

# **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**W 11  
Landbouwbeleid in de EG:  
het besluitvormingsproces**

S. L. Louwes

's-Gravenhage, januari 1986

Verkoopprijs f 10.--. Exemplaren van deze uitgave zijn uitsluitend te bestellen door vooruitbetaling op giro 751, ten name van Distributiecentrum Overheidspublikaties DOP, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, onder vermelding van het ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 0696 1

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1.	INLEIDING	1
2.	POLITICOLOGISCHE ASPECTEN VAN EEN ECONOMISCH BELEID	2
3.	HET POLITIEKE BESLUITVORMINGSPROCES	3
3.1	<u>Nadere omschrijving van het politieke proces</u>	3
4.	HET LANDBOUWPOLITIEKE CIRCUIT IN NEDERLAND	9
4.1	<u>Inleiding</u>	9
4.2	<u>De politieke functie van de standsorganisaties</u>	12
4.3	<u>De standsorganisaties: hun interne structuur en ideologie</u>	14
4.4	<u>De standsorganisaties in het politieke systeem</u>	21
5.	HET LANDBOUWPOLITIEKE CIRCUIT IN DE EEG	29
5.1	<u>Een korte historische inleiding</u>	29
5.2	<u>Totstandkoming van het landbouwpolitieke circuit in de EEG</u>	36
5.3	<u>De werking van het circuit: de verkokering</u>	43
5.4	<u>De werking van het circuit: de "verdelende" oriëntatie</u>	45
5.5	<u>De werking van het circuit: de invloed van de landbouworganisaties</u>	47
6.	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN EEN BLIK IN DE TOEKOMST	56
6.1	<u>Het landbouwpolitieke circuit en het GLB: vier stellingen</u>	56
6.2	<u>De immobiliteit van het beleid: balans tussen politieke "voordelen" en economische "kosten"</u>	59
6.3	<u>Reactie van het landbouwpolitieke circuit op toenemende druk tot aanpassing</u>	62
6.4	<u>Résumé</u>	65
	LITERATUURLIJST	67
	NOTEN EN REFERENTIES	68

## 1. INLEIDING

Centraal in het Europese integratieproces staan de politieke systemen der lidstaten. Het verloop van het integratieproces wordt bepaald door de wijze waarop deze systemen interageren en de bereidheid ervan bevoegdheden aan een te scheppen centraal politiek systeem (de Gemeenschapsorganen) over te dragen. In de discussie over de Europese integratie zijn tot nu toe voornamelijk drie gebieden van politiek ingrijpen in de discussie betrokken: het gebied van het economisch beleid (KSG, EEG, Euratom), van het buitenlands beleid (EPG, "l'Europe des patries" van de Gaulle en de EPS van nu) en ten slotte het defensiebeleid (de EDG). Alleen op het eerstgenoemde gebied heeft een overdracht van bevoegdheden aan ingestelde supranationale organen plaatsgevonden. Voor de overige domeinen van beleid heeft men zich beperkt tot intergouvernementeel overleg en is nog nauwelijks van integratie sprake.

Uit het voorgaande blijkt dat voor een nadere studie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) twee punten van belang zijn:

- a. het integratieproces is in eerste instantie een politiek proces en als zodanig aan politieke wetmatigheden onderhevig;
- b. het GLB als deel van het economisch beleid heeft zijn vorm gekregen via een nieuw gevormd politiek systeem. Bestudering van ontstaan en functioneren van dit nieuwe systeem is noodzakelijk voor het begrijpen van het GLB.

In het eerste deel van dit rapport zal nader worden ingegaan op de politicologische aspecten van het integratieproces en wel gericht op de economische dimensie ervan. Vervolgens zal aandacht besteed worden aan het tot stand komen van het aparte politieke systeem dat de overgedragen bevoegdheden aan de EG-organen op zich genomen heeft. Vooral het tot stand gekomen, in grote mate onafhankelijk opererende landbouwpolitieke circuit zal hierbij in het middelpunt van de belangstelling staan. Aan het ontstaan van een dergelijk onafhankelijk circuit in Nederland sinds het einde van de

vorige eeuw wordt ruim aandacht geschonken, omdat het een goed voorbeeld vormt voor het ontstaan en functioneren van dergelijke circuits in de andere lidstaten van de EG. Ten slotte zal geprobeerd worden enkele van de aangetoonde regelmatigheden uit het verleden te extrapoleren naar de toekomst. Hierbij dient wel nu reeds te worden aangetekend dat momenteel een discussie gaande is over een hervorming van het GLB (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid), die een doorbreking van de immobiliteit, die dit beleid in de afgelopen vijftig jaar heeft gekenmerkt, kan inhouden en een ander evenwicht kan doen ontstaan tussen politieke wil van het landbouwpolitieke circuit enerzijds en economische wetmatigheden anderzijds. Een en ander zal het kijken in de toekomst niet vergemakkelijken.

## 2. POLITICOLOGISCHE ASPECTEN VAN EEN ECONOMISCH BELEID

Economen hebben zich uitvoerig met het economisch beleid beziggehouden, maar hebben zich daarbij overwegend monodisciplinair opgesteld. Uitgaande van de door het politieke systeem genomen maatregelen, hebben zij geprobeerd deze in te delen en te klasseren, de effecten ervan op het economische proces te beschrijven en de doelmatigheid ervan te onderzoeken. Doelmatig in de zin van een passen binnen een concept zoals bijvoorbeeld de welvaarts-theorie (objectief rationeel zou men kunnen stellen), dan wel op grond van doelen zoals aangegeven door diverse spelers binnen het politieke systeem.

In het laatste geval beperkte men zich tot onderzoek in hoeverre de genomen maatregelen effectief waren om de gestelde doelen te bereiken. Meestal bleek bij deze benadering dat de aangegeven doelen vaag waren en zich pas gedurende het besluitvormingsproces vormden, zodat er geen onafhankelijkheid bestond tussen doelen en genomen maatregelen. Vaak zijn de aangegeven doelen slechts façades om de genomen maatregelen achteraf te rechtvaardigen, en geven zij weinig uitsluitel over de werkelijke motivering van de aan het onderhandelingsproces deelnemende spelers. Dit proces leidt meestal tot een compromis waarbij niemand bereikt wat hij wil bereiken en men is daarom terughoudend

zijn doeleinden van te voren te scherp te formuleren opdat na afloop van het proces niet vastgesteld kan worden in hoeverre men verloren dan wel gewonnen heeft. Vanwege deze onduidelijkheid van de discussie over de doeleinden in de praktijk, trokken economen zich veelal terug in hun eigen domein. Meestal uitgaande van de hen bekende aanpak van de vrije markteconomie, werd het beleid beoordeeld aan de hand van de uit dit concept af te leiden allocatieregels. Een normatieve aanpak dus, gebaseerd op economische wetmatigheden. Het gevoerde beleid bood hierbij aanleiding tot veel kritiek, die dan ook op royale wijze werd gespuid. Veel minder echter werd getracht te analyseren waarom politici deden wat ze deden. Door dit als het ware buitensluiten van de politieke wetmatigheden, die het politieke proces beheersen, bereikten de economen wel een grote mate van consensus onder elkaar over wat een rationeel beleid zou kunnen zijn, maar verloren zij tegelijkertijd aan gehoor bij de politici. Omdat het gekozen kenobject van de economen zich niet dekte met de werkelijkheid waarin de politici leefden, verloren hun adviezen aan relevantie bij het besluitvormingsproces (0).

Iemand die zich ten doel stelt economisch beleid en met name landbouwbeleid en de verschijnselen die zich daar voordoen te bestuderen, zal zich derhalve zowel met het gedrag van politici als van producenten en consumenten bezig dienen te houden om enig inzicht in de zich afspelende politieke en economische processen te verkrijgen.

### 3. HET POLITIEKE BESLUITVORMINGSPROCES

#### 3.1 Nadere omschrijving van het politieke proces

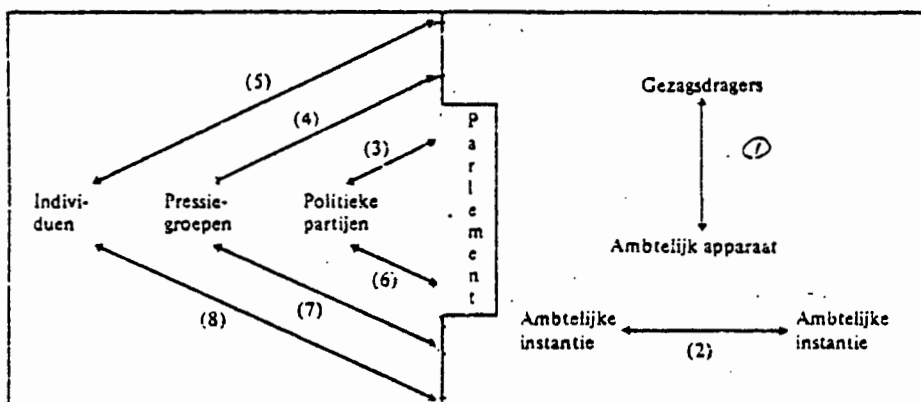
Wij zullen ons dus bezig dienen te houden met politici van "vlees en bloed" en niet met het maximaliseren van de "sociale welvaartsfunctie" van een het algemeen belang dienende "welwillende dictator", of een "verlicht despoot" zo men wil.

Alle maatregelen, indien gewenst door een belangenorganisatie, dan wel aangegeven door een adviseur zullen het politieke proces moeten passeren, door deze politieke molen gemalen moeten worden, voordat ze gerealiseerd kunnen worden. Of, zoals Schmitt het uitdrukt, hun legitimatie vinden (1).

Om dit proces nader te beschrijven zullen eerst de elementen en hun onderlinge relaties moeten worden aangeduid van het politieke systeem waarbinnen dit proces zich voltrekt, en welke van wezenlijke invloed zijn op de afloop van dit proces.

Voor een nadere detaillering van het politieke systeem kunnen wij uitgaan van het schema, zoals dat door Rosenthal e.a. wordt gegeven (2).

Schema 1 Politiek en bestuur: acht relaties



De elementen van dit politieke systeem zijn achtereenvolgens: de individuen, de belangengroepen en de politieke partijen, die zoals de Duitsers het zo kernachtig uitdrukken alle verkeren "im vorparlementarischen Raum" en waarbij de laatste twee erop gericht zijn de individuele burgers bij het politieke proces te betrekken, en om ze op een door hen beïnvloede wijze van hun stemrecht gebruik te laten maken. Het overige deel van het politieke systeem wordt door Rosenthal c.s. aangeduid met de term "Openbaar Bestuur" en omvat o.a. het parlement en de regering, de laatste nog weer te verdelen in gezagsdragers en het ambtelijk apparaat. Tussen de diverse elementen van het systeem bestaan nu relaties waarlangs informatie, invloed en gezagslijnen lopen, de laatste daarvan zijn in in onze politieke democratische staatsvorm vrij nauwkeurig gedefinieerd. In totaal onderscheiden Rosenthal e.a. een achttal relaties, die door hen nader worden geanalyseerd. Het zou hier te ver

voeren op al deze relaties nader in te gaan. Wij zullen ons hier beperken tot die relaties die voor onze analyse van belang zijn, namelijk die relaties, die betrekking hebben op belangengroeperingen.

Centraal in onze parlementaire democratische staatsvorm staat de niet in het schema opgenomen kiezer die periodiek geroepen wordt om de samenstelling van een aantal vertegenwoordigende lichamen te bepalen door het uitoefenen van zijn kiesrecht. Hij kan daarbij uit door partijen samengestelde lijsten van kandidaten kiezen. In het boven gegeven schema is het vertegenwoordigende lichaam het parlement. De samenstelling van dit parlement is op zijn beurt weer bepalend voor de politieke samenstelling van de regering, die op zijn beurt als het ware de motor gaat vormen van het politieke sturen (m.b.v. het haar onderhorige ambtelijk apparaat), doordat zij het initiatief neemt voor wetgevende taken en de uitvoering ervan voor haar rekening neemt via de haar in een begroting ter beschikking gestelde middelen. Een en ander echter niet dan nadat de nodige goedkeuring ervan van het parlement is verkregen. Dit is in grove lijnen de formele verhouding tussen de diverse elementen van het politieke systeem, maar deze formele omschrijving zegt nog niets over de wijze waarop het politieke proces verloopt, zolang de doelstellingen van de diverse "actores" niet worden aangegeven. Het is hier dat de economen vaak te kort schieten in hun analyses wanneer zij zich een soort collectief beleefd algemeen belang voorstellen dat zich dekt met de op grond van hun marktvoorstellungen gebaseerde efficiency van de allocatie van schaarse middelen. Van Winden en Van Veldhoven citerend achten wij het niet realistisch om te veronderstellen, zelfs indien het mogelijk zou blijken in een concrete situatie zoiets als het algemeen belang te formuleren, dat mensen - ook bij de overheid - vrijwillig hun gedrag daarnaar zouden richten (3).

Ook Schmitt constateert, niet zonder spijt, dat de economen moeten ondervinden dat hun adviezen, die op grond van hun theoretische overwegingen het beste resultaat voor de gemiddelde burger beloven, en dus door deze gemiddelde burger, alias kiezer, aanvaard zouden moeten worden, niet door het politieke systeem worden overgenomen



en in maatregelen worden omgezet. Handelen de politici dan tegen het belang van de burgers? Zijn politici dan irrationeel, of zoals hij het stelt: het gaat om de "Rationalität der Legitimation und nicht um die Legitimation der Rationalität". Het is in het pas enkele decennia lang ontgonnen terrein van de "nieuwe politieke economie" (4) dat wij nu terechtkomen.

In dit terrein komt men eigenbelang maximaliserende kiezers, stemmen sprokkelende politici en begrotingsmaximaliserende bureaucraten tegen. Uitgangspunt van deze analyse vormt de aanname dat alle deelnemers aan het politieke proces in principe uitgaan van hun eigen belang. Op grond van dit uitgangspunt worden in deze politicologische denkrichting onder meer twee tendenties afgeleid, die wij voor de werking van het landbouwpolitieke proces van overwegend belang achten, en die wij als uitgangspunt nemen voor onze verdere analyse. Aan de eerste tendentie is door de Commissie Vonhoff de naam "verkokering" toegekend, een "verkokering" die bijna overal optreedt in het interactiepatroon tussen belangengroeperingen en de andere elementen van het politieke systeem. De tweede tendentie zouden wij (in navolging van Olson) de verdelende oriëntatie van de belangengroeperingen willen noemen.

#### 1. De "verkokering"

De eerste algemene tendentie waarvoor wij hier de aandacht willen vragen is voor de door de Commissie Vonhoff met "verkokering" aangeduide tendentie van het zich vormen van gesloten, nagenoeg onafhankelijke politieke circuits, waarbinnen zich een grote invloed van belangenorganisaties kan kanaliseren in een bepaald veld van politieke activiteiten.

De overheid heeft te maken met een veelheid van maatschappelijke sectoren, waarbij zij een zeker evenwicht moet vinden in de behandeling van al die sectoren opdat er een evenredige verdeling van lusten en lasten plaatsvindt en een zekere samenhang in het beleid voor al die sectoren wordt gebracht. De Commissie Vonhoff noemt ze respectievelijk de eerste en de tweede wereld. De eerste wereld is de wereld van de sectorministers, de wereld van

het "koninkrijk van de veertien niet verenigde departementen", zoals de Commissie ze ietwat bouderend noemt.

Dit is de wereld van het deelbeleid, waar in honderden kleinere of grotere eenheden geopereerd wordt, waar het maatschappelijke veld nagenoeg geheel verkaveld is. Ieder departement heeft daarbij zijn eigen kavels, die door de ambtenaren zorgvuldig worden bewaakt en afgeschermd tegen de invloeden van andere departementen, en waarbinnen in relatief nauw overleg met de belangenorganisaties, die op de kavel actief zijn, wordt samengewerkt. Regering, parlement en ambtenaren vormen samen met de betrokken belangenorganisaties vaak gesloten circuits waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt. Ondoordringbare circuits, waar alleen sector-specialisten uit de Kamer enige toegang hebben; ware broeikasen voor geïsoleerd beleid, zich vaak zelfs aan de aandacht van de sectorminister onttrekkend, die meer aan zijn hoofd heeft. De tweede wereld, de wereld van de integratie, met de ministerraad als centraal element is daarentegen zeer zwak. De minister van Financiën is meestal nauwelijks in staat een zekere begrotingsdiscipline te handhaven.

## 2. De "verdelende" oriëntatie van belangengroeperingen

In het algemeen is de kiezer zich ervan bewust dat hij maar over één stem beschikt en hij zal derhalve geen al te grote invloed aan zijn stemgedrag toekennen. Hiermee in overeenstemming zal hij zich meestal maar weinig moeite getroosten om precieze informatie over de diverse partijprogramma's te verkrijgen. Hij zal zich hierbij vooral richten op die onderdelen van de partijprogramma's, die hem direct aangaan in zijn maatschappelijke of economische positie. Zijn behoren tot een bepaalde sociale groep zal dus vooral zijn stemgedrag bepalen, daar zich hier het duidelijkst zijn eigenbelang aftekent en het zich voor hem loont nauwkeurig van de ontwikkelingen op de hoogte te blijven. De belangengroep zal eenzelfde oriëntatie nastreven, daar bij het behalen van een eventueel succes, de voordelen alleen over leden van de groep worden gespreid en niet over de gehele gemeenschap. Beter een groter stuk van een kleinere nationale "koek" dan een kleiner deel van een iets grotere, is het devies.

De eerste wereld van de "verkokerde" circuits is het ideale klimaat waarin deze "verdelende oriëntatie" van de belangengroeperingen kan gedijen. In zo'n "verkokerd" maatschappelijk veld vindt nauwelijks een systematische en zorgvuldige afweging plaats over de vraag of voor de gevraagde voorziening de heffing - belastingen en sociale premies - dan wel de marktprijs als bekostigingsmiddel de voorkeur verdient. In de praktijk vindt de bekostiging veelal plaats door afwenteling op de belasting- en premiebetaler, terwijl de leden van een sociale groep vaak alleen van de voorziening profiteren. Dit is door Olson geformuleerde principe in optima forma in werking. Het inschakelen van overheidsmiddelen voor bekostiging leidt op deze manier tot een splitsing tussen beslissen, betalen en genieten. De overheid, in casu het gesloten circuit beslist, de gebruiker van het gratis door de overheid ter beschikking gestelde geld of de ontvanger van de uitkering of de subsidie geniet ervan en de belasting- of sociale premiebetaler betaalt.

Dat een dergelijke situatie door een belangengroepering gewenst en nagestreefd wordt is heel begrijpelijk; dat de overheid er aan meewerkt veel minder. Een overheid die aldus toelaat dat private kosten worden doorgeschoven naar het publieke budget.

Indien men echter de overheid weer ziet als een organisatie, waarvan de leden, respectievelijk de sectorminister, de kamerspecialist en de ambtenaar elk voor zich naar een maximale eigen positie streven en daarmee hun eigenbelang dienen, dan wordt het gedrag van de overheid als collectieve besluitvormer veel duidelijker (5).

Koopmans e.a. trekken uit het voorgaande de volgende conclusies:

- Het streven naar conflictminimalisatie binnen de regering leidt tot non-interventie en als gevolg daarvan tot een hoge graad van verzelfstandiging van de verschillende beleidssectoren.
- In het parlement doet zich hetzelfde verschijnsel voor. Er vindt als het ware een stilzwijgende stemmenhandel plaats. Non-interventie houdt in dat men de belangen van een andere groep stilzwijgend steunt in ruil voor steun

aan de eigen groep. Een en ander leidt tot een haast collectieve druk uitgaven op het overheidsbudget af te wentelen.

Het gedrag van de ambtelijke dienst sluit hierop aan.

- Er is een grote harmonie tussen de conflictminimaliserende sectorministers, de vaste commissies en de budgetmaximaliserende onderdelen van de ambtelijke dienst, leidend tot een voortdurende opwaartse druk op de overheidsuitgaven, met als vrijwel enige tegendruk die van de minister van Financiën, enige verdediger van de balansen van de belasting- en sociale premiebetaler.

Het is zonder meer duidelijk dat er in de praktijk meestal een verband tussen het voorkomen van de door de beide tendenties aangeduide situaties bestaat, in die zin dat een "verkokerde" situatie bij de politieke circuits een ideaal klimaat vormt voor het gedijen van een "verdelende" oriëntatie bij het nastreven van belangen in het circuit. Toch zouden wij niet zover willen gaan met te stellen dat de ene (het "verkokerde" circuit) een noodzakelijke voorwaarde is voor het andere (de "verdelende" oriëntatie) of dat men de laatste uit de eerste kan afleiden.

Wel is echter zeker dat de beide tendenties, of zo men wil politicologische wetmatigheden, een grote invloed hebben op het politieke besluitvormingsproces en op het beleid, dat daaruit voortvloeit.

#### 4. HET LANDBOUWPOLITIEKE CIRCUIT IN NEDERLAND

##### 4.1 Inleiding

In deze paragraaf zullen wij het landbouwpolitieke circuit nader beschrijven, zoals dat zich in Nederland in de afgelopen decennia heeft gevormd, en daarbij trachten aan te tonen dat de door ons in de vorige paragraaf genoemde beide tendenties veel invloed hebben gehad op de vorming van dit circuit en op het daaruit resulterende beleid. Nederland wordt hierbij mede gezien als een voorbeeld voor de situatie in de andere lidstaten van de EG, waar zich ook landbouwpolitieke circuits hebben ontwikkeld, die in grote lijnen overeenkomen met die in Nederland en die

te zamen de basis vormen voor het ontstane EG landbouw-politieke circuit.

Uitgangspunt van onze beschouwing zijn de landbouworganisaties, en met name die organisaties die de algemene belangen van de boeren behartigen. In Nederland worden ze met de naam standsorganisaties aangeduid. Samen met de landarbeidersorganisaties vertegenwoordigen zij alle in de landbouw werkzame personen.

In Nederland zijn de landbouworganisaties zogenaamd "verzuild", dat wil zeggen, er is niet één standsorganisatie, er zijn er drie: respectievelijk katholiek, protestant en algemeen. Deze scheiding is overigens niet absoluut: in dominerend katholieke gebieden zijn ook wel andersdenkenden lid van de katholieke standsorganisatie; de "algemene" organisatie is niet anti-kerkelijk, telt ook wel katholieken en (meer) protestanten onder haar leden, maar omvat in het algemeen boeren, die hun geloof niet bepalend achten voor de keuze van hun organisatie en/of hun politieke partij.

Deze verzuiling heeft overigens niet altijd bestaan. De in de vorige eeuw werkzame (algemene) landbouworganisaties representeerden meer de grote boeren of zelfs (ten dele) de "landedelman" (al is hun aantal in Nederland klein geweest), en was in veel mindere mate een organisatie van de kleine boeren. De eerste Landbouw"genootschappen", zo'n 125 jaar geleden opgericht in enkele delen van Nederland, waren provinciaal, althans regionaal van karakter. Tegen het einde van de 19e eeuw, verenigden zij zich in het Nederlands Landbouwcomité, in 1918 "Koninklijk" geworden, sedertdien bekend als KNLC. Niet zo lang daarna - 1896 - kwam met de oprichting van de Nederlandse Boerenbond een scheuring in de eenheid van organisatie. Pas in 1912 kreeg deze laatste het predikaat "katholiek"; sedert 1929 draagt zij de naam "Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond", KNBTB.

De Nederlandse Boerenbond bedoelde aanvankelijk een inter-confessionele organisatie te zijn, dat wil zeggen toegankelijk voor alle christenen. De koerswijziging in de Nederlandse Boerenbond leidde op haar beurt tot een eigen organisatie van de protestants-christelijke boeren, die in 1918 de Christelijke Boeren- en Tuindersbond - CBTB - oprichtten.

Deze drie landbouwstandsorganisaties staan nu bekend als de "centrale" landbouworganisaties (3 CLO's), respectievelijk vertegenwoordigende een groot aantal gewestelijke maatschappijen (KNLC), boerenbonden (KNTB) of afdelingen (CBTB).

De taak van deze standsorganisaties heeft in de periode voor de landbouwcrisis in de jaren dertig grotendeels gelegen op het gebied van het onderwijs. De ruimte die in Nederland werd gelaten voor bijzonder onderwijs heeft mede bijgedragen tot de verzuiling. De standsorganisaties konden hierdoor, met behulp van overheidssubsidies, eigen onderwijsinstellingen scheppen.

Naarmate de overheid meer bemoeiing kreeg met het sociaal-economische leven, breidde ook de taak van de landbouworganisaties zich uit. Centraal daarin kwam de landbouwpolitiek te staan - tot dusverre voornamelijk tot uiting komende in markt- en prijsbeleid; hierop wordt uitvoerig teruggekomen - andere punten van belang zijn: pacht, mechanisatie, samenwerkingsvormen, ruilverkaveling, planologie, belastingvraagstukken, en dergelijke (6).

De afscheiding uit het KNLC van twee groepen boeren en tuinders heeft niet tot een absolute scheiding tussen de 3 CLO's geleid. Al spoedig werd de behoefte gevoeld aan samenwerking, opdat de "landbouw" als eenheid tegenover de rest van de belangenorganisaties in de maatschappij kon worden gepresenteerd.

Geleidelijk is de samenwerking tussen de 3 CLO's sterker geworden dan de verschillen, door de scheidslijnen aangeduid. Op de oorzaken hiervoor zal nog nader worden teruggekomen bij de behandeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

De scheiding tussen de drie landbouworganisaties heeft in zoverre een nuttig effect gehad, dat deze een goed hulpmiddel is geweest voor een verbinding tussen elk der standsorganisaties en de politieke partij van hun kleur.

#### 4.2 De politieke functie van de standsorganisatie

Om de functie van een landbouworganisatie te begrijpen is misschien dienstig nog eens op een andere wijze als hiervoren waar wij ingingen op een aantal wetmatigheden van het politieke proces, dit proces en zijn functie te

benaderen, en wel via het model van Easton. Deze schrijver richt zijn aandacht niet zozeer op de verdelende dan wel op de allocatieve functie van economische waarden en op de functie van het verbindende conflict regeling. Het gaat bij hem niet alleen om economische waarden maar om waarden in het algemeen. Onder politiek verstaat hij: "that system of interaction in any society, through which binding or authoritative allocations are made and implemented". De beslissingen van het politieke systeem kunnen bindend zijn, omdat er sancties op overtredingen staan, afgeleid van de aan de overheid verleende macht. Door dit politieke systeem, waarvan wij de elementen hierboven beschreven hebben, verloopt in onderlinge interactie tussen deze elementen en met de omgeving een politiek proces, welke interacties in drie categorieën kunnen worden ingedeeld, namelijk invoer, doorvoer en uitvoer (7).

De eerste en laatste van de genoemde categorieën zijn de impulsen die het politieke systeem met haar maatschappelijke omgeving uitwisselt. De invoer bestaat daarbij uit signalen, eisen en verlangens die op het politieke systeem afkomen. Deze signalen, eisen en verlangens kunnen zowel afkomstig zijn van individuele burgers als van georganiseerde deelbelangen. De Commissie Vonhoff duidt er in navolging van de WRR op dat van deze georganiseerde deelbelangen zowel in aantal als in belang de invloed toeneemt. De Commissie wijst daarbij naast het bovengenoemde punt op de daardoor toenemende verstrengeling tussen de overheidsorganisatie en het maatschappelijke veld.

Easton onderscheidt naast het afgeven van signalen en het formuleren van eisen een derde vorm van invoer, namelijk de ondersteuning (support) die de belangengroeperingen leveren (zie noot 7).

Onder steun verstaat Easton politieke steun aan die elementen van het openbaar bestuur, die voor het voldoen aan de eisen de nodige beslissingen kunnen nemen in de vorm van stemmen of een andere vorm van ondersteuning. Steun kan namelijk ook negatief zijn, dat wil zeggen men onthoudt zijn steun. Door deze invoercategorie van steun wordt een terugkoppelingsmechanisme in het proces aangebracht. De door de belangengroeperingen alsmede ook door de

politieke partijen, het andere element "im vorparlamentarischen Raum" aangeboden steun is begrijpelijkerwijs evenredig met de mate waaraan de geformuleerde eisen is voldaan. Hiermede worden de categorieën invoer en uitvoer met elkaar verbonden, met daartussen de doorvoer van het Openbaar Bestuur. Hiermede wordt tevens het dynamische karakter van het politieke proces beklemtoond. Onder uitvoer kan men hier verstaan alles wat de overheid (als alternatieve term te gebruiken voor Openbaar Bestuur) produceert aan goederen en diensten, alsmede alle door de overheid genomen maatregelen, dat wil zeggen ingezette bestuursinstrumenten. In dit terugkoppelingsmechanisme kan men weer een aantal fasen onderscheiden. De eerste fase wordt gevormd door de wijze waarop de betrokkenen op de overheidsmaatregelen reageren. Hoe hebben zij de gevolgen van bepaalde beslissingen van de overheid opgenomen? Zijn zij bevredigd, is aan hun eisen voldaan? Of met andere woorden, hoe zijn de genomen maatregelen door de betrokkenen "gepercipieerd"? In een volgende fase zullen deze individuele percepties verwoord moeten worden en aan de overheid overgebracht in de vorm van het al of niet stellen van nieuwe eisen en het al of niet aanbieden van steun. Zo vindt als het ware in een voortdurend proces van hoor en wederhoor het overheidsbeleid zijn vorm, waarbij partijen en belangengroeperingen als intermediair dienen tussen de burger en de overheid.

Doel en functie van de landbouworganisatie is in eerste instantie de belangen van de boeren, werkzaam in de landbouw te behartigen door de wensen van de landbouw bij de overige elementen kenbaar te maken en te ondersteunen, en tegelijkertijd bij de eigen achterban een zo groot mogelijke consensus te bereiken over de door haar geformuleerde wensen opdat haar leden bereid zijn zich voor de vervulling van die wensen volledig in te zetten.

#### 4.3 De standsorganisaties: hun interne structuur en ideologie

Zoals het woord het reeds uitdrukt draait het bij de standsorganisatie om twee punten, namelijk organisatie en stand. Organisatie is vereist om de formulering van eisen zodanig te laten verlopen dat een zo groot mogelijke mate van consensus wordt bereikt tussen leden en bestuur.



Hiertoe is in elk geval een goede organisatie vereist opdat de wederzijdse informatie zo goed mogelijk verloopt en zo weinig mogelijk ruis bevat. Organisatie is ook vereist om een zo groot mogelijk aantal leden te bereiken. Hoe groter het aantal van de bedrijfshoofden dat lid is van een organisatie - hoe hoger dus de organisatiegraad - des te meer kracht kan de organisatie bij het stellen van haar eisen zetten en des te geloofwaardiger is de steun die zij daarbij aan de andere elementen van het politieke systeem kan bieden.

Het begrip "stand" in de zin van boerenstand is een sociologisch begrip dat uit vorige eeuwen tot ons komt, toen men nog kon spreken van duidelijke scheidslijnen tussen de diverse standen in hun geheel. Wij zullen dan ook niet verder ingaan op het begrip stand, maar gebruiken het hier alleen omdat het nog graag door de landbouworganisaties wordt gebruikt en om er het tweede element van de mate van integratie binnen deze organisatie mee aan te duiden, namelijk de gemeenschappelijke ideologie. De homogeniteit en de samenhang van een groep kan men beschrijven met behulp van de aan de sociologie ontleende begrippen sociale afstand en sociale integratie. Onder sociale afstand kan men verstaan: "mate, waarin men genegen is bepaalde anderen in diverse levensgebieden als partners te aanvaarden" (8). Onder sociale integratie verstaat men de mate van harmonie of disharmonie in het sociaal proces (9). Sociale afstand hangt samen met de mate waarin sociale processen zoals interactie en communicatie tussen personen in bepaalde groepen of de maatschappij in haar geheel voorkomen.

Facetten van sociale afstand kunnen zijn:

1. de frequentie van interactie tussen de personen in kwestie;
2. de precisie van denkbeelden over de voor de personen in kwestie relevante zaken;
3. de intensiteit van gevoelens; en
4. de wilssterkte met betrekking tot voor de personen in kwestie relevante zaken.

Hierbij kunnen zowel personen (landbouwpolitici, collega's) als gebeurtenissen (het weer, de stand der gewassen) als materiële voorwerpen (kunstmest, machines) voor boeren in de

categorie "relevante zaken" vallen (10). Het ligt voor de hand dat er tussen deze kenmerken van sociale afstand veelal een onderling verband bestaat, maar het is niet vanzelfsprekend. Men spreekt nu van een sociaal geïntegreerde groep wanneer alle bovengenoemde kenmerken in de richting van harmonie duiden. Samenwerking en coördinatie van interacties, convergentie van denkbeelden, gelijke gerichtheid van de wederzijdse gevoelens, en een wil tot samenwerking doen alle verwachten dat er samenwerking en coöperatie in de groep zullen heersen.

Over het algemeen kenmerken de onderlinge interacties tussen boeren zich niet door eenzelfde conflict-situatie als die voor vele middenstanders wel het geval is. De boer produceert voor een anonieme markt en hij ziet zijn collega's boeren in het algemeen niet als directe concurrenten. De middenstanders, vooral indien in dezelfde branche in dezelfde wijk, voelen de onderlinge concurrentie wel degelijk en deze concurrentiepositie in het economische vlak heeft zeker ook gevolgen voor de samenwerking in het organisatorisch-politieke vlak. Wel hebben beide in tegenstelling tot andere werkgeversorganisaties hun aantallen gemeen, hetgeen hen tot interessant object voor steunzoekende partijen maakt. Bij de landbouworganisatie zal de convergentie van denkbeelden zich echter over een veel groter domein van economisch beleid uitstrekken dan bij de middenstandsorganisaties.

Het geïntegreerd zijn van een sociale groep vereist in een zich veranderende maatschappij voortdurend bevestiging, mede door aanpassing van de groepswaarden en normen aan deze situatie, of met andere woorden aanpassing van het cultuurpatroon van de groep. Bijvoorbeeld, de grote akkerbouwers uit kleistreken, de vroegere "hereboer" met vaak meer dan tien man personeel, is door de voortschrijdende mechanisatie zijn eigen "eerste" arbeider geworden, hetgeen gepaard ging met een geheel andere levenswijze en sociale status. Toch is hij boer gebleven, en zal als zodanig deze veranderde situatie als groep hebben beleefd en verwerkt.

Het cultuurpatroon van de boer, of zo men wil, de ideologie van de boer is min of meer gesloten ten opzichte van de overige groepen van de maatschappij en scheidt daarmee de boerenstand min of meer af van de rest van de plattelandssamenleving. In Nederland, waar sprake is van een zeer grote openheid van de boeren in de samenleving ten opzichte van de andere groepen, is toch nog wel degelijk sprake van een zeker eigen cultuurpatroon, met nog vele elementen uit een boerenideologie, alhoewel deze niet zover gaat als verwoord in de laatste regel van de "Ballade van den boer" van J.W.F. Werumeüs-Buning, luidend "En terwille van de boer die ploegt besta de wereld voort". De in Nederland verzuilde landbouworganisaties hebben natuurlijk niet eenzelfde cultuurpatroon, alleen al wegens de religieuze verschillen, maar aan de andere kant is het juist de boeren-ideologie die hen bindt.

Wat is nu een ideologie? Helaas, zoveel schrijvers, zoveel definitives; "Onder een ideologie wordt in het algemeen verstaan een systeem van opvattingen dat een uitdrukkelijke rechtvaardiging van de positie van de betrokken groepering inhoudt. Het omvat in de eerste plaats een verwijzing naar de centrale groepswaarden en leidt daaruit normen, doeleinden en verwachtingen af. Ideologie wordt hier dus niet opgevat als een politieke ideologie, maar als een ideologie van een beroepsgroep. Von Beyme, een Duits auteur over belangengroeperingen, noemt ideologie "das Selbstverständnis einer Gruppe" (11). Eisermann, een andere Duitse auteur, spreekt van "... ein jeweiliges Insgesamt von Seins-erklärung, Sinnbedeutung und Wertgebung. Ideologien sind daher Erkenntnissen, Glaubensgehalte, Ueberzeugungen, Gefühle und Wissens-elemente, die sich zu einer mehr oder weniger coherenten Ideengut verdichtet haben. Sie stellen nicht nur Leitmotive des Verhaltens da, sondern dienen auch als "Leitbilder" des Gruppenengagements, dessen Handeln sie Stosskraft verleihen möchten" (12).

In al deze definitives vindt men een aantal gemeenschappelijke elementen terug. Een ideologie behoort tot de psychische sfeer van denken, willen en voelen, het geeft inhoud aan de waarden en normen, van waaruit de mens leeft en het houdt een zekere rechtvaardiging van de mens in

zijn bestaan in. Een ideologie bepaalt mede de wijze waarop de mens zijn medemensen tegemoet treedt en conditioneert zijn gedragingen in de samenleving. Een ideologie heeft derhalve een sterk integrerende functie voor de groep door de rechtvaardiging van zijn positie en door de meestal op emotionele gronden berustende tendentie tot actie ter verdediging van eigen waarden en verwachtingen. Zij dient daarbij tevens als grondslag voor het propageren van de groepsbelangen in het openbaar.

Ideologieën hoeven niet waar te zijn, in die zin dat zij met de feiten overeenstemmen. Zoals elk mens vaak ideeën over zich zelf heeft die niet reëel zijn, zo kan ook een groep vaak ideeën over zich zelf hebben, die niet meer passen bij de feiten, mede terug te voeren op het feit dat ideologieën evenals met name machtsrelaties veelal ontstaan in crisissituaties die in het verleden liggen, en waarbij de ideologieën niet constant worden aangepast aan het heden.

Wat zijn nu de voornaamste elementen van de ideologie van de standsorganisaties? Zoals reeds uit de ontstaanswijze van de drie centrale landbouworganisaties is gebleken liggen deze met name ten aanzien van religieuze waarden tamelijk ver uit elkaar. Niettemin zijn de 3 CLO's verbonden door de ideologie van de "boerenstand" in de Duitse literatuur veelal aangeduid met "Bauerntums-Ideologie". Een eerste element dat steeds wordt onderstreept, is dat de boer anders is dan met name de stedeling. Dit anders zijn berust op een aantal feiten, die het leven en werken van de boer bepalen. In de eerste plaats is daar zijn werken in de natuur met levend materiaal (plant en dier) en in zijn voortdurende afhankelijkheid van weer en klimaat. Hij is de beheerder van de onvervangbare produktiefactor grond. In de tweede plaats is de organisatie van de produktie een van het kleine bedrijf, namelijk het gezinsbedrijf, dat wil zeggen gezin en bedrijf zijn in een eenheid verbonden. "... Throughout all aspects of peasants-life those things which belong to the kinship order - family, status, marriage and death - are inextricably mixed with those that belong to the economic order - occupation, inheritance and property" (13).

Het sociale en economische aspect van het leven zijn zeer nauw met elkaar verweven in dit gezinsbedrijf. Hiermede hangt weer samen de grote mate van zelfstandigheid die de boer als "ondernemer" kenmerkt. Hij kent geen baas boven zich, alhoewel hij, door het feit dat hij in het gezinsbedrijf veelal ook de voornaamste leverancier van arbeid is, uit dien hoofde weer zeer sterk aan zijn bedrijf is gebonden.

Op grond van deze drie karakteristieken van het boerenbedrijf wordt geconcludeerd dat de boer anders is en een eigen positie in de maatschappij inneemt en dat is het tweede element in de ideologie, die eigen positie is een nuttige. In de eerste plaats is hij de leverancier van voedingsmiddelen, zonder welke de maatschappij niet kan bestaan. "Partijbons of minister, koning of kardinaal, de boer moet voor hem winnen het middagmaal", zo luidt de spreuk.

Daarnaast hebben vele landbouwvoormannen ook andere maatschappelijke deugden aan de boerenstand toegedicht. Lübke, een voormalig minister van Landbouw in de Bondsrepubliek, een land waar dit ideologisch denken in veel extremere vormen voorkomt, stelde het volgende: "...Bauern-tum - Strebepfeiler der gesamten gesellschaftlichen politischen und wirtschaftlichen Ordnung. Familienbetriebe, unentbehrlicher Bestandteil der gesellschaftlichen Struktur unserer Volkes. Würden wir sie dem Zug zum Grossbetrieb opfern, wäre dies für unser ganzes soziales Leben verhängnisvoll, würde es eine unentbehrliche Verarmung unseres ganzen soziales Leben bedeuten" (14). Vooral in vroegere jaren werd de boerenstand gezien als een bron van volkskracht, hij vormde een stabiel en gezagsgetrouw element van de bevolking, weinig geneigd tot revolutionaire acties. Alhoewel men in Nederland minder pocht op eigen deugden, vormt toch het idee een nuttig element van de maatschappij te zijn de achtergrond van veler denken en handelen. Dit brengt ons bij het derde element van de boerenideologie. Gegeven dit speciale karakter van de landbouw en gegeven het nut ervan is men gerechtigd tot een speciale behandeling door de overheid, en met name een ingrijpen ten gunste van de inkomensvorming indien de vrije werking van het marktmechanisme, gezien de speciale moeilijkheden waar de landbouw mee kampt, geen redelijk inkomen verschaft. Want tot

dat redelijk inkomen is de landbouw, gegeven het nut van de landbouw voor de maatschappij gerechtigd.

Het onderstrepen van specifieke elementen - of dit nu een boerenideologie is of het vragen van ingrijpen van de overheid ten behoeve van de inkomensvorming - maakt de landbouw tot een van de andere sectoren van het economisch systeem onderscheiden element. In dit opzicht zou men soms van een zekere "verzuiling" van de landbouw kunnen spreken.

Naast de ontwikkeling en in stand houden van een dergelijke ideologie als "bindmiddel" om tot een sterke en hechte organisatie te komen en een "rechtvaardigingsgrondslag" te hebben voor de aan het politieke systeem te stellen eisen, gebruiken de standsorganisaties daarnaast nog een geheel gamma van activiteiten om de interactie tussen de leden in stand te houden, ze daarmee steviger aan zich te binden, met steeds op de achtergrond weer hetzelfde doel de band binnen de organisatie te versterken. Alle drie standsorganisaties beschikken over een netwerk van plaatselijke afdelingen, via provinciale bonden verbonden met de centrale organisatie. (De provinciale bonden heten bij het KNLC maatschappijen; bijv. de Groninger Maatschappij van Landbouw.) Op provinciaal niveau en landelijk niveau bestaan de secretariaten uit volledig betaalde krachten. Door regelmatige vergaderingen van alle leden, op afdelingsniveau een aantal malen per jaar, op provinciaal en landelijk niveau meestal één à twee maal jaarlijks, door het organiseren van conferenties en toogdagen, door frequente bijeenkomsten van besturen en hoofdbesturen is er een zeer druk onderling contact waardoor een regelmatige informatiestroom van de leden naar het bestuur en omgekeerd is gewaarborgd. Deze informatiestroom wordt nog verbeterd doordat elk van de organisaties over een eigen weekblad beschikt, met regionale edities zodat er voor mededelingen van bestuur aan leden een directe weg bestaat. In bijvoorbeeld de Groninger editie van "De Landbode", het weekblad van het KNLC, staat niet alleen wat in het Landbouwschap en in het landelijk bestuur van het KNLC is besproken maar ook verslagen van het Dagelijks Bestuur van de GMvL en zelfs woordelijke verslagen van het Hoofdbestuur van deze Maatschappij. Tevens verzorgen de

organisaties een hele serie van diensten, die soms alleen voor leden toegankelijk zijn, variërend van sociaal-economische voorlichting, via boekhoudbureaus naar onderlinge verzekeringen. (Aan "special incentives", volgens Olson een van de methoden om het "Free Rider" probleem aan te vatten is dus ook gedacht.)

Naast de standsorganisaties bestaat nog een geheel spectrum van andere organisaties, die zich met de meer technische dan wel commerciële activiteiten bezig houden, waarbij als voornaamste de coöperaties zijn te noemen, die in hetzelfde circuit werken en de sociale relaties versterken, doordat dezelfde groep boeren elkaar in steeds wisselende samenstelling ontmoet en spreekt.

Het hoeft na het voorgaande niet te verwonderen dat de landbouworganisaties een zeer hoge organisatiegraad hebben weten te bereiken. Samen schat men het ledental van de 3 CLO's op circa 126.000 leden, hetgeen zeker haast alle landbouwers met hoofdberoep omvat (KNBTB 62.000 leden, KNLC 42.000 en NCBTB 22.000). De landbouwbladen hebben een gezamenlijke oplage van 210.000 exemplaren.

Een hechte en sterke organisatie sluit niet uit dat er ook wel tegenstellingen binnen de landbouw bestaan. Er is zeker een tegenstelling tussen jong en oud. Tussen akkerbouwers en veehouders bestaat er de kwestie van de prijzen voor veevoer, bijvoorbeeld granen en kleine en grote boeren denken ook niet altijd hetzelfde over de problemen. De landbouworganisaties hebben deze tegenstellingen altijd goed weten te overbruggen. Er worden wel steeds pogingen gedaan om tot alternatieve organisaties te komen, maar veel te betekenen hebben ze op het ogenblik niet. In zoverre steken landbouworganisaties gunstig af bij andere ondernemersorganisaties, die wel vaak met grote belangenverschillen en zelfs tegenstellingen te maken hebben, die de consensus en daarmee de organisatorische machtsvorming voortdurend bedreigen.

In het Nederlandse landbouwpolitieke circuit spelen op algemeen niveau de andere categorie van werkenden in de landbouw, namelijk de landarbeidersbonden, slechts een geringe rol op het ons hier interesserende terrein. Als eerste landarbeidersbond werd in 1900 de Algemene

Nederlandse Agrarische Bedrijfsbond (ANAB) opgericht, vier jaar later gevolgd door de Nederlandse Katholieke Landarbeidersbond (St. Deus Dedit) en ten slotte kwam in 1914 de Nederlandse Christelijke Landarbeidersbond (NCLB) tot stand. Alle drie landarbeidersbonden zijn lid van de "Centrale" van hun "kleur" (15). Mede doordat inzet van vreemde arbeidskrachten in de landbouw door de mechanisatie enorm is afgenomen (tot ongeveer een vijfde van het aantal in 1947) is de rol die zij spelen bij het bedrijfsgebeuren in de landbouw nagenoeg evenredig verminderd. Zij richten zich meer op de voedings- en genotmiddelenindustrie, waar zij nu het overgrote deel van hun leden hebben. Wel zijn zij nog in het bestuur van het Landbouwschap, alhoewel niet meer op paritaire basis zoals na de oorlog, vertegenwoordigd en nemen daar aan de besluitvorming over meer algemene problemen van landbouwpolitiek deel.

#### 4.4 De standsorganisaties in het politieke systeem

Om invloed in het politieke systeem uit te oefenen staat de landbouworganisaties, net zoals de andere belangenorganisaties een arsenaal van middelen ter beschikking.

In de literatuur vindt men een verscheidenheid van dergelijke instrumenten opgevoerd. Wij volgen die van Ziche die de volgende indeling geeft:

- neutrale middelen: studies, rapporten, congressen, publikaties en dergelijke;
- lobbyisme;
- stakingen en dreigingen;
- gratis leveren van produkten (Frankrijk!);
- Urabstimmung (directe stemming);
- protestacties (met de trekkers de straat op);
- verstoren van vergaderingen (Mansholt in Kiel in 1970).

Wij voegen aan de lijst van Ziche twee instrumenten toe, die gedeeltelijk wel onder het begrip lobbyisme zouden kunnen vallen, maar toch een enigszins ander karakter hebben, namelijk de instrumenten infiltratie en institutionalisering van contacten. In deze rij van instrumenten van beïnvloeding, in ruwe trekken in volgorde van harmonie naar



conflict, zijn de in Nederland gevolgde strategieën overwegend die van het "harmoniemodel". In het algemeen kan men stellen dat de stijl van beïnvloeding veel rustiger is en minder het conflictmodel volgt dan bij onze oosterburen. laat staan in Frankrijk, waar het meestal veel harder toegaat, de acties veelal eerder een agressief karakter krijgen en waar ook de hele argumentering over en weer veel minder zakelijk en subtiel is. Hierbij dient echter wel te worden aangetekend dat elke belangenorganisatie, ook daar, er altijd op uit is haar beïnvloeding zoveel mogelijk te legaliseren en tot een zo groot mogelijke institutionalisering van zijn belangenvertegenwoordiging te komen. Von Beyme noemt de volgende stadia in de mate van erkenning (16):

- a. op parlementair niveau via de hearing (komt in Nederland nauwelijks voor);
- b. verplichte medewerking aan organisaties respectievelijk commissies van advies; in Nederland met name het geval via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie;
- c. trachten van de overheid bevoegdheden te krijgen zaken zelf te regelen; in Nederland eveneens deels gerealiseerd via de pbo;
- d. parlementaire vertegenwoordiging.

Het belangrijkste succes van de landbouworganisaties na de oorlog is het tot stand komen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geweest, dat wil zeggen, het bereiken van de stadia b. en c. Het stadium d. is door de Nederlandse landbouworganisaties nooit nagestreefd, daar ageren, elk voor zich in de partij van de eigen zuil, veel effectiever was, doordat men via het systeem van de fractiespecialisten veel meer stemmen per fractie kon mobiliseren.

Het is begrijpelijk dat de vooroorlogse crisis en de daaropvolgende grote uitbreiding van het overheidsingrijpen in de economie de gehele discussie over de economische orde weer deed opleven. Terwijl de overheid in het algemeen pragmatisch en ad hoc reagerend ingreep, was de discussie over het al dan niet gerechtvaardigd zijn van dit ingrijpen zeer ideologisch georiënteerd. Het was het tijdperk van de "ismen", liberalisme, socialisme, communisme,

fascisme, enzovoort. In deze discussie vormde de corporatieve staatsgedachte, het corporatisme, in zekere zin in de discussie een middenweg. Die gedachte, op zich een ideaaltype van economische orde, wilde noch het vrije spel der economische krachten, noch de volledige dominerende overheid, maar een ordening door de bedrijfsgenoten, werknemers zowel als werkgevers, via corporaties die daartoe met verordenende bevoegdheden door de overheid zouden moeten worden uitgerust en werkzaam zouden moeten zijn, zowel op sociaal als economisch terrein. Het woord "corporatief" stamde uit het feit dat men deze lichamen per bedrijfstak of bedrijfsgroep wilde instellen.

Na de opneming in 1938 in de Grondwet (17) van de mogelijkheid tot schepping van deze organen (openbare lichamen), werd in 1950 de Wet op de bedrijfsorganisatie afgekondigd. In zekere zin was deze wet nodig om de gehele door de bezetter tijdens de oorlog geïntroduceerde publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, de zogenaamde "Organisatie Woltersom", opnieuw te regelen en in te voegen in een eigen op te bouwen stelsel.

De standsorganisaties hadden al sinds de landbouwcrisispolitiek van de jaren dertig getracht op de uitvoering van diverse maatregelen invloed te krijgen en medeverantwoordelijkheid daarvoor te dragen. De later in de PBO uitmondende gedachten van een corporatieve ordening van het economisch leven viel bij de standsorganisatie in goede aarde. De drie "zuilen" hebben elkaar dan ook kunnen vinden, zij het elk vanuit een ander beginsel:

- voor de katholieken werd dit streven gedragen door het subsidiariteitsbeginsel;
- de protestants-christelijken baseerden een en ander op het uitgangspunt van soevereiniteit in eigen kring;
- de socialisten op de wenselijkheid van de decentralisatie van bestuur.
- voor de liberalen ten slotte betekende het een vermindering van de almacht van de staat ten voordele van het bedrijfsleven.

Moeilijker lag het punt van de, inherent aan de PBO-gedachte, vereiste samenwerking tussen bedrijfsgenoten, dat wil zeggen tussen boeren en landarbeiders.

De gedachte aan een samenwerking tussen werkgevers en werknemers was echter al gegroeid ten tijde van de crisis en werd tijdens de oorlog nader uitgewerkt. In 1946 was de landbouw eigenlijk al klaar voor een pbo. Men heeft toen getracht een organisatie, in de zin van het later bij de wet geregelde bedrijf, met medewerking van de overheid tot stand te brengen, maar deze laatste gaf voorrang aan de samenstelling van een raamwet, zoals die dan in 1950 tot stand kwam in de vorm van de reeds genoemde Wet op de Bedrijfsorganisatie. Pas toen kon het Landbouwschap officieel tot stand komen. Bij algemene maatregel van bestuur werd het Landbouwschap dan ook opgericht op 16 februari 1954. In de tussenperiode heeft men de beoogde samenwerking - en daarmee tevens de representatie van de landbouw tegenover de overheid - gestalte gegeven in de privaatrechtelijke Stichting voor de Landbouw.

Ten aanzien van de onder b. en c. genoemde legitimering van de beïnvloeding moet wel gesteld worden dat de regelmatige contacten van veel groter belang zijn geworden dan de overdracht van de verordenende bevoegdheden. Verreweg de belangrijkste verordenende bevoegdheid is geworden de bevoegdheid tot het opleggen van heffingen op de "bedrijfsgenoten" waardoor een solide en brede financiële basis geschapen kon worden voor een krachtig en uitgebreid secretariaat van bekwame medewerkers, die hun "vis à vis" op het ministerie enerzijds de nodige informatie weten te verschaffen en anderzijds het nodige tegenwicht in de discussies weten te leveren. Belangrijkste functie van het Landbouwschap is dus geworden de belangenbehartiging van allen die in de landbouw werkzaam zijn. Een wezenlijk element in deze representatie is het periodieke overleg met het Ministerie van Landbouw. Daarover zal later nog meer zijn op te merken. Door dit gebundelde optreden in het Landbouwschap heeft de landbouw ten opzichte van de vooroorlogse periode belangrijk aan onderhandelingskracht gewonnen, een en ander ging wel enigszins ten koste van de oorspronkelijke drie "zuilen", die echter alle drie het belang van de gemeenschappelijk vertegenwoordiging hebben ingezien en zich bij deze aantasting van eigen invloed hebben neergelegd.

Deze "as" Landbouwschap-Ministerie van Landbouw vormt verreweg de belangrijkste schakel in het beïnvloedingspatroon van de landbouworganisaties op het overheidsbeleid, daarnaast spelen echter enkele andere relaties een belangrijke nevenrol, namelijk de relaties met de politieke partijen en het parlement.

De relatie met de partijen loopt via het gegeven dat de landbouworganisatie zich inschakelt tussen de kiezer en de partij. Zij formuleert de eisen aan de partijen en biedt als het ware de stemmen van haar leden als steun. Bij de partijen draait dit veelal om twee punten, namelijk de landbouwparagraaf in het partijprogramma en de kandidaatstelling bij de verkiezingen. Vooral het laatste is een belangrijke schakel in het "verkokerde" circuit, daar hierdoor een soort cliëntèle verhouding tussen de kandidaat en de landbouworganisatie ontstaat. Ook kennen de meeste partijen landbouwcommissies, via welke een meer continue band tussen landbouw en partij wordt geweven. Zo lopen er vele relaties van de KNLC naar de VVD en van de KNTB en de CBTB naar het CDA. In de eerste decennia na de oorlog was er ook een vrij hechte band via de werknemers (ANAB) en via de persoon van de minister (Mansholt en Vondeling) naar de PvdA. Deze is echter relatief minder belangrijk geworden. In deze partij uitten zich ook invloeden uit een geheel andere hoek als de door de landbouworganisaties en het Landbouwschap verwoorde. In het laatste decennium is een grotere belangstelling voor de landbouw te constateren, daarbij echter niet zozeer gebaseerd op de landbouw als economische bedrijfstak, maar - om het gechargeerd te stellen - de landbouw als vervuiler van het milieu, schender van het landschap, mishandelaar van dieren en als producent van vergiftigde voedingsmiddelen. Alternatieve produktiemethoden worden aanbevolen en via politieke actie wordt geprobeerd aan het politieke systeem vergunningenstelsels en verbodsbepalingen te ontlokken, om de ontwikkeling in een gunstiger geachte richting te sturen. De groeperingen die zich achter deze ideeën stellen, treft men vooral aan in niet-agrarische stedelijke milieus en bij jongeren. Zij hebben ervoor gezorgd dat hun invloed in politieke partijen zoals de PvdA

voelbaar werd en dat aandacht voor deze vraagstukken ook in de partijprogramma's en bij de kandidaatstelling merkbaar werden.

Bij de beïnvloeding van het parlement zijn twee kanalen het belangrijkste, namelijk via de publieke opinie, al dan niet met een partij als tussenschakel, door middel van de publiciteitsmedia (kranten, radio en tv) via acties enzovoort of via de meer geïnstitutionaliseerde kanalen van infiltratie in de partijen en via deze in het parlement gekozen eigen "vertegenwoordigers", aangeduid met de onschuldige term van fractiespecialist. Een en ander kan geschieden doordat kandidaten uit eigen kring in het parlement worden verkozen dan wel kandidaten, die sympathiek tegenover de door de belangengroep voorgestane ideeën staan. Een belangrijke schakel tussen belangengroeperingen en Parlement vormen hierbij de vaste commissies uit het Parlement, waarin leden van alle partijen zitting hebben en waarin alle belangrijke punten binnen het domein van de Commissie vallend voor de plenaire zitting worden voorbereid. Deze vaste commissies hebben derhalve een zeker monopolie bij de voorbereidende behandeling van de betrokken wetsontwerpen en de leden daarvan hebben bij voorbaat een sterkere positie bij de openbare behandeling in de Kamer. Partijgenoten stemmen meestal consequent mee met hetgeen hun landbouwspecialisten voorstaan. Buitenstaanders komen er weinig aan te pas, ook al omdat voor met name landbouwpolitieke problemen, veel specialistische kennis nodig is waarover de overige kamerleden niet of nauwelijks beschikken. Ook van deze omstandigheid kan de landbouw gebruik maken (18).

Terugkomende op de relatie tussen de landbouw en regering zijn twee belangrijke feiten te vermelden. In de eerste plaats in de jaren dertig de taaie strijd om het eigen ministerie, hetgeen pas de 23ste juni 1945 zijn definitief beslag kreeg. In tegenstelling tot de ons omringende landen is men in Nederland eerst vrij laat overgegaan tot de instelling van een apart ministerie van Landbouw.

Politicologisch is deze strijd om het eigen ministerie van landbouw als symbool van de institutionalisering van het landbouwpolitieke sub-systeem in de jaren dertig belangrijk. Nog in het begin van de crisis werd overwogen de bij het ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid (later ministerie van Economische Zaken) aftredende directeur-generaal voor de landbouw niet meer te vervangen door een directeur-generaal, maar door een directeur. In 1935, bij de toenmalige kabinetscrisis die leidde tot het derde kabinet Colijn, werd voor het eerst in de geschiedenis van ons land een ministerie van Landbouw en Visserij ingesteld (19). De landbouworganisaties die hier sterk op hadden aangedrongen, waren hierover natuurlijk zeer verheugd, maar nog niet geheel gerust "... het kon wel eens zijn dat er in de oprichting van dit nieuwe ministerie meer gelegenheidsfactoren zitten en het te zwaar zijn van de taak van het ganse economische departement te besturen door één man dan de bewuste bedoeling de landbouw te geven wat hem toekomt" (20). Geen onjuiste gedachte trouwens, want het ministerie verdween weer van het toneel in 1937 na de verkiezing voor de Tweede Kamer bij de formatie van het vierde kabinet-Colijn en de landbouw werd weer opgenomen in het ministerie van Economische Zaken. Drie jaar later, 8 mei 1940, werd het weer ingesteld. De benoemde minister, dr. A.A. van Rhijn, zat echter een week na zijn beëdiging al in Londen. In Londen verdween het ministerie weer in 1944, maar 23 juni 1945 werd het weer ingesteld en nu definitief. Het belang van een eigen ministerie bleek al direct, toen de jonge en energieke minister van Landbouw, S.L. Mansholt, zijn eigen begroting in de Ministerraad kon verdedigen en deze begroting niet meer figureerde als een deelbegroting van een ander ministerie, waarbij dan moest worden gecorreëerd om de benodigde middelen op een lager niveau met de andere onderdelen van de begroting van dit ministerie. Koopmans (21) draagt overtuigende argumenten aan voor het belang van de begrotingsarbitrage op het hoogste niveau en volgens sommigen heeft Mansholt het belang van marathonzittingen en de belangrijke rol die de relatieve fysieke sterkte der "lopers" daarbij speelt, leren inzien bij zijn begrotingsonderhandelingen met minister Lieftinck.

Het tweede te vermelden politicologisch interessante feit was dat Mansholt het overleg met het georganiseerde landbouwbedrijfsleven institutionaliseerde door de Stichting voor de Landbouw (later Landbouwschap) als vertegenwoordiger van de landbouw te erkennen en regelmatige maandelijksse besprekingen tussen Stichting en Ministerie in te stellen. Een gewoonte waarmee tot op heden door geen van zijn opvolgers is gebroken.

Concluderend kan men ten aanzien van de positie van de Nederlandse landbouworganisaties in het Nederlandse politieke systeem stellen, dat zij, alhoewel niet afkerig van acties, in het algemeen de minder agressive tactieken van infiltratie en institutionalisering van contacten hebben gevolgd.

Een en ander werd mogelijk gemaakt doordat de Nederlandse overheid zich zeer voor hen openstelde, vooral toen na lange strijd in de dertiger jaren vlak na de Tweede Wereldoorlog een eigen ministerie werd verkregen en de eerste minister van Landbouw na de oorlog, Mansholt, de voorloper van het Landbouwschap (de Stichting voor den Landbouw) als vertegenwoordiger van de landbouw erkende en maandelijksse vergaderingen tussen het ministerie en de Stichting werden ingesteld, waarvan sindsdien door geen enkele minister vanaf is geweken. Dit gaf de landbouw een eigen en directe toegang tot de regering. Daarnaast is de methode van de infiltratie gebruikt, waarbij de verzuiling in de landbouworganisaties goed van pas kwam, doordat elk van de zuilen een eigen partij kon bewerken. Vaak waren dan ook leden van de landbouworganisaties in de partijcommissies en in de gekozen lichamen te vinden, alhoewel vlak na de oorlog meer dan in latere jaren. Vooral in de eerste jaren na de oorlog, met een socialistische minister van Landbouw, was het gehele politieke gamma afgedekt.

De instelling van het Landbouwschap, met zijn mogelijkheid van financiering door heffingen op alle bedrijfsgenoten verschafte een solide financiële basis voor een groot secretariaat van bekwame medewerkers, die hun vis à vis in het ministerie de nodige informatie en tegenwicht wisten te verschaffen. Dat het bestuur van dit Landbouwschap door de landbouw- en landarbeidersorganisaties

werden benoemd en niet door de bedrijfsgenoten werden gekozen, was een "tâche de beauté" op het democratische blazoen maar heeft de effectiviteit van het schap niet gehinderd.

Uit deze paragraaf is gebleken dat de in paragraaf 3 vermelde wetmatigheden, met name die van de "verkokering", zich voordoen en zeer zeker gesproken kan worden van een eigen landbouwpolitiek circuit, waarbinnen met een vrij grote mate van zelfstandigheid de besluitvorming betreffende het te voeren beleid zich voltrekt.

In een volgende paragraaf zal nu getracht worden aan te tonen dat ook op EEG-niveau het verschijnsel van de "verkokering" reeds in een vroeg stadium heeft voorgedaan en zich in de beginjaren een apart landbouwpolitiek circuit heeft gevormd, dat zoals later zal blijken van grote invloed op de vorming en uitvoering van het GLB is geweest.

## 5. HET LANDBOUWPOLITIEKE CIRCUIT IN DE EEG

### 5.1 Een korte historische inleiding

De in artikel 38 van het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap opgenomen bepalingen dat "de Gemeenschappelijke Markt mede omvat de landbouw en de handel in landbouwprodukten..." en het principe dat "de werking en de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke markt voor de landbouwprodukten gepaard dient te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid van de lidstaten" alsmede de in het Verdrag voorziene overdracht van souvereiniteit hielden in dat er een aanpassing zou moeten plaats vinden van de landbouwpolitieke circuits, die in de loop der tijd in de lidstaten waren ontstaan. Een en ander lag ook besloten in artikel 40 lid 2 onder c, waarbij werd vastgelegd dat een van de vormen waarin gemeenschappelijke marktorganisaties per produkt tot stand moesten worden gebracht een Europese marktorganisatie kon zijn. Dit ging veel verder dan de ook voorziene gemeenschappelijke regels inzake mededinging of de verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties. Een deel van de in de nationale circuits liggende bevoegdheden zouden derhalve moeten worden overgeheveld naar gemeenschapsorganen. Er zou een nieuw politiek centrum



moeten ontstaan, dat verantwoordelijk zou zijn voor vormgeving en uitvoering van dit gemeenschappelijk op te zetten beleid. Alvorens in te gaan op de vorming van dit "EEG-circuit", de daaruit resulterende aanpassing van de nationale circuits en op de relaties tussen deze politieke circuits onderling, moge hier eerst nog in het kort worden ingegaan op het tot stand komen van het GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) als onderdeel van het integratiestreven in West-Europa na de Tweede Wereldoorlog, en op de factoren, die er toe geleid hebben, dat het gelukt is deze soevereiniteitsoverdracht te verwezenlijken.

Als een van de belangrijkste factoren, zonder welke het Europese integratieproces waarschijnlijk niet op gang was gekomen moet de Tweede Wereldoorlog zelf worden genoemd. Deze vormde als het ware een breuk in de continuïteit van de geschiedenis, greep diep in in ieders ervaringswereld en maakte zeer sterke gevoelens van "dat nooit weer" in de bevolking los, met het Europese perspectief als één van de mogelijkheden dit "nooit weer" te bereiken. Wat Bismarck ooit met betrekking tot een ander tijdsgewricht opmerkte, was opnieuw van toepassing: "Der Zeitgeist hat durch die Hallen der Geschichte geschritten". Er stonden politici op als Monnet en Schuman, die de Europese gedachte pousseerden en er een concrete uitwerking aan wisten te geven in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog. "Sie hatten den Zeitgeist gehört und ihn beim Zipfel greifen können". Zo werden de eerste stappen op weg naar de Europese integratie gezet, waarbij ook de positieve rol van de VS is te noemen. Men kon daarbij bouwen op een voor dit ideaal zeer ontvankelijk publiek, met daarbij de aantekening dat het integratieideaal altijd een tamelijk "elitair" verschijnsel is gebleven. In zekere zin betekende deze integratie een overwinning op de nationale staten die een stuk van hun bevoegdheden aan supra-nationale organen moesten afgeven.

Het idee ook op het gebied van de landbouw een integratie tot stand te brengen, is eigenlijk ouder dan het eerste succes van de zogenaamde "sectoral approach", namelijk het KSG-verdrag van 18 april 1951. Reeds de conferentie van de Europese Beweging te Westminster (1949) werd voor een

belangrijk deel gewijd aan landbouwvraagstukken. Door vier Franse experts werden rapporten voorgelegd. De aandacht die toen reeds aan de landbouw gewijd werd, hing samen met de in die tijd nog voorkomende schaarste aan voedingsmiddelen, die met behulp van schaarse dollars moesten worden gekocht.

Op 12 juni 1950 verzocht de Franse Nationale Vergadering de regering de mogelijkheden nader te onderzoeken om te komen tot een gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten. Dit besluit werd genomen op grond van een voorstel van de toenmalige Franse minister van Landbouw Pfimlin. Op dit plan volgden nog drie andere voorstellen, waaronder het op 13 november 1950 door de Nederlandse minister van Landbouw ingediende plan voor samenwerking in de Europese landbouw. Op 25 maart 1952 begon in Parijs een conferentie, waaraan 15 landen deelnamen, over de voorgestelde plannen. Men ging aan het studeren waartoe een drietal werkgroepen werd ingesteld. Op een derde en laatste conferentie in Parijs in juli 1954 bleek dat men het niet eens kon worden. Breekpunt in de onderhandelingen was vooral het vraagstuk van de supranationaliteit. Dit punt vertaalde zich in de vraag of men de regeling van de gemeenschappelijke markt moest opdragen aan de OEEC, dus intergouvernementeel (standpunt met name van de Engelse delegatie), dan wel of een apart orgaan moest worden opgericht met overdracht van bevoegdheden en met meerderheidsbesluiten (standpunt met name verdedigd door de Nederlandse delegatie). Een tweede breekpunt werd gevormd door de vraag of er al dan niet sprake zou moeten zijn van een zekere communautaire preferentie. De pogingen van Mansholt om de zes op één lijn te krijgen voor zijn plan mislukten, gedeeltelijk ook omdat de Fransen anders gingen denken over de overdracht van soevereiniteit. In deze tijd viel ook het besluit van de Franse Nationale Vergadering (30 augustus 1954) om de voorstellen voor een Europese Defensie Gemeenschap niet in behandeling te nemen. Het is niet verwonderlijk dat in een dergelijke sfeer ook het initiatief tot eenmaking van de landbouwmarkten, de zogenoemde "Green Pool"-onderhandelingen, een eersteklas begrafenis kreeg in de vorm van een overdracht aan een bij de OECD te vormen comité van landbouwministers. Dit comité trad in maart 1955 voor het eerst

op. Een en ander leidde tot nuttige studies en regelmatig tegenover elkaar stellen van diverse vormen van landbouwbeleid, maar niet tot verdere integratie.

Op zich vormden deze "Green Pool"-onderhandelingen echter een nuttig voorspel voor het latere GLB, doordat men zich van de diverse problemen, die op landbouwgebied bij eenmaking naar voren komen, beter bewust werd, bijvoorbeeld of de eenmaking per produkt moest geschieden dan wel of men moest proberen alles in een keer te realiseren. Ook het probleem van de eenmaking via lange termijncontracten werd uitvoerig besproken. Contracten, die men in het latere Verdrag weer terugvindt.

De idee van de integratie van de landbouwmarkten duikt weer op bij de Europese relance via de voorstellen van Beyen en Spaak, die op de conferentie van Messina op 1/2 juni 1955 leidden tot de instelling van de Werkgroep-Spaak, op zijn beurt weer leidend tot het Verdrag van Rome. Het rapport-Spaak ging er reeds van uit dat de op te richten Gemeenschappelijke Markt een tolunie zou moeten zijn met een gemeenschappelijk buitentarief, met gemeenschappelijke concurrentieregels op de te vormen grote binnenmarkt, aangevuld met een regionaal beleid om onbenutte arbeid beter aan te wenden. Het rapport stelde dat een Gemeenschappelijke Markt zonder landbouw onvoorstelbaar was dat echter met de speciale eigenschappen van de landbouwsector wel rekening moest worden gehouden. Als speciale eigenschappen van de landbouw werden met name genoemd:

- a. zijn sociale structuur; een bedrijfstak overwegend bestaand uit gezinsbedrijven;
- b. de grote schommelingen in het aanbod, onder invloed van weer en klimaat;
- c. de lage elasticiteit van prijs en inkomen bij de vraag. De factoren onder b. en c. genoemd leiden weer tot grote schommelingen op de markten voor landbouwprodukten.
- d. de noodzaak van een geregelde verzorging met voedingsmiddelen.

Op grond van deze feiten hadden nagenoeg alle lidstaten ingegrepen in het gebeuren op de landbouwmarkten, en wel al naar de per lidstaat verschillende omstandigheden op geheel verschillende wijze, met inzet van een geheel verschillend

instrumentarium. Bij het creëren van een Gemeenschappelijke Markt zou men dus niet kunnen volstaan met het afbreken van de toltarieven en de non-tarifaire handelsbelemmeringen, maar tegelijkertijd zou moeten worden gestreefd naar het tot stand brengen van een GLB, dat zelfs een gemeenschappelijke ordening der markten zou moeten kunnen inhouden, die in de plaats zou moeten treden van de nationale regelingen. Gewezen werd reeds op het moeilijke probleem de in de lidstaten nog heersende zeer verschillende prijsniveaus bij elkaar te brengen, en op de noodzaak een zekere openheid naar de wereldmarkt te bewaren.

Op een topconferentie in Venetië (29/30 mei 1956) werd het Rapport-Spaak besproken en besloten een intergouvernementele werkgroep, weer onder de beproefde leiding van Spaak, opdracht te geven verdragsteksten te ontwerpen voor respectievelijk een Gemeenschappelijke Markt en voor een Gemeenschap op het gebied van de kernenergie (latere Euratom). Dit leidde op 25 maart 1957 in Rome tot de ondertekening van twee verdragen, namelijk het "Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap" en het "Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)", welke verdragen op 1 januari 1958 van kracht werden. Toen kon met de uitvoering van het GLB worden begonnen.

Voor de inhoud van het Verdrag en met name ten aanzien van de artikelen die op de landbouw betrekking hebben, moge naar het LEI-rapport worden verwezen. Hier moge met het volgende commentaar worden volstaan.

Afgezien van drie concrete punten, a) de landbouw is een onderdeel van het integratieproces, b) maar onder speciale voorwaarden en c) er moet een gemeenschappelijk landbouwbeleid op voorstel van de Commissie komen, is het Verdrag vaag. De doeleinden staan in artikel 39 netjes op een rijtje zonder enige aanduiding van prioriteit, afgezien van de onderschikking van lid 1.b. via het woordje "aldus" aan lid 1.a., terwijl dit alles-bepalend is, daar diverse componenten van deze doeleinden onderling strijdig kunnen zijn. Nergens wordt gezegd dat de produktie daar plaats moet vinden waar zij het best kan geschieden, gegeven de natuurlijke en economische omstandigheden.

De in artikel 43 en 46 genoemde landbouwpolitieke instrumenten vormen een "winkel van Sinkel" waar alles te koop is, maar zij geven geen duidelijke richtlijnen. Deze vaagheid was misschien doelbewust om er voor ieder iets naar zijn gading in te geven, opdat het Verdrag des te gemakkelijker de nationale parlementen zou passeren.

Bij de totstandkoming van het GLB kan men twee lijnen volgen, namelijk a) de inhoudelijke lijn, leidend tot het uiteindelijk in verordeningen neergelegde GLB en b) de politicologische lijn, de beschrijving van het ontstaan van het landbouwpolitieke subsysteem, en de daarin figurerende elementen. Beide lijnen zijn echter niet onafhankelijk van het algemene politieke klimaat waarin dit proces van de vorming van het GLB ingebed was.

Over de inhoudelijke lijn kunnen wij relatief kort zijn daar hiervoor verwezen kan worden naar de studie van het Landbouw Economisch Instituut vervaardigd ten behoeve van het WRR-project Nederland in de Europese samenwerking (22). Hieronder moge voor de volledigheid van het beeld in een grove schets het algemeen politieke krachtenveld waarbinnen de genese van het GLB zich voltrok worden aangeduid alsmede een zeer korte indicatie van de wording van het GLB.

Als algemene factoren die hebben bijgedragen zouden wij de volgende drie willen noemen:

In de eerste plaats het reeds gereleveerde feit dat er een algehele bereidheid bestond om tot integratie te komen. Door Wereldoorlog II was men met name op het continent in grotere kaders gaan denken dan die van de nationale staat. Geen politicus durfde een echec aan omdat het inging tegen het algemene gevoel dat vooruitgang hier nodig was. Pisani, de toenmalige minister van Landbouw van Frankrijk, drukte dit zeer kernachtig uit: "Nous sommes condamnés à succes".

Als tweede factor kan genoemd worden het brede terrein waarop het integratieproces plaatsvond, waardoor de mogelijkheid tot koppeling van vooruitgang op het ene terrein aan dat op andere terreinen mogelijk werd. Gevoegd bij de tegengestelde belangen van de Bondsrepubliek enerzijds, die vooral gericht was op vooruitgang van de gemeenschappelijke markt voor industriële produkten, tegenover

Frankrijk en Nederland, die met hun exportbelangen op het gebied van de landbouw, vooruitgang ook op landbouwgebied eisten, gaf de beide laatste vaak de gelegenheid vooruitgang op het gebied van de industrie te koppelen, tegen de felle weerstand van de BRD in, aan vooruitgang op het gebied van de landbouw. Zo koppelde Frankrijk voortgang op landbouwgebied aan de eerste versnelling (mei 1960), het aannemen van de eerste voorstellen voor marktordeningen eind 1961 aan de overgang naar de tweede fase en de besluiten over het gemeenschappelijk prijspeil voor granen in 1964 aan verdere voortgang van onder andere de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk.

Als derde factor zou men kunnen noemen het feit dat het integratieproces een zeker eigen "momentum" kreeg. Het eenmaal in gang gezette proces riep effecten op, bijvoorbeeld de overschotten, waarvoor men zonder de EEG zeker geen oplossing zou kunnen vinden.

Hoofdconclusie zou kunnen zijn dat de integratie op het gebied van de landbouw geslaagd genoemd kan worden door de nog algemeen aanwezige politieke wil tot integratie, voortvloeiend uit de Tweede Wereldoorlog, door het ruime kader waarin het proces zich kon voltrekken, waardoor ruimte geschapen werd voor compromissen.

Ten aanzien van de wording van het GLB zelf moge vooral hier worden gewezen op de belangrijke rol die de Commissie van de EEG hierbij heeft gespeeld en die de haar opgedragen taak van motor van het integratieproces te zijn ten deze volledig heeft vervuld.

De Commissie, met name de equipe Hallstein-Mansholt, geholpen door een goed korps van ambtenaren, heeft in dit, zich als het ware over een aantal jaren uitstrekkende onderhandelingsproces, steeds het initiatief weten te behouden en haar eigen conceptie hoe het GLB er zou moeten uitzien weten door te zetten tegen de wil van enkele lidstaten in en in zekere zin ook buiten het Verdrag om. Dat begon al met de Conferentie van Stresa waar de eerste lijnen van een strategie duidelijk werden. In plaats van te kiezen voor een coördinatie van de bestaande systemen waarbij de nationale administratie moest worden omgevormd en waarbij men grote kans liep in juridische acties verzand te raken,

stelde zij een geheel nieuw systeem van marktordeningen voor, dat van elk van de zes systemen min of meer verschilde, alhoewel het veel op het in Nederland gebruikelijke leek, en waarin de bestaande marktorganisaties zouden worden opgelost in plaats van omgevormd. Hiermede bereikte de Commissie enkele voordelen. Als uitdenker van het nieuwe systeem was zij ook het meest deskundig. Doordat het niet gelijk was aan dat van een van de lidstaten, ontging zij het verwijt de belangen van een land voor te trekken en ten slotte verhinderde zij er een duurzame coalitievorming tussen de lidstaten mede, die nooit met een gesloten tegenconcept zijn gekomen maar alle stuk voor stuk in een verdedigende positie zijn gedrongen. Het kernstuk van de commissievoorstellen werd gevormd door het instrument van de zogenaamde variabele heffingen en restituties, welk instrument zowel gebruikt zou worden voor de bescherming aan de gemeenschappelijke buitengrens als ingezet bij het proces van het naar elkaar toe laten groeien van de verschillen in prijsniveaus tussen de lidstaten.

Door dit nieuwe instrumentarium heeft de Commissie volledig van haar bevoegdheden gebruik gemaakt en alle voetangels en klemmen die met het gehele arsenaal van wel in het Verdrag genoemde instrumenten verbonden waren, weten te vermijden.

## 5.2 Totstandkoming van het landbouwpolitieke circuit in de EEG

Naast dit inhoudelijk vormgeven aan het GLB verliep tegelijkertijd een soort institutionaliseringsproces, dat vorm gaf aan het institutionele kader waarbinnen de besluitvorming betreffende dit te creëren GLB zich voltrok. In het Verdrag was dit institutionele kader slechts in grote lijnen ontworpen evenals de bevoegdheidsverdeling tussen de te scheppen instellingen. Veel was echter nog opengelaten voor nadere invulling in de praktijk der onderhandelingen en de daarmee gepaardgaande gewoontevorming. Te zamen met het GLB is dus ook een stel regels, die de afloop van het politieke proces mede bepalen, ontwikkeld en zijn zekere procedures vastgelegd. In het Verdrag komen geen instellingen zoals CSA (23) of beheerscomité's voor noch

procedures als marathonvergaderingen of het systeem van de zogenaamde "package deals". Er is op gemeenschapsniveau een eigen politiek proces met eigen regels en gewoontes ontstaan en daartoe zullen wij ons in deze paragraaf wenden. Hier valt allereerst op te merken dat het landbouwpolitieke circuit, zoals dat in de eerste jaren van het totstandkomen van het GLB is ontstaan, merkwaardig stabiel is gebleven en nu in grote lijnen nog zo functioneert als toen, en ook in grote mate zijn zelfstandigheid heeft weten te bewaren ondanks meerdere pogingen, al vanaf het begin, om deze zelfstandigheid met name wat betreft de budgettaire consequenties van de genomen besluiten te verminderen.

Reeds twee jaar na het begin van de werking van het Verdrag van Rome zou men kunnen spreken van een volwassen landbouwpolitiek subsysteem met alle elementen erin aanwezig, die ook in een nationaal systeem voorkomen. Er is een algemene landbouworganisatie op Europees niveau het COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE), er is een landbouwsectie in het Economisch en Sociaal Comité, er is een landbouwcommissie van het Europees Parlement, er is een aparte Commissaris voor de landbouw en een Directoraat-Generaal "Landbouw" (DG VI) bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen en er zijn bij de Raad regelmatig vergaderingen van de landbouwministers van de lidstaten in de vorm van een zogenaamde Landbouwrraad.

Al deze elementen waren al aanwezig zo tegen het einde van het jaar 1960, dus reeds voordat het GLB zijn eerste vorm kreeg in de besluiten van 14 januari 1962.

Het enige element dat in deze opsomming ontbreekt, zijn de partijcommissies van de politieke partijen. Dit is begrijpelijk daar de Europese partijvorming nog maar nauwelijks van de grond is gekomen. Pas na de eerste directe verkiezingen is hier enig leven in de brouwerij te ontdekken. Zo hebben bijvoorbeeld een aantal liberale partijen de ELD (Europese Liberaal Democraten) gesticht, die een partijprogramma voor de Europese verkiezingen heeft vastgesteld, waaraan de deelnemende nationale partijen, voorzover het Europa betreft, gebonden zijn. Toch heeft deze Europese partijvorming nog niet veel inhoud gekregen, voornamelijk omdat de kandidaatstelling nog in handen ligt van de nationale partijen.



De ontstaanswijze van het landbouwpolitieke circuit is bovendien anders geweest dan in de lidstaten, waar, zoals bijvoorbeeld in Nederland evenals in andere lidstaten, de oorsprong duidelijk lag bij de landbouworganisaties en veelal pas tot stand kwam na een ernstige crisis die de noodzaak van het ingrijpen van de overheid duidelijk aantoonde.

In het EEG-circuit begon het als het ware met de Minister van Landbouw, in casu Mansholt als landbouwcommissaris. Op zich was het wel begrijpelijk dat een van de negen commissarissen een aparte portefeuille voor landbouw kreeg aangewezen, gezien het feit dat de landbouw deel van het integratieproces zou vormen en later een apart landbouwbeleid zou moeten worden ontwikkeld. Dat deze commissaris een eigen Directoraat-Generaal, een eigen ambtelijk apparaat zou krijgen lag eveneens voor de hand. Dat Mansholt de eerste landbouwcommissaris werd was zowel voor het Europa van de zes van belang als voor Nederland. Bij de "Green Pool" onderhandelingen had hij zich voor overdracht van souvereiniteit ingezet. Voor Nederland was het van belang dat op deze post iemand kwam die de Nederlandse verhoudingen goed kende, gegeven de belangen die voor ons land op het gebied van de landbouw op het spel stonden.

Dat er in het Europees Parlement een commissie voor de landbouw werd ingesteld lag ook na het voorgaande in de lijn der dingen evenals een sectie voor de landbouw bij het ESC (Economisch en Sociaal Comité). Minder duidelijk lag de situatie bij de Raad van Ministers, een van de belangrijkste instellingen van de Gemeenschap en het besluitvormend orgaan voor nagenoeg alle belangrijke zaken die onder de verdragen vallen.

Van begin 1958 tot juli 1960 hield Mansholt regelmatig bijeenkomsten met de ministers van Landbouw van de zes, zonder dat deze als vergaderingen van de Raad konden gelden. In de verslaglegging werd dan ook meestal vermeld "Verslag van een vergadering van de ministers van Landbouw van de lidstaten van de EEG met de vice-president Mansholt van de Commissie van de EEG". Deze vergaderingen droegen een zuiver informatief karakter en besluiten werden er niet genomen. Meestal informeerde Mansholt de ministers over de

voortgang die werd gemaakt met het voorbereiden van de voorstellen voor het GLB. Toch werd er vanuit de "echte" Raad met een zeker scheef oog naar gekeken, alsof men bang was voor een zekere "Alleingang" van de landbouwministers. Het begrip "sectorraad" was toen nog onbekend; de "Raad" bestond nog uit de Ministers van Buitenlandse Zaken eventueel vergezeld van andere ministers.

De zaak kwam scherper te staan toen een nieuw element aan het politiek systeem werd toegevoegd, namelijk het Bijzonder Comité voor de Landbouw (meestal aangeduid als CSA = Comité Spécial Agriculture), dat werd opgericht op 12 mei 1960 in het kader van een besluit over de versnelde uitvoering van het Verdrag. Frankrijk, in sterke mate gesteund door Nederland, had bereikt dat tegelijkertijd met een besluit betreffende een versnelde uitvoering van het Verdrag ten aanzien van de douane-unie ook een versnelde behandeling van de Commissievoorstellen voor de landbouw zou worden geëffectueerd. Daartoe werd een kalender opgesteld betreffende de behandeling door de Raad van de door de Commissie nog in te dienen definitieve voorstellen. Ten einde deze behandeling van de Raad voor te bereiden zou een bijzonder comité worden ingesteld. Over dit Bijzonder Comité is nog wel gedelibereerd. Mansholt liep aanvankelijk rond met het idee dit Bijzonder Comité al naar gelang van de te bespreken onderwerpen te bemannen met de ministers zelf dan wel met hoge ambtenaren. Bij een officiële raadsvergadering op 19/20 juli 1960 is dit idee in het geheel niet besproken, wel echter over de kwestie van het voorzitterschap (nl. een permanente voorzitter (Mansholt?) of een met de Raad roulerend voorzitterschap). Uiteindelijk werd in september 1960 besloten tot een wisselend voorzitterschap roulerend met de Raad. Nergens in de beschikbare bronnen kan men een spoor vinden of er over de instelling van dit Bijzonder Comité op zichzelf discussie geweest is.

Hoewel dergelijke speciale comité's wel meer hebben gefunctioneerd - de voorbereiding van het versnellingsbesluit was bijvoorbeeld opgedragen aan zo'n speciaal comité onder voorzitterschap van het commissielid Jean Rey - was de oprichting van een CSA van belang, daar hiermee een stuk beleid aan het Coreper werd onttrokken en niet

alleen zoals later zou blijken bij de voorbereiding van een beleid, maar ook bij de uitvoering ervan.

Al spoedig werden namelijk onder het CSA werkgroepen ingesteld en kreeg het CSA dezelfde taak als het Coreper, namelijk het voorbereiden van de zittingen van de Ministerraad. Bij een voorstel van de Commissie aan de Raad verwijst deze het voorstel meestal voor advies aan het Parlement en voor technisch onderzoek naar het CSA, die het op zijn beurt doorverwijst naar een bestaande werkgroep of daartoe een werkgroep in het leven roept. Deze werkgroep begint meestal artikelsgewijs het Commissievoorstel door te ploegen om te zien waar de lidstaten het mee eens kunnen zijn en waarmee niet. De lidstaten melden over de punten waar ze het niet mee eens kunnen zijn zogenaamde "reserves" aan. Aan het einde van een dergelijke eerste behandeling wordt er een rapport aan het CSA uitgebracht, die de "reserves" tracht op te lossen, nieuwe instructies aan de werkgroep geeft dan wel de verschilpunten zo belangrijk acht dat ze ze doorstuurt naar de Raad voor onderhandeling op dat niveau. De Raad kan dan beslissen, of op zijn beurt weer instructies geven aan het CSA, die eventueel weer opdracht geeft aan de werkgroep de zaak verder uit te zoeken. Zo gaat elk voorstel van de Commissie in een aantal etappes door deze ambtelijk molen met zijn drie etages totdat overeenstemming wordt bereikt, hetgeen wel eens een aantal jaren kan duren, of er gebeurt soms in het geheel niets.

Hoewel niet direct verbonden met de oprichting van het CSA werd de kroon op het gescheiden landbouwpolitieke circuit gezet toen de rapportage van het CSA aan de Raad steeds meer de vorm kreeg van rapportage aan een Raad van landbouwministers. Reeds aan het eind van 1960 namen aan de raadszittingen waarin de voorzitter van het CSA rapport uitbracht over de werkzaamheden van zijn comité, bijna nog uitsluitend ministers van Landbouw deel. Hiermede was het gehele besluitvormingsproces betreffende de voorbereiding en later uitvoering van het GLB in handen geraakt van de landbouwministers. Of dit een doelbewust streven van de landbouwministers is geweest, dan wel of het uit de ingewikkeldheid der materie of uit andere overwegingen is voortgevloeid, is niet duidelijk. Feit is evenwel dat deze

stand van zaken de verdere ontwikkelingen bij het GLB in zeer sterke mate heeft beïnvloed en wel in de zin van een meer protectionistisch beleid, als gevolg van een prijsvaststelling op een hoger niveau dan het door de Commissie gewenste.

Alleen een aantal, minder de kern van het beleid rakende, gebieden bleven in de handen van het Coreper. Bij de belangrijke kwestie van de financiën, ontstond een niet geheel duidelijke afgrenzing van bevoegdheden. Formeel behoort de vaststelling van de begroting tot de bevoegdheid van de Raad, waarbij de gewoonte wel is dat het een Raad van Ministers van Financiën is die de ontwerp-begroting opstelt en uiteindelijk de concertatieprocedure met het EP voert, waarna het EP de begroting vaststelt. Voor de landbouwwitgaven, die voortvloeien uit de besluiten van de "Landbouw"-raad is de Raad van Ministers van Financiën uiteindelijk verantwoordelijk. Hier heeft het EP alleen het recht van wijziging, maar stelt de Raad de uitgaven uiteindelijk vast, tenzij het EP de gehele begroting verwerpt (de uitgaven van de landbouw behoren tot de zogenaamde verplichte uitgaven).

De verhouding tussen de Landbouwwaad en de Financiële Raad is zoals gesteld, altijd een vrij onduidelijke geweest. In elk geval lag hier echter geen rem op de uitgavenstijging van het Europese Oriëntatie- en Garantie-fonds voor de Landbouw van plm. 4 mrd R.E. in de beginjaren zeventig naar 16.5 mrd R.E. begroot voor 1984. De kwestie van de begrotingsdiscipline van de Landbouwministers werd al door Mansholt in het midden van de jaren zestig op de agenda gezet, toen hij op eigen initiatief de ministers van Financiën wees op het grote gevaar van ongebreidelde uitgaven indien het GLB een te protectionistische wending zou nemen. Dit punt is nu nog steeds actueel, zonder dat er echter een duidelijke oplossing is gevonden. Wij komen daar in de volgende paragraaf op terug.

Na in het vorenstaande het circuit binnen het Openbaar Bestuur te hebben behandeld, rest ons nu nog een korte beschrijving van de belangenorganisaties, die zich rondom het nieuwe politieke machtscentrum van de EEG hebben genesteld (24). Dat zijn er zeer vele op allerlei mogelijk

gebied van het gehele gamma bedrijfsleven, van landbouw, over industrie tot en met handel, vakbonden en ten slotte consumentenorganisaties. Op het Directoraat "Landbouw" is al sinds jaren een afdeling, die zich speciaal bezighoudt met "betrekkingen met andere dan overheidsorganisaties". Voor ons doel is hierbij interessant één organisatie, die het belang van de gehele landbouw vertegenwoordigt, het COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE). Het COPA is een toporganisatie waarvan alleen organisaties uit de lidstaten lid kunnen zijn. Zij is al op 6 september 1958 opgericht als een onafhankelijke organisatie en dus niet als een regionale afdeling van een meer omvattende organisatie zoals de "Confédération Européenne de l'Agriculture" (CEA), die meerdere organisaties uit geheel Europa vertegenwoordigt of als sectie van de "International Federation of Agricultural Producers" (IFAP) die de gehele wereld omvatte. Ook telt het COPA onder zijn leden geen organisaties die alleen bepaalde sectoren uit de landbouw vertegenwoordigen zoals bijvoorbeeld de "Confédération des Betteraviers Européens" (CIBE), die echter wel weer in haar werkgroep "suiker" is vertegenwoordigd. In het totaal telt het COPA nu plm. 24 leden.

COPA is mede in zo'n vroeg stadium van het integratieproces tot stand gekomen onder druk van de Commissie, die stelde dat zij alleen wilde onderhandelen met belangenorganisaties die zich op het niveau van de zes hadden georganiseerd. Al vrij spoedig heeft het COPA zich weten te ontwikkelen tot een sterke organisatie met een uitgebreid secretariaat. Zij is door de Commissie als vertegenwoordiger van de Europese boeren erkend. Er is veelvuldig contact tussen het presidium en de landbouwcommissaris en tussen de experts van werkgroepen van de COPA met de ambtenaren van het ambtelijk apparaat van de Commissie.

Wij kunnen dus vaststellen dat er ook op EG-niveau zich zeer snel een gescheiden "verkokerd" landbouwpolitiek circuit heeft gevormd, zonder dat men zeggen kan dat het door iemand of een instelling geconcipieerd is en uitgewerkt. Men krijgt als het ware de indruk dat het spontaan is ontstaan uit een collectieve wil van alle

betrokkenen die uit hun nationale ervaring met een dergelijk systeem hadden gewerkt en er positieve ervaringen mee hadden opgedaan. Het lag in de lijn der dingen ook zoiets op Europees niveau te creëren. Het is begrijpelijk dat het ingewikkelde en specifieke karakter van de landbouwproblematiek mede hiertoe heeft bijgedragen.

### 5.3 Werking van het circuit; de verkokering

De geslotenheid van een politiek circuit kan men vaststellen via de deelnemers aan het politieke circuit. Men zou ook kunnen nagaan in hoeverre pogingen zijn dan wel worden gedaan om van buiten af het circuit open te breken door te proberen aan niet tot het circuit behorende "spelers" invloed in het besluitvormingsproces toe te kennen.

De deelnemers aan het huidige landbouwpolitieke proces hebben wij in de vorige paragraaf beschreven. Bij een nadere analyse van het besluitvormingsproces in praktische gevallen, bijvoorbeeld de jaarlijkse onderhandelingen over de prijzen, blijkt duidelijk dat buitenstaanders nauwelijks aan de besluitvorming deelnemen. Een eerste punt waar niet-landbouwkringen enige invloed kunnen uitoefenen is de behandeling van de commissievoorstellen aan de hand van rapporten van de landbouwcommissie en de begrotingscommissie in het plenum van het Europese Parlement. Soms weigert het plenum de landbouwcommissie te volgen, zoals in maart 1980 bij de prijsvoorstellen voor het jaar '80-'81, toen zij de gemeenschappelijke prijsverhoging van 7,9% van de Landbouwcommissie weigerde over te nemen en een resolutie aannam waarin geen percentage werd genoemd en slechts enkele vage algemene principes werden aangegeven. Het volgende jaar werd de landbouwcommissie wel weer gevolgd, met een prijsverhoging van 12%. Over het algemeen lag het advies van het EP belangrijk hoger dan de voorstellen van de Commissie. Men kan dan ook niet stellen dat van deze mogelijkheid om het circuit van buitenaf te beïnvloeden een duidelijk gebruik is gemaakt.

Het volgende punt waar de besluitvorming buiten de kring van de landbouw geraakt is bij de begrotingsvoorstellen. Uiteindelijk vertaalde een te hoog vastgesteld prijspeil zich in tegen hoge kosten af te zetten

overschotten. De besluiten van de Landbouwwraad hielden dus in toenemende mate financiële consequenties in, die zich aan de invloed van het EP onttrokken, doordat ze tot de verplichte uitgaven werden gerekend. Het is dan ook duidelijk dat bij de Begrotingsraad een tweede punt lag waar niet tot het circuit behorenden zich met het landbouwbeleid moesten bemoeien. In principe zal in de meeste landen nog een ander punt gelegen hebben waar het circuit rekening af moest leggen van zijn doen en laten, namelijk bij de vaststelling van de instructies waarmee de minister van Landbouw naar Brussel vertrok. Daarover is te weinig bekend om duidelijke uitspraken te doen. Wel lijkt het mogelijk dat in de eerste plaats deze instructies niet bindend waren en in de tweede plaats de minister in de loop van het onderhandelingsproces in de Raad ervan af mocht wijken, vooral als daarmee op een ander punt voordeel kon worden behaald. Het is duidelijk dat de minister van Landbouw hiermede een vrij grote mate van vrijheid verkreeg, mede omdat hij vaak zijn collega's de schuld kon geven van zijn zich niet kunnen houden aan de gegeven instructies. Blijft over het punt van de financiering en de mogelijkheid dat daartoe beperkingen werden opgelegd door de minister van Financiën. Reeds in 1953 hield Mansholt een lezing voor de Verbruikscoöperatie in Rotterdam, waarbij hij het mislukken van de "Green Pool"-onderhandelingen aan de ministers van Landbouw verweet die teveel onder elkaar wensten te blijven en te protectionistisch dachten. In zijn eerste voorstellen werd het gevaar van overschotten duidelijk naar voren gehaald bij het voeren van een te protectionistisch beleid. In het midden van de jaren zestig probeerde hij, zoals reeds vermeld, de minister van Financiën bij het GLB te betrekken door op eigen verantwoordelijkheid in hun midden te verschijnen in hun raadszitting in Luxemburg en hun te wijzen op de gevaren van de financiële consequenties van een te hoog opgevoerd prijspeil binnen de EEG.

Deze pogingen het circuit open te breken zijn met een zekere regelmaat tot op heden herhaald, maar tot nu toe met niet al te veel succes. Zo opperde Van der Stee, nog maar net minister van Financiën, al in de Raad het voorstel dat de ministers van Financiën samen met de ministers van

Economische Zaken een financieel kader voor de prijsvaststelling zouden moeten bepalen. Een en ander in samenhang met een agendapunt dat door de Engelsen was aangezwengeld, die zich al veel langer zorgen maken over de ongebreidelde uitbreiding van de kosten van het GLB. Het voorstel kreeg geen meerderheid in de Raad. Enkele andere ministers voelden er niet voor, met name uit het oogpunt dat zoiets in strijd was met het collegiale karakter van een regering als de ene minister de andere zou voorschrijven wat te doen.

Bovendien wees Van der Stee er als minister van Landbouw reeds op dat de kosten van het GLB misschien wel hoog waren, maar dat met name Nederland er nog van profiteerde zolang het 14% uit de pot ving en er slechts 9% in hoefde te betalen. De belangen van de lidstaten lopen hier niet parallel en een Raad van Ministers van Financiën is niet hetzelfde als een minister van Financiën "seul". Gegeven het vetorecht dat elke lidstaat de facto heeft is het ook wel begrijpelijk dat het erg moeilijk zal zijn om uit de hoek van de begrotingsdiscipline beperkingen aan het landbouwcircuit op te leggen.

Uit beide benaderingen van het bepalen van de mate van geslotenheid van het circuit namelijk de bepaling van de deelnemers aan de interactie in het politieke proces, dan wel de energie waarmee van buitenaf is geprobeerd het circuit open te breken kan men alleen maar concluderen dat het EG landbouwpolitieke circuit zich door een grote mate van geslotenheid kenmerkt. Bij de analyse van de punten waar men geprobeerd heeft in meer of minder sterke mate het systeem open te breken raakten wij al aan de tweede tendentie namelijk die van de "verdelende" oriëntatie, daarbij impliciet veronderstellend dat de pogingen een circuit open te breken des te sterker zullen zijn naarmate men van buitenaf meer de indruk heeft dat men binnen het betrokken circuit wel al te veel lasten naar buiten afschuift ten eigen voordele.

#### 5.4 De werking van het circuit; de "verdelende" oriëntatie

Deze pogingen een begrotingsdiscipline aan het landbouwpolitieke circuit op te leggen kan gelden als een teken dat men buiten het circuit aannam dat het landbouwpolitieke circuit meer specifieke belangen dan algemene



diende. Wanneer bijvoorbeeld het gevoerde beleid leidt tot een relatief te grote inzet van produktiemiddelen in de landbouw, waardoor deze bedrijfstak aan de markt voorbij produceert, met weer als gevolg overschotten en hoge financiële offers, terwijl tegelijkertijd niet voldoende inkomen voor de ingezette produktiemiddelen wordt verkregen. Door het bijna uitsluitend inzetten van markt- en prijsinstrumenten met een tweeledig doel voor ogen, namelijk evenwicht op de markten en een vergelijkbaar inkomen voor de in de landbouw werkenden, heeft men geen van beide kunnen bereiken. De door economen steeds aanbevolen inzet van verschillende instrumenten, zoals effectievere factorinstrumenten, om de afvloeiing van vooral arbeid uit de landbouw te bevorderen en door deze maatregelen eventueel te combineren met directe inkomensinstrumenten, om niet te grote offers van de landbouw te vragen, zou men een situatie hebben kunnen bereiken die uit oogpunt van allocatie van produktiemiddelen efficiënter was geweest en de samenleving als geheel beter had gediend.

Hierbij dient wel te worden aangetekend dat de landbouw wel een deel van de te grote stijging in de produktiviteit, als gevolg van de technologische vooruitgang aan de consument heeft doorgegeven, via een minder snelle prijsstijging van voedingsmiddelen.

Voor een en ander mogen wij nog eens naar het reeds geciteerde artikel van Schmitt verwijzen. Er zijn nog vele anderen te noemen, met name ook in de Engelse literatuur. Naar onze mening kan ook uit dezen hoofde geconcludeerd worden dat er een gesloten landbouwpolitiek circuit in de EG bestaat, dat tot economisch niet-optimale vormen van landbouwpolitiek aanleiding geeft.

Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat vanuit landbouwkringen een gescheiden circuit gewenst is op grond van de nationale ervaring, dat dit circuit nu al jaren zo sterk is dat het moeilijk is tot een meer evenwichtig beleid te komen. Terwijl in de nationale circuits, waar ook de minister van Landbouw vaak de eerste boer was bij de regering in plaats van de eerste regeringsvertegenwoordiger bij de boeren, was het tegenspel uit andere delen

van het politieke systeem veel sterker, met name van van de ministers van Financiën die voor de financiële consequenties van het beleid moesten tekenen. In het EG-circuit is gebleken dat deze weerstand veel moeilijker is te organiseren, doordat niet elke lidstaat belang heeft bij het terugdringen van de uitgaven voor de landbouw en door het de facto vetorecht. Het is de vraag hoe groot de financiële nood moet zijn gestegen voordat het landbouwcircuit zich onder "curatele" laat stellen en, zo het al mocht gelukken, is een tweede open vraag of het circuit dan de weg van een meer op een open markt georiënteerd beleid zal gaan zoeken, dan wel of men de tegenovergestelde weg van steeds meer regulering en ordening zal inslaan. Dit brengt ons bij de invloed van de landbouworganisaties, die mede bepalend is voor de richting die men zal inslaan.

#### 5.5 De werking van het circuit: de invloed van de landbouworganisaties

De rol van de landbouworganisaties werd nader omschreven in paragraaf 3. Zij vertegenwoordigen de belangen van de boeren bij het openbaar bestuur door enerzijds de belangen in concrete eisen aan dit bestuur om te zetten, en in ruil voor inwilliging daarvan hun steun aan te bieden. Moeilijker is het de mate van hun invloed bij de besluitvorming omtrent het te voeren beleid aan te geven, of zelfs de kanalen aan te duiden waarlangs deze invloed loopt. Ten slotte kan het feit dat in vele gevallen de minister van Landbouw uit hun eigen kringen komt van meer belang zijn dan het voldoen aan een of andere eis. Uit de duidelijke aanwezigheid van de landbouwvoormannen bij het landbouwpolitieke proces door het stellen van vragen, door hun commentatoren in de landbouwpers, door het organiseren van vergaderingen, het dreigen met acties, of ook door contacten met nationale dan wel Europese parlementariërs, die op hun beurt weer hun minister(s) aan de tand kunnen voelen, kan men nog niet afleiden dat zij het gebeuren bepalen, en dat hun wensen worden ingewilligd. Veel wat naar buiten komt in de pers over hun ageren, heeft voornamelijk de bedoeling de achterban te informeren ofwel de actiebereidheid op te voeren en is in elk geval bruikbaar om later, na afloop van het proces, een deel van het succes voor zich te claimen.

De relaties in het politieke spel zijn niet alle van hiërarchische aard, dat wil zeggen er heersen in grote delen van het systeem geen bevelstructuren, behalve in de ambtelijke diensten. Ook bij de wetgeving kent men voorschriften, die het karakter van een bevel hebben. Vooral echter in het politieke systeem zelf zijn de relaties overwegend van de vorm van het rekening met elkaar moeten houden, van het elkaar nodig hebben, waarbij alleen parlement en regering over zekere machtsmiddelen beschikken. In zijn toespraak tijdens de viering van het 25-jarig jubileum van het Landbouwschap heeft de toenmalige minister van Landbouw Van der Stee gewezen op de relatief onafhankelijke positie van de diverse elementen in het politieke systeem. Het ministerie is niet het "bolwerk" van de landbouw in het ambtelijke milieu, dat uit de Haagse sfeer moet worden getrokken om de landbouw in nood te helpen (25). Wel is er het maandelijks overleg, "waarbij het Landbouwschap - zo komt het mij voor - niet per definitie de polarisatie nastreeft. In tegendeel, er wordt zo goed mogelijk gestreefd naar oplossingen voor vraagstukken binnen de mogelijkheden die het algemeen belang verschaft, die de budgettaire ruimte van het kabinet geeft en die in Brussel een haalbaar compromis kunnen vormen" (26).

Wel volgens het harmoniemodel, maar figuurlijk wordt er ook wel eens met de vuist op tafel geslagen. Toch is het ook weer niet zo dat de minister van Landbouw en Landbouwschap in een maandelijks onderonsje de landbouwpolitiek uitmaken. "Ik dacht dat er eerder in feite gesproken mocht worden van een driehoeksverhouding met alle daaruit bekende combinaties en complicaties" (27). Ten slotte stelt Van der Stee, is de minister in de uiteindelijke besluitvorming verantwoordelijk tegenover de regering en/of - afhankelijk van het onderwerp - in Brussel en in alle gevallen tegenover het parlement. Zo zal elk element in het politieke systeem een zekere eigen verantwoordelijkheid claimen en daarmee een zekere eigen zelfstandigheid. Zelden zal dan ook een minister van Landbouw zich volledig met de landbouworganisaties identificeren daar hij dan zijn vrijheid van handelen als het ware zou weggeven en door zijn collega's niet voor vol zou worden aangezien. Duidelijk werd

dit aangetoond door minister Schwarz, die in september 1959 Lübke opvolgde en die aan de "Präsidialsitzungen" van het Deutsche Bauernverband (DBU) deelnam om daarmee demonstratief te tonen: "Seht her, ich bin der neue Ernährungsminister der Bauern" (28). Gevolg hiervan was wel dat hij in Brussel nauwelijks aan de discussies deelnam en andere ministers zijn taken gedeeltelijk overnamen, toen hij door zijn extreme positie moeilijk de bereikte compromissen kon aanvaarden. Vandaar dat de meeste ministers van Landbouw er steeds op uit zijn niet te afhankelijk van de landbouworganisaties te worden. Er buiten kunnen ze echter ook niet. Weer Van der Stee citerend: "Tegenover mij zitten dan boerenleiders die hun zaken uitstekend kennen, goed voorbereid zijn en goed onderbouwd hebben, altijd te veel vragen en mij met een bijzonder geharnaste argumentatie bespringen als zij dit nodig achten" (29). Dus nodig voor de informatie en de argumentatie en, niet genoemd natuurlijk, ook om de minister van Landbouw te helpen zijn standpunt politiek bij de Regering en Kamer er door te krijgen. Ook nu nog speelt deze relatie op nationaal niveau nog een grote rol, ook voor zaken die in Brussel ter discussie staan.

In Brussel is de situatie gecompliceerder omdat hier de Commissie een rol speelt en de Raad. De laatste is een veelhoofdige instelling met zijn sectorraden en elke sectorraad weer met 10 aparte ministers, met weer zoveel hoofden zoveel zinnen, die ook nog bij unanimititeit tot een besluit moeten komen. In dit netwerk van verhoudingen kan men stellen dat het COPA goede relaties heeft opgebouwd met de Commissie, zowel op het niveau van het Presidium met de Commissaris als op lager niveau tussen werkgroepen en ambtelijke diensten van de Commissie. Ook de relaties met de landbouwcommissie van het Europees parlement zijn goed te noemen; een aantal van de leden komt uit de landbouworganisaties voort. In het ESC zijn de landbouworganisaties zelfs direct vertegenwoordigd. Het moeilijkst liggen de relaties met de Raad. Af en toe worden wel vergaderingen tussen het presidium van COPA en de Voorzitter van de Raad georganiseerd. Deze sorteren echter maar weinig effect, mede omdat het om een telkens wisselende voorzitter

gaat. In de Raad ontmoeten elkaar ook de beide beïnvloedingslijnen, die de landbouworganisaties open staan, de nationale lijn van de eigen landbouworganisatie met de eigen minister en de relatie van COPA met de gemeenschapsorganen. Het is duidelijk dat het COPA hierbij probeert een bemiddelende rol te spelen en de standpunten van de nationale organisaties op een lijn probeert te krijgen opdat de nationale ministers van Landbouw en de Commissie hetzelfde standpunt te horen zullen krijgen.

Het COPA vervult op Europees niveau in wezen dezelfde rol als het Landbouwschap in Nederland. Enerzijds vormt het een gespreksforum voor de aangesloten organisaties, om standpunten zoveel mogelijk op één noemer te brengen en anderzijds vormt het de spreekbuis van de Europese boeren naar de Gemeenschapsorganen, met name, zoals boven reeds opgemerkt, de Commissie en haar ambtenaren. Aangezien ook het Presidium van het COPA werkt met besluitvorming bij unanimiteit slaagt zij er niet altijd in tot een duidelijk standpunt te komen. Tussen de in elk land voorkomende tegenstelling tussen sectoren bijvoorbeeld veehouderij versus akkerbouw, voegen zich hiernog tegenstellingen tussen de landen onderling en dat nog vaak weer binnen de sectoren. Zo dachten de Fransen en de Nederlanders anders dan de Duitsers over het gemeenschappelijk graanprijsniveau in de beginjaren van het GLB. In de jaren zeventig waren er tegenstellingen tussen de landen met hogere inflatie en die met lagere bij de prijsrondes. De landen met een zwakke munt hadden nog genoeg ruimte om los van Brussel hun prijzen, via devaluatie van de zogenaamde "groene koersen", voor de agrariërs aan te passen. Toen de Commissie aan het eind van de jaren zeventig de prijzen wilde bevriezen, konden ze in de Benelux en de Bondsrepubliek geen kant meer uit, terwijl de boeren in die landen ook met kostenstijgingen zaten. Een andere tegenstelling wordt nog gevormd tussen de landen rond de Middellandse Zee en de rest, die met hun achtergebleven structuur van landbouw en commercialisering andere dingen van het GLB verwachten dan de Noordelijke partners. Toch is het COPA er in geslaagd al deze tegenstellingen redelijk te overbruggen en de dubbelrol van platform en spreekbuis in behoorlijke mate te vervullen.

In het gehele mogelijke netwerk van betrekkingen tussen de vijf partners in het spel, namelijk de nationale landbouworganisaties en de ministers aan de ene kant en de drie "Euro"-partners, namelijk het COPA, de Commissie en de Raad aan de andere, is het orthodoxe patroon, waarbij in het kader van COPA een gemeenschappelijke strategie wordt overeengekomen, die dan door de COPA bij de Commissie wordt verdedigd en door de nationale organisaties bij de nationale ministers, om zo tot een maximale druk op de besluitvormende organen te komen tot nu toe het meest gebruikelijk. Het is aan deze strategie dat het COPA met name bij de diverse prijsrondes zijn grootste invloed ontleent. Averyt onderzocht in zijn studie ook andere mogelijke strategieën, zoals een strategie waarbij, indien de Commissie weigert in te gaan op de wensen van het COPA, te proberen via druk van de nationale organisaties op de nationale ministers in de Raad de Commissie wel tot acceptatie van deze voorstellen te brengen (bijv. de interimprijsverhoging van september 1974) (30). Averyt waarschuwt er in zijn conclusie wel voor dat de positie van COPA sterk is zolang het GLB door gemeenschappelijke instellingen wordt vastgesteld. Bij eventuele tendenties tot hernationalisatie van het GLB en nationale regeringen dus ook op nationale maatregelen terugvallen, zullen ook de nationale landbouworganisaties op hun eigen circuits teruggrijpen. Daaruit blijkt wel dat met name Mansholt het gemeenschappelijke circuit heeft versterkt door van het begin af het COPA serieus te nemen en het als representatieve organisatie te erkennen, ook voor de sectoriële problemen zoals de zuivel, de bietenteelt, de granen e.a. (31).

Wanneer wij terugkeren naar de mate van invloed, dan is op het gebied van het markt- en prijsbeleid moeilijk verder te gaan dan te constateren dat het COPA de functies van platform en spreekbuis heeft vervuld en daarmee een bundeling van krachten in het landbouworganisatorische veld heeft teweeg gebracht die het de Raad moeilijk maakte er geen rekening mee te houden.

Duidelijker is misschien de invloed geweest op het structuurbeleid. Reeds vanaf de Conferentie van Stresa heeft de Commissie erop gewezen dat met een markt- en prijsbeleid alleen de doeleinden van het Verdrag, zoals vastgelegd in artikel 39, niet konden worden bereikt, maar dat

dit beleid aangevuld moest worden met een structuurbeleid. Het GLB zou op twee zuilen moeten rusten, om de twee voornaamste doeleinden, evenwicht op de markt en een redelijk inkomen voor de in de landbouw werkenden, te bereiken. Het eerste doel komt in artikel 39 niet met zoveel woorden voor, is er wel misschien uit af te leiden. In de resolutie van Stresa werd het probleem van de overproduktie echter reeds genoemd en dit begrip is synoniem met evenwicht der markten. Steeds heeft de Commissie dit thema van de dubbele pijler waarop het GLB moest berusten herhaald en ook concrete maatregelen ervoor in haar voorstellen opgenomen (vgl. haar voorstellen van dec. '59 en juni '60). In de jaren zestig, toen het markt- en prijsbeleid zijn vorm kreeg, gebeurde er maar weinig op het gebied van de structuur. Er werd een Permanent Comité voor de Landbouwstructuur opgericht (14-2-1962), enkele voorstellen gedaan en in het Europese Oriëntatie en Garantiefonds geld gereserveerd voor het financieren van Gemeenschaps-projecten.

Doch nadat de Marktordeningen voor de voornaamste produkten gereed waren gekomen en functioneerden, nam de Commissie de oude lijn van de twee zuilengedachte weer op en lanceerde haar "Memorandum inzake de hervorming van de Landbouw in de EEG", later in de wandeling het Mansholtplan genoemd. In dit memorandum werden een aantal punten ter discussie gesteld, die de verdere gang van zaken bij het GLB weer zouden moeten leiden in de richting van een adequaat structuurbeleid, dat als enige oplossing werd gezien voor het gebrek aan marktevenwicht, waarvan nu reeds duidelijk de symptomen werden geconstateerd. Hieraan zou alleen een einde kunnen komen door een hervorming van de landbouwstructuur; een structuur die zich over het gehele grondgebied van de zes manifesteerde in veel te veel kleine bedrijven. Bedrijfsvergroting zou moeten worden gestimuleerd, de daartoe benodigde afvloeiing van landarbeiders en kleine boeren zou moeten worden bevorderd evenals het uit de produktie nemen van landbouwgrond. Om de overgang van de uit de landbouw vertrekkenden te vergemakkelijken, zouden maatregelen ter bevordering van omscholing moeten worden genomen. Het gezin is er niet langer voor het bedrijf maar het bedrijf is er voor het gezin gold als motto voor het

plan. Alleen door herstructurering van de landbouw zou verpaupering van het platteland kunnen worden voorkomen.

Met groot enthousiasme zetten Mansholt en zijn medewerkers zich in om de plannen te verdedigen en de boeren van hun gelijk te overtuigen. Bovendien zette de Commissie de Raad onder druk door geen prijsvoorstellen te willen doen voordat de structuurvoorstellen waren besproken. Mansholt slaagde er echter niet in de boeren en de landbouwministers van zijn ideeën te overtuigen. Na drie jaar kwam een drietal richtlijnen tot stand op het gebied van het structuurbeleid, die slechts een slap afgietsel vormden van de oorspronkelijke plannen. Een mini-Mansholtplan kwam slechts tot uitvoering.

Tracht men de oorzaken van deze geringe medewerking van de Raad aan de plannen van de Commissie te vinden, dan lag dit zeker niet aan de ijver en de kracht waarmee deze laatste haar plannen uiteenzette en verdedigde. Hoogstens kan men de Commissie verwijten dat zij wel erg geavanceerd was met haar ideeën. Vooral Mansholt noemde in zijn lezingen waarin hij zijn plannen uiteenzette, toekomstige bedrijfsgroottes voor bijvoorbeeld het jaar 2000, die ver buiten het haalbare traject leken. In een lezing in Groningen in februari 1968 noemde hij bijvoorbeeld zijn veronderstelling dat de bedrijven dan gemiddeld een arbeidsbezetting zouden moeten hebben van 5 man, hetgeen zou neerkomen op akkerbouwbedrijven van 500 à 1000 ha. en veehouderijbedrijven van 400 melkkoeien. Hoewel deze groottes niet in de officiële voorstellen voorkwamen, was het kwaad al geschied en had de Commissie, in casu Mansholt zelf, de kapstok geleverd waaraan veel kritiek werd opgehangen. Indien Mansholt deze voorbeelden bedoeld had als een soort shocktherapie, om aandacht te trekken voor zijn voorstellen, dan kan men achteraf slechts constateren dat deze therapie averechts heeft gewerkt.

Als andere algemene oorzaken zou men kunnen noemen het feit dat in het Verdrag niets over het structuurbeleid is bepaald en de Commissie geen bevoegdheden op dit terrein zijn toegekend. De ministers van Landbouw waren in het "nul-som" spel dat zij met de Commissie om bevoegdheden speelden niet bereid op dit terrein bij de Commissie in te



leveren. Ook het feit dat structuurbeleid geen "export-artikel" was, of met andere woorden dat geen lidstaat zich uit eigenbelang voor een realisering ervan inzette bij andere lidstaten, hield in dat de Commissie geen bemiddelende rol kon spelen, zoals zij zo vaak bij het markt- en prijsbeleid had gedaan, mede ten voordele van de eigen positie.

Ten slotte, en zeker niet in de laatste plaats moet de weerstand van de landbouworganisaties genoemd worden tegen de voorstellen. De binnen het kader van de voorstellen noodzakelijke afvloeiing van boeren betekende een even zo groot vertrek van leden en kiezerspotentieel en daar was om heel begrijpelijke redenen geen enkele belangenorganisatie voor te vinden. De landbouworganisaties zouden in de basis van hun macht worden aangetast. Bovendien riskeerde men een sterk polariserend effect binnen de eigen organisatie, indien men zou medewerken aan een dergelijke politiek. Wie waren de "wijkers" dat wil zeggen de boeren die hun bedrijven zouden moeten opgeven en wie zouden de "blijvers" kunnen zijn? De toch altijd al aanwezige tegenstelling tussen kleine en grote boeren zou erdoor aangewakkerd worden, en welke organisatie zou een dergelijke splijtzwam vrijwillig binnen halen? Neen, dan was het gemakkelijker Mansholt als de grote "Bauernleger" te betitelen, hem af te schilderen als de vijand van allen die met zijn politiek inging tegen het boerenbelang. De boer proberen verder te sterken in de idee dat zijn inkomensproblemen niet aan de omvang van zijn bedrijf lagen, maar aan de te lage prijzen voor zijn produkten en de te hoge kosten, lag meer voor de hand. Bovendien kon men het streven de kleine boer eruit te werken aanduiden als a-sociaal, zo niet amoreel.

Voor een duidelijk en effectief structuurbeleid is derhalve een consensus in de landbouworganisaties - eerste voorwaarde voor het formuleren van eisen op dit gebied - nauwelijks te bereiken, en een actieve rol op dit terrein mag dan ook van de landbouworganisaties niet worden verwacht, hetzij dan in de vorm van het afhouden van de boot en het naar beneden trekken van de vereiste minimum bedrijfsgroottes.

Als een extra moeilijkheid bij het voeren van een structuurbeleid kan nog worden opgemerkt dat structuurbeleid in principe een lange termijnbeleid is, hetgeen moeilijkheden geeft bij de uitvoering door het politieke systeem in onze westerse democratieën, die in verband met de regelmatige verkiezingen meer op de korte termijn is gericht.

Als eindconclusie betreffende de invloed van de landbouworganisaties in het landbouwpolitieke subsysteem in de EG kan worden gesteld dat door het stichten van het COPA deze organisaties adequaat hebben gereageerd op de nieuwe politieke constellatie die zich na het in werking treden van de EEG voordeed. Door een goede terugkoppeling naar de nationale organisaties kon op twee niveau's het politieke systeem worden benaderd, namelijk enerzijds de Commissie en anderzijds via het nationale niveau namelijk door beïnvloeding van het nationale lid van de Raad. Vooral de coördinatie van de standpunten op COPA-niveau verhoogde de effectiviteit van de beïnvloeding op nationaal niveau. Het nationale kanaal kon ook gebruikt worden indien de Commissie medewerking weigerde en geprobeerd kon worden via de Raad de Commissie wel tot medewerking te krijgen.

Inhoudelijk heeft het COPA dezelfde houding ten opzichte van het GLB ingenomen als voordien de nationale organisaties ten opzichte van het nationale beleid. Ook het COPA heeft gewerkt als een soort filter, dat gegeven het massale karakter van de inkomensproblematiek en wegens het eigen belang als organisatie wel markt- en prijsbeleid doorliet, maar de uit groei en technologische trend voortvloeiende aanpassingsnoodzaak zodanig afzwakte dat geen structuurbeleid dat een effectieve en adequate begeleiding van dit omvangrijke en ingrijpende proces kon geven, tot stand kwam.

De nadruk op het markt- en prijsbeleid mede als gevolg van de filterende werking van de landbouworganisaties, en het afwijzen van het structuurbeleid kan men ook zien als een bevestiging van de tweede door ons in paragraaf 3 gereleveerde wetmatigheden, namelijk dat van de "verdelende" oriëntatie, zich hier voornamelijk uitend in

het streven van de belangenorganisaties. Wel heeft het werken van de landbouworganisaties niet kunnen voorkomen dat een zeker aanpassingsproces zich heeft voltrokken.

Dit proces werd echter grotendeels overgelaten aan de in het economische systeem werkende krachten, die echter door het gevoerde markt- en prijsbeleid eerder werden afgeremd dan gesteund en gericht, met alle gevolgen van dien: overschotten, slechte landbouwstructuur, onvoldoende inkomens, te hoge grondprijzen enzovoort.

## 6. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN EEN BLIK IN DE TOEKOMST

### 6.1 Het landbouwpolitieke circuit en het GLB: 4 stellingen

Een van de doeleinden van deze studie was na te gaan in hoeverre politieke wetmatigheden een rol hebben gespeeld bij het zich in wezen in het economische systeem voltrekkende integratieproces in de EEG. Dit proces kan namelijk gezien worden als een ingrijpen vanuit het politieke systeem in het economische systeem, binnen welke laatste een groot aantal economische subjecten hun gedragingen coördineren via het marktmechanisme. Het ingrijpen uit het politieke systeem beïnvloedt via diverse parameters het economische interactieproces. In het bijzonder ging het in deze studie erom na te gaan hoe vorm en ontwikkeling van het GLB mede is bepaald door het politieke besluitvormingsmechanisme, dat in het kader van deze integratie is gevormd.

In een viertal stellingen zouden wij het in het voorgaande aangedragen materiaal willen samenvatten.

#### a. Politieke wetmatigheden en het landbouwintegratieproces

Bij het integratieproces in het algemeen en bij de vorming en ontwikkeling van het GLB in het bijzonder spelen politieke wetmatigheden naast economische een grote rol. Het GLB is hierbij te zien als het geheel van ingezette economische instrumenten via welke de in het kader van de EG geschapen politieke besluitvormingsorganen hebben getracht een gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten te scheppen binnen het kader van een voor deze ene markt geldend gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het is derhalve

haast vanzelfsprekend dat wetmatigheden, die deze besluitvormingsorganen beheersen, mede van invloed zijn geweest op de vormgeving van het GLB.

b. Verkokering: een gescheiden landbouwpolitiek circuit

Als voornaamste wetmatigheden zijn in deze studie genoemd de tendentie tot het zich vormen van gescheiden politieke circuits voor alle mogelijke domeinen van politieke belangenbehartiging. Deze circuits hebben verder de neiging tot een "verdelende" oriëntatie van het door hun nagestreefde beleid. De eerste tendentie wordt door de "Commissie Vonhoff" wel aangeduid met de term "verkokering" en het tweede verschijnsel wordt door Olson "distributive coalitions" genoemd.

In de paragrafen 4 en 5, waarin respectievelijk de landbouwpolitieke circuits in Nederland en in de EEG werden onderzocht, kon de aanwezigheid van deze beide tendenties duidelijk worden aangetoond. Met name de vorming van een nagenoeg volledig gescheiden landbouwpolitiek circuit in de EEG in de beide eerste jaren van haar bestaan kan als een duidelijk bewijs van de eerste tendentie gelden. Bovendien kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat deze gescheidenheid van het landbouwpolitieke circuit in de EEG sterker is dan nationaal doordat met name een uit nationale ministers van Financiën bestaande Raad een veel minder sterke functie van "financiële rem" kan vormen dan een nationale minister alleen tegenover zijn eigen ministers.

c. Een "verdelende oriëntatie" van het gescheiden circuit

De vorming van "distributive coalitions" berust op het feit dat in het politieke systeem, dat in principe het algemeen belang moet dienen, vaak voor de aan het politieke spel deelnemende spelers een dergelijke constellatie van krachten heerst dat het dienen van het eigen belang niet ligt in het verlengde van het algemeen belang. Het duidelijkst is dit het geval met de vele belangenorganisaties, die zich richten op de belangen van specifieke groepen in de maatschappij. Deze belangengroepen spelen dan ook een belangrijke rol in de gescheiden politieke circuits, in ons geval de sterk en straf georganiseerde landbouworganisaties. In het model van Easton zijn

zij de stellers van eisen aan de regering, waarbij zij bij inwilliging de nodige politieke steun aanbieden. Voor het uitoefenen van invloed infiltreren zij in partij en parlement.

d. De invloed van de landbouworganisaties

De invloed van de landbouworganisaties blijkt enerzijds uit de intensieve begeleiding van het besluitvormingsproces in alle fasen van dit proces, veelal aangevuld met persberichten, nota's en zo nodig acties. Duidelijker blijkt haar invloed nog uit de vorm die het GLB heeft gekregen, met een te groot accent op markt- en prijs-politieke maatregelen en te geringe nadruk op structuurpolitieke maatregelen of andere op aanpassing gerichte instrumenten. Nagenoeg nu een gehele generatie van economen heeft er op gewezen dat het tot op heden gevoerde beleid leidt tot een relatief te grote inzet van produktiemiddelen in de landbouwsector met alle gevolgen van dien, zoals overschotten, hoge kosten om deze weg te werken en spanningen met andere leveranciers op de wereldmarkt. Het bij de uitvoering van het GLB op een kunstmatig te hoog peil houden van de landbouwprijzen heeft alleen de boerenstand geholpen een zeker inkomenspeil te handhaven ten laste van consument en overheid, in casu de belastingbetaler. De Raad van Landbouwministers, top van het landbouwpolitieke circuit in de EEG, heeft in het overgrote deel van de gevallen, tegen de voorstellen van de Commissie in, hogere prijzen voor landbouwprodukten vastgesteld. Zij voelden gezamenlijk de "hete adem" van de landbouworganisaties in de rug. Reeds Mansholt wees op de conferentie van Stresa op het gevaar van overschotten en deed met zijn voorstellen van 1968, het zogenoemde "Mansholt-plan", een poging tot een meer adequaat structuurbeleid te komen. Het mocht alles niet baten. Enerzijds accepteerden de landbouworganisaties wel gedeeltelijk de vrije werking van het marktmechanisme wat de toepassing van nieuwe technologie betreft, hetgeen tot een sterke stijging van produktiviteit en produktie voerde, anderszijds echter niet de uit deze stijgingen resulterende noodzaak de overschotten in te dammen. Alleen al de noodzaak de interne consensus te bewaren deed de landbouworganisaties ervan

afzien mede te werken aan een beleid, dat afvloeiing van bedrijfsgenoten inhield. Aanvaarding van een dergelijk beleid zou de interne tegenstellingen tussen grote en kleine boeren te veel hebben aangewakkerd.

Deze hierboven aangeduide vier stellingen hebben ertoe geleid dat het GLB een eenzijdige oriëntering op het markt- en prijspolitieke instrumentarium heeft gekregen (de invloed van het gescheiden circuit), terwijl bovendien dit instrumentarium in een protectionistische richting is aangewend (de verdelende oriëntatie van het circuit). De gevolgen zijn niet uitgebleven en wij verkeren nu in een situatie met overschotten, hoge financiële offers, ondanks morrende ministers van Financiën, boze partners op de wereldmarkt, protesterende consumentenorganisaties (het gevoerde beleid leidt tot een inkomenstransfer van relatief armere consumenten naar rijkere boeren) en treurende economen (geen optimale aanwending van produktiemiddelen).

Onze conclusie kan dan ook alleen maar zijn dat politieke wetmatigheden een zeer grote invloed hebben gehad op ontstaan en verdere vormgeving van het GLB. Het landbouwbeleid zou zeer zeker een geheel andere oriëntering hebben gekregen indien de besluitvorming niet in handen van een "verkokerd" politiek circuit was geraakt.

## 6.2 De immobiliteit van het beleid; balans tussen politieke "voordelen" en economische "kosten"

Ten aanzien van de toekomst is ons uitgangspunt de merkwaardige immobiliteit van het GLB, dat eigenlijk al vanaf het begin onder druk tot aanpassing staat maar aan deze druk tot nu toe weerstand heeft kunnen bieden. De Landbouwministerraad heeft in al de naar voren gebrachte bezwaren tot nu toe geen aanleiding gevonden, ondanks regelmatig voorstellen van de Commissie tot aanpassing van het GLB in de afgelopen 17 jaar (van Mansholt-plan tot mandaat), in deze oriëntering wijziging te brengen. In het politieke krachtenveld, waarin de landbouwministers individueel en collectief staan in de EEG, zoals dat hierboven is aangeduid, moet de op zich verbazingwekkende immobiliteit van het GLB, ondanks de druk van alle kanten, worden gezocht.

De hamvraag van dit onderzoek is natuurlijk de vraag hoe het in de toekomst verder zal gaan, met name nu de komende toetreding van Spanje en Portugal het landbouw-dossier niet heeft vereenvoudigd. Zal het "groenboek" van Andriessen, het zoveelste voorstel tot aanpassing van het GLB, hetzelfde lot beschoren zijn als alle voorgaande initiatieven van Mansholt, Lardinois en Gundelach. Of met andere woorden wanneer zullen de economische "kosten" van een onaangepast beleid zwaarder gaan wegen dan de politieke "voordelen" ervan. Er zijn nu tekenen die er op wijzen dat de economische "kosten" zullen stijgen, terwijl de politieke "voordelen" juist dalen. Op een aantal factoren zouden wij de aandacht willen vestigen.

Ten aanzien van het politieke krachtenveld kunnen een drietal factoren worden genoemd, die alle wijzen op afnemende politieke "voordelen" van een onaangepast beleid:

- a. het aantal in de landbouw werkenden neemt voortdurend af en daarmee het aantal stemmen, dat de landbouworganisaties achter zich kunnen verkrijgen. Alhoewel het aantal stemmen niet altijd doorslaggevend is voor de "waardering" van de steun die de landbouworganisaties kunnen verschaffen, men denke aan de "wippositie" van de FDP in de Bondsrepubliek gedurende een lange periode, kan men toch stellen dat in het algemeen de kracht van de steun mede afhankelijk is van dit stemmenaantal;
- b. in de laatste decennia zijn een aantal belangenorganisaties ontstaan, die zich intensief bezighouden met diverse aspecten van het landbouwproduktieproces, en die regels willen vaststellen, die dit produktieproces direct of indirect beïnvloeden. Volgens deze groepen bederft de landbouw, en met name de moderne landbouw, het milieu, vernielt het landschap, mishandelt het dier en levert geen gezond produkt. Er dienen regels gesteld te worden, opdat hier paal en perk aan gesteld wordt. Een en ander houdt in dat het landbouwbeleid steeds minder het monopolie wordt van de landbouworganisaties en de partijen en regeringen ook naar deze andere belangengroeperingen gaan luisteren;

- c. naarmate de economische offers stijgen, waarover straks meer, zal de neiging van de andere "kokers" in het politieke systeem de besluitvorming aan het landbouw-politieke circuit over te laten geringer worden. Ook aan de solidariteit van deze komt ten slotte een eind. Hun geneigdheid tot conflictminimalisatie onder het motto "Bijt jij mij niet, dan ik ook jou niet" kan wegens de strijd om schaarse begrotingsmiddelen worden doorbroken. Vooral nu in de huidige periode de groei in de beschikbare algemene middelen afneemt zal dit des te eerder gebeuren.

Ten aanzien van de economische "kosten" zijn er een aantal factoren, die eerder op een toename ervan wijzen dan op een afname bij ongewijzigd beleid:

- a. de nog steeds stijgende kosten op de EG-begroting van het GLB, met geen enkel uitzicht op een verminderde stijging in de toekomst. Een te groot deel van de financiële middelen van de EG wordt aan het GLB besteed en bovendien dreigen de aan de EG ter beschikking gestelde eigen middelen door de nog steeds stijgende kosten van het GLB geheel te worden opgeslokt. De bereidheid deze middelen voor het GLB ter beschikking te stellen neemt steeds af met name omdat men de schaarser wordende middelen ook voor andere terreinen van EEG-beleid wil gebruiken (vgl. ook punt c hierboven);
- b. een andere beperking, die men ook tot de economische "kosten" kan rekenen en die zich steeds sterker vertoont is de beperkte opnamecapaciteit van de wereldmarkt voor de steeds grotere hoeveelheden produkt, die met subsidie op deze markt moeten worden gespuid. Dit leidt tot steeds lagere prijzen waarvoor afzet kan worden gevonden en dientengevolge tot steeds hogere subsidies. Bovendien leidt een en ander tot gespannen verhoudingen met andere leveranciers op deze markt, met name de Verenigde Staten.

Het is dus te verwachten, dat het omslagpunt, waar de economische "kosten" zo hoog worden dat men in het politieke systeem de politieke "voordelen" van voortzetting van het huidige beleid lager acht dan de economische



"kosten", nadert en daarmee het tijdstip dat het landbouwpolitieke circuit tot concessies zal worden gedwongen. De grote vraag is hoe dit circuit op deze druk zal reageren.

### 6.3 Reactie van het landbouwpolitieke circuit op toenemende druk tot aanpassing

Alvorens op deze vraag in te gaan is het misschien dienstig zich af te vragen hoe deze druk zich vertaalt in concrete procedures. Het is daarbij vrijwel zeker dat het landbouwpolitieke "circuit" een deel van zijn zelfstandigheid zal moeten inboeten wil het tot een aanpassing komen. De Landbouwwraad heeft in de eerste jaren van het GLB in een zekere "Selbstherrlichkeit" besluiten over de prijzen genomen en de financiering ervan aan de begrotingsdeskundigen overgelaten. Tot nu toe hebben zij alle aanslagen op hun domein weten af te weren, met als meest frappante voorbeeld de vergaderingen ter voorbereiding van de top in Athene in december 1983, waar ze zelfs tijdelijk buiten de deur werden gehouden van speciale Raden van andere ministers, die er echter ook niet uitkwamen, evenmin als de regeringsleiders zelf toentertijd. Het meest waarschijnlijke is dat de Landbouwwraad aan een zekere begrotingsdiscipline zal worden gebonden. De intentie is aanwezig om de procedure bij de prijsvaststelling om te keren. De Landbouwminister-raad zal niet meer het recht krijgen de prijzen autonoom vast te stellen, waarna de benodigde middelen automatisch ter beschikking worden gesteld. Middelen die bovendien buiten de controle van het Europese Parlement vielen omdat ze tot de zogenoemde verplichte uitgaven behoorden. De landbouwministers zullen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid moeten werken binnen een financieel kader, dat door een Raad van Ministers van Financiën van tevoren wordt vastgesteld op grond van bepaalde criteria, zoals bijvoorbeeld dat de landbouwuitgaven niet sneller zullen mogen stijgen dan de totale begroting. Op deze of een andere wijze zal de toenemende druk op het landbouwpolitieke circuit zich moeten vertalen in concrete besluiten. Het is te verwachten dat een en ander alleen zijn beslag zal kunnen krijgen via afspraken in de Europese Raad. De eerste stappen op deze weg zijn door de Europese Raad in juni 1983 in Stuttgart gezet.

Ten aanzien van de inhoudelijke vorm van de aanpassing moge het volgende dienen. In het voorgaande hebben wij er steeds op gewezen dat het GLB gezien moet worden als een ingrijpen van het politieke systeem in parameters van coördinatiemechanismen van het economische systeem, met name in de prijs als belangrijkste parameter van het coördinatiemechanisme "markt". Een deel van een coördinatiemechanisme uit het economische systeem wordt als het ware overgeheveld naar het politieke systeem en aan de besluitvorming in dit systeem onderworpen, met als gevolg dat de tendentie naar evenwicht op de "markt" niet meer kan werken en met veel kosten een evenwicht moet worden bewerkstelligd door het politieke systeem met een geheel andere verdeling van lusten en lasten.

In principe staan er twee wegen open om tot een betere aanpassing te komen. In de eerste plaats kan men denken aan een minder stringent ingrijpen op de "markt" en de prijs weer gedeeltelijk zijn functie van allocatiemiddel te hergeven en niet alleen maar meer letten op zijn functie bij de inkomensvorming in de landbouw. Dit zou kunnen geschieden door de prijs te verlagen, al of niet via een garantiedrempel of een flexibele medeverantwoordelijkheidsheffing, waarbij de verantwoordelijkheid voor de overschotten gedeeltelijk bij de producenten worden gelegd. Het is duidelijk dat een en ander negatieve consequenties zal hebben voor het landbouwinkomen. Als tijdelijke maatregel ter verlichting van deze situatie zou men aan een van de vele vormen van directe inkomenssubsidies, al of niet gecombineerd met structurele maatregelen kunnen denken.

In de tweede plaats kan men ook denken in de tegengestelde richting, namelijk een nog groter deel van het coördinatiemechanisme van het economisch systeem naar het politieke over te hevelen, door de producent niet alleen de prijs voor te schrijven maar ook het door hem te leveren volume. Het marktmechanisme aan de afzetkant van de boerderij wordt daardoor als het ware volledig uitgeschakeld. Aan de boer blijft alleen de organisatie van de produktie en de combinatie van de in te zetten produktiemiddelen. Deze vorm van instrumenten worden in het GLB reeds gebruikt voor suiker (quotastelsel) en bij melk (de zgn. superheffing).

Wij gaan hierbij van de veronderstelling uit, dat deze keuze in eerste instantie, afgezien van de bovengenoemde financiële restricties, aan het landbouwpolitieke circuit gelaten zal worden. Aanpassing in beide richtingen, namelijk zowel lagere prijzen als quotastelsels brengen een daling van de produktie teweeg en neutraliseren daarmee de van buiten op het circuit afkomende impulsen (minder financiële lasten, minder spuien op de wereldmarkt).

Uitgaande van de grote lijnen van het door de landbouworganisaties voorgestane beleid, kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de motivering van een dergelijk beleid steeds gelegen heeft bij de wens tot het behoud van sterke organisaties met zoveel mogelijk leden en het verdoezelen van interne tegenstellingen. Het "gezinsbedrijf" moest de kern van de landbouw blijven en het "inkomen moest uit de markt komen" waren de leuzen waarmee het gevoerde beleid werd onderbouwd. Wel heeft men ondertussen echter bijna stilzwijgend het feit geaccepteerd, dat nagenoeg de helft van het aantal boeren in de laatste decennia, door de werking van marktkrachten uit de landbouw zijn verdwenen. Ook voor de standsorganisaties geldt hetgeen Elsschot heeft gesteld, "Tussen droom en daad staan wetten en praktische bezwaren".

Ten aanzien van de praktische bezwaren moet ook nog het volgende worden overwogen: het politieke systeem kan de coördinatiemechanismen van de vrije markt wel willen overnemen, maar ze moet het ook kunnen. Een quotasysteem vereist dat in plaats van de individuele boer naar eigen inzicht en wens en gegeven zijn omstandigheden op de prijs reageert met zijn aanbod er door een politieke autoriteit hem individueel voorgeschreven wordt hoeveel hij mag produceren en om daarop vervolgens ook een afdoende controle uit te oefenen. Om honderdduizenden, zometert miljoenen boeren individueel te beoordelen en te berichten vereist een administratieve infrastructuur die in een aantal lidstaten gewoonweg niet aanwezig is. De tot nu toe op deze wijze geregelde quoteringsystemen zijn in principe uitvoerbaar, omdat het produkt direct af-boerderij een fabrieksgewijze bewerking moet passeren en men de administratieve uitvoering aan deze fabrieken kon opdragen. Als een groot bezwaar tegen

deze vorm van ingrijpen wordt verder nog gezien het structuurbevriezende karakter ervan. Een en ander wordt weer mede bepalend of quota-overdracht wordt toegestaan, hetgeen echter alleen zin heeft indien men de quotaregeling voor een langere periode voorziet.

In Nederland heeft men tijdens de crisis van de jaren dertig ervaringen opgedaan met een dergelijk quoteringssysteem maar met name om de moeilijkheden bij de praktische uitvoering is men er zo snel mogelijk mee gestopt. De ervaringen met de "superheffing" voor melk zijn nog te kort om een oordeel erover te kunnen vormen.

Gegeven de bovenstaande praktische bezwaren en gegeven het feit dat andere produkten niet een dergelijke fabrieksgewijze bewerking ondergaan bij levering af-boerderij lijkt een quotastelsel voor andere produkten en met name voor granen niet waarschijnlijk. De Commissie heeft in haar "groenboek" dan ook in deze zin stelling genomen.

#### 6.4 Résumé

Onze blik in de toekomst zouden wij als volgt willen resumeren. Het is zeer aannemelijk dat de druk op het landbouwpolitieke circuit in de nabije toekomst iets te doen aan de overschotten zo sterk zal worden dat het tot een aanpassing van het GLB zal komen.

De vormgeving van deze aanpassing zal in eerste instantie aan het landbouwpolitieke circuit zelf worden overgelaten (wel binnen een zeker financieel kader). Dit circuit zal gegeven haar gedrag in het verleden de neiging hebben te willen gaan in de richting van een nog sterkere besturing van het economische systeem vanuit het politieke systeem, vooral voor het behoud van consensus in eigen gelederen. De grote vraag hierbij zal zijn of geen praktische grenzen aan dit streven zullen worden gesteld door de beschikbare administratieve infrastructuur voor uitvoering en controle van de daarvoor benodigde maatregelen. Daarenboven moet de kans dat bij een mislukking van verdere quotamaatregelen, de interne spanningen in de landbouworganisaties zo groot zullen worden, dat instabiele situaties ontstaan, niet gering worden geacht.

Het lijkt derhalve zeer waarschijnlijk, dat men zal kiezen voor een gemengd systeem met quotering voor suiker en melk en een meer marktconforme aanpassing voor de overige produkten met name voor granen. Ook zullen zeer zeker pogingen worden gedaan de produktie in de sector van de plantaardige oliën en eiwitten uit te breiden, de enige produkten waarvoor de EG nog grote invoerbehoefte kent. Dit zal echter handelsakkoorden met de leveranciers op de wereldmarkt voor deze produkten vereisen, met name met de VS.

Of dit pakket maatregelen gecombineerd zal worden met directe inkomenstoelagen en effectievere structuurmaatregelen, inclusief stimulering van de bedrijfsbeëindiging, om het nog steeds noodzakelijke afvloeiingsproces uit de landbouw te begeleiden en of deze maatregelen op nationaal dan wel EEG-niveau zullen worden genomen blijven even zovele open vragen. Wel lijkt ons, dat de angst voor een vergaande nationalisering van het GLB niet overdreven moet worden, daar de nationale budgetten even schaars in hun middelen zitten, zo niet schaarser, dan het budget van de EG.

LITERATUURLIJST

1. N.G. Addens (samensteller) "Redevoeringen H.D. Louwes 1930-1941", Groningen, Drukkerij Gebr. Hoitsema CV., 1947
2. William F. Averijt jr, "Agropolitics in the European Community; Interest Groups and the Common Agricultural Policy", New York; Praeger, 1977.
3. Klaus von Beyme, "Interessengruppen in der Demokratie", München, R. Piper & Co. Verlag, 1969.
4. J.A.A. van Doorn en C.J. Lammers, "Moderne sociologie; systematiek en analyse", Utrecht, Aula-boeken 29, Uitgeverij Het Spectrum NV., 1969.
5. S.H. Franklin, "Rural societies", London, Studies in contemporary Europe, The MacMillan Press Ltd., 1971.
6. Ernst Freisberg, "Die grüne Hürde Europas", Köln, Westdeutscher Verlag, 1965.
7. Dr. Katharina Haase, "Die politische Oekonomie der Agrarpolitik", Hannover, Sonderheft 98 der Agrarwirtschaft, Verlag Alfred Strothe, 1983.
8. L. Koopmans, Th.A.J. Meys en C.J.Oort, "Herziening van de besluitvormingsprocedures", in geschrift nr. 41 van de Prof.mr. M.M. Teldersstichting: "Beheersing van de Overheidsuitgaven", blz. 15 e.v., 's-Gravenhage, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, 1981.
9. L. Koopmans, De beslissingen over de Rijksbegroting, Deventer, A.E. Kluwer, 1968.
10. Landbouwschap, 25 Jaar Landbouwschap, 's-Gravenhage, Landbouwschap, 1980.
11. Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations; Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven en London, Yale University Press, 1982.
12. U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, G.H. Scholten, Openbaar Bestuur": organisatie, beleid en politieke omgeving, Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1977.
13. G. Schmitt, "Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist und nicht wie sie sein sollte", Agrarwirtschaft, blz. 129 t/m 136, 1984..
14. P. Valkenburgh, Inleiding tot de Politicologie; Problemen van Maatschappij en Macht, Amsterdam/ Brussel, N.V. Uitg. Mij. Agon Elsevier, 1968.
15. W.H. Vermeulen, "Nederland en de vaststelling van de Europese Landbouwprijzen 1979-1981", Leiden; Instituut voor Internationale Studiën, Rijksuniversiteit Leiden, 1984.
16. F.A.A.M. van Winden en B.C.J. van Velthoven, "Een Eenvoudig Politiek-Economisch Model", Economische Statistische Berichten, 10 november 1982, nr. 3380, blz. 1196 t/m 1206.

NOTEN EN REFERENTIES

- (0) Van Winden en Van Velthoven wijzen in een artikel in de ESB op het feit dat economische modellen, die bij het opstellen van beleidsadviezen worden gebruikt, geen verklaring geven van het gedrag van de overheid. "Terwijl economen wel oog hebben voor het feitelijke gedrag van consumenten en ondernemers verwaarlozen zij veelal de verklaring van het gedrag van de organisatie die vanuit economisch (en politiek) gezichtspunt het belangrijkste is, de overheid. Adviezen en adviseurs zijn er te over. Maar weten laatstgenoemden eigenlijk wel waar ze tegen of over wie ze het hebben". In de elementaire economische leerboeken, die een reflectie zijn van wat er in economische wetenschap aan theorieën is uitgekristalliseerd, is dit zeker niet het geval. "... een overheid van vlees en bloed zal men er niet in aantreffen. Schmitt constateert in zijn artikel (blz. 12a) dat landbouweconomen, evenals de meeste andere economen "... diesen Zusammenhängen in dem politisch-parlamentarischen Willenbildungs- und Entscheidungsprozess auch dann kaum Aufmerksamkeit gewidmet, sobald sie Empfehlungen zur Gestaltung des wirtschafts- und agrarpolitischen Handelns des Staates vorgetragen haben". Van Winden en Van Velthoven wijten deze gebrekkige theorievorming inzake politiek-economische verschijnselen aan het feit dat de economische wetenschap eigenlijk sedert de neergang van de klassieke politieke economie, activiteiten en sociale relaties die buiten de markt omgaan, alsmede machtsproblemen, stiefmoederlijk behandeld heeft. Schrijver dezes ontwikkelde eenzelfde gedachtengang. De verschillen tussen diverse disciplines ligt met name in het feit dat het bij hun "kenobjecten" om geheel verschillend geaarde coördinatieprocessen gaat.
- (1) Schmitt, t.a.p. blz. 12 e.v.
- (2) Schema uit Rosenthal e.a., schema 3, blz. 262.
- (3) c.f. Van Winden en Veldhoven, t.a.p. blz. 1196.
- (4) Wij nemen voor de naamgeving van dit gebied de letterlijke vertaling van de Duitse term "Neue politische Oekonomie". In de Angelsaksische literatuur misschien aan te duiden met public choice-theorie dan wel voorzichtiger zoals Van Winden c.s. doen als "public choice" benadering.
- (5) Het hier geschrevene is gedeeltelijk ontleend aan artikelen in de Haagse Post van respectievelijk 10 en 17 oktober 1981 en aan dr. L. Koopmans e.a., t.a.p. blz. 15 e.v.
- (6) Voor nadere informatie wordt verwezen naar "Agrarische informatiebladen voor het onderwijs" van de Stichting Public Relations Land- en Tuinbouw, les nr. 2.
- (7) Voor een korte weergave van het model van Easton moge worden verwezen naar Rosenthal e.a. t.a.p. blz. 153. De hier gebruikte terminologie is

- ontleend aan het rapport nr. 1 van de Commissie "Hoofdstructuur Rijksdienst", getiteld "Zou Thorbecke tevreden zijn", blz. 27 e.v. die een sterk op Easton geïnspireerd model gebruikt voor haar beschouwingen. De Commissie "Hoofdstructuur Rijksdienst" wordt ook wel naar haar voorzitter met de naam "Commissie Vonhoff" aangeduid.
- (8) vgl. Van Doorn en Lammers, t.a.p. blz. 47.
- (9) idem, t.a.p. blz. 51.
- (10) idem, t.a.p. blz. 48.
- (11) vgl. Von Beyme, t.a.p. blz. 38.
- (12) vgl. G. Eisermann "Wissenssoziologie".
- (13) vgl. Franklin, t.a.p. blz. 12.
- (14) Kebbling t.a.p. blz. 71.
- (15) De ANAB en de Katholieke Landarbeidersbond zijn de fusie van hun "centrales" gevolgd en zo is "St. Deus dedit" opgegaan in de ANAB.
- (16) vgl. Von Beyme t.a.p., blz. 85 e.v.
- (17) De mogelijkheid tot overdracht van bepaalde bevoegdheden aan lagere organen die representatief konden worden geacht voor het bedrijfsleven, is geschapen door invoeging van o.a. het volgende artikel (nu art. 159): "De wet kan voor bepaalde beroepen en bedrijven en groepen daarvan, alsmede voor het beroeps- en bedrijfsleven in het algemeen, lichamen instellen ten einde regelend op te treden".
- (18) Vergelijk bijv. het citaat in het boek van Drees en Gubbi, t.a.p. blz. 207. "Wanneer een lid van de Tweede Kamer dat geen lid is van de Vaste Commissie voor de Landbouw en Visserij het woord vraagt - zoals een keer Jhr. Van der Goes van Naters, voorzitter van de Contactcommissie Natuur- en Landschapsbescherming overkwam - dan vinden de commissieleden dat een soort aanslag op hun domein. In de laatste tijd is hierin wel verandering gekomen, vooral als het gaat om de bovenaangeduide alternatieve aandachtsvelden, maar het kerngebied van de landbouwpolitiek wordt nog steeds door de fractiespecialisten behandeld, vooral nu dit beleid er door de EEG-dimensie niet eenvoudiger op is geworden.
- (19) Tot minister van Landbouw werd benoemd Mr. Dr. L.N. Deckers, oud-minister van Defensie, lid van de RK Staatspartij, bekend om zijn aandeel in de beëindiging van de munitie op "De Zeven Provinciën" in 1933. Of uit politieke opportuniteit toen een nieuw ministerie voor hem moest worden geschapen is ons niet bekend.
- (20) vgl. "Redevoeringen H.D. Louwes 1930-1941", t.a.p. blz. 122.
- (21) vgl. Koopmans t.a.p. blz. 116.
- (22) G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening; Serie "Voorstudies en achtergronden", nr. V46, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.
- (23) CSA, Franse afkorting voor "Comité Spécial Agriculture; Nederlands: Speciaal, of Bijzonder Comité Landbouw.
- (24) vgl. par. 3.1.
- (25) vgl. "H.D. Louwes redevoeringen 1930-1941" t.a.p. blz. 31.



- (26) vgl. "25 jaar Landbouwschap" t.a.p. blz. 40.
- (27) idem, t.a.p. blz. 41.
- (28) Freisberg, t.a.p. blz. 46.
- (29) "25 jaar Lanbouwschap", t.a.p. blz. 41.
- (30) vgl. Averijt t.a.p., blz. 100 e.v.  
Averijt noemt deze strategie de "emergency  
strategy" in tegenstelling tot de bovengenoemde,  
die hij met de term "orthodox strategy" aanduidt.
- (31) vgl. Herlitska in Ons Platteland van 17-2-1979.