

Wereldvoedselvoorziening:

kwantiteit versus kwaliteit, goederen versus waarden

Michiel Keyzer¹

1. Inleiding

Jerrie de Hoogh en Jan de Veer, twee landbouweconomen aan wie ik veel te danken heb, verschilden sterk van mening op onderwerpen als handelsliberalisatie en het hanteren van productiequota in de Europese landbouw. Maar op één punt waren ze het begin jaren zeventig al roerend eens, namelijk dat we met z'n allen wel erg veel vragen van die enkele landbouwprijs. Hij moet de markt ruimen, en ook nog eens zorgen dat boeren genoeg verdienen, dat de wereldvoedselvoorziening wordt gewaarborgd, de honger de wereld uitgaat, het milieu wordt gespaard, noem maar op! Hieruit trokken beiden de conclusie dat het manipuleren van de prijs via protectie ongewenst is, want eenzelfde goed moet echt een enkele prijs krijgen, anders wordt het systeem helemaal uit het lood getrokken. Daarom zagen zij eerder wat in uitbreiding van het beleidsinstrumentarium, al wilde Jerrie de Hoogh tot het zover was wel prijssteun toelaten, zolang ontwikkelingslanden maar toegang kregen tot de Europese markt, terwijl Jan de Veer in de loop der jaren wat dit betreft steeds strakker in de leer werd en zelfs Sicco Mansholt op zijn oude dag nog wist te bekeren (Westerman, 1999).

Gerrit Meester en de markt

Ik heb deze kwestie als onderwerp voor mijn bijdrage aan het Liber Amicorum voor Gerrit Meester gekozen, omdat ik denk dat het nog steeds als een rode draad door het hedendaags landbouweconomisch debat loopt, en ik sterk de indruk heb dat ook Gerrit eigenlijk zijn hele loopbaan met de vraag heeft geworsteld, ook al zei hij het me nooit met zoveel woorden.

Wat moet je als LNV-ambtenaar immers nog als je de landbouwmarkten helemaal hun gang kunt laten gaan? Alleen roepen om afschaffing van handelsprotectie, omdat eenzelfde goed nu eenmaal een zelfde prijs moet krijgen, lijkt toch wat mager, ook al staat dit beginsel nog steeds als een huis. Als econoom streed Gerrit steeds tegen lobbyisme en daarom ook tegen protectie, maar als landbouweconoom voelde hij toch ook wel dat er wat meer moest zijn tussen hemel en aarde dan de wetten van de vrije markt alleen.

Ik wil de gelegenheid natuurlijk ook aangrijpen om te wijzen op Gerrits niet aflatende inzet voor de waarden waar hij voor stond, ook in deze discussie. Ik heb hem, als ik mij goed herinner, voor het eerst ontmoet toen hij in de jaren zeventig bij het LEI kwam werken, bij Jerrie de Hoogh, later kwamen wij elkaar in '78 tegen toen hij de projectgroep Intermodel coördineerde en mij om advies werd gevraagd. Eigenlijk hebben we elkaar sinds die tijd niet uit het oog verloren, waarbij we vooral contact hadden in verband met kwesties rondom Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de GATT/WTO en tegenwoordig ook de

¹ Hoogleraar Economie en Directeur van de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit (SOW-VU), De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam. Email: M.A.Keyzer@sow.vu.nl

wereldvoedselvoorziening in bredere zin. Sinds 1991 was Gerrit lid van onze wetenschappelijke adviescommissie en sinds 2005 is hij bestuurslid, kortgeleden zelfs enige maanden waarnemend voorzitter, in de periode tussen de voorzitterschappen van Eisso Woltjer en Rudy Rabbinge. Overigens, dit is voor mij helemaal geen afscheid van Gerrit, want hij blijft gewoon SOW-bestuurslid en dat hopen we nog lang zo te houden.

Wat ik het meest in Gerrit waardeer is dat hij altijd voor de zaak zelf gaat, ‘zegt wat hij denkt en doet wat hij zegt’, zonder bijbedoelingen en bovendien over een scherp beoordelingsvermogen beschikt dat zich door niets en niemand laat inpakken. Wat dit betreft is hij een waardig erfgenaam van Jerrie de Hoogh en Jan de Veer, ook in het SOW-bestuur.

Trouwens ‘zeggen wat hij denkt’ heeft Gerrit helemaal niet nodig. Want op dit vlak zie ik als zijn meest kenmerkende eigenschap dat hij niets hoeft te zeggen om toch geheel duidelijk te maken wat hij denkt. Daarin is hij tamelijk uniek. Zijn lichaamstaal kent vele signalen: rustig zitten of schuiven op de stoel, hand naar de mond brengen om die dicht te houden als hij eigenlijk wat wil zeggen en vooral de gelaatskleur. Zelfs van achteren kun je zien of hij het met de spreker oneens is. Soms loopt hij in alle stilte rood aan. Als ik dan in zijn buurt zit fluister ik hem wel eens toe: ‘Gerrit, zeg het dan’, vooral als ik mij zorgen ga maken wanneer bij grote ergernis de rode blos geleidelijk tegen het blauwe aan loopt. Omgekeerd zit hij er soms ook heel bleek bij, met samengetrokken lippen. Dan heeft hij een duidelijk plan en wacht hij zijn kans af. Kortom, voor pokeren is hij niet in de wieg gelegd, maar voor samenwerken en aansturen des te beter.

Om tot mijn onderwerp voor dit symposium terug te keren, het gaat Gerrit steeds om kwaliteit, en hij zet zijn hele persoonlijkheid in voor aansturing in die richting. Bedenk maar eens hoe veel minder effectief hij zou zijn geweest als hij bij het informeren van zijn collega’s en het uitzetten van onderzoeksopdrachten het uitsluitend had moeten doen met brieven, emails, beoordelingsformuleringen, en geldoverboekingen. Gerrit weet tenminste nog wat mensen zijn en hoe ze functioneren!

Markten, waarden en wereldvoedselvoorziening

Mijn bijdrage gaat over de mate waarin een toch beperkt aantal markten in staat is de waarden te leveren die mensen nastreven. Ik moet zeggen dat de kwestie me eigenlijk niet zo relevant leek toen ik er begin jaren zeventig voor het eerst mee werd geconfronteerd. Ik had toen namelijk het idee dat in combinatie met inkomensoverdrachten een goede marktwerking volgens het eenzelfde-goed-eenzelfde-prijs beginsel de klus wel moest kunnen klaren. Het scheen mij destijds toe dat gericht overheidsbeleid zich wel kon beperken tot herverdeling, mededingingsbeleid en grote projecten in verband met onvermijdbare ondeelbaarheden. In de loop der jaren ben ik dat allemaal wat anders gaan bezien en heb ik de twijfel van Jerrie de Hoogh en Jan de Veer en met hen vele andere landbouweconomen, beter leren plaatsen binnen de mij beschikbare theoretische kaders.

Over dat plaatsen zal ik het hier hebben. In mijn eigenlijke werk heb ik vrij lang gearzeld dit terrein te betreden vanwege de theoretische moeilijkheid dat we ons pas kunnen gaan afvragen hoe de betrokken waarden via vermarkte goederen verwezenlijkt kunnen worden, als het ons is gelukt de stap te maken van goederen naar de onderliggende kenmerken die op

hun beurt de individuele waardering bepalen. Hiertoe moeten we samen met de gebruikelijke variatie in kwantiteit ook variatie meenemen in kenmerkprofiel, zeg maar in kwaliteit. Daar komt nogal wat bij kijken, want theorieën en modellen houden niet erg van dat soort dubbele veranderlijkheid.

Een verdere complicatie is dat veel van de waarden waar we in dit verband aan denken vrij moeilijk zijn aan te leveren, omdat ze de neiging hebben te verstuiven, waardoor anderen dan de klant meegenieten en de aanbieder te weinig beloning ontvangt. Vaak gebeurt dat verstuiven letterlijk via weer en wind, maar tegenwoordig ook via internet en namaakproducten. Hierdoor krijgen zowel landschappelijke als culturele waarden niet de aandacht die ze verdienen. Zulke effecten worden des te krachtiger naarmate de moderne technologie de samenstelling van producten steeds kneedbaarder maakt, want daardoor kan elk commercieel minder interessant kenmerk er direct worden uitgegooid, terwijl het vroeger gewoon een aardig bijproduct was, dat er nu eenmaal bij hoorde, vergelijk een oude Nederlandse koeienstal in dat opzicht maar met een hedendaagse loopstal.

Maar commercie is echt niet de enige manier waarop waarden in de verdrukking kunnen komen. Juist pseudocommercieel, oftewel managementdenken, dat er steeds opnieuw in slaagt commerciële begrippen in andere sferen te slijten dan waar ze voor zijn bedoeld, brengt via allerlei scoringslijsten en platte externe evaluatieprocedures de voortbrenging van waarden in het gedrang op terreinen als onderwijs-, cultuur- en wetenschapsbeleid. Het punt is namelijk dat zulke criteria altijd hoogst essentiële, maar als vanzelfsprekend ervaren kwaliteitskenmerken over het hoofd zien, die daardoor in de verdrukking raken. In de bouwkundige sfeer lijkt een vergelijking van interieurs tussen het Ministerie van Defensie op het Plein met dat van LNV aan de Bezuidenhoutseweg ook tamelijk illustratief als tegenstelling tussen een traditierijk pand waar je de natie dient en een loopstal voor ambtenaren.

Quesnay en de “mérite agricole”

Zo komen wij op onze zoektocht naar mogelijkheden om waarden te realiseren vrij snel terecht in situaties die om aanzienlijk verfijndere instituties vragen dan simpel loven en bieden op veilingen of het nabootsen daarvan. Ook wat dat betreft is er weinig nieuws onder de zon en in dit verband lijkt het gepast de Franse fysiocraat François Quesnay te noemen, die wel als vader van de landbouweconomie wordt gezien en steeds wees op de “Mérite Agricole”, die in de 19^e Eeuw tot een ridderorde leidde, ook wel “Poireau”, prei, genaamd, die inmiddels ook aan Gerrit wegens zijn verdiensten werd toegekend. Maar Quesnay is meer dan dat.

Deze hofarts van Louis XV legde in 1758 met zijn Tableau Economique de grondslag voor nationale rekeningen en economische modellenbouw. Dat Tableau Economique, een uitgebreid pijlenschema, beschreef de economische kringloop naar analogie van de spijsvertering in het menselijk lichaam. Quesnay stelde dat de maatschappij als organisme diende te worden gezien, met levende, stoffelijke mensen en niet alleen als een steriele organisatie van radertjes van de manifactuur in de industriële machines van zijn tijd. Als arts wees hij erop dat de wil die ons handelen coördineert weliswaar de baas is maar toch maar heel beperkt in staat is de organen in ons lichaam aan te sturen. Die krijgen zeker impulsen,

maar verder moeten ze het meeste toch zelf doen. Als fysiocraat benadrukte hij natuurlijk het fundamentele belang van landbouw en voedselvoorziening.

Hij verbreidde in dat kader ook de, overigens niet van hem zelf afkomstige, uitdrukking “Laissez faire” en toonde zich daarin voorstander van vrije handel, ook in landbouwproducten. Dat deed hij echter bepaald niet in de hard liberale zin, want in zijn tijd werden de boeren belast, niet gesteund, en hielp opheffing van die belasting vooral de kleineren onder hen. Quesnay was een goede bekende van Adam Smith, die hem de *Wealth of Nations* had willen opdragen, ware deze niet eerder gestorven, en die toegegeven een wat evenwichtiger standpunt innam in de betrekkingen tussen landbouw en industrie. Tenslotte valt in Quesnay te prijzen dat hij, als Fransman nog wel, niet pretendeerde alles zelf te hebben bedacht. Integendeel, hij gaf duidelijk aan wat hij uit andere culturen had geleerd en wees voor wat zijn opvattingen over de economische kringloop aangaat met name naar China, waar Confucius ruim tweeëntwintig eeuwen eerder, in zijn *Yi Jing*, oftewel *Boek der Veranderingen*, een soortgelijk schema presenteerde. Quesnay werd ook wel spottend de Europese Confucius genoemd.

Overzicht

Mijn verdere verhandeling treedt in deze Quesnaysiaanse voetsporen, niet te verwarren met Keynesiaans natuurlijk. Zij verloopt tegen de richting van de voedingsketen in, te beginnen bij het verpakte eindproduct, geleidelijk de boerderij bereikend en de natuur eromheen, om tenslotte in de bredere bestuurlijke omgeving in Nederland, Europa en daarbuiten te belanden. Dat voert mij naar de economische kant van de wereldvoedselvoorziening, het onderwerp waarover mijn bijdrage eigenlijk wordt geacht te gaan.

De opbouw is als volgt. Eerst bespreek ik in een welvaartstheoretisch kader de verhouding tussen kwantiteit en kwaliteit van goederen als beide als variabel worden beschouwd (§2). Vervolgens ga ik nader in op de samenhang tussen variabele kwaliteit en het onbeloond wegvloeien van waarde (§3), de gevolgen daarvan voor de bedrijfsorganisatie (§4) en het openbaar bestuur (§5), waarna ik de gehanteerde begrippen toepas op Europese samenwerking (§6) en de wereldvoedselvoorziening (§7).

2. Kwantiteit versus kwaliteit

De zorg over prijzen en marktwerking is van alle tijden en ligt ook voor de hand. Klassieke economen maakten duidelijk onderscheid tussen prijstheorie en waardetheorie en stelden zich daarbij de vraag of de prijs, oftewel de ruilwaarde, wel de eigenlijke of intrinsieke waarde weergaf. Zo formuleerde Marx een arbeidswaardeleer waarin de eigenlijke waarde werd uitgedrukt in de uren die voor het product zijn gewerkt, tegen een basisloon. We weten inmiddels dat dit allemaal tamelijk zinloze rekenexercities oplevert. De arbeidswaardeleer heeft dan ook afgedaan en daarmee ook elk streven de intrinsieke waarde achter een prijs te zoeken.

Modernere theorie benadrukt eerder een aantal kernwaarden. Zo hanteert de welvaartstheorie het basisbeginsel dat alle waarden uiting zijn van menselijke voorkeur. Zelfs de Tien Geboden krijgen pas praktische betekenis als sommige mensen erin geloven. Daarnaast hanteert deze welvaartstheorie het liberale beginsel dat die waarden pas legitiem zijn als ze ook door het individu worden gedragen, dat wil zeggen als de ene mens ze niet aan de ander oplegt. Op beide beginselen valt zeker wat af te dingen, bijvoorbeeld dat niet duidelijk is of de toekomstige generaties en de armen in de wereld zo wel genoeg aan hun trekken komen, en ook dat het misschien wel net zo helder is om een aantal kernbeginselen boven de mens zelf te plaatsen.

Niettemin, de welvaartstheorie suggereert dat de markt de klus zou moeten kunnen klaren, mogelijk binnen politiek vastgestelde grenzen van het betamelijke, waardoor bijvoorbeeld zoets als slavernij wordt uitgesloten, en met de nodige herverdeling van inkomen. Want de eerste stelling uit de welvaartstheorie leert ons immers dat (Pareto-)efficiëntie wordt bereikt als er voor alle goederen markten bestaan waarop dat bekende beginsel van eenzelfde-goed-eenzelfde-prijs geldt, waarbij iedereen deze prijs ook verder als gegeven beschouwt. De tweede welvaartstelling biedt de armen daarnaast enige troost met de vaststelling dat de overheid er door inkomensherverdeling of herverdeling van eigendom altijd wel voor kan zorgen dat ook zij hun deel van de koek zullen krijgen. Doordat dit in beginsel ook geldt voor de verdeling tussen huidige en toekomstige generaties, hoeft duurzaamheid evenmin een probleem te zijn. Kortom, zorg maar dat er voor elk goed een naar behoren functionerende markt komt en dat de eigenaar van dit goed de verkoopwaarde ontvangt en je bent uit de brand. Om bij Tinbergens uitgangspunten voor planning aan te sluiten, de welvaartsstellingen lijken ons ervan te verzekeren dat het aantal prijzen en herverdelingsmogelijkheden altijd wel groot genoeg zal zijn om de toch vrij beperkt aantal kernwaarden te realiseren.

Met deze instelling begon ik begin jaren zeventig mijn loopbaan als onderzoeker. Nu was ik ook in die tijd geen onverbeterlijke optimist, getuige het feit dat ik voor mijn afstudeerscriptie de Club van Rome modellen als onderwerp koos, en ook in mijn eerste baan voor een project koos in opdracht van de Club van Rome, onder leiding van Hans Linnemann (Linnemann et al., 1979), bijgestaan door Jerrie de Hoogh, Cees de Wit, Piet Buringh en, van wat grotere afstand, Jan Tinbergen aan wie de Club van Rome het verzoek in eerste instantie had gericht. Niettemin, ik schaarde me ook toen, vanaf de tweede helft van de jaren zeventig, in een tijd dat ik via het IIASA in Oostenrijk veelvuldig contact kreeg met Oost Europeanen, al wel bij de vele economen die op de sombere Club van Rome voorspellingen antwoordden dat centraal geleide stelsels niet werkten, protectionisme evenmin, en dat verbeterde en zich ook tot het milieu uitstreckende prijsvorming toch antwoord moest kunnen bieden. Daarom moest economisch beleid toch nog altijd gericht zijn op het realiseren van de fraaie omstandigheden zoals door de welvaartsstellingen geschetst, een richting die wat later ook wel de Washington consensus zou gaan heten. Kortom, niet toegeven aan al die roep om interventie, dat biedt maar ruimte voor lobby's, verspilling van overheidsgeld, en zeker ook voor corruptie, en in dat opzicht blijkt directe inkomenssteun nog veel kwetsbaarder dan prijssteun, zeker in Oost Europa. Ook dat was toen al breed bekend.

Bovendien vonden wij dat voedselvoorziening voor de armen niet al te fijnzinnig moest worden aangepakt. Honger is een schande en basisvoedsel is meestal toch een vrij duidelijk product, dat aardig in kwantiteiten als calorieën en proteïnen kan worden uitgedrukt en

waarvan het aanbod redelijk op prijzen reageert. Via goede marktwerking moest het mogelijk zijn de armen aan hun trekken te laten komen, zo dachten wij (Fischer et al., 1991).

Niettemin, in de betrokken studie kwamen we wel tot de conclusie dat de belangrijkste belemmeringen voor de import niet zozeer op de goederenmarkten te vinden zijn als wel op de arbeidsmarkt, via beperkingen op immigratie. Daar heeft de werkende bevolking in rijke landen in eerste instantie baat bij, doordat het loonbederf tegengaat, terwijl de arme landen er navenant onder lijden en de wereld als geheel welvaartsverlies lijdt. De ‘rent of the fence’ noemden wij dit verschijnsel twintig jaar geleden, met de aantekening dat de bewoners van rijke landen natuurlijk wel gerechtigd zijn de migranten buiten de deur te houden als ze liever onder elkaar blijven, maar dat zij de ruimte die zij zo voor zichzelf opeisen wel op de een of andere manier moeten huren, bijvoorbeeld door via ontwikkelingsgeld diegenen te compenseren die zij zo buitengesloten houden.

Deze kwestie van baas-in-eigen-land wekte bij mij enige twijfel ten aanzien van de beleidsrelevantie van de voorschriften uit de welvaartstheorie, omdat zij duidelijk maakte dat het uiteindelijk een politieke kwestie is wat je nu als verhandelbaar beschouwt en wat niet, en daarmee wat je nu onder handelsbescherming verstaat. Aan deze twijfel was ironisch genoeg al veel eerder op niet mis te verstane wijze uiting gegeven door Milton Friedman (1962), die desondanks zijn leven lang de belangrijkste apostel van de vrije markt bleef. Mij werd toen wel duidelijk dat arbeid iets bijzonders was, omdat het in wezen alle menselijke activiteit omvatte, en dus niet als zo maar een goed kon worden behandeld. Sindsdien zijn er andere punten van twijfel bijgekomen, vooral in verband met de twee kwesties hierboven genoemd, die nauw met elkaar zijn verweven en ook verband houden met het baas-in-eigen-land punt.

De eerste is kwaliteit. De welvaartsstellingen kennen alleen goederen die als zodanig worden gewaardeerd, kwaliteit komt voor elk van deze hoogstens tot uiting via een vast onderliggend kenmerkprofiel. De tweede kwestie is commercialiseerbaarheid. Terwijl het begrippenkader van de welvaartstheorie ruim genoeg lijkt om zo ongeveer elke menselijke activiteit en de vrucht daarvan als goed aan te merken, blijken er toch in zowel werk als vrije tijd heel veel activiteiten voor te komen die echt niet zijn te commercialiseren, dat wil zeggen via de markt te belonen. Daardoor blijven ze al gauw onbeloond en raken ze in het gedrang als je mensen te strak gaat afrekenen.

Om de kwaliteitskwestie verder in te leiden wil ik bij de klassiek econoom John Stuart Mill beginnen, die inzag dat het niet zozeer kernwaarden zijn die in het economisch verkeer circuleren, ook al zijn ze moreel hoogwaardiger dan andere. Hij stelde in navolging van Jeremy Bentham, dat economische waarden uiteindelijk niets anders zijn dan door min of meer als prettig ondervonden menselijke ervaringen. Negatieve ervaringen kunnen daarbij steeds als gebrek aan iets positiefs worden geduid. Alle menselijke activiteit bestaat binnen dit begrippenkader uit het streven naar prettige ervaringen en het vermijden van slechte. Dat hoeft op zich helemaal niet zelfzuchtig te zijn, het geluk van de ander is vaak de prettigste ervaring, maar het is wel een eigen ervaring die steeds opnieuw tot stand moet komen, en dus worden voortgebracht en nooit vastligt.

Zo bezit elk goed, in het Engels ‘commodity’, mogelijk ook een dienst, bij John Stuart Mill en zijn navolgers een veelheid aan kenmerken die het economische waarde verlenen, bijvoorbeeld gewicht, smaak, uiterlijk, moraliteit en nog vele meer. Deze kenmerken zijn

eigenschappen en bestaan dus niet los van het goed. Zij hebben ook lang niet altijd betrekking op een specifiek fysiek onderdeel daarvan. Hun intensiteit wordt vaak in verschillende dimensies uitgedrukt, als lengte, gewicht, en calorie inhoud, waarvan sommige in de productomschrijving van folder of etiket zullen staan en minstens even zo vele niet.

Nu bouwde John Stuart Mill geen formele modellen. Daardoor bleef het bij een aantal belangwekkende constatering en duurde het tot de tweede helft van de twintigste eeuw eer theoretisch economen het aandurfdn productkenmerken expliciet mee te nemen.

Kelvin Lancaster (1966, 1971) heeft in 1966 naar mijn weten voor het eerst een model geformuleerd waarin producten om hun kenmerken worden gewaardeerd, door elke consument weer anders. Maar hij gaat uit van een vast aantal producten, ieder met een vast kenmerkprofiel. Daartegenover stelde Sherman Rosen (1974) een paar jaar later de hedonistische benadering die de omgekeerde weg volgt en een enkel product een variatie in kenmerken toekent, door de prijs van dit product direct als functie van kenmerken zelf te beschouwen. Maar daarmee verdwijnen de individuele consumenten en producenten uit beeld en wordt niet eens meer aangegeven hoeveel er van het product wordt verhandeld. Zo deinzen zowel de Lancaster als de hedonistische benadering er beide blijkbaar voor terug om zowel de kwantiteit als het kenmerkprofiel van het goed als variabel te beschouwen. Dat is heel begrijpelijk, want hierdoor ontstaat voor elk goed een non-convexiteit, die in principe de efficiëntie van de markt en daarmee de hele welvaartstheorie onderuit kan halen.

Ik zal dit kenmerkprofiel verder korthedshalve kwaliteit noemen, en in deze terminologie hoeft verschil in kwaliteit tussen zeg twee kilos appels dus niet te betekenen dat de ene kilo beter zou zijn dan de ander. Welnu, we weten natuurlijk dat kwantiteit en kwaliteit tegelijk variëren en de vraag is daarom hoe daar binnen het welvaartstheoretisch kader mee om te gaan.

De kwesties van kwaliteit en commercialiseerbaarheid houden me al lang bezig, maar ik werd er in het laatste jaar nog eens stevig op gedrukt tijdens het zoeken binnen een welvaartsoptimalisatie model naar mechanismen voor toewijzing en beprijzing van water in een rivierbekken. Daarbij moet de individuele gebruiker de waterkwaliteit echt nemen zoals zij komt, want die hangt af van wat er bovenstrooms gebeurt. Prijzen kunnen ervoor zorgen dat alle gebruikers, ook bovenstrooms, de nodige maatregelen nemen, want het afleveren van een betere kwaliteit levert ook meer op, en omgekeerd, voor afvallozingen moet de vervuiler dan betalen.

Het gaat hier om een nogal technisch probleem in de optimalisering waar ik hier niet verder op in ga. Ik zal zelfs het welvaartsmodel niet eens presenteren waarbinnen het voorkomt, laat staan enige cijfermatige uitkomst uit dit model. Maar ik wil wel vermelden dat het de hoeveelheid van een goed niet langer in een enkele dimensie uitdrukt en letterlijk daarmee met veel meer aspecten rekening houdt dan tot voorheen gebruikelijk, en ook dat het me kortgeleden is gelukt aan te tonen dat het marktevenwicht ook onder deze omstandigheden, ondanks tegelijk veranderende kwantiteit en kwaliteit toch wel degelijk een welvaartsoptimum oplevert. Dat resultaat biedt de theoretische grondslag aan de uitspraken die nog volgen.

3. Het waarborgen van kwaliteit

Als elk goed enkele kenmerken bezit die door de gebruiker worden gewaardeerd, terwijl de markt alleen het goed zelf als totale bundel kenmerken beloont, dan zegt die bundelprijs op zich niet veel over de onderliggende waardering van kenmerken, die het daardoor zonder marktprijs moeten doen. Dat lijkt, geheel in de lijn van De Hoogh en De Veer, een belangrijke tekortkoming of marktimperfectie, waaronder in de allereerste plaats de kwaliteit zal lijden.

Maar zo gemakkelijk komen we er niet van af, want zo dit een imperfectie is dan toch een heel bijzondere, want het is er niet een waar een overheid iets aan zou kunnen of moeten doen. Integendeel, deze imperfectie werkt in de praktijk juist als katalysator voor het particulier initiatief, omdat zij de ondernemer de gelegenheid biedt via een eigen kenmerkprofiel met innovaties te komen die hem van concurrenten onderscheidt. Hiertoe worden hele legers ingezet voor consumentenonderzoek, met het doel de prijzen van kenmerken te achterhalen en op grond daarvan het meest winstgevende kenmerkprofiel op te sporen, terwijl de handel allerlei keurmeesters en taxateurs inzet om producten op hun kwaliteit te beoordelen.

Voor een deel gebeurt dit zonder productdifferentiatie. Als de zijrivieren van een rivierbekken voeren producenten dan allerlei goederen aan van verschillende samenstelling, die in de handel vervolgens op een grote hoop verdwijnen, net als de eerder genoemde appels, waardoor volledige menging optreedt en een homogeen goed ontstaat met een enkele prijs. Idealiter, dat wil zeggen onder perfecte mededinging, zal de handel via keuring van de aangeboden waar de leveranciers belonen voor de door hen geleverde kenmerken, maar dat is dan buiten de eigenlijke marktprijs om, want die beloont alleen de bundel als geheel en is daarmee als mengprijs niet meer dan een gemiddelde.

Naarmate zij minder op zo'n faire beloning van kwaliteit en creativiteit kunnen rekenen zullen producenten sterker naar productdifferentiatie neigen, beschermd door patenten, om elk marktsegment apart te bedienen. Maar hoever deze differentiatie ook voortschrijdt, nooit zal ermee de toestand worden bereikt dat alle kenmerken één op één door het aantal goederen wordt gedekt.

Nu hoeft ook dat geen probleem te zijn, want voor producten als bijvoorbeeld koekjes liggen de kenmerken uiteindelijk netjes vast, en daarmee verandert hun kwaliteit niet langer, en bij een vast kenmerkprofiel zegt de marktprijs genoeg. Het punt is alleen dat koekjes in dit opzicht vrij bijzonder zijn, doordat zij relatief goed houdbaar zijn, in een keurig geëtiketteerde verpakking kunnen worden bewaard, en vervolgens letterlijk in hapklare brokken, oftewel in gestolde, vaste samenstelling op de markt gebracht. Voor zulke hapklare brokken is de markt als het ware gemaakt, en als alle producten zo konden worden aangeboden dan waren we gauw klaar, terug bij Lancaster, en bleef er weinig over van ons vraagstuk van de overbelaste prijs. Ik zal het koekje dan ook verder gebruiken als representant van alle gestandaardiseerde goederen met vaste eigenschappen en samenstelling waar Gerrits vakgebieden, de landbouweconomie en de theorie van de internationale handel mee werken.

4. Uitsluiting, organisatie en rechtsorde: van hapklare brokken tot akkers en weilanden

Wat is er dan zo bijzonder aan die hapklare brok, afgezien van eerdergenoemde vaste samenstelling? Welnu, dat is de verpakking die de koekjes bij elkaar houdt, waardoor zij niet van de vrachtauto op de straat kunnen rollen, waar iemand ze zo maar zou kunnen oprapen. Verder is het pak koekjes betrekkelijk klein van afmeting, waardoor het in een kast valt op te bergen, eventueel achter slot en grendel, en is diefstal geen groot probleem. Zo vloeit de beloning van de kenmerken zonder veel moeilijkheden aan de producent of de handelaar toe, ook al is er wel behoefte aan een minimale rechtshandhaving, zowel om valse etikettering tegen te gaan, als om potentiële overvallers af te schrikken.

Ik bespreek deze koekjes hier vooral als tegenhanger van de vele goederen die niet zo gemakkelijk zijn te verpakken. De publieke economie noemt deze niet-verpakbaarheid 'non-excludability', letterlijk 'niet uitsluitbaarheid', en verwijst daarbij meestal naar de vluchtigheid van bijvoorbeeld frisse lucht, of de omvang van bijvoorbeeld een oerwoud (Coase, 1960; Varian, 1993). Onder economen is de kwestie van niet uitsluitbaarheid op zichzelf gemeengoed, maar ik zal er voor de zekerheid toch even op ingaan. Daarbij beschouwen we de kwaliteit van het goed voorlopig als vast en onveranderlijk. We verlaten het platgetreden pad pas op het punt dat kwaliteit weer variabel wordt. Ter inleiding wil ik het voorbeeld van Jonathan Swift in Gullivers reizen volgen en u nu even meenemen naar een land waar mensen zo klein zijn als mieren. Wat hier volgt is geen parabel maar slechts een manier om te illustreren wat er gebeurt met uitsluitbaarheid als producten veel groter zijn dan koekjes maar verder net zo'n gestold kenmerkprofiel bezitten als in landbouweconomie en theorie van de internationale handel gebruikelijk is.

Als wij zo groot waren als mieren, dan werd elk koekje voor ons heel groot, alsof het een vruchtbare akker was. Om de andere mieren eruit te houden, zou de mierenkoekenbakker borden 'verboden toegang' moeten plaatsen, wachters aanstellen en misschien zelfs een afrastering aanleggen. Die afrastering zou naast afweer tegen dieven ook dienst doen als verpakking die stuivende kruimels op het terrein houdt, om zo te voorkomen dat zij gratis worden gedistribueerd of verloren gaan.

De koekenbakker zou vermoedelijk ook toegangskaarten uitgeven, met knabbelrechten voor een beperkt aantal uren, met betaling achteraf, mogelijk afhankelijk van de gewichtstoename bij vertrek.

Zo lijkt er op het eerste gezicht niet zoveel te veranderen ten opzichte van de koekjes voor mensen, afgezien dan van het feit dat verpakkingen door schaalovergang hekken worden, en de contracten wat gevarieerder zijn. Maar we hebben het dan ook alleen nog maar over de gestolde, geëtiketteerde koek. Die is niet meer dan de laatste schakel in de keten van de koekenbakkerij. In eerdere schakels zitten goederen ingewikkelder en niet zo vast in elkaar, en daar gaat het mij om, want pas dan wordt naast kwantiteit ook kwaliteit weer variabel.

Nu, komt het er op aan goed werk af te leveren en daarom jaagt de ondernemer iedereen van zijn land af, want hij moet als een goede boer al zijn aandacht kunnen richten op het bakken van de koek, met zonne-energie. Hier heeft de ondernemer de vrijheid dus echt nodig omdat de taak dat technologisch vereist.

Dit is meer dan een kwestie van duidelijk toewijzen van beslissingsbevoegdheden om een competentiestrijd te vermijden. Belangrijker is het aspect dat niemand het volledige lijstje zou kunnen leveren met alle details van wat er in die koekenbakkerij moet gebeuren, laat staan controleren. Op deze mierenschaal is het koekenbakken niet geheel te robotiseren. In de managementleer probeert men dit probleem meestal te omzeilen door middel van resultaatverplichtingen, die niet aangeven hoe het allemaal moet gebeuren maar eenvoudigweg wat er uit moet komen. Beoordeling op prestatie dus, met eerdergenoemde bezwaren. Niettemin, dat achteraf afrekenen heeft ook voordelen, want het verplicht de leiding wel om aan te geven wie het moet behalen, en dus ook wie zich er niet mee mag bemoeien.

Zo verschijnen naast bevoegdheden nu ook aansprakelijkheid en verantwoordelijkheden, en daarmee ook autonomie en decentralisatie. Op dat punt bereikt het opknippen van taken ook zijn grens, en daarmee de decentralisatie zelf. Want elke subtaak apart afrekenen gaat altijd ten koste van de kwaliteit, want dan worden de subtaken die men vergeten is in lijstjes op te nemen niet vervuld, nog afgezien van de kosten van toezicht. Omgekeerd, als de taak zo groot is dat een erg groot collectief hem moet uitvoeren, dan gaan sommige deelnemers parasiteren en voelt niemand zich uiteindelijk meer verantwoordelijk.

Uit deze toewijzing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgt vanzelf dat anderen er niet over beschikken. Dat moeten zij dan wel goedschiks of kwaadschiks dulden. Dit laat zien dat de meest gedecentraliseerde organisatie een gemeenschap is die via uitsluiting nog onderlinge, zij het negatieve, samenhang vertoont. Vrijheid genieten wordt daardoor veel meer dan het gevrijwaard blijven van externe invloeden en doen waar je zin in hebt, want het betekent ook en misschien wel in de eerste plaats de ruimte en middelen krijgen om, meestal als groep in samenwerking met anderen, taken te vervullen, die daarmee aan anderen worden ontzegd. Over dit samenwerken zal ik het hier niet verder hebben, maar iedereen weet dat het echt anders verloopt dan coördinatie via de markt.

Overigens reikt de taakopdracht meestal verder dan produceren alleen. Want op vrijwel iedere deelnemer rust in de regel de plicht het toekomstig productievermogen met andere woorden de duurzaamheid te waarborgen. In de landbouw geldt dit zeker voor natuurlijke hulpbronnen als bodemvruchtbaarheid en grondwaterkwaliteit, maar nadrukkelijk ook voor arbeid, en daarmee voor scholing en cultuuroverdracht. Kortom, het waarborgen van kwaliteit vraagt altijd in meer of mindere mate om het uitoefenen van rentmeesterschap, in vrijheid en verbondenheid.

Ik heb het hier bewust over rentmeesterschap en niet over management, omdat ik mij tegen het managementdenken wil afzetten waarmee zo vaak de misvatting is verbreid dat alle relevante oordelen van buiten komen, van de markt, van de collega's, van de concurrent, de baas, en dat elk werk, ook het besturen van een bedrijf of ministerie, in feite niets meer inhoudt dan het voldoen aan verwachtingen van anderen. Je kunt het shareholders' value noemen, of het primaat van de politiek, het oordeel van visitaties, of de bonusregeling, al naar gelang de context. Het komt neer op het beoordelen van prestaties achteraf, en door buitenstaanders. Dat is zeker nodig. Het heeft allerlei nutteloze koninkrijkjes helpen opblazen, waar zelfstandigheid een doel op zich was geworden, maar het is maar een deel van het verhaal, dat ten principale voorbijgaat aan wat er van binnen gebeurt, hoe het tot stand wordt gebracht, en wat het zoal aan bijproducten oplevert. Aandeelhouders dragen nu

eenmaal geen beheersverantwoordelijkheid, visitatiecommissies evenmin en kiezers nog minder. Ze hebben misschien altijd gelijk, maar daarmee ben je er nog niet, want collectief kunnen zij maar weinig beslissen en uiteindelijk zullen zij het niet zijn die voor het rentmeesterschap moeten opkomen.

Al vind ik dat Lucebert's motto 'Alles van waarde is weerloos' veel te ver gaat, het omgekeerde geldt mijns inziens wel, want alles van waarde heeft bescherming en gaat ten onder als het die niet krijgt. Voor een gestold product de fysieke vorm, de verpakking, het juridisch pantser waarmee het wegvloeiën van waarde via verwaaien en diefstal wordt vermeden. Voor een organisatie is het een gebouw, een juridische vorm, herkenbaarheid wie ertoe behoort en wie niet, een organigram dat duidelijk aangeeft waar iedere deelnemer staat. Kortom, een afgrenzing met beperkte uitwisseling naar buiten en sterke interacties van binnen. Dat geldt voor een gezin, een dorp, een kerkgemeente, een vereniging enzovoort. Die formalisering beschermt tegen indringers en zorgt ervoor dat de uitwisseling met de buitenwereld zich ook tot gespecialiseerde taak kan ontwikkelen. Net als voor celwanden draait het hele bestaan van organisaties nu net om wat zich binnen de wanden afspeelt, met name het rentmeesterschap dat zich daarbinnen voltrekt. Volledig permeabele wanden waar alle prijsimpulsen doorheen stralen zijn zinloos en kunnen net zo goed worden afgeschaft. Soms is dat maar beter ook, maar vaak niet.

Links en rechts roept tegenwoordig iedereen op zijn of haar verantwoordelijkheid te nemen. Het zou tijd worden eens te vernemen wat dit nu eigenlijk in praktische zin moet betekenen en wat daaruit volgt voor de leiding van een bedrijf of andersoortige organisatie. Een conclusie kan in elk geval al zijn dat de leiding de signalen van buiten ter harte moet nemen, en permanent de kennis van de omgeving moet verdiepen, maar dat dit alles wel met het doel haar eigen beoordelingsvermogen te versterken. Want uiteindelijk moet zij toch de moed opbrengen zelf te beslissen, anders voegt zij geen waarden toe.

5. Van bedrijfsorganisatie naar nationale staat: bacteriepopulaties

Terug naar mierenland. Ook deze rechtsorde van afrastering en regels moet in bredere structuren worden ingekaderd. Gullivers reis voortzettend maken wij daartoe nu de overgang van mieren naar bacteriën, waarbij het koekje de hele wereld voorstelt. Dit stelt ons in staat om zonder eerst de hele wereld te hoeven schetsen de verdere schaalovergang te maken van de bedrijfsorganisatie naar de nationale staat, en verder.

Ook in bacteriënland zijn er nog steeds vaste scheidswanden nodig om betaling zeker te stellen en autonomie te waarborgen. Bovendien moet de koek nu veel verder worden opgesplitst in autonome eenheden, want een enkele bacterie bakt er natuurlijk weinig van, van die hele grote wereldkoek wel te verstaan.

Nu ieder zuchtje wind in bacteriënland een grote storm wordt, kan het voorkomen dat geen hek het wegstuiven van korrels kan tegengaan, zeker niet als een groep bacteriën het moet bouwen. Dan is het raadzaam ruimere, mogelijk natuurlijke grenzen aan te houden die dat wel kunnen, mogelijk gescheiden door enig onbebouwd niemandsland. In dit geval ontstijgt het productieproces van de koek de schaal van enig bedrijfsterrein. Belangrijker nog, het is nu niet meer mogelijk de bacteriën alleen maar even op het terrein binnen te laten om hun kostje

te vergaren. Ze moeten immers ook ergens wonen en moeten hun korte leven niet vullen met pendelen en in de file staan.

Zo ontstaat er vanzelf via de schaalovergang een openbaar domein, dat op al of niet democratische wijze door de inwoners wordt beheerd en waarbinnen men zich min of meer onbelemmerd kan verplaatsen (Buchanan, 1968). Nu vormen zich ook gemeenschappen en er treden ambtenaren naar voren, die regelgeving uitwerken en op de naleving ervan toezien.

Ook in dit bacteriënland is het raadzaam gezien de veelheid en diversiteit van waarden, en de beperkte informatie die de buitenwereld over de vervulling daarvan kan leveren, een zo sterk mogelijke mate van lokale autonomie aan te houden, volgens de welvaartstheorie het liefst door naar winst strevende en onderling concurrerende bedrijven. Maar de openbare ruimte, de leefomgeving en het culturele erfgoed onttrekken zich aan marktwerking en bepalen daarmee ook het werkterrein van de politiek en openbaar bestuur, waar dezelfde beginselen van lokale autonomie opgaan, en aanraden de staatsinrichting te benaderen als een van beneden af, op individuele en groepsautonomie gestoelde constructie. Zo komt het subsidiariteitsbeginsel naar voren, van soevereiniteit in eigen kring, om maar eens een typische VU-term te gebruiken.

Op dit punt aangekomen wil ik opmerken dat niets er tot dusver op wijst dat het hele gebied een uniforme regelgeving of bestuursvorm zou moeten krijgen. De bacteriën zijn dan misschien in onze ogen redelijk eenvormig en willen om vreedzaam met elkaar te kunnen samenleven als gelijkwaardig worden behandeld, met andere woorden, ethische normen zijn mogelijk universeel. Maar dat betekent nog niet dat de gebieden waarin zij wonen hetzelfde zijn en de te vervullen rentmeesterschapstaken evenmin.

Aan deze diversiteit moeten regelgeving en bestuursvorm zich daarom aanpassen en daarbij elke suggestie dat morele universaliteit ook bestuurlijke uniformiteit zou inhouden als ronduit misleidend van de hand wijzen. Daarmee wordt ook het hele onderscheid tussen private overeenkomst en publieke regelgeving verder tamelijk arbitrair, evenals de tegenstelling overheid versus markt. Want de uiterst gedifferentieerde private contracten die relaties tussen burgers moeten vastleggen zijn zelf ook gestolde vormen, die weer verwijzen naar wetten van de overheid, welke op hun beurt voldoende vastigheid moeten bieden met name ten aanzien van uitsluiting, en tegelijk voldoende ruimte laten.

Op het niveau daarboven, dat van de politiek, gaat regelgeving over naar het in min of meer vaste vorm gieten van de autonomie van het hoogste hiërarchisch niveau, binnen grondwettelijke grenzen weliswaar, maar is afgezien daarvan niet veel anders dan een ondernemersbeslissing tot het scheppen van waarden, met het nodige rentmeesterschap, en met een wisselend aantal lagen onder zich, al naar gelang de omvang van de kleinste cellen. Overall is dus sprake van een hiërarchie, waarbij de hogere laag binnen de gestelde ruimte autonoom beslist en daarmee beperkingen vastlegt die het doorgeeft aan de laag eronder, maar deze laag daarmee ook bescherming biedt tegen beïnvloeding door derden.

Samengevat, alles wat leeft heeft eigenschappen die het van de gestolde vorm onderscheiden. En eigenlijk heeft de markt elke keer weer grote moeite om met dit simpele feit om te gaan. Het geldt voor de mens, zowel in de arbeidsverhoudingen als in de privé sfeer en in het publieke domein. Het geldt ook voor elke plant en elk dier wanneer wij ze als individu

bekijken. Nog meer geldt het voor groepen levende wezens, en dus ook voor organisaties en voor natuurgebieden, en daarnaast ook voor alles wat onafzienbaar groot is, zoals het heelal. Wat ze gemeen hebben is dat we niet in staat zijn ze als een koekje te bakken en te verpakken. Daar moeten we onze lessen uit trekken, te weten, respecteer hun autonomie en blijf er vanaf als het even kan, want je mist de macht, het inzicht en vaak ook de vastberadenheid om goed te interveniëren. Het beginsel van “Laissez faire” moet niet gezien worden als een oproep aan de leiding om desinteresse te tonen maar juist betrokkenheid.

Dit schetst zo ongeveer de verbanden die met enige fantasie ten aanzien van autonomie en rentmeesterschap vallen af te leiden binnen een welvaartstheoretisch kader waarin kwantiteit en kwaliteit tegelijk variëren en uitsluitbaarheid als basisprincipe van decentralisatie wordt gehanteerd. De zorg van Jerrie de Hoogh en Jan de Veer blijkt dus tamelijk gegrond, maar het lijkt wel of de hele mensheid er altijd al mee geworsteld heeft, en eigenlijk ook al heel wat heeft bedacht om eraan tegemoet te komen. Terugkerend naar de wereld van de mensen, zal ik enkele gevolgen bespreken voor het Europees landbouwbeleid en de wereldvoedselvoorziening.

6. Subsidiariteit in Europees landbouwbeleid

Ook met betrekking tot Europees landbouwbeleid wil ik onderscheid maken tussen gestolde en kleine verpakkbare waarden die hun weg naar de commercie wel weten te vinden en de andere die al gauw onbezoldigd dreigen weg te lekken, soms over enorme gebieden, en zeker het niveau van het individuele landbouwbedrijf te boven gaan.

De landbouwproducten zelf vallen alle in beginsel onder de eerste categorie van gestolde waarden, waar het beginsel van eenzelfde-goed-eenzelfde-prijs toch zeker de boventoon moet voeren, uiteindelijk in ieders belang. Voor een landbouwexporteur met een sterke voedselverwerkende industrie als Nederland is dat belang er ook al direct, want zo'n land moet het echt van de schaal hebben, en daarmee van de vaste, gestandaardiseerde samenstelling, het liefst met voldoende productdiversiteit, van Zaanse koekjes zeg maar. Hiertoe zal het Europees beleid zich primair moeten richten op het openstellen van markten voor volledige concurrentie, maar wel met de nodige verplichte etikettering, met controles op voedselveiligheid en op eigenschappen als diervriendelijkheid, en met aansprakelijkheid van de detailhandel, want anders komen kenmerken onvoldoende tot hun recht.

Daarnaast moet de voedingssector zichzelf steeds opnieuw zien uit te vinden, om aan de consumentvoorkeuren te voldoen, die mede ten gevolge van voorlichting en bewustwording maar blijven veranderen, zonder dat de prijsontwikkeling van de producten daar direct uitsluitel over geeft. Dit is het terrein van de appellation contrôlée, van de labels, en de nicheproducten.

Het boerenbedrijf is natuurlijk deel van deze voedingssector, maar het bezit daarnaast een aantal specifieke eigenschappen, met betrekking tot autonomie en rentmeesterschap. Want de ondernemer staat er, mede ten gevolge van mechanisering, kleinere gezinnen en schaalvergroting steeds vaker alleen voor, wel vrij, maar ingekaderd door wetten, en ook wat eenzaam, tenminste zolang hij niet al zijn verantwoordelijkheden aan pachters en loonbedrijven afstoot. Doet hij dat wel, dan moet hij bijzonder scherp bij de les blijven om te

voorkomen dat zijn inkomsten naar die onderaannemers wegvloeien. Want hij wordt dan een soort aandeelhouder, en die komt in de landbouw meestal niet best aan zijn trekken, en dat verklaart omgekeerd weer waarom boeren het met bankkrediet moeten doen en daarmee zeer kwetsbaar blijven voor prijs- en weersschokken.

Ik zou denken dat landbouweconomen hier nog een belangrijke taak wacht, want zij moeten bedrijfsvormen zien te ontwerpen die enerzijds de autonomie van de agrarische ondernemer beschermen en anderzijds toch meer risicodragend vermogen aantrekken dan momenteel het geval is. Zeker nu de landbouw na de kredietcrisis een aantrekkelijke partner zal worden voor kapitaalverschaffers, vanwege de onderpandwaarde van de grond, moet dit een haalbare kaart zijn. Hoe het ook zij, het antwoord op de veelgehoorde vraag of landbouw in Europa nu wel of niet een specifieke sector is die een eigen benadering behoeft, ligt volgens mij eerder in deze sfeer van bedrijfsvorm, financiering en beheer, dan van de bijzonderheid van het landbouwproduct zelf. Aangezien er met de opgelopen staatsschuld in de EU ook voor landbouwbeleid duidelijk vele bezuinigingsronden in het verschiet liggen, wordt het des te belangrijker om naar alternatieven te zoeken voor inkomenstoelagen en subsidies.

Ten aanzien van de andere goederen en diensten dan voedsel, van de niet-hapklare brokken dus, is het beeld heel anders, want daar is het zekerstellen van de beloning veel lastiger. Ik heb het duidelijk over de diensten in de sfeer van natuurbeheer, het behoud van grondwater en bodemkwaliteit, waarbij het trouwens meestal de boer zelf is die zich hier via emissieschoon water en schone lucht toe-eigent zonder ervoor te betalen.

Hier wordt vanzelfsprekend om rentmeesterschap gevraagd. Nogmaals, duurzaamheid betreft niet alleen de natuurlijke hulpbronnen en omvat ook het menselijk kapitaal en het cultureel erfgoed. De ene ondernemer zal al deze waarden hoe dan ook koesteren uit plichtsbesef, de ander vanwege welbegrepen eigenbelang op de langere termijn. Maar dat belang moet er dan wel zijn en dat vraagt weer om terughoudendheid bij onteigening en om matiging van belasting bij overdracht van het bedrijf.

Wat Europa aangaat volgt uit het geschetste welvaarts kader als belangrijkste richtlijn, dat de te verrichten taken bepalend moeten zijn voor de juridische en bestuurlijke vormgeving en voor verdeling van bevoegdheden. We weten het inmiddels wel, en de Europese verkiezingen hebben het nog eens bevestigd: Europa moet van onderop worden gebouwd, niet elke taak behoeft coördinatie op Europees niveau. De na te streven waarden en het niveau waarop decentralisatie mogelijk is dienen de wijze van samenwerking te bepalen, niet één of andere blauwdruk met bijpassende uniforme wetten voor de hele gemeenschap. Deze punten zijn in de afgelopen jaren in alle toonaarden in de politiek naar voren gebracht.

We zijn in Europa dus bepaald niet toe aan een aangepaste ‘code Napoleon’, die alles regelt en standaardiseert. De boer die zegt ‘ga van mijn land af’, de huisvader die geen binnendringers duldt, de burger die tegen Brussel zegt ‘blijf van onze nationale identiteit af’, kortom die roep om soevereiniteit in eigen kring, dat verwerpen van elk rondpompen van geld tussen lidstaten en het omwille van een vaag ideaal centraliseren van bevoegdheden in Brussel, dat is veel meer dan een persoonlijke voorkeur van burgers, of een signaal van rechts.

Het moet volgens mij ook geduid worden als een groot vraagteken ten aanzien van de meest geëigende bestuursvorm, dat niet direct hoeft te worden gepolitiseerd, omdat het vooral als een roep om inhoudelijke opheldering moet worden geduid, onder andere via goed geformaliseerd en solide empirisch gefundeerd onderzoek.

7. Goed bestuur en wereldvoedselvoorziening

In het laatste deel van deze bijdrage wil ik daarom een lans breken voor een aanpak van de bestuurlijke organisatie die afwijkt van de gebruikelijke regelgeving via uniforme wetten. Ik zal dit doen in het kader van de wereldvoedselvoorziening, en kom daarmee nu dus pas, zo lijkt het, toe aan het onderwerp waarover de organisatoren mij om een bijdrage hadden verzocht. Maar dat is slechts schijn. Want eigenlijk dacht ik steeds aan de wereldvoedselvoorziening. Zoals sommigen van u wel weten, ik kan niet anders.

We weten immers dat de aarde echt wel genoeg voedsel voor iedereen kan voortbrengen. Maar er zijn twee belangrijke randvoorwaarden, de ene dat we op het hogere internationale niveau de markten niet te zeer moeten verstoren. De prijsvorming heeft het al moeilijk genoeg, zoals De Hoogh en De Veer ons al vertelden. Daarom moeten rijke landen afzien van protectie die import uit ontwikkelingslanden belemmert, en van andere verstorende maatregelen, waarbij ik natuurlijk in de eerste plaats denk aan die verschrikkelijke biobrandstof die via subsidies en bijmengverplichtingen tot ongeremd verbranden van voedsel in de tank kan gaan leiden, en de hele wereldvoedselvoorziening uit het lood kan trekken.

Ook is zonneklaar dat we toch niet van fatsoenlijke verhoudingen kunnen spreken als de armen in de wereld steeds maar met de schokken worden geconfronteerd die de rijken veroorzaken. De rijke landen hebben de plicht voor sociale vangnetten te zorgen, via inkomensoverdrachten en werkgelegenheidsprojecten. Het gaat hier om de huidige kredietcrisis en zijn nawerking, om de prijsstijging op voedselmarkten in 2007-2008 door de toegenomen vraag naar biobrandstof en ook om de toenemende volatiliteit van de grondstoffenprijzen zelf, die door de globalisering van financiële markten, de handelsliberalisatie en indirect de klimaatverandering steeds hogere golven oplevert. De deur dichtdoen is hier geen oplossing, maar de bevolking onbeschermd aan de elementen overlaten ook niet.

Dat is allemaal waar. Toch kan goed gedrag van rijke landen uiteindelijk het hongervraagstuk nooit oplossen. De tweede voorwaarde om de honger de wereld uit te helpen is dan ook dat de landen en hun leiders het probleem zelf moeten onderkennen en met voldoende inzet en vastberadenheid willen oplossen. Dan kom je al gauw uit bij de kwestie van goed bestuur.

Momenteel wordt goed bestuur, zeker in de Nederlandse media, vaak gemakshalve omschreven via zijn tegendeel, namelijk slecht bestuur. Ja, wat slecht bestuur is, dat kan elk kind je wel vertellen. Corruptie, luiheid en zelfverrijking, discriminatie, moord en doodslag. Maar wat is goed bestuur eigenlijk? Bij de inval in Irak had George Bush jr. zijn lijstje wel klaar: vrije verkiezingen, vrije pers, vrijheid van meningsuiting. We weten inmiddels wat

daarvan is terechtgekomen, maar daar gaat het hier nu niet om. Hoofdzaak is, zoals John Stuart Mill ons al leerde, dat een lijst met kernwaarden niet genoeg is, welke dat ook zijn.

Om een land op poten te krijgen moet je bijvoorbeeld heel goed nadenken welk wetboek je gaat invoeren. Na de Tweede Wereldoorlog wist Mac Arthur het wel in Japan. Naast alle vrijheden die hij burgers toekende moest hij ook ontzettend veel regels afkondigen, en die moesten dan ook nog eens worden nageleefd. Daarom liet hij alle keizerlijke bestuursambtenaren opnieuw examen afleggen, om hun kennis van en instemming met het door hem ontworpen en geheel op Amerikaanse leest geschoeid rechtssysteem te toetsen. Voor Japan volgden daarop decennia van groei en bloei en nog steeds is het de tweede economie van de wereld. Iets soortgelijks is later nog een aantal malen geprobeerd, ook in Irak, maar het lukte nooit meer even goed.

Het lijkt erop dat landen die niet op een recent rijk en succesvol verleden kunnen terugkijken waarop zij qua bedrijfs- en bestuurscultuur kunnen terugvallen, de onderbouw van cellen en wanden missen om te zich te ontwikkelen in breder gespreide sectoren dan mijnbouw of plantagelandbouw. Als zij voorheen geen uniform stelsel kenden dat goed werkte heeft het voorlopig niet veel zin hen er nu een aan de hand te doen. Zij zullen als het ware fusion moeten leren koken om een bestuursvorm te vinden die bij hun ontwikkelingstadium past en niet langer Europa of Amerika moeten kopiëren.

De overgang van het ene naar het andere systeem is ook lastig, en vraagt in elk geval om volledige benutting van al het sociale kapitaal dat maar voorhanden is. Anders loopt het nieuwe systeem vast in controle en repressie, vooral ook omdat elk bestuurder voor de eenvoud en overzichtelijkheid maar ook uit machtsstreven de neiging vertoont de lagen onder hem te anonimiseren en aan uniforme regels te onderwerpen. Voortbouwen op bestaand sociaal kapitaal betekent juist het erkennen van bestaande autoriteit binnen de verschillende lagen.

In grote delen van Afrika heeft de kolonisatie de autoriteit van de lokale leiders ondergraven en de latere staatsvorming, waarbij onafhankelijkheidsbewegingen uit bepaalde grondstofrijke regio's vaak het voortouw namen, heeft dit proces alleen maar versterkt. De dorpsleiders mogen geen belastingen meer heffen, laat staan dat ze voedselvoorraden kunnen aanhouden die zij in tijden van nood zouden kunnen verdelen. Is het dan zo vreemd dat er van goed bestuur niet veel terecht komt. Autoriteit is het cement dat de celwanden bijeenhoudt, indringers en leegloop tegengaat, en tegelijk ook het slimme zenuwstelsel dat met minimale weerstand en grote snelheid impulsen doorgeeft. Vlaggen, rituelen, parades, uniformen en ook repressie proberen autoriteit tot stolling te brengen en daarmee overdraagbaar te maken, zodat zij ook naar een hoger hiërarchisch niveau is te tillen, maar dat lukt slechts beperkt. Want autoriteit moet toch steeds weer worden waargemaakt en op gezaghebbende prestaties berusten, anders wordt zij puur repressief en verdrukt zij de autonomie. Met autoriteit alleen houd je de celwanden wel overeind, maar veel meer dan dat ook niet, kijk maar naar Noord Korea.

De noodzaak op creatieve wijze tot nieuwe beheersvormen te komen die op bestaand sociaal kapitaal voortbouwen geldt trouwens niet alleen Afrikaanse landen. Ook de oerbossen, de woestijnen, de oceanen, ja zelfs het heelal, ik noem maar wat buitenplaatsen, hebben bestuursvormen op maat nodig die over grote morele autoriteit beschikken. Want een

politieagent achter elk koraalrif lijkt wat veel gevraagd en met rechtsbeginselen bedoeld voor een koekjesfabriek kom je daar nooit tot goed rentmeesterschap. Wederom, dat laatste heeft veel minder betrekking op actief beheer, dan op het met rust laten en daarmee erkennen van de autonomie van natuurlijke systemen, uit inherent respect maar net als bij de arbeid van de mens zelf zeker ook uit bescheidenheid ten aanzien van inzicht in de betrokken processen. Het erkennen van ecologische waarden is dan veel meer dan het veilig stellen van hulpbronnen voor menselijk gebruik.

Ook meer op de mens gerichte waarden als de biomassaproductie, biodiversiteit, landschapsbeheer, de lijst is zo lang te maken als die van de waarden, zij hebben een aangepast organigram nodig, te beginnen met de kleinste eenheid, de basiscel, de omvang ervan in de ruimte, de taken en verantwoordelijkheden, de beloningen ga zo maar door.

Hoe kom je daar? Het antwoord heb ik zeker niet paraat, maar ik wil nu wel naar China wijzen, en daarbij enige reclame maken voor het project 'Chinese lessen voor Afrika', dat wij kortgeleden in samenwerking met het IFPRI in Washington zijn gestart, meer specifiek met twee Chinese onderzoekers bij IFPRI. Samen met hen ondernam ik afgelopen najaar een korte studiereis in een drietal Chinese provincies. Er namen ook andere Chinese onderzoekers aan deel, onder andere een Chinese hoogleraar uit Wisconsin die onder Mao de eerste stappen richting rurale industrialisatie had leren zetten.

Wat ik tijdens die reis in alle toonaarden bevestigd heb gezien is dat China wordt gerund zonder enig serieuze handhaving van meer dan rudimentaire rechtsbeginselen. Dat komt het land op veel kritiek te staan, maar zelf vind ik de voordelen erg interessant, want daar kunnen andere gebieden met minder goed functionerende rechtsorde veel van leren. Dan denk ik natuurlijk aan Afrika, maar ook bijvoorbeeld aan de zeg weke delen van Europa. Dat betreft zeker de in dit opzicht berucht zwakke landen, maar ook Nederland met betrekking tot waarden die ver van de hapklare brokken staan, wetenschappelijk onderzoek is er daar zeker een van.

China heeft ons met name veel te leren door de manier waarop zij maatschappelijke organen via bestuurlijke concurrentie zonder uniforme regelgeving runnen en hoe het naast verdeling van eigendomsrechten ook op verdeling en hiërarchische structurering van autonomie aankomt. Al sinds de keizertijd geldt het pragmatisme 'laat duizend bloemen bloeien' van Mao en 'het doet er niet toe of een kat zwart of wit is, als hij maar muizen vangt' van Deng. Dit werd in het Westen nogal eens misverstaan als uiting van tolerantie, maar waar het om ging was het aanmoedigen van het experiment, het sociaal laboratorium. Zo is en was de bestuurlijke traditie: experimenteer steeds opnieuw. Probeer van goede resultaten te leren. Dwing de voorlopers tot openheid, zodat de anderen het kunnen nadoen. Hieruit komt vaak ook een zekere uniformiteit voort, maar als uitkomst van het concurrentieproces, net als bij het een-goed-een-prijs-beginsel, en niet als beginsel vooraf. Wat niet hetzelfde is hoeft het ook niet te worden. En zo zijn we weer terug bij Confucius, en is, net als in Confucius' Yi Jing en in Quesnay's Tableau Economique, de kringloop rond.

Nu wil zeker niet beweren dat China overal het antwoord op heeft. Ik ben ook fel tegen elk cultuurrelativisme dat een praktijk die ergens werkt ook goedpraat ongeacht Westerse morele bezwaren. Toch denk ik dat het Chinese beginsel van bestuurlijke concurrentie in beginsel heel goed kan worden toegepast met volledig respect voor de grondwettelijk vastgelegde

mensenrechten. Ik ben zeker geen jurist, maar als je in de wereld rondkijkt, en wat in rechtstradities rondsnuift, dan ontkom je niet aan de conclusie dat het volgens Romeins recht onderverdelen van de wereld in stukjes waarover de eigenaar in volledige vrijheid kan beschikken, toch wel uitzonderlijk en al sinds de afschaffing van de slavernij eigenlijk ook niet bijster consequent is. In Nederland heeft het Romeins recht het eerdere Germaans recht grotendeels verdrongen, dat minder dynamisch was, want civiel en bestuursrecht waren nog geheel vervlochten, zoals trouwens nog steeds in de meeste aan landbouw en veeteelt aangepaste culturen het geval is. Dorpsraden hadden het voor het zeggen, die zelden volledige bevoegdheden uitdeelden en daar ook steeds verplichtingen tegenover stelden, en zich daarbij echt niets van enige gemeentewet hoefden aan te trekken.

Nogmaals, er is geen simpel voorbeeld voorhanden dat als blauwdruk kan dienen. Maar ik wil wel eindigen met een pleidooi om op terreinen als Europese eenwording en ontwikkelingssamenwerking elke bestuursvorm als een puur pragmatische constructie te gaan zien, die het absoluut verdient goed te worden onderbouwd voor hij wordt aanbevolen, laat staan via conditionaliteit afgedwongen. Net als de bedrijfsorganisatie te belangrijk is om aan management goeroes of financiële whiz kids te worden overgelaten, verdient ook de bestuurlijke organisatie een serieuzere onderbouwing dan ideologische, patriottische, pan-Europese of internationalistische bevlogenheid momenteel kunnen bieden. Daar kan het vakgebied van de welvaartstheorie met zowel kwalitatieve beschouwingen als cijfermatig uitgewerkte optimalisatiemodellen aan bijdragen.

Gerrit, laten we het er nog maar over hebben. Het ga je goed!

Literatuur

- Buchanan, J.M., 1968. *The demand and supply of public goods*. Rand McNally & Co, Chicago, USA, 214 pp.
- Coase, R.H., 1960. *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics* 3(1): 1-44.
- Friedman, M., 1962. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago, Chicago, USA, 202 pp.
- Lancaster, K., 1966. *A New Approach to consumer Theory*, *Journal of Public Economics* 74 (2): 132-157.
- Lancaster, K., 1971. *Consumer Demand: A new approach*. Colombia University Press, New York, USA, 177 pp.
- Linnemann, H., De Hoogh J., Keyzer, M.A. and Van Heemst, H.D.J., 1979. *MOIRA, Model of International Relations in Agriculture*. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, The Netherlands, 379 pp.
- Fischer, G., Frohberg, K., Keyzer, M.A., Parikh, K.S. and Tims, W., 1991. *Hunger: Beyond the Reach of the Invisible Hand*. International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, 182 pp.
- Mill, J.S., 1848. *The Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy*. Savill and Edwards, London, UK, 1163 pp.
- Rosen, S., 1974. *Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition*. *Journal of Political Economy* 82: 34-55.
- Varian, H.R., 1993. *Intermediate Microeconomics, A Modern Approach*. (3rd ed.). W.W. Norton & Company, New York, USA, 623 pp.
- Westerman, F., 1999. *De Graanrepubliek*. Atlas, Amsterdam, The Netherlands, 254 pp.