

3 Wat zijn maatschappelijke waarden en publieke diensten?

3.1 Inleiding

De adviesaanvraag gaat over ‘maatschappelijke waarden’ van de landbouw. Hij mondt uit in een drietal concrete vragen over ‘publieke waarde’ en ‘publieke diensten’.

- *Wat zijn volgens de SER de belangrijkste publieke diensten die de landbouw levert naast voedsel?*
- *Is er bij publieke diensten sprake van marktfalen en welke andere mogelijkheden zijn er om die diensten te vervullen?*
- *Welke mogelijkheden ziet u om deze publieke waarde te koppelen aan steunbetalingen in het kader van het GLB?*

Het is van belang om de verschillende begrippen die de adviesaanvraag hanteert, helder te onderscheiden. Daartoe geeft dit hoofdstuk een omschrijving van en toelichting bij een aantal relevante begrippen.

Om te beginnen schetst paragraaf 3.2 het bredere kader van het streven naar maatschappelijke welvaart en naar duurzame ontwikkeling. Paragraaf 3.3 gaat in op het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke waarden. In paragraaf 3.4 staan (quasi)collectieve goederen en publieke diensten centraal. Paragraaf 3.5 gaat in op kwesties van marktfalen en overheidsfalen.

Het in dit hoofdstuk geïntroduceerde begrippenkader en de beschrijving van marktfalen en overheidsfalen vormen de achtergrond voor een nadere beschrijving van de door de SER onderscheiden waarden en diensten van de landbouw in hoofdstuk 4.

3.2 Maatschappelijke welvaart en duurzame ontwikkeling

Maatschappelijke welvaart

Het sociaal-economisch beleid is gericht op het vergroten van de maatschappelijke welvaart oftewel het verminderen van de spanning tussen de in beginsel onbeperkte behoeften en de mate waarin daarin kan worden voorzien. Daarbij gaat de SER uit van een breed welvaartsbegrip waarbij het totale nut dat mensen individueel en/of gezamenlijk ontleenen aan het gebruik van schaarse, alternatief aanwendbare middelen in ogenschouw wordt genomen. Tot die middelen behoren zowel reproduceerbare goederen en diensten als niet-reproduceerbare goederen zoals natuur- en landschapswaarden. De maatschappelijke welvaart wordt derhalve niet alleen bepaald door de beschikbaarheid van goederen en diensten die op markten verhandelbaar zijn en een prijs krijgen. Ook de kwaliteit van ‘ongeprijste schaarste’ zoals de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit) weegt mee. Omdat ‘nut’ geen intrinsieke eigenschap van een goed of dienst is, maar bepaald

wordt door het oordeel van mensen (consumenten en burgers), is maatschappelijke welvaart een subjectief begrip. Het omvat in beginsel alles wat mensen – individueel en collectief – graag willen en waarderen.

Duurzame ontwikkeling

Het streven naar duurzame ontwikkeling ligt in het verlengde van het streven naar (meer) maatschappelijke welvaart. Duurzaamheid kent drie dimensies: *people* (sociaal), *profit* (financieel-economisch) en *planet* (ecologisch). Aan het streven naar maatschappelijke welvaart voegt zij een intergenerationele en een internationale dimensie toe. Duurzame ontwikkeling betekent namelijk dat¹:

- a Aan toekomstige generaties voldoende mogelijkheden worden geboden om welvaart te realiseren. Dit houdt onder meer in dat rekening wordt gehouden met het zelfreïnerend en regenererend vermogen van ecosystemen en met risico's van onomkeerbaarheden die zich pas met vertraging manifesteren. Bij twijfel over langetermijneffecten wordt het voorzorgsprincipe toegepast.
- b Aan mensen buiten onze landsgrenzen voldoende mogelijkheden worden geboden om welvaart te realiseren. Dat is een kwestie van solidariteit, maar ook van verlicht eigenbelang: onze maatschappelijke welvaart, de kwaliteit van onze samenleving, wordt mede bepaald door sociaal-economische en ecologische processen die zich buiten Nederland en buiten Europa afspelen. Dit betekent ook dat rekening moet worden gehouden met de effecten van onze welvaarts groei op andere gebieden.

Uit deze omschrijving blijkt dat duurzaamheid slecht in algemene termen kan worden gedefinieerd. Het begrip laat ruimte voor nadere afwegingen. Zo zal niet iedereen hetzelfde antwoord geven op de vraag hoe voldoende rekening wordt gehouden met toekomstige generaties, of hoe verschillende waarden dagelijks tegen elkaar afgewogen moeten worden. Het maatschappelijke streven naar duurzame ontwikkeling kan daarom niet worden gereduceerd tot het toewerken naar een vastomlijnd einddoel. In de kern gaat het om een voortdurend maatschappelijk proces van zoeken, leren, afwegen (van rivaliserende waarden en belangen) en zich binden aan de (voorlopige) uitkomsten van het proces.

Verschillende maatschappelijke 'waarden van de landbouw' die de adviesaanvraag noemt – voedselveiligheid, voedselzekerheid, landschap, natuur en milieu – kunnen worden beschouwd als dimensies van een duurzame landbouwproductie. Voor de transitie naar een duurzame landbouw zijn verschillende soorten aanpassingen noodzakelijk²:

- *Planet*: in het bijzonder met het oog op beperking van de milieudruk, het behoud van natuurwaarden, dierenwelzijn en een duurzaam waterbeheer.

1 SER (2002) Advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07, pp. 15-16; zie ook: SER Commissie Economische Deskundigen (1991) *Rapport Economie en Milieu*, publicatienr. 91/18, inz. pp. 12-14 en 22-23.

2 Vgl. SER (2002) Advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, pp. 20-21.

- *People*: om knelpunten in de arbeidsvoorziening te voorkomen zijn in onderdelen van het agrocomplex verbeteringen van arbeidsomstandigheden, beloning en opleidingsmogelijkheden nodig.
- *Profit*: de zorg voor *planet* en *people* moet samengaan met *profit*: het voortbrengen van goederen en diensten die beantwoorden aan de effectieve vraag. Het financiële rendement weerspiegelt de waardering van afnemers voor de producten en de doelmatigheid waarmee productiefactoren worden ingezet en verschaft de financiële basis voor de continuïteit van ondernemingen.

Internationaal wordt de mate van duurzaamheid mede bepaald door de zorg voor de positie van (respectievelijk de voedselzekerheid in) ontwikkelingslanden.

3.3 Maatschappelijke en publieke waarden

3.3.1 Maatschappelijke waarden

Waarden worden toegekend door mensen: alles wat mensen waarderen, heeft waarde. Mensen kunnen hun waardering langs verschillende wegen en in verschillende hoedanigheden tot uitdrukking brengen: als consument via markttransacties, als kiezer via politieke besluitvorming en als meer of minder betrokken burger via opiniepeilingen of vormen van vrijwillige collectieve actie. Dat alles kan onder ‘maatschappelijke waard(ering)en’ worden begrepen.

Maatschappelijke waarden hoeven niet door iedereen – en zelfs niet door een meerderheid van de bevolking – te worden gedeeld. Er kan sprake zijn van alternatieve en zelfs rivaliserende stelsels van maatschappelijke waarden. Waarden die een individu hanteert, kunnen ook inconsistent zijn. Die inconsistentie blijkt dikwijls uit de verschillende rollen die men speelt, bijvoorbeeld als burger of als consument. “Een mens is een vat vol strevingen”³. Die strevingen botsen regelmatig met elkaar⁴:

Hij is als consument en tegelijkertijd burger regelmatig met zichzelf in conflict (...). Hij wil vlees, maar het dier moet niet dood. Kortom hij wil wel het product, maar niet het proces.

De diversiteit aan maatschappelijke waarden en de veelheid van mogelijkheden om deze tot uitdrukking te brengen, maken het lastig om tot eenduidige afbakeningen van de maatschappelijke waarden van de landbouw te komen. In hoofdstuk 4 gaat de raad in op een aantal maatschappelijke waarden die hij in dit verband meer in het bijzonder van belang acht.

3 Frank J. Dietz (2000) *Meststoffenverliezen en economische politiek* (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam), Bussum, Coutinho, p. 74.

4 Vinus Zachariasse (2000) Naar een vernieuwend kader, in: Leo Douw en Jaap Post (red.) *Kracht door verandering: De ontwikkeling van de Nederlandse agrosector: achtergronden en perspectieven*, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), pp. 157-179, inz. p. 165.

3.3.2 Publieke waarden

‘Publieke waarden’ kunnen worden opgevat als een deelverzameling van de maatschappelijke waarden. Publieke waarden zijn waarden die breed worden gedragen (en daarmee behoren tot de collectieve preferenties⁵) en waarvan ten minste een meerderheid van de bevolking vindt dat deze door de overheid moeten worden gewaarborgd. De sfeer van de publieke waarden is daarmee duidelijker afgebakend dan die van de maatschappelijke waarden.

3.4 Publieke belangen en publieke diensten

3.4.1 Publieke belangen

Tot de publieke belangen worden die publieke waarden gerekend die de overheid aanmerkt als voorwerp van actieve overheidszorg en waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt⁶.

Niet alles wat voor de samenleving van groot belang is (dus niet het geheel van publieke waarden), behoeft bijzondere zorg van de overheid. De voorziening van ons dagelijks brood bijvoorbeeld kan, in normale omstandigheden, met een gerust hart aan de markt worden overgelaten (zij het binnen bepaalde regels die bijvoorbeeld de hygiëne van het productieproces en de ingrediënten van het product betreffen).

Het aanmerken en benoemen van een publiek belang is bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming. Een belangrijk motief om bepaalde belangen aan te merken als ‘publiek’ is gelegen in het bestaan van complexe (positieve of negatieve) externe effecten⁷. Door externe effecten werkt het marktmechanisme niet goed omdat geen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor derden die niet bij de besluitvorming zijn betrokken respectievelijk voor maatschappelijke waarden die niet effectief worden beschermd (zie verder paragraaf 3.5). De kwalificatie ‘complex’ houdt in dat de groep belanghebbenden betrekkelijk groot is, waardoor *free riding* dreigt als niet een vorm van collectieve dwang wordt toegepast. Dit is in het bijzonder het geval voor belangen en waarden die verbonden zijn aan duurzaamheid, waarbij negatieve externe effecten kunnen optreden voor latere generaties of voor mensen in andere landen.

5 Zie: Pascal Lamy (2004) *The emergence of collective preferences in international trade: implications for regulating globalisation*, toespraak 15-9-2004 te Brussel.

6 WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*, rapport 56, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

7 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen (2003) *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

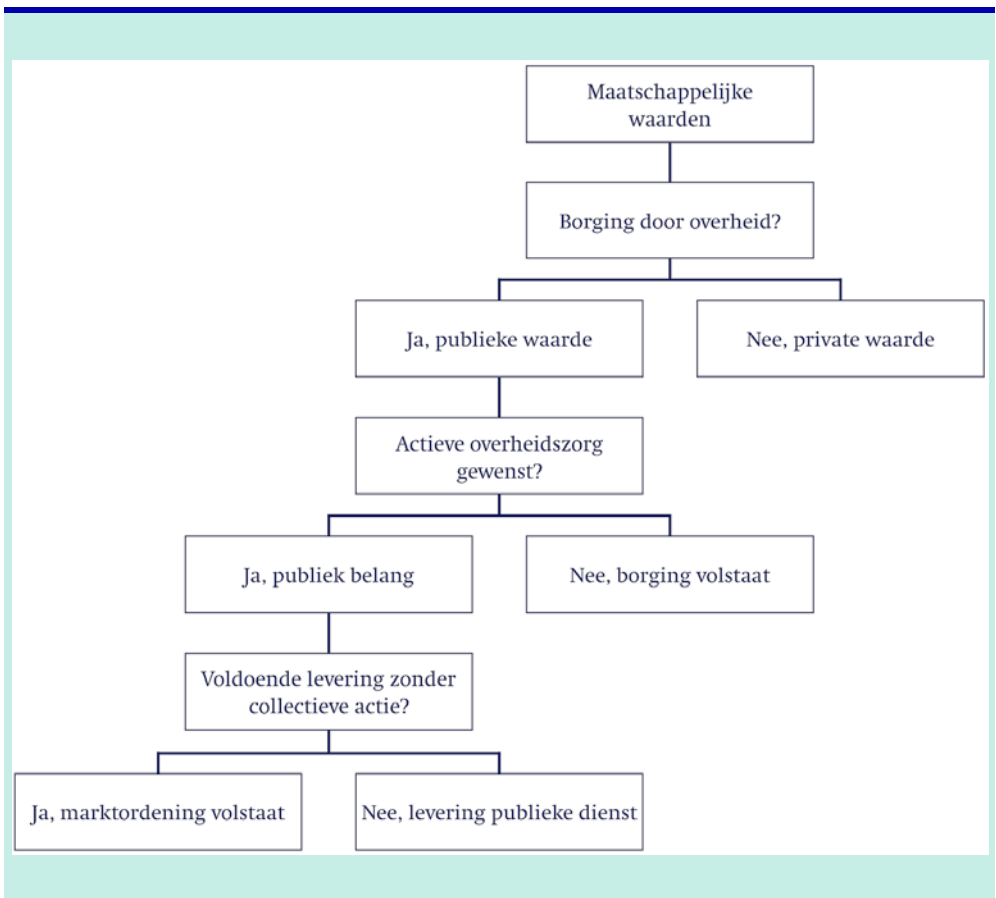
3.4.2 Publieke diensten

Onder publieke diensten wordt verstaan: diensten met een bepaald publiek belang die vanwege de aanwezigheid van complexe externe effecten zonder een vorm van collectieve actie – al dan niet met behulp van overheidsdwang – niet of onvoldoende worden geleverd. Bij publieke diensten in de landbouw gaat het feitelijk om collectieve of quasi-collectieve goederen (zie verder paragraaf 3.5) in de sfeer van natuur-, landschaps- en waterbeheer ('groene' en 'blauwe' diensten).

Bij deze publieke diensten kan men nog onderscheid maken tussen diensten waarvoor de aanbieder een extra prestatie moet leveren (of zich bij de bedrijfsvoering expliciet beperkingen moet opleggen) en diensten die min of meer vanzelf, als een 'joint product', met de productie van marktgoederen worden meegeleverd.

Figuur 3.1 illustreert de verschillende begrippen en hun onderlinge verhouding.

figuur 3.1 Schema verschillende begrippen



3.5 Marktfalen en overheidsfalen

3.5.1 Marktfalen

Bij het nastreven van maatschappelijke welvaart speelt het marktmechanisme een belangrijke rol. Het is essentieel voor een efficiënte allocatie van de schaarse productiemiddelen zodat individuele wensen en voorkeuren optimaal worden gehonoreerd. Maar in bepaalde gevallen werken markten niet goed en is sprake van ‘marktfalen’.

Marktregulering nodig

In welke omstandigheden mag verwacht worden dat markten falen?⁸ Bij het beantwoorden van die vraag is het om te beginnen goed vast te stellen dat voor een goede werking van markten een wettelijk en institutioneel kader nodig is. Dat kader omvat onder meer een wettelijke regeling van eigendomsrechten (inclusief contracten- en aansprakelijkheidsrecht). Een markt heeft spelregels nodig, en op de naleving van die spelregels moet kunnen worden toegezien. De omvang van de spelregels en de intensiteit van de controle op de naleving kunnen uiteraard van deelmarkt tot deelmarkt verschillen.

Een voorbeeld van de inkadering van markten door regels: in Europa nemen burgers geen genoegen (meer) met een markt voor ‘voedsel’ zonder meer. Zij willen dat alleen veilig voedsel aangeboden wordt. Daarvoor zijn veiligheidsnormen vastgelegd op de naleving waarvan door inspectiediensten wordt toegezien. Daardoor zijn de contouren van de Europese markt voor voedsel mede bepaald door maatschappelijke opvattingen (‘collectieve voorkeuren’) die in politieke besluiten zijn neergeslagen. De meerkosten van veilig(er) voedsel voor de producent worden via het marktmechanisme aan de consument in rekening gebracht.

Het stellen en handhaven van regels is overigens niet alleen een overheidszaak. Door certificering stellen marktpartijen in de keten strengere regels. Dat geldt bijvoorbeeld voor GlobalGap (voorheen EurepGAP)⁹. De normen van GlobalGap zijn gericht op het bevorderen van goede landbouwpraktijken (Good Agricultural Practice) met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid en dierenwelzijn.

Wereldwijd uiteenlopende reguleringsstelsels en normen

Binnen de EU is sprake van een behoorlijke mate van harmonisatie van voorschriften voor bijvoorbeeld voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn en milieu. Buiten de EU zijn er echter grote verschillen in reguleringsstelsels en in normen. Dat zorgt voor complicaties in het internationale (handels)verkeer (non trade concerns; zie verder par. 3.5.3 en par. 5.9). Op bepaalde terreinen bestaan er wel wereldwijde normen,

8 Vgl. Edwin Buitelaar (2007) Het falen van marktfalen, *ESB*, 7-9-2007, p. 540.

9 Zie: www.globalgap.org.

zoals voor arbeid (ILO) en voor voedselveiligheid (de Codex Alimentarius). Maar voor dierenwelzijn bijvoorbeeld ontbreken deze. Dit betekent dat de marktwerking niet altijd het maatschappelijk gewenste resultaat oplevert.

Marktfalen door externe effecten

Wanneer productie en/of consumptie gepaard gaat met negatieve externe effecten – zoals schade aan het natuurlijke leefmilieu – worden niet alle maatschappelijke kosten van een product aan producenten en verbruikers in rekening gebracht. Voor een optimale bijdrage aan de maatschappelijke welvaart is een correctie op de marktwerking nodig door vragers en aanbieders ook met de externe kosten van productie en consumptie te confronteren. De principes ‘de vervuiler betaalt’ en ‘de gebruiker betaalt’ geven daar uitdrukking aan.

Externe effecten kunnen overigens ook positief zijn (baten voor derden opleveren). Dan is het risico van onderproductie van deze baten omdat producent en/of consumenten deze bij hun besluitvorming niet meewegen.

Een extra complicatie treedt op indien het aanbod zich bovendien door ondeelbaarheden niet – of slechts beperkt – aan de vraag kan aanpassen. Figuur 3.2 brengt deze gecombineerde problematiek van externe effecten en niet-rivaliserende vraag in beeld.

Goederen die nuttig zijn voor grote groepen mensen, maar waarbij het niet (goed) mogelijk is om bepaalde mensen van het gebruik ervan uit te sluiten en waarbij bovendien de vraag ernaar niet rivaliserend is (omdat het gebruik door de een niet ten koste gaat van het gebruik door de ander), worden aangeduid als collectieve (of: publieke) goederen.

Klassieke voorbeelden daarvan zijn defensie en zeekeringen.

Zuiver collectieve goederen kenmerken zich door volledige ondeelbaarheid van het aanbod en de volstrekte onmogelijkheid om individuen van het gebruik uit te sluiten (zie cel 1 van het schema). Collectieve goederen komen in deze zuivere vorm niet veel voor. In de praktijk is vaak sprake van beperkte deelbaarheid van het aanbod en/of van beperkte mogelijkheden voor uitsluiting of afwijzing van het gebruik. De overgangen naar de sfeer van de groepsgoederen (wel rivaliserende vraag: cel 3) of van de quasicollectieve en verenigingsgoederen (uitsluiting wel mogelijk: cel 2) zijn vloeiend¹⁰. De tegenpool van de zuiver collectieve goederen zijn de individuele goederen (volledig deelbaar aanbod; perfecte uitsluiting en afwijzing; zie cel 4).

In het vervolg van dit advies zal de term ‘collectieve en quasicollectieve goederen’ worden gebruikt om het geheel van posities zoals beschreven in de cellen 1, 2 en 3 aan te duiden. Daarmee komt de nadruk te liggen op het onderscheid ten opzichte van de individueel te verhandelen goederen en diensten.

10 Zo leidt congestie (een teveel aan gebruikers) de overgang in van niet-rivaliserende naar wel rivaliserende vraag, en daarmee van zuiver collectief goed (cel 1) naar groepsgoed (cel 3).

In het schema is een aantal voorbeelden uit de wereld van voedsel en groen opgenomen. Met het oog op de publieke diensten die de landbouw kan leveren, zijn vooral natuur en landschap relevant. De toegankelijkheid van de ‘groene ruimte’ voor recreanten is geen zuiver collectief goed. In principe kan immers een toegangsprijs (tol) worden geheven. Bovendien kan een grote toestroom van bezoekers tot congestie (aantasting van een gevoel van rust en ruimte) leiden. Het heffen van een toegangsprijs vindt men echter vaak weinig praktisch; er wordt dan gezocht naar collectieve arrangementen voor het vergoeden van recreatief medegebruik.

Externe effecten en collectieve goederen kunnen zich op verschillende schaalniveaus manifesteren: variërend van de straat tot de wereld. Met het toenemen van de schaal wordt het over het algemeen steeds lastiger om tot een redelijke oplossing te komen.

figuur 3.2 Indeling van individuele en (quasi)collectieve goederen op het vlak van landbouw en platteland

Aanpasbaarheid aanbod (rivaliteit vraag)	Groot en ondeelbaar (waardoor niet-rivaliserende vraag)	Deelbaar (waardoor rivaliserende vraag)
Exclusiviteit van eigendoms- en beheersrechten	0% 100%
Uitsluiting en afwijzing onmogelijk (externe effecten)	Onbeperkte 1. <i>zuiver collectief goed</i> biodiversiteit klimaat landschap (aanzicht)	aanspraken 3. <i>groepsgoed</i> Grond- en oppervlaktewater
Uitsluiting of afwijzing mogelijk, maar niet of minder doelmatig (externe effecten als optie)	Min of meer beperkte 2a. <i>quasicollectief goed</i> gebruiks natuur landschap (toegang) 2b. <i>verenigingsgoed</i> gebruiks natuur landschap (toegang)	aanspraken 4. <i>individueel goed</i> landbouwproducten (voedsel, veevoer en non food)

Bron: op basis van D.J. Wolfson (2001) *Theorie en toepassingen van de economische politiek*, Bussum, Coutinho, p. 53.

3.5.2 Overheidsfalen

Marktfalen vraagt om een vorm van collectieve actie. Deze kan door de overheid of door maatschappelijke organisaties worden geleverd. Maar niet alle marktfalen laat zich goed oplossen door overheidsoptreden. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat ook de overheid kan falen. Hieronder wordt een gebrek aan doelmatig-

heid en/of doeltreffendheid van overheidsoptreden verstaan waardoor de maatschappelijk gewenste uitkomst niet of slechts tegen disproportionele kosten wordt bereikt. Tekortschietend overheidsoptreden kan voortkomen uit een ongelukkige instrumentkeuze in samenhang met te specifiek gekozen doelstellingen. Dit kan in beginsel worden verholpen door een zekere bijstelling van doelstellingen en/of instrumenten. Er is een fundamenteeler probleem wanneer de overheid bepaalde doelstellingen überhaupt niet op een doelmatige wijze kan realiseren. Een actuele vraag is tot welke categorie de bureaucratische problemen moeten worden gerekend die zijn ontstaan rond het agrarisch natuurbeheer¹¹.

Eén ding is duidelijk. Bij marktfalen biedt de overheid niet automatisch de oplossing. Daarom is het altijd van belang het welvaartsverlies vanwege een falen van de markt af te wegen tegen de kosten die aan corrigerende overheidsmaatregelen zijn verbonden. Vanwege een gebrek aan waarderingsmaatstaven en aan kennis van de effectiviteit van processen, is zo'n afweging overigens niet gemakkelijk uit te voeren.

3.5.3 *Uiteenlopende reguleringsstelsels en internationale handel*

Overheidsfalen manifesteert zich zeker ook in internationaal verband. Door het ontbreken van een 'wereldregering' is sprake van een 'global governance gap' die zich door vormen van internationale samenwerking en afstemming op deelterreinen maar mondjesmaat laat sluiten. Dat leidt tot fricties in het internationale handelsverkeer.

Binnen de Europese Unie doen deze spanningen zich veel minder voor dankzij een uitgebreide harmonisatie van regels en voorschriften. Deze harmonisatie weerspiegelt bepaalde waarden die de lidstaten van de EU gemeenschappelijk hebben (onder meer ten aanzien van rechten van werknemers en consumenten en van de bescherming van het milieu en het dierenwelzijn). Die waarden hoeven echter door landen buiten de EU niet gedeeld te worden. Daardoor is ook sprake van wereldwijd uiteenlopende regulering en normering, onder meer wat arbeidsomstandigheden, milieu en dierenwelzijn betreft.

Het wereldwijd uiteenlopen van regels en normen leidt tot verschillende problemen. In de eerste plaats kan daardoor het te voeren ecologische en sociale beleid bemoeilijkt of zelfs gefrustreerd worden. Dat geldt zeker internationaal, voor de totstandkoming van een gecoördineerd beleid op deze dimensies van duurzaamheid. Maar via de internationale handel wordt feitelijk ook de nationale beleidsruimte voor de aanpak van free riders beperkt. Bovendien zal van uiteenlopende reguleringsstelsels een invloed uitgaan op de internationale concurrentieverhoudingen.

11 Zie de constatering van de directeur uitvoering van de dienst regelingen van het ministerie van LNV dat "gedetailleerde regelgeving uitvoering onmogelijk maakt". *NRC Handelsblad*, 18/19-1-2008.

Daarom maakt men zich in Europa zorgen over de effecten van internationale handel voor het streven naar duurzaamheid. Deze problematiek wordt aangeduid als de *non-trade concerns*. In beginsel kunnen de volgende oplossingsrichtingen worden onderscheiden om met de spanning tussen het streven naar duurzaamheid en de internationale concurrentiepositie om te gaan (zie verder paragraaf 5.9):

- a Een zodanige marktpositie opbouwen dat kostenverschillen kunnen worden opgevangen, bijvoorbeeld door:
 - op basis van kwaliteit en technologie een voorsprong op de concurrentie te nemen;
 - het ontwikkelen van consumentenvoorkeuren voor duurzame producten, zodat prijsverschillen geaccepteerd worden.
- b De kostenverschillen verkleinen of elimineren door:
 - internationale harmonisatie van de normen voor duurzaamheid;
 - compenserende steun door de overheid;
 - handelsmaatregelen (via tarieven of importverboden).

Op de praktische toepassingsmogelijkheden van deze opties wordt ingegaan in paragraaf 5.9 en 5.10.