

21. Beschouwingen over het tuinbouwbestemmingsplan

Considerations on the destination plan for horticulture

door/by Ir H. Egberts en Drs C. D. Scheer

Overgenomen uit: Meded. v. d. Dir. v. d. Tuinbouw (3), 1948
p. 177—182

Zoals bekend, werd in het najaar van 1943 besloten (1) een aanvang te maken met de werkzaamheden ten behoeve van een tuinbouwbestemmingsplan.

Merkwaardigerwijze was de wens hiertoe niet uit tuinbouwkringen afkomstig, maar van stedeboekkundige zijde geopperd. De stedeboekkundige arbeid had zich voordien in betrekkelijk korte tijd ontwikkeld van aanvankelijk loutere bemoeiing met stedelijke uitbreidingsplannen, via streekplannen, tot een ordening der woon- en werkruimte van de gehele bevolking. Bij de uitvoering dezer werkzaamheden kwam men meermalen met de tuinbouw in contact. De uitbreidingsplannen van onze grote, snel groeiende steden werden dikwijls gelegd over de zich onder de rook van deze steden bevindende tuinbouw. Aangezien deze tuinbouw gebruik maakt van aanzienlijke hoeveelheden vaste kapitaalgoederen, kan men zich gemakkelijk voorstellen met welke kosten en conflicten de noodzakelijke onteigeningen gepaard gingen. Bovendien vestigden de opgerolde bedrijven zich bij voorkeur wederom zo dicht mogelijk bij de stad, die vaak hun afzetgebied is.

Verder ontwikkelt de tuinbouw zich om bodemkundige en klimatologische redenen in het westen des lands aan de randen van droogmakerijen en meren, hetgeen door stedeboekkundigen als een aantasting van het landschapsschoon wordt gebrandmerkt, welke opvatting moeilijk te ontkennen valt.

Aangezien de stedeboekkundigen, zoals gezegd, niet langer steden bouwden, maar „stede”-bouwers in de meest eigenlijke zin van het woord wensten te zijn, drongen zij er op aan, dat van tuinbouwzijde een plan naar voren werd gebracht, waarin het standpunt van die kant tot uitdrukking zou komen. Men zou dan in voorkomende gevallen, bij botsing van belangen, de beschikking hebben een gefundeerd oordeel van die zijde, wanneer de tuinbouw zich door uitbreidingsplannen of door belemmerende bepalingen bedreigd zou gevoelen. Verder zou het mogelijk zijn bepaalde gebieden te reserveren voor tuinbouwdoeleinden door belemmerende bepalingen uit te vaardigen voor vormen van gebruik, die latere omzetting van deze gebieden in tuinbouwrichting praktisch zouden uitsluiten. Men ging er hierbij van uit, dat het niet wel mogelijk zou zijn om het oprollen van de tuinbouw in de onmiddellijke nabijheid van de groeiende grote stad steeds te voorkomen, terwijl ook uitbreiding van de tuinbouw, waartoe de bevolkingsdruk dringt, reservering van gebieden daarvoor gewenst zou maken. Zoals men ziet is de situatie dus niet zo, dat uitsluitend gevaar dreigt van stedeboekkundige zijde, integendeel, er heerst daar volledig begrip zelfs

met erkenning van eigen onkunde, voor de noden en behoeften van deze tak van bedrijf. Vandaar de wens, die destijds werd uitgesproken, om het bestemmingsplan voor de tuinbouw door de instantie, die zijn belangen behartigt, te doen opstellen.

Is er nu voor de tuinbouw nog een andere reden om aan deze wens tegemoet te komen dan de wil om er voor te zorgen zo min mogelijk door anderen in de uitoefening van het bedrijf te worden belemmerd? Heeft de tuinbouw zelf behoefte aan ordening van zijn woon- en werkgelegenheid? Hiermede vragen wij naar de grondslag van het standpunt, dat de tuinbouw heeft in te nemen ten aanzien van dit soort ordening.

De Nederlandse tuinbouw dient als iedere tak van voortbrenging een zo goed mogelijk product tegen zo laag mogelijke prijs aan te bieden. Dit klemmt te meer, omdat bijna alle takken van tuinbouw het grootste deel hunner productie op de buitenlandse markt afzetten. Al mogen de omstandigheden de laatste jaren zulks ietwat hebben verduisterd, men is eenstemmig van oordeel, dat kostprijsverlagend gebiedende eis is, zodat allerwegen wordt aangedrongen op rationalisatie, mechanisatie e.d.

Een der allereerste vragen, die onzerzijds gesteld kunnen worden, is dan ook *in hoeverre een tuinbouwbestemmingsplan en maatregelen om dit te verwezenlijken een kostprijsverlagend effect zouden kunnen hebben*. Hiervoor dient te worden nagegaan of de omstandigheden, waarin de tuinbouw in een bepaalde streek wordt uitgeoefend, aan de hoogste te stellen eisen voldoen en verder of gebieden kunnen worden gevonden, waarin aan deze eisen beter wordt voldaan zonder dan de tuinbouw zich daar tot nu toe in enige omvang heeft ontwikkeld.

Bij dit onderzoek werd er van uitgegaan, dat de grond, waarop het bedrijf wordt uitgeoefend, van doorslaggevende betekenis is voor het bedrijfsresultaat. Hiermede wordt niet ontkend, dat ook andere factoren van belang zijn, met name de tuinder zelf. De eigenschappen van de grond echter laten zich gewoonlijk niet, of slechts met enorme kosten verbeteren. Voor andere factoren geldt zulks wel. Een tweede factor, waarvan de verschillen over een niet te groot gebied genomen gering zijn en waarop practisch geen invloed kan worden uitgeoefend, is het klimaat. Ook hiermede dient terdege rekening te worden gehouden, al geschiedt zulks, om de juist genoemde reden, nadat een overzicht van de voor de verschillende takken van tuinbouw uitermate geschikte gronden zal zijn gereedgekomen. Om deze redenen zijn dan ook de werkzaamheden van het tuinbouwbestemmingsplan in letterlijke zin bij de grond begonnen.

Terwijl de oorlogsomstandigheden al spoedig vrijwel alle activiteit stillegden, konden nadien vooral in de beide afgelopen jaren, in nauwe samenwerking met de Stichting voor Bodemkartering, alle consulentschappen worden bezocht. Hierbij werd steeds de uniforme vraag gesteld, van alle takken van tuinbouw, welke zich in het betreffende consulentschap in enige omvang voordoen, de beste

bedrijven op de verschillende gronden te mogen zien. Aldus werd een globaal inzicht verkregen in hetgeen in de verschillende streken des lands voor dezelfde tak van tuinbouw als het beste werd aange-merkt. Hierdoor was het mogelijk landelijk een vergelijking te maken van de „plafonds” (2), die zich in de verschillende streken voordoen. Verder waren wij in de gelegenheid een globaal inzicht te verwerven in de omvang der gronden, die voor de verschillende takken van tuinbouw aan de hoogste eisen voldoen. Immers door de beste bedrijven te kiezen, mag aangenomen worden, dat de invloed van de verschillen tussen de ondernemers grotendeels is uitgeschakeld.

Hierbij bleek een aantal dingen. In de eerste plaats staat wel vast, dat de oppervlakte der gronden, die aan de hoogste te stellen eisen voldoen, enige veelvouden bedraagt van het areaal, dat de Nederlandse tuinbouw nu benut ($\pm 7\%$ van de cultuurgrond). Verder bleken zowel in de oude als in de nieuwe centra vele bedrijven gronden te gebruiken, die nauwelijks aan minimale eisen voldoen. Veelal is hier de toestand zo, dat aanvankelijk de beste gronden werden benut, maar nadat deze in gebruik waren genomen men zijn toevlucht heeft gezocht op gronden van steeds mindere hoedanigheid. Alle tuinbouwgebieden gaan hierdoor ernstig mank aan het euvel een groot aantal bedrijven te bezitten, dat met kostprijzen werkt, die in voorkomende gevallen het dubbele zijn van de bedrijven op de beste gronden. De verschillen in de hoedanigheid van de grond bleken op betrekkelijk korte afstand zeer aanzienlijk te zijn. Anderzijds werden gebieden aangetroffen, waarin nauwelijks enigerlei vorm van tuinbouw wordt beoefend, maar waar zich grote aaneengesloten oppervlakken bevinden, die aan de hoogste eisen voor een bepaalde tak van tuinbouw voldoen.

Dit alles verklaart voor een aanzienlijk deel de enorme spreiding der kostprijzen, die het desbetreffend onderzoek voor alle takken van tuinbouw heeft leren kennen. De hieruit voortspuitende verschillen kunnen onmogelijk te niet gedaan worden, door welke middelen dan ook. Hier helpt geen technische voorlichting, scholing, mechanisatie of rationalisatie. De kostprijsverlagende effecten hiervan, hoe gewenst deze ook zijn, bedragen nooit meer dan enkele procenten en worden slechts op de lange duur verkregen.

Er kunnen hier sprekende voorbeelden worden genoemd. De over het Westland gepubliceerde cijfers (3) kunnen met meerdere uit andere takken van tuinbouw worden aangevuld. Kiezen wij de fruitteelt, afgezien van de landelijke gemiddelde opbrengst van 6000 kg/ha, dan mag worden aangenomen, dat in het goed geleide bedrijf 15.000 kg/ha wordt geoogst. Het is gebleken, dat zich in Nederland een veelvoud van de thans voor de fruitteelt in gebruik zijnde oppervlakte grond bevindt, waarop het goed geleide bedrijf 20.000 kg/ha en meer kan oogsten. Dit betekent een verschil in kostprijs per kg van 25%. Hieruit treedt het eigenbelang van de tuinbouw bij een bestemmingsplan wel duidelijk aan de dag.

Het is duidelijk, dat bij onze pogingen om tot kostprijsverlaging

te komen deze omstandigheid ernstige overweging verdient. Dit klemt te meer omdat jaarlijks enorme bedragen worden besteed aan grondverbetering, waarbij niet alleen de tuinder, maar tevens de Overheid diep in de buidel tast. Verder worden allerwegen plannen overwogen om vooral in de „depressed areas” omvangrijke grondverbeteringswerken uit te voeren, waarmede duizenden guldens per ha zijn gemoeid, zonder dat enige zekerheid bestaat dat gronden worden verkregen, die aan de hoogste eisen voldoen. Vaak bestaat slechts de zekerheid, dat alleen de grootste gebreken zullen worden opgeheven.

Sommigen wijzen er op, dat deze verschillen zich toch ook in de akkerbouw en de veehouderij voordoen en dat het dus niet aangaat de tuinbouw in een uitzonderingspositie te plaatsen door hiervoor de beste gronden op te eisen. Wij wijzen er op, dat de verschillen uit dezen hoofde, uitgedrukt in bruto-besommingen, in deze takken van bedrijf zich beperken tot enkele honderden guldens per ha, terwijl deze verschillen in de tuinbouw meerdere honderden guldens, soms duizenden guldens per ha uitmaken. Bovendien moet hierbij gewezen worden op de geringe oppervlakte cultuurgrond, die de tuinbouw in totaal in Nederland inneemt; een verdubbeling van zijn areaal zou hiervan nog slechts 14% in beslag nemen. Verder is het vaak zo, dat gronden, die voor enigerlei vorm van tuinbouw minder geschikt zijn, wèl geschikt zijn voor weide- of akkerbouw. Deze beide laatste takken van landbouw gebruiken grond, welke juist voor de tuinbouw soms aan de hoogste eisen voldoet. Ruil met gesloten beurzen zou de een niet schaden en de ander in hoge mate baten.

Bij dit alles rijst de vraag hoe een en ander zal zijn te verwezenlijken. De opmerking wordt veel gehoord, dat alle grond in Nederland in gebruik is en de gewenste ruil slechts met behulp van een aantal dwingende maatregelen, die voor de vrijheidlievende boeren en tuinders onaanvaardbaar zouden zijn, zou kunnen worden tot stand gebracht. Al eerder werd opgemerkt, dat de practijk reeds om bodemkundige voorlichting vraagt, zoowel bij moeilijkheden in bestaande bedrijven als bij vestiging van nieuwe bedrijven. Dit is van het grootste belang, omdat eventueel uit te vaardigen bepalingen van niet-vestiging om deze reden, door de practijk gemakkelijker zouden worden begrepen. Wanneer bovendien onderwijs en voorlichting de jeugd en de ouderen de nieuw verkregen kennis bijbrengen, dan is te verwachten, dat een bestemmingsplan zich in de loop van één generatie reeds voor een belangrijk deel langs deze weg in werkelijkheid zal omzetten. Men behoeft dan slechts bepalingen van bovenaf uit te vaardigen, die dit proces bevorderen of versnellen, terwijl er verder mee kan worden volstaan gebieden, waarin ontwikkeling van de tuinbouw om voor de hand liggende redenen onjuist zou zijn, uit te sluiten, voor zover het een groter areaal betreft dan voor locale voorziening nodig is.

Ten slotte nog de vraag in hoeverre bepalingen wenselijk zijn om nieuwe centravorming mogelijk te maken. Er doen zich gevallen

voor, zoals bij het oprollen van grote aantallen bedrijven om zich uitbreidende steden en noodtoestanden in bepaalde oude gebieden, waarbij de wens naar voren komt elders een nieuw gebied voor deze bedrijven in te richten. Anderzijds neemt men hier en daar pogingen waar om een nieuw centrum te stichten. Wanneer dit laatste plaats heeft in gebieden, waarvan aangetoond is, dat de omstandigheden voor de te ontwikkelen vorm van tuinbouw aan hoge eisen voldoen, dan dringt de gedachte zich op de van elders verdreven tuinders of de tuinders uit de noodlijdende gebieden daarheen te leiden. De vraag is nu of dit een ingrijpen in de bestaande vorm van grondgebruik c.q. eigendom der betrokkenen wettigt. Deze vraag is van onmiddellijke praktische betekenis, omdat het een der eerste was, waarmee onze bemoeiingen met het bestemmingsplan ons in aanraking brachten. Uit het voorgaande volgt reeds, dat hiermee de wenselijkheid of uitvoerbaarheid van het plan niet staat of valt. De vraag is hier slechts of het plan tevens zou moeten dienen de vraagstukken langs deze weg tot oplossing te brengen.

In het geval der verdreven of te verdrijven tuinbouwbedrijven ligt het voor de hand, dat het uitkeren van een onteigeningssom een onvoldoende oplossing biedt, vooral wanneer een min of meer groot aantal bedrijven wordt onteigend. Ruil is hier uitgesloten, zodat plaats maken elders voor deze lieden, verdrijven van anderen zou betekenen. Hier schijnt geen andere mogelijkheid open dan verspreiding der onteigenden en het verlenen van prioriteit bij koop of huur elders.

Het geval der tuinders in noodgebieden ligt evenwel anders. Hier is ruil in beginsel niet uitgesloten, al kent de veelal versnipperde verkaveling zich zonder meer hiertoe moeilijk. Een koppeling van de ontwikkeling van een nieuw centrum aan de sanering van een noodgebied zou hier evenwel de oplossing kunnen brengen. De sanering van het oude gebied zou dan hierin moeten bestaan, dat het in de eerste plaats cultuurtechnisch en vervolgens bedrijfstechnisch geschikt gemaakt zou moeten worden voor de tak van bedrijf, die in het te ontwikkelen gebied gebruikelijk was. De hieraan verbonden kosten zouden dan bestaan in een verbetering van de verkaveling, in de zin van doorsnijding van het gebied met wegen en sloten, en de stichting van een aantal bedrijfsgebouwen, bij weidebedrijf één gebouw op bv. 25 ha. Deze kosten zouden aanmerkelijk lager liggen dan de kosten, die de uitvoering der plannen om het noodgebied geschikter te maken voor de huidige vorm van tuinbouw zou meebrengen. De bestaande bepalingen op dit terrein bieden in beginsel de mogelijkheid om een dergelijk plan tot uitvoering te brengen.

In 1937 is komen vast te staan, dat in het uitbreidingsplan bepalingen kunnen worden opgenomen, die de bebouwing beperken in verband met het agrarisch gebruik van de grond (4). Om tot de verwezenlijking van een goedgekeurd uitbreidingsplan te komen, is het mogelijk gronden te onteigenen, bv. voor woningbouw, haven-

aanleg, sportvelden. Zo is het dus in beginsel zeker ook mogelijk, dat een gemeente gronden onteigent, die voor een bepaalde soort agrarische bebouwing zijn bestemd, teneinde uitvoering te geven aan de aan het plan ten grondslag liggende ideeën, welke door de betrokken eigenaren niet zullen worden verwezenlijkt.

Men zou dus op basis van een goedgekeurd uitbreidingsplan een nieuw centrum door onteigening en heruitgifte van de grond kunnen ontwikkelen. Wanneer men dit doet door dit nieuwe centrum te koloniseren met tuinders uit een noodgebied, dan scheidt men tevens de mogelijkheid om de onteigenden, in plaats van hun een onteigeningsom ter hand te stellen, de gronden, die door de tuinders werden verlaten, aan te bieden. Dit laatste behoeft evenwel een prioriteitsregeling bij huur of koop in het noodlijdende gebied ten behoeve der onteigenden uit het andere gebied.

Het is duidelijk, dat dit vraagstuk in hoge mate een kwestie van Overheidsbeleid is. Er is veel, dat voor de wenselijkheid van een zodanig gericht beleid spreekt. Er zijn evenwel ook bezwaren. Wij hebben tot dusverre geen of weinig ervaring met de doelbewuste ontwikkeling van nieuwe centra. De vraagstukken, die daarbij optreden, zijn groot in aantal en veelzijdig. Bovendien zijn er redenen om aan de wenselijkheid van centra, d.w.z. gebieden, waarin het ene tuinbouwbedrijf naast het andere voorkomt en deze bedrijven tezamen een grote oppervlakte beslaan, te twijfelen.

De tuinbouwnoodgebieden lijden niet alleen onder het feit, dat een aantal der bedrijven slechte grond gebruikt. Er doen zich ook allerlei andere bezwaren voor. Verder leidt de drang naar steeds verdergaande specialisatie in de centra tot grote economische kwetsbaarheid, niet in het minst als gevolg van het enge vakmanschap, dat reeds na één geslacht algemeen voorkomt, zodat enige beweeglijkheid in de cultuur dan vrijwel niet meer is te verwachten. Verder mag men de kosten, die de ontwikkeling van een nieuw centrum met zich brengt, niet onderschatten. Het is nodig, dat op korte termijn het gebied wordt ingericht op een wijze, waarover de oude centra enige geslachten hebben gedaan. Dit stelt zware eisen aan de financiering, terwijl de nieuwe kolonisten in gemeenschapsbesef en door het ontbreken van door de jaren ervaren en geselecteerde voormannen achterstaan bij de oude centra. Dit alles stemt tot voorzichtigheid, vooral omdat een en ander een omvangrijke bemoeiing van Overheidswege met zich zou brengen in verhoudingen, die voor haar tot de moeilijkste behoren, waarin zij zich ooit kan begeven.

Conclusies.

1. De tuinbouw heeft een eigen belang bij het tuinbouwbestemmingsplan, dat gelegen is in het aanzienlijke kostprijsverlagende effect, dat van zijn verwezenlijking mag worden verwacht.

2. Het plan is doorvoerbaar, dank zij het begrip, dat de practijk reeds nu voor de er aan ten grondslag liggende gedachten heeft getoond.

3. De maatregelen, die voor de doorvoering van dit plan dienen te worden getroffen, kunnen in hoofdzaak bestaan uit onderwijs en voorlichting, die de praktijk, meer dan tot dusverre is geschied, in deze richting stuwen.

4. De bepalingen, die thans bestaan, behoeven, om verwezenlijking van het plan mogelijk te maken, slechts als aanvullende maatregelen te worden gebezigd. Voor bijzondere gevallen bestaan mogelijkheden om de verwerkelijking van het plan af te dwingen, waarbij evenwel met de grootste omzichtigheid te werk gegaan dient te worden.

Summary.

Writers review the urban extension plans, which generally do not take heed of horticulture practised under the smoke of industrial towns. As horticulture occupies a large amount of capital goods, high expenses and many conflicts result from the expropriations involved. Moreover the dispelled holdings are preferably restarted closely to the same town in order to retain an appropriate outlet of produce. Attempts involved in the plan to create more favourable circumstances for horticultural production, are of much more importance than defence of its interests against attack. In this respect the nature of the soils to be destined for horticulture is of paramount importance. It can be easily proved, that transference of horticulture to the most suitable soils will result in substantial reductions in production costs, larger than could be attained by mechanisation, by increase of productive efficiency or by similar means. Writers arrive at the following four conclusions:

1. Horticulture has an interest of its own in the destination plan, resulting from the lowering effect of its realization upon production costs.

2. The plan is feasible, as many growers concerned show a thorough understanding of its principles.

3. Measures to be taken for its accomplishment should comprise mainly education and information in order to develop a proper train of thoughts among the growers, with the aim to rouse them to co-operation in their own interest.

4. The regulations now in force to realise the plan, should only be used as complementary measures. In special cases compulsory action can be taken, but coercive power should be applied with great care.

LITERATUUR

1. *Scheer, C. D.*; Grondslagen van een tuinbouwbestemmingsplan. Meded. van de Inspecteur van de Tuinbouw, 1943, no. 11, pag. 547—556.
2. *Edelman, C. H.*; Enkele resultaten van de bodemkartering in Nederland. Persberichten van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening (1673), 1946 en Landbouwk. Tijdschrift 59 (711/712), 1947, p. 319—327. Opgenomen in Boer en Spade I, hoofdstuk III. 20.
3. *Edelman, C. H.*; Bodem en Tuinbouw. De Tuinbouw, 2, no. 3, 1947. Zie Hfdst. III. 3.
4. *Bakker Schut, F.*; De regeling der bebouwing buiten de kernen. 1944, pag. 66—70.