



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Het Nederlandse agrarisch bestuursmodel in een periode van modernisering naar marktwerking: een historische analyse

Schuurman, A.

Citation

Schuurman, A. (2025). Het Nederlandse agrarisch bestuursmodel in een periode van modernisering naar marktwerking: een historische analyse, 40(November (3) Opstandige boeren. Politiek, verzet en organisatie vanuit het platteland in de moderne tijd), 57-78. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4308500>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4308500>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het Nederlandse agrarisch bestuursmodel in een periode van modernisering naar marktwerking. Een historische analyse

Anton Schuurman

Inleiding

Met de heroprichting van het in 2010 afgeschafte Ministerie van Landbouw (onder de naam Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) wilde het kabinet-Rutte III laten zien dat het de landbouw en de boeren serieus nam. Het gebaar kon echter niet voorkomen dat vanaf de herfst van 2019 opnieuw boerenprotesten uitbraken onder leiding van nieuwe landbouwnetwerken als Agractie en Farmers Defence Force in Nederland.¹ In het in 2022 aantredende kabinet-Rutte IV werd in het regeerakkoord een grote nadruk gelegd op beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering: versnelling van klimaatambities, CO₂- en stikstofreductie.² Dit leidde tot nieuwe, felle en harde boerenprotesten.

Als reactie hierop probeerde het kabinet in de eerste helft van 2023 te komen tot een landbouwakkoord.³ In december 2022 ging dat proces van start met overeenstemming over de sectortafels en wie erin vertegenwoordigd zouden zijn. Er kwamen zes sectortafels: melkvee- en kalverhouderij, akkerbouw, glastuinbouw, varkenshouderij, pluimvee en multifunctionele landbouw, en een hoofdtafel waar de onderhandelingen moesten plaatsvinden.⁴ Farmers Defence Force had de uitnodiging om aan de

¹ J.D. van der Ploeg, 'Farmers' Upheaval, Climate Crisis and Populism', *The Journal of Peasant Studies* 47.3 (2020) 589-605; A. Siegmann, "'The Farmers' Revolt in the Netherlands: Causes and Consequences', *European View* 23.2 (2024) 156-166.

² Parlement.com, 'Kabinet-Rutte IV (2022-2024)'.

<https://www.parlement.com/kabinet-rutte-iv-2022-2024>, geraadpleegd op 22 augustus 2025.

³ Rijksoverheid, 'Kamerbrief over aanbidding concept Landbouwakkoord en vervolgtraject'.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/23/kamerbrief-aanbidding-concept-landbouwakkoord-en-vervolgtraject>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁴ LTO, 'Update Landbouwakkoord: Overeenstemming sectortafels'.

<https://www.lto.nl/update-landbouwakkoord-overeenstemming-sectortafels/>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

hoofdtafel deel te nemen afgewezen.⁵ In juni 2023 mislukte het landbouwakkoord, omdat de oudste en meest algemene boerenorganisatie van Nederland, LTO-Nederland, er ook uitstapte. Agractie was al eerder opgestapt, maar het vertrek van de grootste landbouworganisatie zorgde ervoor dat de voorzitter van het Landbouwakkoord geen mogelijkheid zag om door te gaan.⁶ De mislukking van het Landbouwakkoord was een stevige dreun voor het kabinet, maar ook voor de verwachting om via georganiseerd overleg tot een oplossing te komen voor een groot maatschappelijk vraagstuk. In dit geval het stikstof-probleem. Doordat het akkoord was mislukt, waren er geen werkbare oplossingen in zicht om de stikstofemissie veroorzaakt door de landbouw (met name de intensieve veehouderij) terug te dringen.

Wat ik met dit artikel wil laten zien, is dat deze verwachting illusoir was, omdat de maatschappelijke, institutionele en organisatorische voorwaarden voor het slagen van zo'n akkoord niet langer meer gegeven waren. Ook al was er wel een akkoord gekomen, dan nog kan men zich afvragen wat de waarde ervan zou zijn geweest. Weliswaar zaten de grootste landbouworganisaties aan tafel, maar wat was en is in 2023 en 2025 nog de macht van deze organisaties? Zouden zij op hun toezeggingen hebben kunnen leveren, zoals na de Tweede Wereldoorlog gebruikelijk was geworden? De landbouworganisaties waren toen immers breder geworteld en waren in het kader van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) medebeleidsmakers. De boerenprotesten van de afgelopen jaren laten niet alleen een inhoudelijke problematiek zien, maar ook een organisatorische – die zeker zo belangrijk is, en niet alleen geldt voor de agrarische sector.⁷

⁵ Farmers Defence Force, 'De judaskus – het grote verraad "voor alle wiepie's en roelie's"'. <https://farmersdefenceforce.nl/de-judaskus-het-grote-verraad-voor-alle-wiepies-en-roelies>, geraadpleegd 22 augustus 2025; Veeteelt, 'Agractie schuift wel aan bij overleg Landbouwakkoord, FDF niet'. <https://veeteelt.nl/stikstof/agractie-schuift-wel-aan-bij-overleg-landbouwakkoord-fdf-niet>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁶ Landbouwakkoord, 'Kom in beweging: verslag van de voorzitter van het Landbouwakkoord'. <https://open.overheid.nl/documenten/b0dce18b-8d97-480a-b561-67953e23f592/file>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁷ H.D. Tjeenk Willink, *Groter denken, Kleiner doen. Een oproep* (Amsterdam 2019); K. Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving* (Amsterdam 2019); R. van Stipriaan, *Afscheid van het oude Nederland. Kunnen we onze democratie nog redden?* (Amsterdam 2024).

De ontwikkeling van het Nederlands agrarisch bestuur tot begin 1960

Het Nederlands agrarisch bestuur (*governance*) zoals dat in het grootste deel van de twintigste eeuw functioneerde, ging terug op ontwikkelingen in de negentiende eeuw. Na de Eerste Wereldoorlog stond in Nederland het bestuur van de landbouw in de steigers.⁸ Gedurende de decennia voor de Eerste Wereldoorlog was het een professionele institutionele matrix geworden. Centraal binnen deze matrix was in veel opzichten het Departement van Landbouw dat in 1898 was opgericht. Dit departement was verantwoordelijk voor onder meer het agrarisch onderwijs, allerlei diensten zoals voorlichting, landbouwproefstations, laboratoria en de veeartsenijkundige dienst, agrarische wetgeving zoals de boterwet, en voor de landbouwverslagen en -statistiek.⁹

Maar het handjevol ambtenaren dat dit departement bevolkte zou dit niet aangekund hebben zonder de agrarische organisaties die zich in de negentiende eeuw hadden ontwikkeld, eerst onder liberaal/conservatieve leiding en daarna ook onder christendemocratische. Dit agrarisch middenveld had vanaf 1840 zijn beslag gekregen en was naast het departement een tweede belangrijke onderdeel van de agrarische institutionele matrix.¹⁰ De landbouworganisaties stonden een wetenschappelijke landbouw voor. De spil waren provinciale landbouwmaatschappijen (merendeels liberaal, conservatief georiënteerd). Later, in het laatste decennium van de negentiende eeuw, kwamen daar de boerenbonden (christendemocratisch georiënteerd) bij. Al deze maatschappijen en bonden hadden zich in 1884 aangesloten in een landelijke organisatie – het (Koninklijk) Nederlands Landbouw-Comité (KNLC). Na de Eerste Wereldoorlog waren de boerenbonden weliswaar uit het KNLC gestapt en hadden ze zich verenigd in de Katholieke Boeren en

⁸ A. Schuurman, 'Agricultural policy and the Dutch agricultural institutional matrix during the transition from organized to disorganized capitalism' in: P. Moser en T. Varley ed., *Integration through subordination. The politics of agricultural modernisation in industrial Europe* (Turnhout 2013) 65-85; A. Schuurman, 'Dutch agricultural governance, 1870s-1930s. The making of agricultural institutions and policies as an outcome of the coevolution of state and civil society' in: J. Planas, A. Schuurman en Y. Segers ed., *The formation of agricultural governance. the interplay between state and civil society in European agriculture, 1870-1940* (Turnhout 2025) 37-59.

⁹ Directie van den Landbouw, *Staatszorg voor den landbouw* ('s-Gravenhage 1913).

¹⁰ A. Schuurman, 'Het Nederlands Landhuishoudkundig Congres van 1846-1896. Forum en showroom van de agrarische republiek' in: T. Engelen, O. Boonstra, A. Janssens ed., *Levensloop in transformatie* (Nijmegen 2011) 318-335.

Tuinders Bond (KNBTB) en de Christelijke Boeren en Tuinders Bond (CBTB): nationale federaties voor Rooms-Katholieken en protestantse denominaties. Er bleef wel samenwerking tussen de drie landelijke organisaties bestaan.

Naast het departement en de overheidsdiensten en naast de landbouwmaatschappijen en boerenbonden waren er vanaf het einde van de negentiende eeuw veel economische boerencoöperaties opgericht: inkoop-, verwerkings-, afzet- en kredietorganisaties. Zij vormden een derde poot van de Nederlandse agrarische institutionele matrix.¹¹ Deze drie poten vormden in samenwerking met de boeren een indrukwekkend professioneel geheel van onderling verbonden organisaties die erop waren gericht internationaal de concurrentie aan te kunnen gaan en die een zich technologisch moderniserende landbouw voorstonden, waar publiek belang en privaat ondernemerschap samengingen.

Hoewel de nationale overheid juist probeerde haar toegenomen bemoeienis met de landbouwsector na de Eerste Wereldoorlog drastisch te verminderen, leidden de economische crisis van de jaren dertig en de pogingen om de landbouwsector daartegen te beschermen door middel van de Landbouwcrisiswet van 1933 ertoe dat de overheid bijna totale zeggenschap over de landbouwproductie kreeg.¹² Om deze wet uit te voeren werd een agrarisch crisisbureau opgezet los van het Departement van Landbouw, maar wel als onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, waartoe ook het departement behoorde. Met deze wet in de hand kon de Minister van Economische Zaken bepalen wat er werd verbouwd, hoeveel er werd verbouwd en wat er met de producten gebeurde. De bedoeling ervan was om de Nederlandse exportlandbouw in stand te houden en de sector te beschermen, zodat deze weer op eigen benen zou kunnen staan en de wet ingetrokken zou kunnen worden, zodra de omstandigheden zouden terugkeren naar normaal.¹³

Deze almacht van de overheid werd in de boerenpraktijk en in de beleving van boeren aan het oog onttrokken, omdat zij via hun organisaties en coöperaties al lang ingebonden waren in grotere verbanden. Bovendien kwamen de mensen die dit overheidsbeleid uitvoerden vaak uit de landbouwsector, waarbij ze nu eens werkten voor de landbouworganisatie en

¹¹ Schuurman, 'Agricultural policy and the Dutch agricultural institutional matrix'.

¹² Schuurman, 'Dutch agricultural governance, 1870s-1930s'.

¹³ H.M.F. Krips-van der Laan, *Praktijk als antwoord. S.L. Louwes en het landbouwcrisisbeleid* (Groningen 1985).

dan weer direct in dienst waren van de overheid.¹⁴ De tijdelijk bedoelde Landbouwcrisiswet zorgde ervoor dat formeel de overheid de baas was geworden in de landbouwsector. Dat werd zowel door de overheid als door de boeren op den duur als een onwenselijke situatie gezien.

De jaren dertig waren niet alleen belangrijk voor de landbouwsector, omdat de betrokkenheid van de overheid bij de landbouw sindsdien standaard werd, maar ook omdat er een serieuze politieke discussie was over de te varen koers van de Nederlandse landbouw. Al in 1930 was er een nieuwe, nationale landbouworganisatie bijgekomen: Landbouw en Maatschappij. Deze kreeg spoedig veel aanhang en had in 1933 al meer leden dan de Christelijke Boeren- en Tuindersbond (CBTB). Deze nieuwe organisatie zette druk op de drie centrale landbouworganisaties en was kritisch op de gevestigde politieke partijen.¹⁵ Belangrijker echter was dat zij pleitte voor een heel ander karakter van de Nederlandse landbouw. Volgens Jan Smid, hun voorman en een gerespecteerde gepensioneerd ambtenaar van het Departement van Landbouw, moest de landbouw veel meer gericht zijn op de voeding van de Nederlandse bevolking; de landbouw moest meer zelfvoorzienend worden.¹⁶ De gevestigde organisaties verwierpen echter Smids ideeën. Een soortgelijke discussie had al eerder, direct na de Eerste Wereldoorlog, in Zwitserland plaats gevonden en leidde daar juist wel tot een koersverandering. Evenals in Nederland werd de exportlandbouw daar vóór de Eerste Wereldoorlog steeds belangrijker. De uitkomst van het debat was echter dat de Zwitserse landbouworganisaties en overheid ervoor kozen om zoveel mogelijk zelfvoorzienend te zijn in de voedselproductie – ook tegen de achtergrond van de Zwitserse neutraliteitspolitiek.¹⁷ De Nederlandse discussie in de jaren dertig leidde daarentegen niet tot een wijziging van de koers van de landbouw.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het lemma Louwes: G.M.T. Trienekens, 'Louwes, Stephanus Louwe (1889-1953)'. <https://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn1/louwes>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

¹⁵ J.H. de Ru, *Landbouw en maatschappij. Analyse van een boerenbeweging in de crisisjaren* (Wageningen 1980).

¹⁶ J. van Loon, *Rapport aan zijne excellentie den minister van landbouw en visscherij van de commissie Reorganisatie Landbouw – Crisismaatregelen. Ingesteld bij beschikking van den minister van Landbouw en Visscherij, d.d. 19 November 1935, Afd. Landbouw - Crisisaanleggenheden, No. 17102* ('s-Gravenhage 1936).

¹⁷ P. Moser en T. Varley, 'Corporatism, agricultural modernization, and war in Ireland and Switzerland, 1935-1955' in: P. Brassley, Y. Segers, L. van Molle ed., *War, agriculture and food. Rural Europe from the 1930s to the 1950s* (New York, NY en Londen 2012) 137-155.

Pas na de Tweede Wereldoorlog werden meer definitieve oplossingen gevonden voor de problemen in de landbouw die zich in de jaren dertig hadden voorgedaan. Het probleem van de centrale overheidscontrole werd opgelost via de invoering van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO). De PBO maakte de oprichting van private organisaties mogelijk die publieke taken uitoefenden en publieke regels opstelden, waardoor een vorm van sectoraal zelfbestuur mogelijk werd. Deze taken en regels waren in de landbouw bijvoorbeeld het vaststellen van richtprijzen voor bepaalde producten in het kader van de prijs- en marktordening, of het opleggen van verplichte heffingen om gezamenlijke activiteiten te betalen. De PBO-organisaties omvatten zowel werknemers als werkgevers. Het waren gezamenlijke bestuursorganen. De meest zichtbare organisatie werd de Sociaaleconomische Raad (SER).¹⁸

Met de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie was er een formeel juridisch kader waarin de Nederlandse agrarische institutionele matrix kon functioneren en samenwerken. Het Landbouwschap was het hoogste orgaan van de PBO in de landbouw. Het was opgericht in 1954 en de opvolger van de in 1945 gecreëerde Stichting van de Landbouw. In het Landbouwschap werkten de landbouworganisaties en landarbeidersorganisaties samen om de belangen van de landbouw uit te dragen en te verdedigen. Alle boeren moesten wettelijk verplicht lid worden van het Landbouwschap. De organisatie kon zelf heffingen instellen om zijn publieke taken uit te voeren. Volgens Krajenbrink heeft het Landbouwschap zich vooral gefocust op belangenbehartiging en liet zij het medebeheer over aan de productschappen, zoals bijvoorbeeld het Productschap voor Zuivel of het Productschap Akkerbouw. De kracht van het Landbouwschap was het secretariaat. Dat kon betaald worden uit de heffingen. Een andere kracht was zijn regionale organisatie via gewestelijke raden. In het secretariaat was er een professionele gesprekspartner gecreëerd die namens de sector met het Ministerie van Landbouw de contacten onderhield. Door de gewestelijke raden had het Landbouwschap ook decentrale contacten. De zwakte van de structuur van het Landbouwschap was de positie van de boerenorganisaties die het bestuur domineerden en die bewaakten dat zij zelf de contacten met de boeren onderhielden. Hierdoor werd de afstand tussen het Landbouwschap en de boeren vergroot, leek het Landbouwschap niet van hen en werd het

¹⁸ E.J. Krajenbrink, *Het Landbouwschap. 'Zelfgedragen verantwoordelijkheid' in de land- en tuinbouw, 1945-2001* (Groningen 2005).

Landbouwschap eerder gezien als een representant van de dirigistische overheid.¹⁹ Het Landbouwschap werd ‘zij’ in plaats van ‘wij’.

Het Ministerie van Landbouw werd na de oorlog heropgericht en was uitgegroeid tot een echt sectoraal departement.²⁰ Het had een eigen juridische dienst; een eigen buitenlandse dienst; de Cultuurtechnische Dienst (die sinds 1935 verantwoordelijk was voor ruilverkaveling, ontwatering en agrarische ontginning); de landbouwkundige onderzoeksinstituten, waaronder het LEI (Landbouw Economisch Instituut, dat de richtprijzen voor landbouwproducten berekende, maar ook als statistisch bureau voor de landbouw fungeerde); en het was verantwoordelijk voor landbouwonderwijs en voorlichting. In zekere zin was het agrarisch bestuursmodel het perfecte voorbeeld van een publiek-private partnerschap, al moet men zich realiseren dat de private partners een zeer specifiek belang hadden: de landbouw. Het model kwam meer voort uit een vorm van democratisch medebestuur die ontwikkeld was in de landbouwsector vanuit de negentiende eeuw, dan dat het een uitdrukking was van het Nederlandse verzuilde landschap van na de Tweede Wereldoorlog.

In dit verzuilde landschap vonden protestanten, katholieken, sociaaldemocraten en liberalen elkaar in een mix van soevereiniteit in eigen kring, katholieke subsidiariteit, sociaaldemocratische medezeggenschap en liberaal zelfdoen. De medezeggenschap van de landbouwsector in het beleid was groter dan ooit en meer dan ooit werd het platteland vooral ingericht voor efficiënte en gerationaliseerde landbouwproductie. Het werd boerenproductieland. De naoorlogse doelstellingen voor de landbouwsector waren duidelijk en zowel binnen als buiten de landbouw breed onderschreven: herstel van de voedselvoorziening, lage consumptieprijzen, landbouwexport voor buitenlandse valuta en een redelijke levensstandaard voor de agrarische bevolking.²¹ Speciale aandacht was er voor de kleine boeren die sinds de jaren dertig het steeds moeilijker kregen om met hun bedrijf het hoofd boven water te houden. In de jaren vijftig werd daarom het publiek-private apparaat aanzienlijk verder uitgebouwd: landbouwonderwijs, landbouwvoorlichting, landbouwonderzoek, studieclubs, ruilverkaveling en

¹⁹ Krajenbrink, *Het Landbouwschap. ‘Zelfgedragen verantwoordelijkheid’ in de land- en tuinbouw, 1945-2001*.

²⁰ S. Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijks overheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014).

²¹ J. Bieleman, *Boeren in Nederland. Geschiedenis Van De Landbouw, 1500-2000* (Amsterdam 2008) 274-275.

platteland vernieuwing moesten de boeren ‘moderniseren’.²² Ook de landbouwindustrie en coöperatieve bedrijven droegen bij aan dit pad van technologische modernisering. Deze ontwikkeling in de landbouw paste in de algemene politieke, economische en culturele inzichten van die tijd. De overheid speelde een grote rol in het economisch leven – denk aan de geleide loonpolitiek, de industrialisatiepolitiek en de rol van het Centraal Planbureau.²³ Er was zowel binnen als buiten de landbouw een sterk geloof in de techniek, waarbij techniek als neutraal werd gezien. Het was een vooruitgangsgeloof, dat bevestigd werd door het (economisch) succes van deze benadering. De levensstandaard steeg voor brede lagen van de bevolking.

Begin jaren zestig was er een systeem van agrarisch bestuur ontwikkeld dat de boeren een grote mate van agrarisch medebestuur verschafte in de lijn van het negentiende-eeuwse streven naar privé-initiatief met oog voor het algemeen, lokaal belang. Het was een nationale agrarisch institutionele matrix geworden met stevige lokale wortels, waarbij de beïnvloeding tussen de ruimtelijke niveaus over en weer ging. Een dergelijke vorm van agrarisch bestuur paste goed bij een situatie waarbij er geen discussie was over de richting van de landbouw. Discussies gingen vooral over praktische problemen in de landbouw.

Barsten in het agrarisch bestuur en uitholling van het medebestuur

Dit agrarisch bestuurlijk systeem zou nog blijven bestaan tot in de jaren negentig van de twintigste eeuw met een eigen ministerie, een systeem van medebestuur en zelfdoen, zoals Krajenbrink het noemt, maar het verval ervan zette in vanaf de jaren zestig zonder dat dat al direct zichtbaar was. Het verval had verschillende oorzaken die niet allemaal gelijktijdig plaatsvonden. Hoe deze processen elkaar opvolgden, beïnvloedden en samenhangen – of soms juist los van elkaar bleven – wordt behandeld in de volgende vier subparagrafen over de afname van het aantal boerenbedrijven; de

²² E.H.K. Karel, *De maakbare boer. Streekverbetering als instrument van het Nederlandse landbouwbeleid 1953-1970* (Groningen 2005).

²³ J. Touwen, ‘Varieties of capitalism en de Nederlandse economie in de periode 1950-2000’, *TSEG. The Low Countries Journal for Social and Economic History* 3.1 (2006) 73-105.

diversificatie van belanghebbenden bij het gebruik en beheer van de ruimte; het Europese integratieproces; en het nieuwe marktdenken en globalisering.

De voortdurende afname van boerenbedrijven en tegelijkertijd schaalvergroting

Eind jaren vijftig en begin jaren zestig werd voor de landbouwsector duidelijk dat de weg van opvoeding en rationalisatie van de boeren en de boerinnen niet alleen de oplossing kon bieden. Boerenbedrijven moesten groter worden om schaalvoordelen te kunnen behalen en efficiënter te worden.²⁴ Met de voltooiing van de IJsselmeerpolders waren de mogelijkheden tot het vergroten van het cultuurareaal min of meer uitgeput; en er begonnen naast landbouw andere claims op de ruimte te komen: natuur en wonen. Met andere woorden: er zou concentratie in de landbouw zelf moeten plaats vinden. Voor kleine boeren was er geen plaats meer. Het centrale naoorlogse proces van uitstoot van de landarbeiders en afname van boerenbedrijven zette zich in de jaren zestig en daarna voort, zoals blijkt uit afbeelding 1. Die laat ook zien dat dit proces nog steeds plaatsvindt. Afbeelding 2 laat vervolgens zien dat dit niet betekent dat er minder ruimtebeslag is van de landbouw, maar dat de boerenbedrijven, zoals beoogd, groter zijn geworden en gemiddeld genomen nog steeds groter worden.

De boeren moesten, voor zover ze dat al niet waren, ondernemers worden die investeerden in hun bedrijf, en deze investeringen via een economische bedrijfsvoering terugverdienen. Dit was niet alleen de mening van wetenschappers en beleidsmakers, maar eveneens die van Landbouworganisaties.²⁵ Ook al heetten de boerenbedrijven nog steeds familiebedrijven, het waren op de eerste plaats economische ondernemingen. De bedrijfsbeëindiging van boeren werd vanaf de jaren zestig sociaal begeleid, als onderdeel van de zich ontwikkelende verzorgingsstaat en dankzij het agrarische bestuursmodel. Een belangrijk instrument hiervoor was het ontwikkelings- en saneringsfonds. Hierop konden zowel boeren die hun bedrijf wilden moderniseren als zij die het wilden beëindigen een beroep

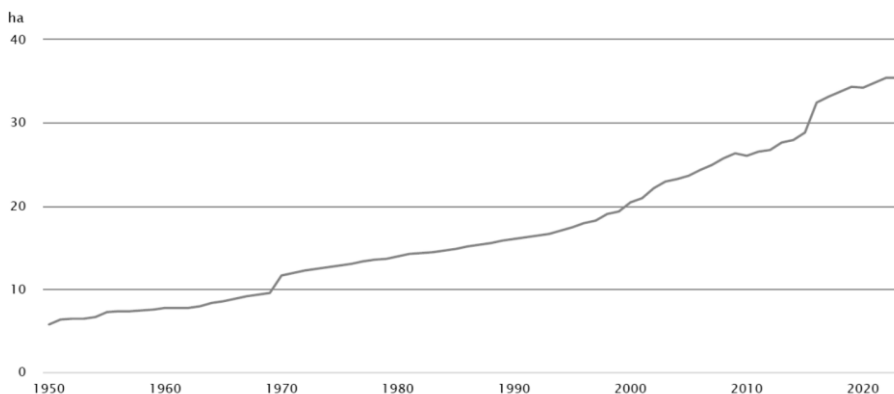
²⁴ M. van Lieshout, A. Dewulf, N. Aarts en C. Termeer, 'Framing Scale Increase in Dutch Agricultural Policy 1950–2012.', *NJAS: Wageningen Journal of Life Sciences* 64-65.1 (2013) 35-46.

²⁵ T. Duffhues, *Voor een betere toekomst. Het werk van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond voor bedrijf en gezin, 1896 - 1996* (Nijmegen 1996).

doen. In de tweede helft van de jaren zestig werd hiervan flink gebruik gemaakt.²⁶



Afb. 1: Totaal aantal landbouwbedrijven (CBS, 'Ontwikkelingen in de landbouw in beeld', https://dashboards.cbs.nl/v4/dashboard_landbouw/, geraadpleegd 5 september 2025).



Afb. 2: Gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf (CBS, 'Ontwikkelingen in de landbouw in beeld', https://dashboards.cbs.nl/v4/dashboard_landbouw/, geraadpleegd 5 september 2025).

²⁶ A. van den Brink, *Structuur in beweging. Het landbouw-structuurbeleid in Nederland, 1945-1985* (Wageningen 1990).

De Nederlandse landbouw bleef gericht op export en daarmee op de noodzaak te kunnen concurreren met buitenlandse boeren door per eenheid product zo goedkoop mogelijk te kunnen produceren. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de bestendiging en in feite radicalisering van deze koers niet plaats had kunnen vinden zonder de landbouworganisaties, die hierover in gesprek gingen met hun leden, en hen in deze ontwikkeling meenamen. Deze ‘gesprekken’ vonden niet alleen via officiële vergaderingen plaats, maar ook via het onderwijs, de landbouwvoorlichting, de studieclubs, de kredietverleners, de coöperatieve- en fabrieksinfrastructuur en via de informele ontmoetingen en contacten in het lokale, dagelijkse leven. Het resultaat van dit alles was wel dat het aantal mensen werkzaam in de landbouw zeer sterk afnam.

Al direct na de Tweede Wereldoorlog hadden ontevreden boeren zich aangesloten tot een groep genaamd de Vrije Boeren. Met de instelling van het Landbouwschap en de verplichte heffingen kregen ze een duidelijke tegenstander. De organisatie vormde zich om tot een politieke partij: de Boerenpartij.²⁷ Hoewel deze partij in 1967 zeven Kamerzetels haalde, is hij niet te vergelijken met Landbouw en Maatschappij. De Boerenpartij was vooral tegen het moderniseringsproces in de landbouw en tegen de overheid. Zij had met Hendrik Koekoek niet een leider van de statuur van Smid en zij had ook niet een helder alternatief programma. Haar invloed op het landbouwbeleid in het algemeen en op de boeren was beperkt. Dat landbouwbeleid, gericht op productieverhoging, schaalvergroting door vermindering van boerenbedrijven en een goed inkomen voor de blijvers, was breed aanvaard.

Meer spelers krijgen direct belang bij de landbouw

Het technologisch moderniseringsbeleid leidde ertoe dat de naoorlogse tekorten verdwenen en op Europees niveau dat de landbouw zelfvoorzienend begon te worden. De aandacht verschoof naar kwaliteitsveranderingen, wat paste bij de samenleving brede stijging van de levensstandaard in de jaren zestig en daarna. Niet langer werden aan de landbouw alleen productiviteitseisen gesteld, maar ook uiteenlopende kwaliteitseisen. Tevens

²⁷ D. Strijker, and I.J. Terluin, ‘Rural Protest Groups in the Netherlands’ in: D. Strijker, G. Voerman en I. Terluin ed., *Rural Protest Groups and Populist Political Parties* (Wageningen 2015) 63-77.

kwam er aandacht voor de productieomstandigheden, dierenwelzijn en voor effecten op landschap, natuur en milieu. Dat betekende dat er meer spelers en organisaties bij kwamen die belang hadden bij wat er met de landbouw en het platteland gebeurde. Het platteland was niet langer alleen productieruimte voor de landbouw.²⁸

Waar de landbouworganisaties eerder claimden dat zij landbouw en platteland adequaat vertegenwoordigden, lieten nu ook natuur-, milieu-, landschaps-, dierenwelzijn- en consumentenorganisaties van zich horen: zij wilden invloed krijgen op het beleid. Deze nieuwe thema's zorgden daarmee niet alleen voor meer groepen/actoren die belang hadden bij en zich bezighielden met de landbouw, maar ook voor meer regelgeving door de overheid. Regelgeving die niet langer alleen was gericht op de markt. De regeldruk op het boerenbedrijf werd groter en voor een deel ook veroorzaakt door effecten die buiten het directe boerenbedrijf lagen. Zo moesten de boeren vanaf de jaren negentig een uitvoerige mestboekhouding gaan bijhouden, als antwoord op het probleem van de zure regen dat in de jaren tachtig zichtbaar werd.

De landbouwsector en het Europese integratieproces

De invloed van de nieuwe spelers was in eerste instantie beperkt. Niet alleen omdat de landbouworganisaties dankzij het Landbouwschap, het Ministerie van Landbouw en de vertegenwoordigers in de Tweede Kamer institutioneel veel beter ingebed waren in de beleidsvoorbereiding, -bepaling, en -uitvoering, maar ook omdat het landbouwbeleid overgedragen was aan de Europese Economische Gemeenschap (EEG, voorloper van de EU).²⁹ De landbouw was sinds 1962 gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EEG geworden en gedijde daar goed bij. De landbouw werd beschermd door EEG-regels en -subsidies. Het GLB mocht niet mislukken, want als dit zou gebeuren, dan stokte daarmee ook het Europese integratieproces. Het GLB werd eveneens gekenmerkt door een streven naar schaalvergroting,

²⁸ A. Schuurman, 'De wording en verdwijning van het Nederlandse platteland als boerenland, vanaf 1870. Een ruimtelijke en sociale analyse' in: E. Bulder, M. Molema en V. Tassenaar ed., *Spitten in de economische en sociale geschiedenis* (Hilversum 2021) 109-125.

²⁹ A. Oskam and G. Meester, *EU policy for agriculture, food and rural areas* (Wageningen 2011).

mechanisering, rationalisatie, specialisatie, intensivering en efficiëntie. De overschotten die het creëerde, leidden wel tot problemen, maar niet tot een fundamentele verandering van het beleid. Zo werd het melkoverschot in 1984 aangepakt met de invoering van melkquota – als boeren meer melk produceerden dan waarop ze recht hadden, dan kregen ze met een heffing te maken. De melkquota bleven bestaan tot 2015. In het verlengde van de melkquota werd in november 1984 op nationaal niveau met de Interimwet een beperking voor varkens- en pluimveehouderijen afgekondigd. De boeren kregen te maken met productiebeperkende maatregelen die door de overheid werden afgedwongen.

Wezenlijk veranderde het landbouwbeleid pas in de jaren negentig, nadat er in de jaren tachtig naast de douane-unie en het gemeenschappelijk landbouwbeleid een nieuw Europees integratieproject bijkwam: de gemeenschappelijke markt (European Single Act), een Europees integratieantwoord op de economische crisis die eind jaren zeventig was begonnen. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 kwam daar nog een nieuw project bij: de Europese Monetaire Unie, afgesproken bij het Verdrag van Maastricht (1992). De gemeenschappelijke markt en de monetaire unie zouden vanaf de jaren negentig de nieuwe drijvende krachten achter het Europese integratieproces worden. Landbouw bleef weliswaar het Europese budget domineren, maar verloor zijn vooraanstaande plaats in het Europese integratieproject. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid veranderde niet alleen onder invloed van de overschotten, maar ook in het licht van de toetreding van Centraal-Europese landen met een grote landbouwbevolking. Het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid was ook een antwoord op en uiting van de overgang van internationalisering naar globalisering.³⁰ In het toenmalige streven naar wereldwijde handel met zo weinig mogelijk beperkingen, stond het oude markt- en prijsbeleid van de GLB onder druk.

De betekenis van de EU voor de landbouwsector was daarmee een andere dan die van de EEG. Het nieuwe EU-landbouwbeleid dat startte met de McSharry-hervormingen van 1992 was gericht op inkomenssteun aan grondbezitters. Oorspronkelijk was de EU-inkomenssteun nog gekoppeld aan de productie (dus aan historische rechten), maar in latere jaren (2003, 2008) werden deze betalingen steeds meer ontkoppeld van de daadwerkelijke landbouwproductie, en gekoppeld aan voorwaarden met betrekking tot voedselveiligheid, hygiëne, milieu, dierenwelzijn en landbeheer. De mate van deze zogenaamde *cross-compliance* verschilde per land, omdat de implementatie

³⁰ S. Sassen, *A sociology of globalization* (New York, NY en Londen 2007).

van dat beleid, zoals gebruikelijk binnen de EU, over werd gelaten aan de lidstaten.³¹ Het effect was een zekere renationalisatie van het landbouwbeleid.

Het nieuwe Europese beleid betekende een erkenning van meer doelstellingen (natuur, dierenwelzijn) dan alleen voldoende voedsel tegen een fatsoenlijke prijs en een fatsoenlijk inkomen voor de boeren. Het Nederlandse landbouwbeleid bleef vooralsnog vooral gericht op efficiënte productie. De EU ging zich steeds meer met milieu- en natuurbeleid bezighouden, wat onder meer leidde tot het Natura2000 beleid.³² Via het Natura2000 beleid werd de nadruk gelegd op de bescherming van samenhangende leefomgevingen. De nationale regeringen stelden deze gebieden voor bij de EU. Nadat die ze had goedgekeurd, werden er weer nationaal instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd, uitgewerkt in een beheersplan. Vanaf dat moment waren er vergunningen nodig voor elke activiteit die inbreuk kan maken op deze doelstellingen. Deze op basis van EU-regels nationaal en provinciaal opgestelde beheersplannen werden na 2013 vastgesteld. Met deze plannen kregen ook de boeren te maken, omdat ze vergunningen voor hun bedrijfsactiviteiten nodig hadden die pasten binnen de beheersplannen. Dit leidde in Nederland van 2015 tot 2019 tot de invoering van het Programma Aanpak Stikstof, een systeem waarbij ondernemers en dus ook boeren hun activiteiten konden blijven voortzetten, mits hun activiteiten beperkte stikstofuitstoot hadden. Dit werden de “PAS-melders” en daarmee zijn we in de problematiek van de jaren sinds 2019 beland.

Het proces van Europese integratie na de totstandkoming van de EEG heeft op allerlei manieren de Nederlandse landbouw en de organisatie ervan beïnvloed. In eerste instantie heeft de sector er sterk van geprofiteerd omdat er daardoor veel geld beschikbaar was om de sector te steunen. Vanaf de jaren tachtig en negentig is dit veranderd. Ook omdat de EU, in de woorden van bestuurskundige Sebastiaan Princen, gezien moet worden als een arena en niet puur als een actor. Een arena waarop coalities van actoren actief zijn en één die bovendien naast en boven andere ruimtelijke arena's functioneert.³³ Dit maakte de Europese besluitvorming, maar ook de nationale (en provinciale) besluitvorming, ondoorzichtiger en complexer.

³¹ W.J.M. Kickert en F.B. van der Meer, *Laat duizend bloemen bloeien. Hoe het Ministerie van LNV omgaat met externe veranderingen* ('s-Gravenhage 2007).

³² S. Princen, *'Het moet van Brussel'. De verbodding EU en lidstaten tussen retoriek en werkelijkheid* (Utrecht 2015).

³³ Ibidem, 11 en volgende.

Hoewel de besluitvorming hiermee abstracter werd, zijn de effecten hiervan geenszins minder concreet geworden. Voor de boeren betekende het dat naast de eisen van de (wereld)markt ook de eisen van de overheden nadrukkelijk een rol speelden in hun bedrijfsvoering.

De afbraak en uitholling van het twintigste-eeuwse agrarisch bestuur: kleinere overheid, marktdenken en rendez-vous met globalisering

Er waren gunstigere momenten denkbaar geweest voor wat ik hier een zekere renationalisatie van het landbouwbeleid heb genoemd. Internationaal betekende 1989 een geweldige steun in de rug voor het nieuwe marktdenken.³⁴ Het proces van economische globalisering kreeg een nieuwe dynamiek met het einde van de Koude Oorlog. In Nederland had onder de Paarse regeringen Kok I en II het marktdenken een nieuwe impuls gekregen. Verzelfstandiging, privatisering en marktwerking waren de nieuwe 'hoera-woorden'.³⁵ Het Ministerie van Landbouw kwam in handen van liberale ministers – eerst van Aartsen (VVD) en later Brinkhorst (D66). Beiden waren voorstander van een beleid van het primaat van politiek en van decentralisering. Hetgeen betekende dat ze meer afstand namen van het Landbouwschap als medebestuurder, oog hadden voor andere spelers (de voedingsindustrie en de *retailers*) en dat het landbouwbeleid meer naar de provincies werd gedelegeerd.³⁶

De veranderingen in het overheidsbeleid ten aanzien van de landbouw waren echter al in de jaren tachtig begonnen onder de drie kabinetten Lubbers (1982-1994). Er werd een onderscheid aangebracht tussen beleid en uitvoering.³⁷ In eerste instantie was het motief sanering van

³⁴ D. Yergin en J. Stanislaw, *The commanding heights. The battle for the world economy* (New York, NY 2002).

³⁵ B. Mellink en M. Oudenampsen, *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis* (Amsterdam 2022).

³⁶ H. Bekke en J. de Vries, *De ontpoldering van de Nederlandse landbouw. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1994-2000* (Leuven 2001).

³⁷ Eerste Kamer der Staten Generaal, 'Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport'.

https://www.senate.nl/9370000/1/j4nvjlhjvvt9eu4_j9vvkfj6b325az/vj4115f306tx, geraadpleegd 22 augustus 2025; R. Kuiper, *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland* (Amsterdam 2014).

de overheidsfinanciën. In de jaren negentig kwam daar de voorbereiding op de eenwording van de Europese markt bij, die het bevorderen van de economische groei als doel had. Tegelijkertijd werd marktwerking een soort ideologie. Het idee was dat dienstverlening via de markt efficiënter en effectiever was dan via de overheid. De uitvoering werd op afstand van het ministerie gezet, verzelfstandigd en soms geprivatiseerd.

Ook het Ministerie van Landbouw deed hieraan mee. De Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst werd in 1986 tot een agentschap omgevormd en in 1992 geprivatiseerd tot de DLV Adviesgroep; de cultuurtechnische dienst werd in 1989 Agentschap Dienst landinrichting, daarna een zelfstandig bestuursorgaan Dienst Landelijk gebied, en uiteindelijk in 2015 opgeheven; in 1997 werden de onderzoeksinstituten van het Ministerie van Landbouw verzelfstandigd tot DLO dat onderdeel werd van Wageningen UR; de verschillende keuringsdiensten werden zelfstandige stichtingen of gingen op in het NVWA (Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit), waar ook de Plantenziektkundige Dienst en de Algemene Inspectiedienst in opgingen; de Dienst Regelingen werd eerst een agentschap en is nu onderdeel van RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland).³⁸

Met andere woorden: het Ministerie van Landbouw veranderde sterk vanaf de jaren tachtig. Het verloor zijn uitvoerende diensten. Deze organisatorische veranderingen betekenden ook veranderingen in de financiering van de verschillende diensten (de gebruiker betaalt) en in de afstand tot de eindgebruikers: de boeren. De publiek-private schil die in de twintigste eeuw rond de landbouw was ontstaan en na de oorlog sterk was uitgebouwd als onderdeel van de uitbouw van de verzorgingsstaat, werd ontmanteld. Het agrarisch bestuur was in veel opzichten complexer geworden. Dit proces van verzelfstandiging, privatisering en marktwerking was niet gericht op de landbouwsector per se, maar was het resultaat van algemene beleidsuitgangspunten, die juist op het terrein van landbouw – waar overheid, markt en samenleving sterk vervlochten waren geweest – een grote impact had. Uiteindelijk werd in 2010 zelfs het Ministerie van Landbouw afgeschaft. Zeven jaar later werd het weliswaar opnieuw opgericht, maar afgezien van alle veranderingen die al voor 2010 hadden plaatsgevonden was in de tussentijd ook het landbouwonderwijs ondergebracht bij het

³⁸ Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Bijlage 3: samengesteld overzicht privatiseringen en verzelfstandigingen 1 januari 1989 – 31 december 2010'. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/deelrapport_van_de_parlementaire_geraadpleegd_22_augustus_2025.

Departement van Onderwijs. Het nieuwe ministerie was nog maar een schim van het ministerie in de jaren zestig.³⁹

De positie van de Centrale Landbouworganisaties was sinds de jaren zeventig ook verzwakt.⁴⁰ Het was moeilijker gebleken om via overleg problemen van de landbouwsector op te lossen. De Interimwet van november 1984 (waarmee een grens werd gesteld aan het aantal varkens- en pluimveehouders) werd bijvoorbeeld door minister Braks zonder overleg met de sector ingevoerd. Bovendien was sinds 1982 het Ministerie van Landbouw ook verantwoordelijk voor het natuurbeleid en moest daar dus ook rekening mee houden. Voorts bleef het aantal boeren afnemen en daarmee het aantal leden van de landbouworganisaties. Daarnaast leidde de specialisatie van de boeren steeds meer tot uiteenlopende belangen. Hierdoor waren er begin jaren negentig buiten de centrale landbouworganisaties aparte vakbonden ontstaan als de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (1992), de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (1994) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (1996). Elk was gericht op belangenbehartiging en wel dat van een specifiek onderdeel binnen de landbouw. In 1995 leidde de uitholling van de drie centrale landbouworganisaties (Koninklijk Nederlands Landbouwcomité, Katholieke Boeren- en Tuindersbond en Christelijke Boeren- en Tuindersbond) ertoe dat ze opgingen in een nieuwe organisatie: Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO Nederland). LTO Nederland werd een federale organisatie van zelfstandige regionale en sectorale organisaties, waarbij de regionale organisaties het overwicht hadden met als primair doel directe belangenbehartiging.

Op het moment dat deze landelijke en centrale agrarische belangenbehartiger op het toneel verscheen, kwam ook het bestaansrecht van het Landbouwschap als centrale belangenbehartiger ter discussie te staan.⁴¹ Bovendien paste dit orgaan, als min of meer gesloten landbouwbastion, steeds minder in de filosofie van marktwerking als belangrijkste sturingsmechanisme. Het Landbouwschap had in de jaren zestig en zeventig misschien nog wel het best van zijn bestaansperiode gefunctioneerd, ook al

³⁹ 'Organogram Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur'. <https://open.overheid.nl/documenten/d7f5f075-85fc-49e5-a5d7-7339110b14cc/file>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁴⁰ D. Broersma, *Het Groene Front voorbij. De Agrarische belangenbehartiging door LTO Nederland 1995-2005* (Groningen 2010).

⁴¹ Krajenbrink, *Het Landbouwschap. 'Zelfgedragen verantwoordelijkheid' in de land- en tuinbouw, 1945-2001*.

werden toen al de eerste kleine barsten zichtbaar. Met de toegenomen moeilijkheden in de jaren tachtig, de veranderingen in de EEG en EU, en met name de nieuwe ideeën over economisch beleid en de rol van de overheid, kwam het Landbouwschap pas echt in zwaar weer.

Het oorspronkelijke idee van medebestuur van een sector was verwaterd, omdat op allerlei manieren landbouw en platteland van de jaren tachtig niet meer die van de jaren vijftig en van voor de Tweede Wereldoorlog waren. De boeren waren een kleine minderheid op het platteland geworden; economisch waren zij er niet meer leidend, politiek evenmin. Alleen in grondgebruik zetten ze de toon.⁴² Ook de problemen die zich in de landbouw vanaf 1990 voordeden (gekkekoeienziekte, varkenspest, dioxinekippen; en in de éénnentwintigste eeuw MKZ, vogelgriep en Q-koorts) konden moeilijker opgelost worden door het oude agrarische bestuursmodel omdat het de landbouwpraktijk zelf raakte, die steeds meer een “industriële landbouw” was geworden. Delen van de Nederlandse samenleving werden daardoor kritischer op de landbouw, wat onder andere leidde tot de oprichting van de Partij voor de Dieren in 2002. Delen van de boeren ervoeren de soms harde kritiek op de landbouwpraktijk als afwijzing van en onvoldoende erkenning voor hun vakmanschap.

Toen in 1995 uiteindelijk de centrale landbouworganisaties opgingen in LTO–Nederland, wilde niet veel later geen van de deelnemers aan het Landbouwschap het nog redden en overeind houden. ‘Het zelfdoen-ideaal kreeg opeens een meer individuele, bedrijfseconomische invulling in plaats van een collectieve,’ aldus Krajenbrink.⁴³ In 2000 werd het formeel opgeheven. De bedrijfs- en productschappen bleven nog wel bestaan – juist ook omdat in de praktijk langs deze weg veel van de publieke taken van het Landbouwschap waren geregeld. In 2015 werden zij ook formeel opgeheven.⁴⁴ Met name de VVD had zich hier bij monde van het kamerlid Charlie Aptroot sterk voor ingespannen: hij zag de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in strijd met het vrije ondernemerschap. Dit ondernemerschap zag hij als een individueel ondernemerschap, en niet, zoals

⁴² Schuurman, ‘De wording en verdwijning van het Nederlandse platteland als boerenland, vanaf 1870. Een ruimtelijke en sociale analyse’.

⁴³ Krajenbrink, *Het Landbouwschap. ‘Zelfgedragen verantwoordelijkheid’ in de land- en tuinbouw, 1945-2001*, 397.

⁴⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Einde product- en bedrijfschappen in zicht’. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire/verslagen/kamer in het k ort/einde product en bedrijfschappen in zicht](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire/verslagen/kamer%20in%20het%20ort/einde%20product%20en%20bedrijfschappen%20in%20zicht), geraadpleegd 22 augustus 2025.

het vanuit de negentiende eeuw was komen aanlopen, als een middel om gezamenlijk vrij ondernemerschap vorm te geven in democratisch medebestuur. De discussie over het primaat van de politiek liet zien dat er intussen een heel andere wind woei. In feite ging opheffing van de productschappen in tegen het verkleinen van het departement. Taken vielen weer terug naar het ministerie, althans naar geëxternaliseerde diensten ervan. Daarnaast werden er met gebruik van EU-wetgeving brancheorganisaties opgericht die voor een deel doen wat de productschappen deden.⁴⁵

Zo was rond 2010 de uitholling, het verval en afbraak van het agrarisch bestuur zoals dat na de Tweede Wereldoorlog zijn beslag had gekregen, voltooid zonder dat er al een duidelijk nieuw model voor in de plaats was gekomen. Men kan zeggen dat de modernistische oplossing van controle van maatschappelijke processen via de nationale staat, die het grootste gedeelte van de twintigste eeuw had gefunctioneerd, in het tijdperk van marktwerking, globalisering, individualisering en digitalisering, waarin autoriteit, wetenschap en controle anders werkten, niet langer voldeed.⁴⁶ Niet langer was er sprake van een agrarisch mede- en zelfbestuur. Het aandeel van de landbouwsector in economie en werkgelegenheid was gedaald tot een miniem aandeel; de boerenorganisaties waren niet meer de machtige organisaties van de jaren vijftig met een grote achterban waarmee ze nauw contact hadden; de publiek-private schil rond de landbouw was afgebouwd; het Ministerie van Landbouw opgeheven. Het platteland was veranderd door een proces van suburbanisatie, een vloed van stedelijke migranten en meer behoefte aan ruimte voor recreatie. De landbouwsector zelf was veranderd. Niet langer was de landbouw die mix van sterke agrarische organisaties, markt en overheid. Voor een belangrijk deel was de landbouwsector gevangen geraakt in marktwerking, in een noodzaak tot verdere intensivering en specialisatie om mee te doen in de globale concurrentie enerzijds en anderzijds overheidsmaatregelen die moesten proberen de ongewenste effecten ervan op landschap, dieren, natuur en klimaat in te perken. De schil rond de landbouw in engere zin was deels nog wel coöperatief georganiseerd en daarmee in boerenhanden, maar tegelijkertijd sterk gecentraliseerd en ver weg van de boerenleden. De moed en legitimatie (wie kon die nog verlenen?)

⁴⁵ 'Kamerstuk 21501-32, nr. 788'. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-32-788.html>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁴⁶ Zie: U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt 1986); A. Schuurman, 'Changing the narrative, again. Transitions and transformations', *TSEG. The Low Countries Journal for Social and Economic History* 19.1 (2022) 87-109.

en de coalitie van actoren om uit deze impasse te komen, ontbraken vooralsnog.

Wat er wel gebeurde was dat Nederland sinds 2019 weer een boerenpartij kreeg: de BoerBurgerBeweging (BBB).⁴⁷ Het was niet zo vreemd dat dit gebeurde op een moment dat de discussie over de landbouw niet langer met name een bestuurlijke was, maar vooral een politieke. Achter de discussies over praktische problemen in de landbouw was de vraag veel meer geworden: welke landbouw kan en wil de Nederlandse samenleving zich nog permitteren? Ondanks zijn naam, zette BBB zich vooral in voor het verdedigen van de bestaande belangen in de landbouw, in plaats van zich te richten op een voor meerdere en brede groepen acceptabele en productieve vorm van landbouw.

Slot

In deze situatie was het moeilijk om in 2023 tot een landbouwakkoord te komen op de manier van het agrarisch bestuursmodel waarin sector, markt en overheid samenwerkten. Die situatie bestond niet meer, en ook de maatschappelijke voorwaarden waaronder het functioneerde, waren niet meer aanwezig, zo heb ik in dit artikel laten zien. Dat deze problematiek geen puur landbouwprobleem is, maar een algemeen maatschappelijk probleem; geen puur Nederlands probleem, maar een probleem dat in veel samenlevingen voorkomt, spreekt voor zich en maakt het nog weer ingewikkelder, omdat die verschillende sectoren en ruimtes elkaar daadwerkelijk beïnvloeden.

Ook al is er geen duidelijke richting, het betekent niet dat er niets gebeurt of niets is gewonnen in de afgelopen jaren. De voorzitter van het (mislukte) Landbouwakkoord pleit ervoor om van de ervaringen te leren en om een landbouwtafel in te richten die zich bezighoudt met de invulling van de agenda, het bewaken van de uitvoering en met generieke beleidsontwikkelingen.⁴⁸ Zo'n landbouwtafel, waarin dus niet alleen

⁴⁷ Parlement.com, 'BBB (BoerBurgerBeweging)'.

<https://www.parlement.com/partij/bbb-boerbürgerbeweging>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁴⁸ Landbouwakkoord, 'Kom in beweging: verslag van de voorzitter van het Landbouwakkoord'.

landbouworganisaties zitten, zou een nieuwe coalitie van actoren kunnen worden. Voorts zijn er allerlei serieuze voorstellen voor een meer duurzame landbouwsector.⁴⁹ Daarnaast zijn er sectorale en regionale pogingen om tot een werkbare oplossing te komen.⁵⁰ Onlangs nog hebben een stel organisaties (overheid, sectorpartijen, markt- en ketenpartijen en maatschappelijke partijen) besloten tot een convenant dierenwelzijn in de veehouderij, waarvan overigens door anderen alweer meteen werd gezegd dat het niet genoeg is.⁵¹

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/05/bijlage-2-verslag-landbouwakkoord>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁴⁹ Bijvoorbeeld: I.J. De Boer en M.K. van Ittersum, *Circularity in agricultural production* (Wageningen 2018); A.P. Bos, e.a., *WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur* (Wageningen 2023); M. Vink en D. Boezeman, *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering* (Den Haag 2018); H. Lintsen, F. Veraart, J.P. Smits, en J. Grin, *De Kwetsbare Welvaart Van Nederland 1850-2050. Naar Een Circulaire Economie* (Amsterdam 2018); WKR, 'Briefadvies 'Boeren in een veranderend klimaat''.

<https://www.wkr.nl/documenten/rapporten/2024/12/11/briefadvies-boeren-in-een-veranderend-klimaat>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁵⁰ J.D. van der Ploeg, *Gesloten vanwege stikstof. Achtergronden, uitwegen en lessen* (Groningen 2023); B. Bock en H. Wiskerke, 'Voedsel van ver en dichtbij. Verschuivende relaties in de voedselketen' in: A. van der Heide ed., *Tien essays over de internationale vervevenheid van ons voedselsysteem* (Den Haag 2024) 113-123; Volkskrant, 'Bij gebrek aan overheidsbeleid doen deze Friese boeren zelf aan landschapsbeheer'. <https://www.volkskrant.nl/binnenland/bij-gebrek-aan-overheidsbeleid-doen-deze-friese-boeren-zelf-aan-landschapsbeheer~b36e3beb/>, geraadpleegd 22 augustus 2025; Nieuwe oogst, 'Landbouw Collectief bereikt stikstofakkoord'.

<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/11/19/landbouw-collectief-bereikt-stikstofakkoord>, geraadpleegd 22 augustus 2025; NRC, 'De BBB gedeputeerde die strenger wilde zijn dan het kabinet kwam tegenover boeren te staan'.

<https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/30/de-bbb-gedeputeerde-die-strenger-wilde-zijn-dan-het-kabinet-kwam-tegenover-boeren-te-staan-hoe-meer-natuur-erbij-komt-hoe-minder-ruimte-wij-krijgen-a4901720>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

⁵¹ 'Convenant "Stappen naar een dierwaardige veehouderij"'.

<https://open.overheid.nl/documenten/f978da79-eca3-4c7e-a8d1-460c977871ae/file>, geraadpleegd 22 augustus 2025; Volkskrant, 'Opinie: We zullen later met schaamte en afschuw terugkijken op het systeem van dierenleed'. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-we-zullen-later-met-schaamte-en-afschuw-terugkijken-op-het-systeem-van-dierenleed~b2fb6091/>, geraadpleegd 22 augustus 2025.

Op een geheel ander niveau, binnen de EU, speelt de discussie over de Green Deal.⁵²

Er is kortom veel activiteit. Wat ontbreekt is een breed aanvaard raamwerk dat richting aan oplossingen en legitimiteit aan coalities van actoren kan verschaffen. Bij afwezigheid daarvan kunnen we de komende jaren nog veel protesten en maatschappelijke strijd verwachten.

⁵² Europese Commissie, ‘The European Green Deal’. [‘https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en), geraadpleegd 22 augustus 2025; Rijksoverheid, ‘Green Deal aanpak’. [‘https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal), geraadpleegd 22 augustus 2025.