129 INN 0201
1329

STRUCTUUR IN BEWEGING

Het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945–1985

A. van den Brink

40951

NN08201,1339

STELLINGEN

I

De grondslagen van het naoorlogse landbouwstructuurbeleid in Nederland werden direct na de oorlog gelegd in het niet-gepubliceerde *Zesjarenplan voor de Landbouw*.

II

Het feit dat het beleid van de rijksoverheid niet altijd overeenkomstig de plannen wordt uitgevoerd, laat onverlet de oorspronkelijke maatschappelijke en politieke waarde van deze plannen.

III

Bij het onderzoek op het gebied van de politieke besluitvorming dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de betekenis van het optreden van individuele personen voor de uitkomst van het besluitvormingsproces.

IV

De essentiële betekenis van de politieke besluitvorming voor de allocatie van schaarse, alternatief aanwendbare middelen rechtvaardigt een grotere aandacht voor dit onderwerp in het onderzoek en onderwijs aan de Landbouwuniversiteit.

V

De in de *Structuurnota Landbouw* aangekondigde stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging in de akkerbouw zal weinig bijdragen aan de beoogde areaalvergroting van akkerbouwbedrijven.

Ministerie van Landbouw en Visserij (1989), *Structuurnota Landbouw, Beleidsvoornemen*, 's-Gravenhage, p. 60.

VI

De door Van Berk voorgestelde maatregelen om de gemiddelde uitvoeringsduur van integrale landinrichtingsprojecten, in het bijzonder herinrichtingen, terug te brengen van 18 naar 9 jaar gaan voorbij aan de oorzaken van de huidige uitvoeringsduur. Deze maatregelen zullen daarom, indien zij zouden worden doorgevoerd, niet het genoemde effect sorteren.

W. van Berk, *Een geodetische verkenning van de landinrichting in de jaren negentig*, afscheidsrede hoogleraar TU-Delft, uitgesproken op 27 oktober 1989.

VII

De duurzaamheid van het begrip "duurzaamheid" in het overheidsbeleid ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving is zeer twijfelachtig.

VIII

Uit milieuoverwegingen dient de aanleg van zogenaamde verbeterd gescheiden rioolstelsels te worden gestimuleerd.

IX

Kleinschalige agrarische produktieaktiviteiten op basis van lokaal beschikbare grondstoffen kunnen de (zorg voor de) gezondheid in ontwikkelingslanden bevorderen.

X

In het belang van de volksgezondheid dient in spoortreinen een onbeperkt rookverbod te worden ingesteld. De treinen dienen daartoe te worden aangewezen tot ruimten als bedoeld in artikel 10, tweede lid van de Tabakswet.

XI

De twaalftoonstechniek heeft de verbreiding van de moderne klassieke muziek onder een breed publiek ernstig belemmerd.

XII

Er bestaat een overeenkomst tussen het geringe aantal vrouwen in leidinggevende functies en de heersende rolverdeling tussen man en vrouw in de auto: mannen zitten aan het stuur.

***

Stellingen bij het proefschrift van A. van den Brink, *Structuur in beweging, Het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945-1985.*
Wageningen, 28 februari 1990.

STRUCTUUR IN BEWEGING

Promotoren: dr.ir. J. de Hoogh
hoogleraar in de landbouwpolitiek

dr.ir. P.C. van den Noort
hoogleraar in de algemene agrarische economie,
in het bijzonder de algemene economische aspecten
van de landbouw en zijn natuurlijke omgeving

NN08201, 1339

A. van den Brink

STRUCTUUR IN BEWEGING

Het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945-1985

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van
doctor in de landbouw- en milieuwetenschappen,
op gezag van de rector magnificus,
dr.ir. H.C. van der Plas,
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 28 februari 1990
des namiddags te vier uur in de aula
van de Landbouwuniversiteit te Wageningen

ISN= 512501

Omslag: plan van wegen en waterlopen voor de ruilverkaveling "Land van Heusden en Altena" (gestemd november 1958)
Omslagontwerp: W. Verdouw

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

Voor mijn ouders

Voor Ank, Margo en Evelien

ABSTRACT

Brink, A. van den, 1990. Structuur in beweging, Het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945-1985. Landbouwuniversiteit, Wageningen, (XIV) + 301., 42 tab., 16 fig., 7 bijl., lit. ref., Eng. summary.

This study was carried out with a view to gaining insight into the political decision-making process with respect to the agricultural structure policy in the Netherlands in the period 1945-1985. The main focus of the study was the question what combination of forces formed the basis of the content and development of the policy. The study area was limited to the agricultural structure policy in a narrow sense, i.e. the adjustment policy aimed at structural changes promoting the application of technical innovations. The study took the form of case studies about the following subjects:
1. the six-year-plan drawn up within the Ministry of Agriculture in 1947 but not published;
2. the multi-annual plan for land consolidation published in 1958;
3. the creation of the Development and Reconstruction Fund for Agriculture in 1963 and the implementation of the fund's farm termination schemes in the sixties;
4. the EG agricultural structure policy, in particular the implementation of Directive 72/159/EG and Directive 72/160/EG in the Netherlands.
The study also deals with the subsidization and financing of land consolidation projects, especially the decision-making about the size of the subsidies as a component of policy formulation. The study is concluded with a reflection on the relevance of economic theory to the issue of the optimal policy choice and with a number of conclusions regarding the content and development of the agricultural structure policy in a narrow sense.

Het proefschrift wordt tevens uitgegeven in de reeks Wageningse Economische Studies, Pudoc, Wageningen.

INHOUDSOPGAVE Blz.

ABSTRACT VI
LIJST VAN TABELLEN X
LIJST VAN FIGUREN XII
WOORD VOORAF XIII

1. INLEIDING 1
1.1. Doel van het onderzoek 1
1.2. Wat is landbouwstructuurbeleid? 2
1.2.1. Enkele voorbeelden 2
1.2.2. Het begrip landbouwstructuur 4
1.2.3. Probleem en beleid 6
1.2.4. Het begrip landbouwstructuurbeleid 6
1.3. Probleemstelling 9
1.4. Opzet van het onderzoek 13

2. STRUCTUURVERANDERINGEN VAN DE NEDERLANDSE LANDBOUW 18
2.1. Aard van de structuurveranderingen 18
2.1.1. De nationale economie 18
2.1.2. De sector landbouw 20
2.2. Produktiviteits- en inkomensontwikkeling 28
2.2.1. Produktiviteit 28
2.2.2. Inkomen 31
2.3. Samenvatting en conclusie 33

3. HERSTEL EN VERNIEUWING: HET ZESJARENPLAN VOOR DE LANDBOUW 35
3.1. Omgevingsfactoren 36
3.2. Agrarisch planisme 42
3.3. Het Zesjarenplan voor de landbouw 44
3.3.1. De voorbereiding van het Zesjarenplan 44
3.3.2. Kritiek en mislukking 51
3.4. Samenvatting en conclusie 57

4. EXPANSIE EN ONTWIKKELING: HET MEERJARENPLAN VOOR RUILVERKAVELING EN ANDERE CULTUURTECHNISCHE WERKEN IN NEDERLAND 59
4.1. Beknopte inhoud van het Meerjarenplan 59

4.2. Omgevingsfactoren 62
4.3. Doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin 66
4.4. Het Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland 73
4.4.1. Voorgeschiedenis 73
4.4.2. De totstandkoming van het Meerjarenplan 78
4.4.3. De besluitvorming over het Meerjarenplan 91
4.5. Effecten van het Meerjarenplan 102
4.5.1. Procedurele effecten 102
4.5.2. Materiële effecten 104
4.5.3. Ontwikkelingen op langere termijn 111
4.6. Samenvatting en conclusie 113

5. SANEREN EN MODERNISEREN: DE STICHTING ONTWIKKELINGS- EN SANERINGSFONDS VOOR DE LANDBOUW 115
5.1. Omgevingsfactoren 115
5.2. De Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw 121
5.2.1. Doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin 121
5.2.2. De oprichting van het O&S-fonds 124
5.2.3. Een compromis inzake ontwikkeling 128
5.3. De bedrijfsbeëindigingsregelingen van het fonds in de jaren zestig 132
5.4. Effecten van het bedrijfsbeëindigingsbeleid 143
5.4.1. Het gebruik van de regelingen 144
5.4.2. Aanwending van de vrijkomende grond 148
5.5. Samenvatting en conclusie 152

6. STAGNATIE EN INTEGRATIE: HET EG-LANDBOUW-STRUCTUURBELEID EN DE UITVOERING DAARVAN IN NEDERLAND 154
6.1. Omgevingsfactoren 155
6.2. De ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid 161
6.2.1. Plaatsbepaling 161
6.2.2. Coördinatie van beleid 164
6.2.3. Verordening 17/64/EG 167
6.2.4. Het Plan-Mansholt 169
6.2.5. De besluitvorming naar aanleiding van het Plan-Mansholt 174
6.3. De uitvoering van de Europese structuurrichtlijnen in Nederland 176

6.3.1. Doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin 176
6.3.2. De Moderniseringsrichtlijn 72/159/EG 181
6.3.3. De Bedrijfsbeëindigingsrichtlijn 72/160/EG 187
6.4. Effecten van het beleid 190
6.4.1. Effecten van het ontwikkelingsbeleid 190
6.4.2. Effecten van het bedrijfsbeëindigingsbeleid 195
6.5. Samenvatting en conclusie 198

7. SUBSIDIËRING EN FINANCIERING VAN RUILVERKAVELINGEN 200
7.1. De uitvoeringskosten van ruilverkavelingen 201
7.2. Subsidie- en financieringsregelingen 204
7.2.1. Wettelijk kader 204
7.2.2. Kapitaalsubsidies 206
7.2.3. Rentesubsidies 218
7.3. Samenvatting en conclusie 225

8. SLOTBESCHOUWING 226
8.1. Economische theorie en politieke besluitvorming 226
8.2. Ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid in engere zin 229

NOTEN 237
BIJLAGEN:
A. De overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin 257
B. De ontwikkeling van de rentabiliteit van de Nederlandse landbouw 262
C. De uitgaven van de Stichting O&S-fonds in het kader van de ontwikkelings- en saneringsregelingen 264
D. Bijdragen uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw op basis van Verordening 17/64/EG 267
E. Investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin 268
F. De uitvoeringskosten van ruilverkavelingen 273
G. Het nationaal-economisch rendement van de investeringen ten behoeve van de land- en tuinbouw in integrale landinrichtingsprojecten 276

LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR 281
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN 293
SUMMARY 295
CURRICULUM VITAE 301

LIJST VAN TABELLEN

2.1. Aantal bedrijven en oppervlakte cultuurgrond per bedrijfsgrootte-klasse, 1904-1938 21
2.2. Nominale en reële prijsontwikkeling van arbeid, kunstmest en krachtvoer, 1950-1984 23
2.3. Mechanisatie, bedrijfsvergroting en intensivering in de Nederlandse landbouw, 1950-1985 24
2.4. Vermindering van het aantal mannelijke arbeidskrachten op hoofd-beroepsbedrijven, 1947-1984 25
2.5. Procentuele verdeling van bedrijven > 1 ha met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder naar bedrijfsgrootteklasse, 1950-1985 26
2.6. Intensivering en technische ontwikkeling, 1960-1983 28
2.7. Input en output van de Nederlandse landbouw, 1949-1985 30
2.8. Produktiviteit van de Nederlandse landbouw, 1949-1985 30
3.1. Krachtvoerimport in 1938, 1946 en (volgens Plan) 1947 40
3.2. Totale investeringen Zesjarenplan voor de landbouw, 1947-1952 47
3.3. Zesjarenplan voor de landbouw, investeringsschema 1947-1952 48
4.1. Overzicht begrotingsvoorstellen regeringsbeslissing Meerjarenplan voor ruilverkaveling 98
4.2. Urgentie van de in 1961-1963 in uitvoering genomen oppervlakte ruilverkaveling volgens het Meerjarenplan voor ruilverkaveling 106
4.3. Oppervlakte en investeringen per ha van de in 1961-1963 in uitvoering genomen ruilverkavelingen 108
4.4. Verdeling van de ruilverkavelingsinvesteringen naar investerings-categorie, 1956/57-1963 109
4.5. Ontwikkeling van de begroting van de Cultuurtechnische Dienst, 1957-1964 110
5.1. Ontwikkeling van produktie en verbruik van land- en tuinbouw-produkten, 1955/58-1973/74 120
5.2. Krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds beëindigde ondernemers naar leeftijd, 1965-1975 147
5.3. Vermindering van het aantal land- en tuinbouwbedrijven naar regio, 1964-1969 148
5.4. Bedrijfsgrootteverdeling van de krachtens de bedrijfsbeëindigings-regelingen van het O&S-fonds beëindigde bedrijven, 1965-1975 149
5.5. Oppervlakte overgedragen grond en verwerving door derden krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds, 1965-1975 149
5.6. Grondoverdrachten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds aan bestaande landbouwbedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting, 1965-1975 151

5.7. Grondoverdrachten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds naar oppervlakte van de verwervende bedrijven vóór vergroting, 1965-1975 151
6.1. Verloop investeringsquote in het bedrijfsleven en in de sector landbouw, 1970-1977 159
6.2. Ontwikkeling van het produktievolume in de land- en tuinbouw, 1970-1987 160
6.3. Het maximaal subsidiabele leningsbedrag per bedrijf en het daarop te verlenen rentesubsidie ingevolge de rentesubsidieregeling 186
6.4. Aantal overeenkomsten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds naar leeftijd van de beëindigde ondernemers en bedrijfsgrootteklasse van de beëindigde bedrijven, 1974-1985 196
6.5. Oppervlakte overgedragen grond en verwerving door derden krachtens de bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds, 1974-1985 197
6.6. Grondoverdrachten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds aan bestaande bedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting, 1974-1985 198
7.1. Ontwikkeling uitvoeringskosten ruilverkaveling volgens begroting, 1949/51-1979/81 202
7.2. Betalingswijze ruilverkavelingskosten 218
7.3. Wettelijke bepalingen inzake de ruilverkavelingsrente, 1924-1985 223
7.4. Totale omvang van de ruilverkavelingssubsidies 223
A.1. Overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 261
B.1. Ontwikkeling van de rentabiliteit van de Nederlandse landbouw (exclusief tuinbouw), 1948/49-1984/85 263
C.1. Uitgaven ontwikkelingsregelingen O&S-fonds, 1964-1985 265
C.2. Uitgaven saneringsregelingen O&S-fonds, 1964-1985 266
D.1. Bijdragen voor ruilverkavelingen en waterschaps- en gemeentewerken uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie, op basis van Verordening 17/64/EG, 1967-1985 267
E.1. Nominale investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstuctuurbeleid in engere zin, 1947-1985 271
E.2. Reële investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 272
F.1. Verdeling van de uitvoeringskosten van ruilverkavelingen volgens begroting, 1949/51-1979/81 274
G.1. Nationaal-economisch rendement van de investeringen ten behoeve van de land- en tuinbouw in integrale landinrichtingsplannen (volgens ontwerp-plannen, vanaf 1983 t/m mei 1989) 278

LIJST VAN FIGUREN

1.1. Schematische weergave van het onderzoeksobject 8
1.2. Ontwikkeling van de nominale overheidsuitgaven met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 11
1.3. Ontwikkeling van de reële overheidsuitgaven met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 12
1.4. Conceptueel schema van het onderzoek 14
2.1. Het relatieve aandeel van de landbouw in produktie en werkgelegenheid, 1850-1980 19
2.2. Factor input, netto produktie en agrarisch inkomen, 1949-1985 32
4.1. Netto aangevraagde oppervlakte ruilverkaveling en oppervlakte ruilverkaveling in uitvoering, 1924-1960 75
4.2. Investeringseffect en maatschappelijke toestand van de 756 blokken (Meerjarenplan voor ruilverkaveling) 88
4.3. Ligging van de volgens het Meerjarenplan voor ruilverkaveling urgente gebieden 89
5.1. De reële uitgaven van het O&S-fonds in het kader van de ontwikkelings- en saneringsregelingen, 1964-1985 132
5.2. Aantal aanvragen en overeenkomsten uit hoofde van de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds, 1964-1975 145
6.1. Reële EOGFL-bijdragen aan Nederlandse cultuurtechnische projecten krachtens Verordening 17/64/EG, 1967-1985 168
6.2. Reële investeringen in het kader van landinrichting, 1947-1985 179
6.3. Reële investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 194
7.1. Verdeling uitvoeringskosten van ruilverkavelingen volgens begroting, 1949/51-1979/81 203
7.2. Ontwikkeling van de interestvoet in de ruilverkavelingsrente en van de interestvoet van de nieuwste drie langlopende staatsleningen, 1945-1985 221

WOORD VOORAF

Het schrijven van een proefschrift is in menig opzicht een eenzaam avontuur. Het is dan zeer bemoedigend wanneer de promovendus zich van verschillende kanten met raad en daad weet bijgestaan. Bij het voltooien van dit proefschrift wil ik graag allen danken die op enigerlei wijze een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming ervan. Een aantal personen en instanties noem ik met name.

In de eerste plaats dank ik mijn promotoren, prof.dr.ir. J. de Hoogh en prof.dr.ir. P.C. van den Noort, voor hun intensieve en kritische begeleiding van het onderzoek. De discussies over de concepten van het proefschrift waren voor mij heel leerzaam en stimulerend.

Voorts dank ik de Janivo Stichting voor de financiële steun die zij aan het onderzoek heeft gegeven. Zonder deze steun had het onderzoek niet kunnen plaatsvinden.

De Landinrichtingsdienst ben ik dankbaar voor de gelegenheid die ik heb gekregen om, met vrijstelling van dienstwerkzaamheden, het onderzoek te beginnen en grotendeels uit te voeren. Bovendien heb ik steeds een beroep kunnen doen op verschillende faciliteiten van de dienst. In dit verband wil ik een bijzonder woord van dank richten aan mevrouw H. Jacobs-van der Rijst en haar medewerksters voor de nauwgezette wijze waarop zij het typewerk hebben verzorgd. De heer W. Verdouw ben ik erkentelijk voor het tekenen van de figuren en de heer A.M. Orbàn voor de lay-out. De heer W.E.J. van Koningsveld dank ik dat hij mij leerde omgaan met de computer bij het verwerken van het cijfermateriaal.

Een bijzonder woord van dank wil ik tevens richten aan dr. N. Slot die bereid was de tekst te lezen en die tal van waardevolle verbeteringen heeft voorgesteld. Dat ik van zijn ruime kennis en ervaring op het gebied van het landbouwstructuurbeleid heb kunnen profiteren, heb ik zeer op prijs gesteld. Ook mr. J.W.M. Andriessen wil ik danken voor zijn bereidheid delen van de tekst te lezen en van commentaar te voorzien.

Ten slotte hebben de doctoraalstudenten A.H.N. Wakelkamp, T.P. Tersmette en M. Loman waardevolle bijdragen aan het onderzoek geleverd.

1. INLEIDING

1.1. Doel van het onderzoek

De mate van overheidsbemoeiing met de landbouw is in de afgelopen honderd jaar sterk toegenomen, terwijl de aard hiervan tal van wijzigingen heeft ondergaan. Beide ontwikkelingen zijn ook kenmerkend voor de ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid. Ofschoon de grondslagen van dit beleid reeds tegen het einde van de vorige eeuw werden gelegd, duurde het nog tot na de Tweede Wereldoorlog alvorens het vraagstuk van de structurele veranderingen van de landbouw volop - en onder deze naam - in de landbouwpolitieke belangstelling kwam te staan. Voor de oorlog sprak men nog niet over landbouwstructuurbeleid; wel beschikte de regering over een aantal instrumenten die tegenwoordig tot het landbouwstructuurbeleid worden gerekend. De term landbouwstructuurbeleid, ter onderscheiding van het markt- en prijsbeleid, raakte pas vanaf 1956 ingeburgerd.

Deze studie bevat de resultaten van een onderzoek naar het door de Nederlandse overheid in de periode 1945-1985 gevoerde landbouwstructuurbeleid. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in het politieke besluitvormingsproces met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in genoemde periode. Daarbij zijn de beleidsdoelstellingen niet als gegeven aanvaard, want het beleid vormt het te onderzoeken maatschappelijk verschijnsel, waarbij het vooral gaat om vragen als: hoe komen beleidsbeslissingen tot stand en wat zijn de resultaten van het gevoerde beleid? Het onderzoek is begonnen vanuit de invalshoek van de (agrarische) economie. Structuurpolitiek is immers overwegend economische politiek. Maar al spoedig bleek dat vanuit de economie alleen vorenstaande vragen niet bevredigend beantwoord zouden kunnen worden. Daarop zijn begrippen en denkbeelden die aan verschillende disciplines, met name disciplines binnen de politieke en sociale wetenschappen, zijn ontleend, mede in het onderzoek betrokken. Overigens is slechts een deel van wat algemeen tot het landbouwstructuurbeleid wordt gerekend in beschouwing genomen. Vooral om praktische redenen moest het onderzoek worden beperkt. Een te brede opzet zou binnen de toegemeten tijd niet de gewenste diepgang hebben opgeleverd. In het vervolg van dit hoofdstuk komt de afbakening van het onderzoeksobject nog uitgebreid ter sprake.

De begrenzing van de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, kan als volgt worden toegelicht. Het aanvangsjaar 1945 ligt voor de hand vanwege het einde van de oorlog en het begin van de wederopbouw. Uit het onderzoek is gebleken dat de totstandkoming van het landbouwstructuurbeleid in de loop van de jaren vijftig voor een belangrijk deel op discussies en maatregelen in de eerste jaren na de oorlog kan worden teruggevoerd. Het slotjaar 1985 daarentegen lijkt willekeurig gekozen, doch door een aantal ontwikkelingen rond het midden van de jaren tachtig kan dit

jaar toch gelden als een zinvolle afsluiting van de periode waarop het onderzoek betrekking heeft. Als zodanige ontwikkelingen kunnen worden genoemd: de vernieuwing van een deel van het beleidsinstrumentarium (onder andere op het terrein van de landinrichting en in EG-verband), de discussies over het thema geïntegreerde landbouw, de contingenteringsregeling in de zuivel en de maatregelen ter beperking van de mestoverschotten in de intensieve veehouderij. Voorts kunnen in aanmerking worden genomen de minder gunstige werkgelegenheidssituatie buiten de landbouw en, als tegenhanger daarvan, de toegenomen belangstelling voor een werkkring binnen de landbouw, alsmede de ontwikkeling en toepassing van automatiseringssystemen ten behoeve van de bedrijfsvoering. De invloed van deze recente ontwikkelingen op de landbouwstructuur is nog moeilijk te overzien.

1.2. Wat is landbouwstructuurbeleid?

Aan het definiëren van het begrip landbouwstructuurbeleid wordt in de literatuur weinig of geen aandacht besteed. Voor zover de inhoud van dit begrip niet impliciet bekend wordt verondersteld (wat meestal het geval is), wordt het landbouwstructuurbeleid omschreven naar het doel van het beleid dan wel naar de instrumenten die voor het voeren van beleid ter beschikking staan. Van deze benaderingen worden onderstaand enkele voorbeelden gegeven. Vervolgens wordt getracht een voor het doel van dit onderzoek bruikbare definitie van het begrip landbouwstructuurbeleid te ontwikkelen op basis van een primair economisch structuurbegrip.

1.2.1. Enkele voorbeelden

Het eerste voorbeeld is het onderscheid dat Kriellaars (1965: 142-191) maakte tussen eng-agrarische of "traditionele" instrumenten van agrarisch structuurbeleid enerzijds en "moderne" instrumenten van (meer) algemeen-economische en sociale aard anderzijds. De traditionele instrumenten zijn in eerste instantie gericht op de ontsluiting van produktie- en rationalisatiemogelijkheden binnen de agrarische sector zelf en omvatten:
- onderwijs, onderzoek en voorlichting;
- maatregelen met betrekking tot de grond (onder andere grondverbetering, boerderijverplaatsing en ruilverkaveling);
- kapitaal- en kredietvoorziening in de landbouw.

De moderne instrumenten zijn volgens Kriellaars meer rechtstreeks gericht op de totstandkoming van wijzigingen en aanpassingen in de landbouwstructuur met het oog op de structurele veranderingen in de gehele volkshuishouding.
Het gaat hierbij om:
- onderwijs en voorlichting;

- voorzieningen gericht op vergroting van de grondmobiliteit en speciaal op het tot stand brengen van een betere bedrijfsgroottestructuur;
- gerichte overheidshulp voor bedrijfsinvesteringen;
- activiteiten en voorzieningen gericht op vergroting van de arbeidsmobiliteit in en afvloeiing uit de landbouw.

Ook Maris (1964: 837) ging uit van het doel van het landbouwstructuurbeleid, dat hij als volgt omschreef: "Het structuurbeleid beoogt nu de produktiviteit in de landbouw te bevorderen, zodat op den duur de bedrijfstak landbouw een evenwichtige plaats kan innemen in de nationale economie en dat de werkers in de landbouw een beloning kunnen ontvangen die gelijkwaardig is aan die in andere bedrijfstakken. Men tracht dit doel te bereiken door in de eerste plaats de verhouding waarin de produktiefactoren in de landbouw worden aangewend, te optimaliseren en de omvang van de "input" af te stemmen op de vraag naar agrarische produkten en in de tweede plaats door de produktieomstandigheden in de landbouw aan te passen aan de gewijzigde produktietechniek en de toegenomen bewerkingscapaciteit per man". Als de voor het bereiken van dit doel aan overheid en bedrijfsleven ter beschikking staande middelen noemde hij (Maris, 1965: 275):
- verbreding van de economische structuur en verbetering van de infrastructuur van het platteland;
- vermindering van de agrarische beroepsbevolking door:
a. beroepsvoorlichting en beroepskeuze;
b. omscholing jongere boeren en landarbeiders;
c. uitkoop boeren;
- vergroting bedrijven en bedrijfsonderdelen;
- maatregelen op het terrein van de organisatie van het werk:
a. onderlinge samenwerking;
b. loonwerkers;
c. bedrijfsverzorgingsdiensten;
- verbetering ontsluiting, verkaveling en waterbeheersing;
- vergroting van kennis en inzicht, en vermindering van weerstanden.

Horring (1970a: 312) stelde dat de door Maris gegeven omschrijving van landbouwstructuurbeleid, met uitzondering van de laatste passus over het aanpassen van de produktieomstandigheden in de landbouw, als norm zou kunnen dienen voor het gehele economische beleid, waaraan ook het structuurbeleid behoort te voldoen. Naar zijn mening is het realistischer de empirische weg te volgen door na te gaan welke soort overheidsmaatregelen in hoofdzaak onder het landbouwstructuurbeleid worden gerangschikt. Hij kwam tot de slotsom dat structuurbeleid in de praktijk "een geheel van maatregelen van de Overheid (is), die hun rechtstreekse aangrijpingspunt hebben bij de produktiefactoren, waarbij vooral de subsidiëring van investeringen die het produktieapparaat ten goede komen, een overheersende rol speelt".

Het laatste voorbeeld komt uit de *Structuurvisie Landbouw* van het Ministerie van Landbouw en Visserij (1977b: 21-22). Ook daarin werd de weg gevolgd van een empirisch-instrumentele benadering: "Bij het structuurbeleid gaat het in wezen om de vraag hoe de produktiefactoren ondernemerschap, arbeid, grond en kapitaal optimaal kunnen worden gecombineerd en gericht op de functies die land- en tuinbouw te vervullen hebben. Daarbij gaat het niet alleen om de kwantiteit doch evenzeer om de kwaliteit van de in te zetten produktiefactoren". Naast onderwijs en voorlichting werd vervolgens onderscheid gemaakt tussen inrichtingsbeleid, bedrijfsbeëindigingsbeleid en bedrijfsontwikkelingsbeleid.

Bovenstaande opsomming leidt tot de conclusie dat over de inhoud van het begrip landbouwstructuurbeleid verschillend is en wordt gedacht en dat een min of meer algemeen geaccepteerde definitie daarvan in feite ontbreekt. Verder valt het op dat de geciteerde omschrijvingen alle het *beleid* met betrekking tot de landbouwstructuur als aangrijpingspunt hebben, maar niet of slechts in bedekte termen aangeven wat onder het begrip landbouwstructuur zelf moet worden verstaan. Daarom is geen van deze omschrijvingen bruikbaar voor het doel van dit onderzoek. Want voor de afbakening van het onderzoeksobject is het in de eerste plaats nodig het begrip structuur en - meer in het bijzonder - het begrip landbouwstructuur te definiëren. Uitgaande van deze definities kan dan vervolgens een antwoord worden gegeven op de vraag: "Wat is landbouwstructuurbeleid?" Deze benadering van het begrip landbouwstructuurbeleid is voor zover bekend niet eerder in Nederland toegepast. 1) Horring (ibidem) zag er zelfs niets in: "Men kan uitgaan van de betekenis van het woord structuur, dat een notie heeft van bouw, in de zin van gebinte van de boerderij. Heel ver komt men daar niet mee". Hij maakte helaas niet duidelijk op grond van welke argumenten hij tot deze uitspraak kwam.

1.2.2. Het begrip landbouwstructuur

Een complex en veelsoortig begrip als het begrip landbouwstructuur is moeilijk te definiëren als niet eerst duidelijk wordt gemaakt vanuit welke invalshoek de definitie wordt opgesteld. Elke invalshoek bepaalt immers welk deel van de werkelijkheid in beschouwing wordt genomen. Een socioloog bijvoorbeeld zal zijn aandacht vooral richten op de sociale verscheidenheid van de plattelandsbevolking, terwijl een geograaf primair geïnteresseerd is in de ruimtelijke verschijningsvormen van de landbouw. Een econoom op zijn beurt tracht kennis te verwerven omtrent de aanwending van schaarse en alternatief aanwendbare middelen ten behoeve van de landbouwproduktie. Vanuit laatstgenoemde invalshoek zal het begrip landbouwstructuur hier worden gedefinieerd. Het begrip landbouwstructuur krijgt hierdoor de betekenis van "economische structuur van de landbouw" en dit brengt de definitiekwestie in de eerste plaats op de vraag wat onder economische structuur zal worden verstaan.

Het antwoord dat hierna op laatstgenoemde vraag wordt gegeven is niet het enig denkbare. Het structuurbegrip wordt in de economie, evenals trouwens in tal van andere wetenschappelijke disciplines, met vaak zeer uiteenlopende betekenissen en bedoelingen gebruikt, zoals blijkt uit het werk van onder andere Machlup (1958), Bombach (1964) en Pen (1974). Het spreekt vanzelf dat dit gemakkelijk tot verwarring aanleiding kan geven. Machlup (ibidem: 281) kwam zelfs tot de volgende opmerkelijke conclusie: "Structure (...) is often a weaselword used to avoid commitment to a definite and clear thought", waarbij hij, de *Oxford Dictionary* citerend, "weaselword" omschreef als "a word which destroys the force of a statement, as a weasel ruins an egg by sucking out its contents".

Op de uiteenlopende betekenissen en bedoelingen van het structuurbegrip zal op deze plaats niet worden ingegaan; volstaan wordt met te verwijzen naar de publikaties van genoemde auteurs. In dit kader is alleen relevant, dat men uit deze publikaties de conclusie kan trekken dat het de onderzoeker vrij staat het structuurbegrip te kiezen dat hem past, mits hij maar duidelijk aangeeft wat hij ermee bedoelt. In deze studie dan wordt de economische structuur onderscheiden van het economisch proces. De economische structuur wordt omschreven als de ordening van het geheel van produktiefactoren dat ten behoeve van de voortbrenging van goederen en diensten wordt aangewend. Hofstee (1952: 83) omschreef dit structuurbegrip als "... dat deel van het economisch leven, dat op zondag ook bestaat, als het economisch handelen, het proces op enkele uitzonderingen na stil ligt". Pen (ibidem: 25-30) sprak in dit verband van "structuur als kapitaal", dat wil zeggen de kapitaalgoederenvoorraad, inclusief het *human capital* in brede zin, die op een bepaald moment aanwezig is en bijdraagt tot de voortbrenging van goederen en diensten die door de mens worden gewaardeerd. De voortbrenging zelf, alsmede de verdeling en consumptie van de geproduceerde goederen en diensten worden tot het economisch proces gerekend.

Structuur en proces zijn niet onafhankelijk van elkaar, integendeel: de verhouding tussen structuur en proces is in onze economie van centrale betekenis. Onder invloed van het economisch proces komen wijzigingen in de bestaande structuur tot stand, terwijl omgekeerd de gewijzigde structuur resulteert in veranderingen in het economisch proces. Structuur en proces staan derhalve in een dynamische, wederkerige betrekking tot elkaar (De Jong, 1985: 3-5).

Op basis van deze omschrijving van de economische structuur wordt het begrip landbouwstructuur omschreven als de ordening van het geheel van produktiefactoren dat ten behoeve van de voortbrenging van land- en tuinbouwprodukten wordt aangewend. Deze omschrijving is op sectorniveau. De economische structuur van de sector landbouw is een onderdeel van de structuur van de nationale economie, met welke term in het algemeen de indeling van de nationale economie in sectoren wordt aangeduid. Een essentieel kenmerk van de landbouwstructuur in ons land is, dat de produktiefactoren zijn samengebracht in een groot aantal, relatief kleine beslissings-

eenheden. Thans zijn dit voor het overgrote deel gezinsbedrijven. Binnen de bestaande economische orde, waarin de rol van de overheid beperkt is tot sturing (oriëntatie) van de markteconomie, manifesteert de "gezinsbedrijvenstructuur" zich in een sterk decentrale en versnipperde besluitvorming over de aanwending van de produktiefactoren.

1.2.3. Probleem en beleid

Aansluitend bij Hoogerwerf (1978: 19) wordt beleid omschreven als "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde". Uitgangspunt voor het voeren van beleid is een bepaald probleem, dat men, aldus Hoogerwerf, door middel van doelgericht handelen tracht op te lossen, te verminderen of te voorkomen. In dit verband definieerde hij een probleem als "een discrepantie tussen een maatstaf (beginsel, norm, doel) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie" (ibidem: 20). Deze omschrijving geeft aan, dat een beleidsprobleem zich niet eenduidig laat stellen. Elk van de bij de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van het beleid betrokken personen, groeperingen en instanties (de actoren) kan andere maatstaven hanteren bij de formulering van een beleidsprobleem of een andere voorstelling van de bestaande of verwachte situatie hebben. Dit betekent dat ook de opvattingen omtrent het te voeren beleid zullen verschillen, hetgeen tot uitdrukking komt in de keuze van doelstellingen, middelen (c.q. instrumenten) en tijdstippen.

1.2.4. Het begrip landbouwstructuurbeleid

Op basis van het voorafgaande wordt het begrip landbouwstructuurbeleid in het kader van deze studie omschreven als de door de overheid met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde nagestreefde directe en doelgerichte beïnvloeding van de landbouwstructuur. De motieven voor het voeren van een structuurbeleid vinden hun grondslag in de perceptie van het structuurprobleem van de land- en tuinbouw. Dit probleem, de afwijking dus tussen norm of doel enerzijds en de werkelijkheid anderzijds, kan betrekking hebben op tal van aspecten van de landbouwstructuur. De probleemperceptie speelt daarom een belangrijke rol bij de keuze van de in te zetten instrumenten om het probleem op te lossen, te verminderen of te voorkomen.

In verband met de afbakening van het onderzoeksobject zijn de volgende beperkingen toegepast. De eerste is het centraal stellen van het beleid van het Ministerie (zo men wil: de minister) van Landbouw. Het door andere departementen gevoerde beleid - men denke aan het (regionaal) economisch beleid, het sociaal en fiscaal beleid, en het beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening - oefent stellig in meer of mindere mate invloed uit op de landbouwstructurele ontwikkeling. Als zo-

danig stelt het ook grenzen aan de beleidsruimte van het Ministerie van Landbouw, in de zin van onderlinge afstemming van beleidsmaatregelen binnen het geheel van het overheidsbeleid. Slechts vanuit dit laatste gezichtspunt wordt in deze studie ook aandacht aan het beleid van andere departementen besteed.

Datzelfde geldt voor andere beleidsterreinen van het Ministerie van Landbouw, zoals het markt- en prijsbeleid voor de landbouw en het beleid met betrekking tot de bescherming van natuur en landschap. Wat betreft het markt- en prijsbeleid kan worden opgemerkt dat dit (impliciet of expliciet) mede gericht kan zijn op structuurverbetering. Dit is het geval wanneer - zoals bijvoorbeeld in de jaren vijftig, toen het prijsbeleid was afgestemd op de kostprijzen op het "goed geleide, sociaal en economisch verantwoorde bedrijf" - het prijsniveau zodanig wordt vastgesteld, dat op een deel van de bedrijven zonder structurele veranderingen geen rendabele produktie mogelijk is. Aldus bezien is er beïnvloeding van de landbouwstructuur via het markt- en prijsbeleid, maar van een directe beïnvloeding is toch geen sprake, althans niet in de zin als bedoeld in bovenstaande omschrijving van het begrip landbouwstructuurbeleid. Daarin refereert de term "directe beïnvloeding" aan het bestaan van een rechtstreeks verband tussen maatregel en effect, waarbij de maatregelen ook hun aangrijpingspunt hebben in de beslissingen van individuele ondernemers over de omvang en verdeling van de in te zetten produktiefactoren (bijvoorbeeld door middel van prijsverlagende subsidies). Anders gezegd: het landbouwstructuurbeleid "werkt" via de inputzijde van het produktieproces, het markt- en prijsbeleid daarentegen via de outputzijde.

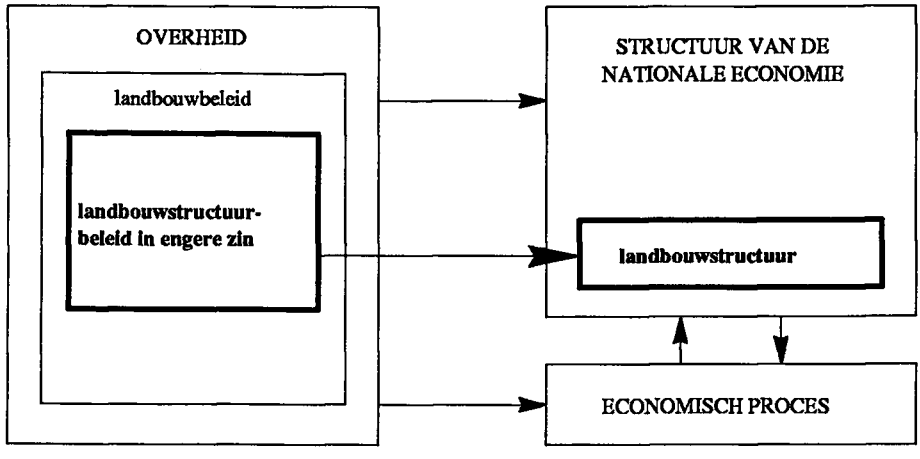
De tweede beperking van het onderzoeksobject is dat aan het beleid met betrekking tot het landbouwonderzoek, het -onderwijs en de -voorlichting geen of hooguit zijdelings aandacht wordt besteed. Deze onderdelen van het landbouwbeleid worden blijkens paragraaf 1.2.1. algemeen tot de instrumenten van het landbouwstructuurbeleid gerekend. Zij voldoen in elk geval ook aan de hierboven gestelde criteria van directe en doelgerichte beïnvloeding van de landbouwstructuur. Zo bezien zou er dus voldoende aanleiding zijn dit zogenaamde drieluik binnen het landbouwbeleid in het onderzoek te betrekken. Dit is om een aantal redenen niet gedaan. De belangrijkste hiervan is dat onderzoek, onderwijs en voorlichting drijfveren zijn van de technische ontwikkeling op bedrijfsniveau in de landbouw en oproepen tot structurele veranderingen. In deze studie gaat het niet in de eerste plaats om de technische ontwikkeling als zodanig, maar om de gevolgen daarvan voor de structuur van de landbouw. Men kan dit ook als volgt uitdrukken. Het beleid met betrekking tot onderzoek, onderwijs en voorlichting stimuleert de technische ontwikkeling op bedrijfsniveau en noodzaakt vervolgens tot het voeren van een beleid dat gericht is op structurele veranderingen ten behoeve van de toepassing van technische vernieuwingen. Dit aanpassingsbeleid of *landbouwstructuurbeleid in engere zin* vormt het eigenlijke onderzoeksobject. Bij de afbakening van het onderzoeksobject in deze zin speelde ook

onze persoonlijke interesse een rol. Bovendien heeft Zuurbier (1984) al onderzoek gedaan naar de besturing en organisatie van de Landbouwvoorlichtingsdienst, mede in historisch perspectief.

De derde beperking ten slotte is dat het accent in het onderzoek ligt op het landbouwstructuurbeleid in engere zin ten behoeve van de akkerbouw en de veehouderij. De tuinbouw blijft grotendeels buiten beschouwing, dit in verband met het meer bijzondere karakter van deze produktierichting. Op enkele uitzonderingen na, bijvoorbeeld de premieregeling voor de ombouw van verwarmingsinstallaties in de glastuinbouw op aardgas en de regeling voor de reconstructie van oude glastuinbouwgebieden, is er ook geen sprake geweest van een specifiek structuurbeleid ten behoeve van de tuinbouw.

In figuur 1.1. is het onderzoeksobject schematisch weergegeven. Aan de rechterzijde van deze figuur zijn de economische structuur van de landbouw (binnen de structuur van de nationale economie), het economisch proces en de betrekkingen daartussen weergegeven. Aan de linkerzijde staan de overheid en - als onderdeel van het landbouwbeleid - het landbouwstructuurbeleid in engere zin van het Ministerie van Landbouw. Het onderzoeksobject is in het schema vetomlijnd.

Figuur 1.1. Schematische weergave van het onderzoeksobject.



Enkele opmerkingen tot slot over het institutionele raamwerk van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Binnen dat raamwerk kunnen tal van institutionele actoren worden onderscheiden, die hier niet afzonderlijk hoeven te worden behandeld. Het zijn in de eerste plaats natuurlijk het Ministerie van Landbouw zelf en daarnaast een aantal andere departementen van de rijksoverheid, het parlement, de politieke partij-

en, de Europese Gemeenschap en diverse maatschappelijke belangengroeperingen. Verder zijn verschillende taken en bevoegdheden op het gebied van het landbouwstructuurbeleid opgedragen aan (deels privaatrechtelijke) zelfstandige, geïnstitutionaliseerde organen. Dit zijn de Centrale Cultuurtechnische Commissie (thans: Centrale Landinrichtingscommissie), de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw en de Stichting Beheer Landbouwgronden (thans: Bureau Beheer Landbouwgronden). Het Ministerie van Landbouw neemt in deze organen vooraanstaande posities in: vertegenwoordigers van het ministerie oefenen de functie van voorzitter, secretaris en - in een aantal gevallen - (adviserend) lid van de commissie respectievelijk het stichtingsbestuur uit. Hierin hebben ook vertegenwoordigers van andere departementen en van de betrokken maatschappelijke belangengroeperingen zitting.

De belangrijkste van deze groeperingen zijn de landbouw- of standsorganisaties. Louwes (1986: 9-29) analyseerde de rol van de landbouworganisaties in het naoorlogse landbouwpolitieke systeem en kwam tot de conclusie dat zij vooral door middel van "infiltratie" en institutionalisering van contacten er in geslaagd zijn invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Naar zijn mening vormt het door minister Mansholt in 1945 ingestelde maandelijks overleg tussen het bestuur van (eerst de Stichting voor den Landbouw en vanaf 1954) het Landbouwschap en de minister van Landbouw verreweg de belangrijkste schakel tussen overheid en bedrijfsleven, die de landbouworganisaties een eigen en directe toegang tot de regering verschaft. Daarnaast oefenen, aldus Louwes, de landbouworganisaties invloed uit via hun relaties met politieke partijen en het parlement. Voor wat betreft het landbouwstructuurbeleid kan aan deze algemene conclusies worden toegevoegd, dat de landbouworganisaties via hun vertegenwoordigers in bovengenoemde organen invloed uitoefenen op de inhoud van het beleid en ook mede verantwoordelijk zijn voor de uitvoering daarvan. Het vergemakkelijkt bovendien de acceptatie van het beleid door de boeren.

1.3. Probleemstelling

De structuur van de nationale economie en van de landbouw is sinds de Tweede Wereldoorlog ingrijpend veranderd. De structuurveranderingen kwamen tot stand onder invloed van de snelle economische groei in de eerste naoorlogse decennia en de daarmee in wederkerige betrekking staande technische ontwikkeling. De landbouw heeft bijgedragen aan de economische groei, heeft daarvan geprofiteerd, maar heeft daarvan ook nadelen ondervonden. Bovendien zijn de structuurveranderingen in de loop van de jaren in toenemende mate bekritiseerd. De kritiek kwam zowel uit de sector zelf als van groeperingen elders in de samenleving en richtte zich onder andere op de schaalvergroting, op het verminderen van de werkgelegenheid in de land- en tuinbouw, op het ontstaan van geldverslindende produktie-overschotten en op de na-

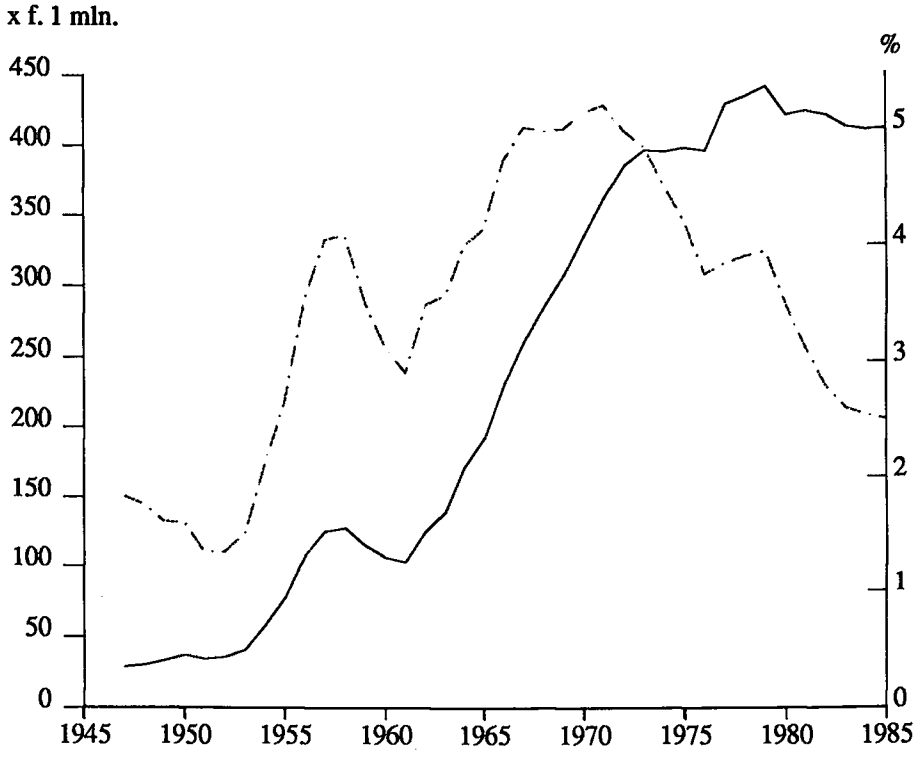
delige gevolgen voor milieu, natuur en landschap. Vooral het landbouwbeleid moest het ontgelden, het markt- en prijsbeleid zowel als het structuurbeleid.

De structurele dynamiek van de landbouw stelt hoge eisen aan de mobiliteit en beschikbaarheid van de produktiefactoren, eisen die tot op zekere hoogte in tegenspraak zijn met de bijzondere gezinsbedrijvenstructuur van de Nederlandse landbouw. De organisatie van de produktie op een groot aantal overwegend gezinsbedrijven in onze georiënteerde markteconomie gaat immers gepaard met een relatief geringe mobiliteit van de produktiefactoren. De gevolgen hiervan zijn dat de herallocatie van de produktiefactoren naar meer produktieve combinaties wordt afgeremd en dat het realiseren van inkomensaanspraken wordt bemoeilijkt. De relatieve immobiliteit van de produktiefactoren (met name arbeid en grond) is kenmerkend voor het structuurprobleem van de Nederlandse landbouw. Aan dit probleem zijn behalve kwantitatieve ook kwalitatieve aspecten verbonden, zoals een onvoldoende scholingsniveau en een gebrekkige cultuurtechnische inrichtingssituatie. Verondersteld mag worden dat het gevoerde landbouwstructuurbeleid (mede) tot doel heeft gehad het structuurprobleem op te lossen of althans te verminderen.

Tegen deze achtergrond is het onderhavige onderzoek opgezet. Daarbij is de vraag gesteld, en dat is de centrale probleemstelling van het onderzoek, welk samenspel van krachten en machten in de periode 1945-1985 ten grondslag heeft gelegen aan de inhoud en ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid in engere zin van de Nederlandse overheid. Dit "samenspel van krachten en machten" - de uitdrukking is van De Hoogh (1985: 23) - gaf door de jaren heen wisselende uitkomsten te zien. De politieke aandacht voor het landbouwstructuurbeleid is niet steeds dezelfde geweest. Een indicatie daarvan geven het niveau en het verloop van de overheidsuitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin in de periode 1947-1985, zoals weergegeven in de figuren 1.2. en 1.3. Voor een toelichting op de aan deze figuren ten grondslag liggende gegevens en berekeningen zij verwezen naar bijlage A.

Figuur 1.2. geeft het verloop van de totale nominale overheidsuitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin (driejaarlijks voortschrijdend gemiddelde). De uitgaven stegen sterk in de perioden 1953-1957 en 1963-1974. Aan het eind van de jaren vijftig liepen de uitgaven gedurende enkele jaren terug. Vanaf het midden van de jaren zeventig werden zij op ongeveer hetzelfde niveau van ruim f 400 miljoen gehandhaafd. In figuur 1.2. zijn de totale nominale uitgaven tevens uitgedrukt als percentage van de bruto toegevoegde waarde van de landbouw tegen marktprijzen. De figuur laat zien, dat dit percentage in het midden van de jaren vijftig verdrievoudigde: van ca. 1,5% omstreeks 1950 tot ca. 4,0% in 1957 en 1958. Na een daling tot iets minder dan 3,0% in 1961 was er wederom sprake van een sterke stijging, nu tot een maximum van 5,2% in 1971. Daarna nam het percentage af tot ca. 2,5% in het midden van de jaren tachtig. Uit de figuur blijkt dus, dat de overheidsuitgaven met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in engere zin als percentage van de

Figuur 1.2. Ontwikkeling van de nominale overheidsuitgaven met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985. In mln gld (schaalverdeling links) en in procenten van de bruto toegevoegde waarde van de landbouw tegen marktprijzen (schaalverdeling rechts).



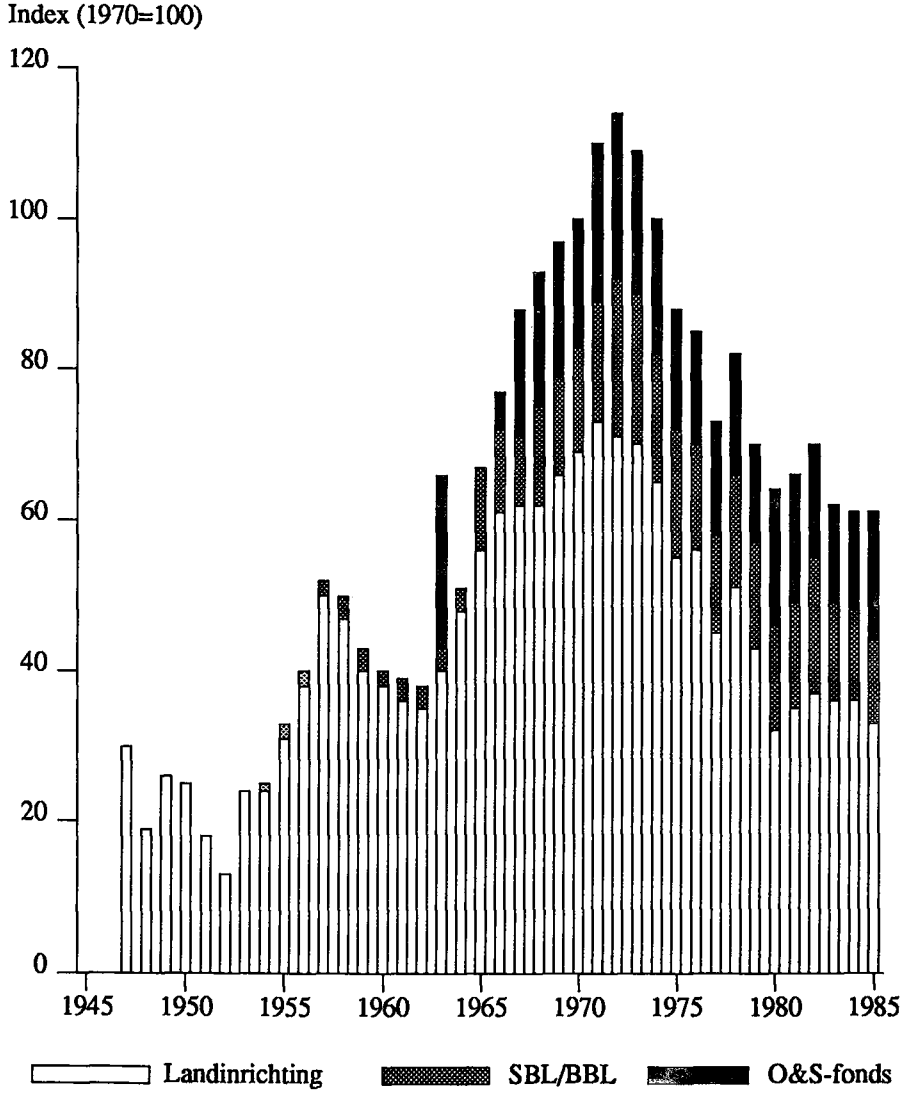
——— Nominale overheidsuitgaven
—.— Idem, in % van het bruto agrarisch produkt

Bron: zie bijlage A.

bruto toegevoegde waarde van de landbouw tegen marktprijzen voortdurend veranderingen hebben ondergaan. Er is een duidelijke golfbeweging waarneembaar, die slechts ten dele zichtbaar wordt in het verloop van de nominale uitgaven. Dezelfde golfbeweging is te zien in figuur 1.3.

In figuur 1.3. zijn de indexcijfers van de reële overheidsuitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin weergegeven in de vorm van een gestapeld staafdiagram. Het basisjaar van de indexcijfers is 1970. Er is onderscheid gemaakt tussen uitgaven voor landinrichting, uitgaven voor het aankopen en beheren van landbouw-

Figuur 1.3. Ontwikkeling van de reële overheidsuitgaven met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985.



Bron: zie bijlage A.

gronden en uitgaven ten behoeve van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. Uit de figuur blijkt dat de reële uitgaven voor landinrichting in het midden van de jaren vijftig sterk stegen, gevolgd door een geringe daling. Uit de

figuur blijkt verder dat de sterke stijging van de reële overheidsuitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin in de jaren zestig zich op drie manieren manifesteerde, namelijk door uitbreiding van de landinrichtingsactiviteiten, door intensivering van de activiteiten van de SBL en door de oprichting - in 1963 - van het O&S-fonds. In de jaren na 1972 namen de reële uitgaven met ongeveer de helft af. Figuur 1.3. laat zien dat deze afname grotendeels ten laste kwam van de landinrichting. Reëel bezien lag het landinrichtingsbudget medio de jaren tachtig op ongeveer hetzelfde niveau als omstreeks het midden van de jaren vijftig.

De golfbeweging in figuur 1.3. geeft uitdrukking aan beleidswijzigingen of veranderingen in politieke aandacht voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin. De vraag is nu welke omstandigheden, overwegingen enz. bepalend zijn geweest voor deze wisselingen in politieke aandacht. Het antwoord op deze vraag wordt gezocht door middel van een analyse en een beoordeling (evaluatie) van de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van het landbouwstructuurbeleid en van de verandering van het beleid in de loop van de tijd. Daartoe is de probleemstelling gesplitst in een aantal deelvragen die betrekking hebben op de inhoud van het landbouwstructuurbeleid en op het beleidsproces (of politieke besluitvormingsproces). De deelvragen zijn:

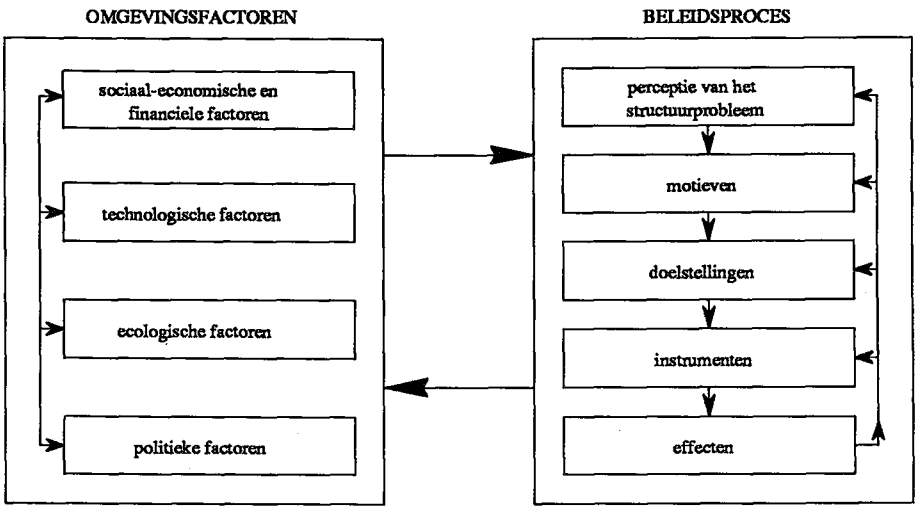
1. welke opvattingen met betrekking tot het structuurprobleem van de landbouw lagen aan het gevoerde beleid ten grondslag?;
2. welke motieven voor het voeren van beleid ontleende de overheid aan haar perceptie van het structuurprobleem en welke doelstellingen streefde zij na?;
3. welke beleidsinstrumenten hanteerde de overheid met het oog op het realiseren van de doelstellingen en hoeveel bedroegen de kosten daarvan?;
4. hoe verliep het beleidsproces en welke invloed oefenden omgevingsfactoren daarop uit?;
5. wat waren de effecten van het beleid?

Bij deze deelvragen past de relativerende opmerking, dat het wellicht niet mogeljk zal zijn steeds op elke vraag afzonderlijk antwoord te geven. De deelvragen moeten daarom vooral worden gezien als aandachtspunten aan de hand waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd.

1.4. Opzet van het onderzoek

De grondgedachte van het onderzoek, zoals die tot uitdrukking komt in de deelvragen van de probleemstelling, is uitgewerkt in een conceptueel schema (figuur 1.4.). Dit schema dient als leidraad bij de analyse van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Rechts in figuur 1.4. zijn de verschillende componenten van het beleidsproces weergegeven. De relaties tussen de componenten geven de richting aan waarin het beleidsproces wordt doorlopen. Uitgangspunt is, dat de terug-

Figuur 1.4. Conceptueel schema van het onderzoek.



koppeling van de effecten van het beleid kan leiden tot een andere perceptie van het structuurprobleem, tot aanpassing van de motieven voor het voeren van beleid en tot wijziging van de doelstellingen dan wel de instrumenten.

De beïnvloeding vanuit de omgeving van het beleidsproces is links in figuur 1.4. aangegeven. Aangenomen wordt, dat tal van sociaal-economische, financiële, technologische, ecologische en politieke factoren de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van het landbouwstructuurbeleid beïnvloeden. Voorbeelden zijn het tempo van de economische groei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid binnen en buiten de landbouw (sociaal-economische factoren), de omvang van de overheidsuitgaven en de verdeling daarvan over de departementen (financiële factoren), de technische ontwikkeling in de landbouw en de beschikbare technische kennis voor het uitvoeren van cultuurtechnische werken (technologische factoren), de maatschappelijke opvattingen met betrekking tot de bescherming van milieu, natuur en landschap (ecologische factoren) en de opvattingen, doeleinden en gedragingen van politieke partijen en landbouworganisaties (politieke factoren). Deze factoren, die vaak nauw met elkaar samenhangen, oefenen invloed uit op de beleidsinhoud en het beleidsproces. Daarbij is sprake van een dynamische wisselwerking in die zin, dat de effecten van het beleid inwerken op de omgeving van het beleidsproces en aanleiding kunnen geven tot veranderingen in de genoemde factoren. In het schema worden dus twee manieren van terugkoppeling onderscheiden: de eerste maakt deel uit van het beleidsproces, de tweede verloopt via de omgevingsfactoren.

De analyse van het beleid en de evaluatie daarvan zijn moeilijk van elkaar te scheiden. Aan een verantwoorde evaluatie ligt, aldus Rosenthal, Van Schendelen & Scholten (1980: 210), steeds een analyse ten grondslag, terwijl een goede analyse altijd ten minste een impliciete beoordeling van het beleid en het vaststellen van de beleidsresultaten betekent. Gelet op deze wisselwerking tussen of zelfs overlapping van analyse en evaluatie kan de hierboven bedoelde analyse van het landbouwstructuurbeleid in engere zin ook worden opgevat als een hermeneutische - ook wel: kwalitatieve, interpretatieve of explorerende - beleidsevaluatie. Anders dan bij een rationalistische beleidsevaluatie ligt de nadruk hierbij meer op het "begrijpen" dan op het "verklaren" (volgens het gangbare logisch positivistische wetenschappelijk verklaringsmodel) van het gevoerde beleid (Van Vught, 1984). Op basis van de hermeneutische benadering wordt inzicht verkregen in de dynamiek van het beleidsproces.

Met deze benadering wordt afstand genomen van de (rationalistische) vraag naar de effectiviteit of doeltreffendheid van het beleid. Onderzoek naar de effectiviteit van het landbouwstructuurbeleid stuit af op een aantal methodologische problemen. De belangrijkste van deze problemen is wel het ontbreken van een vergelijkingsbasis, zijnde de situatie op het beleidsterrein die zonder uitvoering van het beleid zou zijn ontstaan (ook wel aangeduid met de term "autonome ontwikkeling"). Dit probleem kan in principe op twee manieren worden opgelost, namelijk door een hypothetische constructie van de vergelijkingsbasis en door vergelijking van het gevoerde beleid met alternatieve vormen van beleid. Aan beide benaderingen kleven zwaarwegende bezwaren (Meester, 1980: 87-91). Daarom wordt volstaan met het uitvoeren van een doelbereikingsonderzoek, waarbij de situaties op het beleidsterrein voor en na de uitvoering van het beleid met elkaar worden vergeleken en veranderingen (of het ontbreken daarvan) geheel worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. De beleidseffecten worden dan weergegeven door de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn bereikt. Hierbij moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat andere op het beleidsterrein werkzame factoren de mate van doelbereiking door het beleid kunnen hebben tegengewerkt of juist versterkt. Ook kunnen door het beleid allerlei niet beoogde neveneffecten optreden. Deze aspecten komen in de volgende hoofdstukken wel aan de orde, maar door de methodologische beperkingen van het doelbereikingsonderzoek is het onmogelijk uit te maken welke betekenis hieraan moet worden toegekend. 2)

Een tweede opmerking betreft de gebrekkige identificeerbaarheid en kwantificeerbaarheid van de doelstellingen. Herweyer (1981) sprak in dit verband van de "dynamiek van het doelstellend gedrag". Doelstellingen blijken vaak "meervoudig, conflicterend en vaag" in plaats van "helder, specifiek en meetbaar" te zijn. Dit kan de uitkomst zijn van een moeizaam afgedwongen politiek compromis, maar ook kan het bewust worden nagestreefd, teneinde een noemer te vinden waarop partijen zich

kunnen verenigen. Verder kan het voorkomen, dat publiekelijk geformuleerde doelen niet altijd overeenkomen met de werkelijke doelen van de beleidsvoerders. Bovendien kan de inhoud van de doelstellingen, zeker als ze vaag geformuleerd zijn, in de loop van de tijd aanmerkelijk veranderen. Een andere perceptie van het beleidsprobleem of een verandering in de omgeving van het beleidsproces kan hiervan de oorzaak zijn. Ten slotte is er vaak sprake van een min of meer wisselende hiërarchische verhouding tussen doelstellingen met uiteenlopende prioriteit. Van den Noort (1983) wees erop, dat door de dynamiek van het doelstellend gedrag een doelstellingsfunctie (of sociale welvaartsfunctie) in feite ontbreekt. De optimale beleidskeuze voor de Nederlandse samenleving als geheel is daarom niet berekenbaar. Beleidsproblemen moeten daarentegen door middel van politieke besluitvorming worden opgelost, waarbij compromissen gezocht en gevonden moeten worden om tegengestelde opvattingen en belangen te overbruggen. Kwantitatieve analyses op grond van theoretische inzichten (zoals baten/kosten analyses) kunnen daarbij hooguit behulpzaam zijn. Op dit thema wordt in hoofdstuk 8 nader ingegaan.

De opzet van het onderzoek is nu verder als volgt. Hoofdstuk 2 bevat enkele verkenningen van de structuurveranderingen van de Nederlandse landbouw. De in dit hoofdstuk verzamelde gegevens dienen als achtergrond voor de beschouwingen in de volgende hoofdstukken; tevens wordt dieper ingegaan op het structuurprobleem van de Nederlandse landbouw. In de hoofdstukken 3 t/m 6 worden vier onderwerpen behandeld, die de ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid in engere zin in de periode 1945-1985 markeren. Het onderzoek is gedaan in de vorm van *case-studies*, omdat op die manier de beleidsinhoud en het beleidsproces diepgaand kunnen worden bestudeerd, hetgeen doorgaans een kleurrijk en indringend beeld van de werkelijkheid oplevert. Bij de keuze van de onderwerpen is gestreefd naar verscheidenheid, teneinde een zo groot mogelijk deel van het beleidsterrein te bestrijken; aan de andere kant houdt dit naar verwachting beperkingen in voor wat betreft het hebben van voldoende aanknopingspunten voor het doen van abstraherende en generaliserende uitspraken met betrekking tot de probleemstelling van het onderzoek.

Er is aansluiting gezocht bij de door Fortuyn (1983) gemaakte indeling van het naoorlogse tijdvak in vier perioden. Deze indeling berust op belangrijke wijzigingen in de Nederlandse economie in de jaren 1950, 1963 en 1973. Fortuyn noemde in dit verband het voltooien van de wederopbouw, de loonexplosie en de eerste naoorlogse oliecrisis. Het gaat hierbij overigens niet om scherpe overgangen; de scheidslijnen tussen de perioden zijn tamelijk arbitrair getrokken. De thematiek van de hoofdstukken 3 t/m 6 volgt deze periode-indeling. De totaliteit van het landbouwstructuurbeleid in engere zin komt in elk hoofdstuk aan de orde en de *cases* vormen daarvan een exemplarische uitwerking. Zij zijn bij wijze van spreken het kristallisatiepunt van het landbouwstructuurbeleid in de desbetreffende periode. De onderwerpen zijn:

1. het in 1947 binnen het Ministerie van Landbouw opgestelde, maar niet gepubliceerde Zesjarenplan voor de landbouw;
2. het in 1958 gepubliceerde Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland;
3. de oprichting van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw in 1963 en de uitvoering van de bedrijfsbeëindigingsregelingen van dit fonds in de tweede helft van de jaren zestig en begin jaren zeventig;
4. het EG-landbouwstructuurbeleid, in het bijzonder de uitvoering van de Moderniseringsrichtlijn 72/159/EG en de Bedrijfsbeëindigingsrichtlijn 72/160/EG in Nederland.

Hoofdstuk 7 behandelt de subsidiëring en financiering van ruilverkavelingen. Met name wordt ingegaan op de besluitvorming over de hoogte van de subsidies als onderdeel van de beleidsbepaling. Qua opzet en uitwerking staat deze *case-study* los van de andere. Qua thematiek echter sluit zij nauw daarbij aan. Gepoogd wordt een dieper inzicht te verkrijgen in het gebruik van subsidies voor het realiseren van de doelstellingen van het beleid. De belangstelling gaat uiteraard vooral uit naar de veranderingen die in de loop van de tijd in de grondslagen van de subsidiëring en financiering van ruilverkavelingen hebben plaatsgevonden.

In de slotbeschouwing (hoofdstuk 8) wordt eerst ingegaan op de geringe betekenis van de traditionele economische theorie voor het oplossen van het vraagstuk van de optimale beleidskeuze. Vervolgens wordt op basis van de verkregen kennis en inzichten een antwoord geformuleerd op de centrale probleemstelling van het onderzoek.

De voor deze studie gebruikte gegevens zijn afkomstig uit uiteenlopende bronnen. Voor een deel betreft het materiaal dat reeds eerder werd gepubliceerd, bijvoorbeeld boeken, rapporten, tijdschriftartikelen en dergelijke. Een ander, omvangrijker deel van het materiaal is verkregen uit onderzoek in de archieven van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Tevens zijn in enkele gevallen de notulen van de ministerraad geraadpleegd. Gepoogd is langs deze weg het beleidsproces als het ware "van binnenuit" te doorgronden. Voorts zijn gesprekken gevoerd met een aantal personen die vanuit verschillende functies nauw bij het beleidsproces betrokken waren. 3)

2. STRUCTUURVERANDERINGEN VAN DE NEDERLANDSE LANDBOUW

Sinds 1945 zijn in de structuur van de nationale economie en in die van de landbouw ingrijpende veranderingen opgetreden. Deze veranderingen kwamen tot stand onder invloed van de technische, economische en sociale ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen, alsmede de daaruit voortvloeiende structuurveranderingen, behoren tot de omgevingsfactoren van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Omgekeerd wordt er van uitgegaan dat de structuurveranderingen mede onder invloed van het gevoerde beleid tot stand gekomen zijn. Kennis van de structuurveranderingen is derhalve relevant voor de bestudering van het beleid.

In dit hoofdstuk is een aantal gegevens met betrekking tot deze structuurveranderingen bijeengebracht. Aan de hand van deze gegevens wordt onder andere getracht het structuurprobleem van de landbouw nader te preciseren. Tevens wordt aandacht besteed aan de produktiviteits- en inkomensontwikkeling in de landbouw. Er is van afgezien dit materiaal te verspreiden over de volgende hoofdstukken. In dat geval zou verlies aan informatie door versnippering zeker niet denkbeeldig geweest zijn, vooral omdat de veranderingen, die in de loop van de tijd plaatsgevonden hebben, minder goed uit de verf zouden komen. De *case-studies* bestrijken immers een relatief korte periode. De hier gekozen aanpak door middel van een afzonderlijk hoofdstuk heeft het voordeel dat de structuurveranderingen in de gehele onderzoeksperiode zo scherp mogelijk in beeld gebracht kunnen worden. Overigens wordt op deze plaats volstaan met het schetsen van enkele hoofdlijnen. In de volgende hoofdstukken wordt op deze hoofdlijnen aangesloten; waar nodig zijn aanvullende gegevens opgenomen.

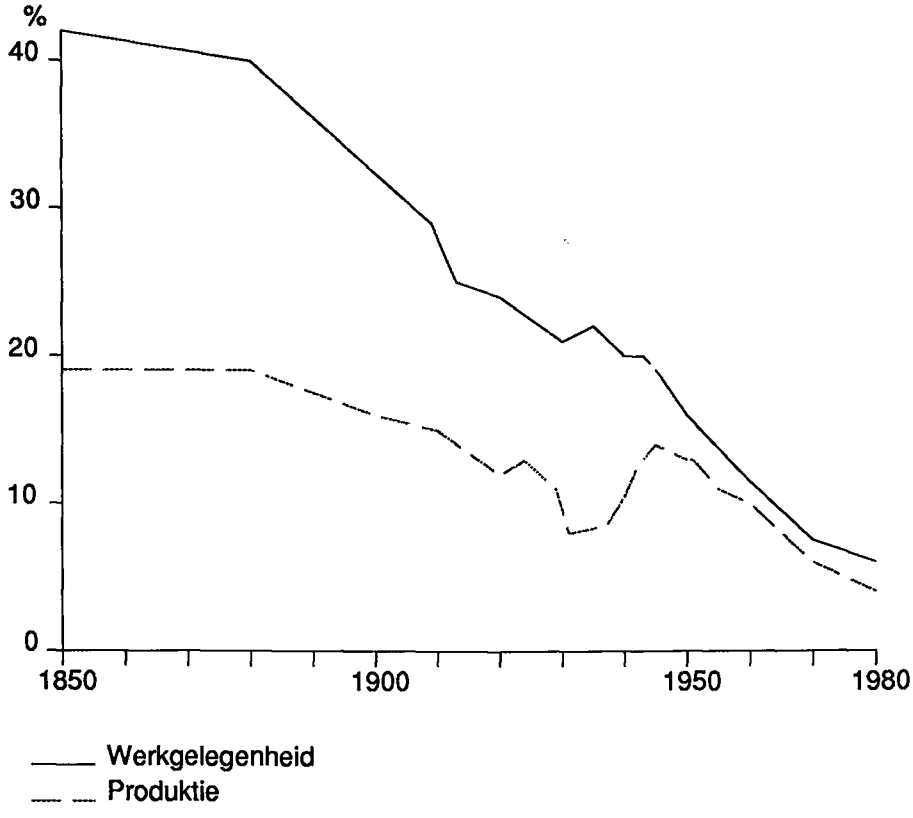
2.1. Aard van de structuurveranderingen

2.1.1. De nationale economie

Een van de markantste veranderingen in de structuur van de nationale economie is de sterk verminderde betekenis van de sector landbouw ten opzichte van de andere sectoren. De betekenis van de sectoren nijverheid en dienstverlening is daarentegen sterk toegenomen. Deze verschuivingen komen tot uitdrukking in de relatieve daling van de bijdrage van de landbouw aan de nationale produktie en in de relatieve (en absolute) vermindering van de agrarische werkgelegenheid ten opzichte van de totale werkgelegenheid. De structuurverschuivingen zijn in de economische geschiedenis van de welvarende landen zonder uitzondering terug te vinden, hoewel tussen de landen onderling tal van verschillen voorkomen.

In Nederland lag het begin van deze ontwikkeling in de tweede helft van de negentiende eeuw, de periode waarin de industrialisatie van de nationale economie op

Figuur 2.1. Het relatieve aandeel van de landbouw in produktie en werkgelegenheid, 1850 -1980.



Bron: Gegevens beschikbaar gesteld door C. L.J. van der Meer

gang kwam. Volgens Van Zanden (1985) voltrok zich tussen 1850 en 1880 in de Nederlandse landbouw de overgang van "traditionele" economische groei, waarbij produktieverhoging werd bereikt door de inzet van meer arbeidskrachten, naar "moderne" economische groei, gebaseerd juist op verhoging van de arbeidsproduktiviteit door technische ontwikkeling. 1) De gevolgen daarvan zijn in figuur 2.1. te zien. In deze figuur zijn voor de periode 1850-1980 de gegevens inzake de vermindering van het relatieve aandeel van de landbouw in produktie en werkgelegenheid uitgezet. De agrarische produktie is gemeten als percentage van het bruto binnenlands produkt in lopende prijzen. De agrarische werkgelegenheid is gemeten als de omvang van de in de sector landbouw werkzame beroepsbevolking in procen-

ten van de totale beroepsbevolking. Uit de figuur blijkt dat de omvang van de agrarische beroepsbevolking voortdurend is gedaald van 42% van de totale beroepsbevolking in 1850 tot 6% in 1980. Overigens is de absolute omvang van de in de landbouw werkzame beroepsbevolking nog tot 1947 toegenomen. Pas na dat jaar was er sprake van een netto-vertrekoverschot (Bauwens & Loeffen, 1981: 153-154). De daling van de relatieve bijdrage van de landbouw aan het bruto binnenlands produkt was minder groot: van 19% in 1880 naar 4% in 1980.

Bij de in figuur 2.1. gepresenteerde gegevens moet worden opgemerkt dat met betrekking tot de 19e eeuw alleen gegevens beschikbaar zijn voor de jaren 1850, 1880 en 1900, terwijl bovendien de basis hiervan vrij zwak is. Verder moet in aanmerking worden genomen dat het begrip landbouw in 1850 een ruimere inhoud had dan tegenwoordig. Tal van (voorheen primaire) agrarische functies op het terrein van de produktie van grondstoffen en op dat van de verwerking en afzet van produkten, zijn in de loop van de tijd door gespecialiseerde industriële bedrijven overgenomen. Door dit functieverlies is het aandeel van de primaire landbouw binnen de agrarische produktiekolom kleiner geworden. Niettemin kan op basis van figuur 2.1. worden geconcludeerd dat in de vooroorlogse jaren de bijdrage van de landbouw aan de nationale produktie sterk achterbleef bij het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid. Er was dus sprake van een relatief lage arbeidsbeloning in de landbouw. In de periode na 1945 daalde het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid sterk en kwam dit aandeel, vooral gedurende de jaren zestig, nagenoeg overeen met de bijdrage van de landbouw aan het bruto binnenlands produkt. Dit wijst op een flinke verbetering van de relatieve inkomenspositie van de agrarische sector ten opzichte van de overige sectoren van de nationale economie.

2.1.2. De sector landbouw

De periode tot 1940

De veranderende positie van de landbouw binnen de nationale economie ging gepaard met structurele veranderingen in de sector zelf. De technische ontwikkeling speelde daarbij een belangrijke rol. Vóór 1940 lag het accent op de toepassing van opbrengstverhogende technieken. De factor arbeid was overvloedig beschikbaar; bovendien was de arbeidsbeloning relatief laag. Door het ontbreken van voldoende alternatieve werkgelegenheid nam de bevolkingsdruk op het platteland toe, wat onder andere tot uiting kwam in een sterk groeiende schaarste van cultuurgrond. Voor een deel kon deze schaarste worden opgevangen door een verdere uitbreiding van de arbeidsintensieve veredelingslandbouw. De opbrengstverhogende technieken (beter zaaizaad, betere teelttechnieken, fokmethoden en dergelijke) leidden tot stijgende opbrengsten per hectare en per dier. Daarnaast vond uitbreiding van de oppervlakte

Tabel 2.1. Aantal bedrijven en oppervlakte cultuurgrond per bedrijfsgrootteklasse, 1904-1938.

		Bedrijfsgrootteklasse			Totaal
		1-5 ha	5-10 ha	>10 ha	
Aantal bedrijven in:	1904	92,7	34,8	55,1	182,6
(x 1000)	1921	112,6	48,9	60,1	221,6
	1938	106,0	54,1	76,5	236,6
Opp. cultuurgrond in:	1904	239,0	261,0	1340,0	1840,0
(x 1000 ha)	1921	274,3	338,3	1345,3	1957,9
	1938	278,9	393,3	1609,8	2282,0
Opp. cultuurgrond 1904-1938:					
- Vermeerdering door ontginning		28,7	31,7	381,7	442,0
- Mutaties door splitsing of samenvoeging van bedrijven		+ 11,2	+100,6	-/-111,8	

Bron: Groenman (1946: 299).

cultuurgrond plaats door omvangrijke ontginningen (inclusief inpolderingen), die mede door de ruime beschikbaarheid van kunstmest mogelijk gemaakt werden.

Tabel 2.1. geeft een beeld van de verandering van het aantal bedrijven en de oppervlakte cultuurgrond in de periode 1904-1938. Het aantal bedrijven - met name het aantal kleine bedrijven - nam in deze periode sterk toe. Hieraan lag een samenspel van twee verschillende factoren ten grondslag, namelijk enerzijds splitsing van bestaande bedrijven en anderzijds stichting van nieuwe boerderijen op de ontginningsgronden. De betekenis van deze factoren kan worden nagegaan aan de hand van de veranderingen in het grondgebruik per bedrijfsgrootteklasse. Een schatting van deze veranderingen is in tabel 2.1. opgenomen. Daaruit blijkt dat de vermeerdering van de oppervlakte ingenomen door de bedrijven van 1-5 ha in hoofdzaak door ontginning is veroorzaakt. Splitsing van bedrijven was in deze grootteklasse alleen in de jaren vóór 1921 een factor van betekenis; in dat jaar ook bereikte het aantal bedrijven van 1-5 ha zijn top. Voor de bedrijven van 5-10 ha speelde splitsing een grotere rol. Op het overgrote deel van de nieuw ontgonnen gronden werden bedrijven groter dan 10 ha gesticht. In totaal nam het areaal cultuurgrond door ontginning met 442.000 ha toe. Het merendeel van deze oppervlakte werd in de jaren twintig en dertig ontgonnen.

Uit de tabel kan verder worden afgeleid dat de gemiddelde bedrijfsgrootte daalde van 10,1 ha in 1904 naar 8,8 ha in 1921; daarna vond dank zij de ontginningen een stijging plaats naar 9,6 ha in 1938. De overgang op arbeidsintensievere produktiemethoden en de uitbreiding van de oppervlakte cultuurgrond droegen slechts in geringe

mate bij aan de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw (Maris, 1963: 14). Dit laat onverlet dat de uitvoering van de ontginningswerken met hoofdzakelijk handkracht op zichzelf een aanzienlijke uitbreiding van de werkgelegenheid ten plattelande betekende. Ook groeide de werkgelegenheid door de toename van het aantal bedrijven. Veel landarbeiders vestigden zich als kleine boer en grondgebruikers met een hoofdberoep buiten de landbouw kozen voor een zelfstandig bestaan in de landbouw. De sterke beroepsgebondenheid aan het agrarisch milieu en de nog geringe kapitaalintensiteit van de landbouw stimuleerden deze ontwikkeling. De werkgelegenheid per bedrijf daalde evenwel: de verhouding tussen het aantal niet-zelfstandige mannelijke arbeidskrachten en het aantal zelfstandige mannelijke arbeidskrachten bedroeg 2,04 in 1899 en 1,51 in 1930 (Bauwens & Loeffen, ibidem: 152).

De periode 1945-1985

Na 1945 werd de economische groei de belangrijkste drijfveer van de structurele veranderingen. De stijging van de reële loonkosten (zie tabel 2.2.) vertaalde zich in inkomensaanspraken van de bedrijfshoofden en hun gezinsleden. Om deze inkomensaanspraken te kunnen realiseren was produktiviteitsverhoging noodzakelijk. Het accent kwam te liggen op de toepassing van op verhoging van de arbeidsproduktitiveit gerichte technieken, zoals betere werktuigen en machines en een doelmatiger inrichting van grond en gebouwen. Daarnaast kreeg ook de intensivering van het grondgebruik nieuwe impulsen, met name in de jaren zeventig.

Door middel van mechanisatie en motorisatie van de bedrijfsvoering kon de arbeidsbehoefte - en met name de behoefte aan loonarbeid - aanzienlijk worden teruggedrongen. Als gevolg hiervan daalde het aantal in de land- en tuinbouw werkzame arbeidskrachten fors; arbeid werd vervangen door kapitaal. Er ontstonden steeds meer eenmansbedrijven, op welke bedrijven de laatste eenheid arbeid die van het bedrijfshoofd zelf is. De gemiddelde arbeidsbezetting per bedrijf is hierdoor gedaald. Het aantal land- en tuinbouwbedrijven daalde eveneens. Verder werden ten behoeve van onder andere woningbouw en industrievestiging grote oppervlakten cultuurgrond aan de landbouw onttrokken. Het landelijk gebied kreeg bovendien meer en meer niet-agrarische functies te vervullen (natuur, landschap en openluchtrecreatie). De afname van het areaal cultuurgrond werd ten dele gecompenseerd door de winning van nieuw land, met name in de IJsselmeerpolders. Deze ontwikkelingen resulteerden in een geleidelijke toename van de gemiddelde oppervlakte van de agrarische bedrijven, die echter vaak ontoereikend was om de schaalvoordelen van nieuwe arbeidsmethoden volledig te kunnen benutten. Bovendien namen vanwege de gedaalde arbeidsbezetting per bedrijf de mogelijkheden om arbeid door kapitaal te vervangen af. In deze situatie werd enerzijds een groeiend beroep gedaan op kapitaalgoederen van elders (inschakeling van loonwerkers, coöperatief gebruik van werktuigen en

Tabel 2.2. Nominale en reële prijsontwikkeling van arbeid, kunstmest en krachtvoer, 1950-1984.

	1950	1970	1984	Index 1984 (1950 = 100)	
				nominaal	reëel
Loonkosten (gld./uur)	1,10	6,--	25,--	2273	364
Krachtvoer (gld./100 kg A-brok)	32,--	39,--	54,--	169	27
Kunstmest (gld./kg N)	0,80	0,90	1,60	200	32

Bron: Renkema (1986: 28).

machines); ook nam de partiële samenwerking tussen landbouwbedrijven toe. Anderzijds bood bedrijfsaanpassing mogelijkheden om de produktie-omvang per bedrijf zo ver op te voeren, dat de inkomensontwikkeling buiten de landbouw gevolgd kon worden.

Een belangrijke vorm van bedrijfsaanpassing was de krachtige intensivering van het grondgebruik waarmee de structurele veranderingen gepaard gingen. Dankzij intensivering, bijvoorbeeld door middel van een intensiever bouwplan, was een efficiëntere aanwending van de beschikbare arbeid binnen het eigen bedrijf mogelijk. Daarnaast vond een versterkte toepassing plaats van opbrengstverhogende technieken, zoals kunstmest, zaaizaad en bestrijdingsmiddelen tegen ziekte en onkruid. Het gevolg hiervan was een snelle toename van de opbrengsten per ha en per dier. Bij een gelijkblijvende bedrijfsoppervlakte kon derhalve meer worden geproduceerd, hetgeen de noodzaak van areaalvergroting enigszins temperde. De toepassing van opbrengstverhogende technieken werd mede in de hand gewerkt door de dalende reele prijzen van kunstmest en krachtvoer bij tegelijkertijd sterk stijgende reële loonkosten (zie tabel 2.2.). Een derde vorm van bedrijfsaanpassing ten slotte was de sterke specialisatie in samenhang met ontmenging. Door specialisatie op een bepaalde produktietak konden nieuwe technieken in veel gevallen vollediger en efficiënter worden benut.

In tabel 2.3. is een aantal gegevens verzameld die van de bovenbeschreven ontwikkelingen een beeld geven. Dit beeld is op een aantal punten verder uitgewerkt in de tabellen 2.4. tot en met 2.7.

Uit tabel 2.3. blijkt dat het aantal in de land- en tuinbouw werkzame arbeidskrachten met ruim de helft is verminderd. Tabel 2.4., waarin de vermindering van het aantal mannelijke arbeidskrachten op de hoofdberoepsbedrijven is vermeld, laat duidelijk zien hoezeer het dalingstempo voor de verschillende beroepsgroepen uiteenliep, afhankelijk van sociale, economische en psychologische factoren. De daling was aanvankelijk het grootst in de categorie overige arbeidskrachten (land- en tuinarbeiders), later gevolgd door die van de meewerkende zoons. Het dalingstempo van

Tabel 2.3. Mechanisatie, bedrijfsvergroting en intensivering in de Nederlandse landbouw, 1950-1985.

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Mechanisatie								
Aantal regelmatig werkzame arbeidskrachten (x 1000)	581	560 a)	502 b)	399	340	311	284 c)	278 d)
Aantal trekkers (x 1000)	24,5	44,7	82,1	130,4	156,4	175,0	186,8 c)	196,6
Trekker-trekvermogen(kW/100 ha)	17	32	59	112	170	239	314 c)	383
Aantal melkmachines (x 1000)	3,8	9,2	38,6	78,2	85,5	77,8	62,7 c)	*
Arbeidsbehoefte per jaar voor:								
- granen (uren/ha)	132	*	94	*	56	*	44	*
- aardappelen (uren/ha)	397	*	318	*	217	*	150	*
- veehouderij (uren/koe)	314	*	179	*	127	*	61	*
Bedrijfsvergroting								
Aantal land- en tuinbouwbedrijven (x 1000)	410	319	301	264	185	163	145	136
Opp. cultuurgrond, gemeten maat (x 1000 ha)	2335	2307	2317	2255	2142	2081	2020	2019
Gemiddelde bedrijfsgrootte (ha)	5,7	7,2	7,7	8,5	11,6	12,8	13,9	14,9
Intensivering								
Krachtvoer per koe (kg)	370	590	830	1025	1170	1865	2120	2270
Kunstmest per ha (kg N zuiver)	67	80	97	138	190	218	239	246
Aantal melk- en kalfkoeien per 100 ha grasland en voedergewassen	108	110	128	126	137	162	176	176
Melkproduktie per koe (kg)	3800	3855	4205	4200	4390	4650	5080	5350
Tarweproduktie per ha (kg)	3200	3900	4700	4400	4500	4900	6200	6600
Produktie consumptie-aardappelen per ha (x 1000 kg)	24,0	27,0	27,0	28,5	35,5	33,0	38,5	42,5

a) 1956; b) 1959; c) 1979; d) 1983; * geen gegevens beschikbaar.

Bron: CBS-*Landbouwtellingen*; tabel ten dele ontleend aan Slangen (1987: 106).

Tabel 2.4. Vermindering van het aantal mannelijke arbeidskrachten op hoofdberoepsbedrijven, 1947-1984.

Categorie	Aantal in 1984 (x 1000)	Vermindering in % per jaar 1947 '56	1956 '60	1960 '65	1965 '70	1970 '75	1975 '80	1980 '84
Bedrijfshoofden	118,2	0,5	2,1	2,1	3,1	2,5	1,9	1,3
Meew. zoons	14,2	2,5	3,9	6,0	7,1	8,9	4,5	0,7
Ov. arbeidskr.	27,1	4,5	4,7	6,5	5,0	2,9	1,1	3,0
Totaal	159,5	2,2	3,1	3,9	4,2	3,3	2,1	1,5

Bron: Maris (1970: 6); *Landbouw-Economisch Bericht*, diverse jaargangen.

laatstgenoemde categorie nam voortdurend toe en bereikte met 8,9% gemiddeld per jaar in de eerste helft van de jaren zeventig zijn hoogste waarde. Daarna nam het tempo snel af. De daling van het aantal bedrijfshoofden kende, na een langzaam begin, een tamelijk gelijkmatig verloop. Het dalingstempo was het grootst in de tweede helft van de jaren zestig: 3,1% gemiddeld per jaar. Na 1970 is het tempo geleidelijk afgenomen.

De gesignaleerde verschillen in ontwikkeling voor de onderscheiden beroepsgroepen hebben geleid tot een sterke daling van de arbeidsbezetting op de bedrijven. De verhouding tussen het aantal mannelijke niet-zelfstandigen (arbeiders en meewerkende zoons) en het aantal mannelijke zelfstandigen (de bedrijfshoofden) bedroeg in 1947 1,20 in de landbouw en 1,25 in de tuinbouw. In 1970 was deze verhouding 0,6 respectievelijk 1,0 (Bauwens & Loeffen, ibidem: 157). De daling heeft zich nadien voortgezet. In 1982 was op de hoofdberoepsbedrijven in de landbouw 0,22 niet-zelfstandige arbeidskracht per zelfstandige werkzaam en in de tuinbouw 0,81 (berekend uit LEI/CBS-*Landbouwcijfers*). Uit deze cijfers blijkt het arbeidsintensievere karakter van de tuinbouw ten opzichte van de landbouw. De geringe arbeidsbezetting per bedrijf houdt in dat het overgrote deel van de bedrijven thans als eenmansbedrijf wordt gevoerd; met name in de landbouw is dit het geval. De sociale bedrijfsomstandigheden zijn hierdoor sterk beïnvloed, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in de toegenomen betekenis van de meewerkende echtgenote in de arbeidsorganisatie van het bedrijf. Boerinnen en tuindersvrouwen verrichten vaker en langer werkzaamheden op het bedrijf dan enkele decennia geleden (gegevens over een langere periode zijn niet bekend). Bovendien heeft hun rol zich meer en meer ontwikkeld van medewerker tot mede-ondernemer. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een versterking van het gezinskarakter van de Nederlandse land- en tuinbouw. Loeffen (1984: 14) omschreef het gezinsbedrijf als "een bedrijf waarop de helft of meer van het totale aantal regelmatig werkzame arbeidskrachten, gezinsarbeidskrachten zijn". Uitgaande van deze omschrijving was 93% van de hoofdberoepsbedrijven in 1984

Tabel 2.5. Procentuele verdeling van bedrijven >1 ha met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder naar bedrijfsgrootteklasse, 1950-1985.

Bedrijfsgrootteklasse (ha)	1950	1959	1970	1985
1 - 5	31	21	11	10
5 - 10	31	33	26	16
10 - 20	24	31	40	33
20 - 50	13	14	21	36
> 50	1	1	2	5
Aantal bedrijven (x 1000)	194	172	123	85
Opp. cultuurgrond (x 1000 ha)	2139	2092	1927	1757
Gem. bedrijfsgrootte (ha)	11,0	12,2	15,6	20,8

Bron: LEI/CBS-*Landbouwcijfers*.

een gezinsbedrijf; in de landbouw was dit 97% en in de tuinbouw 78% (gegevens LEI).

Uit tabel 2.3. blijkt verder dat het aantal land- en tuinbouwbedrijven met 70% sterk is teruggelopen; de oppervlakte cultuurgrond nam met ca. 15% beduidend minder af. De bij opheffing van bedrijven vrijkomende cultuurgrond werd, althans voor zover deze grond niet ten behoeve van andere bestemmingen aan de landbouw werd onttrokken, door de resterende bedrijven aangewend voor oppervlaktevergroting. Hierdoor nam de gemiddelde bedrijfsgrootte tot meer dan het dubbele toe: van 5,7 ha in 1950 tot 14,9 ha in 1985. De verdeling van de bedrijven over de bedrijfsgrootteklassen heeft hierdoor eveneens wijzigingen ondergaan. Dit is te zien in tabel 2.5., waarin de procentuele verdeling van de bedrijven > 1 ha met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder naar bedrijfsgrootteklasse is weergegeven. Het aandeel van de bedrijven in de klasse 1-5 ha is voortdurend gedaald. In de twee daarop volgende klassen is dat aandeel eerst gestegen en vervolgens gedaald, terwijl het aandeel van de bedrijven in de klassen 20-50 ha en > 50 ha voortdurend is gestegen. De gemiddelde oppervlakte van de bedrijven is gegroeid van 11,0 ha in 1950 tot 20,8 ha in 1985. Blijkens de LEI/CBS-*Landbouwcijfers* ging dat gepaard met een lichte daling van het gemiddeld aantal kavels per bedrijf (van 3,9 in 1950 naar 3,5 in 1979) en met een verdubbeling van de gemiddelde kavelgrootte (van 2,3 ha in 1950 tot 4,4 ha in 1979).

Kenmerkend voor de mechanisatie van de land- en tuinbouw zijn de ontwikkeling van het aantal trekkers en het aantal melkmachine-installaties. Uit de in tabel 2.3. opgenomen gegevens blijkt dat er vooral in de periode 1950-1970 sprake was van een sterke toename van het aantal trekkers. In deze periode werden landbouwpaarden op grote schaal vervangen door trekkers. Belangrijker nog dan de toe-

name van het aantal trekkers is de explosieve groei van het totale trekvermogen daarvan. In tabel 2.3. is het totale trekvermogen van land- en tuinbouwtrekkers uitgedrukt in het aantal kW per 100 ha. In 1950 ging het om 17 kW/100 ha; in 1985 was dit gestegen tot 383 kW/100 ha. Dit getal geeft een indicatie van de toegenomen capaciteit van werktuigen en machines. Het aantal melkmachine-installaties groeide eveneens explosief. In 1970 werd het maximum aantal van zo'n 85.500 bereikt. Daarna zette een daling in die parallel liep aan de vermindering van het aantal veehouderijbedrijven. Andere belangrijke ontwikkelingen in de veehouderij waren de overgang op het doorloopmelksysteem, de tijdelijke melkopslag op de bedrijven in koeltanks en de huisvesting van het vee in ligboxenstallen. Deze nieuwe technieken werden vooral vanaf het begin van de jaren zeventig op ruime schaal toegepast.

De technische ontwikkeling leidde tot een enorme toename van de bewerkingscapaciteit per man. In tabel 2.3. blijkt dit uit de aanzienlijke vermindering van de arbeidsbehoefte. In de akkerbouw nam het jaarlijks aantal benodigde uren per ha met ca. tweederde af; in de melkveehouderij daalde de jaarlijkse arbeidsbehoefte per koe zelfs met 80%. Deze ontwikkeling verscherpte het structuurprobleem van de landbouw. Dit was met name het geval vanaf het begin van de jaren zestig, toen het merendeel van de bedrijven tot eenmansbedrijf was teruggebracht en de mogelijkheden om door middel van het verlagen van de arbeidsbezetting per bedrijf een verbetering van de land/man-verhouding te bewerkstelligen uitgeput raakten. Het verbeteren van de land/man-verhouding (door middel van oppervlaktevergroting) van het ene bedrijf werd daardoor vrijwel geheel afhankelijk van de bereidheid van een ander bedrijf om te beëindigen. Het beschikbare bedrijfsareaal werd aldus, althans voor de grondgebonden produktietakken, de limiterende factor voor het vergroten van de produktieomvang per bedrijf. Naar oppervlakte gemeten bleef de groei van de gemiddelde bedrijfsgrootte ver achter bij hetgeen technisch en economisch wenselijk was. Beter dan in de eerdergenoemde bedrijfsgroottegemiddelden over alle bedrijven komt dit tot uitdrukking in de cijfers voor de bedrijven groter dan 10 ha. Het op deze bedrijven beschikbare areaal lag in 1970 met ca. 21 ha op nagenoeg hetzelfde niveau als aan het begin van deze eeuw. De areaalvergroting per bedrijf kwam in de periode 1970-1980 neer op 0,3 ha per jaar. Bedrijven met een bedrijfsareaal van 20 ha en meer groeiden tussen 1970 en 1980 jaarlijks met niet meer dan 0,2 ha (Van Riemsdijk, 1983: 65). De schaarste aan cultuurgrond op bedrijfsniveau kwam tot uitdrukking in relatief hoge grondprijzen (De Hoogh, 1971).

Het groeiend gebrek aan cultuurgrond voor bedrijfsvergroting ging gepaard met een sterke intensivering van het grondgebruik. De hoeveelheid krachtvoer per koe verzesvoudigde, terwijl de stikstofgift per ha in 1985 ruim drieëneenhalf maal groter was dan in 1950. Door deze intensivering kon in de melkveehouderij het aantal runderen per bedrijf sterk toenemen. Aangezien de vergroting van de gemiddelde bedrijfsoppervlakte hierbij achterbleef, steeg de veebezetting: het aantal melk- en

Tabel 2.6. Intensivering en technische ontwikkeling, 1960-1983.

	1960	1970	1974	1983	Index 1983 (1960=100)
Totaal aantal sbe (x mln) a)	15,3	18,0	19,9	22,5	147
Aantal sbe per:					
- ha cultuurgrond	6,6	8,4	9,5	11,2	170
- regelmatig werkzame arbeidskracht	31,5	52,9	61,9	81,0	257
- bedrijf	50,9	97,5	119,7	162,5	319

a) 1960-1974 in sbe 1968; 1983 in sbe 1981.
Bron: Ministerie van Landbouw en Visserij (1977a: 34); CBS-*Landbouwtelling 1983*, p.168.

kalfkoeien per 100 ha grasland en voedergewassen nam met ruim 60% toe. Uit tabel 2.3. valt bovendien af te lezen, dat de ontwikkelingen in de melkveehouderij na 1970 zijn versneld in vergelijking met de jaren daarvoor. Behalve uit de krachtvoergift per koe en uit de veebezetting per ha, blijkt dit ook uit de toename van de melkproduktie per koe. Het groeitempo van de melkproduktie per koe verdubbelde van ongeveer 0,5% per jaar in de jaren vijftig en zestig tot ruim 1% per jaar in de periode 1970-1985. Eenzelfde versnelde ontwikkeling valt waar te nemen in de akkerbouw; met name de relatief sterke stijging van de tarweproduktie na 1970 is in dit verband illustratief.

De intensivering van de Nederlandse land- en tuinbouw is in tabel 2.6. samengevat in enkele gegevens met betrekking tot de produktie-omvang, uitgedrukt in standaardbedrijfseenheden (sbe) 2). In de tabel is de ontwikkeling van het totaal aantal sbe in de periode 1960-1983 betrokken op de ontwikkeling van de oppervlakte cultuurgrond, het aantal regelmatig werkzame arbeidskrachten en het aantal land- en tuinbouwbedrijven. De intensivering zelf wordt weergegeven door het aantal sbe per ha cultuurgrond. De beide andere kengetallen, het aantal sbe per bedrijf en het aantal sbe per regelmatig werkzame arbeidskracht, geven uitdrukking aan de technische ontwikkeling. Het blijkt dat deze kengetallen naar verhouding veel sterker toenamen dan het aantal sbe per ha cultuurgrond.

2.2. Produktiviteits- en inkomensontwikkeling

2.2.1. Produktiviteit

Het begrip produktiviteit geeft het verband weer tussen het resultaat van het produktieproces (de output) en de daarvoor geleverde inspanning (de input). Dit produktivi-

teitsbegrip geeft uitdrukking aan de stand van de agrarische techniek. De theoretische en methodologische aspecten van produktiviteitsmetingen in de agrarische sector zijn uitgebreid behandeld door Horring (1962) en Van den Noort (1970). Zij maakten onderscheid tussen partiële en totale maatstaven voor het meten van produktiviteitsveranderingen. Dit onderscheid heeft te maken met de toerekening van de output aan een deel (partiële maatstaven) dan wel het geheel (totale maatstaven) van de input.

Stolwijk (1976) schatte de ontwikkeling van de produktiviteit van de Nederlandse landbouw in de periode 1949-1974. Daarbij richtte hij zich op de procentuele veranderingen van de input-/outputrelaties. De door Stolwijk gemaakte berekeningen zijn aangevuld voor de periode tot en met 1985 op basis van door het LEI verstrekte gegevens. De uitkomsten van de berekeningen zijn vermeld in de tabellen 2.7. en 2.8. Daarbij is de in paragraaf 1.4. genoemde periodisering aangehouden. Over de verschillen tussen de perioden kunnen moeilijk in algemene zin uitspraken worden gedaan. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke factoren hiervoor verantwoordelijk zijn. Op deze plaats wordt volstaan met het aanstippen over enkele markante ontwikkelingen. 3)

Tabel 2.7. geeft een overzicht van de procentuele veranderingen per jaar van input en output. De bruto produktie steeg met gemiddeld 4,0% per jaar in de periode 1949-1985; de stijging was met 5,2% per jaar het sterkst in de periode 1963-1973. De stijging van de netto-produktie bleef over het geheel genomen iets achter bij die van de bruto produktie, met dien verstande dat vanaf 1963 de netto produktie sterker toenam dan de bruto produktie. Dit is terug te vinden in de ontwikkeling van de non-factor input, waarvan met name de sterke stijging met gemiddeld 6,2% per jaar in de periode 1949-1963 opvalt. Opvallend is ook de zeer gelijkmatige stijging van de bruto input. Kennelijk compenseerden de veranderingen van non-factor input en factor input elkaar. Onder invloed van de economische groei (stijging loonkosten) daalde de factor input met gemiddeld 2,6% per jaar het sterkst in de periode 1963-1973. In de jaren na 1973 bleef de factor input nagenoeg constant; zelfs was er sprake van een geringe toename. De samenstelling van de factor input is in de loop der jaren evenwel sterk veranderd. Het arbeidsvolume daalde met ruim de helft (de daling was met gemiddeld 3,6% per jaar het grootst in de periode 1963-1973), terwijl de kapitaalgoederenvoorraad meer dan verdubbelde. Met name de sterke stijging van de kapitaalgoederenvoorraad met gemiddeld 5,0% per jaar in de periode 1973-1985 springt in het oog. De oppervlakte cultuurgrond nam slechts weinig af.

In tabel 2.8 zijn de gegevens betreffende de produktiviteitsontwikkeling van de Nederlandse landbouw opgenomen. 4) Uit deze gegevens blijkt, dat de produktiviteit gestaag is toegenomen. De netto totale produktiviteit steeg met gemiddeld 5,3% per jaar; de stijging was met 8,1% per jaar het sterkst in de periode 1963-1973. Dit was het resultaat van een sterke stijging van de netto produktie enerzijds en een dalend

Tabel 2.7. Input en output van de Nederlandse landbouw, 1949-1985.

	Procentuele veranderingen per jaar				Index 1985 (1949=100)
	1949-63	1963-73	1973-85	1949-85	
Output					
bruto produktie	3,7	5,2	3,4	4,0	418
netto produktie	1,8	5,4	4,8	3,8	378
Input					
bruto input	1,8	1,6	1,6	1,7	182
non-factor input	6,2	5,1	2,6	4,7	521
factor input	-2,1	-2,6	0,2	-1,4	59
waarvan:					
- arbeid	-2,6	-3,6	-0,7	-2,3	44
- grond	-0,1	-0,9	-0,5	-0,4	85
- kapitaal	1,1	2,2	5,0	2,7	258

Bron: Stolwijk (1976) en eigen berekeningen.

Tabel 2.8. Produktiviteit van de Nederlandse landbouw, 1949-1985.

	Procentuele veranderingen per jaar				Index 1985 (1949=100)
	1949-63	1963-73	1973-85	1949-85	
Bruto totale produktiviteit	1,9	3,6	1,8	2,3	230
Netto totale produktiviteit	4,0	8,1	4,5	5,3	641
Netto produktie per eenheid:					
- arbeid	4,5	9,2	5,5	6,2	859
- grond	1,8	6,3	5,4	4,3	445

Bron: Stolwijk (1976) en eigen berekeningen.

arbeidsvolume anderzijds. Beide factoren versterkten elkaar onder invloed van de algemene economische groei. Vanaf 1973 nam de economische groei aanzienlijk af en was er minder alternatieve werkgelegenheid beschikbaar. De daling van het arbeidsvolume kwam nagenoeg tot staan. Dit had zijn weerslag op de ontwikkeling van de netto totale produktiviteit in de periode 1973-1985 in vergelijking met de voorgaande periode. De netto totale produktiviteit, die de verhouding aangeeft tussen factor output en factor input, is volgens Horring & Van den Noort (1963: 152) de meest geschikte maatstaf voor het meten van het produktiviteitsverloop van de sector landbouw zelf. De netto arbeidsproduktiviteit steeg met gemiddeld 6,2% per jaar; de netto grondproduktiviteit steeg met gemiddeld 4,3% per jaar.

Het bovenstaande geeft aanleiding tot de veronderstelling dat de sterke stijging van de produktiviteit van de Nederlandse landbouw ten dele gepaard ging met en ten dele mogelijk gemaakt werd door de structuurveranderingen die in paragraaf 2.1. zijn beschreven. Hierbij is sprake van een voortdurende wisselwerking. Produktiefactoren - met name arbeidskrachten - vloeiden af naar andere sectoren van de nationale economie en omgekeerd deed de agrarische sector een groeiend beroep op door de niet-agrarische sectoren geproduceerde produktiemiddelen. De hiervoor gepresenteerde uitkomsten met betrekking tot de produktiviteitsontwikkeling van de landbouw hebben betrekking op de sector als geheel. Deze uitkomsten moeten worden gezien als het gemiddelde van de produktiviteitsontwikkeling van bedrijven die qua type, grootte en ligging sterk uiteenliepen; tevens hebben zij betrekking op de vakkundigheid en het ondernemerschap van de gemiddelde ondernemer in de Nederlandse landbouw. Van den Noort & Van Dijk (1981) toonden aan dat er een groot verschil is tussen de trendmatig toenemende produktiviteit van de agrarische sector als geheel en die van de afzonderlijke bedrijven (onderscheiden naar type, grootte en regionale ligging). Tussen de bedrijven bleek de produktiviteitsontwikkeling qua niveau en tempo sterk uiteen te lopen. Ook waren er grote fluctuaties rond de voor de sector geldende trend.

2.2.2. Inkomen

In deze paragraaf is de vraag aan de orde in hoeverre de produktiviteitsstijging in de landbouw heeft bijgedragen aan de inkomensvorming in deze sector. Figuur 2.2. geeft hiervan een indicatie. In deze figuur zijn voor de periode 1949-1985 de volgende indexen getekend (met 1949=100):

a. het agrarisch inkomen, d.i. de netto toegevoegde waarde van de landbouw tegen factorkosten (lopende prijzen);

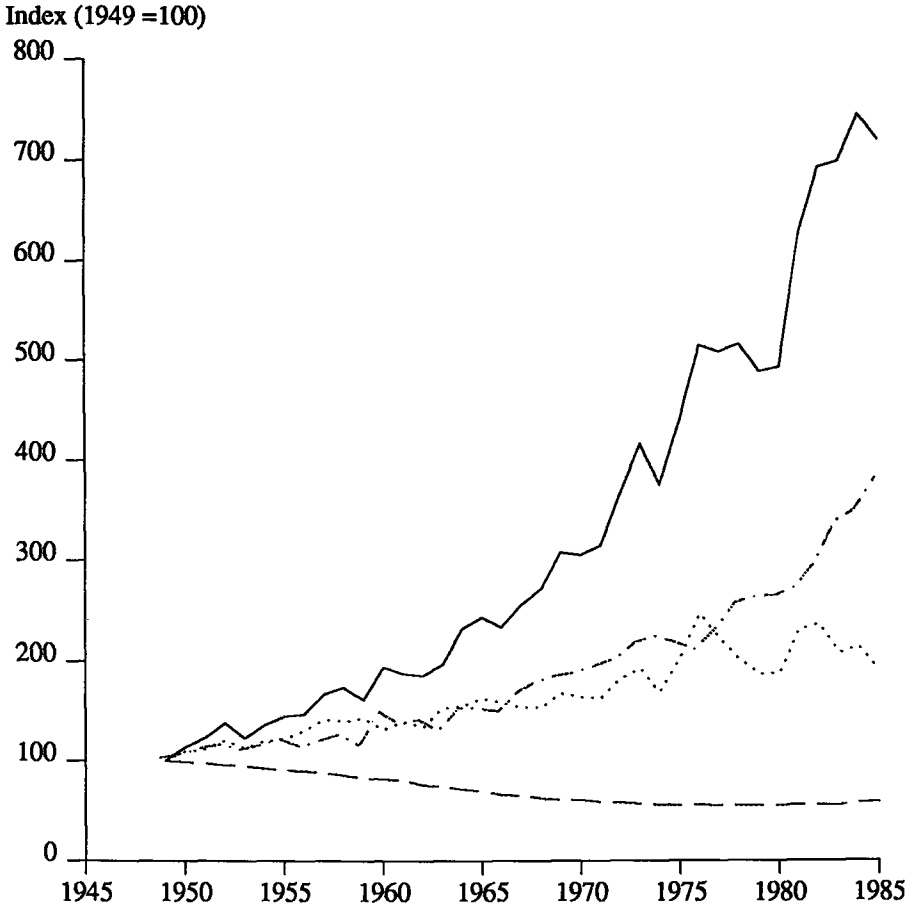
b. het volume van de netto produktie van de landbouw. Deze index is tevens te beschouwen als de volumecomponent van het agrarisch inkomen;

c. de prijscomponent van het agrarisch inkomen;

d. het volume van de factor input van de landbouw.

De gegevens betreffende het agrarisch inkomen zijn uit de *Landbouwcijfers* van LEI/CBS overgenomen. Voor de indexen b en d moge naar paragraaf 2.2.1. worden verwezen; het verloop van de afstand tussen deze twee indexen is een maat voor de ontwikkeling van de netto totale produktiviteit van de Nederlandse landbouw. De index betreffende de prijscomponent van het agrarisch inkomen is verkregen door deling van index a door index b. Deze index weerspiegelt de ontwikkeling van de netto prijzen, dat wil zeggen een combinatie van de opbrengstprijzen van de agrarische produkten en de prijzen van de non-factor input. In figuur 2.2. zijn bij de indexen tevens de gemiddelde jaarlijkse groeipercentages vermeld. Het volume van de netto

Figuur 2.2. Factor input, netto produktie en agrarisch inkomen, 1949-1985.



——— Agrarisch inkomen in lopende prijzen (groei gem. 5,7% per jaar)
— . — Volume netto produktie (groei gem. 3,8% per jaar)
..... Prijscomponent van het agrarisch inkomen (groei gem. 1,8% per jaar)
— — Volume factor input (groei gem. -1,4% per jaar)

Bron: zie tekst

produktie groeide met gemiddeld 3,8% per jaar, terwijl de netto prijzen met niet meer dan 1,8% per jaar groeiden. De netto totale produktiviteit groeide met gemiddeld 5,3% per jaar (zie tabel 2.8.), terwijl de groei van het inkomen per eenheid factor input gemiddeld 7,1% per jaar bedroeg.

Figuur 2.2. laat zien dat de stijging van de netto totale produktiviteit vooral aan de groei van het produktievolume toe te schrijven is. Op zijn beurt is de groei van het produktievolume vanaf 1966/67 - en met name vanaf 1977 - van groter betekenis geweest voor de groei van het agrarisch inkomen dan de ontwikkeling van de netto prijzen. Dit voert tot de conclusie, dat de produktiviteitsstijging (en dan vooral de stijging van het produktievolume) vanaf het midden van de jaren zestig van grote betekenis is geweest voor de stijging van het agrarisch inkomen. In de jaren daarvoor speelde de ontwikkeling van de opbrengstprijzen een relatief belangrijkere rol, al waren de verschillen toen minder pregnant.

De stijging van het agrarisch inkomen zegt op zichzelf nog niets over de relatieve inkomenspositie van de landbouw. Bezien vanuit nationaal-economisch gezichtspunt kwam deze reeds aan het begin van dit hoofdstuk ter sprake. Figuur 2.1. wees op een flinke verbetering sinds de oorlog. Toch was er, althans vanaf het begin van de jaren zeventig, geen sprake van een paritaire beloning voor het geheel van de in de landbouw ingezette produktiefactoren (de factorinput). Dit blijkt uit de gegevens betreffende de netto toegevoegde waarde in procenten van de factorkosten, die voor de periode 1970/71-1984/85 in bijlage B zijn opgenomen. In vrijwel alle jaren was de netto toegevoegde waarde niet voldoende om de berekende beloningsaanspraken van de produktiefactoren te honoreren. In de akkerbouw was er nog sprake van een relatief gunstige ontwikkeling, dit in tegenstelling tot de melkveehouderij. De intensieve veehouderij nam min of meer een tussenpositie in.

Op bedrijfsniveau geeft de inkomensontwikkeling in de landbouw eenzelfde beeld als op sectorniveau. Dit blijkt uit de ontwikkeling van het netto-overschot per f 100,-- kosten. Uit de in bijlage B opgenomen gegevens blijkt dat de boeren er tot 1954 steeds in slaagden een meer dan paritair inkomen te realiseren. Na dat jaar was dat niet langer het geval. Over het geheel genomen haalden de weidebedrijven in de periode tot 1972/73 juist het paritair inkomen; in de daarop volgende jaren waren de bedrijfsresultaten negatief. De resultaten van de gemengde bedrijven waren zelfs overwegend negatief; vanaf 1954 werd slechts in een beperkt aantal jaren het paritair inkomen gehaald. De akkerbouwbedrijven staken hierbij relatief gunstig af.

Het vorenstaande geeft uiteraard geen volledig beeld van de sociaal-economische positie van de landbouw. Naast het inkomen uit het bedrijf vormen de neveninkomsten een steeds groter deel van het totale gezinsinkomen. Verder is ook de inkomensspreiding van belang, zowel tussen gebieden als tussen bedrijfstypen. Hierop wordt in dit verband niet nader ingegaan.

2.3. Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is een beeld gegeven van de veranderingen sinds 1945 van de structuur van de nationale economie en van de landbouw. De betekenis van de sector

landbouw (uitgedrukt in produktie en werkgelegenheid) ten opzichte van de andere sectoren van de nationale economie is sterk verminderd. Daar stond in vergelijking met de situatie voor de oorlog een flinke verbetering van de relatieve inkomenspositie van de agrarische sector tegenover. De structuurveranderingen van de landbouw zelf kwamen tot stand onder invloed van de naoorlogse economische groei (stijging loonkosten). Arbeid werd op grote schaal vervangen door kapitaal. De gemiddelde arbeidsbezetting per bedrijf daalde en er ontstonden steeds meer eenmansbedrijven. De bewerkingscapaciteit per man groeide explosief, maar de groei van de gemiddelde oppervlakte van de bedrijven was ontoereikend om de schaalvoordelen van de nieuwe arbeidsmethoden volledig te kunnen benutten. Het structuurprobleem van de landbouw, dit is de niet-optimale ordening van de produktiefactoren als gevolg van de gemiddeld genomen te lage land/man-verhouding, trad vanaf het begin van de jaren zestig scherp in het licht. De schaarste aan cultuurgrond op bedrijfsniveau ging met name in de jaren zeventig gepaard met een sterke intensivering van het grondgebruik. De produktiviteitsontwikkeling van de Nederlandse landbouw was zeer gunstig; de stijging was het grootst in de periode 1963-1973. De produktiviteitsstijging is ten dele gepaard gegaan met en ten dele mogelijk gemaakt door de structuurveranderingen van de nationale economie en van de landbouw. De produktiviteitsstijging (en dan vooral de stijging van het produktievolume) is vanaf het midden van de jaren zestig van grote betekenis geweest voor de stijging van het agrarisch inkomen. Over het geheel genomen werd in de eerste naoorlogse decennia een paritaire beloning van de in de landbouw ingezette produktiefactoren gehaald of in elk geval dicht benaderd. In de jaren daarna was op dit punt weer overwegend sprake van een achterstand.

3. HERSTEL EN VERNIEUWING: HET ZESJARENPLAN VOOR DE LANDBOUW

In de eerste jaren na de oorlog werden in verscheidene Europese landen economische plannen voor de ontwikkeling van landbouw en industrie opgesteld. Het doel van deze plannen was in het algemeen het verhogen van de produktie, herstel en modernisering van het produktie-apparaat en het opvoeren van de arbeidsproduktiviteit. Een bekend voorbeeld was het Franse plan Monnet, dat gericht was op modernisering en heruitrusting van landbouw en industrie in een tijdsbestek van vier jaar. 1) Analoog hieraan werden ook in Nederland activiteiten ontplooid voor een planmatige ontwikkeling van landbouw en industrie.

Het Zesjarenplan voor de landbouw werd in de Troonrede van 16 september 1947 aangekondigd met de woorden: "Voor de noodzakelijke maatregelen ter bevordering van de rationalisatie in het landbouwbedrijf is een schema van zes jaren opgesteld, dat eerlang aan de Staten-Generaal zal worden aangeboden" (Van Raalte, 1964: 276-277). Op dat moment lag er een door een ambtelijke commissie van het Ministerie van Landbouw opgesteld ontwerp-plan, dat investeringen omvatte tot een bedrag van ruim f 3 mld. Dit ontwerp is om verschillende redenen nimmer in de openbaarheid gebracht. Zowel het streven naar het opstellen van het Zesjarenplan als de redenen die uiteindelijk hebben geleid tot het mislukken daarvan moeten worden bezien tegen de achtergrond van de politieke en sociaal-economische context in Nederland in de eerste naoorlogse jaren. De ontstaansgeschiedenis en de inhoud van het door bovengenoemde commissie opgestelde ontwerp-plan zijn bestudeerd aan de hand van de stukken die hiervan bewaard zijn gebleven in de archieven van het Ministerie van Landbouw. 2)

Vooraf moet worden opgemerkt dat naar het landbouwbeleid in deze periode nog betrekkelijk weinig onderzoek gedaan is. Duynstee & Bosmans (1977: 454-459) gaven een tamelijk oppervlakkige schets van het door de regering Schermerhorn-Drees gevoerde landbouwbeleid. Fortuyn (1980) ging in zijn dissertatie over het sociaal-economisch beleid in de periode 1945-1949 vrijwel geheel aan de landbouw voorbij. Vaak wordt het jaar 1949/50 gezien als het begin van de naoorlogse landbouwpolitiek. Een recent voorbeeld hiervan is te vinden bij Noordegraaf (1986). Ten onrechte! Weliswaar eisten het herstel van de oorlogsschade en de voedselvoorziening van de Nederlandse bevolking in deze eerste naoorlogse jaren veruit de meeste aandacht op, maar ook vonden er al indringende discussies plaats over de noodzakelijk te treffen maatregelen en voorzieningen ter verbetering van de agrarische structuur. Een beschouwing over het naoorlogse landbouwstructuurbeleid moet daarom beginnen in 1945, waarbij bovendien nog moet worden gerefereerd aan ontwikkelingen die reeds vóór de oorlog in gang waren gezet.

3.1. Omgevingsfactoren

Na de bevrijding heerste in Nederland een toestand van economische en sociale ontwrichting. Herstel van het produktievermogen was voorwaarde voor de wederopbouw van het land. Het opvoeren van de arbeidsprestatie was daartoe een eerste vereiste, omdat, zoals minister-president W. Schermerhorn het in een toespraak op 27 juni 1945 voor de radio uitdrukte, "onze arbeidskracht vrijwel het eenige is, dat ons gelaten werd". 3) De grote schaarste aan consumptiegoederen en produktiemiddelen dwong de regering tot een alomvattende regulering van het economisch leven, waarbij kon worden voortgebouwd op de ervaringen opgedaan tijdens de oorlog en de crisis van de jaren dertig. In het kader van deze geleide economie werden consumptiegoederen en produktiemiddelen volgens een gedetailleerd schema van prioriteiten gedistribueerd. Een belemmerende factor daarbij was de schaarste aan deviezen als gevolg van een omvangrijk tekort op de betalingsbalans, waardoor slechts mondjesmaat in de noodzakelijke importen kon worden voorzien. Monetaire sanering en een straffe beheersing van lonen en prijzen hadden tot doel een dreigende inflatie te beteugelen en de kosten van de binnenlandse produktie op een met het buitenland concurrerend niveau te brengen. De export werd gestimuleerd om op korte termijn over extra deviezen te kunnen beschikken; op langere termijn werd gestreefd naar evenwicht op de betalingsbalans (Brouwers, 1955: 79-86).

Naast het herstel van de oorlogsschade streefde de regering Schermerhorn-Drees naar vernieuwingen op politiek en maatschappelijk terrein. Dit streven, dat bekend is geworden onder de naam "doorbraak", beoogde een breuk met de vooroorlogse partij-politieke situatie en een versterking van de overheidsinvloed via vernieuwing van de sociaal-economische verhoudingen. *Herstel en vernieuwing* was in die dagen de belangrijkste politieke slogan. De hoofdlijnen van het regeringsbeleid waren voor een belangrijk deel geïnspireerd door het in 1935 door een commissie uit de SDAP en het NVV opgestelde Plan van de Arbeid (Duynstee & Bosmans, ibidem: 492; Jansen van Galen e.a., 1985). Dit plan wilde in de eerste plaats een alternatief bieden voor de crisispolitiek van de toenmalige regering(en) Colijn. Maar het hoofddoel was sturing en beheersing van de economie door gemeenschapsorganen, teneinde het Nederlandse volk "bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil" te verschaffen.

Het vernieuwingsstreven vond zijn neerslag in onder andere een wetsontwerp inzake een Nationaal Welvaartsplan, dat ten behoeve van de coördinatie van het regeringsbeleid op economisch, sociaal en financieel gebied op geregelde tijden zou worden vastgesteld. De werkzaamheden ten behoeve van het ontwerpen van dit plan zouden worden verricht door een op te richten Centraal Planbureau (CPB). De behoefte aan inzicht in de economische situatie was echter zo groot dat, vooruitlopend op de wettelijke regeling, het Centraal Planbureau i.o. reeds in oktober 1945 officieus werd ingesteld. Het wetsontwerp riep, evenals het ook door de regering ingedien-

de voorontwerp van wet voor de ordening van het bedrijfsleven op publiekrechtelijke grondslag, in de Tweede Kamer grote weerstand op. Vooral de mate van staatsinterventie in het economisch leven en de manier waarop dit gestalte zou krijgen, werden scherp bekritiseerd. Met het mislukken van de doorbraakgedachte bij de eerste naoorlogse verkiezingen van mei 1946 leed ook de planeconomie schipbreuk. Volgens Van der Zwan (1981: 523-525) moet de oorzaak hiervan voor een belangrijk deel worden gezocht in het ontbreken van een concrete uitwerking van de plan- en ordeningsgedachte (aangeduid met de term "planisme"), wat ertoe leidde dat de discussie in de Kamer over ideologische beginselen in plaats van praktische maatregelen werd gevoerd. Waar, aldus Van der Zwan, de verwachtingen in Nederland anno 1945/46 veeleer uitgingen naar een praktische politiek die in concreto uitzicht zou kunnen bieden op economisch herstel en verbetering van de levensomstandigheden, was de mobiliserende werking van de voorstellen ten gunste van de regering zeer gering.

De nieuwe regering Beel kwam in een gewijzigd wetsontwerp in belangrijke mate tegemoet aan de kritiek van de Tweede Kamer. De taak van het CPB werd hierin strikt beperkt tot die van adviesorgaan, een technisch hulpmiddel bij de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid van de regering. Na aanvaarding van het wetsontwerp door de Staten-Generaal werd de instelling van het CPB in april 1947 geformaliseerd. De naam van het jaarlijks in te dienen plan werd gewijzigd in Centraal Economisch Plan, dat omschreven werd als een evenwichtig samenstel van schattingen en richtlijnen ten behoeve van het te voeren regeringsbeleid. Dit plan zou tevens richtlijnen moeten geven voor door de afzonderlijke ministeries op te stellen ontwikkelingsplannen met betrekking tot de verschillende sectoren. Deze opzet is al te vinden in de Eerste Nota over het Centraal Economisch Plan 1947 van het Centraal Planbureau i.o. (1946). Deze nota bevatte ook een globaal raamplan voor de jaren 1947 t/m 1952, waarmee gestreefd werd naar een onder de gegeven omstandigheden juiste verdeling van het zo hoog mogelijk op te voeren nationaal produkt en een evenwichtige verdeling daarvan in de tijd. De keuze van de raamperiode was gebaseerd op de overweging dat het noodzakelijk was de kapitaalgoederenvoorraad per hoofd van de bevolking ten laatste eind 1952 op het oude (dat wil zeggen vooroorlogse) peil terug te brengen.

In het geheel van het regeringsbeleid was het beleid met betrekking tot de land- en tuinbouw primair gericht op produktieverhoging om de bevolking van voldoende voedsel te kunnen voorzien. Herstel en wederopbouw van het agrarisch produktieapparaat stonden centraal. De materiële oorlogsschade was enorm en kan met enkele cijfers worden weergegeven. 4) Ruim 8600 boerderijen werden verwoest en 39.000 meer of minder beschadigd. Een groot deel van de dode bedrijfsinventaris (werktuigen, gereedschappen, transportmiddelen enz.) ging verloren of versleet door achterstallig onderhoud. De veestapel (met uitzondering van de paardenstapel) werd

gedecimeerd: tussen 1939 en 1945 verminderde de omvang van de pluimvee-, varkens- en rundveestapel met respectievelijk 91, 95 en 21%. In de tuinbouw werd ruim 2,5 mln m2 glas vernield. De cultuurgrond raakte uitgeput door het gebrek aan kunstmest of werd door opzettelijke inundaties of overstromingen (onder andere de Zuidhollandse en Zeeuwse eilanden en de Wieringermeer) of door oorlogshandelingen (bijvoorbeeld de aanleg van mijnenvelden) aan de cultuur onttrokken. Naar schatting gaf 215.000 ha of 9% van de totale oppervlakte cultuurgrond in 1945 geen opbrengst. De landbouwproduktie bedroeg in 1945/46 in doorsnee nauwelijks de helft van die in 1938. Het herstel van de oorlogsschade werd uitgevoerd onder leiding van de Rijksdienst voor het Landbouwherstel, die in 1944 in het reeds bevrijde zuiden van het land was opgericht.

Door de oorlogsschade, maar ook door het gebrek aan grondstoffen en kapitaalgoederen, kon aanvankelijk niet worden voldaan aan de vraag naar voedsel. Om in deze situatie prijsstijgingen van levensmiddelen en daardoor een opwaartse druk op de lonen tegen te gaan, werd er in het kader van de loon- en prijsbeheersing naar gestreefd de kosten van levensonderhoud zo laag mogelijk te houden. Dit werd bereikt door de consumentenprijzen van de belangrijkste levensmiddelen te subsidiëren uit het Landbouwcrisisfonds. De prijzen die de producenten voor hun produkten ontvingen werden op een niveau vastgesteld, dat een redelijke bestaanszekerheid voor de werkenden in de land- en tuinbouw beoogde te waarborgen. In het algemeen kwam dit neer op het niveau van de gemiddelde, kale kostprijs, vermeerderd met 20% als beloning voor de ondernemer. Voorts werd bijzondere aandacht besteed aan de sociale en economische positie van de landarbeiders, wier arbeidsbeloning al vóór de oorlog ver achterstond bij die van industriearbeiders. In afwijking van de vrijwel algemene loonbeheersing werden de lonen van de landarbeiders in november 1945 belangrijk verhoogd en streefde de regering ernaar deze te brengen op het niveau van de lonen voor ongeschoolde industrie-arbeiders ten plattelande. In mei 1946 werden de lonen andermaal verhoogd. Het gemiddelde arbeidsloon in de landbouw steeg daardoor met 141% ten opzichte van 1939 en met bijna 30% ten opzichte van juni 1945. De overeenkomstige percentages voor de nijverheid bedroegen 64% respectievelijk 21%. 5)

De regeringsmaatregelen in het kader van de geleide economie hadden niet alleen betrekking op de agrarische prijsvorming, maar bestreken tevens het gehele terrein van produktie, distributie, verwerking en in- en uitvoer van agrarische produkten. Tal van maatregelen uit de oorlogsjaren bleven gehandhaafd, zoals bijvoorbeeld de verplichte inlevering van broodgraan, melk, aardappelen en andere produkten, de teelt van tuinbouwprodukten op basis van een vergunningenstelsel en de distributie van grondstoffen en kapitaalgoederen ten behoeve van de agrarische produktie.

De richting waarin de land- en tuinbouw zich dienden te ontwikkelen was intussen nauwelijks een punt van discussie. Minister-president Schermerhorn zette de

toon in zijn reeds genoemde radiotoespraak op 27 juni 1945, toen hij zei: "Reeds met de herstelwerkzaamheden dient de grondslag te worden gelegd voor een complex van maatregelen, welke op lange termijn zullen worden uitgevoerd om de vooraanstaande positie welke onze land- en tuinbouw steeds hebben ingenomen ook in de toekomst te handhaven. (...) Wij vertrouwen dat wij er in zullen slagen door gezamenlijke arbeid de voedselvoorziening van ons volk veilig te stellen en onze intensieve land- en tuinbouw op een steeds hoger plan te brengen". 6) Met deze uitspraken sloot hij aan op de sinds de landbouwcrisis van de jaren tachtig van de vorige eeuw ingezette ontwikkeling van de land- en tuinbouw, waarin het arbeidsintensieve, op export ingestelde veredelingsbedrijf een centrale plaats had verworven. Dit was een logische keuze, die ook algemeen werd gedeeld. Logisch, vooral vanwege de overheersende positie van het kleine bedrijf in de land- en tuinbouw. Uitbreiding van de teelt van arbeidsextensieve gewassen, in het bijzonder granen, zou de bestaansbasis onder deze bedrijven wegnemen, omdat deze produkten over het algemeen veel goedkoper - zij het nog in beperkte mate - uit het buitenland konden worden ingevoerd. Ook de omstandigheid dat een groot deel van de cultuurgrond in Nederland zich niet leent voor de teelt van akkerbouwprodukten, vormde in dit verband uiteraard een beperkende factor. De land- en tuinbouw dienden daarom de draad van voor de oorlog weer op te pakken en zich toe te leggen op de teelt van arbeidsintensieve produkten van hoge kwaliteit. Omdat de binnenlandse afzetmogelijkheden van deze produkten te gering zouden zijn om de produktiecapaciteit volledig te benutten, zou export noodzakelijk zijn. Daardoor - en zeker niet in het minst daardoor - zou tevens een bijdrage kunnen worden geleverd aan het verbeteren van de betalingsbalans.

De ontwikkeling in deze richting werd evenwel belemmerd door ingrijpende wijzigingen in de omstandigheden voor produktie en afzet. Deze wijzigingen manifesteerden zich vooral door een verschuiving, in en door de oorlog tot stand gekomen, van de internationale verhoudingen. 7) Aan de produktiezijde kwam dit vooral tot uitdrukking in de beperkte invoermogelijkheden van grondstoffen en kapitaalgoederen uit het buitenland. Voor de oorlog was de veredelingsproduktie voor een groot deel gebaseerd geweest op krachtvoer, dat in ruime mate en tegen lage prijzen kon worden geïmporteerd. Deze situatie was drastisch veranderd doordat in landen als de Verenigde Staten en Canada, voor de oorlog de belangrijkste voederproducerende landen, de veredelingsproduktie tijdens de oorlog sterk was uitgebreid ten koste van de graanteelt teneinde zichzelf van vlees en zuivelprodukten te kunnen voorzien. De gevolgen hiervan waren een aanzienlijke beperking van het aanbod van krachtvoer op de wereldmarkt en een prijsverhoging, die de aankoop van krachtvoer, in vergelijking met voor de oorlog, een stuk duurder maakte. De import van krachtvoer bleef daardoor in 1946 ver beneden de verwachting, terwijl ook het invoerprogramma

Tabel 3.1. Krachtvoerimport in 1938, 1946 en (volgens Plan) 1947 (x 1000 ton).

Soort krachtvoer	1938	1946		1947
		verwachting	realisatie	(volgens Plan)
Voedergranen	1177	807	280	261
Veekoeken	168	181	49	195
Dierlijke eiwitten	40	45	11	30

Bron: Centraal Planbureau (1948: 26).

voor 1947 zeer beperkt gehouden moest worden. Dit blijkt uit tabel 3.1., die ontleend is aan de Tweede Nota over het Centraal Economisch Plan 1947.

De beperkte invoermogelijkheden van krachtvoer vormden een knelpunt voor de uitbreiding van de veeteeltproduktie. Verder was er sprake van een onvoldoende aanbod van kunstmest en landbouwwerktuigen om in de behoefte te kunnen voorzien. Daarbij was de landbouwtechniek door de ontwikkeling van betere werktuigen in Engeland, Amerika en andere landen met sprongen vooruitgegaan; een ontwikkeling, waarbij Nederland in verband met de oorlogsomstandigheden was achtergebleven.

Ook in Nederland zelf was de situatie gewijzigd. Reeds werd genoemd de sterke verhoging van de landarbeiderslonen kort na de bevrijding, wat een negatief effect had op de kostprijs van de binnenlandse landbouwproduktie. Bovendien was er in de eerste jaren na de oorlog sprake van een min of meer nijpend tekort aan arbeidskrachten in de land- en tuinbouw. In weerwil van de loonsverhoging gaven veel landarbeiders de voorkeur aan een plaats in de industrie of de bouwnijverheid, waar over het algemeen de arbeidsvoorwaarden gunstiger en de werkdagen korter waren, de beloning beter was en waar minder kans bestond op winterwerkloosheid. Voorts oefende de Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken (DUW), die in de plaats was gekomen van de vooroorlogse Rijksdienst voor de Werkverruiming, een zuigende werking uit op tal van arbeiders. Om in deze situatie de oogst op tijd binnen te krijgen, werden arbeidskrachten uit de grote steden en gedetineerden (i.c. politieke gevangenen) ingezet in zogenaamde oogstcolonnes. 8) Na 1946 werd de situatie minder nijpend.

Meer nog dan aan de aanbodzijde was de gewijzigde situatie merkbaar aan de vraagzijde van de agrarische produktie. Met name in Engeland, dat voor de oorlog samen met Duitsland ons voornaamste buitenlandse afzetgebied was geweest, was gedurende de oorlogsjaren de eigen produktie krachtig gestimuleerd door uitbreiding van de oppervlakte cultuurgrond, door intensivering van de bedrijfsvoering en door coöperatief gebruik van werktuigen. Gemeten in calorieën en eiwitgehalte bedroeg de graad van zelfvoorziening voor de oorlog 30% en in 1944 ruim 50%, een verhoging dus met 70% (Van Dam, Horring & Vet, 1945: 3). Daarnaast was de positie van

de *Dominions* door het resultaat van de conferentie van het Gemenebest in Ottawa in 1932 aanzienlijk sterker geworden. Zij verkregen ten aanzien van invoerrechten en -hoeveelheden bij export van landbouwprodukten naar Engeland een bevoorrechte positie boven de *foreign-countries*, waaronder Nederland. Waren de afzetmogelijkheden van Nederlandse produkten in Engeland hierdoor belangrijk verminderd, Duitsland was als afzetgebied geheel weggevallen. Door de economische chaos in dat land was daar meer behoefte aan goedkope stapelprodukten, zoals granen en vetten, dan aan de duurdere veredelingsprodukten. Daar stond tegenover dat Nederland zelf als afzetgebied meer betekenis had gekregen. De bevolking in ons land was gedurende de oorlog met ca. 10% gegroeid, terwijl de lagere inkomens relatief sterker waren gestegen dan de hogere. Omdat ook de voedingsgewoonten werden beïnvloed door veld winnende inzichten met betrekking tot het gebruik van vitaminerijk voedsel, nam de vraag naar produkten van betere kwaliteit toe.

De toenmalige discussie over de toekomst van de Nederlandse land- en tuinbouw in het algemeen en die van het veredelingsbedrijf in het bijzonder, werd gevoerd tegen deze achtergrond van gewijzigde omstandigheden voor produktie en afzet. Ofschoon de opvattingen uiteen liepen, bestond er toch overeenstemming over het feit dat deze toekomst direct afhankelijk zou zijn van de mogelijkheden voor de export van veredelingsprodukten en andere produkten van hoge kwaliteit, zoals tuinbouwprodukten, zaaizaad en pootgoed. Het belangrijkste probleem in dit verband betrof het kostprijsniveau van deze produkten, dat in vergelijking met dat in andere landen over het algemeen te hoog was om de internationale concurrentie het hoofd te bieden. Voor herstel van het concurrentievermogen was kostprijsverlaging noodzakelijk en dit werd, naast produktieverhoging, de belangrijkste doelstelling van het beleid met betrekking tot de land- en tuinbouw.

Om beide doelstellingen - produktieverhoging en kostprijsverlaging - te realiseren, streefde de regering ernaar de arbeidsproduktiviteit op te voeren door middel van rationalisatie van de bedrijfsvoering. In de eerste plaats zou aandacht moeten worden besteed aan verbetering van de verkaveling en doorvoering van de mechanisatie. Daarnaast zouden ook de beproefde middelen - onderwijs, onderzoek en voorlichting - kunnen worden aangewend. In verband met de noodzakelijke investeringen, de schaarste aan materialen, het tekort aan arbeidskrachten en het gebrek aan deviezen, zouden de te nemen maatregelen worden uitgewerkt in een schema voor de eerstvolgende zes jaar 9), dat in de Troonrede van 16 september 1947 werd aangekondigd. Alvorens nu in te gaan op dit Zesjarenplan voor de landbouw is het zinvol kort aandacht te besteden aan de taak en positie van de afdeling Agrarische Plannen van het Ministerie van Landbouw, omdat de geschiedenis van deze afdeling in grote lijnen parallel loopt aan en verband houdt met die van het Zesjarenplan.

3.2. Agrarisch planisme

De landbouwparagraaf van de eerder geciteerde *Nota omtrent een aantal punten van Regeeringsbeleid* van 11 december 1945 besloot met de volgende passage (p. 19): "Bij het overwegen van maatregelen om te komen tot het verhoogen van het productievermogen van den grond, zal gebruik gemaakt worden van de economische studies, uitgevoerd in het kader van het nationale welvaartsplan. Voor een goede coördinatie van de agrarische plannen wordt zorg gedragen door het plegen van overleg met de betrokken deskundigen, waarbij aan andere dan productiebelangen, waarvan in het bijzonder het landschapsschoon en de recreatiemogelijkheid zijn te noemen, bijzondere aandacht wordt geschonken". De achtergrond van deze passage is te vinden in een nota van 12 september 1945 van de toenmalige directeur-generaal van Grondgebruik en Landbouwherstel, C. Staf, aan minister Mansholt. 10, 11)

Uitgangspunt van deze nota was het voeren van een actieve grondpolitiek onder leiding van de minister van Landbouw. De daaruit voortvloeiende ingrijpende wijzigingen van de bestemming van de grond dienden in overeenstemming te zijn met de richtlijnen van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Voor een goede inbreng van het beleid van de minister van Landbouw bij deze Rijksdienst achtte Staf het noodzakelijk, dat dit beleid zijn weerslag zou vinden in een agrarisch plan. Vervolgens ging Staf uitvoerig in op de organisatie die naar zijn mening voor het ontwerpen van een agrarisch plan in het leven zou moeten worden geroepen. Een dominerende positie kende hij toe aan een soort planbureau voor de landbouw. Staf was van oordeel, "dat de bewerking van de economische, sociaal-geografische en bedrijfstechnische gegevens het beste zou kunnen geschieden in een afzonderlijk lichaam, dat ongeveer als het Landbouw-Economisch Instituut zou kunnen worden opgebouwd. De uitkomsten van het onderzoek van een zoodanig Instituut, getoetst naar de meening van een aan dit Instituut te verbinden Raad van Bijstand of Raad van Toezicht, zullen dan voor den minister waardevolle en vaak beslissende richtlijnen geven voor het te volgen beleid". Met de coördinatie van de werkzaamheden aan dit plan, het voeren van overleg, het geven van richtlijnen bij de voorbereiding van detailplannen en dergelijke zou in de visie van Staf een binnen het Ministerie van Landbouw op te richten Dienst voor Agrarische Plannen moeten worden belast. Deze dienst zou onder leiding dienen te staan van "een landbouwkundig ingenieur, die zoo mogelijk "plan minded" is" en zou tevens de beschikking moeten hebben over een planoloog "die begrip dient te hebben voor de algemene lijnen van het Nationale Plan en kan zorg dragen, dat de agrarische plannen aan de algemeen geldende planologische eisen voldoen". Verder zou aan de Dienst een breed samengestelde adviescommissie met verschillende subcommissies verbonden moeten zijn.

Het hoeft geen verbazing te wekken dat van deze ambitieuze opzet weinig is terechtgekomen. In enkele nota's van latere datum van Staf aan Mansholt is al geen

sprake meer van een op te richten instituut. Beide nota's gingen vooral over de positie en de samenstelling van de Commissie voor Agrarische Plannen die, dat was althans de bedoeling, in de plaats zou moeten komen van de Agrarische Commissie van het Nationale Plan. 12) Maar ook deze commissie is uiteindelijk niet ingesteld. Wel werd in het najaar van 1946 binnen het Ministerie van Landbouw een afdeling Agrarische Plannen in het leven geroepen. Deze afdeling kreeg als taken 1. coördinatie van de opstelling van agrarische plannen door verzameling en verwerking van economische, technische en planologische gegevens, en 2. het behartigen van de landbouwbelangen bij het Centraal Planbureau en de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Hoofd van de afdeling werd J.W. Hudig, tot dan een van de twee directeuren van de Rijksdienst voor het Landbouwherstel. Zijn benoeming is tekenend voor het gewicht dat aanvankelijk aan de afdeling werd toegekend. Als medewerker belast met bijzondere opdrachten van agrarisch-planologische aard werd J.M. de Casseres aan de afdeling toegevoegd. Deze De Casseres, die in kringen van planologen geldt als degene die rond 1930 de term "planologie" in Nederland heeft geïntroduceerd, was evenwel door zijn weinig innemende manier van optreden een omstreden figuur (De Ruijter, 1979; Steigenga, 1964: 11). Vanaf 1948 had De Casseres een eigen afdeling: het Bureau van de hoofdingenieur, waar hij zich hoofdzakelijk bezig hield met het vervaardigen van kaartmateriaal. Een organisch onderdeel van het departement is dit bureau evenwel nooit geworden.

De afdeling Agrarische Plannen heeft in haar korte bestaan weinig kunnen uitrichten. In juni 1947 legde Hudig zijn functie neer. 13) Hij werd opgevolgd door W.C. van der Meer, die echter reeds in november van hetzelfde jaar met een bijzondere opdracht in Suriname werd belast. De vacature van afdelingshoofd werd nadien niet meer vervuld en de afdeling leidde een min of meer slapend bestaan tot zij in 1950 werd opgeheven. De afdeling Agrarische Plannen was de vrucht van de toepassing van het naoorlogse plandenken op de landbouw. Maar, dit moet er terstond aan worden toegevoegd, het was een doodgeboren kind. Voor de instelling van deze afdeling geldt in wezen dezelfde conclusie als waartoe Van der Zwan kwam in zijn beschouwing over het wetsontwerp inzake het Nationaal Welvaartsplan, namelijk dat een concrete uitwerking van de plangedachte ontbrak. Er was een plan om een plan te maken, maar het was volstrekt niet duidelijk wat de inhoud van dit plan zou moeten zijn. Om die reden heeft de afdeling Agrarische Plannen nauwelijks een rol van betekenis kunnen spelen. Strikt genomen heeft de afdeling alleen een bijdrage kunnen leveren aan de opstelling van het Zesjarenplan voor de landbouw, waarbij zij een belangrijke schakel vormde tussen de betrokken departementale afdelingen en ook de contacten onderhield met personen en instellingen daarbuiten. Mogelijk zelfs heeft het initiatief tot opstelling van dit plan uiteindelijk de doorslag gegeven bij het besluit de afdeling op te richten. Maar, zoals in de volgende paragraaf zal worden aangetoond, ook het Zesjarenplan bleek niet levensvatbaar. Het niet doorgaan van dit

plan, gevoegd bij de teloorgang van het planisme binnen het regeringsbeleid, tastte de - in beginsel overkoepelende - positie van de afdeling Agrarische Plannen te midden van de andere afdelingen van het departement aan. De opheffing van de afdeling was daarvan het logisch gevolg.

3.3. Het Zesjarenplan voor de landbouw

3.3.1. De voorbereiding van het Zesjarenplan

Het Zesjarenplan voor de landbouw was in oorsprong een landbouwmechanisatieplan, maar groeide uit tot een investeringsplan dat gericht was op verbetering van de structuur van de land-, tuin- en bosbouw en van de visserij. De eerste aanzet tot de opstelling van het plan werd gegeven in de zomer van 1946. In het verslag van de bespreking op 3 september 1946 van de directeur-generaal van de Landbouw met zijn afdelingshoofden werd met betrekking tot de mechanisatie vermeld: "Hier zal wat aan gedaan moeten worden. Er zullen machines moeten worden ingevoerd of hier te lande vervaardigd. Voor de aanschaffing is geld nodig. Dit probleem is niet te scheiden van het kredietprobleem. Er moet een plan komen, hoeveel machines er nodig zijn, welk soort, hoe zij verdeeld moeten worden enz. Bij de industrie en ook bij de Stichting voor den Landbouw bestaat hiervoor belangstelling". Er werd een "ambtelijke commissie van voorbereiding" ingesteld met de opdracht een rapport op te stellen over de financiële en technische aspecten van de mechanisatie. "Deze commissie zal zich dus de vraag moeten stellen welke voorzieningen er voor de mechanisatie moeten worden getroffen, en deze in onderling verband uitwerken. Daarna zullen dan specialisten de onderdeelen moeten bestudeeren". 14)

In haar rapport *Mechanisatie van het boeren- en tuindersbedrijf* 15) wees de commissie op de noodzaak van (a) een regelmatige oriëntatie omtrent de vorderingen van de mechanisatie in het buitenland, (b) deskundig onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van nieuwe machines onder Nederlandse omstandigheden, (c) een op de resultaten van dit onderzoek gerichte import van machines en werktuigen en (d) een nauwkeurig onderzoek naar de mogelijkheden van economisch verantwoorde mechanisatie der verschillende bedrijfstypen. De commissie wees voorts op de noodzaak van "een systematisch opgezette, snel doorgevoerde en tot de hoogst bereikbare doelmatigheid leidende herverkaveling van het grondgebruik", omdat in veel streken, vooral in de streken met overwegend kleine bedrijven, de verkaveling en de verspreide ligging van de tot het bedrijf behorende percelen een ernstige belemmering vormden voor de mechanisatie. Inzake het financieringsvraagstuk kwam de commissie tot de conclusie dat, speciaal met het oog op de mechanisatiebehoefte van de kleinere bedrijven, het gemeenschappelijk gebruik van landbouwwerktuigen zou moeten worden bevorderd. Het beste (dat wil zeggen het meest effectieve en goedkoopste)

middel om dit doel te bereiken was naar haar mening het verlenen van een subsidie in de aankoopsom van in coöperatief verband aan te schaffen landbouwwerktuigen.

De commissie had zich, conform haar opdracht, beperkt tot een algemene beschouwing over de technische en financiële aspecten van de mechanisatie, uitmondend in een aantal conclusies. Het vervolg kwam in december 1946, toen minister Mansholt binnen zijn departement een nieuwe commissie instelde, het College voor Verkaveling en Mechanisatie 16), met de opdracht een investeringsplan voor de land- en tuinbouw op te stellen, dat inpasbaar zou zijn in het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau. Dit college bestond uit de hoofden van de meest betrokken afdelingen van het ministerie met enkele van hun medewerkers en stond onder voorzitterschap van directeur-generaal Staf. Het college kwam tussen 17 december 1946 en 6 mei 1947 in totaal negen keer bijeen.

Bij de instelling van het college speelde het steeds schaarser worden van buitenlandse betaalmiddelen een belangrijke rol, getuige het uitgangspunt van het op te stellen plan, dat in de eerste vergadering van het college bondig werd geformuleerd als "bevordering van export en besparing van deviezen". 17) Mansholt wilde de arbeidsprestatie opvoeren door een meer en beter gebruik van landbouwwerktuigen en door verbetering van landbouwwerktuigen. Waar een zo drastische wijziging had plaatsgevonden in de omstandigheden voor produktie en afzet, kon naar zijn mening niet langer worden volstaan met een geleidelijke bedrijfsverbetering zoals voor de oorlog. Een radicale aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden was nodig om het land- en tuinbouwbedrijf op een rationele basis te stellen. 18) Mansholt, die zelf boer was geweest in de Wieringermeer 19), was er vast van overtuigd, dat een krachtig streven naar mechanisatie, in combinatie met maatregelen op het terrein van het grondgebruik, het geëigende middel was om te komen tot verlaging van de produktiekosten en herstel van het concurrentievermogen met het buitenland.

Uit de stukken betreffende het Zesjarenplan blijkt dat de noodzakelijk geachte investeringen door het college werden uitgewerkt in een schema voor de periode 1947-1952. In een toelichting op het schema werd de noodzaak van de investeringen nader onderbouwd. Aanvankelijk lag het in de bedoeling dat het investeringsplan begin april 1947 gereed zou zijn, zodat hiermee, na behandeling in de ministerraad, reeds bij het opstellen van de begroting van het Ministerie van Landbouw voor 1948 rekening gehouden zou kunnen worden. Later werd besloten een vereenvoudigde versie van de toelichting, samen met het investeringsschema, als bijlage te voegen bij genoemde begroting. Daarnaast zou voor 1 september 1947 een rapport met een ruimere strekking moeten worden opgesteld, inhoudende een algemeen landbouwplan op langere termijn. Bovendien zou zo spoedig mogelijk de uitvoering van bepaalde onderdelen van het plan ter hand moeten worden genomen. Als voorbeelden werden genoemd: bevordering mechanisatie, intensivering kleinbedrijf, uitbreiding voorlichting en onderwijs. Dit was in feite een compromis tussen Mansholt en zijn ambtena-

ren. De minister achtte een plan voor de eerstvolgende zes jaar te beperkt van opzet. Naar zijn mening zou dit moeten worden uitgebreid "tot al hetgeen op den duur voor onzen landbouw noodzakelijk is"; voor wat betreft het ten uitvoer brengen van dit uitgebreide plan zou moeten worden gedacht aan een periode van 15-25 jaar. 20) Het college vond het daarentegen gewenst ook door te blijven werken aan de oorspronkelijke opzet van een zesjarenplan, dat minder speculatief en dus concreter zou kunnen zijn, hetgeen vooral van belang was met het oog op de met het Ministerie van Financiën te voeren besprekingen over de voor de uitvoering van het plan noodzakelijke en via een suppletoire begroting aan te vragen financiële middelen. "Men zou dit dan moeten bezien tegen den achtergrond van het veel grotere plan, dat de minister verlangt. Ir. Staf zal dit met den Heer Minister bespreken". 21) Het resultaat van deze bespreking is hierboven vermeld.

Het Zesjarenplan bleef, zoals reeds werd vermeld, niet beperkt tot mechanisatie en verkaveling alleen. Ook het landbouwherstel en het in cultuur brengen van de Noordoostpolder werden erin opgenomen. Veruit het grootste deel (ruim 76%) van de voor de tuinbouw noodzakelijk geachte investeringen was niet bestemd voor de mechanisatie, maar voor het verbeteren van de spreiding van de afzet door uitbreiding van de bewaar- en koelruimten, voor het verbeteren van de transportmiddelen en het verpakkingsmateriaal, voor uitbreiding van het areaal met ongeveer 10% (daarmee inspelend op de in Nederland en in het buitenland stijgende vraag naar vitaminerijk voedsel, zoals groenten en fruit) en voor de mechanische verwerking van stedelijke afvalstoffen tot organische mest ten behoeve van de tuinbouwproduktie. Verder werden omvangrijke investeringen noodzakelijk geacht voor het inhalen van de achterstand in het kunstmestgebruik, voor de uitbreiding van de veestapel, voor herstel en vervanging van de vissersvloot en voor maatregelen op het gebied van de bosbouw. Ten slotte werd het plan uitgebreid met investeringen in de agrarische produktenverwerkende industrie. 22)

In zijn laatste versie (van juni 1947) omvatte het investeringsschema van het Zesjarenplan investeringen tot een totaal bedrag van f 3167,7 mln, waarvan f 1103,8 mln ten laste van de Staat en f 2063,9 mln ten laste van particulieren. In tabel 3.2. is dit weergegeven. Het essentiële onderdeel van de investeringen ten laste van de Staat werd gevormd door een bedrag van f 258,5 mln ten behoeve van subsidies voor ruilverkaveling en andere grondverbeteringswerken (incl. Walcheren), namelijk 130.000 ha ruilverkaveling, 70.000 ha ontwatering, 25.000 ha herontginning en 15.000 ha ontginning. Het resterende bedrag van f 838,8 mln was bijna geheel bestemd voor het landbouwherstel en het in cultuur brengen van de Noordoostpolder.

Met betrekking tot de mechanisatie stelde Mansholt zich op het standpunt dat de taak van de overheid op dit terrein beperkt zou moeten blijven tot het geven van voorlichting en het subsidiëren van onderwijs. Het geven van subsidies of kredieten voor de aanschaf van machines op grote schaal zou naar zijn mening veel te duur

Tabel 3.2. Totale investeringen Zesjarenplan voor de landbouw, 1947-1952. Bedragen in mln gld.

Investeringscategorie	Totale investeringen	Waarvan ten laste van particulieren	Waarvan ten laste van de Staat
Herstel	1071,5	495,2	576,3
Vervanging	165,0	165,0	-
Uitbreiding en verbetering	1082,2	788,7	293,5
Noordoostpolder	234,0	-	234,0
Agrarische industrie	615,0	615,0	-
Totaal	3167,7	2063,9	1103,8

worden. Alleen op de kleinere bedrijven zou de mechanisatie kunnen worden gestimuleerd door het stichten van zogenaamde voorbeeldbedrijven of door de oprichting van werktuigencoöperaties financieel te ondersteunen. 23) De kosten van de mechanisatie dienden derhalve in het algemeen gesproken geheel ten laste te komen van de particuliere ondernemers. In het investeringsschema was hiervoor een bedrag opgenomen van in totaal f 680 mln, waarvan ruim éénderde (f 241 mln) nodig zou zijn voor herstel en vervanging van landbouwwerktuigen. Het resterende bedrag van f 439 mln werd nodig geacht voor uitbreiding en verbetering van het werktuigenpark (f 399 mln in de landbouw en f 40 mln in de tuinbouw). Ook de overige, hiervóór reeds genoemde investeringen in de tuinbouw en de investeringen voor het inhalen van de achterstand in het kunstmestgebruik, voor de uitbreiding van de veestapel en voor de ontwikkeling van de agrarische industrie (f 371 mln voor vervanging van bestaande apparatuur en f 244 mln voor uitbreidingsinvesteringen) dienden uit particuliere bron te komen.

Resumerend kan worden vastgesteld dat f 1841,5 mln of 58% van de totale noodzakelijk geachte investeringen bestemd was voor herstel van oorlogsschade en vervanging van verouderde of versleten werktuigen (waarbij is inbegrepen het in cultuur brengen van de Noordoostpolder, dat door de oorlog was vertraagd). De overige investeringen - f 1326,2 mln of 42% - hadden betrekking op uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad en op verbetering van de produktieomstandigheden en vormden als zodanig de kern van het Zesjarenplan. Het investeringsschema is opgenomen in tabel 3.3.

De deviezenbehoefte voor de uitvoering van het plan werd geraamd op f 1472,2 mln, waarvan f 695,6 mln gedurende de eerste drie jaar. Voor dezelfde periode werd de deviezenbehoefte voor de invoer van voedsel en veevoer geraamd op f 1391 mln, hetgeen in totaal neerkwam op een bedrag van ca. f 700 mln aan buiten-

Tabel 3.3. Zesjarenplan voor de landbouw, Investeringsschema 1947 t/m 1952. Bedragen in mln. gld.

INVESTERINGSCATEGORIE a)	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1947 t/m 1952
a. Herstel	154,5	235,1	251,8	157,6	147,8	124,7	1071,5
- herstel gronden (excl. Walcheren)	15	5	-	-	-	-	20
- Walcheren	3,5	7,5	7,5	7,5	3,5	1,5	31
- herbouw boerderijen	57,5	75	86	86	86	65	455,5
- dode inventaris landbouw	35	24	13	4	-	-	76
- tuinbouw	6,5	6,5	2,5	1,5	1,5	1,5	20
- bosbouw	10	7,5	5	2,5	-	-	25
- uitbreiding veestapel	20	60	83	-	-	-	163
- inhalen achterstand kunstmestgebruik	-	40	40	40	40	40	200
- visserij	7	9,6	14,8	16,1	16,8	16,7	81
b. Vervanging b), uitbreiding en verbetering	137,9	195,4	221,1	230,4	229,1	233,3	1247,2
- Walcheren	3,5	7,5	7,5	7,5	3,5	1,5	31
- grondverbetering (incl. ruilverkaveling)	45	58	58	58	58	58	335
- dode inventaris landbouw	55	81	97	106	110	115	564
- tuinbouw	20	37	52	53,5	53	54	269,5
- bosbouw	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5	8,7
- visserij	13	10,4	5,2	3,9	3,2	3,3	39
c. Noordoostpolder	39	39	39	39	39	39	234
d. Agrarische industrie	97	102	103	104	105	104	615
Totaal	428,4	571,5	614,9	531	520,9	501	3167,7

a) De bedragen zijn ter wille van een zo duidelijk mogelijke presentatie wat anders gerangschikt dan in het ontwerp-investeringsschema.

b) De categorie "vervanging" met een totaal investeringsbedrag van f 165 mln heeft uitsluitend betrekking op de vervanging van de versleten of verouderde landbouwwerktuigen. Wegens het ontbreken van gegevens kan deze categorie niet - zoals in tabel 3.2. - afzonderlijk in het schema worden aangegeven.

landse betaalmiddelen per jaar. In de toelichting op het investeringsschema werd alleen een berekening gemaakt van de met mechanisatie en cultuurtechnische werken in de landbouw te bereiken deviezenbesparing. Deze berekening kwam uit op een totale besparing van f 174,9 mln in de planperiode. Voorts werd aangenomen dat aan het einde van deze periode in de akkerbouw een produktiekostenverlaging zou zijn bereikt van ten minste 10%. 24) Het valt op dat aan de economische onderbouwing van de investeringen zo weinig aandacht is besteed, terwijl kostprijsverlaging en deviezenbesparing toch de belangrijkste doelstellingen van het Zesjarenplan waren. De zojuist genoemde berekeningen waren bovendien in hoge mate aanvechtbaar, zoals blijkt uit de hierna te bespreken kritiek van Horring op het ontwerp-plan. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat in die tijd nog nauwelijks onderzoek was gedaan naar de economische voordelen van mechanisatie en andere structuurverbeterende maatregelen, zodat hierover weinig concrete gegevens beschikbaar waren.

Ook op andere punten moet, de omvang van de investeringen in aanmerking nemend, de toelichting bepaald summier worden genoemd; zij besloeg niet meer dan 13 pagina's. De investeringen werden gemotiveerd met een korte beschouwing over de "Beteekenis van een goed ontwikkelde landbouw voor de volksgemeenschap". Met de ervaringen van de oorlog nog vers in het geheugen werd deze betekenis in de eerste plaats gezocht in de voeding van het volk in tijden van internationale spanningen. De produktiecapaciteit van de Nederlandse landbouw moest optimaal in orde worden gebracht, opdat bij misoogsten elders in de wereld of bij het eventueel opnieuw uitbreken van een conflict, ook als Nederland daarbij niet direct was betrokken, de voedselvoorziening minder kwetsbaar zou zijn. In de tweede plaats werd gewezen op de betekenis van de landbouw als deviezenleverancier. Volgens de toelichting omvatte de export van agrarische produkten met een waarde van f 321 mln 40,9% van de totale export in dat jaar; met de industrieel verwerkte produkten meegerekend zelfs ongeveer 50%. Verder werd volstaan met de volgende, wel zeer algemene opmerking: "Elke produktievermeerdering van den landbouw uit zich direct voor de volle waarde in deviezen, hetzij door besparing op invoer van voedingsmiddelen, hetzij rechtstreeks door export, daar geen luxe produkten voor binnenlandsch gebruik geproduceerd worden". Ten slotte werd een goed ontwikkelde landbouw onmisbaar geacht als moreel en sociaal stabiliserende factor. Voorwaarde daartoe was een volwaardige plaats van de landbouw in het economisch geheel. "Vanuit den landbouw moet nieuw bloed toevloeien naar de andere sectoren van de samenleving. Dit heeft slechts waarde wanneer het een natuurlijke afvloeiing van gezond menschenmateriaal is, doch heeft geen waarde wanneer deze afvloeiing is de vlucht van de zwakkere leden uit een verwaarloosde sector van de samenleving waar zij zich niet staande konden houden. Het aantal zou door een verwaarlozing van den landbouw niet grooter zijn, doch de kwaliteit wel minder en als moreel en sociaal stabiliserende factor weinig waarde hebben". De toelichting besloot dan met de opmerking

dat de natuurlijke afvloeiing als stabiliserende factor slechts betekenis kan hebben indien het "kapitaal", waaruit ze als "rente" ontstaat, gaaf is en niet zelf vernietigd wordt. Nederland moest zuinig zijn op dat "kapitaal", want, aldus de toelichting, het is niet groot: volgens de volkstelling van 1930 was in dat jaar 20,6% van de beroepsbevolking werkzaam in de landbouw, internationaal gezien een betrekkelijk gering percentage. 25)

De balans opmakend kan worden vastgesteld, dat het Zesjarenplan werd geëntameerd vanwege de behoefte aan een gefundeerd inzicht in de voor het herstel en de modernisering van de Nederlandse landbouw op langere termijn noodzakelijke investeringen. De grondslagen van het plan waren strikt zakelijk, namelijk exportbevordering en deviezenbesparing. Weliswaar vormde de idee van planmatig beleid een duidelijke inspiratiebron, maar het planisme speelde bij de opstelling van het plan geen enkele rol, hetgeen niet zo verwonderlijk is (zie paragraaf 3.1.). Van enige doorwerking van het planisme is dan ook geen spoor te vinden, noch in de verslagen van de vergaderingen van het college, noch in de toelichting bij het investeringsschema. Het ging in feite alleen om een stelsel van meerjarenramingen ter onderbouwing van de aanspraken van de minister van Landbouw op zijn aandeel in de schaarse financiële middelen, met name deviezen voor het invoeren van voedsel, grondstoffen en hulpgoederen. Het Zesjarenplan was een begrotingstechnische aangelegenheid, veel meer in elk geval dan een beleidsinstrument voor de ontwikkeling van de landbouw op langere termijn.

Dit blijkt ook hieruit, dat de planperiode spoorde met die van het raamplan in de Eerste Nota over het Centraal Economisch Plan 1947. Groenveld (1947: 112) merkte op, dat de in het globale raamplan voor de land- en tuinbouw opgenomen investeringsbedragen het karakter hadden van voorlopige reserveringen, die in nauwe samenwerking tussen de afdeling Agrarische Plannen, het LEI en het CPB moesten worden geconcretiseerd. In dit verband wees hij vooruit - Groenveld schreef dit in januari 1947 - naar het door Mansholt blijkbaar toen al aangekondigde ontwikkelingsplan voor de landbouw, waarin volgens hem de geconcretiseerde bedragen zouden moeten worden opgenomen. Dit is ten dele ook gebeurd. In de reeds eerder vermelde Tweede Nota over het Centraal-Economisch Plan 1947, die in juni 1947 werd uitgebracht en die een gedetailleerd plan voor datzelfde jaar bevatte, werden (op p. 45) bruto-investeringen ten behoeve van landbouw en visserij opgenomen. Het CPB tekende daarbij aan dat de desbetreffende bedragen waren ontleend aan een door het Ministerie van Landbouw opgesteld voorlopig investeringsplan. Het totaalbedrag van deze investeringen was echter beduidend minder (f 237 mln.) dan het totaalbedrag voor 1947 (f 428,4 mln.) volgens de laatste versie van het investeringsschema, die eveneens in juni gereed kwam. Het CPB sprak zich in de Tweede Nota niet uit over de periode 1948-1952.

3.3.2. Kritiek en mislukking

Resteert thans de vraag waarom het ontwerp-plan niet gepubliceerd en uitgevoerd is. Een rechtstreeks antwoord op deze vraag is niet te geven, omdat een concrete besluitvorming op dit belangrijke punt niet in de stukken is aangetroffen. Wel zijn er enkele aanknopingspunten die een verantwoorde beschouwing mogelijk maken. Het belangrijkste daarvan is ongetwijfeld de fundamentele en rake kritiek op het Zesjarenplan van J. Horring, directeur van het LEI, ingebracht naar aanleiding van een bespreking op 17 april 1947 over het door Mansholt gewenste uitgebreide plan voor een periode van 15-25 jaar. Mansholt namelijk meende, dat bij het opstellen van dit uitgebreide plan de medewerking nodig was van deskundigen op economisch en sociaal terrein buiten de kring van zijn departement. Voor genoemde bespreking nodigde hij, naast Horring, uit: de hoogleraren E.W. Hofstee (Landbouwhogeschool, Wageningen), J. Tinbergen (directeur Centraal Planbureau), H.N. ter Veen (Gemeentelijke Universiteit, Amsterdam), M.J.H. Cobbenhagen (Katholieke Economische Hogeschool, Tilburg), J.R.M. van den Brink (Katholieke Universiteit, Nijmegen) en H.W. Lambers (Economische Hogeschool, Rotterdam), alsmede M.W. Holtrop (president Nederlandsche Bank) en J.G. Oortwijn Botjes (akkerbouwer, Midwolda). Van verschillende kanten werd medewerking toegezegd en commentaar geleverd op het reeds in ontwerp opgestelde Zesjarenplan. Hofstee (1947) bijvoorbeeld stelde een nota op, waarin hij uitvoerig inging op de moeilijkheden waarvoor de landbouw zich gesteld zag. Als de belangrijkste oorzaak van deze moeilijkheden zag hij de geringe oppervlakte cultuurgrond per bodembewerker. Voorts ging hij in op de noodzaak van kostprijsverlaging en op de daartoe te nemen maatregelen. Voor het overige kan in dit verband worden volstaan met het weergeven van de kritiek van Horring. De bespreking van 17 april was eenmalig en heeft geen vervolg gehad.

Horring verwoordde zijn kritiek in een uitvoerige brief gedateerd 30 april 1947. In de eerste plaats wees hij op het naar zijn mening ontbreken van een duidelijke probleemstelling die antwoord gaf op vragen als: waarom is een investeringsplan nodig en waarom moet de overheid hulp verlenen? De in de toelichting op het investeringsschema genoemde motieven leken hem nogal willekeurig gekozen en weinig ter zake. Het ging er zijns inziens alleen om aan te tonen dat het economisch (en misschien ook uit sociale en veiligheidsoverwegingen) zinvol was geforceerd kapitaal in de landbouw te investeren in een periode waarin kapitaal in het algemeen schaars zou zijn. Vervolgens zou dan moeten worden aangegeven welke investeringen noodzakelijk waren en wat het vermoedelijk rendement daarvan was, en ten slotte hoe de overheid deze investeringen tot stand wilde brengen, bijvoorbeeld door het scheppen van gunstige voorwaarden voor particuliere investeringen, het geven kredieten enz.

Horring ging in zijn brief verder in op het ontwerp-investeringsschema, in het bijzonder op het in de toelichting berekende rendement van de investeringen ten behoe-

ve van mechanisatie en verkaveling in de landbouw. Hij schreef: "Op het punt van kostprijsverlaging en deviezenbesparing worden dergelijke gunstige resultaten becijferd, dat men zich verwonderd afvraagt waarom in den aanhef nog moreele en sociale argumenten worden aangevoerd in het belang van de investeering. Een dergelijk rendement als in de nota berekend wordt zal vermoedelijk elders niet licht worden verkregen. Bij nadere beschouwing blijkt de berekening echter niet zoo solide als men wel zou wenschen". In zijn analyse, die hier niet tot in detail wordt gevolgd, stelde Horring onder meer, dat vervanging van paarden door tractoren een besparing op de totale produktiekosten op zou leveren van rond 5% en geen 10%, zoals in de toelichting was vermeld. Ook was het voor hem zeer de vraag of cultuurtechnische werken zouden leiden tot daling van de produktiekosten. 26) Met betrekking tot de berekening van de deviezenbesparing merkte hij op, dat geen rekening was gehouden met de kosten van de cultuurtechnische werken. Verder zou bij de vervanging van paarden door tractoren niet alleen een vergelijking moeten worden gemaakt van de exploitatiekosten, zoals in de toelichting op het investeringsschema, maar ook van de waarde van de produktiemiddelen door de opfokkosten van de paarden te stellen tegenover de invoerkosten van de tractoren. Horring besloot zijn brief met de woorden: "Mijn algemeene indruk is, dat (...) wat al te veel met millioenen gegoocheld wordt, zonder voldoende motiveering en zonder aan te geven of dit een prognose van de ontwikkeling of een door de Overheid te realiseren *plan* is".

Dit harde oordeel bleef niet zonder gevolgen, vooral niet omdat Horring in die tijd, behalve directeur van het LEI, ook raadadviseur van Mansholt was. Het college kwam op 6 mei 1947 voor de laatste keer bijeen, zonder overigens Horrings commentaar te bespreken. Afgesproken werd een nieuw schema te ontwerpen, rekening houdend met de - naar aanleiding van de bespreking van 17 april - van verschillende zijden ingebrachte opmerkingen op het bestaande concept. De datum van de volgende vergadering van het college werd afhankelijk gesteld van het vorderen van de werkzaamheden aan het nieuwe schema. Een en ander resulteerde in juni 1947 in het - hiervóór besproken - ontwerp van het investeringsschema. In september kwam nog een gewijzigde toelichting op het schema gereed. Het Zesjarenplan werd hierin omschreven als "een ontwikkelingsplan voor de landbouw", dat beschouwd diende te worden als een "algemene richtlijn aan de hand waarvan de produktie zal worden opgevoerd". Als hoofdmotieven voor het opstellen van het plan werden genoemd: 1. het waarborgen van de voeding der bevolking, en 2. het scheppen van ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw. Voor het overige bleef de toelichting inhoudelijk in grote lijnen gelijk aan het eerste concept en kon ook hierover geen overeenstemming worden bereikt.

Mansholt zelf stak aanvankelijk zijn enthousiasme voor het ontwerp-plan niet onder stoelen of banken. In een op 24 juni 1947 tijdens de jaarvergadering van de Zeeuwse Landbouwmaatschappij te Middelburg gehouden rede ging hij uitgebreid

op de inhoud van het plan in. 27) Hetzelfde deed hij ruim een maand later in een interview met *Het Vrije Volk* van 6 augustus. Verder geeft ook de reeds geciteerde passage in de Troonrede van 16 september 1947 duidelijk aan, dat ernaar werd gestreefd het plan op korte termijn te publiceren. De beslissing dit toch niet te doen werd vermoedelijk eind september of begin oktober genomen. Achteraf verklaarde Mansholt, dat hij in het interne overleg binnen het departement tot de conclusie was gekomen dat de geraamde investeringen onvoldoende konden worden gefundeerd. "In de discussie zijn sceptici geweest en ik kreeg de overtuiging: ze hebben gelijk, het kan niet. Het ging om vrij willekeurige cijfers, natte vinger-werk, en ik zag geen kans een plan op zo'n wankele basis in het parlement te verdedigen. Ik wilde mijn naam er niet aan geven". Men bleek op dat moment, vooral door gebrek aan onderzoeksgegevens, niet in staat een alomvattend en gefundeerd investeringsplan voor de ontwikkeling van de landbouw op langere termijn op tafel te leggen. Mansholt wees er verder op, dat de voedselvoorziening in 1946/47 hoofdzaak was. De distributie van voedingsmiddelen nam veruit het grootste deel van zijn tijd in beslag. Aan de landbouw zelf kwam hij nauwelijks toe. 28)

De gedachte aan een ontwikkelingsplan voor de landbouw was echter nog niet geheel van de baan. In opdracht van Mansholt stelde Horring, in zijn functie van raadadviseur, in oktober 1947 een *Voorlopige schets van een werkplan* op, dat een antwoord wilde zijn op de volgende vraagstelling: "Welke doeleinden behoren bij de landbouwpolitiek in Nederland richtinggevend te zijn en op welke wijze en met welke middelen kan het bereiken van deze doeleinden door de overheid worden bevorderd?" 29) Deze schets bood echter geen nieuwe gezichtspunten, zij het dat Horring, in overeenstemming met het beleid van de regering Beel, bij het opstellen ervan uitging van een door de overheid op strategische punten beïnvloede economie, in plaats van een rechtstreeks door de overheid geleide economie. Bij dit uitgangspunt paste naar zijn mening geen "landbouwplan in de gangbare betekenis van het woord", dat zou inhouden "een kwantitatief uitgewerkt plan voor de produktie, de invoer en de uitvoer, alsmede voor de te verrichten investeringen". Overigens bedoelde Horring met zijn voorlopige schets niet meer dan "een poging om de aanvatting, zoals mij die wenselijk toeschijnt, enigermate te concretiseren".

Van een verdere uitwerking van deze schets tot een werkplan, dat als grondslag zou kunnen dienen voor het te voeren beleid, is het niet gekomen. In zijn vergadering van 12 december 1947 stemde het Algemeen Bestuur van het LEI er mee in, dat Horring de opdracht van Mansholt zou uitvoeren in zijn hoedanigheid van raadadviseur, met dien verstande dat de vertegenwoordigers van de Stichting voor den Landbouw in het Algemeen Bestuur die opdracht aangrepen om hun reeds bestaande bezwaren tegen het raadadviseurschap van Horring opnieuw naar voren te brengen. Zij spraken de vrees uit dat, wanneer het uiteindelijk te publiceren plan door zijn politieke implicaties niet de instemming zou hebben van de landbouworganisaties, men het gevaar

zou lopen, dat Horrings naam als directeur van het LEI in landbouwkringen in het gedrang zou komen. Dit leidde er toe, dat in een op 17 maart 1948 gehouden bespreking tussen vertegenwoordigers van de Stichting voor den Landbouw en het Ministerie van Landbouw de Stichting er voor pleitte de aan Horring verstrekte opdracht terug te nemen. Daarna zou het LEI-bestuur deze opdracht opnieuw aan Horring, maar dan in zijn functie van directeur van het LEI, moeten verlenen, zodat de Stichting zou kunnen meewerken aan de opstelling van het plan. 30) Dit is niet gebeurd. Uit het verslag van de vergadering van 6 april 1948 van het Algemeen Bestuur van het LEI blijkt, dat de idee van een ontwikkelingsplan voor de landbouw op langere termijn geen enkele prioriteit meer had. Horring merkte volgens het verslag op, "dat het geen zin heeft nu met een plan te komen, terwijl men nog geen vaste grond heeft. Bovendien heeft hij op het ogenblik persoonlijk zeer weinig tijd voor dit omvangrijke onderzoek". 31) Men besloot voorlopig een afwachtende houding in te nemen. 32) Per 1 oktober 1948 zou Horring het raadadviseurschap neerleggen, omdat dit niet langer te verenigen was met zijn functie van LEI-directeur.

Overigens, de door Mansholt aan Horring verstrekte opdracht accentueerde natuurlijk de intussen al benarde positie van de afdeling Agrarische Plannen. Het hoofd van de afdeling, Van der Meer, reageerde dan ook zeer ontstemd. Horrings voorlopige schets van een werkplan vond hij "praematuur en niet aan de orde. Aan de orde is de eerst ingediende "Toelichting" tenzij alsnog overtuigend wordt aangetoond, dat dit niet verantwoord is en in strijd met de voorlopige schets. (...) Resumerende constateer ik, dat thans de toelichting, zij het ook nog eniger mate aangevuld, dient uit te gaan, tenzij kan worden aangetoond, dat dit zinloos is. Waarschijnlijk is dit niet, aangezien dan moet worden vastgesteld, dat de Commissie voor Mechanisatie en Ruilverkaveling plus mijn voorganger ongeveer drie kwart jaar hebben gewerkt aan een nutteloze zaak". 33) Het baatte hem niet en kort daarna viel het doek voor de afdeling Agrarische Plannen.

Tot slot de reacties vanuit de Tweede Kamer. Ook van die zijde werd kritiek geleverd en wel, bij de behandeling van de landbouwbegroting 1948 34), op het streven naar kostprijsverlaging door middel mechanisatie en verkaveling. Anders dan in de Memorie van Toelichting werden in het Voorlopig Verslag als doeleinden die op korte termijn zouden moeten worden bereikt, genoemd: produktieverhoging en het verkrijgen van een redelijk inkomen voor de werkers in het landbouwbedrijf door lonende prijzen voor de produkten. Het bereiken van deze doeleinden mocht niet worden belemmerd door het streven naar kostprijsverlaging, dat daarnaast dringend noodzakelijk werd geacht. Gesteld werd dat mechanisatie en verkaveling pas op de lange duur een betekenende invloed zouden hebben op de kostprijzen. Verder werd opgemerkt dat de minister kennelijk de resultaten van deze maatregelen in ons land met zijn zeer groot aantal kleine en middelgrote bedrijven overschatte. In zijn Memorie van Antwoord aan de Kamer benadrukte Mansholt daarentegen de noodzaak

van produktieverhoging en kostprijsverlaging, zowel in het algemeen belang (verschaffen van voldoende voedsel tegen redelijke prijzen) als in het bijzonder in het belang van de landbouw zelf (versterken van de concurrentiepositie met het buitenland). Kostprijsverlaging kon naar zijn mening bijdragen aan inkomensverbetering en zou daartoe op den duur zelfs een voorwaarde vormen. Hij erkende wel dat mechanisatie en rationalisatie pas op langere termijn resultaten konden opleveren.

De discussie werd voortgezet tijdens de mondelinge behandeling van de begroting, die plaatsvond in december 1947. Volgens de VVD-er F. den Hartog lag de moeilijkheid in het feit dat, door kostprijsverlaging als middel om een redelijk inkomen in de landbouw te verzekeren voorop te stellen, de kosten voor de baten zouden moeten uitgaan. Hij merkte op dat vooral de kleine boeren door gebrek aan financiele middelen niet in staat waren de voor mechanisatie en rationalisatie noodzakelijke investeringen op te brengen. Daarom was het naar zijn mening in de eerste plaats van belang een redelijk inkomen te verzekeren, wilde men in het algemeen de verbeteringen, die op den duur zouden moeten leiden tot kostprijsverlaging, kunnen doorvoeren. 35) Dit standpunt werd door de meeste andere partijen gedeeld. Chr. van den Heuvel (ARP) wees bovendien op het naar zijn mening reeds zeer kapitaalintensieve karakter van de landbouw (sic!). Men moest buitengewoon voorzichtig zijn met het verder vergroten van deze intensteit door mechanisatie, vooral met het oog op werkloosheid, en hij vroeg de minister daarmee rekening te willen houden bij de opstelling van het zesjarenplan. 36) In feite kreeg Mansholt alleen steun van de PvdA, zijn eigen partij. Maar ook A. Vondeling, die uitgebreid inging op de eisen waaraan het op te stellen plan volgens hem zou moeten voldoen, noemde als belangrijkste produktievoorwaarde ("het begin- en eindpunt van ons streven") een sociaalrechtvaardig loon voor boer en arbeider. 37)

In zijn repliek hield Mansholt vast aan produktieverhoging en kostprijsverlaging als de belangrijkste doelstellingen van het te voeren beleid. Het Zesjarenplan noemde hij "een ontwikkelingsplan voor de toekomst, dat op een brede basis moet staan, vooral in dit opzicht, dat wij goed moeten nagaan wat voor de Nederlandse landbouw noodzakelijk is en welke plaats hij zal moeten innemen. Dit is een zeer omvangrijke arbeid, waarvan de concretisering mede door de weinige beschikbare krachten hinder ondervindt. In de tweede plaats is de toekomst en ook de situatie op het ogenblik nog onzeker. Er vinden grote verschuivingen plaats, die niet van tijdelijke aard, maar structuurwijzigingen zijn. Wij zullen deze wijzigingen moeten analyseren en hieruit onze conclusies moeten trekken. Daarvoor zullen een omvangrijke studie en de verwerking van veel gegevens nodig zijn. Toch hoop ik echter, dat het mogelijk zal zijn een ontwikkelingsschema op te stellen in de loop van het zittingsjaar". 38)

In het licht van de hiervoor gegeven analyse van het ontwerp-Zesjarenplan zijn deze uitspraken van Mansholt gemakkelijk te plaatsen. De opstelling van het plan

was op een mislukking uitgelopen en ook de door Horring opgestelde schets van een werkplan inspireerde niet tot een hernieuwde activiteit op dit punt. Bovendien was de rol van de afdeling Agrarische Plannen uitgespeeld. Mansholt zal onder andere hierop gedoeld hebben toen hij (in bovenstaand citaat) sprak van de "weinige beschikbare krachten", waarvan de uitwerking van het plan hinder ondervond. Uit bedoeld citaat komt verder duidelijk naar voren dat Mansholt al afstand had genomen van het Zesjarenplan en van zijn eerdere uitspraken daarover c.q. toezeggingen aan de Tweede Kamer. Zijn tamelijk omslachtige uiteenzetting van de moeilijkheden die bij de opstelling van een dergelijk ontwikkelingsplan zouden moeten worden overwonnen, staat namelijk in schril contrast met de zelfverzekerde houding die hij enkele maanden daarvoor nog innam in bijvoorbeeld het interview met *Het Vrije Volk* en waarvan ook de meergenoemde passage in de Troonrede getuigt.

Al met al kan worden vastgesteld dat het Zesjarenplan eind 1947 al definitief van de baan was. Pas een jaar later echter, in november 1948, deelde Mansholt desgevraagd aan de Tweede Kamer mede, dat hij voorlopig afzag van het indienen van een investeringsplan voor de landbouw. De internationale situatie had zich naar zijn mening zodanig ontwikkeld, dat het niet mogelijk was een concreet plan als aanvankelijk door hem bedoeld, in te dienen. Zowel de voorbereiding van de Economische Unie met België en Luxemburg als het Marshall-plan toonden volgens hem aan dat zulks vooralsnog niet mogelijk was. 39) Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

Tijdens de conferentie op het Château d'Ardennes in juni 1948 over de voorbereiding van de Benelux werd tussen de drie landen in principe het volgende overeengekomen:

1. terugkeer naar een stelsel van vrije consumptie;
2. vermindering van de subsidies op produktie en consumptie;
3. coördinatie van de investeringen;
4. handhaven van het monetaire evenwicht.

Punt 3 lijkt in dit verband het meest van belang. Anders dan in Nederland fungeerde de Belgische landbouw, die in betekenis sterk werd overvleugeld door de industrie, hoofdzakelijk als leverancier van voedingsmiddelen aan de eigen bevolking en vervulde hij een passieve rol op de betalingsbalans. Men streefde ernaar het verband tussen het binnenlandse prijspeil en dat op de wereldmarkt niet te verbreken. De kostprijzen van de land- en tuinbouwprodukten lagen in Nederland over het algemeen ook lager dan in België. De Belgen waren bevreesd dat zij hiervan in het kader van de Benelux nadeel zouden ondervinden. 40) Verdere kostprijsverlaging in Nederland door middel van omvangrijke investeringen in het kader van een landbouwinvesteringsplan zou de positie van de Belgische landbouw ten opzichte van de Nederlandse landbouw verder kunnen verzwakken. Mansholt lijkt deze situatie te

hebben aangegrepen om daaraan - achteraf - de mislukking van het Zesjarenplan toe te schrijven. Gelet op de afspraken in Benelux-verband was het tot uitvoering brengen van een grootscheeps investeringsplan onmogelijk, indien niet tevens van Belgische zijde een vergelijkbare en onderling gecoördineerde investeringspolitiek zou worden gevoerd. En dit laatste was niet het geval. Toch ging het hier in de eerste plaats om een gelegenheidsargument, omdat de inspanningen binnen het Ministerie van Landbouw om te komen tot een landbouwinvesteringsplan reeds geruime tijd waren gestaakt.

De verwijzing naar het Marshall-plan is minder duidelijk. In de op 2 juli 1948 getekende overeenkomst tot economische samenwerking met de Verenigde Staten van Amerika verplichtte Nederland zich te trachten om de ontwikkeling van de agrarische produktie op gezonde economische grondslag te bevorderen en tevens om bepaalde produktieniveaus te bereiken. 41) Deze doelstellingen verstonden zich zeer wel met die van het ontwerp-Zesjarenplan. Het zou voor de hand hebben gelegen de Marshall-hulp te gebruiken om onderdelen van een dergelijk algemeen landbouwinvesteringsplan te financieren. Maar dat gebeurde niet. In plaats daarvan werden afzonderlijke projecten voor financiering voorgedragen. Ook hieruit blijkt dat Mansholts verwijzing naar de internationale situatie veeleer gezien moet worden als de erkenning van het feit, dat men er binnen zijn departement niet in was geslaagd een algemeen investeringsplan voor de landbouw op te stellen.

3.4. Samenvatting en conclusie

Het Zesjarenplan voor de landbouw, dat in oorsprong een landbouwmechanisatieplan was, werd opgesteld als een instrument dat gericht was op het realiseren van de belangrijkste doelstellingen van het landbouwbeleid in de eerste jaren na de oorlog. Deze doelstellingen waren produktieverhoging en kostprijsverlaging, teneinde de voedselvoorziening van de bevolking veilig te stellen en de export van agrarische produkten naar het buitenland te bevorderen (herstel van de betalingsbalans). In de visie van Mansholt beoogde het plan een radicale aanpassing aan de door verschillende oorzaken sterk in het nadeel van de Nederlandse land- en tuinbouw gewijzigde (internationale) omstandigheden voor produktie en afzet. Een krachtig streven naar verdere mechanisatie van de land- en tuinbouw was daartoe naar zijn mening een eerste vereiste. De opzet van het Zesjarenplan bleef niet beperkt tot maatregelen ten behoeve van de mechanisatie, maar het omvatte in zijn laatste versie (van juni 1947) een breed scala van investeringen - tot een totaalbedrag van f 3167,7 mln - gericht op verbetering van de structuur van de land- en tuinbouw (inclusief de agrarische produktenverwerkende industrie, de bosbouw en de visserij). Het ontbreken van een duidelijke samenhang tussen deze investeringen, het ontbreken ook van inzicht in hoe deze investeringen zouden moeten worden gerealiseerd (in de toelichting op het

investeringsschema was geen hoofdstuk over de uitvoering van het plan opgenomen) en het gebrek aan economische onderbouwing van de noodzakelijk geachte investeringen tekenen in feite de zwakte van het plan, zoals door Horring werd aangetoond. De kritiek van Horring is stellig van grote betekenis geweest voor de uiteindelijke mislukking van het Zesjarenplan. Kenmerkend voor het ontwerp-plan is voorts, dat het niet geschraagd werd door een duidelijke politieke visie op de toekomstige structuur van de landbouw. Men wilde kostprijsverlaging en produktieverhoging, maar wat de gevolgen daarvan zouden (moeten) zijn voor bijvoorbeeld de bedrijfsgrootte en de werkgelegenheid op het platteland werd niet duidelijk gemaakt. Het ontbreken van een politieke visie moet wellicht worden toegeschreven aan het feit dat het plan in de eerste plaats toch bedoeld was als een stelsel van financiële meerjarenramingen ter onderbouwing van de begroting van het Ministerie van Landbouw. Het planisme, dat in de eerste naoorlogse jaren opgeld deed, speelde bij de opstelling van het plan geen enkele rol. Verder bestond over de noodzaak van het voeren van structuurbeleid geenszins politieke overeenstemming. In de Tweede Kamer werden van verschillende kanten bedenkingen geuit tegen, wat men vreesde, een eenzijdig accent op kostprijsverlaging op langere termijn boven inkomensverbetering voor boeren en tuinders op korte termijn. Ook bij de landbouworganisaties was geen animo voor het voeren van structuurbeleid. De door Mansholt zelf in november 1948 genoemde argumenten (te weten de voorbereiding van de Benelux en het Marshall-plan) waren weinig meer dan gelegenheidsargumenten, die achteraf werden aangevoerd ter rechtvaardiging van het niet doorgaan van het plan. Het niet doorgaan van het plan verhinderde echter niet dat bepaalde onderdelen daarvan wel tot uitvoering kwamen, zoals bijvoorbeeld het subsidiëren van de kosten van in coöperatief verband aangeschafte werktuigen. Langs die weg en ook via het uitdragen van de aan het plan ter grondslag liggende opvattingen, mag worden aangenomen, dat het Zesjarenplan een niet onbetekende invloed heeft uitgeoefend op de snelle ontwikkeling van de mechanisatie in de daaropvolgende periode. Afsluitend kan worden vastgesteld, dat het Zesjarenplan beschouwd kan worden als de eerste naoorlogse poging in Nederland tot het voeren van een structuurbeleid ten behoeve van de land- en tuinbouw.

4. EXPANSIE EN ONTWIKKELING: HET MEERJARENPLAN VOOR RUILVERKAVELING EN ANDERE CULTUURTECHNISCHE WERKEN IN NEDERLAND

In het vorige hoofdstuk bleek hoe in de eerste jaren na de oorlog de kiem werd gelegd voor een overheidsbeleid dat gericht was op produktiviteitsverhoging door middel van rationalisatie en mechanisatie van de agrarische bedrijfsvoering. Het landbouwstructuurbeleid kwam in de loop van de jaren vijftig onder intussen gewijzigde omstandigheden (nationaal èn internationaal) tot ontwikkeling, of beter gezegd: het kreeg politieke voet aan de grond. De krachtige economische en industriële expansie die zich na het voltooien van de wederopbouw rond 1950 inzette, speelde daarbij een prominente rol. Zij ging gepaard met zich wijzigende prijsverhoudingen van agrarische produkten en produktiemiddelen, die de structuur van de agrarische produktie niet onberoerd lieten. Bovendien veranderden de woon- en leefomstandigheden van de agrarische bevolking. Het meest in het oog springende gevolg hiervan was wel de omvangrijke daling van de werkgelegenheid in de landbouw, gepaard aan de snelle mechanisatie van de agrarische bedrijfsvoering. De overheid zag het als haar taak dit proces in het kader van het landbouwstructuurbeleid zowel te stimuleren als te begeleiden.

De ruilverkaveling - in ruime zin: de cultuurtechnische werken - vormde in de jaren vijftig het belangrijkste instrument van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. De behoefte aan en de belangstelling voor ruilverkaveling namen in deze periode snel toe. Parallel hieraan evolueerde het instrument van een louter cultuurtechnische, sterk in het teken van de werkverschaffing staande ingreep ten behoeve van de landbouw naar een uitgebreid samenstel van maatregelen, gericht op een algehele ontwikkeling van plattelandsgebieden. Omdat de behoefte aan ruilverkaveling de jaarlijkse financiële en technische capaciteit vele malen te boven ging, vond een bezinning plaats op vraagstukken als de onderlinge prioriteitsbepaling van ruilverkavelingsbehoeftige gebieden, de gewenste jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte en het daaruit voortvloeiende beslag op de rijksbegroting. Het resultaat van deze bezinning vond zijn neerslag in het door de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) opgestelde *Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland*, dat in 1958 werd gepubliceerd. 1) In dit hoofdstuk worden de totstandkoming van en de besluitvorming over het Meerjarenplan, alsmede de betekenis daarvan voor de voortgang van het ruilverkavelingsbeleid geanalyseerd. 2)

4.1. Beknopte inhoud van het meerjarenplan

De CCC begon het Meerjarenplan met een algemene beschouwing over de toekomstige ontwikkeling van de land- en tuinbouw. Zij plaatste deze beschouwing tegen de

achtergrond van "de onafwendbare noodzaak tot voortgaande versterkte rationalisatie en kostprijsverlaging", teneinde de arbeidsproduktiviteit op de landbouwbedrijven op te voeren (*Meerjarenplan*, p. 22). De agrarische beroepsbevolking zou verder moeten afnemen, evenals het aantal zeer kleine bedrijven. Intensivering zou volgens de CCC geen algemene oplossing van het zogenaamde kleine boerenvraagstuk kunnen zijn. Dit betekende niet, dat er voor het kleine bedrijf als zodanig geen perspectief meer zou bestaan, maar een te groot aantal daarvan zou de bestaande overschotproblemen ten aanzien van agrarische veredelingsprodukten alleen maar vergroten. Behalve in intensivering zou de oplossing dan ook vooral gevonden moeten worden in bedrijfsvergroting en bedrijfsbeëindiging. De commissie veronderstelde, dat van de bestaande bedrijven beneden de 12 à 15 ha wellicht de helft zich in de komende 20 à 30 jaar door middel van intensivering en/of bedrijfsvergroting een redelijk bestaan zou kunnen verwerven. De andere helft zou zichzelf opheffen of bij opvolging verdwijnen, terwijl, zo hoopte de CCC, slechts een zeer klein deel van de betrokken agrarische ondernemers genoegen zou moeten nemen met een laag arbeidsinkomen (pp. 22-24).

Mede op grond van deze overwegingen meende de CCC dat een bepaalde ruilverkaveling alleen zinvol was, indien aan een vijftal voorwaarden zou zijn voldaan. Het betrof drie algemene en twee bijzondere voorwaarden. Als algemene voorwaarden stelde de CCC dat het behoud van de agrarische bestemming van een gebied in de eerste 30 à 40 jaar noodzakelijk was, dat de bedrijfsstructuur van een gebied een economisch en planologisch verantwoorde uitvoering van een ruilverkaveling mogelijk moest maken (waarmee bedoeld werd dat in gebieden met zeer veel kleine bedrijven - dat wil zeggen meer dan 50 à 60 bedrijven van 1-10 ha per 1000 ha cultuurgrond - voorshands geen ruilverkaveling zou kunnen plaatsvinden) en dat er waarborgen moesten zijn voor een redelijk gebruik en beheer van de nieuwe toestand na ruilverkaveling. De bijzondere voorwaarden hielden in dat de uitvoering van de ruilverkaveling gepaard diende te gaan met een relatief gunstig investeringseffect, zijnde de verhouding tussen de geïnvesteerde gelden en de te verwachten baten, en dat een aanzienlijke verbetering van de algehele economische en maatschappelijke toestand in het betrokken gebied mogelijk moest zijn (pp. 27-29 en 31-38).

Elk van de in beschouwing te nemen gebieden zou aan deze vijf criteria moeten worden getoetst. Vervolgens diende de relatieve urgentie van de voor ruilverkaveling in aanmerking komende gebieden te worden bepaald aan de hand van de bijzondere voorwaarden (investeringseffect en maatschappelijke achterstand). De CCC kende daarbij de hoogste urgentie toe aan de gebieden met een hoog investeringseffect en een grote maatschappelijke achterstand; daarna kwamen de gebieden met een hoog investeringseffect en een geringe maatschappelijke achterstand en ten slotte de gebieden met een laag investeringseffect en een grote maatschappelijke achterstand.

Bij de urgentiebeoordeling kende de CCC naar verhouding dus wat meer gewicht toe aan het investeringseffect dan aan de maatschappelijke achterstand (pp. 38-42).

De CCC baseerde het Meerjarenplan op het volgende beleidsmodel: krachtige opvoering van de rationalisatie bij een gelijkblijvende nationale agrarische bruto produktie. De keuze van dit model hield onder andere in dat produktieverhogende cultuurtechnische verbeteringswerken als ontginningen en watervoorzienings- en grondverbeteringswerken niet of niet langer voor uitvoering in ruilverkavelingsverband in aanmerking zouden komen. Daarnaast was nog sprake van het - overigens alleen voor zover de grondreserve in een ruilverkaveling dit toeliet - door middel van een bestemmingswijziging uit cultuur nemen van gronden met een van nature laag voortbrengend vermogen. De CCC noemde in dit verband onder andere het omzetten van submarginale gronden in produktiebos of recreatiegebieden; daarnaast wees zij op het belang van het veiligstellen van natuurgebieden. Anderzijds bleef ook het aanwinnen (c.q. het inpolderen) van nieuwe gronden met een hoge natuurlijke vruchtbaarheid gewenst. Bedrijfsvergroting en de daarmee samenhangende extensivering van de agrarische produktie noodzaakten, aldus de CCC, tot voortzetting van de relatieve en absolute daling van de agrarische beroepsbevolking. Daarom achtte zij een redelijke conjunctuur in de industrie een absolute vereiste voor het verwezenlijken van dit model (pp. 43-45).

Volgens de CCC kwamen 1,5 mln ha cultuurgrond voor ruilverkaveling in aanmerking. Zij ontwierp drie alternatieve stemmingsprogramma's, volgens welke deze oppervlakte in 30, 40 of 50 jaar zou kunnen worden gerealiseerd. Het Meerjarenplan zelf had overigens alleen betrekking op de periode 1960-1970 en niet op de jaren daarna. De drie programma's hielden in dat in de genoemde periode ruilverkavelingen met een gezamenlijke oppervlakte van respectievelijk 675.000, 440.000 of 355.000 ha in uitvoering zouden worden genomen. De daarvoor benodigde investeringen werden geraamd op jaarlijks respectievelijk f 160 mln, f 122 mln en f 110 mln. 3) De CCC sprak zich niet uit voor een van deze drie programma's: "Welk programma in de komende tien jaar moet worden uitgevoerd dient door de regering in gemeen overleg met de Staten-Generaal te worden beslist" (pp. 46-51, citaat p. 50). In de gebieden die niet binnen afzienbare tijd voor ruilverkaveling in aanmerking zouden komen was het naar het oordeel van de CCC gewenst om vooruitlopend op latere ruilverkaveling de ontsluiting en de waterbeheersing te verbeteren, teneinde de ergste knelpunten weg te nemen. De uitvoering van deze werken door gemeenten en waterschappen zou volgens de CCC in de periode 1960-1970 gemiddeld f 31 mln per jaar vergen, waarvan f 14 mln voor ontsluiting en f 17 mln voor waterbeheersing (pp. 53-56). In voorkomende gevallen zou ook administratieve ruilverkaveling of ruilverkaveling bij overeenkomst uitkomst kunnen bieden (pp. 62-64).

Tegen onderdelen van het Meerjarenplan werden twee minderheidsnota's uitgebracht. J.Ph. Elzerman, adviserend lid van de CCC namens het Ministerie van Fi-

nanciën, keerde zich door middel van een minderheidsnota tegen de conclusies inzake de oppervlakte cultuurgrond, waarvoor ruilverkaveling urgent werd geacht, en het tempo waarin deze oppervlakte in uitvoering zou moeten worden genomen. Deze conclusies waren zijns inziens onvoldoende onderbouwd. In dit verband stelde hij onder andere, dat de doelstellingen van het voor de komende jaren te voeren ruilverkavelingsbeleid te weinig waren getoetst aan andere algemeen economische prioriteiten. Gelet op de overschotten van agrarische produkten, waardoor naar zijn mening het landbouwbeleid niet ongewijzigd kon worden voortgezet, en de onzekerheden ten aanzien van het nationaal-economisch rendement van ruilverkavelingen, leek het hem niet verantwoord dergelijke grote bedragen in ruilverkavelingen te investeren als door de meerderheid van de CCC werd geadviseerd. Elzerman achtte voortzetting van de ruilverkavelingsactiviteit slechts aanvaardbaar, indien deze beperkt bleef tot de ca. 700.000 ha meest urgente gebieden. Daarnaast bepleitte hij meer aandacht voor cultuurtechnische verbeteringen buiten ruilverkavelingsverband (pp. 66-68).

J.W. Wellen, secretaris van de NCB en adviserend lid van de CCC namens het agrarisch bedrijfsleven, diende een minderheidsnota in waarin hij uitdrukking gaf aan zijn bezwaren tegen de algemene beschouwingen in het Meerjarenplan over de toekomstige ontwikkeling van de agrarische bedrijfsstructuur. Het was zijns inziens niet te verwachten dat binnen 20 à 30 jaar de helft van de bedrijven beneden 12 à 15 ha zou moeten verdwijnen. Met name op de gemengde bedrijven van 8-10 ha zou in de toekomst, dank zij de varkens- en kippenhouderij, in grote delen van Nederland een redelijk bestaan kunnen worden opgebouwd. Wellen maakte daarom ook bezwaar tegen de norm van 50 à 60 landbouwbedrijven van 1-10 ha per 1000 ha cultuurgrond, die zijns inziens veel te algemeen was, gelet op de sterk uiteenlopende bedrijfstypen in Nederland. In het verlengde hiervan maakte Wellen ook bezwaar tegen de wijze waarop het investeringseffect was berekend en bepleitte hij het bepalen van de urgentievolgorde van ruilverkavelingen op provinciaal niveau (pp. 69-70).

4.2. Omgevingsfactoren

Omstreeks 1950 was het herstel van de oorlogsschade vrijwel voltooid en kwam er een einde aan de tijd van schaarste en gebrek. Dreigde het herstelproces aanvankelijk stuk te lopen op een tekort aan buitenlandse betaalmiddelen (met name dollars), dank zij de in het kader van het Europees Herstelprogramma ontvangen Marshall-hulp kon deze dreiging met succes worden afgewend. De Marshall-hulp stelde Nederland en de andere Westeuropese landen in staat het herstel van het produktie-apparaat voort te zetten en zelfs te versnellen, en tevens de voorwaarden voor economische expansie te scheppen. Ten opzichte van 1938 (= 100) bedroeg de industriële produktie in 1949 126, de agrarische produktie (1949/50) 104, de industriële arbeidsproduktiviteit

88 en de uitvoer naar volume 97%. Er ontstond een zeker evenwicht tussen vraag en aanbod van goederen, dat het mogelijk maakte de distributie van zowel produktie- als consumptiegoederen in 1949 nagenoeg volledig af te schaffen; alleen voor koffie en industriële brandstoffen bleven de distributiemaatregelen nog enkele jaren van kracht. Ook kon in 1949/50 het stelsel der prijsbeheersing grotendeels worden afgeschaft (Brouwers, 1955: 85-86).

De fase van het economisch herstel ging over in die van economische groei. Daardoor veranderde ook de economische politiek van de overheid van karakter: herstelpolitiek werd groeipolitiek, waarbij het accent in toenemende mate op het stimuleren van de industriële produktie en export kwam te liggen. Brouwers (ibidem: 86) stelde het als volgt: "De verdelende schaarstepolitiek werd expansieve structuurpolitiek. Industrialisatie en bevordering van het internationale handelsverkeer werden de kernpunten van het economisch beleid". Dit beleid werd verwoord in een reeks van in totaal acht industrialisatienota's, waarvan de eerste in 1949 verscheen en de laatste in 1963. De industrialisatie van de Nederlandse economie werd noodzakelijk geacht met het oog op het scheppen van werkgelegenheid voor de snel groeiende beroepsbevolking en met het oog op herstel van evenwicht op de betalingsbalans. De overheid probeerde deze doelstellingen te bereiken door het scheppen van gunstige voorwaarden voor particuliere investeringen. Zij deed dit door middel van een politiek gericht op loon- en prijsmatiging, teneinde de internationale concurrentiepositie van Nederlandse produkten te verbeteren, en door middel van meer direct werkzame maatregelen, zoals belastingfaciliteiten, overheidsdeelname in bedrijven en het stimuleren van het technisch-wetenschappelijk onderzoek.

In het kader van het regionale industrialisatiebeleid werd bijzondere aandacht besteed aan gebieden met een ernstig tekort aan werkgelegenheid in verhouding tot de groei van de bevolking. Het uitgangspunt van dit beleid was spreiding van de industrialisatie door regionale concentratie. Aanvankelijk was het beleid gericht op een negental zgn. ontwikkelingsgebieden, hoofdzakelijk gelegen in het noordoosten en zuiden van het land. De uit de industrialisatie van deze gebieden voortvloeiende nieuwe werkgelegenheid diende de dalende werkgelegenheid in de landbouw en de geringe migratie van arbeidskrachten naar andere landsdelen te compenseren. Dit werd bevorderd door een algemene verbetering van het vestigingsklimaat, met name door het verbeteren van de verkeersvoorzieningen binnen de ontwikkelingsgebieden en met de rest van Nederland, en door het subsidiëren van de aanleg van industrieterreinen in een aantal speciaal daartoe aangewezen, ten dele ook buiten de ontwikkelingsgebieden liggende, industrialisatiekernen (Ministerie van Economische Zaken, 1950: 18).

Bij een herijking van het regionale industrialisatiebeleid in 1958 werden de ontwikkelingsgebieden vervangen door zgn. probleemgebieden. Het beleid werd in sterkere mate dan voorheen gericht op spreiding van de industrialisatie over geheel

Nederland. Het bevorderen van een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling, dat wil zeggen het verminderen van de bestaande druk op de Randstad, stond daarbij voorop. Dit vroeg onder andere om een andere beoordeling van de migratie als middel ter bestrijding van regionale werkloosheid en wel in die zin, dat migratie in het vervolg eerder werd afgeremd dan aangemoedigd. De keuze van de probleemgebieden was, uitgaande van de veronderstelling dat door ruilverkaveling een versnelde afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw plaatsvond, mede gebaseerd op een wederzijdse afstemming van het ruilverkavelingsbeleid en het regionale industrialisatiebeleid. Het bestaande instrumentarium onderging slechts weinig verandering (Ministerie van Economische Zaken, 1958: 39-49). De ruimtelijke aspecten van het beleid inzake spreiding van de bevolking en de bestaansbronnen werden verder uitgewerkt in de (eerste) *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland.* De ruilverkaveling werd daarin gezien als een instrument ter verbetering van de ruimtelijke structuur van het platteland, met name met het oog op het scheppen van mogelijkheden voor een rationele agrarische produktie (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960).

Het (regionale) industrialisatiebeleid was succesvol; de taakstellingen van de industrialisatienota's werden vrijwel steeds overschreden. Afgezien van enkele korte inzinkingen was er gedurende de jaren vijftig sprake van volledige werkgelegenheid en van een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Beide inzinkingen, in de jaren 1952 en 1956/57, waren een gevolg van overbesteding en werden door de regering met bestedingsbeperkende maatregelen bestreden.

De snelle economische en technische ontwikkelingen na de oorlog brachten landbouw en platteland in een stroomversnelling (Maris & Rijneveld, 1963). De (regionale) industrialisatie leidde tot een sterke uitbreiding van de niet-agrarische werkgelegenheid en tot een aanzienlijke verhoging van het loonniveau, ook in de landbouw. De gevolgen hiervan waren een forse vermindering van de agrarische beroepsbevolking (aanvankelijk vooral door het uittreden van landarbeiders, later gevolgd door de boerenzoons) en een sterke mechanisatie van de land- en tuinbouw. Gegevens over deze ontwikkeling zijn te vinden in hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.2.

Over de doelstelling van het te voeren landbouwbeleid bestond weinig verschil van mening; over de uitwerking daarvan des te meer. De algemene doelstelling van het beleid was het scheppen van zodanige economische voorwaarden, dat de landbouw in staat was de grootst mogelijke bijdrage aan de nationale welvaart te leveren, een en ander met inachtneming van een redelijke mate van bestaanszekerheid op het goed geleide, sociaal en economisch verantwoorde bedrijf. Het verwezenlijken van het eerste deel van deze doelstelling hield in dat tegen zo laag mogelijke kosten per eenheid produkt diende te worden geproduceerd, teneinde de produktiviteit van de landbouw zo hoog mogelijk op te voeren. Hierop was het landbouwstructuurbeleid

gericht. Het verschaffen van een redelijke mate van bestaanszekerheid, het tweede deel van de doelstelling, werd nagestreefd door middel van het markt- en prijsbeleid.

Om met dit laatste te beginnen, toen in de loop van 1948 de voedselvoorziening al goeddeels was veiliggesteld en de rantsoenering van een aantal levensmiddelen (o.a. brood, melk en suiker) kon worden afgeschaft, besloot de regering af te stappen van het in de schaarstepolitiek passende stelsel van prijszetting, produktieregelingen en gegarandeerde afzet. Men schakelde over op een markt- en prijsbeleid dat enerzijds was gericht op aanpassing van de binnenlandse produktie (wat bovenal neerkwam op het stimuleren van de verbouw van voedergewassen in eigen land ter vervanging van krachtvoerimporten) en anderzijds beoogde de voorwaarden te scheppen voor het behalen van lonende bedrijfsuitkomsten. De kern van de voorgestane maatregelen vormde een stelsel van zogenaamde basisprijzen voor enkele belangrijke veredelingsprodukten met een vrije prijsvorming in de voorafgaande produktiestadia. Dit stelsel werd aangevuld met heffingen en toeslagen aan de grens om, ter bescherming van de binnenlandse bodemproduktie, de nadelige gevolgen van prijsschommelingen op de wereldmarkt op te vangen. De basisprijzen droegen, anders dan de tot dan toe gehanteerde garantieprijzen, het karakter van een streefprijs, die de overheid - bijvoorbeeld door middel van manipulatie van vraag en aanbod - zo goed mogelijk trachtte te benaderen. Naast het normale oogstrisico dienden de agrarische ondernemers in deze opzet dus tevens rekening te houden met zekere prijsrisico's. 4) Horring (1949: 189) noemde deze "nieuwe koers" in de landbouwpolitiek een *liberal-socialist solution*, want een koers "waarbij uitdrukkelijk wordt vastgehouden aan de geleide economie, terwijl hoofdzakelijk met behulp van het prijsmechanisme wordt getracht de gestelde doeleinden te verwezenlijken".

Ondanks enkele wijzigingen bleef het markt- en prijsbeleid gedurende de jaren vijftig op deze leest geschoeid. De basisprijzen, die op door het LEI uitgevoerde kostprijsberekeningen werden gebaseerd, namen in dit beleid een centrale plaats in. Met het oog op de bestaanszekerheid van degenen die werkzaam waren in de land- en tuinbouw, ging de discussie in het parlement en met de landbouworganisaties dan ook in toenemende mate over de hoogte van de basisprijzen en over de uitgangspunten voor de daaraan ten grondslag liggende kostprijsberekeningen. 5)

In het begin van de jaren vijftig waren er nog relatief weinig problemen. De land- en tuinbouw profiteerden van de gunstige conjunctuur in binnen- en buitenland. De export van agrarische produkten nam sterk toe onder invloed van de stijgende wereldmarktprijzen ten tijde van de Korea-crisis. In 1954 keerde het tij door dalende prijzen op de wereldmarkt en stijgende produktiekosten. Dit resulteerde in een - vooral vanaf 1956 - snel toenemende discrepantie tussen prijzen en kosten. In de periode 1953-1960 daalde het niveau van de producentenprijzen van landbouwprodukten exclusief de door de overheid verstrekte subsidies met ongeveer 5%, terwijl het niveau van deze prijzen inclusief subsidies met ongeveer 10% steeg. Daarentegen

steeg het prijspeil van de gezamenlijke kostenfactoren, met inbegrip van de gezinsarbeid, in dezelfde periode met ongeveer 30%. De belangrijkste prijsstijgingen waren die van arbeid en grond: de prijs van arbeid steeg van 1953-1960 met ruim 60%, terwijl de pachten met ongeveer 35% stegen. 6)

Het totaal van de prijssubsidies ging door bovengenoemde ontwikkeling met sprongen omhoog: van f 18 mln in 1954 naar f 100 mln in 1956 en f 300 à f 400 mln in de daarop volgende jaren, met een uitschieter van f 476 mln in 1958. 7) Het grootste deel van dit bedrag vloeide voort uit de garantie van de melkprijs, temeer daar men in de zuivelsector te maken kreeg met snelgroeiende overschotten. Bij de formatie van het vierde kabinet Drees gaf dit aanleiding tot politieke spanningen toen minister Mansholt extra financiële middelen eiste voor het voortzetten van het zuivelprijsbeleid. 8) Hij was het eens met de georganiseerde landbouw die bij de regering aandrong op herziening van de uitgangspunten van de kostprijsberekening, met name waar het ging om het doorberekenen van de sterk gestegen eigenaarslasten in de kostprijzen. Op 7 februari 1957 hielden de boeren een grote demonstratie in Utrecht (bekend als de "ruk aan de bel"). Het door het kabinet bereikte compromis kwam gedeeltelijk aan de wens van de boeren tegemoet. 9) In 1958 werd de melkprijsgarantie beperkt tot een melkproduktie van 5 mld kg per jaar.

4.3. Doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin

Tegen de in de voorgaande paragraaf geschetste achtergrond van industrialisatie van de Nederlandse economie en kostenstijging in de landbouw rijpte het landbouwstructuurbeleid. Men kwam in brede kring tot de overtuiging dat de problemen waarmee de landbouw had te kampen van structurele aard waren. Mansholt kreeg nu de politieke steun die hem tien jaar eerder, ten tijde van het *Zesjarenplan* ontbroken had. Hij kon een eerste begin maken met de uitwerking van een landbouwstructuurbeleid dat naar zijn overtuiging het voeren van een markt- en prijsbeleid in de toekomst goeddeels overbodig zou maken. 10) Kern van het beleid was dat de noodzakelijke verhoging van de produktiviteit bereikt diende te worden door middel van structuurveranderingen gericht op kostenverlaging; produktieverhoging diende - anders dan in de jaren veertig - zoveel mogelijk te worden vermeden. In het licht van de voortschrijdende mechanisatie betekende kostenverlaging primair het terugdringen van de arbeidskosten. Het zgn. kleine boerenvraagstuk stond volop in de belangstelling. Daarbij ging het om de op veel bedrijven - met name op de zandgronden - bestaande wanverhouding tussen het aantal arbeidskrachten en de oppervlakte cultuurgrond, waardoor het onmogelijk was een voldoende (d.w.z. paritair) inkomen te behalen. 11) De bestaande bedrijfsgroottestructuur stelde echter grenzen aan het rationeel gebruik van de snel toenemende bewerkingscapaciteit per arbeidskracht. Om

die reden zou de oplossing van het kleine boerenvraagstuk vooral gezocht moeten worden in een vermindering van het aantal arbeidskrachten per bedrijf en in vergroting van de bedrijfsoppervlakte. Kostenverlaging diende ook te worden bereikt door middel van het verbeteren van de externe produktie-omstandigheden (verkaveling, ontsluiting, waterbeheersing).

De instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin waren geenszins nieuw. Dit wordt duidelijk uit een korte historische terugblik op de eerste kiemen van het beleid aan het begin van deze eeuw. De overheidsbemoeiing met het agrarisch grondgebruik breidde zich toen in korte tijd sterk uit. Het accent lag daarbij op het doen uitvoeren van cultuurtechnische werken, namelijk waterbeheersings-, ontginnings- en ruilverkavelingswerken.

De negentiende eeuwse markeverdelingen, die tot doel hadden de ontginning van de tot de marken behorende woeste gronden te stimuleren, waren over het algemeen weinig succesvol geweest. De ontginningsactiviteiten namen geen hoge vlucht. Gebrek aan mest en kapitaal, en een laag rendement waren hiervan de voornaamste oorzaken. Verder speelde een rol, dat men bij de verdeling wel de billijkheid betrachtte, waardoor gronden van verschillende kwaliteit gelijkelijk werden toegewezen, maar onvoldoende oog had voor de eisen die het landbouwbedrijf stelde aan een doelmatige verkaveling. Ook werd vaak te weinig aandacht besteed aan de ontsluiting en de afwatering van de gronden. 12)

De ondoelmatige verkaveling waarin de markeverdelingen resulteerden, voegde zich bij de op tal van plaatsen in ons land voorkomende verspreide ligging en versnippering van de grondeigendom als gevolg van vererving. De nadelen van deze slechte verkaveling werden al vroeg in de negentiende eeuw onderkend; zelfs werd er aangedrongen op wettelijke maatregelen (Van den Noort, 1985a: 257-259). Toch duurde het nog tot na de landbouwcrisis van de jaren tachtig alvorens het verkavelingsvraagstuk in de belangstelling kwam te staan. De Staatscommissie van 1886 wees op de slechte verkaveling, zonder evenwel de regering te adviseren tot het nemen van maatregelen dienaangaande. Dat deed wel de Commissie Ontginning van het Nederlandsch Landbouw Comité, wier activiteiten in 1908 uitmondden in een compleet wetsontwerp inzake ruilverkaveling met bijbehorende memorie van toelichting, dat in 1910 aan de regering werd aangeboden (Nederlandsch Landbouw Comité, 1908). Niet in het minst door het ontbreken van eensgezindheid over de vraag of ruilverkaveling nu wel of niet als onteigening moest worden aangemerkt - de regering koos uiteindelijk voor het laatste - duurde het nog tot 1923 alvorens een ontwerp van wet bij de Staten-Generaal kon worden ingediend. Na de parlementaire behandeling trad deze eerste Ruilverkavelingswet op 1 december 1924 in werking. 13) De algemene leiding der werkzaamheden werd ingevolge de wet opgedragen aan een Centrale Commissie voor Ruilverkaveling. De Nederlandse Heidemaatschappij,

die zich reeds een aantal jaren met raad en daad met ruilverkaveling bezighield, werd belast met het secretariaat van deze commissie.

Omstreeks dezelfde tijd werden er belangrijke initiatieven genomen op het gebied van de uitbreiding en verbetering van de cultuurgrond. Het gebruik van kunstmest maakte het mogelijk grote oppervlakten woeste grond te ontginnen, waardoor met name in de zandgebieden bestaande bedrijven konden worden vergroot en nieuwe bedrijven gesticht. In 1919 stelde de regering een Commissie van advies inzake ontginning van woeste gronden in. Deze commissie had onder andere tot taak door middel van financiële steun aan particulieren het ontginnen van woeste gronden en het stichten van boerderijen daarop te bevorderen. Voorts werd in toenemende mate aandacht besteed aan het verbeteren van de ontwatering van landbouwgronden. Uit een door de Directie van den Landbouw (1917) opgesteld rapport was gebleken dat de ontwatering in grote delen van het land zeer veel te wensen overliet. Naar aanleiding hiervan werd in 1920, onder verantwoordelijkheid van de directeur-generaal van de Landbouw, het Rijksbureau voor de Ontwatering opgericht, met als belangrijkste taken een onderzoek in te stellen naar de nadelige gevolgen van een gebrekkige ontwatering voor de landbouw, plannen voor ontwatering op te stellen (of daartoe opdracht te geven), en eventueel ook toezicht te houden op de uitvoering van deze plannen. Naast het Rijksbureau werd een Rijkscommissie voor de Ontwatering ingesteld, die tot taak had de regering te adviseren omtrent maatregelen ter bevordering van de ontwatering.

De ontginnings- en ontwateringswerken werden sterk gestimuleerd door het opnemen - in 1921 - van een VIIe Titel in de Onteigeningswet. Daardoor werd een eenvoudige procedure in het leven geroepen voor, zoals de aanhef van deze titel luidt, "onteigening tot het verhogen van de opbrengst van gronden en ten behoeve van daarmede in verband staande werken ter verbetering van waterlozing en van watervoorziening van gronden". Vooral door de activiteiten van de krachtens deze Titel VII in de jaren twintig opgerichte ontginningsmaatschappijen werden in korte tijd grote oppervlakten woeste grond ontgonnen. In paragraaf 2.1.2. (met name in tabel 2.1.) is de betekenis hiervan voor de landbouwstructuur aangegeven.

De overheidsbemoeiingen met cultuurtechnische werken waren aanvankelijk vooral gericht op het opvoeren van het produktievermogen van de grond, teneinde minder afhankelijk te zijn van voedingsmiddelen uit het buitenland. De aanleiding daartoe was gelegen in de ervaringen met voedselschaarste en -distributie tijdens de Eerste Wereldoorlog, toen men vrijwel geheel was aangewezen op de voedselproduktie van eigen bodem. De overheidsbemoeiingen hadden tevens tot doel extra bestaansmogelijkheden te scheppen voor de groeiende plattelandsbevolking. Afvloeiing van de bevolkingsaanwas naar de steden kon daardoor worden tegengegaan. Aan de andere kant werden voor het uitvoeren van cultuurtechnische werken vaak werklozen uit de steden ingezet. Door de landbouwcrisis van de jaren twintig,

die een gevolg was van een overvloedig aanbod van produkten op de wereldmarkt, verviel de eerste doelstelling. De tweede bleef en kreeg, vooral tijdens de crisis van de jaren dertig, een extra accent: de cultuurtechniek werd vrijwel uitsluitend nog gezien door de bril van de door de overheid geleide werkverschaffing (later werkverruiming genoemd).

In 1935 werden de bestaande adviescommissies voor ontginning, ontwatering en ruilverkaveling samengevoegd tot de Centrale Cultuurtechnische Adviescommissie, vanaf 1938 de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) genaamd. Het Rijksbureau voor Ontwatering ging op in de nieuw gevormde Cultuurtechnische Dienst, ressorterend onder het Ministerie van Landbouw. 14) Deze dienst kreeg tot taak het bevorderen van de uitvoering van cultuurtechnische werken. De directeur van de Cultuurtechnische Dienst werd tevens benoemd tot secretaris van de CCC. In 1938 werd de Ruilverkavelingswet 1924 vervangen door een nieuwe wet, welke in 1941 al weer werd gewijzigd. 15) Een belangrijke verandering - buiten de wetswijziging om - was bovendien, dat vanaf 1942 de uitvoering van cultuurtechnische werken niet langer werd gesubsidieerd in het kader van de werkverruiming, maar als zogenaamd vrij werk. De subsidies werden sedertdien verstrekt door de Cultuurtechnische Dienst. 16)

Na de oorlog werd het instrumentarium verder uitgebreid. Bovendien werd het instrumentarium dienstbaar gemaakt aan het verwezenlijken van bepaalde opvattingen met betrekking tot de gewenste landbouwstructurele ontwikkeling. Het werkverruimingsaspect verdween geleidelijk naar de achtergrond. De eerste uiting van deze veranderingen was het tot stand komen in 1947 van de Herverkavelingswet Walcheren. 17) Dit betrof een speciale wettelijke regeling voor het herstel van de geïnundeerde gronden en van de landbouwbedrijven op dit eiland. Tevens diende het aantal landbouwbedrijven te worden verminderd, teneinde het tekort aan cultuurgrond op het eiland op te heffen en economisch verantwoorde bedrijven te kunnen stichten. Voor het bereiken van deze doelen werden de bepalingen van de Ruilverkavelingswet 1938 ten enenmale ontoereikend geacht. Ook werd de ruilverkavelingsprocedure te langzaam en te omslachtig bevonden, waardoor vertraging in de uitvoering der werkzaamheden zou kunnen ontstaan. 18) Vermeldenswaard is ook dat in 1951 met het oog op het verdere herstel en de verbetering van het produktieapparaat de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw in het leven geroepen werd. Daardoor werden de mogelijkheden van kredietverlening in de land- en tuinbouw verruimd. Het startkapitaal van het fonds was afkomstig van de zogenaamde tegenwaarderekening in het kader van de Marshall-hulp (Rapport van de Commissie Landbouwkrediet, 1960: 68-69).

De herverkavelingswerken in Zeeland betekenden een sterke stimulans voor de ontwikkeling van de ruilverkavelingstechniek. De ervaringen die hier werden opgedaan, werden verwerkt in de Ruilverkavelingswet 1954. 19) Deze wet bood in ver-

gelijking met de Ruilverkavelingswet 1938 een aantal verbeteringen en nieuwe regelingen, onder andere ten aanzien van de pacht, de grondverwerving en het landschap. Verder werd, door het opnemen van de mogelijkheid van toewijzing van kavels aan openbare lichamen, de nauwe samenhang tussen ruilverkaveling en planologie tot uitdrukking gebracht. Begin 1953 was reeds een subsidieregeling voor boerderijbouw in ruilverkavelingen (boerderijverplaatsing) en op grotere ontginningen (stichten van nieuwe bedrijven) van kracht geworden. 20) Behalve van de herverkavelingswerken in Zeeland ging ook van de werkzaamheden in het rivierengebied en in sommige tuinbouwgebieden een sterke voorbeeldwerking uit. In korte tijd evolueerde het instrument ruilverkaveling van een louter cultuurtechnische ingreep ten behoeve van de landbouw naar een samenstel van maatregelen gericht op integrale verbetering van het landelijk gebied. Er werd gesproken van de ruilverkaveling "nieuwe stijl" ter onderscheiding van de ruilverkaveling "oude stijl" die niet meer omvatte dan een samenvoeging van de eigendomspercelen (met pachtverhoudingen werd vrijwel geen rekening gehouden), de aanleg van veelal onverharde wegen en het verbeteren van de ontwateringstoestand. Het ging daarbij om gebieden van dikwijls beperkte omvang. De ruilverkaveling nieuwe stijl of *full dress* ruilverkaveling daarentegen had de pretentie van een algeheel ontwikkelingsplan voor plattelandsgebieden. Zij omvatte naast cultuurtechnische werken ook maatregelen als boerderijverplaatsing, bedrijfsvergroting, krotopruiming en de aanleg van utiliteitsvoorzieningen (waterleiding, electriciteit), alsmede maatregelen en voorzieningen ten behoeve van het landschap. De ruilverkaveling nieuwe stijl werd gezien als een belangrijk onderdeel van een programma van streekverbetering in tamelijk grote aaneengesloten gebieden met een vertraagde ontwikkeling en een laag welvaartsniveau. Teneinde de ruilverkavelingskosten zo laag mogelijk te houden werd meer en meer overgegaan op het mechanisch uitvoeren van de cultuurtechnische werken met behulp van onder andere bulldozer en dragline. Ook sociale overwegingen en de situatie op de arbeidsmarkt speelden hierbij een rol. Daarmee kwam er een einde aan de sedert de jaren twintig bestaande nauwe samenhang tussen cultuurtechniek en werkverschaffing. De cultuurtechnische werken bleven nog wel van belang in het kader van de aanvullende werkgelegenheid, met name ter bestrijding van de winterwerkloosheid in de landbouw. 21)

De taak en werkzaamheden van de Cultuurtechnische Dienst werden in dezelfde periode aanzienlijk uitgebreid. Alle overheidsactiviteiten op het gebied van het voorbereiden en uitvoeren van cultuurtechnische werken werden bij deze dienst geconcentreerd. 22) Medio de jaren vijftig werden de werkzaamheden ingedeeld in drie verschillende programma's, namelijk het normale, het bijzondere en het aanvullende programma. Het onderscheid tussen deze programma's had een begrotingstechnische achtergrond.

Het *normale programma* omvatte de ruilverkavelingen (A1-werken), de waterschaps- en gemeentewerken en de grotere ontginningen buiten ruilverkaveling (A2-werken), alsmede de boerenwerken. Onder de laatstgenoemde werken werden verstaan de cultuurtechnische verbeteringen (bijvoorbeeld met betrekking tot de detailontwatering of de bodemgesteldheid), die door de individuele ondernemers binnen hun bedrijf konden worden gerealiseerd. Onderscheid werd gemaakt tussen boerenwerken zonder loonadministratie (BW1-werken) en boerenwerken met loonadministratie (BW2-werken).

Het *bijzondere programma* betrof de herverkavelingsactiviteiten in Zeeland. De herverkaveling Walcheren naderde in die tijd zijn voltooiing, maar de herverkaveling van de in 1953 door de watersnood getroffen gebieden met een totale oppervlakte van 50.000 ha was juist in volle gang. In 1956 werd de Rijksdienst voor het Landbouwherstel, die na de watersnoodramp nieuw leven was ingeblazen, opgeheven en werden de nog resterende taken van deze dienst ondergebracht bij de Cultuurtechnische Dienst. In 1958 verviel het bijzondere programma en werd er in de begroting geen onderscheid meer gemaakt tussen de ruilverkavelingen enerzijds en de Zeeuwse herverkavelingen anderzijds.

Het *aanvullende programma* omvatte de cultuurtechnische werken in het kader van het aanvullende werkgelegenheidsbeleid. Het ging hierbij om een deel van de taken van de in 1954 opgeheven Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken (DUW). De voor de aanvullende werken benodigde gelden werden, afhankelijk van de te verwachten of bestaande werkloosheid, beschikbaar gesteld door het Ministerie van Sociale Zaken. De uitvoering van deze werken werd zoveel mogelijk ingepast in het normale programma, met andere woorden de werkgelegenheidsgelden werden aangewend voor een versnelde uitvoering van ruilverkavelings- en A2-werken.

Naast de reeds genoemde subsidieregeling voor boerderijbouw op ontginningsgronden (de subsidies voor boerderijverplaatsing binnen ruilverkaveling werden in 1955 ingepast in het normale programma) moet ten slotte melding worden gemaakt van de grondverwervingsactiviteiten van de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL). De SBL werd in 1946 opgericht met als doel het herstellen van door oorlogshandelingen beschadigde landbouwgronden en daarbij behorende opstallen. De hieruit voortvloeiende werkzaamheden namen geleidelijk in betekenis af. Daarvoor in de plaats kwamen werkzaamheden verbonden aan de aankoop, het tijdelijk beheren en de verkoop van gronden en opstallen in ruil- en herverkavelingen. De SBL werd aldus dienstbaar gemaakt aan het streven naar bedrijfsvergroting in het kader van het landbouwstructuurbeleid. In verband hiermee werd de SBL in 1954 organisatorisch, financieel en administratief ondergebracht bij de Cultuurtechnische Dienst (Bos, 1983). Het streven naar bedrijfsvergroting hield het volgende in.

Bedrijfsvergroting (of "sanering", zoals het in de jaren vijftig gewoonlijk genoemd werd) is alleen mogelijk met cultuurgrond die vrijkomt bij gehele of ge-

deeltelijke bedrijfsbeëindiging, dan wel met nieuw gewonnen cultuurgrond. Door bedrijfsvergroting te combineren met het verbeteren van de verkavelingstoestand kunnen optimale resultaten worden bereikt. Uitgangspunt van het landbouwstructuurbeleid in de jaren vijftig was dan ook, dat sanering vooral zou moeten plaatsvinden in ruilverkavelingsverband. Afgezien van zelfsanering (spontaan, d.w.z. zonder ingrijpen van de overheid en dus ook buiten ruilverkavelingsverband, optredende bedrijfsvergroting door kopen of pachten van vrijkomende cultuurgrond) werd onderscheid gemaakt tussen interne en externe sanering.

Bij interne sanering ging het om bedrijfsvergroting met cultuurgrond die door de grondverwervingsactiviteiten van de SBL of door ontginning van woeste gronden binnen het ruilverkavelingsblok zelf ter beschikking kwam. De SBL verwierf gronden door uitkoop van bestaande bedrijven of door afkoop van pachtrechten. Dit geschiedde op basis van vrijwilligheid: rechtstreeks dan wel op grond van artikel 12, derde lid, resp. artikel 18, vierde lid van de Ruilverkavelingswet 1954. Krachtens deze artikelen kon een eigenaar resp. pachter, die zulks verzocht, algehele toedeling in geld in plaats van grond krijgen. Van externe sanering werd gesproken wanneer bedrijfsvergroting plaatsvond met cultuurgrond van boeren die elders, dat wil zeggen buiten het ruilverkavelingsblok, op domeingrond een bedrijf kregen toegewezen. Daarbij kon het gaan om een bedrijf op een ontginningscomplex van de Dienst der Domeinen of om een bedrijf in de Noordoostpolder.

Met externe sanering was onder andere bij de herverkaveling van Walcheren reeds ervaring opgedaan. 23) Mede daardoor groeide ook in andere delen van het land de belangstelling voor een domeinbedrijf. Dit leidde in 1953 tot de instelling van de Commissie van Advies inzake aspecten van het kolonisatiebeleid ten aanzien van nieuwe domeingronden, naar haar voorzitter - de Wageningse hoogleraar E.W. Hofstee - in de wandeling de Commissie Hofstee geheten. Deze commissie vatte haar taak zo op, dat daarin het vraagstuk van de te kleine landbouwbedrijven centraal kwam te staan. Zij onderzocht in hoeverre en op welke wijze met de uitgifte van domeingronden een bijdrage tot de oplossing van dit vraagstuk geleverd zou kunnen worden. In 1955 bracht de commissie een interimrapport uit, waarin zij voorstelde in de Noordoostpolder een proef te nemen met de plaatsing van daarvoor in aanmerking komende boeren uit vijf ruilverkavelingsgebieden in verschillende delen van het land. Op grond van de resultaten van deze proefsanering adviseerde de commissie in haar eindrapport een belangrijk deel van de domeinbedrijven uit te geven aan kandidaten uit ruilverkavelingen. Met de op deze wijze vrijkomende grond konden dan de te kleine landbouwbedrijven in deze ruilverkavelingen worden vergroot. Het rapport verscheen in 1959 en vormde lange tijd de basis voor het uitgiftebeleid in de IJsselmeerpolders. De werkzaamheden van de Commissie Hofstee accentueerden de nauwe samenhang tussen het domeinbeheer enerzijds en het landbouwstructuurbeleid anderzijds. Pogingen om in verband met deze nauwe samenhang de verantwoor-

delijkheid voor het beheer van de agrarische domeinen van het Ministerie van Financiën over te dragen naar het Ministerie van Landbouw hadden evenwel geen succes (Van den Brink, 1986/1987).

Uit het voorgaande blijkt, dat de instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin rond het midden van de jaren vijftig vrijwel geheel op het terrein van de cultuurtechniek lagen. De ruilverkaveling nieuwe stijl nam hierbij een vooraanstaande plaats in. Verder was een begin gemaakt met grondverwervingsactiviteiten van de SBL ten behoeve van bedrijfsvergroting in ruilverkavelingsverband. De activiteiten in het kader van het landbouwstructuurbeleid waren vooral gericht op het vergroten van de produktiviteit van de land- en tuinbouw. In het licht van het dalend aantal arbeidskrachten dat werkzaam was in de land- en tuinbouw en van de toenemende kapitaalintensiteit van de agrarische produktie als gevolg van mechanisatie en motorisatie, stond het verbeteren van de rationele bewerkbaarheid van de cultuurgrond daarbij centraal.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het in deze paragraaf steeds ging om overheidsactiviteiten met betrekking tot het verbeteren van de agrarische structuur. Ook werden wettelijke maatregelen genomen - of tenminste voorgesteld - om een verslechtering van de structuur tegen te gaan. Dit betrof maatregelen met betrekking tot rechtshandelingen met landbouwkundig ongewenste gevolgen, zoals het versnipperen van bedrijven en het splitsen van percelen. Over de aard van de te nemen maatregelen werd vanaf 1945 tot het begin van de jaren zestig, zowel binnen als buiten het parlement, uitvoerig gediscussieerd. De discussie ging over drie nauw met elkaar samenhangende onderwerpen, namelijk het wijzigen van het agrarisch erfrecht, het stellen van vestigingseisen ten aanzien van het bedrijf en/of ten aanzien van de persoon van de agrarische ondernemer en het toetsen van overeenkomsten tot het vervreemden en verpachten van landbouwgronden. De uitkomst van deze discussie miste echter vrijwel elke betekenis, omdat een groot deel van de Tweede Kamer afwijzend stond en bleef staan tegenover beperking van het beschikkingsrecht van de eigenaar en van de contractvrijheid. Op deze discussie wordt daarom in dit verband niet verder ingegaan. 24)

4.4. Het Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland

4.4.1. Voorgeschiedenis

De directe aanleiding tot het opstellen van het Meerjarenplan was de sterke stijging van de voor ruilverkaveling aangevraagde oppervlakte in het begin van de jaren vijftig. De met de voorbereiding en uitvoering van ruilverkaveling belaste rijksdiensten - de Cultuurtechnische Dienst en de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster -

zagen zich hierdoor voor een in omvang groeiend capaciteitsprobleem gesteld, een probleem dat simpel kan worden omschreven als de discrepantie tussen wat men kon en wat men wilde. Welbeschouwd was dit probleem geenszins nieuw, maar het had voordien niet zulke extreme vormen. Dit blijkt uit figuur 4.1.

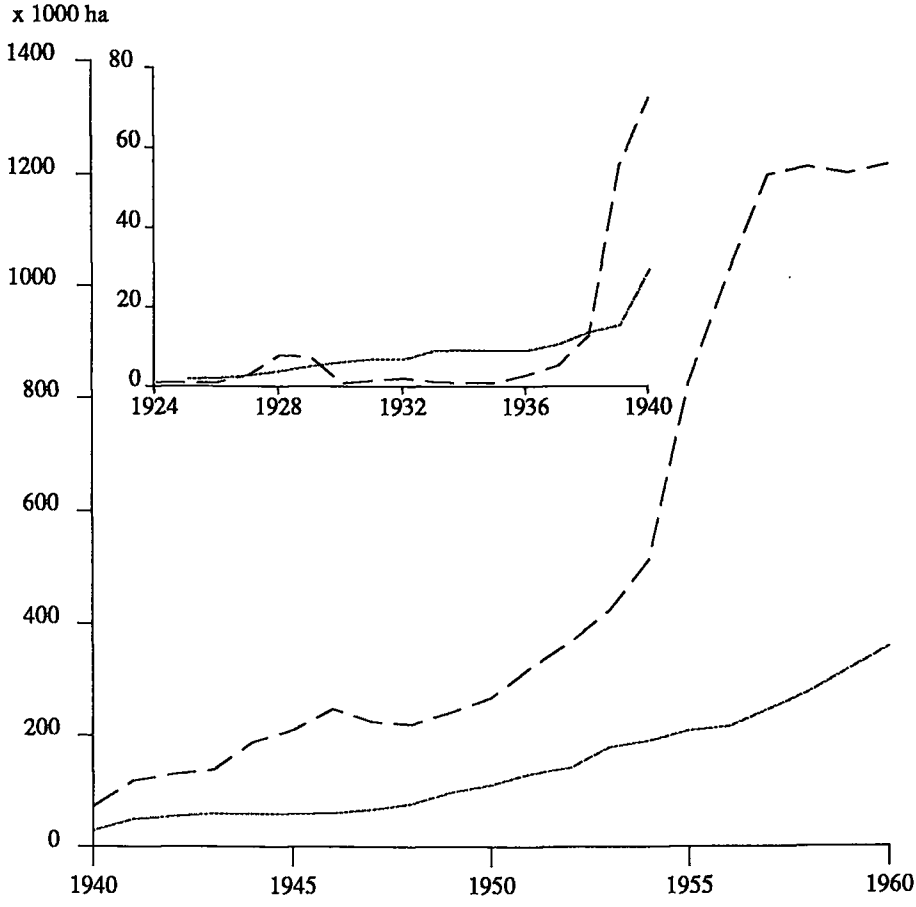
In deze figuur zijn twee lijnen getekend. Een daarvan geeft de ontwikkeling weer van de aangevraagde, niet in uitvoering zijnde oppervlakte (de aanvragen die door afstemmen of door andere oorzaken kwamen te vervallen zijn hierin uiteraard evenmin opgenomen). Het gaat hier dus om de ontwikkeling van de netto aangevraagde oppervlakte. De opgaande lijn behoeft geen nadere toelichting; opvallend is de explosieve groei na 1950. De andere lijn geeft een beeld van de ontwikkeling van de totale in uitvoering genomen oppervlakte ruilverkaveling. Een verandering van de hellingshoek van deze lijn weerspiegelt een toe- of afname van de jaarlijks in uitvoering genomen oppervlakte. In de periode 1948-1954 bedroeg deze oppervlakte gemiddeld ca. 17.000 ha per jaar.

Zoals figuur 4.1. laat zien, ontstond het bovengenoemde capaciteitsprobleem aan het einde van de jaren dertig, kort na het in werking treden van de Ruilverkavelingswet 1938. In deze wet was een veel ruimere bevoegdheid tot het indienen van ruilverkavelingsaanvragen opgenomen dan in de Ruilverkavelingswet 1924. Hiervan werd gretig gebruik gemaakt: zowel het aantal aanvragen als de aangevraagde, niet in uitvoering zijnde oppervlakte nam in korte tijd snel toe.

De toenmalige directeur van de Cultuurtechnische Dienst, F.P. Mesu, zag zich gesteld voor het probleem hoe dit "teveel" aan aanvragen zo snel mogelijk te verwerken. Hij achtte het ontoelaatbaar een aanvraag geruime tijd te moeten laten liggen, alvorens deze in behandeling te nemen. De personeelsformatie van de Cultuurtechnische Dienst werd daarom opgevoerd, evenals die van de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster. Ook de in 1941 doorgevoerde wijziging van de Ruilverkavelingswet 1938, die strekte tot het vergemakkelijken en versnellen van de ruilverkavelingsprocedure teneinde de voedselproduktie in eigen land zo hoog mogelijk op te voeren (Schepel, 1942: III-IV), was mede bedoeld om "aan den wassenden stroom der ruilverkavelingsaanvragen eenigermate het hoofd te kunnen bieden". 25) Toch bleek een zekere vorm van urgentiebepaling al onontkoombaar. Want om zo veel mogelijk aanvragen in behandeling te kunnen nemen verleende de Cultuurtechnische Dienst, aldus Mesu, voorrang "aan die objecten, waarbij veel haast is of welke geringe voorbereiding eischen, of welke geringe kans hebben te worden afgestemd". 26)

De wetswijziging van 1941 had overigens nauwelijks effect. In de laatste oorlogsjaren kwamen de ruilverkavelingsactiviteiten door gebrek aan arbeidskrachten en materialen grotendeels stil te liggen. De relatief sterke stijging van de aangevraagde en niet in uitvoering zijnde oppervlakte in deze periode was hiervan een gevolg. Er werden wel aanvragen ingediend, maar slechts een gering aantal blokken kon in stemming worden gebracht. Na de oorlog deed zich opnieuw de vraag voor welke

Figuur 4.1. Netto aangevraagde oppervlakte ruilverkaveling en oppervlakte ruilverkaveling in uitvoering, 1924-1960.



— — Opp. aangevraagd/niet in uitvoering

..... In uitvoering genomen oppervlakte

Bron: Jaarverslagen CD.

aanvragen bij voorrang in behandeling zouden moeten worden genomen. In 1947 schreef Mesu in één van de aan het *Zesjarenplan* ten grondslag liggende nota's, dat alleen zeer urgente blokken voor uitvoering in aanmerking kwamen, dat wil zeggen blokken die voldeden aan voorwaarden als een redelijke overheidsbijdrage, een geringe behoefte aan materialen en het in de naaste omgeving beschikbaar zijn van vol-

doende arbeidskrachten. Mesu wees er wel op, dat de uitvoering van een behoorlijk werkprogramma in gevaar werd gebracht door een groot tekort aan voldoende geschoold cultuurtechnisch en landmeetkundig personeel. 27)

Mesu gaf niet aan wanneer een blok "zeer urgent" was. Evenmin gaf hij aan op welke oppervlakte deze aanduiding betrekking had. Dit laatste bleek wel uit een globaal en oriënterend onderzoek dat de Cultuurtechnische Dienst enkele jaren later instelde naar de gebieden waar behoefte aan ruilverkaveling bestond. Dit onderzoek resulteerde in een indeling van gebieden in drie groepen, namelijk zeer urgente gebieden (482.000 ha), matig urgente gebieden (525.000 ha) en minder urgente gebieden (476.000 ha). Ook Bouwman (1951: 22-23), die deze resultaten voor het eerst publiceerde, verschafte geen inzicht in de grondslagen van de groepsindeling. Stellig werden alleen cultuurtechnische factoren in beschouwing genomen. Niettemin werden ruim 1 mln ha als matig tot zeer urgent aangemerkt. Dit was bijna het dubbele van de oppervlakte die volgens een schatting van de Nederlandse Heidemaatschappij in de jaren twintig ruilverkavelingsbehoeftig was (Directie van den Landbouw, 1925). Behalve de oppervlakte verschilde ook de regionale spreiding van de voor ruilverkaveling in aanmerking komende gebieden. Volgens de schatting van de Heidemaatschappij lagen deze gebieden hoofdzakelijk op de zandgronden in het oosten en zuiden van ons land; de westelijke provincies waren niet in dit onderzoek betrokken, omdat de Heidemaatschappij als ontginningsmaatschappij (de naam zegt het al) in die tijd uitsluitend op de diluviale gronden opereerde. De opvattingen over de toepassing van ruilverkaveling liepen hiermee parallel. Het onderzoek van de Cultuurtechnische Dienst leerde dat ook grote delen van de noordelijke en westelijke provincies met ruilverkaveling gebaat zouden zijn. De inzichten in de noodzaak en mogelijkheden van cultuurtechnische verbeteringen door middel van ruilverkaveling waren in amper een kwart eeuw dus flink gewijzigd. Door het onderzoek ten behoeve van het Meerjarenplan werden deze inzichten nog eens aanmerkelijk verdiept.

Zoals gezegd lag de directe aanleiding tot het opstellen van het Meerjarenplan in de snelle groei van de voor ruilverkaveling aangevraagde oppervlakte in het begin van de jaren vijftig. Deze toenemende belangstelling voor ruilverkaveling kwam in de Tweede Kamer aan de orde bij de behandeling van de ontwerp-Ruilverkavelingswet. In de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het Voorlopig Verslag merkte de regering op, dat er een achterstand was ontstaan in de afdoening van de aanvragen, wat overigens naar haar oordeel voor een deel ook moest worden toegeschreven aan de nasleep van de oorlogsomstandigheden. Om die reden (èn vanwege de noodzaak tot produktieverhoging en verlaging der produktiekosten) zou er naar gestreefd moeten worden "de capaciteit van het ruilverkavelingsapparaat tot het maximum op te voeren en tegelijkertijd de procedure van de uitvoering tot de kortst mogelijke duur terug te brengen". De verwachtingen moesten echter niet te hoog worden gespannen, want, zo ging de regering verder, "het is niet

denkbeeldig, dat zelfs wanneer aan deze beide voorwaarden is voldaan, het nog niet mogelijk zal zijn om de uitvoering van ruilverkavelingen met de behoefte in evenwicht te doen zijn". 28)

Hierbij moet worden aangetekend, dat in dit verband vooral de eerstgenoemde voorwaarde relevant was. Want ook al was versnelling van de procedure een voorname doelstelling van het wetsontwerp, het effect hiervan zou natuurlijk verwaarloosbaar klein zijn ten opzichte van de aangevraagde en nog niet in uitvoering genomen oppervlakte. De mogelijkheden tot het opvoeren van de ruilverkavelingscapaciteit moesten derhalve zoveel mogelijk worden uitgebuit, temeer daar in de praktijk al spoedig bleek dat de uitvoeringsduur de neiging had eerder toe dan af te nemen. De ruilverkavelingscapaciteit werd echter beperkt door twee factoren en wel in de eerste plaats door de personeelsformatie van de Cultuurtechnische Dienst en van de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster en in de tweede plaats door de omvang van de voor ruilverkaveling beschikbare financiële middelen. 29) Door deze beperkingen zou de capaciteit, ook indien zij "tot het maximum" zou worden opgevoerd, lang niet toereikend kunnen zijn om binnen een redelijk tijdsbestek alle aanvragen voor ruilverkaveling in behandeling te nemen, laat staan volledig aan de totale ruilverkavelingsbehoefte te voldoen. 30) Het was dus eens te meer noodzakelijk keuzes te maken ten aanzien van de rangorde van de voor ruilverkaveling in aanmerking komende gebieden. In de Memorie van Antwoord stelde de regering dat deze rangorde door een complex van overwegingen, zoals de werkgelegenheidssituatie, de landbouwkundige toestand en het rendement van de uit te voeren werken, werd bepaald. Aangezien het relatief belang van deze overwegingen van gebied tot gebied wisselde, was zij van mening "dat een vast schema voor het bepalen van de rangorde niet is te geven". 31)

Bij de behandeling van de ontwerp-Ruilverkavelingswet in de Tweede Kamer op 11 en 15 juni 1954 sneed met name A. Vondeling, lid van de PvdA-fractie, deze problematiek opnieuw aan. Hij begon met zijn twijfel uit te spreken ten aanzien van de zorgvuldigheid waarmee de behoefte aan ruilverkaveling was geschat. Hij had de indruk, "dat die schatting in bepaalde streken van het land toch inderdaad wel een beetje langs de klep van de pet gebeurd is". De ruilverkavelingsbehoefte zou naar zijn mening nader moeten worden onderzocht, evenals het van de ruilverkavelingsinvesteringen te verwachten rendement. In samenhang hiermee verzocht hij de regering een "veeljarenplan" op te stellen en ter goedkeuring aan de Kamer voor te leggen. Uit een oogpunt van continuïteit van het te voeren beleid zouden in zo'n plan, aldus Vondeling, de door het Rijk voor ruilverkaveling ter beschikking gestelde bedragen voor een aantal jaren moeten worden vastgelegd. Daarmee zou financiële zekerheid op langere termijn verkregen kunnen worden, hetgeen in verband met de duur van de ruilverkavelingsprocedure wenselijk was. Minister Mansholt was het

hiermee eens en sprak de hoop uit, "dat degenen, die mede daarover hebben te oordelen, deze gedachte ook zullen aanvaarden". 32)

Intussen had ook de CCC zich over het vraagstuk van de ruilverkavelingscapaciteit gebogen. Met name W.F. Stoorvogel, hoofddirecteur van de in die tijd onder het departement van Financiën ressorterende Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers, nam daartoe in de vergaderingen van 25 februari en 3 juni 1954 het initiatief. In zijn visie was het gewenst een systeem te ontwikkelen op basis waarvan de aanvragen voor ruilverkaveling naar gelang hun urgentie in behandeling zouden kunnen worden genomen. 33) Na ampele discussie besloot de CCC tot het opstellen van een meerjarenplan, dat de grondslag zou moeten zijn voor het in de komende jaren te voeren beleid, mede in verband met de personeelsvoorziening en de budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting; dit meerjarenplan zou tevens tegemoet moeten komen aan de wensen ten aanzien van een urgentieschema. 34) Een uit de CCC te vormen beleidscommissie ad hoc kreeg als taak het meerjarenplan uiterlijk in februari 1956 aan de CCC ter bespreking c.q. goedkeuring voor te leggen. Het daarvoor benodigde onderzoek werd opgedragen aan een technische werkgroep ad hoc. De taakverdeling tussen de beleidscommissie en de werkgroep werd ingegeven door de noodzaak talrijke deskundigen op uiteenlopend terrein bij het onderzoek in te schakelen, waaronder ook deskundigen van niet in de CCC vertegenwoordigde diensten, instellingen en instituten. Deze deskundigen waren uiteraard niet bevoegd zich over de personele en budgettaire aspecten van het meerjarenplan uit te spreken. Daarom was de instelling van een afzonderlijke beleidscommissie, ter voorbereiding van de besluitvorming in de CCC, wenselijk. In deze opzet vormde de beleidscommissie dus de schakel tussen de werkgroep en de CCC zelf. 35) De werkgroep kwam spoedig tot leven onder de naam Werkgroep Ruilverkaveling; zij stond onder voorzitterschap van F. Hellinga, hoogleraar Cultuurtechniek aan de Landbouwhogeschool te Wageningen en tevens adviserend lid van de CCC.

4.4.2. De totstandkoming van het Meerjarenplan

De Werkgroep Ruilverkaveling

De taak van de Werkgroep Ruilverkaveling kwam in het kort neer op het verzamelen en rangschikken van gegevens omtrent de ruilverkavelingsbehoefte in Nederland, zulks ter onderbouwing van het door de beleidscommissie te ontwerpen meerjarenplan. Gegeven de korte termijn waarbinnen zij haar werkzaamheden zou moeten voltooien, maakte de werkgroep hoofdzakelijk gebruik van reeds beschikbare statistische gegevens; slechts in enkele gevallen stelde zij op beperkte schaal eigen onderzoek in. De uitwerking van min of meer zelfstandige onderdelen van haar taak droeg de werkgroep op aan subgroepen. Aan de werkzaamheden van deze subgroepen namen ook deskundigen van buiten de werkgroep deel. In mei 1957 werd het

eindrapport van de werkgroep aangeboden aan de beleidscommissie en aan de CCC. Het rapport, getiteld *Grondslagen van een urgentievolgorde voor ruilverkavelingen in Nederland*, werd in november 1958 samen met het Meerjarenplan in één band gepubliceerd.

Het is niet nodig op deze plaats een resumé te geven van de opzet en de uitkomsten van het door de werkgroep verrichte onderzoek. Het rapport *Grondslagen* geeft daarvan een uitstekend beeld. Voor het doel van deze studie kan er mee worden volstaan de aandacht verder alleen te richten op het ongetwijfeld meest essentiële onderdeel van het rapport, namelijk het door de werkgroep ontworpen classificatieschema voor de urgentiebeoordeling van ruilverkavelingen. Dit schema, dat overigens alleen op akker- en weidebouw van toepassing was, was het antwoord op "de vraag *hoe* een aantal meetbare èn onmeetbare factoren samen te brengen tot een uitspraak over de behoefte aan ruilverkaveling in een bepaald gebied". 36)

Bij de aanvang van haar werkzaamheden nam de werkgroep zich niet alleen voor een methode te ontwikkelen voor het bundelen van alle factoren die zij in beschouwing wilde nemen, maar vatte zij ook het plan op deze methode toe te passen, teneinde zich uit te spreken over de verdeling van de ruilverkavelingsbehoeftige gebieden in Nederland. Als concreet doel stelde zij zich "een kaart van Nederland schaal 1:200.000 te vervaardigen, waarop toekomstige ruilverkavelingsblokken meer of minder globaal zijn omgrensd en met kleuren of anderszins staan gerangschikt in een urgentie-volgorde van wel enkele urgentie-klassen. Deze kaart is uiteindelijk een samenvatting van een aantal kaarten, ieder van één facet dat van invloed is op de urgentie van ruilverkavelingen". 37) Een subgroep - de subgroep classificatie - kreeg de opdracht een voorstel te doen tot "het bundelen van de uiteenlopende en ongelijksoortige factoren die de ruilverkavelingsbehoefte bepalen". 38)

Binnen de subgroep classificatie kwam men echter al spoedig tot het inzicht dat zo'n bundeling onmogelijk was, indien men tenminste verder wilde gaan dan het "beredeneren" van de ruilverkavelingsbehoefte. De subgroep besloot daarom haar taak te beperken tot het ontwerpen van een classificatiemethode uitsluitend op basis van cultuurtechnische factoren. Zij bracht deze factoren op een gemeenschappelijke noemer door voor elke factor afzonderlijk, te weten verkaveling, ontsluiting, waterbeheersing (alleen waterafvoer), grondverbetering, ontginning en boerderijverplaatsing, de bij verbetering in ruilverkavelingsverband jaarlijks te verwachten baten vast te stellen en vervolgens te sommeren. Door de aldus vastgestelde totale baten te delen door de totale, met de uitvoering van de verbeteringswerken gemoeide kosten berekende zij de baten-kostenverhouding. Naar het oordeel van de subgroep vormde dit verhoudingsgetal een geschikte maatstaf voor het beoordelen van de urgentievolgorde van ruilverkavelingen vanuit technisch-economisch gezichtspunt. De baten en kosten werden berekend vanuit privaat-economisch gezichtspunt. De subgroep wees een nationaal-economische benadering, die toch meer voor de hand zou hebben gele-

gen, af met het argument dat de daarmee verbonden problematiek nog in studie was bij de Landbouwinvesteringscommissie. 39)

De subgroep bepaalde zich tot de van cultuurtechnische verbeteringen in ruilverkavelingsverband te verwachten netto baten. Door gebrek aan gegevens was zij niet in staat onderscheid te maken tussen baten verkregen door opbrengstverhoging en baten verkregen door kostenverlaging. De netto baten van de onderscheiden cultuurtechnische ingrepen werden gesommeerd zonder rekening te houden met eventuele interacties. Dit leidde tot een te hoog absoluut niveau van de baten. Bovendien werden geen kosten afgetrokken. De gebruikte terminologie was daardoor uiterst verwarrend.

Bij het vaststellen van de netto baten moest de subgroep noodgedwongen gebruik maken van sterk geschematiseerde normatieve bedragen, omdat de resultaten van het tot dan toe in binnen- en buitenland op dit terrein uitgevoerde onderzoek zozeer uiteenliepen, dat het niet mogelijk was daaruit scherpe conclusies te trekken. De netto baten werden eerst uitgedrukt als percentage van de bruto opbrengst van de grond en vervolgens met behulp van gestandaardiseerde LEI-gegevens over de gemiddelde bruto opbrengsten per landbouwgebied omgerekend in guldens per ha per jaar. De voor de uitvoering van de verbeteringswerken totaal benodigde kosten (inclusief subsidie) werden per blok geraamd door de provinciale hoofden van de Cultuurtechnische Dienst. Deze hoofden baseerden hun ramingen op de toen sinds enkele jaren gebruikelijke overwegend gemechaniseerde wijze van uitvoering, waarbij zij de kosten van vergelijkbare tot stand gekomen of nog in uitvoering zijnde ruilverkavelingen mede tot voorbeeld namen.

De Werkgroep Ruilverkaveling nam de door de subgroep classificatie voorgestelde werkwijze over. In haar rapport *Grondslagen* berekende zij de totale van cultuurtechnische verbeteringen te verwachten netto baten op f 310,-- per ha per jaar gemiddeld voor Nederland en raamde zij de totale kosten op gemiddeld f 2700,-- per ha. Beide bedragen, en bijgevolg ook de verhouding daartussen, hadden door de wijze waarop zij waren bepaald uitsluitend indicatieve betekenis. De baten-kostenverhouding gaf dan ook alleen een indruk van de relatieve cultuurtechnische urgentie van de 756 door de werkgroep onderscheiden ruilverkavelingsblokken of "werkgebieden"; door de ongebruikelijke en verwarrende wijze waarop de netto baten werden bepaald was het geen rendementscriterium. Overigens verving de werkgroep de term baten-kostenverhouding door de nadien bekend geworden term "investeringseffect". Zij kwam tot het inzicht dat de door haar te gebruiken maatstaf sterk verschilde van wat in de economie gewoonlijk onder baten-kostenverhouding wordt verstaan. Het investeringseffect werd gedefinieerd als de verhouding tussen de jaarlijkse baten en de totale kosten van de cultuurtechnische verbeteringswerken in het kader van een ruilverkaveling.

De werkgroep berekende relatief gunstige investeringseffecten voor de onderdelen waterhuishouding en ontsluiting, tegenover relatief ongunstige investeringeffecten voor de onderdelen grondverbetering/kavelinrichting en ontginning/boerderijverplaatsing. Een regionaal overzicht van de door de werkgroep voor elk van de 756 onderscheiden ruilverkavelingsblokken berekende investeringseffecten liet verder zien, dat verbetering van de waterafvoer leidde tot relatief hoge waarden van het investeringseffect in de klei- en veengebieden in het westen, midden en noorden van het land. Voor wat betreft de ontsluiting was dat het geval op de noordelijke en zuidelijke zandgronden; de oostelijke zandgronden vertoonden hierbij vergeleken minder gunstige resultaten (*Grondslagen*, pp. 94-97).

Naast de groep cultuurtechnische factoren werd een groep niet-technische of "maatschappelijke" factoren onderscheiden. Met het onderzoek van deze factoren werd een andere subgroep belast, en wel de subgroep maatschappelijke aspecten. Deze subgroep kwam tot de conclusie dat de behoefte van een gebied aan ruilverkaveling mede werd beïnvloed door het welvaartspeil van de agrarische beroepsbevolking, door de ligging in een ontwikkelingsgebied, door een ongunstige geografische ligging, door de behoefte aan krotopruiming en door de behoefte aan openbare nutsvoorzieningen (electriciteit en waterleiding). Later voegde de werkgroep hier nog het aantal landbouwbedrijven van 1-5 ha per 1000 ha cultuurgrond aan toe (waarover straks meer). De factoren werden met behulp van een eenvoudig puntensysteem gebundeld, waarbij afhankelijk van de gesignaleerde tekorten ten opzichte van het landsgemiddelde aan elke factor een aantal punten werd toegekend. Het totale aantal toegekende punten, dat kon variëren tussen 0 en 16, was dan maatgevend voor de maatschappelijke achterstand van een gebied.

Naar aanleiding van een regionaal overzicht van het op deze wijze voor elk blok toegekende totale aantal punten sprak de werkgroep van een hoofdindeling van Nederland in twee gedeelten, namelijk de zeeklei- en laagveengebieden enerzijds en de rivier- en zandgebieden anderzijds. Deze indeling, die in de eerste plaats de geringe agrarische welvaart en de aanwezigheid van een grote groep kleine landbouwbedrijven (1-5 ha) in het oosten en zuiden van het land weerspiegelde, werd verder genuanceerd door regionaal uiteenlopende achterstandsituaties ten aanzien van de overige maatschappelijke factoren (*Grondslagen*, pp. 97-99).

Naast de groep cultuurtechnische factoren en de groep maatschappelijke factoren onderscheidde de werkgroep tenslotte nog een derde "groep", die één urgentieverhogende factor bevatte: de behoefte aan bedrijfsvergroting. Aanvankelijk had de subgroep classificatie er naar gestreefd de behoefte aan bedrijfsvergroting in te passen in de groep cultuurtechnische factoren. De subgroep kwam echter tot de conclusie dat dit vanwege de bij bedrijfsvergroting in het geding zijnde maatschappelijke en politieke vraagstukken niet mogelijk was. De bestudering van deze vraagstukken behoorde tot de taak van de Commissie Hofstee, en op het werk van deze commissie

wilde (en kon) men niet vooruitlopen. De werkgroep deelde deze conclusie, waarna besloten werd de behoefte aan bedrijfsvergroting als een afzonderlijk punt in de urgentiebeoordeling op te nemen. Een eenvoudige indicatie van deze behoefte werd gevonden in het aantal bedrijven (met hoofdberoep landbouwer) van 5-10 ha per 1000 ha cultuurgrond. De keuze van dit criterium was gebaseerd op de praktische overweging dat de in recente ruilverkavelingen uitgevoerde saneringsmaatregelen in het algemeen gesproken juist op deze groep bedrijven invloed hadden uitgeoefend. De groep zeer kleine bedrijven (1-5 ha) kon daarom in dit verband buiten beschouwing blijven; het verminderen van het aantal bedrijven in deze grootte-klasse zou vooral moeten plaatsvinden door middel van uitkoop en afvloeiing. Wel werd besloten de groep bedrijven van 1-5 ha op te nemen in de groep maatschappelijke factoren. 40)

Door combinatie van de drie groepen factoren kon de urgentie van elk ruilverkavelingsblok worden bepaald. De werkgroep illustreerde de toepassing van het urgentieschema aan de hand van een driedimensionaal assenstelsel in de vorm van een kubus. Op de x-as werd het investeringseffect uitgezet, op de y-as de maatschappelijke achterstand en op de z-as het aantal bedrijven van 5-10 ha. Binnen deze kubus nam elk blok een zekere positie in (x,y,z). Urgentieklassen konden worden gevormd door het construeren van vlakken in de kubus, waarbij de ligging van de vlakken ten opzichte van het assenstelsel afhankelijk was van beleidsoverwegingen met betrekking tot de onderlinge waardering van de drie groepen factoren (*Grondslagen*, p. 99).

De Beleidscommissie Meerjarenplan

De Beleidscommissie Meerjarenplan had in beginsel tot taak ten behoeve van de CCC een ontwerp-meerjarenplan op te stellen, dat mede was gebaseerd op de door de Werkgroep Ruilverkaveling ontwikkelde grondslagen van een urgentievolgorde van ruilverkavelingen. Na ampele discussie besloot de commissie echter te volstaan met het aangeven van de beginselen die bij het bepalen van de urgentie van afzonderlijke projecten in acht zouden moeten worden genomen. Men wilde zich niet voor een reeks van jaren vastleggen op een bepaalde landelijke of regionale urgentievolgorde, maar de handen vrij houden met het oog op veranderende omstandigheden; het urgentieschema van de werkgroep verdween van tafel. Over het hoe en waarom daarvan gaat deze paragraaf, waarin vooral getracht zal worden een antwoord te geven op de vraag in hoeverre de conclusies van de werkgroep een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het ontwerp-Meerjarenplan.

In de visie van de werkgroep was het ontwerpen van een meerjarenplan vrij eenvoudig. De beleidscommissie hoefde zich, met inachtneming van organisatorische, budgettaire en personele overwegingen, slechts uit te spreken over de aan de drie in het urgentieschema onderscheiden groepen van factoren toe te kennen gewichten, waarna de urgentievolgorde c.q. het meerjarenplan er als het ware vanzelf uitrolde.

Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de beleidscommissie aanvankelijk haar aandacht geheel richtte op deze rechtstreekse toepassing van het urgentieschema. Het idee van de kubus werd echter al dadelijk verlaten. De commissie had bezwaren tegen de wijze waarop de werkgroep het saneringsvraagstuk in het urgentieschema had ingepast. Zij vond dat de werkgroep de problematiek van de zeer kleine bedrijven (1-5 ha) min of meer had verstopt in de groep maatschappelijke factoren, terwijl het er daarentegen juist om ging deze problematiek zo duidelijk mogelijk in het licht te stellen. De commissie was daarom van mening, dat de zeer kleine bedrijven, naast de bedrijven in de klasse 5-10 ha, een afzonderlijke plaats bij de urgentiebepaling dienden in te nemen, opdat het saneringsbeleid en het ruilverkavelingsbeleid zo goed mogelijk op elkaar afgestemd konden worden. Deze opvatting baseerde zij op de overtuiging dat een ruilverkaveling geen zin had zolang het vraagstuk van de te kleine bedrijven niet was opgelost of althans - door middel van interne sanering - in het kader van een ruilverkaveling tot een oplossing gebracht zou kunnen worden. Het ging hierbij om een principiële, de toekomstige ontwikkeling van de landbouw betreffende kwestie, waarvan de verwoording later een belangrijk mikpunt van kritiek van de landbouworganisaties op het Meerjarenplan zou vormen.

Het weglaten van de factor bedrijfsgrootte (als zelfstandige "groep" èn in de groep maatschappelijke factoren) hield in, dat de urgentie van ruilverkavelingen in eerste instantie werd bepaald door enerzijds het investeringseffect van de cultuurtechnische verbeteringen en anderzijds de som van de punten voor maatschappelijke tekortkomingen, met dien verstande dat het maximale aantal toe te kennen punten daalde van 16 naar 12. De te maken keuze werd verduidelijkt aan de hand van afbeeldingen in een tweedimensionaal assenstelsel. De plaats van elk van de 756 door de werkgroep onderscheiden blokken binnen dit assenstelsel was bekend, want afhankelijk van de hoogte van het investeringseffect (abscis) en van het aan het desbetreffende blok toegekende aantal maatschappelijke punten (ordinaat). De urgentiebepaling kwam dan in feite neer op het construeren van een scheidingslijn in het assenstelsel, zodanig dat een bepaalde oppervlakte "urgente" blokken van de rest werd afgezonderd. De beleidscommissie slaagde er echter niet in overeenstemming te bereiken over de uitgangspunten voor het construeren van zo'n scheidingslijn. Verschillende leden, zoals met name B.A.A. Engelbertink, CCC-lid namens de ABTB en tevens lid van de Tweede Kamer voor de KVP, wilden af van de in hun ogen starre mathematische systematiek van het urgentieschema. Hieruit blijkt het ontbreken van een doelstellingsfunctie op grond waarvan de te maken afweging tussen investeringseffect en maatschappelijke achterstand zou kunnen worden vastgesteld. De oplossing van het probleem moest door middel van politieke besluitvorming gevonden worden. De uitkomst hiervan was een compromis dat ver afstond van de oorspronkelijke bedoelingen van de urgentiebepaling.

De (politieke) bezwaren tegen de systematiek van het urgentieschema kunnen als volgt worden toegelicht. De westelijke en noordelijke provincies waren het meest urgent indien de ruilverkavelingsurgentie alleen op grond van het investeringseffect zou worden bepaald. Dat kwam door de dominerende invloed van de verbeteringen van de waterhuishouding op de hoogte van het investeringseffect. De maatschappelijke factoren en het aantal kleine bedrijven gaven een tegengesteld beeld te zien. Indien de ruilverkavelingsurgentie alleen op grond van deze factoren zou worden bepaald, dan waren vooral de oostelijke en zuidelijke provincies het meest urgent. Het investeringseffect aan de ene kant en de maatschappelijke factoren en het aantal kleine bedrijven aan de andere kant hielden elkaar dus min of meer in evenwicht voor wat betreft de spreiding van de meest urgente gebieden over het land, uitgaande althans van het door de werkgroep ontwikkelde urgentieschema. Door het weglaten van de factor bedrijfsgrootte werd dit wankele evenwicht verstoord.

Reeds eerder was sprake van de tweedeling van het land op grond van de maatschappelijke achterstand, waarbij het accent viel op de oostelijke en zuidelijke zandgebieden. Dit accent ontleenden deze gebieden voor een belangrijk deel aan het grote aantal kleine bedrijven in de klasse 1-5 ha. Dezelfde streken werden ook gekenmerkt door een groot aantal bedrijven in de klasse 5-10 ha. Het weglaten van de factor bedrijfsgrootte had daarom tot gevolg dat het investeringseffect een overheersende invloed kreeg op de urgentiebepaling en dus dat overwegend gebieden in de noordelijke en westelijke provincies als het meest urgent voor ruilverkaveling zouden worden aangewezen. Dit eenzijdige beeld veranderde nauwelijks indien daarnaast nog rekening werd gehouden met de factor bedrijfsgrootte. De door de beleidscommissie voorgestane aanpak van de kleine bedrijven hield immers in, dat gebieden met een groot aantal kleine bedrijven eerst gesaneerd zouden moeten worden, alvorens daar ruilverkaveling zou kunnen plaatsvinden. In het Meerjarenplan werd dit later verwoord in de voorwaarde dat alleen gebieden met minder dan 50 à 60 bedrijven van 1-10 ha per 1000 ha cultuurgronden voor ruilverkaveling in aanmerking kwamen.

Wat men dus vreesde was, dat het oosten en zuiden van het land onderbedeeld zouden worden bij de verdeling van de voor ruilverkaveling meest urgente gebieden en dus in de toekomst minder zouden kunnen profiteren van de ruilverkavelingssubsidies. Engelbertink bijvoorbeeld, die zijn achterban hoofdzakelijk in het oosten van het land had, nam het standpunt in, dat het gekozen beleid "verkoopbaar" moest zijn en het leek hem om die reden beslist dwingend in elk geval de streken met de ernstigste maatschappelijke tekorten in aanmerking te nemen bij het opstellen van het concrete urgentieplan. Hij pleitte voor een methode waarmee een "betere" regionale spreiding van urgente ruilverkavelingsblokken zou kunnen worden bewerkstelligd. Onder andere stelde hij voor de scheidingslijn in het assenstelsel te vervangen

door een grensstrook, "zodat er steeds uitwijkmogelijkheden blijven en er met meer soepelheid gewerkt zal kunnen worden". 41)

Het is duidelijk dat Engelbertink hiermee bepaalde politieke randvoorwaarden introduceerde, waar de uitkomst van de discussie over het op te stellen urgentieplan naar zijn mening aan zou moeten voldoen. Dit was koren op de molen van de secretaris van de beleidscommissie, Herweijer 42), die evenals Engelbertink bedenkingen had tegen een eenzijdige nadruk van de ruilverkavelingsurgentie in de westelijke en noordelijke provincies. In Zuid-Holland bijvoorbeeld was de aandrang tot ruilverkaveling in die tijd zeer gering, terwijl in Friesland problemen bestonden op het terrein van de organisatie van het waterbeheer. Het zou derhalve onverstandig zijn het te voeren beleid juist op deze provincies af te stemmen. Herweijer zag bovendien in, dat het Meerjarenplan politiek alleen acceptabel zou zijn (in de zin dat de gevraagde gelden ook beschikbaar zouden komen) wanneer daarin de maatschappelijke relevantie van het ruilverkavelingsinstrument voldoende duidelijk tot uitdrukking zou komen. 43) Hij steunde Engelbertink dan ook in diens bezwaren tegen het urgentieschema.

Bovenstaande overwegingen werden uitgewerkt in het eerste ontwerp van het Meerjarenplan, getiteld *Meerjarenplan voor Cultuurtechniek*, van maart 1958. De inhoud van dit ontwerp kan worden gekarakteriseerd met de term "flexibilisering". Er werden geen uitspraken in gedaan over het wel of niet urgent zijn van de door de werkgroep onderscheiden ruilverkavelingsblokken. Daarentegen werd volstaan met aan te geven op grond van welke beginselen de urgentie van ruilverkavelingsgebieden van geval tot geval zou kunnen worden bepaald. Hiermee werd definitief afstand genomen van de door de werkgroep ontwikkelde methodiek van urgentiebepaling, een keuze die overigens mede werd ingegeven door de uitkomst van de terzelfdertijd gevoerde discussies over een LEI-onderzoek met betrekking tot de landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland (Afdeling Streekonderzoek, 1958). Het doel van dit onderzoek was vergelijkbaar met dat van de Werkgroep Ruilverkaveling, namelijk het vaststellen van een urgentievolgorde van achtergebleven gebieden ten behoeve van het opstellen van streekverbeteringsplannen. Het onderzoek resulteerde in een urgentielijst van verbeteringsbehoeftige gemeenten (of delen daarvan) binnen een landbouwgebied, die gebaseerd was op kengetallen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de ruimtelijke en sociale produktie-omstandigheden. Uit deze urgentielijst kon om onderzoektechnische redenen alleen een regionale (en geen landelijke) urgentievolgorde worden afgeleid. Aanvankelijk wilde minister Mansholt de resultaten van dit onderzoek (over de interne produktie-omstandigheden) mèt het door de CCC op te stellen Meerjarenplan voor ruilverkaveling (over de externe produktie-omstandigheden) verwerken tot één rapport. Dit kon niet doorgaan, omdat noch de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, die mede het initiatief had genomen tot het uitvoeren van het onderzoek,

noch de Vaste Commissie van Advies van de afdeling Streekonderzoek van het LEI vanwege bezwaren tegen de methode van onderzoek de verantwoordelijkheid voor het onderzoeksrapport op zich wilde nemen.

Herweijer zag in de gang van zaken rond dit LEI-rapport een teken aan de wand. In de eerste plaats hadden de besprekingen over het concept-rapport hem geleerd dat men al spoedig verzeild raakte in verwarrende welles-nietes-discussies over de mate van urgentie van bepaalde gebieden. In de tweede plaats kleefden ook aan de door de Werkgroep Ruilverkaveling gevolgde methode van onderzoek tal van bezwaren. Volgens Herweijer was het daarom zeer bezwaarlijk aan de uitkomsten van de door de werkgroep uitgevoerde berekeningen absoluut gezag toe te kennen. Het investeringseffect bijvoorbeeld kon pas goed worden bepaald na het opmaken van het ruilverkavelingsplan voor het betrokken gebied. Daar kwam nog bij, dat men, aldus Herweijer, binnen de directie van de Cultuurtechnische Dienst intussen het gevoel had gekregen, dat de hoofden van dienst in provincies, waar nog maar weinig ruilverkavelingen waren uitgevoerd, de cultuurtechnische investeringen te laag hadden ingeschat, terwijl de hoofden van dienst in provincies waar al veel ervaring met ruilverkaveling was opgedaan hiervan een reëlere schatting hadden gemaakt. 44) De bedoeling van laatstgenoemde opmerking was natuurlijk de relatief hoge investeringseffecten in de kustprovincies te relativeren ten gunste van die in de oostelijke en zuidelijke provincies. Overigens wijzigde de beleidscommissie het door de werkgroep berekende investeringsbedrag van gemiddeld f 2700,-- per ha en stelde het op f 3400,-- per ha. Dit op grond van loon- en prijsstijgingen, herziene kostenramingen en aan de ruilverkavelingspraktijk ontleende ervaringen.

Op grond van bovengenoemde overwegingen wilde Herweijer geen uitspraken doen over de urgentievolgorde van ruilverkavelingsgebieden, teneinde het meerjarenplan niet op dezelfde klip te laten lopen als het LEI-onderzoek met betrekking tot de streekverbeteringsbehoeftige gebieden en tevens de nodige vrijheid van handelen te houden. Hij drukte dit uit door te zeggen "dat wij wijs zullen doen in het rapport de problematiek uit te werken, doch dat wij een gevaarlijk beleid zouden voeren door op grond van de thans beschikbare gegevens zonder meer gebieden tot urgent of minder urgent te verklaren. Wij kunnen daar later - onder druk van de pressiegroepen - niet meer af. Daarom lijkt het beter alleen de beginselen vast te stellen en in die geest te gaan werken". 45) De beleidscommissie stemde hiermee in. Ook Hellinga erkende dat het door de Werkgroep Ruilverkaveling onder zijn leiding ontworpen urgentieschema niet geschikt was voor rechtstreekse toepassing. De flexibele opzet van het concept Meerjarenplan noemde hij "een elegante oplossing". 46)

Met het aanvaarden van deze flexibele opzet zette de beleidscommissie een belangrijke stap op weg naar het uiteindelijke Meerjarenplan. Het tweede ontwerp-Meerjarenplan, van april 1958, amendeerde zij slechts op tamelijk ondergeschikte punten alvorens zij het aanbood aan de CCC. In de hoofdlijnen van dit ontwerp

bracht ook de CCC geen verandering. Een samenvatting van deze hoofdlijnen is reeds gegeven in paragraaf 4.1. Kortheidshalve moge daarnaar worden verwezen.

Ter afsluiting nog een enkele opmerking over de wijze waarop de beide bijzondere criteria voor ruilverkaveling (investeringseffect en maatschappelijke achterstand) met elkaar werden gecombineerd in de figuur die hier als figuur 4.2 is opgenomen. De rechts van de band (weergegeven door de lijnen I, II en III) gelegen gebieden waren volgens de commissie dringend aan verbetering toe. Voor de in de band gelegen gebieden zou van geval tot geval bekeken moeten worden in hoeverre de ruilverkavelingsurgentie ook nog door andere factoren, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een rijksweg of een kanaal, werd beïnvloed. De gebieden links van de band en rechts van lijn IV waren in de visie van de commissie alleen onder bijzondere omstandigheden urgent, terwijl de gebieden links van lijn IV in het geheel niet voor ruilverkaveling in aanmerking kwamen.

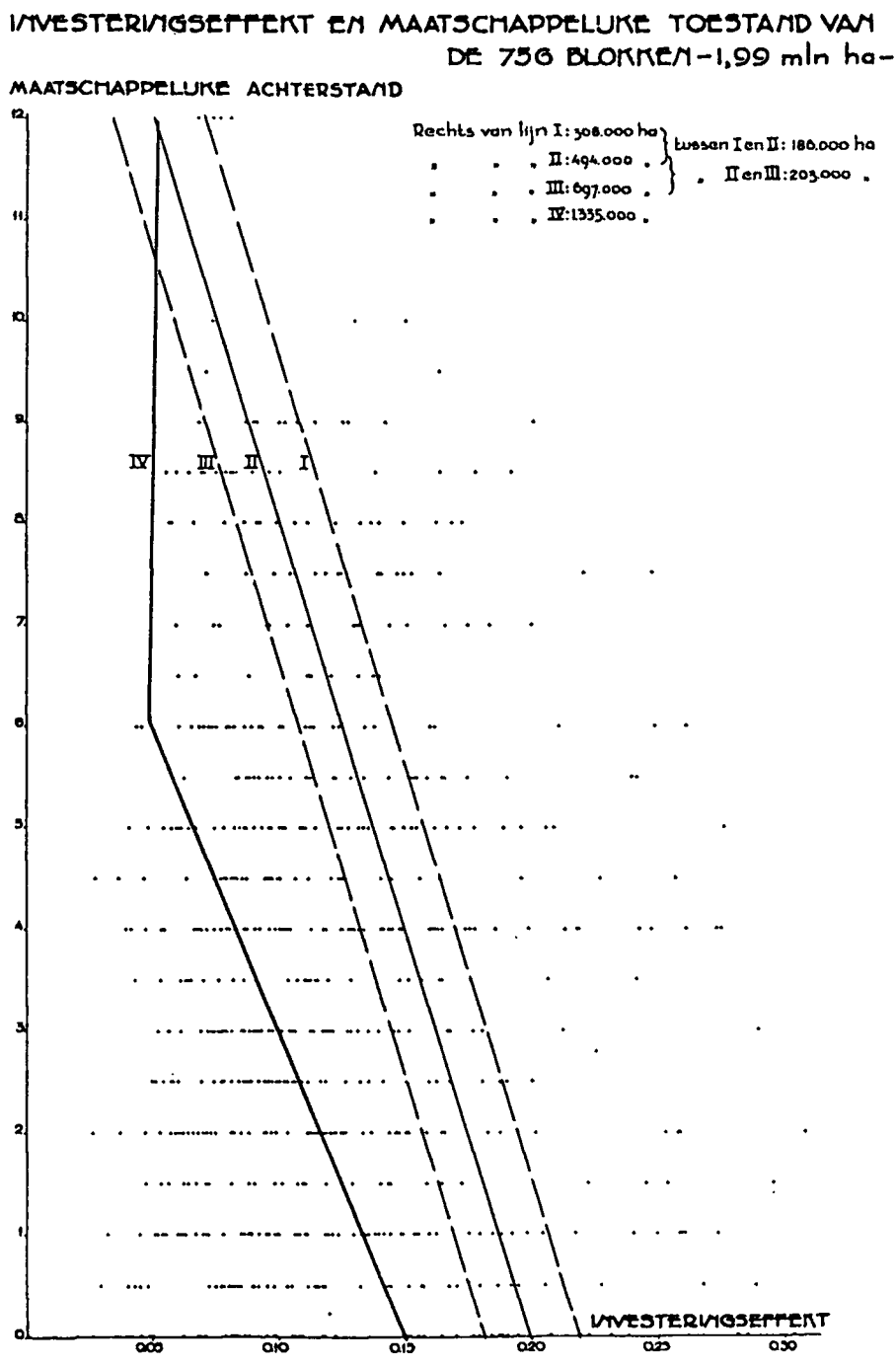
De naar het oordeel van de CCC voor ruilverkaveling in aanmerking komende gebieden zijn in figuur 4.3. op kaart weergegeven. De gebieden zijn daarbij onderscheiden in zeer urgente (rechts van lijn II) en urgente blokken (rechts van lijn IV en links van lijn II). De figuur illustreert de in het voorgaande genoemde bezwaren tegen rechtstreekse toepassing van het (door de beleidscommissie gewijzigde) urgentieschema van de Werkgroep Ruilverkaveling. Grote delen van Friesland bijvoorbeeld blijken zeer urgent te zijn, terwijl zeer urgente blokken op de zandgronden in het oosten van het land geheel afwezig zijn. Dit onderstreept de conclusie dat politieke en beleidsmatige redenen een flexibele opzet van het Meerjarenplan wenselijk maakten.

Figuur 4.2, die in feite het laatste restant was van het door de Werkgroep Ruilverkaveling ontworpen urgentieschema, hoorde eigenlijk niet in het Meerjarenplan thuis. Zij suggereerde een zekere mate van exactheid in de urgentiebepaling, waar men nauwelijks geloof aan kon hechten, gegeven de vele uitwijkmogelijkheden die de beleidscommissie er zelf al bij aangaf, zoals de bandbreedte en de mogelijke aanwezigheid van andere urgentiefactoren. Bij de gekozen flexibele opzet van het Meerjarenplan ging het alleen om de beginselen, die zo goed mogelijk moesten worden verwoord. De figuur heeft dan ook nooit een rol gespeeld bij de keuze van in voorbereiding te nemen ruilverkavelingen.

De Centrale Cultuurtechnische Commissie

De CCC behandelde het ontwerp-Meerjarenplan in haar vergadering van 25 juli 1958. Behoudens een aantal nog aan te brengen redactionele wijzigingen ging de CCC met het ontwerp akkoord. Een van de dieper ingrijpende wijzigingen betrof de keuze van het uit te voeren beleidsprogramma. In het ontwerp-Meerjarenplan had de beleidscommissie een voorkeur uitgesproken voor programma 1 - het meest ambitieuze programma -, doch daaraan direct toegevoegd, dat dat grote budgettaire moei-

Figuur 4.2.


INVESTERINGSEFFECT EN MAATSCHAPPELIJKE TOESTAND VAN DE 756 BLOKKEN-1,99 mln ha-
MAATSCHAPPELIJKE ACHTERSTAND
Rechts van lijn I: 308.000 ha
II: 494.000
III: 697.000
IV: 1335.000
tussen I en II: 186.000 ha
II en III: 203.000
IV
III
II
I
INVESTERINGSEFFECT
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
0.05
0.10
0.15
0.20
0.25
0.30

Figuur 4.3. Ligging van de volgens het Meerjarenplan voor ruilverkaveling urgente gebieden.

Bron: Oosterbaan (1981: 65)

lijkheden zou opleveren. Zij meende daarom, dat programma 2 verwezenlijkt zou moeten worden; het uitvoeren van programma 3 was volgens de commissie onverantwoord, omdat dan, zoals zij stelde, de absolute en relatieve achterstand in de uitrusting van vele agrarische gebieden steeds groter zou worden. Afgezien van de verwachte budgettaire moeilijkheden, vergde programma 1 ook nog een forse uitbreiding van de personeelsbezetting van de Cultuurtechnische Dienst en van de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster. Ook om deze reden was programma 1 niet uitvoerbaar, dit in tegenstelling tot programma 2, waarvoor de bestaande c.q. goedgekeurde personeelsformatie van beide diensten toereikend geacht werd. Het uitspreken van een expliciete voorkeur voor programma 2 door de CCC lag daarom voor de hand, maar daarover waren de meningen verdeeld. 47) Het eindigde er mee dat in het Meerjarenplan de keuze van het uit te voeren programma in het midden gelaten werd.

Het Meerjarenplan kwam in de tweede helft van september 1958 vast te staan en werd bij brief van 9 oktober 1958 aangeboden aan de minister van Landbouw, met het verzoek over te gaan tot publicatie van het Meerjarenplan en het rapport van de Werkgroep Ruilverkaveling.

Conclusies

Hoe moet nu de balans worden opgemaakt? De werkzaamheden van de Werkgroep Ruilverkaveling hadden weliswaar een schat aan gegevens over de inrichtingssituatie van het platteland ten behoeve van de land-, tuin- en bosbouw opgeleverd, maar hiervan werd voor het Meerjarenplan zelf toch nauwelijks gebruik gemaakt. Anders dan zij zich aanvankelijk had voorgenomen was de werkgroep er niet in geslaagd op grond van deze gegevens een scheiding aan te brengen tussen urgente en niet-urgente ruilverkavelingsgebieden. Wel ontwierp zij een classificatieschema, bestaande uit drie groepen van factoren, waarmee de urgentievolgorde van ruilverkavelingen in principe kon worden bepaald. De Beleidscommissie Meerjarenplan nam van dit urgentieschema echter alleen de grondslagen over en dan nog sterk gewijzigd ook. Niettemin heeft de werkgroep belangrijke bijdragen geleverd aan de vernieuwing van het onderzoek op het terrein van de cultuurtechniek, terwijl zij met de introductie van het investeringseffect de weg wees naar een economische beoordeling van cultuurtechnische investeringen.

De werkzaamheden van de beleidscommissie resulteerden in een Meerjarenplan dat al met al een vrij technisch karakter had. In eerste èn laatste instantie was het gemaakt ten behoeve van het functioneren van de CCC en, in het verlengde daarvan, van de Cultuurtechnische Dienst. Uitvoeringsaspecten stonden daarom in het Meerjarenplan centraal. Mede om die reden drukte Herweijer persoonlijk een zwaar stempel op de totstandkoming ervan. 48) De keuze van het beleidsmodel waarop het plan was gebaseerd (gelijkblijvende nationale agrarische bruto produktie), was in het licht

van de op dat moment bestaande zuiveloverschotten tamelijk modieus en vooral bedoeld om het Meerjarenplan politiek aanvaardbaar te maken. Deze keuze droeg zeker ook de kenmerken van een compromis, omdat men het binnen de beleidscommissie niet eens had kunnen worden over de te verwachten invloed van de Euromarkt in oprichting op de afzetmogelijkheden van agrarische produkten. Het beleidsmodel werd bovendien niet geschraagd door een echt toekomstbeeld van landbouw en platteland. Het duidelijkst blijkt dit uit de opmerkingen in het Meerjarenplan over de vermindering van het aantal kleine bedrijven. De getallen die werden genoemd, waren volstrekt intuïtief en op zichzelf staand; zij waren bedoeld "om de gedachten te bepalen" (wiens gedachten?), maar vormden geen integrerend onderdeel van een uitgewerkte opvatting over de toekomstige ontwikkeling van de landbouwstructuur. De minderheidsnota van Wellen is wat dit betreft illustratief. Kortom: het Meerjarenplan was een plan met een sterk technische inslag, gericht op het uitvoeren van beleid. Maar het was ook meer dan dat: het wilde steun mobiliseren voor het opvoeren van de ruilverkavelingsactiviteit in Nederland. En meer steun betekende in de eerste plaats meer geld. Bij de besluitvorming over het Meerjarenplan ging het dan ook vooral om de vraag hoeveel geld de regering voor ruilverkaveling beschikbaar wilde stellen.

4.4.3. De besluitvorming over het Meerjarenplan

Publikatie van het Meerjarenplan

Minister Vondeling van Landbouw wilde het Meerjarenplan, waar hij zelf ruim vier jaar eerder als Kamerlid om had gevraagd, zo spoedig mogelijk publiceren, desnoods op eigen gezag. Hij meende dat de Staten-Generaal in de gelegenheid moest worden gesteld kennis te nemen van de denkbeelden van de CCC over het ruilverkavelingsbeleid. Bij monde van A.W. Biewenga (ARP), voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, drong de Tweede Kamer hierop zelf ook sterk aan, omdat de eerder aan de Staten-Generaal toegezonden *Nota over het te voeren structuurbeleid in de landbouw* (zie noot 10) tegelijk met de mondelinge behandeling van de landbouwbegroting voor 1959 - eind oktober 1958 - in bespreking zou worden gebracht.

Dat Vondeling met de gedachte speelde het Meerjarenplan desnoods op eigen gezag te publiceren kwam, omdat hij in zijn voornemen tot publikatie werd tegengewerkt door zijn collega van Financiën, J. Hofstra. Deze verzocht Vondeling al in een brief van 5 augustus 1958 het Meerjarenplan pas te publiceren, wanneer de regering zich daarover had uitgesproken. Vondeling besloot uitsluitsel te vragen aan de ministerraad van 17 oktober 1958. Bij die gelegenheid volhardde Hofstra in zijn standpunt. Het was voor hem zeer de vraag of het geld van de overheid niet veel rendabeler aan andere activiteiten kon worden besteed dan aan ruilverkavelingen. "Daarom moet", aldus Hofstra, "aan publikatie van dit rapport (...) een onderzoek

vooraf gaan naar de maatschappelijke rentabiliteit van de voorgestelde werken". Alleen de minister van Economische Zaken, J. Zijlstra, viel hem daarin bij. De ministerraad besloot met meerderheid van stemmen, dat het Meerjarenplan aan de Kamer kon worden overgelegd, onder mededeling dat de regering nog geen gelegenheid had gehad dienaangaande haar standpunt te bepalen. 49) Vondeling voerde dit besluit uit bij brief van 21 oktober 1958.

Reacties

Het Meerjarenplan kreeg bij zijn verschijnen veel publiciteit; in tal van periodieken verschenen artikelen en commentaren. De minister verzocht de landbouworganisaties het Meerjarenplan in studie te nemen en hem van het resultaat daarvan in kennis te stellen. Gelijkluidende verzoeken richtte hij aan de Colleges van Gedeputeerde Staten in de provincies, aan de drie centrale landarbeidersorganisaties en aan het Landbouwschap. In de reacties werd aan de woorden van waardering en instemming afbreuk gedaan door de hier en daar niet mis te verstane kritiek op de uitgangspunten van de CCC ten aanzien van de kleine bedrijven en de maatstaven voor de urgentiebeoordeling.

Voor wat betreft het eerste punt was de strekking van de kritiek deze, dat de CCC zich te veel had laten leiden door tijdelijk ondervonden afzetmoeilijkheden in de zuivelsector. Deze problemen van tijdelijke aard vormden een te wankele basis voor een beleid op langere termijn, temeer daar over de toekomstige ontwikkeling van de afzetmogelijkheden, mede in het kader van de Euromarkt, nauwelijks iets met zekerheid kon worden gezegd. De stelling van de CCC dat een algemene ontwikkeling naar intensieve produktieschema's economisch niet verantwoord was, en de daaruit afgeleide conclusie dat het aantal "dwergbedrijven" in de toekomst zou moeten afnemen, werden dan ook afgewezen. Dat wil zeggen: de conclusie zelf werd wèl aanvaardbaar geacht, zij het op grond van andere argumenten. Van verschillende kanten werd betoogd dat de afname van het aantal kleine bedrijven niet het gevolg van afzetmoeilijkheden was, maar van de geringe mogelijkheden om de op deze bedrijven aanwezige gezinsarbeid produktief aan te wenden.

In het verlengde hiervan werd ook - en dat betreft het tweede punt van kritiek, de maatstaven voor de urgentiebeoordeling - de norm van 50 à 60 bedrijven van 1-10 ha per 1000 ha cultuurgrond afgewezen. Deze norm werd te algemeen en te grof gevonden, en niet geschikt om uit te maken of gebieden wel of niet voor ruilverkaveling in aanmerking zouden kunnen komen. De CCC had enerzijds de betekenis van de oppervlakte van het agrarisch bedrijf voor de levensvatbaarheid daarvan sterk overschat en anderzijds onvoldoende rekening gehouden met de van streek tot streek sterk uiteenlopende bedrijfstypen. Het aanvaarden van deze norm zou een ongewenste druk leggen op het doen afnemen van een tevoren bepaald aantal kleine bedrijven.

Het investeringseffect werd over het algemeen wel een bruikbaar hulpmiddel bij de urgentiebepaling gevonden, mits men zich maar bewust was van de betrekkelijke waarde daarvan; de relativerende opmerkingen van de CCC op dit punt werden sterk benadrukt. Voortgezette studie werd nodig geoordeeld, teneinde de berekening van het investeringseffect beter te kunnen onderbouwen. Onder andere het Landbouwschap wees erop, dat in het investeringseffect niet tot uitdrukking kwam of het quotiënt het resultaat was van hoge investeringen in combinatie met hoge baten of van lage investeringen met lage baten. Was het privaat-economisch nut van de uit te voeren werken, en dus ook de urgentie daarvan, in beide gevallen even groot, nationaal-economisch bezien zou men echter de urgentie in het eerste geval hoger kunnen achten dan in het tweede, omdat de hogere baten een sterke economische, en in verband hiermee ook maatschappelijke, opleving tot gevolg zouden hebben. Een kwantitatieve uitdrukking van het nationaal-economische nut was, aldus het Landbouwschap, echter uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk. Overigens achtte het Landbouwschap een gunstig investeringseffect een minder juiste leidraad voor het beoordelen van investeringen van de overheid, omdat in dat geval verwacht mocht worden dat de mogelijkheden van en de bereidheid tot financiering van het werk in de private sector gunstiger zouden liggen. Mede om die reden wilde het Landbouwschap bij de urgentie-afweging meer nadruk gelegd zien op de maatschappelijke achterstand dan op het investeringseffect. De KNBTB en de NCBTB sloten zich aan bij de bezwaren die Wellen in zijn minderheidsnota had geuit tegen de wijze van berekening van het investeringseffect. Wellen meende dat het in verband met de niet-grondgebonden landbouw juister was geweest, indien bij de batenberekening het opbrengend vermogen van het bedrijf mede in beschouwing was genomen. Nu de batenberekening alleen was afgestemd op de bruto-opbrengst van de grond, was het investeringseffect naar zijn mening in vele gevallen geen juiste maatstaf voor de onderlinge vergelijking van ruilverkavelingsgebieden.

Verschillende Colleges van Gedeputeerde Staten leverden kritiek op de geringe invloed die zij hadden op het ruilverkavelingsbeleid, hun procedurele taken en bevoegdheden ingevolge de Ruilverkavelingswet 1954 ten spijt. De bezwaren werden het scherpst verwoord door het College van Gedeputeerde Staten van Friesland dat aan deze bezwaren de conclusie verbond, dat overleg met het provinciaal bestuur wenselijk was alvorens een beslissing viel over de volgorde waarin de aangevraagde ruilverkavelingen in voorbereiding zouden worden genomen. Dit overleg zou kunnen worden gevoerd in provinciale cultuurtechnische commissies, waarvan de instelling met klem werd bepleit. 50) Ook het georganiseerde landbouwbedrijfsleven wenste op provinciaal niveau bij het vaststellen van de urgentievolgorde te worden betrokken.

Opmerkelijk is ten slotte, dat in de commentaren nauwelijks aandacht werd besteed aan het gewenste uitvoeringstempo en - dus - aan de keuze van het stem-

mingsprogramma; in sommige reacties ging men daar zelfs geheel aan voorbij. Blijkbaar vond men het vanzelfsprekend, dat de voor ruilverkaveling in aanmerking komende oppervlakte volgens stemmingsprogramma 1 in uitvoering zou worden genomen. Maar in één enkel geval (KNBTB) werd een onomwonden voorkeur voor dit programma uitgesproken. Vaker geschiedde dit in bedekte of voorwaardelijke termen. Het College van Gedeputeerde Staten van Friesland sprak zich expliciet uit voor stemmingsprogramma 2.

De ministerraad

De behandeling van het Meerjarenplan door de ministerraad vond plaats op 18 december 1959. Enkele maanden eerder, op 17 oktober, bracht het vrijwel voltallige kabinet De Quay een oriënterend bezoek aan enkele ruilverkavelingen in het rivierengebied. De minister van Landbouw in dit kabinet, V.G.M. Marijnen, stelde de raad voor in de komende vijf jaar jaarlijks gemiddeld 40.000 ha ruilverkaveling in uitvoering te nemen bij een gemiddelde investering van f 2900,-- per ha. Het uitvoeren van dit wat men noemde gemitigeerde programma 2 zou dan een totaal investeringsvolume vergen van f 110 mln per jaar, waarvan 60 à 70% (= f 65 à f 75 mln) rijksbijdragen. De verlaging met f 500,-- van het in het Meerjarenplan genoemde gemiddelde investeringsbedrag van f 3400,-- per ha kon, aldus Marijnen, worden bereikt door het uitsluiten van werken met een overwegend particulier karakter ("werken, die meer in het bijzonder ten behoeve van individuele eigenaren geschieden"). Hij stelde verder voor een bedrag van f 18 à f 22 mln per jaar te bestemmen voor het uitvoeren van A2-werken buiten ruilverkavelingsverband. 51)

Marijnen hechtte sterk aan de oppervlakte van 40.000 ha per jaar volgens programma 2. Een kleinere oppervlakte, bijvoorbeeld volgens programma 3, zou in zijn ogen onvoldoende tegemoet komen aan de al jaren in het parlement uitgeoefende aandrang tot het zoveel mogelijk opvoeren van de ruilverkavelingscapaciteit. Met het verminderen van het gemiddelde investeringsbedrag per ha probeerde hij de genoemde oppervlakte van 40.000 ha per jaar budgettair aanvaardbaar te maken voor de minister van Financiën, J. Zijlstra, die als minister van Economische Zaken ruim een jaar eerder zijn collega Hofstra had gesteund in diens twijfel aan de nationaal-economische rentabiliteit van cultuurtechnische werken. Zijlstra deelde het standpunt van de directeur van de Dienst der Rijksbegroting van zijn departement, W. Drees jr., dat het uitvoeren van ruilverkavelingen, voor zover op kosten van het Rijk, in het algemeen nationaal-economisch onrendabel was. Volgens Drees vielen de voordelen van de cultuurtechnische werken grotendeels toe aan de eigenaar of gebruiker van de grond, en niet aan de gemeenschap. Een grote overheidssubsidie voor deze werken was daarom op zuiver economische gronden misplaatst en eigenlijk alleen te rechtvaardigen met de grote sociale betekenis van de ruilverkavelingen. Bovendien vereiste een hoogconjunctuur een anti-cyclisch begrotingsbeleid; de voortdurende

stijging van de overheidsuitgaven voor cultuurtechnische werken was hiermee in strijd. Op grond van deze overwegingen pleitte Drees al in 1955, toen nog als adjunct-directeur van het Centraal Planbureau, voor beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte, teneinde het zijns inziens te hoge peil van de overheidsuitgaven voor cultuurtechnische werken in harmonie te brengen met de andere overheidsuitgaven (Drees, 1955: 404-409). Overigens stond Drees niet alleen met zijn opvatting over het nationaal-economisch bezien onrendabel zijn van ruilverkavelingen. Ook Horring bijvoorbeeld was deze mening toegedaan; in hoofdstuk 3 is hiervan reeds melding gemaakt. Thurlings (1956) wees op het produktieverhogende effect van structuurverbeterende maatregelen. In het licht van de stijgende produktiviteit was het zijns inziens wenselijk te streven naar het uit produktie nemen van landbouwgronden om de agrarische produktiecapaciteit af te stemmen op de afzetmogelijkheden. Verbetering van de economische voorwaarden voor de verdere ontwikkeling van de landbouwbedrijven diende daarbij voorop te staan. Om die reden stelde hij elders, dat het beter was tenminste een deel van het geld dat aan ruilverkavelingen en landaanwinningen werd besteed, aan te wenden voor een versnelling van de wegenbouw, urbanisatie, industrialisatie e.d. (Thurlings, 1959: 2213).

Drees was zeker niet van mening veranderd toen hij in 1956 werd benoemd tot directeur van de Dienst der Rijksbegroting. Deze functie was bovendien uitstekend geschikt om zijn opvattingen in praktijk te brengen. Reeds is vermeld dat minister Hofstra van Financiën zich bij het gereedkomen van het Meerjarenplan op het standpunt stelde, dat de ministerraad zich eerst over het plan en de daaruit voortvloeiende consequenties zou moeten uitspreken, alvorens het te publiceren. Tot zolang mochten, aldus Hofstra, geen nieuwe subsidieverplichtingen voor cultuurtechnische werken worden aangegaan boven het maximum-niveau van f 380 mln per ultimo 1958. In de praktijk betekende dat volgens hem, dat voorlopig geen ruilverkavelingen in uitvoering zouden worden genomen en ook de voorbereiding van ruilverkavelingen - d.w.z. het goedkeuren van ruilverkavelingsrapporten door de CCC en het doorzenden daarvan aan het betrokken College van Gedeputeerde Staten - zou worden stopgezet.

De minister van Landbouw kon hiermee niet akkoord gaan. In de eerste plaats niet, omdat daardoor de continuïteit van de werkzaamheden, nodig voor de instandhouding van een efficiënt werkend apparaat, zou worden verstoord, en bestuurlijke afspraken en gewekte verwachtingen zouden worden doorkruist. In de tweede plaats niet, omdat daarmee inbreuk zou worden gemaakt op de steeds gevolgde werkwijze dat jaarlijks nieuwe verplichtingen konden worden aangegaan tot een maximum van het volgens de begroting in het desbetreffende jaar te verwerken bedrag, zonder dat daardoor het vastgestelde - en op zichzelf niet ter discussie staande - maximum verplichtingenniveau zou worden overschreden. Over deze kwestie vond een langdurige en vrij intensieve briefwisseling plaats tussen beide bewindslieden, maar tot overeenstemming kwamen zij niet. Het voorbereiden en het in uitvoe-

ring nemen van ruilverkavelingen gingen gewoon door, zij het dat over sommige ruilverkavelingsrapporten eerst bilateraal overleg nodig was tussen Landbouw en Financiën, alvorens zij naar het College van Gedeputeerde Staten konden worden verzonden.

Zijlstra, inmiddels benoemd tot minister van Financiën, stelde zich bij de behandeling van het Meerjarenplan in de ministerraad op het standpunt dat eerst een algemene discussie over de prioriteiten van de rijksuitgaven zou moeten plaatsvinden, alvorens een beslissing over de uitgaven voor cultuurtechnische werken zou kunnen worden genomen (vergelijk in dit verband de minderheidsnota van Elzerman). Met het Meerjarenplan konden immers alleen de relatieve prioriteiten van deze werken ten opzichte van elkaar worden vastgesteld. Zijlstra had het niet erg begrepen op meerjarenplannen, omdat daardoor "een automatisme dreigt, waarmede uitgaven ongeveer vast liggen, wat een voorrang creëert bij de begrotingsbehandeling. Daarom zal men (...) dit soort meerjarenplannen alleen moeten aanvaarden voor voorbereidingsdoelen (planning purposes)". 52) Minister Marijnen beaamde dit, waarmee hij voorbijging aan het feit dat het juist de bedoeling van de CCC was geweest, dat de regering zich financieel zou uitspreken voor het uitvoeren van een bepaald stemmingsprogramma gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld een periode van tien jaar) en daarvoor dan ook de benodigde financiële middelen beschikbaar zou stellen. Zo'n beslissing nam de regering echter niet. In het kader van de voorbereiding van de begroting 1961 nam de regering alleen een beslissing met betrekking tot het voor de uitvoering van cultuurtechnische werken in de jaren 1961 t/m 1963 beschikbare budget. In januari 1960 werd het Meerjarenplan van de agenda van de ministerraad afgevoerd. 53)

De discussie over het vaststellen van prioriteiten voor de rijksuitgaven werd gevoerd op basis van de *Nota inzake prioriteiten 1961-1963*, waarin Zijlstra zijn structurele begrotingsbeleid introduceerde. 54) De algemene gedachte bij de opzet van deze prioriteitennota was om, uitgaande van de begroting 1960, te komen tot een berekening van de reële ruimte die in de jaren 1961 t/m 1963 aan het Rijk ter beschikking zou komen en tot een verdeling van deze ruimte over de verschillende aanwendingsmogelijkheden. De reële ruimte (het structureel budgettair kader) betrof de te verwachten toename van de reële middelen van het Rijk, die berekend werd op grond van schattingen omtrent de trendmatige stijging van het reële nationaal inkomen. Bij een gelijkblijvend begrotingstekort zou het accres der middelen worden aangewend voor verhoging van de rijksuitgaven en verlaging van de belastingen.

Op basis van deze uitgangspunten werd de maximaal toelaatbare stijging van de rijksuitgaven door Zijlstra gesteld op f 200 mln per jaar (f 600 mln voor de periode 1961 t/m 1963). Ter vergelijking: de door de ministers ingediende verlanglijsten kwamen uit op een uitgavenstijging van in totaal f 700 mln in 1961 en f 1,5 mld in 1963 (vergeleken met 1960). Een afweging van prioriteiten was derhalve onont-

koombaar en volgens Zijlstra diende daarbij een drietal richtlijnen in acht te worden genomen, namelijk: uiterste terughoudendheid ten aanzien van nieuwe plannen, temporisering c.q. besnoeiing van investeringsprogramma's en verlaging van uitgaven waar redelijk. Het spreekt welhaast vanzelf, dat op basis van deze richtlijnen Marijnens voorstellen met betrekking tot het Meerjarenplan weinig kans maakten te worden aanvaard. Integendeel zelfs, in zijn prioriteitennota stelde Zijlstra voor de uitgaven voor cultuurtechnische werken aanzienlijk terug te dringen. Een en ander is weergegeven in tabel 4.1.

Zijlstra vond dat de overheidsuitgaven ten behoeve van de landbouw de agrarische sector in vergelijking met andere sectoren in een gunstige positie hadden geplaatst. Met betrekking tot de cultuurtechnische werken keerde hij zich vooral tegen de zijns inziens te hoge subsidies voor investeringen in deze werken en niet tegen de investeringen als zodanig, voor zover deze althans door de eigenaren zelf werden betaald. Zijlstra: "Ik zou derhalve met een hoger bedrag dan in de Prioriteitennota voor cultuurtechnische werken is genoemd akkoord kunnen gaan mits het subsidiebedrag (...) gelijk zou blijven en het subsidiepercentage zou worden verlaagd tot bv. 50%". 55) Uiteindelijk vonden beide bewindslieden elkaar op een totaal begrotingsbedrag van f 117 mln, zijnde de begroting voor 1960 vermeerderd met de verhoging van de ambtenarensalarissen. Deze afspraak, die voor 1961 neerkwam op f 118,2 mln, zou eveneens gelden voor de jaren 1962 en 1963. Alleen voor de SBL-aankopen werd een uitzondering gemaakt in die zin, dat deze post van jaar tot jaar zou worden vastgesteld, afhankelijk van de besluitvorming met betrekking tot het kolonisatiebeleid in Oostelijk Flevoland. De verdeling van het overeengekomen bedrag, die is vermeld in tabel 4.1, werd vastgesteld op basis van de reeds aangegane verplichtingen. De discussie over het subsidiepercentage zou worden voortgezet aan de hand van het nog uit te brengen rapport van de financierings- en subsidiëringscommissie van de CCC (zie hierover paragraaf 7.2.2.).

Uit tabel 4.1 blijkt dat minister Marijnen voor ruil- en herverkavelingssubsidies f 12,6 mln minder kreeg dan waarom hij had gevraagd. Het bedrag voor het subsidiëren van waterschaps- en gemeentewerken kwam nagenoeg met zijn wensen overeen, terwijl het op de kapitaaldienst voor voorfinancieringen uitgetrokken bedrag weliswaar iets werd verhoogd ten opzichte van voorgaande jaren, maar toch ver achterbleef bij wat volgens hem nodig was. Ondanks het tegenvallende bedrag voor ruil- en herverkavelingssubsidies hield Marijnen onverminderd vast aan zijn streven jaarlijks 40.000 ha ruilverkaveling in uitvoering te nemen. Door andermaal te kiezen voor een forse verlaging van het gemiddeld toegestane investeringsniveau per ha werd de bestaande planvormingspraktijk aan dit streven ondergeschikt gemaakt. Nergens werd dit zo duidelijk verwoord als in een notitie die Marijnen meekreeg voor een gesprek over de Prioriteitennota met minister Zijlstra op 20 januari 1960. Het ambtelijk advies aan de minister luidde: "lump sum van *voldoende* niveau zien te

Tabel 4.1. Overzicht begrotingsvoorstellen regeringsbeslissing Meerjarenplan voor ruilverkaveling.

Onderdelen begroting Cultuurtechnische Dienst	Begroting 1960	Programma 2 Meerjaren-plan	Voorstel Marijnen Prioriteitenmota	Voorstel Zijlstra	Begroting 1961
Gewone dienst					
- Apparaatskosten, incl. diensten derden	12	12	12	12	13,5
- Subsidies					
. ruil- en herverkavelingen a)	64,4	80	70 }		57,4
. waterschaps- en gemeentewerken (ontwatering, ontsluiting)	16	19	} 20 }	60	18,8
. boerenwerken, domeingronden en boerderijbouw op ontginningsgronden	1,5	1,5	2	1,4	1,5
Kapitaaldienst					
- Voorfinancieringen	20	42 b)	40 b)	20	24
- SBL	3	3	3	3	3
Totaal	116,9	157,5	147	96,4	118,2

a) Inclusief landschapsverzorging, doorberekend aan het Staatsbosbeheer.
b) Hoger bedrag werd noodzakelijk gevonden in verband met te lage raming in het Meerjarenplan.

krijgen, dan redeneren wij wel bij een bepaalde ha-prijs er de ha-omvang van plan II uit t.b.v. de Staten-Generaal". 56)

De Staten-Generaal

Marijnen publiceerde de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan in de Memorie van Toelichting bij de Landbouwbegroting 1961. 57) Hij zei voor de eerstvolgende jaren te kunnen meegaan met een stemmingsprogramma van 40.000 ha per jaar, bij een investeringsbedrag van f 2000,-- à f 2500,-- per ha en een gemiddelde rijksbijdrage van 60 à 70%. Tevens zou er, aldus de minister, naar worden gestreefd om in de toekomst omstreeks 10% van de totale ruilverkavelingsinvesteringen, gezien de belangen van derden, uit bijdragen van andere rijksinstanties, provincie, gemeenten en waterschappen te verkrijgen. 58) De urgentiebepaling zelf zou plaatsvinden volgens de algemene principes van het Meerjarenplan. Elk gebied zou hieraan steeds afzonderlijk moeten worden getoetst aan de hand van actuele gegevens. De urgentievolgorde van de in de eerstvolgende jaren in uitvoering te nemen ruilverkavelingen zou worden vastgesteld door de CCC in overleg met de Colleges van Gedeputeerde Staten en de gewestelijke raden van het Landbouwschap. Marijnen deelde de mening van de CCC dat er onder de gegeven omstandigheden onvoldoende aanleiding was om over te gaan tot het instellen van permanente provinciale cultuurtechnische commissies.

In zijn toelichting op de verlaging van het investeringsbedrag per ha legde Marijnen sterk de nadruk op de snelle ontwikkeling van de uitvoeringstechniek, waardoor aanzienlijke kostenbesparingen konden worden bereikt, en op een minder intensieve uitvoering van werken dan voordien gebruikelijk. Dit laatste was een belangrijke koerswijziging, zij het één die uit de nood was geboren. Volgens Marijnen echter was er al enkele jaren sprake van een heroriëntering op de ruilverkaveling nieuwe stijl om de hoge kosten daarvan te beperken. Ging de ruilverkaveling nieuwe stijl uit van een zoveel mogelijk geperfectioneerde *all in*-aanpak van een gebied, nu diende het streven te worden gericht op het behalen van redelijke resultaten tegen minimale kosten. Volgens dit nieuwe credo kon ermee worden volstaan hoofdzakelijk de algemene externe produktieomstandigheden te verbeteren. Dit betrof dan de verbeteringen die de boeren individueel niet tot stand zouden kunnen brengen. Het kavelinrichtingswerk (aanleg van drainage, grondverbeteringen) zou, voor zover dit geen verband hield met het uitruilen van gronden in het kader van het plan van toedeling, veelal door de grondgebruikers zelf rendabel kunnen worden uitgevoerd, mede dankzij het gebruik van nieuwe machines en werkmethoden. Volgens Marijnen konden op deze wijze de beschikbare geldmiddelen, in plaats van geconcentreerd op een kleine oppervlakte, over grotere gebieden worden gespreid. Hierdoor zou in sneller tempo meer kunnen worden gedaan aan het opheffen van algemene knelpunten. Marijnen zocht voor deze redenering steun bij de georganiseerde landbouw die,

naar zijn zeggen, al veel eerder had gepleit voor een minder geperfectioneerde aanpak, opdat een grotere oppervlakte binnen afzienbare tijd van ruilverkaveling zou kunnen profiteren. Op zichzelf was dit juist, maar hij vertelde er niet bij dat de pleidooien van de zijde van de landbouworganisaties - onder andere in het kader van de voorbereiding van het Meerjarenplan - steeds waren afgewezen met het argument dat de *all in*-aanpak nieuwe stijl mede noodzakelijk was uit het oogpunt van kostenbesparing.

Tijdens de mondelinge behandeling van de landbouwbegroting stemden de Tweede en Eerste Kamer in met de regeringsbeslissing ten aanzien van het Meerjarenplan. De gekozen beleidslijn van 40.000 ha per jaar ontmoette over het algemeen veel waardering. Bezwaren werden vooral ingebracht tegen het verlaagde investeringsbedrag per ha, ofschoon de keuze voor een minder geperfectioneerde aanpak wel bijval kreeg. De woordvoerder van de PvdA, C. Egas, vroeg de minister of deze ha-prijs wel voldoende reëel was en of de verlaging niet betekende, "dat ergens, zij het onbedoeld, in dit opzicht een stuk verspilling aanwezig is geweest". En de antirevolutionair A.W. Biewenga, die tevens voorzitter was van het Landbouwschap, meende dat het beleid moeilijk in overeenstemming kon worden gebracht met de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen (KVP, ARP, CHU en VVD), waarin gesproken werd van een krachtige bevordering van de aanpassing ter versteviging van de bestaansbasis in land- en tuinbouw. In dit verband laakte hij met name het niet langer subsidiëren van particuliere grondverbeteringen in ruilverkavelingsverband. Minister Marijnen slaagde erin de bezwaren weg te nemen, al moest hij zich daarvoor, aldus de PvdA-er J. Hoogland in de Eerste Kamer, wel in veel bochten wringen. Hoogland legde de vinger op de zere plek door op te merken, "dat aan de Minister van Landbouw budgettaire beperkingen zijn opgelegd, die helemaal niet passen in de opzet van zijn beleid". Datzelfde deed ook de VVD-woordvoerder in de Eerste Kamer, J. Baas, die zei zich niet geheel aan de indruk te kunnen onttrekken "dat, toen eenmaal de 40.000 ha vaststond, men op grond van de financiële mogelijkheden moest komen tot een investeringsbedrag van f 2250,--". 59)

Overigens besteedden beide Kamers naar verhouding vrij weinig aandacht aan de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan. Sterker nog, het Meerjarenplan zelf, op dat moment alweer zo'n twee jaar oud, het beleidsmodel waarop het was gebaseerd en de urgentiecriteria werden nauwelijks een woord waardig gekeurd. Andere zaken stonden in het brandpunt van de belangstelling, zoals met name de wenselijkheid van het wijzigen van de bepalingen omtrent de stemming in de Ruilverkavelingswet 1954 en de kwestie van het al of niet opnemen van omvangrijke heideontginningen in het plan voor de ruilverkaveling "Lollebeek" in Noord-Limburg, die uiteindelijk leidde tot de befaamde passage in de Troonrede 1961 inzake het stopzetten van de ontginningen. 60) De regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan hield in dat de continuiteit van het ruilverkavelingswerk in elk geval

voor de eerstvolgende drie jaar was verzekerd. Het Meerjarenplan zelf was daarom niet actueel meer en dit temeer niet omdat het qua opzet en uitwerking intussen sterk was verouderd.

Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan genomen werd in het kader van een afweging van prioriteiten ten aanzien van de besteding der rijksmiddelen. Daarbij was er sprake van een ernstige controverse tussen de departementen van Financiën en Landbouw over de hoogte van de rijksbijdragen voor cultuurtechnische werken. Voor minister Marijnen stond het bereiken van een uitvoeringsprogramma van 40.000 ha per jaar steeds voorop. Het toegestane investeringsbedrag per ha werd aangepast aan het budget waarover uiteindelijk met Financiën overeenstemming werd bereikt. De regeringsbeslissing hield in dat gedurende de jaren 1961 t/m 1963 in totaal 120.000 ha ruilverkaveling in uitvoering mochten worden genomen tegen een investeringsbedrag van f 2000,-- à f 2500,-- per ha. Ter vergelijking: de CCC baseerde het Meerjarenplan op een investeringsbedrag van f 3400,-- per ha. In het parlement verdedigde Marijnen de sterke verlaging van het investeringsbedrag per ha met de redenering dat aanzienlijke kostenbesparingen konden worden bereikt door toepassing van verbeterde uitvoeringstechnieken en door een minder intensieve uitvoering van werken. Dit laatste is niet alleen interessant omdat hij daarmee handig inspeelde op binnen de landbouworganisaties levende opvattingen dienaangaande, maar ook omdat het wijst op een veranderende taakstelling van de overheid op het terrein van het landbouwstructuurbeleid. De overheid diende zich te beperken tot de verbeteringen die de boeren individueel niet tot stand konden brengen. Op die manier zou zij het raamwerk scheppen voor verdere, door de boeren zelf uit te voeren verbeteringen op bedrijfsniveau. Weliswaar zou de overheid aan deze particuliere werken financiële steun verlenen, maar zij liet de keuze tussen wel of niet uitvoeren van deze werken over aan de boeren zelf. Ofschoon de ratio hiervan primair gezocht moet worden in budgettaire overwegingen, zullen overwegingen van ideologische aard hieraan evenmin vreemd zijn geweest. Van belang is ten slotte ook, dat tot de verlaging van het gemiddelde investeringsbedrag per ha werd besloten om het uitvoeringsprogramma van 40.000 ha per jaar te kunnen realiseren. Dit was een belangrijke politieke keuze, die deels uiteraard te maken had met de wens het Meerjarenplan overeind te houden als geloofwaardig uitgangspunt voor het te voeren ruilverkavelingsbeleid, maar die deels ook te maken had met de geloofwaardigheid van het ruilverkavelingsinstrument zelf. Voor een instrument dat slechts mondjesmaat wordt toegepast, verliest men op den duur de belangstelling, omdat het te lang duurt alvorens men aan de beurt is. Het uitvoeringsprogramma was daarom de - onuitgesproken - inzet van de politieke en budgettaire discussie over het Meerjarenplan.

4.5. Effecten van het meerjarenplan

Een beoordeling van de effecten van het Meerjarenplan in termen van doelbereiking kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de eerste plaats kan worden nagegaan in hoeverre de algemene doelstelling van het Meerjarenplan door middel van ruilverkaveling is gerealiseerd. Deze doelstelling lag verscholen in het door de CCC gekozen beleidsmodel en luidde: krachtige opvoering van de rationalisatie van de land- en tuinbouw bij een gelijkblijvende nationale agrarische bruto produktie. Omdat zo geformuleerd het tweede deel van de doelstelling kennelijk een voorwaarde was voor het eerste deel, zou de conclusie gemakshalve kunnen luiden dat het Meerjarenplan geen effect heeft gehad, omdat de doelstelling daarvan niet werd gehaald. Want de nationale agrarische bruto produktie is in de jaren na publikatie van het Meerjarenplan niet gelijkgebleven, maar juist sterk toegenomen. Daartegenover kan men terecht opmerken dat beide delen van de doelstelling los van elkaar stonden. De CCC ging immers uit van de onafwendbare noodzaak tot verdergaande rationalisatie en kostprijsverlaging. De toevoeging betreffende de omvang van de bruto produktie beantwoordde alleen maar aan de geest van de tijd en deed verder niets af aan het streven naar rationalisatie. Vanuit deze optiek echter kan de mate van doelbereiking onmogelijk worden getoetst, omdat de CCC niet vermeldde wat zij wilde verstaan onder "krachtige opvoering van de rationalisatie" en evenmin aangaf volgens welke methode dit zou moeten worden vastgesteld. Hier is sprake van het in paragraaf 1.4. gesignaleerde probleem van een vaag geformuleerde doelstelling. De effecten moeten daarom op een andere manier worden bepaald en het ligt voor de hand daartoe uit te gaan van de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan.

Aan de regeringsbeslissing kunnen twee kanten worden onderscheiden, een procedurele en een materiële kant. De procedurele kant heeft betrekking op het overleg met de provinciale besturen en de landbouworganisaties over de in voorbereiding te nemen gebieden en op de wijze van urgentiebepaling. De materiële kant van de regeringsbeslissing betreft de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte ruilverkaveling en de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de met beide kanten van de regeringsbeslissing samenhangende effecten.

4.5.1. Procedurele effecten

Ten aanzien van de procedurele kant van de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan kan worden opgemerkt, dat de regeringsbeslissing voor een deel de in de praktijk gegroeide gang van zaken bevestigde. Vanaf 1958 pleegden de provinciale hoofden van de Cultuurtechnische Dienst - de hoofdingenieurs-directeuren, afgekort tot hid's - formeel overleg met het College van Gedeputeerde Staten, met de

Gewestelijke Raad van het Landbouwschap en, vanaf 1962, met de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad (later de Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling) over het in voorbereiding nemen van gebieden. Dit werd mede ingegeven door de groeiende kritiek op de geringe betrokkenheid van deze instanties bij het ruilverkavelingsbeleid. Deze kritiek werd met name verwoord door het provinciaal bestuur van Friesland in zijn commentaar op het Meerjarenplan. Een aantal hid's maakte in genoemd overleg gebruik van provinciale urgentie-onderzoeken; het eerste onderzoek van deze aard werd in 1959 in Noord-Brabant verricht (Van Duin, 1960). Voorts werd de streek door middel van het instellen van voorbereidingscommissies steeds meer bij de voorbereiding van de ruilverkavelingen betrokken. 61)

De in het Meerjarenplan aangegeven methodiek voor het bepalen van de onderlinge urgentie van gebieden bleek in de praktijk evenwel niet toepasbaar. Dit kwam omdat de door de Werkgroep Ruilverkaveling ten behoeve van het Meerjarenplan verzamelde gegevens spoedig waren verouderd en omdat voor de verwerking van deze gegevens was uitgegaan van één uniform, schematisch ruilverkavelingsplan, dat niet op de specifieke kenmerken van elk gebied afzonderlijk was afgestemd. Mede naar aanleiding van de op de urgentiebepaling uitgeoefende kritiek stelde de directie van de Cultuurtechnische Dienst in 1959 de Werkgroep Toepassing en Uitwerking Methodiek Meerjarenplan (TUMM) in met als opdracht "na te gaan in hoeverre aan de methodiek tekortkomingen kleven en advies uit te brengen over de wijze waarop men deze tekortkomingen zou kunnen ondervangen". In haar in 1962 verschenen eindrapport stelde de werkgroep dat met een eenvoudigere methode dan die in het Meerjarenplan zou kunnen worden volstaan om een eerste selectie van urgente gebieden te maken (Rapport van de Werkgroep TUMM, 1962, deel I: 29, 32 en 35). Dit heeft ertoe geleid dat in elke provincie bij het verrichten van provinciale urgentie-onderzoeken een eigen methode is toegepast en dat een stelselmatige toetsing van aangevraagde gebieden aan de richtlijnen van het Meerjarenplan, resulterend in het in voorbereiding nemen van de volgens die richtlijnen meest urgente gebieden, in geen van de provincies heeft plaatsgevonden.

De Werkgroep TUMM kwam onder andere tot de conclusie dat het investeringseffect geen goede maatstaf vormde voor een landelijk urgentie-afweging van de voor ruilverkaveling in aanmerking komende gebieden. Conform het advies van de werkgroep werd het investeringseffect voortaan vooral gebruikt gedurende de voorbereiding, teneinde alternatieve inrichtingsvoorstellen met elkaar te vergelijken. Voor de andere bijzondere urgentievoorwaarde, de maatschappelijke achterstand, ontwikkelde de werkgroep een alternatief puntenschema, dat in de provincies slechts incidenteel is toegepast. Ook deze voorwaarde speelde al spoedig geen rol meer bij de urgentiebepaling, omdat de verbetering van de maatschappelijke achterstand zich eerder en sneller buiten ruilverkavelingverband voltrok (Koopman, 1978: 141-143). Het kwam erop neer dat in de meeste provincies de ruilverkavelingsbehoefte met be-

hulp van een puntenschema uit de cultuurtechnische situatie werd afgeleid. Ten aanzien van de voorwaarde dat gebieden met meer dan 50 à 60 bedrijven van 1-10 ha per 1000 ha cultuurgrond voorlopig niet voor ruilverkaveling in aanmerking zouden komen, kan nog worden opgemerkt, dat in sommige provincies deze voorwaarde inderdaad werd toegepast. In andere provincies daarentegen, en dan juist in die provincies waar grote gebieden met veel kleine bedrijven voorkwamen, werd hieraan voorbijgegaan. Ook andere criteria speelden bij de urgentiebepaling van ruilverkavelingen een rol. Uit onderzoek is gebleken, dat steun in bestuurlijke kring en van de agrarische bevolking, aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden voor de bestaande inrichtingssituatie en de zekerheid van een redelijk gebruik en beheer van de nieuwe inrichtingssituatie steeds belangrijke urgentiecriteria zijn geweest (Van den Brink & Wakelkamp, 1986/87).

4.5.2. Materiële effecten

Hoewel de richtlijnen van het Meerjarenplan bij de urgentiebepaling geen toepassing gevonden hebben, heeft dit plan er wel toe geleid dat het probleem van de gebiedskeuze voor het voetlicht werd gebracht en dat de hid's, al of niet met gebruikmaking van provinciale urgentie-onderzoeken, verantwoording voor die keuze dienden af te leggen. En het probleem van de gebiedskeuze was toch één van de redenen waarom in 1954 was besloten tot het opstellen van het Meerjarenplan. Het Meerjarenplan werkte nog op een andere manier door. In 1959 werden de hid's namelijk verplicht om "vijfjarenplannen van voorbereiding" op te stellen en deze plannen ten minste tweemaal per jaar te herzien. Het provinciaal overleg over in voorbereiding te nemen gebieden concentreerde zich nu rond deze plannen, die vanaf 1961 provinciale volgordeschema's werden genoemd. Met behulp van de provinciale volgordeschema's kon de directie van de Cultuurtechnische Dienst de voortgang van de voorbereiding bewaken en zodoende de omvang (in guldens) van ruilverkavelingsactiviteiten zo dicht mogelijk laten naderen tot de van regeringswege toegestane omvang. In 1963 werden de provinciale volgordeschema's voor het eerst samengevoegd en als landelijk volgordeschema ter beoordeling aan de CCC voorgelegd. Met de besluitvorming over dit schema - het huidige Voorbereidingsschema Landinrichting - gaf de CCC de randvoorwaarden aan waarbinnen gebieden, afhankelijk van hun urgentie, al of niet in voorbereiding konden worden genomen. Deze randvoorwaarden waren de omvang van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte en de verdeling van landinrichtingsprojecten over de provincies.

Bij de beleidsbepaling in de CCC ten aanzien van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte speelden verschillende factoren een rol, zoals de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte, de gemiddelde voorbereidingsduur van ruilverkavelingen en het bestaande voorbereidingsvolume. De wijze waarop de CCC met deze

factoren rekening hield verschilde van jaar tot jaar en was bovendien niet erg inzichtelijk. Pas het opnemen van het reconstructiegebied Midden-Delfland en het herinrichtingsgebied Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën plus de toenmalige krappe budgettaire marges brachten de CCC er in 1980 voor het eerst toe de mogelijk en wenselijk toe te voegen oppervlakte nauwkeurig te berekenen. Wat betreft de verdeling van landinrichtingsprojecten over de provincies (c.q. de lokatie van de voor ruilverkaveling beschikbare middelen) kan worden opgemerkt, dat de directie van de Cultuurtechnische Dienst in 1961 een provinciale quotering opstelde. Iedere provincie kreeg voor de periode 1961-1963 een maximale in uitvoering te nemen oppervlakte toegewezen. De oppervlaktes werden bepaald door gegevens uit het Meerjarenplan te vergelijken met gegevens uit aanvullend onderzoek en met de provinciale volgordeschema's. Tot en met 1967 hield de CCC bij het vaststellen van het volgordeschema rekening met deze provinciale quotering. In de jaren daarna - en met name vanaf 1972 - werden de voorgestelde gebieden afzonderlijk met elkaar vergeleken. De verdeling van de oppervlakte in voorbereiding over de provincies werd niet meer als onderscheidend criterium gebruikt (Van den Brink & Wakelkamp, ibidem: 217-221).

De vraag dringt zich op of de in de periode 1961-1963 in uitvoering genomen ruilverkavelingen ook inderdaad urgent waren volgens het Meerjarenplan. Zojuist bleek al, dat de provinciale quotering voor deze periode niet uitsluitend bepaald werd op grond van gegevens uit het Meerjarenplan. Geen wonder dus dat het uitvoeringsprogramma 1961-1963 weinig samenhang vertoonde met de urgentiecriteria volgens het Meerjarenplan. Tabel 4.2. laat dit zien. Deze tabel is gebaseerd op een vergelijking van de in de jaren 1961-1963 in uitvoering genomen oppervlakte met de in figuur 4.3 aangegeven urgente en zeer urgente gebieden volgens het Meerjarenplan. De in uitvoering genomen oppervlakte is tevens ingedeeld naar ligging in een van de LEI-landbouwgebieden. Uit tabel 4.2. blijkt dat slechts 25% van de in uitvoering genomen oppervlakte zeer urgent was volgens de criteria van het Meerjarenplan. Daarentegen was 40% van de in uitvoering genomen oppervlakte in het geheel niet urgent, dat wil zeggen dat het daarbij ging om blokken (of delen daarvan) die in figuur 4.2. links van lijn IV lagen. Uit tabel 4.2. blijkt verder dat overwegend ruilverkavelingen in de zandgebieden in uitvoering werden genomen, namelijk 58% van de totale in uitvoering genomen oppervlakte tegenover slechts 15% in de zeekleigebieden en 19% in de rivierkleigebieden en weidestreken samen. Kortom: een betere illustratie van de flexibele opzet van het Meerjarenplan dan tabel 4.2. is nauwelijks denkbaar.

Terug nu naar de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan. De materiële kant van de regeringsbeslissing hield een vergroting in van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte van ca. 30.000 ha per jaar naar 40.000 ha per jaar in de periode 1961-1963, zij het tegen een lagere gemiddelde investering per ha. Dit

Tabel 4.2. Urgentie van de in 1961-1963 in uitvoering genomen oppervlakte ruilverkaveling volgens het Meerjarenplan voor ruilverkaveling.

Ligging	Verdeling naar de mate van urgentie (in%)				Aandeel in totale in uitv. genomen opp. (in %)
	niet urgent	urgent	zeer urgent	totaal	
Zandgebieden	35	35	30	100	58
Zeekleigebieden	70	20	10	100	15
Rivierkleigebieden en weidestreken	35	30	35	100	19
Overige gebieden	45	55	-	100	8
Totaal	40	35	25	100	100

laatste zou moeten worden bereikt door beperking van de overheidssteun voor activiteiten rechtstreeks ten behoeve van individuele bedrijven. Het niveau van de overheidsuitgaven voor cultuurtechnische werken werd gefixeerd conform de in het kader van de vaststelling van de landbouwbegroting 1961 gemaakte afspraken. In het vervolg van deze paragraaf wordt nagegaan wat hiervan is terechtgekomen. Eerst wordt de aandacht gericht op de in uitvoering genomen oppervlakte en op het investeringsbedrag per ha. Vervolgens komt het niveau van de overheidsuitgaven aan de orde.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een analyse van de kosten van de in 1961, 1962 en 1963 gestemde en in uitvoering genomen ruilverkavelingen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de kosten volgens de stemmingsbegroting van de ruilverkavelingen en de werkelijke uitvoeringskosten; de voorbereidingskosten en ambtelijke begeleidingskosten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. De benodigde gegevens zijn ontleend aan de door de CCC goedgekeurde rijksbijdragetoezeggingen aan de met de uitvoering van de ruilverkavelingen belaste plaatselijke commissies. De kosten zijn met elkaar vergelijkbaar gemaakt door ze met behulp van de door de Landinrichtingsdienst berekende prijsindex voor GWW-werken (zie bijlage A) uit te drukken in prijzen van 1960. In dat jaar werd de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan genomen, terwijl bovendien de begrotingen van de in 1961 gestemde ruilverkavelingen in 1960 zijn opgesteld en in prijzen van dat jaar zijn uitgedrukt. Aan de berekeningen liggen twee veronderstellingen ten grondslag.

De eerste is dat de prijsontwikkeling voor de verschillende soorten ruilverkavelingswerken dezelfde is geweest, ofschoon dit gezien de uiteenlopende aard van deze werken twijfelachtig is. Deze veronderstelling is echter onvermijdelijk, omdat

er geen inzicht bestaat in de prijsontwikkeling van de afzonderlijke werken. De tweede veronderstelling heeft betrekking op het verloop van de uitgaven gedurende de uitvoering van een ruilverkaveling. Aangezien het verloop van de uitgaven voor de afzonderlijke ruilverkavelingen niet bekend is (of slechts ten koste van grote inspanningen te achterhalen zou zijn), is gekozen voor de volgende vereenvoudigde benadering van de werkelijkheid. Op grond van de bij de Landinrichtingsdienst bestaande ervaring is het voor elke ruilverkaveling specifieke uitgavenverloop herleid tot een algemeen patroon. Volgens dit patroon bereiken de uitgaven bij een gemiddelde uitvoeringsduur van 10 à 12 jaar - zoals het geval was met de ruilverkavelingen waar het hier om gaat - een eerste piek in het derde jaar (uitvoering plan van wegen en waterlopen), gevolgd door een dal in het zesde jaar (opstelling en tervisielegging plan van toedeling) en een tweede, doch kleinere piek in het zevende of achtste jaar (kavelinrichting en uitvoering landschapsplan). Globaal kan men stellen stellen dat de mediaan van de uitgaven in het vijfde jaar van de uitvoering ligt. Ter vereenvoudiging van de berekeningen is nu verondersteld, dat alle uitgaven zijn gedaan in het vijfde jaar na de stemming van de ruilverkaveling; deze uitgaven zijn vervolgens uitgedrukt in prijzen van 1960. Voor projecten met een aanmerkelijk kortere uitvoeringsduur dan 10 à 12 jaar is uitgegaan van het vierde jaar na de stemming. De vermoedelijke consequentie van deze werkwijze is dat de werkelijke kosten van de uitvoering van het plan van wegen en waterlopen enigszins worden onderschat en die van de kavelinrichting en van de uitvoering van het landschapsplan enigszins overschat. Aan de resultaten van de berekeningen kan daarom geen absolute betekenis worden toegekend. Wel geven zij een indicatie van de richting waarin de ontwikkelingen zich hebben voltrokken. In tabel 4.3. zijn de resultaten samengevat.

Uit de tabel blijkt dat in genoemde jaren een oppervlakte van in totaal bijna 150.000 ha ruilverkavelingen in uitvoering werd genomen. Door blokgrenswijzigingen gedurende de uitvoering nam deze oppervlakte nog eens met zo'n 2500 ha toe. De totale oppervlakte bij aktepassering was aanzienlijk groter (ca. 30.000 ha) dan de oppervlakte die volgens de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan was toegestaan. Dit zou in principe mogelijk gemaakt kunnen zijn door een verdere verlaging van het gemiddelde investeringsbedrag per ha, maar dat was, zoals tabel 4.3. laat zien, niet het geval. De gemiddelde investering per ha bedroeg ruim f 2300,-- per ha, waarbij nog in aanmerking moet worden genomen dat ruilverkavelingsovereenkomsten buiten beschouwing zijn gelaten. De regeringsbeslissing ging ervan uit, dat van de 40.000 ha jaarlijks in uitvoering te nemen ruilverkavelingen ongeveer 2000 ha zou bestaan uit vrijwillige ruilverkavelingen, die over het algemeen een veel lagere investering per ha vergden. Uit tabel 4.3. blijkt verder dat de werkelijke uitvoeringskosten in doorsnee enkele honderden guldens per ha hoger uitkwamen dan begroot. Deze op zichzelf niet zeer grote begrotingsoverschrijdingen waren

Tabel 4.3. Oppervlakte en investeringen per ha van de in 1961-1963 in uitvoering genomen ruilverkavelingen. Investeringen in prijzen van 1960.

Jaar	Aantal ruilverkavelingen	Oppervlakte in ha bij		Investeringen in gld per ha	
		stemming	aktepassering	volgens stemmingsbegroting	werkelijke kosten a)
1961	11	51.360	52.430	2430	2840
1962	13	45.764	46.883	2170	2540
1963	12	52.767	53.096	2320	2390

a) Toelichting: zie tekst.

het saldo van over- en onderschrijdingen, die op hun beurt samenhingen met vaak ingrijpende wijzigingen van het ruilverkavelingsplan. Tabel 4.4. geeft hiervan een overzicht. In deze tabel is de verdeling van de ruilverkavelingskosten over de verschillende investeringscategorieën weergegeven. Ter vergelijking is ook de verdeling van het in het Meerjarenplan genoemde bedrag van f 3400,-- per ha vermeld, alsmede de verdeling volgens de stemmingsbegrotingen van de in 1960 in uitvoering genomen ruilverkavelingen.

Uit tabel 4.4. blijkt dat het streven de ruilverkavelingskosten terug te dringen niet zonder succes is geweest. Reeds in 1960 was men hiermee ver gevorderd, niet in het minst door het toepassen van nieuwe uitvoeringstechnieken. Het effect van de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan komt vooral tot uitdrukking in de scherpe daling van het bedrag voor kavelinrichtingswerken in 1961 ten opzichte van 1960. Juist deze werken hebben een overwegend particulier karakter. In 1964 introduceerde de CCC uit bezuinigingsoverwegingen een nieuwe wijze van subsidiëren van kavelverbeteringswerken, waarbij het niet-gesubsidiëerde deel der kosten niet langer door het Rijk werd gefinancieerd, maar door de individuele belanghebbenden contant diende te worden bijgedragen. Dit zogenaamde Delt-Oudeweer-principe 62), dat in feite rechtstreeks valt terug te voeren op de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan, hield ook verband met de in de conclusies van de vorige paragraaf genoemde veranderende taakopvatting van de overheid inzake het landbouwstructuurbeleid. Overigens werd het Delt-Oudeweer-principe pas in 1972 voor alle ruilverkavelingen van kracht.

Uit tabel 4.4. blijkt verder, dat door planwijzigingen de reële uitvoeringskosten van de cultuurtechnische werken gedurende de uitvoering van de ruilverkavelingen meestal toenamen. Dit was ook het geval met de kosten van de uitvoering van het landschapsplan, hetgeen voor een niet gering deel samenhing met de inpassing van recreatieve voorzieningen waarmee tijdens de voorbereiding van de ruilverkaveling

Tabel 4.4. Verdeling van de ruilverkavelingsinvesteringen naar investeringscategorie, 1956/57-1963. Investeringen in gld per ha: A volgens stemmingsbegrotingen en B werkelijke kosten; investeringen in prijzen van 1960.

Categorie	1956/57	1960	1961		1962		1963	
	A	A	A	B	A	B	A	B
Ontsluiting	1000	790	710	795	670	670	655	710
Waterbeheersing	700	485	555	710	440	525	505	500
Kavelinrichting	1000	860	550	680	440	570	550	620
Boerderijbouw	300	320	390	310	390	285	340	160
Landschap	-	120	65	100	65	125	80	145
Recreatie	-	-	-	30	-	175	-	100
Overige	400 a)	190	160	215	165	190	190	155
Totaal	3400	2765	2430	2840	2170	2540	2320	2390

a) Inclusief landschap
Bron: zie tekst.

nog geen rekening was gehouden. De begrotingsoverschrijdingen moeten voor een belangrijk deel hieraan worden toegeschreven. Anderzijds bleven de reële kosten van de boerderijbouw achter bij de begroting. Het uitgespaarde bedrag werd zonder twijfel aangewend voor het uitvoeren van cultuurtechnische werken. Aan kredietbewaking (dat wil zeggen van de afzonderlijke begrotingsposten) werd pas vanaf omstreeks het midden van de jaren zestig serieuze aandacht besteed. Dit was een direct gevolg van de sterk toegenomen kritiek van de CCC, met name van de vertegenwoordiger van de Inspectie der Financiën in de commissie, op begrotingsoverschrijdingen anders dan door gestegen lonen en prijzen e.d. 63)

Bij bovenstaande cijfers moet worden benadrukt, dat het om gemiddelden gaat. Naast relatief goedkope blokken waren er ook heel dure ruilverkavelingen, die door een hoog inrichtingsniveau gekenmerkt werden (kosten meer dan f 3500,-- per ha). De praktijk was soms sterker dan de leer, ook al werd de sobere aanpak waarop de regeringsbeslissing gebaseerd was, door de CD gepropageerd. Bovendien golden enkele oudere en zeer kostbare blokken uit de jaren vijftig, zoals de ruilverkavelingen "Tielerwaard-West" en "Vriezenveen", in die tijd als de paradepaardjes van de Nederlandse cultuurtechniek waarop de dienst zich graag liet voorstaan.

Wat betreft het niveau van de overheidsuitgaven voor cultuurtechnische werken, ten slotte, was er in het begin van de jaren zestig sprake van een gunstige ontwikkeling. Het landbouwstructuurbeleid genoot grote belangstelling. De Tweede Kamer oefende sterke druk uit op de regering om hiervoor meer geld ter beschikking te stellen. Men wilde vooral af van de voor drie jaar geldende afspraak inzake de omvang van het ruilverkavelingsbudget. In 1962 besloot de regering suppletoir een bedrag

Tabel 4.5. Ontwikkeling van de begroting van de Cultuurtechnische Dienst, 1957-1964. Nominale bedragen in mln gld.

Onderdeel	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Ruil- en herverkavelingen a)	93,0 b)	80,6	67,2	62,2	55,0	55,0 c)	58,5	73,5
Waterschaps- en gemeentewerken	18,0	13,5	14,0	16,0	18,8	19,9 c)	28,0	35,0
Overige cultuurtechnische werken	8,1	3,0	1,1	1,5	1,5	1,5	0,7	0,7
Totaal	119,1	97,1	82,3	79,7	75,3	76,4	87,2	109,2
Verplichtingen stand per 31-12	294	380	380	380	380	389	430	518

a) Exclusief landschapsverzorging.
b) Waarvan f 5 mln voor de herverkaveling Walcheren en f 40 mln voor de herverkaveling Noodgebieden.
c) Exclusief het suppletoire bedrag van f 8,5 mln voor produktiviteitsverhoging in de zandgebieden.
Bron: rijksbegroting.

van f 10 mln beschikbaar te stellen voor uitbreiding van op verbetering van de produktiviteit gerichte activiteiten in de zandgebieden. Van dit bedrag werd f 8,5 mln bestemd voor het bevorderen van cultuurtechnische werken (ruilverkavelingen bij overeenkomst en waterschaps- en gemeentewerken) en f 1,5 mln voor activiteiten op het terrein van de landbouwvoorlichting. 64) Minister Marijnen constateerde tevreden dat het voor drie jaar vastgestelde plafond hiermee in feite was doorbroken. De Tweede Kamer drong aan op een grotere financiële inspanning. De minister van Financiën werd in deze een starre houding verweten. Bij de behandeling van de landbouwbegroting 1962 nam de Kamer een door Biewenga ingediende en door de fracties van KVP, CHU, VVD en PvdA mede ondertekende motie aan, waarin de regering werd verzocht bij het opstellen van de begroting voor het dienstjaar 1963 rekening te houden met de in de Kamer levende wensen. 65) Dit resulteerde in een verhoging van het ruilverkavelingsbudget voor 1963 met f 10 mln. De doorbraak kwam in 1963 met de formatie van het kabinet Marijnen. In het zogenaamde Akkoord van Wassenaar sprak de nieuwe regering zich onder andere uit voor een versterkte voortzetting van het ruilverkavelingsbeleid. Dit kwam tot uitdrukking op de begroting voor het dienstjaar 1964. Tabel 4.5. geeft de ontwikkeling van de begroting van de Cultuurtechnische Dienst in de periode 1957-1964.

Uit tabel 4.5. blijkt de stijging van het budget voor cultuurtechnische werken in de jaren vanaf 1962. Uit de tabel blijkt ook de sterke stijging van de ver-

plichtingenstand. Deze stijging hing primair samen met het grotere stemmingsvolume dan waartoe de regering besloten had (150.000 ha tegen 120.000 ha volgens de regeringsbeslissing inzake het Meerjarenplan). Eerder is al gewezen op de centrale rol die de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte speelde in de regeringsbeslissing. Op deze plaats kan daar nog aan worden toegevoegd dat het overschrijden van de overeengekomen oppervlakte tegemoet kwam aan de politieke druk vanuit de Kamer om meer geld voor ruilverkaveling beschikbaar te stellen. Bovendien is het zeer wel denkbaar dat de Cultuurtechnische Dienst de verplichtingenstand bewust opvoerde door een grotere oppervlakte in uitvoering te nemen, teneinde de gunstige politieke wind aan te wakkeren. Was dit het geval, dan werd er een wissel op de toekomst getrokken, een wissel die met succes kon worden verzilverd, getuige de stijging van het voor cultuurtechnische werken beschikbare budget, een stijging die zich na 1964 voortzette.

4.5.3. Ontwikkelingen op langere termijn

In het voorgaande is aandacht besteed aan de procedurele en materiële aspecten van de regeringsbeslissing met betrekking tot het Meerjarenplan. Het Meerjarenplan zelf verdween daarmee vrijwel geheel uit het beeld. Dit is niet zo verwonderlijk wanneer men bedenkt dat de betekenis van het Meerjarenplan vooral die van katalysator is geweest voor de voortgang en vernieuwing van het ruilverkavelingsbeleid. Er kwamen nieuwe institutionele kaders voor de urgentiebepaling van in voorbereiding te nemen ruilverkavelingen, de Werkgroep TUMM presenteerde een verbeterde berekeningsmethode van het investeringseffect en de voortzetting van de ruilverkavelingsactiviteit was dankzij de regeringsbeslissing gedurende een reeks van jaren gewaarborgd. Omdat ook het beleidsmodel, waarop het was gebaseerd, te zeer tijdgebonden was en niet voortvloeide uit een visie op de toekomstige ontwikkeling van landbouw en platteland, verloor het Meerjarenplan zelf al spoedig zijn praktische betekenis. Het werd, zoals Hellinga opmerkte, een academische kwestie. 66) Er is nog een reden waarom dat zo was, een reden die het tijdgebonden karakter van het Meerjarenplan nog eens duidelijk illustreert. Het Meerjarenplan was een landbouwplan, dat met vrijwel geen woord repte over de veranderende maatschappelijke functies van het platteland die in de loop van de jaren zestig zo scherp in het licht traden en tot menig conflict aanleiding gaven. Met de toenemende welvaart groeide de belangstelling voor natuur, landschap en openluchtrecreatie. In overeenstemming hiermee werden de doelstellingen van het inrichtingsbeleid in de loop der jaren aanmerkelijk verruimd. Tevens werd de relatie tussen ruilverkaveling en ruimtelijke ordening verder ontwikkeld. Ten tijde van het tot stand komen van het Meerjarenplan was deze relatie nog erg zwak, al kwam zij wel tot uitdrukking in de door de CCC gestelde algemene voorwaarden voor uitvoering van ruilverkavelingen (behoud agrarische

bestemming van het gebied en planologisch verantwoorde uitvoering). Na het van kracht worden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 werden ruilverkavelingsplannen in toenemende mate opgesteld op basis van of in samenhang met in het kader van de ruimtelijke ordening op te stellen of opgestelde plannen. Met name de afweging van belangen in het provinciale streekplan bleek een geschikt uitgangspunt te zijn voor de inrichting van het landelijk gebied. Bovendien werd bij de urgentiebepaling van ruilverkavelingen een steeds groter gewicht toegekend aan de samenhang met de ruimtelijke ordening. Daarbij streefde de CCC naar zekerheid ten aanzien van planologische ontwikkelingen in de in voorbereiding te nemen gebieden (Greve, 1981: 51-56; Van den Brink & Wakelkamp, ibidem: 225-226). De inhoud van de ruilverkavelingsplannen onderging in de loop van enkele decennia aanzienlijke veranderingen (Oosterbaan, 1981: 77-88). Mede naar aanleiding van bovengenoemde ontwikkelingen werd de berekening van het investeringseffect op basis van het TUMM-rapport vervangen door een kosten/baten-analyse volgens de zgn. HELP-methode. Met deze methode worden niet alleen uitspraken gedaan over de economische gevolgen van landinrichting voor de landbouw, maar ook over de effecten van landinrichting op natuur en landschap, op de gesteldheid van water, bodem en lucht, en over de sociale effecten (Bosma, 1986).

Ten aanzien van de landbouw vroeg het Meerjarenplan bezinning omtrent de relatie tussen het landbouwstructuurbeleid en de overschottenproblematiek van met name zuivelprodukten. Dit komt tot uitdrukking in het aan het Meerjarenplan ten grondslag liggende beleidsmodel. De keuze van dit model hield onder andere in, dat produktieverhogende cultuurtechnische verbeteringsmaatregelen niet of niet langer voor uitvoering in ruilverkavelingsverband in aanmerking zouden komen. Voortaan zou het vooral moeten gaan om maatregelen ter vergroting van de rationele bewerkbaarheid van de beschikbare cultuurgrond. Ontginning en herontginning van gronden stonden hiermee op gespannen voet. Verder was in het Meerjarenplan reeds sprake van het uit produktie nemen van marginale gronden ter beperking van de produktieoverschotten, alsmede met het oog op het tegemoet komen aan de grondbehoefte van andere dan agrarische functies. Ook werd gewezen op de mogelijkheid van extensivering van het grondgebruik door middel van bedrijfsvergroting, een denkbeeld dat later een dragende functie vervulde in het Plan-Mansholt (zie paragraaf 6.2.4.). Men was echter niet eensgezind over van de perspectieven die de Euromarkt ten aanzien van de afzetmogelijkheden zou bieden om de nationale overschottenproblematiek op te lossen. Door de gunstige ontwikkeling van deze afzetmogelijkheden verschoof de overschottenproblematiek tijdelijk naar de achtergrond. Enkele jaren later bleek het probleem niet te zijn opgelost, maar verplaatst naar het niveau van de Europese Gemeenschap. Dit vroeg - nu in EG-verband - om een hernieuwde bezinning op de relatie tussen het landbouwstructuurbeleid en de overschottenproblematiek. De noodzaak van bezinning heeft sedertdien weinig aan actualiteit ingeboet.

4.6. Samenvatting en conclusie

Het landbouwstructuurbeleid in engere zin kreeg in de loop van de jaren vijftig gestalte tegen de achtergrond van een krachtige economische en industriële expansie. Produktiviteitsstijging in de landbouw diende te worden bereikt door middel van structuurveranderingen gericht op kostenverlaging. Daarbij ging het in de eerste plaats om het terugdringen van de arbeidskosten. In de tweede plaats was er sprake van een accentverschuiving in de betekenis van de produktiefactor grond. De aandacht ging geleidelijk aan minder uit naar uitbreiding van de oppervlakte cultuurgrond (ontginning, landaanwinning) en verhoging van het produktieve vermogen daarvan (grondverbetering, ontwatering). Meer aandacht daarentegen kreeg het vraagstuk van de rationele bewerkbaarheid van de cultuurgrond. De toenemende capaciteit van werktuigen en machines stelde steeds verdergaande eisen aan de bereikbaarheid (ontsluiting), berijdbaarheid (waterbeheersing) en ligging (verkaveling) van de grond. De hierop gerichte cultuurtechnische ingrepen leidden in de meeste gevallen ook tot verhoging van het produktieve vermogen van de grond. De zich wijzigende relaties tussen de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond plaatsten ook de bedrijfsgrootteproblematiek in het centrum van de belangstelling.

Bovenstaande ontwikkelingen vonden hun weerslag in het Meerjarenplan voor ruilverkaveling. De ruilverkaveling vormde in de jaren vijftig de ruggegraat van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Het instrument evolueerde in korte tijd van een louter cultuurtechnische ingreep ten behoeve van de landbouw naar een samenstel van maatregelen gericht op integrale verbetering van het landelijk gebied. De ruilverkaveling nieuwe stijl had de pretentie van een algeheel agrarisch ontwikkelingsplan voor plattelandsgebieden. De belangstelling voor ruilverkaveling nam in het begin van de jaren vijftig sterk toe, een ontwikkeling die reeds in 1938 inzette. Deze belangstelling ging de jaarlijks beschikbare financiële en technische capaciteit vele malen te boven. De noodzakelijke prioriteitsstelling zou in het Meerjarenplan nader worden uitgewerkt. Als gevolg hiervan kreeg het Meerjarenplan een vrij technisch karakter. Het was gericht op het functioneren van de bij de ruilverkaveling betrokken rijksdiensten: de Cultuurtechnische Dienst en de kadastrale Ruilverkavelingsdienst. Uitvoeringsaspecten stonden daarom in het Meerjarenplan centraal, met dien verstande dat in het plan alleen de grondslagen voor het bepalen van de urgentievolgorde van ruilverkavelingen werden aangegeven. Dit was het resultaat van politieke besluitvorming. De urgentiebepaling zelf kon door het ontbreken van een doelstellingsfunctie niet worden uitgevoerd. Aan het Meerjarenplan lag geen echt toekomstbeeld van landbouw en platteland ten grondslag. Het wilde steun mobiliseren voor het opvoeren van de ruilverkavelingsactiviteit in Nederland. Bij de besluitvorming over het Meerjarenplan ging het dan ook vooral om de vraag hoeveel geld de regering voor ruilverkaveling beschikbaar wilde stellen. De beslissing ter zake

werd genomen in het kader van een afweging van prioriteiten ten aanzien van de besteding der rijksmiddelen in de periode 1961 t/m 1963. Het bereiken van het uitvoeringsprogramma van 40.000 ha per jaar stond daarbij voor de minister van Landbouw om politieke redenen voorop; het investeringsbedrag per ha werd aangepast aan het toegewezen budget.

Wat betreft de effecten van het Meerjarenplan is onderscheid gemaakt tussen procedurele en materiële effecten. Uitgangspunt daarbij vormde de regeringsbeslissing inzake het Meerjarenplan. Procedureel gezien heeft het Meerjarenplan gewerkt als een katalysator. Het vraagstuk van de gebiedskeuze (en daarmee van de urgentievolgorde) werd onderwerp van provinciaal overleg en kreeg uiteindelijk vaste vorm in de jaarlijkse vaststelling door de CCC van het volgordeschema voor ruilverkavelingen in voorbereiding, thans het Voorbereidingsschema Landinrichting. De materiële kant van de regeringsbeslissing betreft de in uitvoering genomen oppervlakte ruilverkaveling en het gemiddelde investeringsbedrag per ha. Gebleken is dat het uitvoeringsprogramma 1961-1963 nauwelijks enige samenhang vertoonde met de urgentiecriteria volgens het Meerjarenplan. Dit benadrukt het tijdgebonden karakter van het plan. Met betrekking tot de werkelijke uitvoeringskosten per ha in vergelijking met de begroting is geconstateerd, dat de begrotingsoverschrijdingen op zichzelf bezien niet zeer omvangrijk zijn geweest. Achter deze overschrijdingen gingen evenwel vaak ingrijpende wijzigingen van het ruilverkavelingsplan schuil. Deze planwijzigingen waren het gevolg van de veranderende functies van het platteland in de loop van de jaren zestig. Bij de opstelling van het Meerjarenplan was hiermee nog geen rekening gehouden. De veranderingen in de functies van het platteland gaven tevens de stoot tot een steeds hechter wordende relatie tussen ruilverkaveling en ruimtelijke ordening. Ten aanzien van de landbouw vroeg het Meerjarenplan bezinning omtrent de relatie tussen het landbouwstructuurbeleid en de overschottenproblematiek. Sommige van de voorgestelde oplossingen, zoals het uit produktie nemen van gronden en extensivering, staan ook nu weer in het centrum van de belangstelling.

5. SANEREN EN MODERNISEREN: DE STICHTING ONTWIKKELINGS- EN SANERINGSFONDS VOOR DE LANDBOUW

In de periode 1963-1973 nam het landbouwstructuurbeleid in engere zin een hoge vlucht. Het is niet overdreven in dit verband te spreken van een bloeiperiode. Het beleid kreeg aan het begin van deze periode een krachtige impuls door de oprichting van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, kortweg O&S-fonds genaamd. Daarnaast was er sprake van een verdere uitbreiding en intensivering van reeds bestaande activiteiten; de uitgaven voor het beleid namen in korte tijd sterk toe. De discussies over het te voeren landbouwstructuurbeleid werden niet alleen in nationaal verband gevoerd. Ook in internationaal verband was er sprake van een groeiende belangstelling voor het structuurprobleem van de landbouw en voor de mogelijkheden van het voeren van overheidsbeleid.

De jaren zestig staan bekend als een periode waarin zich op vrijwel elk terrein in onze samenleving grote veranderingen voltrokken. De ontwikkelingen in de landbouw en op het platteland vormden hierop geen uitzondering. De voortgaande economische en technische expansie oefende op deze ontwikkelingen een dominerende invloed uit. Het structurele aanpassingsproces van de landbouw kwam in een nieuwe fase. De inkomensontwikkeling buiten de landbouw noodzaakte tot het verder opvoeren van de agrarische produktiviteit. Het vergroten van de mobiliteit van de produktiefactoren arbeid en grond was daarvoor een belangrijke voorwaarde. Een en ander leidde tot heroverweging van de doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. De oprichting van het O&S-fonds in 1963 is in dit verband van grote betekenis. De activiteiten van het fonds waren in eerste instantie hoofdzakelijk gericht op vermindering van het aantal bedrijven. Daarnaast eiste het vraagstuk van de aanpassing van de bedrijfsgebouwen de aandacht op. Vanwege de aard van de structurele veranderingen bestond er een nauwe samenhang tussen de activiteiten van het fonds en de activiteiten gericht op het verbeteren van de cultuurtechnische omstandigheden.

Dit hoofdstuk valt uiteen in twee delen. In het eerste deel wordt de oprichting van het O&S-fonds behandeld; daarop aansluitend wordt ingegaan op de besluitvorming over de taken van het fonds op het gebied van de bedrijfsontwikkeling. De bedrijfsbeëindigingsregelingen van het fonds in de jaren zestig vormen het onderwerp van het tweede deel van dit hoofdstuk. 1)

5.1. Omgevingsfactoren

De periode 1963-1973 kenmerkte zich door een voortgaande economische expansie. In vergelijking met de periode 1950-1963 was er sprake van een versnelling van de groei. Het reële nationaal inkomen per hoofd van de bevolking steeg met gemiddeld

4,2% per jaar tegen 2,9% per jaar in de periode 1950-1963. Voor een tegelijkertijd sterk groeiende bevolking kwam de welvaartsstaat tot volle ontwikkeling. De economische groei leidde tot een verdergaande herstructurering van de nationale economie: de werkgelegenheid in de landbouw en in de industrie daalde en bij de diensten nam zij toe. De rijksuitgaven namen over de hele breedte sterk toe; deze stijging kwam relatief bezien overeen met de groei van het nationaal inkomen. De uitkeringen en uitgaven in het kader van de sociale zekerheid namen eveneens sterk toe. Het stelsel van sociale zekerheid werd in deze periode flink verbeterd en uitgebreid door onder andere de totstandkoming van de Algemene Bijstandswet in 1965.

Het begin van deze periode wordt gemarkeerd door het loslaten van de centraal geleide loonpolitiek. Dit gebeurde in een situatie van volledige werkgelegenheid, die spanning op de arbeidsmarkt bracht. De vrije loonvorming resulteerde in de loonexplosie van 1964; de loonvoet in de bedrijven steeg in dat jaar met 15%. In de daarop volgende jaren gingen de loonstijgingen steeds uit boven die van de produktiviteitsgroei. Ook reëel bezien stegen de lonen, ondanks de gedurende de gehele periode vrij hoge inflatie (gemiddeld 5,6% per jaar). Vooral na 1970 liep het inflatiepercentage sterk op tot 8% in 1973. Bestrijding van de inflatie was de centrale beleidsdoelstelling van het kabinet Biesheuvel dat in 1971 aantrad.

De loonexplosie had niet alleen gevolgen voor het niveau van de consumptieve bestedingen, dat enorm steeg, maar ook voor de structuur van het bedrijfsleven. Tal van arbeidsintensieve bedrijven (o.a. scheepsbouw en textiel) verdwenen, omdat door de alsmaar stijgende arbeidskosten een rendabele produktie op den duur niet meer mogelijk was. Andere bedrijven poogden door arbeidsvervangende investeringen de stijging van de arbeidskosten op te vangen. Een factor van belang was voorts de technologische dynamiek waardoor een aantal zeer kapitaalintensieve produkties tot bloei kwam. De chemische industrie, de aardolieraffinaderijen en de metaalindustrie waren in deze periode de snelst groeiende bedrijfstakken. De afzetmogelijkheden in het buitenland werden sterk vergroot door liberalisering van het internationale economische verkeer in het kader van de GATT. Ook was er sprake van een toenemende integratie binnen de EG. De vergroting der dimensies bracht een fusie- en concentratiebeweging in het bedrijfsleven op gang, die zich tot over de grenzen uitstrekte (multinationalisering).

De doelstellingen van de economische politiek van de overheid bleven gelijk aan die, welke de SER in het begin van de jaren vijftig had geformuleerd; wel werden er nu andere accenten gelegd. De doelstellingen waren: volledige werkgelegenheid, optimale groei, een evenwichtige betalingsbalans, een stabiel prijsniveau en een redelijke inkomensverdeling (de magische vijfhoek). De industrialisatiepolitiek van de jaren vijftig bracht volledige werkgelegenheid en evenwicht op de betalingsbalans. Bij aanhoudend gunstige conjuncturele omstandigheden hoefden deze doelstellingen naar het oordeel van de regering geen bijzondere aandacht meer. De nadruk kwam

nu te liggen op "het handhaven van een bevredigende economische groei in het algemeen", aldus de in 1963 uitgebrachte achtste industrialisatienota (Ministerie van Economische Zaken, 1963: 112-113). Het bevorderen van een zo hoog mogelijk groeitempo van de economie was de centrale beleidsdoelstelling van het kabinet Marijnen. De wenselijkheid van voortgaande groei was ook nog het uitgangspunt van de *Nota inzake groei en structuur van onze economie* (Ministerie van Economische Zaken, 1966). In de tweede helft van de jaren zestig, toen de gevolgen van de groei voor het milieu zichtbaar werden, rezen er twijfels omtrent de juistheid van dit uitgangspunt.

De achtste industrialisatienota was tevens de laatste. De regering vond gezien de bereikte resultaten het opstellen van een specifiek industrialisatieschema voor een nieuwe periode niet meer nodig. De groeidoelstelling gold bovendien ook voor de andere sectoren van de nationale economie. Alleen de regionale stimulering van de industrialisatie bleef een uitdrukkelijk element van het beleid. Om dit te bereiken stonden specifieke stimuleringsmaatregelen gericht op de individuele ondernemers ter beschikking. Daarnaast werd als vanouds veel aandacht besteed aan het realiseren van infrastructurele voorzieningen, met name regionale en interregionale verbindingen over de weg en over het water (verbetering vestigingsklimaat). Industriespreiding werd meer en meer noodzakelijk geacht met het oog op de ruimtelijke ontwikkeling. Wederzijdse afstemming van het spreidingsbeleid en het landbouwstructuurbeleid bleef gewenst in verband met de versnelde afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw. Op grond van ruimtelijke en economische overwegingen besloot de regering tot het nemen van extra stimulerende maatregelen voor de ontwikkeling van het Noorden. 2)

Hoewel de economische groei tot en met 1973 krachtig bleef, waren er ook tekenen van kentering. Kortstondige conjuncturele fluctuaties traden op in 1965/66 en in 1970. De inzinking van 1965/66 was achteraf bezien een symptoom van diepgaande veranderingen in de internationale economische orde (Messing, 1981: 92). De economische voorspoed die Nederland gedurende een tiental jaren gekend had, sloeg om in een recessie. De oplopende inflatie ging gepaard met dalende rendementen op investeringen door bedrijven. De werkloosheid nam geleidelijk toe doordat de daling van de werkgelegenheid in de industrie en in de landbouw onvoldoende werd gecompenseerd door uitbreiding van de werkgelegenheid in de dienstensector. De wereldhandel stagneerde in de tweede helft van de jaren zestig; toenemende internationale monetaire spanningen leidden in 1971 tot het loslaten van de vaste wisselkoersen. De recessie ging na de stijging van de prijs van aardolie eind 1973 over in een depressie (Van Duijn, 1987). Deze depressie nam de vormen aan van een crisis die slechts met die van de jaren dertig vergeleken kon worden.

De economische groei en de bevolkingsgroei leidden tot een expansieve toename van het urbane grondgebruik (bebouwing, land- en spoorwegen, haven- en indus-

trieterreinen, recreatie- en sportterreinen). De ruimtelijke ontwikkeling van Nederland kwam in het teken te staan van verstedelijking en motorisering. Meer vrije tijd, een grotere mobiliteit (het aantal personenauto's vervijfvoudigde in de jaren zestig) en verschuivingen in de levensstijl deden de behoefte ontstaan aan recreatievoorzieningen buiten de directe woonomgeving, waaronder tweede woningen (vaak voormalige boerderijen). De "grote uittocht" (Boshart, 1973) begon. De toename van het urbane grondgebruik ging vooral ten koste van het agrarisch grondgebruik. Daarnaast kreeg het platteland in toenemende mate ook niet-agrarische functies te vervullen: naast recreatie kwam er ook meer aandacht voor natuurbescherming en voor de betekenis van het landschap. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied werd uitgewerkt in de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1966). Belangrijke aspecten daarvan waren het geleiden van de verstedelijking door middel van "gebundelde deconcentratie" en de aanleg van voorzieningen voor openluchtrecreatie, waaronder elementen van formaat (de zgn. groene sterren). De open ruimten tussen naar elkaar toegroeiende stedelijke agglomeraties dienden door de inrichting van bufferzones behouden te blijven (Spaarnwoude, Midden-Delfland). Voorts werd uitgesproken dat het met het oog op de noodzakelijke structurele ontwikkeling van de landbouw gewenst was zo min mogelijk beperkingen op te leggen aan de inrichting van die delen van het landelijk gebied waar sprake was van blijvende agrarische produktie.

De problematiek waarmee de agrarische sector onder invloed van de economische groei te kampen had, was van structurele aard (Kriellaars, 1965). In de landbouw voltrokken zich de ingrijpende wijzigingen die in hoofdstuk 2 in hoofdlijnen zijn beschreven: daling van de beroepsbevolking, verdergaande mechanisatie en motorisatie (met de daaraan gekoppelde toename van de kapitaalintensiteit), intensivering van het grondgebruik en stijging van de produktiviteit. Kenmerkend voor deze periode was met name de zich onder invloed van de toenemende bewerkingscapaciteit per man openbarende drang naar oppervlaktevergroting van de bedrijven. Schaalvoordelen werden ook bereikt door coöperatief gebruik van werktuigen en machines en door inschakeling van loonbedrijven. De toegenomen kwetsbaarheid van de arbeidsvoorziening op de bedrijven leidde tot een groeiend beroep op bedrijfsverzorgingsdiensten, waarvan de eerste in 1963 in Gelderland werd opgericht.

De totstandkoming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het kader van de EG was voor de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw van grote betekenis. De verschillende produkten werden geleidelijk onder de bepalingen van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid gebracht; in 1968 was dit proces voltooid. Nederland slaagde erin gebruik te maken van de ruimere afzetmogelijkheden op de snel groeiende EG-markt. Met name de veredelingslandbouw (zuivel, varkensvlees,

slachtpluimvee) en de groente- en sierteelt ondervonden hiervan een positief effect, wat aanleiding gaf tot markante verschuivingen in de omvang en samenstelling van de Nederlandse landbouwproduktie. Een factor van belang hierbij was de gunstige ligging ten opzichte van de Rotterdamse havens. Dit lokatievoordeel werd belangrijker naarmate de van overzee vrijelijk ingevoerde graanvervangende substituten een groter bestanddeel van de veevoeders gingen uitmaken (De Hoogh, 1983: 38-39).

In tabel 5.1. is de ontwikkeling van produktie en verbruik van de belangrijkste groepen van produkten weergegeven aan de hand van driejaarlijkse gemiddelden vanaf 1955/58. Uit de tabel zijn de veranderingen in de omvang van de produktie duidelijk af te lezen. De produktie steeg sneller dan het verbruik; voorts blijkt dat het verbruik (c.q. de binnenlandse afzetmogelijkheden) vanaf het midden van de jaren zestig minder snel steeg dan in de jaren daarvoor. Dit illustreert de toenemende betekenis van de export voor de Nederlandse landbouw. De versterkte oriëntatie op de EG-markt komt tot uitdrukking in de ontwikkeling van het EG-aandeel in de invoer en uitvoer van landbouwprodukten. Het EG-aandeel in de invoer van landbouwprodukten liep op van 19% in 1963 naar 40% in 1973; het aandeel in de uitvoer steeg in deze periode van 54% naar 78%. Dat betekent dat in 1973 ruim driekwart van de totale Nederlandse uitvoer van landbouwprodukten op de EG-markt werd afgezet. Daarbinnen nam Duitsland de belangrijkste positie in (Fortuyn, 1983: 147, 151).

De snellere toename van de produktie ten opzichte van het verbruik, niet alleen in Nederland maar ook in de andere EG-lidstaten, leidde in de tweede helft van de jaren zestig tot aanzienlijke overschotten, met name in de zuivelsector. De consequenties hiervan voor het EG-budget waren mede aanleiding tot het opstellen van het Plan-Mansholt in 1968 (zie paragraaf 6.2.4.). De overschotten legden ook een neerwaartse druk op de opbrengstprijzen. De richtprijs voor melk, die in Nederland tussen 1963 en 1967 nog met in totaal ca. 30% was verhoogd, bleef daarna gedurende 4 jaar op vrijwel hetzelfde niveau. Dit laatste was grosso modo ook het geval met de richtprijzen voor granen, die in de periode 1963-1967 met in totaal 15 à 20% waren verhoogd (berekend uit LEI/CBS-*Landbouwcijfers*). Tegenover de prijsontwikkeling van de opbrengsten stond de - grotendeels inflatoire - prijsontwikkeling aan de kostenzijde. De rentabiliteit van de agrarische produktie daalde (zie hierover voor wat betreft de Nederlandse landbouw paragraaf 2.2.2.), hetgeen gevoelens van onrust en onzekerheid onder de boeren opriep. De Landbouwmarathon van maart 1971, die duizenden demonstrerende boeren in Brussel op de been bracht, maakte een einde aan de periode van gelijkblijvende opbrengstprijzen.

Ten aanzien van de doelstellingen en instrumenten van het Nederlandse landbouwbeleid werden nieuwe accenten gelegd. Alvorens hierop in de volgende paragraaf dieper in te gaan moet worden gewezen op enkele factoren die rond 1960 belangrijke veranderingen in de landbouwpolitieke cultuur teweeg brachten. De eerste is het optreden van politici, bestuurders en ambtenaren met een andere achter-

Tabel 5.1. Ontwikkeling van produktie en verbruik van land- en tuinbouwprodukten, 1955/58 - 1973/74. a)

	Produktie (1955/58 = 100)			Verbruik (1955/58 = 100)		
	1964/67	1970/73	1973/74	1964/67	1970/73	1973/74
Melk en zuivel	127	157	177	125	124	130
Vlees en eieren	142	203	220	135	159	164
Totaal veeh.prod.	135	182	199	131	146	152
Akkerbouwprod.	122	140	148	106	117	121
Groente	166	223	228	136	162	162
Fruit	145	145	124	175	224	228
Alle landbouwprod. (excl. sierteelt)	136	179	193	128	146	150
Sierteeltprod. (excl. bloembollen)	222	457	611			

a) Exclusief produktie ten behoeve van de landbouw zelf, resp. verbruik door de landbouw.
Bron: Ministerie van Landbouw en Visserij (1977a: 17).

grond in de landbouw dan hun voorgangers. Tot omstreeks 1960 waren vooral vertegenwoordigers van de (noordelijke) akkerbouw dominant bij de beleidsbepaling: S.L. Mansholt, H.D. Louwes, S.L. Louwes, A.W. Biewenga en anderen. Na 1960 verschoof het zwaartepunt naar vertegenwoordigers van de (zuidelijke) veehouderij: onder anderen C.G.A. Mertens, J.W. Wellen en P.J. Lardinois. 3) Een tweede, ten dele ook verklarende factor hangt hier direct mee samen, namelijk een groeiende saamhorigheid binnen de katholieke landbouworganisaties, waardoor vanuit deze kring met een krachtiger geluid naar buiten getreden kon worden. Voor en ook nog geruime tijd na de oorlog was er tussen de vier gewestelijke katholieke landbouworganisaties nauwelijks sprake van eenheid. Pas rond het midden van de jaren vijftig kwam hierin verandering, waardoor de overkoepelende KNBTB een rol van betekenis in de nationale landbouwpolitiek kon gaan spelen. 4) De KVP-er V.G.M. Marijnen werd minister van Landbouw in het kabinet De Quay dat in 1959 aantrad. Marijnen benoemde Wellen in 1960 tot directeur-generaal van de Landbouw, een benoeming met duidelijk een politiek karakter. Het lijdt geen twijfel dat beide genoemde factoren een wezenlijke invloed gehad hebben op de beleidsbepaling in de jaren die volgden.

Deze invloed manifesteerde zich vooral in die zin, dat er meer aandacht kwam voor de kleine (gemengde) bedrijven. De mogelijkheden van uitbreiding van de niet-grondgebonden produktie (i.c. de intensieve veehouderij) op deze bedrijven stonden daarbij centraal. Wellens minderheidsstandpunt met betrekking tot het *Meerjarenplan voor ruilverkaveling* is in dit verband veelzeggend. Aan deze belangstelling voor de kleine bedrijven lag de in katholieke kring levende wens zoveel mogelijk

mensen in de landbouw te houden ten grondslag. De specifieke plattelandscultuur zou hierdoor worden beschermd. Om deze reden werd ook industriespreiding belangrijk gevonden: boerenzoons konden in de industrie gaan werken en thuis op de boerderij blijven wonen. Men vindt dit nergens zo goed verwoord als in het boek *Nationaal Landbouwbeleid* van Platenburg (1947), eertijds de protagonist van de katholieke - anti-urbane - opvattingen met betrekking tot de landbouw.

5.2. De Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw

5.2.1. Doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin

De bakens van het op langere termijn door de Nederlandse overheid te voeren landbouwbeleid werden eind 1962 uitgezet in de *Nota inzake het Landbouwbeleid* van minister Marijnen. 5) De noodzaak van het voeren van een landbouwbeleid werd in deze nota gemotiveerd door te stellen "dat in een moderne volkshuishouding de sociale en economische gevolgen van de eigenaardigheden der agrarische markten - resulterende in de mogelijkheid van een blijvende achterstand in welvaartsniveau van de agrarische bevolking - niet zonder meer kunnen worden aanvaard". Gegeven dit motief werden de doelstellingen van het beleid als volgt geformuleerd (*Nota*, p. 15):
1. het bevorderen van een zodanige netto-bijdrage van de agrarische sector, dat het nationale produkt door een zo gunstig mogelijke aanwending van de beschikbare produktieve krachten zo groot mogelijk wordt;
2. het bevorderen van een redelijk bestaan in de agrarische sector.

De eerste doelstelling was gericht op herallocatie van produktiefactoren in de nationale economie; de tweede doelstelling was gericht op het verbeteren van de inkomenspositie van de agrarische bevolking en had uit dien hoofde een primair sociale betekenis. Het is duidelijk dat beide doelstellingen niet zonder meer met elkaar verenigd konden worden. Een accent op herallocatie van produktiefactoren betekende tegelijkertijd, dat niet voor iedereen een redelijk bestaan in de agrarische sector was weggelegd, terwijl omgekeerd het verbeteren van de inkomenspositie van de agrarische bevolking nog niet hoefde te betekenen, dat daardoor een maximale bijdrage aan het nationale produkt zou worden geleverd. In de nota werd dit spanningsveld ook wel gesignaleerd, maar daar bleef het bij. 6) Het zo groot mogelijk maken van het nationaal produkt werd centraal gesteld. Het realiseren van deze eerste doelstelling was het onderwerp van het structuurbeleid. Een redelijk bestaan werd bevorderd door middel van het markt- en prijsbeleid, dat meer en meer onderdeel werd van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De als gevolg hiervan geringer wordende speelruimte van de Nederlandse overheid op het gebied van het markt- en prijsbeleid noopte tot een accentverlegging naar het structuurbeleid (*Nota*, p. 16).

Het structuurbeleid was gericht op een snelle fundamentele aanpassing van de landbouw aan de zich wijzigende economische, technische en sociale omstandigheden. Als kernpunten van het beleid noemde de *Nota inzake het landbouwbeleid* het stimuleren en begeleiden van de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw door bedrijfsbeëindiging, het bevorderen van de ontwikkeling van potentieel gezonde bedrijven en de reconstructie van plattelandsgebieden door middel van de uitvoering van cultuurtechnische werken. Een belangrijk uitgangspunt van het beleid was, dat het bedrijfsleven zelf primair verantwoordelijk was voor de aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden. De overheid zag het als haar taak de algemeen economische en sociale voorwaarden te scheppen op grond waarvan de individuele ondernemers deze verantwoordelijkheid zo goed mogelijk tot gelding zouden kunnen brengen. Daarbij ging het dan om voorzieningen in de collectieve sfeer, om werken die de individuele ondernemers niet op eigen gelegenheid zouden kunnen aanvatten (zoals bijvoorbeeld in het kader van ruilverkaveling).

Met het oog op het versterken van de concurrentiepositie ten opzichte van de EG-partners werd door de opeenvolgende kabinetten in deze periode aan het landbouwstructuurbeleid een grote prioriteit toegekend. Bijzonder goed komt dit reeds tot uitdrukking in het Akkoord van Wassenaar, dat ten grondslag lag aan het in 1963 geformeerde kabinet Marijnen. 7) De formatie van dit kabinet werd belast met een financiële claim van de aantredende minister van Landbouw, B.W. Biesheuvel, voor de uitvoering van het landbouwbeleid (Duynstee, 1966: 322). De toekenning van deze claim leidde tot een sterke toename van het voor de uitvoering van cultuurtechnische werken beschikbare budget (zie paragraaf 4.5.2.). Ook de daarop volgende jaren gaven, zoals is weergegeven in figuur 1.2., een sterke stijging van de overheidsuitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin te zien, waardoor het aandeel van deze uitgaven in het totaal van de uitgaven van het Ministerie van Landbouw en Visserij tussen 1963 en 1973 meer dan verdubbelde (van minder dan 20% naar ca. 40%). Daarbij nam ook de verscheidenheid van instrumenten aanzienlijk toe. 8)

Door de grotere financiële armslag nam het ruilverkavelingsprogramma sterk toe. Gedurende een aantal jaren werden jaarlijks ca. 55.000 ha ruilverkaveling in uitvoering genomen. De ruilverkaveling veranderde ook van karakter: de ruilverkaveling nieuwe stijl werd nu een "*multiple purpose* project". Met deze term werd uitdrukking gegeven aan het feit dat ruilverkavelingen in steeds sterkere mate ook aan andere dan alleen agrarische doeleinden dienstbaar gemaakt werden. Aanvankelijk ging het vooral om het realiseren van voorzieningen voor openluchtrecreatie, om krotopruiming en om zaken als de aanleg van nutsvoorzieningen. Vanaf omstreeks het midden van de jaren zestig werd in toenemende mate ook aandacht besteed aan het veilig stellen en ontwikkelen van natuur en landschap. In die tijd werd ook de term "landinrichting" geïntroduceerd. De procedurele en juridische aspecten van de voorberei-

ding en uitvoering van de plannen kregen veel aandacht. 9) Van belang is verder dat gedurende de jaren zestig de urgentiebepaling van ruilverkavelingen sterk beïnvloed werd door de (voorgenomen) aanleg van grootschalige infrastructurele werken (Van den Brink & Wakelkamp, 1986/1987: 225). De expansieve ontwikkeling van het verkeer en vervoer onder invloed van de economische groei gaf de stoot tot de aanleg van deze werken. In het kader van ruilverkavelingen en waterschaps- en gemeentewerken (de A2-werken) werden bovendien omvangrijke bedragen besteed aan het realiseren van infrastructurele verbeteringen op het platteland. 10) De eerste helft van de jaren zestig was ook de bloeitijd van de ruilverkaveling bij overeenkomst, een instrument dat nadien door de toenemende complexiteit van de inrichting van het landelijk gebied geleidelijk zijn betekenis verloor. Om aan de blijvende behoefte aan kavelruil en perceelsvergroting op basis van vrijwilligheid tegemoet te komen, werd in 1970 het instrument kavelruil geïntroduceerd (Van den Brink, 1984).

De activiteiten van de SBL namen in deze periode eveneens sterk toe. De grondverwerving richtte zich primair op bedrijfsvergroting en daarnaast in toenemende mate op niet-agrarische doeleinden. Dit blijkt uit de volgende cijfers. De in de periode 1960-1965 door de CCC goedgekeurde ruilverkavelingsrapporten omvatten een taakstelling voor grondverwerving voor doeleinden van natuur en landschap van in totaal 1167 ha cultuurgrond, waarvan 67 ha voor natuur. In de periode 1970-1975 ging het om in totaal 10.482 ha cultuurgrond, waarvan 3574 ha voor natuur. Dit betrof grondaankopen door de SBL, inclusief toewijzing van gronden aan openbare lichamen op grond van artikel 13 van de Ruilverkavelingswet 1954 (Oosterbaan, 1977: 167).

Per 1 juli 1970 trad voor ruilverkavelingen in voorbereiding een regeling voor de afkoop van potentiële toedelingsrechten in werking, die tot doel had de grondverwerving in ruilverkavelingsgebieden te bevorderen en te vervroegen door ook in de voorbereidingsperiode een tegemoetkoming te verstrekken. De vergoeding was, evenals in ruilverkavelingen in uitvoering, gebaseerd op de pachtwaarde van de gronden. Mede met het oog op het realiseren van niet-agrarische doelstellingen in het kader van ruilverkaveling, met name de doelstellingen op het gebied van natuur en landschap, werd het vanaf omstreeks het midden van de jaren zestig steeds belangrijker om in ruilverkavelingen over een ruime grondpot te kunnen beschikken. Om dezelfde reden speelde de grondmobiliteit al spoedig een zekere rol bij de besluitvorming omtrent het in voorbereiding nemen van gebieden. De grondpot diende natuurlijk ook als "smeermiddel" om tegengestelde belangen te overbruggen (Van den Brink & Wakelkamp, ibidem: 226).

Per 1 januari 1963 expireerde de Wet Vervreemding Landbouwgronden. De werkingsduur van de wet werd niet verlengd. In overeenstemming met de meerderheid van de Tweede Kamer achtte de regering De Quay de prijsbeheersing van landbouwgronden en de landbouwkundige toetsing in strijd met de noodzakelijke

snelle aanpassing van de landbouwstructuur en met de harmonisatie van het EG-beleid. Bovendien leerde de praktijk, dat de wet op grote schaal werd ontdoken. Het vrijlaten van de grondprijzen leidde in korte tijd tot een sterke stijging van het prijsniveau. In de tweede helft van de jaren zestig gaf dit, mede in relatie tot de groeiende inflatie, aanleiding tot financieringsproblemen bij bedrijfsovername en bij bedrijfsvergroting. Ter verlichting van deze problemen werden voorstellen gedaan tot oprichting van een Grondbank. In dit kader werd in 1972 via SBL-aankopen een proef gestart in een aantal gebieden in het noorden des lands. Vanaf 1975 waren de grondbankfaciliteiten in het gehele land van toepassing. 11, 12)

De instrumenten van het O&S-fonds die in deze periode tot ontwikkeling kwamen, blijven hier buiten beschouwing. Zij komen in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde. Daarop vooruitlopend kan hier reeds worden opgemerkt, dat in het licht van de structurele ontwikkeling van de landbouw het vraagstuk van het verbeteren van de landbouwbedrijfsgebouwen meer in de belangstelling kwam te staan. In de jaren vijftig stond dit onderwerp wel op de politieke agenda (vgl. de discussies in 1958 over het doorberekenen van de gebouwenkosten op eigenaarsbasis in de garantieprijzen), maar op het instrumentele vlak lag het accent toch hoofdzakelijk op mechanisatie en grondverbetering. In 1961 stelde het bestuur van het Landbouwschap een Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen onder voorzitterschap van Herweijer (directeur CD) in, die tot taak kreeg te inventariseren welke knelpunten de aanpassing van de bedrijfsgebouwen aan de eisen van de moderne bedrijfsvoering in de weg stonden en op welke wijze deze knelpunten weggenomen zouden kunnen worden. De conclusies en voorstellen van deze werkgroep speelden later een belangrijke rol in de discussies over de te nemen ontwikkelingsmaatregelen in het kader van het O&S-fonds (Rapport van de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen, 1963). Het fonds werd opgericht in de fase van totstandbrenging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

5.2.2. De oprichting van het O&S-fonds

In 1962 vertoonden de bedrijfsresultaten van de gemengde bedrijven op de zandgronden en - zij het in mindere mate - van de weidebedrijven een zeer ongunstig beeld in vergelijking met voorgaande jaren (vgl. bijlage B, tabel B.1.). De weidebedrijven werden als gevolg van de sterk stijgende melkproduktie boven het door het garantiebeleid gegarandeerde quotum in toenemende mate geconfronteerd met een daling van de gemiddelde producentenprijs van melk. 13) De situatie was het ernstigst op de gemengde zandbedrijven en dan met name op die bedrijven die zich sterk op de pluimveehouderij toegelegd hadden. Niet alleen daalde de gemiddelde producentenprijs van melk, hetzelfde was het geval met de gemiddelde producentenprijs van andere voor het gemengde bedrijf belangrijke produkten als varkensvlees, eieren en slachtkuikens. In de pluimveehouderij werd deze ongunstige ontwikkeling

versterkt door de beperking van de afzet van eieren naar Duitsland als gevolg van een door de regering van dat land op basis van het EG-heffingenstelsel genomen maatregel. 14) Waar het boekjaar 1961/62 reeds met teleurstellende bedrijfsresultaten was afgesloten, verslechterde de situatie door de verdergaande prijsdalingen na 1 mei 1962. Tal van gemengde bedrijven op de zandgronden kregen te maken met liquiditeitsmoeilijkheden of raakten in acute financiële nood.

Naar aanleiding van de moeilijke positie van de gemengde bedrijven stelde het Tweede Kamerlid W.L.P.M. de Kort (fractievoorzitter KVP) in oktober 1962 schriftelijke vragen aan minister Marijnen van Landbouw, waarin hij de minister verzocht aan te geven welke maatregelen hij dienaangaande op zeer korte termijn beoogde te nemen. 15) Het antwoord van de minister liet niet lang op zich wachten. Het behelsde een door de regering vastgesteld programma van maatregelen, dat niet slechts voorzag in een oplossing van de moeilijkheden op korte termijn, maar dat tevens structuurverbetering op langere termijn ten doel had. Het programma van maatregelen hield het volgende in: 16)

1. versterking van de draagkracht van het Borgstellingsfonds voor de Landbouw met f 10 miljoen, waardoor dit fonds in staat werd gesteld op ruimere schaal borgstelling te verlenen voor op te nemen kredieten ten behoeve van de consolidatie van kortlopende schulden. Hiermee werden de gezonde bedrijven in de gelegenheid gesteld de liquiditeitsmoeilijkheden te overwinnen;
2. oprichting van een Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, dat ten behoeve van de hulpverlening aan de gemengde bedrijven over een bedrag van f 50 miljoen zou kunnen beschikken en met twee taken zou worden belast. Op korte termijn was dit het verstrekken van voorschotten tot een maximum van f 20 à f 25 miljoen ter voorziening in de acute noodsituatie van een aantal financieel zwakkere bedrijven. De taak op langere termijn was het bevorderen van een sanering van de daarvoor in aanmerking komende bedrijven, hetzij door het stimuleren van bedrijfsbeëindiging, hetzij door verbetering van de bedrijfsstructuur.

Op het eerste punt, de versterking van het Borgstellingsfonds, hoeft hier niet verder te worden ingegaan. Wat betreft de voorschotregeling kan volstaan worden met enkele opmerkingen. De regering diende op 26 november 1962 een wetsontwerp tot wijziging van de landbouwbegroting 1962 in. 17) Dit wetsontwerp regelde de beschikbaarstelling van f 25 miljoen voor het verstrekken van renteloze voorschotten ad f 1000,-- aan gemengde bedrijven op de zandgronden ter nadere verrekening met het op te richten O&S-fonds. De parlementaire discussie over het wetsontwerp ging behalve over de aan te leggen criteria vooral over het karakter van de regeling; de hulpverlening door middel van voorschotten ontmoette algemeen ernstig bezwaar. In overeenstemming met de wensen van het agrarisch bedrijfsleven werd er bij de minister van Landbouw aangedrongen op het verlenen van toeslagen à fonds perdu. 18) Marijnen wees dit af met het argument dat de regeling bedoeld was om de ergste

nood te lenigen (hetgeen het sociale aspect ervan benadrukte) en niet als compensatie voor het behalen van een lager inkomen in het afgelopen jaar. Bovendien moest er van de regeling een prikkel tot structuurverbetering uitgaan. Van toeslagen, die niet terugbetaald hoefden te worden, verwachtte de minister op dit punt niet veel. Van belang was verder, dat de voorschotregeling, anders dan een regeling met toeslagen à fonds perdu, niet eerst aan de Europese Commissie hoefde te worden voorgelegd alvorens zij tot uitvoering gebracht kon worden. Het Europese landbouwstructuurbeleid stond nog in de kinderschoenen en de vrees voor internationale repercussies was groot. De zgn. Coördinatiebeschikking was pas enkele weken eerder van kracht geworden (zie hierover paragraaf 6.2.2.). 19) Het wetsontwerp werd aanvaard; de uitbetaling van de voorschotten werd binnen enkele maanden afgewikkeld. De uit de regeling voortvloeiende rechten en plichten van de Staat werden per 1 januari 1965 door het O&S-fonds overgenomen. 20)

Het O&S-fonds was een geesteskind van directeur-generaal Wellen. Hij meende dat in het kader van de herstructurering van de landbouw hulp geboden moest worden aan boeren die hun bedrijf wilden beëindigen. Daartoe diende er in zijn ogen een saneringsfonds in het leven geroepen te worden. Met behulp van dit fonds zou het herstructureringsproces kunnen worden versneld en zouden de nadelige sociale gevolgen ervan kunnen worden verzacht. Het woord "saneren" is afgeleid van het Latijnse *sanáre*, dat "gezond maken" (of ook wel "orde op zaken stellen") betekent. Gezond maken in economische zin wel te verstaan, namelijk door rendementsherstel van een of meer bedrijven of een gehele bedrijfstak. In deze zin werd "saneren" in de jaren vijftig gebruikt als synoniem voor "bedrijfsvergroting". Anders dan in de jaren vijftig kreeg het woord "saneren" behalve een positieve nu ook een negatieve klank, al naar gelang de nadruk gelegd werd op het gezond maken van daarvoor in aanmerking komende bedrijven dan wel op het beëindigen van niet-levensvatbare bedrijven. Naderhand is vooral de negatieve klank de boventoon gaan voeren. Dit komt al tot uitdrukking in de naamgeving van het O&S-fonds.

Wellen polste de landbouworganisaties over het idee van een saneringsfonds dat het stimuleren van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw ten doel zou hebben. De landbouworganisaties reageerden niet enthousiast; sanering door middel van bedrijfsbeëindiging was geen onderwerp waarvoor men in boerenkring de handen op elkaar kreeg. Zij waren alleen bereid Wellen te steunen, indien het fonds ook hulp zou gaan bieden aan boeren die bereid en in staat waren hun bedrijf te moderniseren, maar daartoe onvoldoende draagkrachtig waren. De "negatieve" kant van het fonds diende door een "positieve" kant gecompenseerd te worden. 21) Beide elementen zijn terug te vinden in Marijnens voorstel aan de ministerraad inzake de hulpverlening aan gemengde bedrijven op de zandgronden. Dit voorstel hield in de oprichting van een saneringsfonds met als taak het bevorderen van een sanering van de daarvoor in aanmerking komende bedrijven, hetzij door het stimuleren van bedrijfsbeëin-

diging, hetzij door verbetering van de bedrijfsstructuur. 22) De ministerraad stemde met dit voorstel in 23), terwijl, en dat is opmerkelijk, in het antwoord aan de Kamer op de door De Kort gestelde vragen de naam van het fonds gewijzigd werd in Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. De dubbele taakstelling van het fonds werd aldus ook in zijn naam tot uitdrukking gebracht. Dit was een slimme zet in de richting van de landbouworganisaties, die nog werd versterkt door "ontwikkeling" vóór "sanering" te plaatsen. "Sanering" stond gelijk aan bedrijfsbeëindiging. De term "ontwikkeling" was echter nog voor verschillende uitleg vatbaar; over de wijze waarop aan de ontwikkelingszijde van het fonds inhoud gegeven zou moeten worden, waren de meningen dan ook allerminst gelijkluidend.

De oprichting van het fonds nam nog enige tijd in beslag, omdat eerst een aantal fundamentele vragen beantwoord moest worden. Deze vragen betroffen de institutionele opzet van het fonds in de vorm van een stichting, de taken en bevoegdheden van het bestuur van de stichting en de bestuurssamenstelling. 24) De stichtingsvorm werd gekozen naar analogie van het Borgstellingsfonds. Deze vorm genoot de voorkeur vanwege de aan de rechtspersoonlijkheid verbonden voordelen en vanwege het behoud van bewegingsvrijheid indien aanpassing van de statuten aan gewijzigde omstandigheden noodzakelijk was. 25) De omvang van het stichtingsbestuur werd bepaald op 15 leden, waarvan 5 ambtelijke leden en 10 leden op voordracht van het Landbouwschap. 26) Het grote aantal niet-ambtelijke leden vloeide louter voort uit de wens van de landbouworganisaties (elk 2 leden), de landarbeidersorganisaties (elk 1 lid) en het Landbouwschap (1 lid), dat zij ieder voor zich in het bestuur vertegenwoordigd zouden zijn. De stemverhouding tussen ambtelijke en niet-ambtelijke leden werd gelijk getrokken door aan elk van de ambtelijke leden twee stemmen toe te kennen. De directeur-generaal van de Landbouw (i.c. Wellen) werd ambtshalve voorzitter van het bestuur. De politieke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw voor het door het bestuur gevoerde beleid en de besteding van de financiële middelen werd op verschillende wijzen gewaarborgd, met name door de bevoegdheid om besluiten van het bestuur te schorsen en te vernietigen.

Wat betreft de taken en werkingssfeer van het fonds is het nog van belang erop te wijzen dat het fonds zich, in tegenstelling tot wat het antwoord op de vragen van De Kort deed vermoeden, niet tot de gemengde bedrijven op de zandgronden zou dienen te beperken, maar het gehele land tot werkterrein kreeg. Dit gebeurde op aandrang van de landbouworganisaties, die niets wilden weten van een regionale invalshoek in het landbouwstructuurbeleid. Voorts is van belang dat het fonds geen uitvoerende taken kreeg toebedeeld. Hiervoor werden de bestaande organen en diensten ingeschakeld. Daarbij ging het met name om de Landbouwvoorlichtingsraad met de diensten voor de Rijkslandbouwvoorlichting die in deze jaren werden omgebouwd tot diensten voor de Bedrijfsontwikkeling en om de Centrale Cultuurtechnische Commissie en de Stichting Beheer Landbouwgronden met de daarbij behorende

Cultuurtechnische Dienst; de twee laatstgenoemde organen vanwege de betekenis van bedrijfsbeëindiging in ruilverkavelingsverband (verwerving en toedeling van de vrijkomende gronden). Het secretariaat van het stichtingsbestuur werd ondergebracht bij de Cultuurtechnische Dienst. Bij deze beslissing speelden verschillende overwegingen een rol. In de eerste plaats de nauwe relatie van de CD met CCC en SBL. In de tweede plaats de ruime ervaring van de CD met de uitvoering van projecten (de dienst beschikte over een administratief apparaat dat gewend was met geld om te gaan). En ten slotte was er de grotere distantie van de dienst tot de boeren, in tegenstelling tot die van bijvoorbeeld de hoofddirectie Landbouwvoorlichting en Onderzoek. Het onderbrengen van het secretariaat bij de CD accentueerde de dominante positie van deze dienst in het geheel van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Hieraan kan nog worden toegevoegd, dat de CD in die tijd (tot halverwege de jaren zeventig) ook verantwoordelijk was voor de Nederlandse inbreng bij de ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid in EG verband.

De statuten van de Stichting O&S-fonds werden op 30 mei 1963 voor de notaris verleden. De oprichting van het fonds was daarmee een feit. Bij suppletoire begroting werd de landbouwbegroting 1963 met f 50 miljoen ten behoeve van het fonds verhoogd (waarvan f 25 miljoen reeds was toegestaan in het kader van de voorschotregeling aan gemengde zandbedrijven). 27) De regering zegde de Kamer toe het fonds regelmatig van financiële middelen te zullen voorzien. 28)

5.2.3. Een compromis inzake ontwikkeling

Bij de start van het O&S-fonds was het nog lang niet duidelijk welk beleid gevoerd zou worden en welke maatregelen ter uitvoering van de taak van het fonds genomen zouden worden. Voor de nadere uitwerking hiervan stelde het bestuur twee werkgroepen in, een voor de saneringszijde van het fonds en een voor de ontwikkelingszijde. 29) De Werkgroep Sanering zag zich niet voor grote problemen gesteld. Het ging er om criteria te vinden voor het geven van een vergoeding voor bedrijfsbeëindiging. Een principieel punt daarbij was de overdracht van de vrijkomende grond. Hierop wordt in paragraaf 5.3. ingegaan. De Werkgroep Ontwikkeling daarentegen had een moeilijkere taak, omdat zoals gezegd de meningen over de aard van de te nemen maatregelen sterk verdeeld waren.

De Werkgroep Ontwikkeling nam het rapport van de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen tot uitgangspunt van haar werkzaamheden. Dit vloeide voort uit het standpunt dat het bestuur van het Landbouwschap over dit rapport had ingenomen en dat onder andere hierop neerkwam, dat de in verband met de structurele aanpassing van de Nederlandse landbouw noodzakelijke investeringen in landbouwbedrijfsgebouwen met premies gestimuleerd dienden te worden. Het bestuur van het Landbouwschap gaf het bestuur van het O&S-fonds dringend in overweging op korte

termijn een regeling voor zulke gerichte stimuleringspremies te treffen. Voor een goed begrip van de discussies hierover in het bestuur van het O&S-fonds wordt eerst wat dieper ingegaan op het rapport van de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen.

De Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen kwam tot de conclusie dat de aanpassing van het produktiemiddel gebouw aan de veranderende economische en technische omstandigheden veel trager verliep dan uit strikt economisch oogpunt gewenst was. De modernisering van bedrijfsgebouwen werd volgens de werkgroep vooral vertraagd door een tekort aan eigen financieringsmiddelen bij de agrarische ondernemers. Voor een deel was dit een gevolg van minder gunstige bedrijfsresultaten. In de loop van de jaren vijftig daalden de opbrengstprijzen van de belangrijkste landbouwprodukten tot het door de overheid gegarandeerde niveau, dat gebaseerd was op door het LEI uitgevoerde kostprijsberekeningen. De werkgroep liet zien, dat de in het prijsbeleid verdisconteerde vergoeding voor gebouwen belangrijk lager was dan de werkelijke kosten van de gebouwen berekend op basis van vervangingswaarde. Het garantieprijsbeleid bood de bedrijven daardoor onvoldoende ruimte voor noodzakelijke reserveringen en investeringen. Voor een ander deel was het tekort aan eigen financieringsmiddelen volgens de werkgroep terug te voeren op de traditionele instelling van vele agrarische ondernemers met betrekking tot de financiering met vreemde middelen, waardoor een onnodig hoge graad van zelffinanciering werd nagestreefd.

De werkgroep pleitte voor herziening van de uitgangspunten voor de kostprijsberekeningen, opdat de bedrijfsgebouwen voortaan op economisch verantwoorde wijze in het prijsbeleid - voor zover dit op deze berekeningen werd gebaseerd - zouden worden beloond. De werkgroep ging tevens na of, mede gelet op wat in andere Westeuropese landen op dit vlak gebeurde, de overheid in Nederland de verbetering van de bedrijfsgebouwen met subsidies diende te stimuleren teneinde het noodzakelijke aanpassingsproces van de landbouw te versnellen. De werkgroep kwam tot een negatieve conclusie, omdat zij de voordelen van een algemene subsidieregeling voor de nieuwbouw en modernisering van bedrijfsgebouwen niet vond opwegen tegen de nadelen daarvan. Met name het gevaar dat ook onrendabele investeringen door zulk een algemene subsidieregeling zouden worden uitgelokt, woog zwaar. De structurele ontwikkeling van de landbouw zou daardoor juist worden vertraagd in plaats van versneld. Bovendien zouden de subsidies aanleiding geven om het prijsniveau voor landbouwprodukten beneden het niveau der werkelijke kosten vast te stellen, wat op de lange duur eveneens een economisch ongewenste ontwikkeling te zien zou geven. De werkgroep zag meer in praktijkproeven en demonstraties op het gebied van de bedrijfsgebouwen, die de overheid op veel ruimere schaal dan zij al deed met premies diende te stimuleren. Alleen wanneer andere maatregelen ontoereikend zouden blijken te zijn, zou volgens de werkgroep overwogen moeten worden om in het kader van het landbouwstructuurbeleid over te gaan tot een selectieve premieverlening

voor investeringen in gebouwen. Daarvoor zouden dan alleen de in verband met de structurele aanpassing van de landbouw noodzakelijk te achten investeringen in aanmerking moeten komen, zoals uitbreiding van gebouwen bij bedrijfsvergroting en aanpassing van de gebouwen bij ontmenging en specialisatie. 30)

De Werkgroep Ontwikkeling sloot aan bij de opvatting van het bestuur van het Landbouwschap dat een selectieve premieregeling voor investeringen in agrarische bedrijfsgebouwen dringend noodzakelijk was. De werkgroep bracht in december 1963 een interimrapport aan het bestuur van het O&S-fonds uit. 31) Daarin werkte zij een regeling uit voor het verlenen van selectieve stimuleringspremies voor de (ver)bouw van landbouwbedrijfsgebouwen. Het doel van deze regeling was het overwinnen van de "mentale drempelvrees" van boeren voor ingrijpende, op zichzelf rendabele investeringen voor de structurele aanpassing van het bedrijf. In het kader van deze regeling stelde de werkgroep tevens voor een proef te doen met gestandaardiseerde en voorgefabriceerde tijdelijke houten rundveestallen. De werkgroep achtte het niet zinvol om, gezien de snelle structurele ontwikkelingen, investeringen te stimuleren waarvan de economische afschrijvingsduur naar verwachting enkele malen korter zou zijn dan de technische levensduur.

Het bestuur van het O&S-fonds reageerde sterk verdeeld op de voorstellen van de Werkgroep Ontwikkeling, met name op het voorstel inzake een premieregeling. 32) De vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Wellen voorop, stonden volstrekt afwijzend tegenover dit voorstel. Wellen was met de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen van mening, dat primair het prijsbeleid de nodige ruimte moest bieden voor verantwoorde aanpassingen en vernieuwingen; subsidiëring was met dit principe in lijnrechte tegenspraak. De veronderstelde drempelvrees diende primair door adequate individuele voorlichting te worden opgevangen, terwijl voor het oplossen van eventuele financieringsproblemen het - versterkte - Borgstellingsfonds beschikbaar was. Bovendien was de voorgestelde regeling in zijn ogen in feite onuitvoerbaar, omdat het gebruik van min of meer subjectieve criteria (o.a. eisen te stellen aan de ondernemer en de bedrijfsgrootte) ruimte zou laten voor interpretatieverschillen. Een belangrijk uitgangspunt was ook, dat het principe van het subsidiëren van algemene collectieve voorzieningen in plaats van particuliere werken, dat sinds een aantal jaren leidraad van het Ministerie van Landbouw was, gehandhaafd diende te worden. Wellen toonde zich wel voorstander van voorbeelden en experimenten op grote schaal.

De vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven daarentegen achtten een premieregeling onvermijdelijk, al was men zich ook wel bewust van de bezwaren daartegen. "Het bedrijfsleven wil bepaald een of andere regeling", aldus voorzitter Biewenga van het Landbouwschap. 33) Het ging er vooral om, dat aan de "positieve" taak van het fonds inhoud gegeven zou worden. Om dat te bereiken was het premiëren van experimenten noodzakelijk, maar niet voldoende. Daarbij speelde de situatie

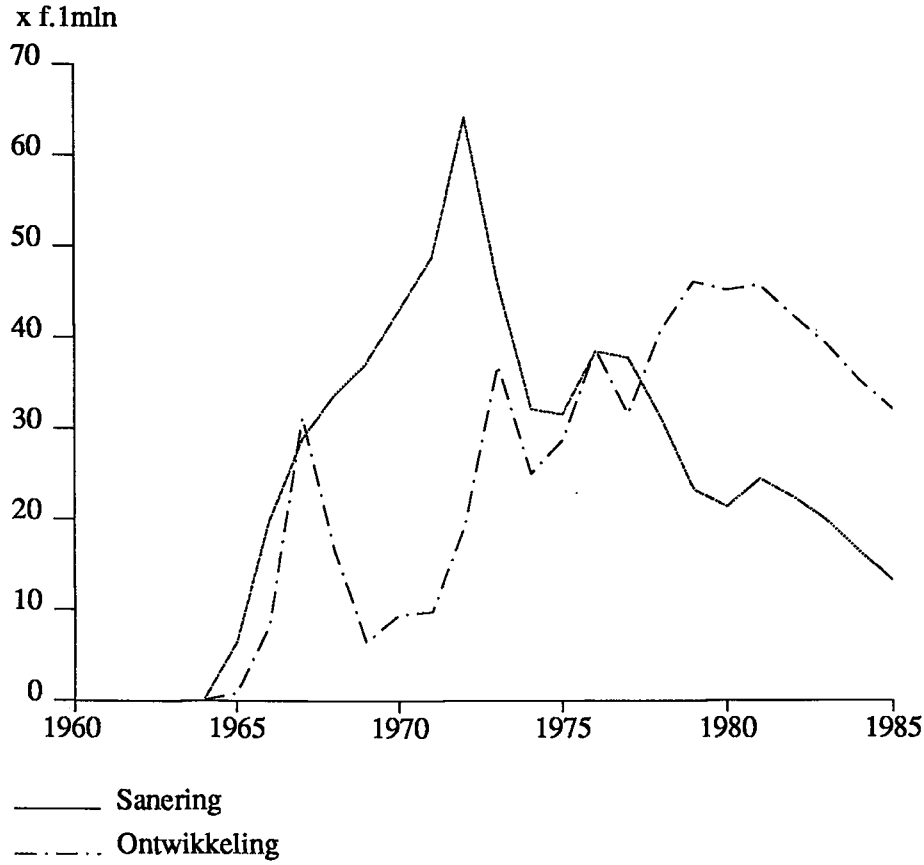
in het buitenland, met name Duitsland en Frankrijk, een belangrijke rol. Bij de subsidies die de overheid in die landen gaf voor investeringen op individuele bedrijven kon de Nederlandse overheid volgens deze vertegenwoordigers niet achterblijven. Men was zich met de totstandkoming van de EG bewust geworden van de noodzaak de concurrentiepositie van de exportafhankelijke Nederlandse landbouw te versterken. Wat betreft de gewenste subsidies hinkte men in zoverre op twee gedachten, dat men daarnaast vasthield aan een volledige doorberekening van de gebouwenkosten in de prijzen. Op dit laatste was overigens weinig zicht. 34)

Wat de premieregelingen in Duitsland en Frankrijk precies inhielden en hoe zij in de praktijk functioneerden, wist eigenlijk niemand. 35) Het Ministerie van Landbouw zegde toe hiernaar op korte termijn nader onderzoek in te stellen. Verder werd aan de Werkgroep Ontwikkeling gevraagd in een nieuwe nota voorstellen te doen, waarbij met de verschillende standpunten rekening gehouden werd. Dit resulteerde onder andere in het voorstel de ontwikkelingsactiviteit van het fonds te richten op zgn. ontwikkelingsbedrijven. Daarbij werd een nauwe relatie gelegd met onderzoek en voorlichting en met de toepassing van experimenten op praktijkschaal. Onder "ontwikkelingsbedrijven" verstond de werkgroep "landbouwbedrijven, die een ingrijpende structurele wijziging van de bedrijfsvoering tot stand brengen, die gericht is op een meer efficiënte aanwending van arbeid, grond en kapitaal. Deze bedrijven moeten een voorbeeld en stimulans betekenen voor de bedrijfsontwikkeling in de streek, waarin het bedrijf is gelegen. Derhalve is sprake van een gericht en selectief karakter". De werkgroep stelde voor een stimuleringsregeling ter bevordering van een efficiënte bedrijfsvoering en rationele arbeidsmethoden op deze bedrijven in het leven te roepen. De regeling diende tot de aanpassing van de gebouwen beperkt te worden. 36)

Het bestuur van het O&S-fonds aanvaardde de voorstellen van de Werkgroep Ontwikkeling. Dit leidde tot de vaststelling van de Bijdrageregeling voor ontwikkelingsbedrijven. Tevens werd een Bijdrageregeling voor rundveestallen, gebouwd volgens een arbeidsbesparend bouwsysteem van kracht. Beide regelingen werden wegens grote belangstelling behalve in 1965 ook nog in 1966 opengesteld. 37) In de daarop volgende jaren kwamen geleidelijk meer regelingen tot stand. Toch bleven de uitgaven van het fonds voor ontwikkeling in de eerste 10 jaar achter bij de uitgaven voor sanering. Dit blijkt uit figuur 5.1., waarin de reële uitgaven van het fonds in het kader van de ontwikkelings- en saneringsregelingen in de periode 1964-1985 zijn weergegeven. De aan deze figuur ten grondslag liggende gegevens en berekeningen worden in bijlage C toegelicht.

Figuur 5.1. laat zien dat de ontwikkelingsactiviteiten van het O&S-fonds in de jaren zestig en begin jaren zeventig relatief nog weinig betekenis hadden. Het Ministerie van Landbouw bleef zeer terughoudend ten aanzien van het stimuleren van investeringen met niet-selectieve subsidies. De bijdrageregelingen die tot stand kwa-

Figuur 5.1. De reële uitgaven van het O&S-fonds in het kader van de ontwikkelings- en saneringsregelingen, 1964-1985.



men, hadden hoofdzakelijk betrekking op voorbeelden en experimenten op praktijkschaal met een sterk uiteenlopend karakter. In de jaren zeventig kregen de ontwikkelingsactiviteiten van het fonds een krachtige stimulans door het van kracht worden van de Moderniseringsrichtlijn 72/159/EG. De uitgaven voor dit onderdeel namen in korte tijd sterk toe, zoals blijkt uit figuur 5.1. Op genoemde richtlijn wordt in paragraaf 6.3.2. nader ingegaan.

5.3. De bedrijfsbeëindigingsregelingen van het fonds in de jaren zestig

Uitgangspunten voor beoordeling

In deze en de volgende paragraaf gaat het om een drietal vergoedingsregelingen voor bedrijfsbeëindiging. Bedrijfsbeëindigingsregeling I trad op 1 mei 1964 in werking,

gevolgd door bedrijfsbeëindigingsregeling II die op 1 januari 1966 van kracht werd. Beide regelingen werden vervangen door een nieuwe bedrijfsbeëindigingsregeling die op 1 januari 1968 van kracht werd. De nieuwe regeling werd met ingang van 15 november 1972 ingetrokken in verband met het in werking treden op dezelfde datum van de nationale uitwerking van de Europese beëindigingsrichtlijn 72/160/EG. Laatstgenoemde regeling komt in paragraaf 6.3.3. aan de orde.

Door de overheid gestimuleerde bedrijfsbeëindiging heeft in beginsel twee kanten. De eerste is de positie van de beëindigende boer, wiens reden om te beëindigen als regel gelegen zal zijn in het feit dat zijn bedrijf niet of onvoldoende rendabel is. Dit gaat vaak samen met het ontbreken van een bedrijfsopvolger, waardoor de continuïteit van het bedrijf op langere termijn niet verzekerd is. Bedrijfsbeëindiging, voor zover niet plaatsvindend in het kader van de generatiewisseling, heeft tot gevolg dat het bedrijf als inkomensbron wegvalt en dat daarvoor in de plaats vervangend inkomen moet worden gevonden. Het kiezen van een ander beroep ligt dan het meest voor de hand, maar dit is afhankelijk van de vraag naar arbeidskrachten elders in de economie en van de leeftijd van de betrokken agrariër. Jongere boeren vinden (na omscholing) gemakkelijker ander werk dan oudere boeren. Ook de verknochtheid aan het beroep, vaak een levensstijl, speelt hierbij een rol. In plaats van het te beëindigen zullen oudere boeren eerder geneigd zijn het onrendabele bedrijf voort te zetten door genoegen te nemen met een relatief laag inkomen. Deze boeren kunnen worden aangezet het bedrijf toch te beëindigen door hun een vervangend inkomen te geven. Deze zorg voor de inkomenspositie van de beëindigende boer is het sociale aspect van de bedrijfsbeëindiging. Daarnaast is er het economische aspect, dat betrekking heeft op de herallocatie van produktiefactoren (grond, arbeid) als gevolg van de bedrijfsbeëindiging. De vrijkomende grond wordt òf aangewend voor areaalvergroting van andere bedrijven òf uit cultuur genomen voor niet-agrarische doeleinden. Arbeidskrachten verlaten de landbouw als zij overstappen op een ander beroep of worden gepensioneerd.

Het stimuleren van bedrijfsbeëindiging kan dus beschouwd worden als een sociale maatregel, als een middel om grond vrij te maken ten behoeve van de structuurverbetering van de landbouw (bedrijfsvergroting) en voor het realiseren van niet-agrarische doelstellingen en als een instrument om arbeid vrij te maken voor andere bestemmingen. Deze doelstellingen zijn niet gemakkelijk van elkaar te scheiden. Om een voorbeeld te noemen: ook als structuurverbetering van de landbouw voorop staat moet de regeling aantrekkelijk genoeg zijn voor potentiële beëindigers, anders maken zij er geen gebruik van. Het is dan echter wel de vraag of de regeling ook als "sociaal" bestempeld kan worden. Tegen deze achtergrond worden in het navolgende de drie beëindigingsregelingen (in het bijzonder de totstandkoming ervan) bestudeerd, waarbij het dus vooral gaat om de doelstellingen van de regelingen en om de wijze waarop de regelingen op het bereiken van deze doelstellingen werden

afgestemd. Procedurele aspecten, uitvoeringskwesties e.d. blijven buiten beschouwing.

Bedrijfsbeëindigingsregeling I (BB2)

De Werkgroep Sanering bracht in oktober 1963 haar rapport uit aan het bestuur van het O&S-fonds. 38) Daarin onderkende zij het tweeledige karakter van sanering. Aan de ene kant ging het er om het proces van bedrijfsbeëindiging, dat reeds gaande was, te begeleiden. Aan de andere kant had zij oog voor de mogelijkheden van structuurverbetering als gevolg van sanering. De te ontwerpen regeling diende daarom gericht te zijn op twee doelstellingen:

1. het bevorderen van vrijwillige bedrijfsbeëindiging op financieel redelijke wijze door agrariërs "wier bedrijven onvoldoende perspectief bieden op een gezonde sociaal-economische ontwikkeling";
2. het bevorderen "dat de hierbij vrijkomende gronden en bedrijfsgebouwen een zo goed mogelijke bestemming verkrijgen".

Bij de tweede doelstelling verwees de werkgroep uitdrukkelijk naar het gestelde in het Akkoord van Wassenaar ten aanzien van het O&S-fonds (zie noot 7). Maar deze doelstelling was toch minder belangrijk dan de eerste. De werkgroep stelde "dat het primair niet gaat om grond vrij te maken en een nieuwe bestemming te geven, maar om de ondernemer, die niet voldoende perspectief in de voortzetting van zijn bedrijf ziet, de stimulans en de middelen te geven om tot beëindiging over te gaan" (*Rapport*, p. 8). In verband hiermee stelde de werkgroep voor de uit te keren beëindigingsvergoeding slechts te variëren naar de leeftijd van betrokkenen en geen relatie te leggen met de oppervlakte of omvang van het te beëindigen bedrijf.

De door de werkgroep ontworpen regeling ging uit van twee leeftijdscategorieën, namelijk een groep jonger dan 50 jaar en een groep van 50 jaar en ouder, de laatste ingedeeld in drie subgroepen: 50-60 jaar, 60-65 jaar en ouder dan 65 jaar. Voor de groep 40-50-jarigen stelde de werkgroep voor om, in aanvulling op de bestaande omscholingsregelingen van het Ministerie van Sociale Zaken, een 5-jarige aflopende stimuleringspremie bij bedrijfsbeëindiging te introduceren. Voor de groep ouder dan 50 jaar ontwierp de werkgroep een welvaartsvaste uitkeringsmethodiek, gekoppeld aan het maximale landarbeidersloon. Om voor een uitkering in aanmerking te komen zou men aan een aantal voorwaarden moeten voldoen (o.a. hoofdberoep in de landbouw, inkomen niet meer dan een bepaald maximum en opheffen van het landbouwbedrijf). Over de wijze waarop de vrijkomende grond een verantwoorde bestemming zou kunnen verkrijgen, sprak de werkgroep zich niet uit. Zij volstond met het opsommen van de voor- en nadelen van een aantal alternatieven, met als uitersten vrije verkoop en verplichte overdracht aan de SBL. De vrijkomende bedrijfsgebouwen dienden volgens de werkgroep aan het agrarisch gebruik te worden onttrokken.

Het bestuur van het O&S-fonds onderschreef de prioriteit die de werkgroep aan de sociale doelstelling van sanering gegeven had. Mertens bijvoorbeeld formuleerde dit als volgt: "De opzet van het fonds ligt in de moeilijkheden in de landbouw zelve. Dit moet het uitgangspunt blijven, zeker voorshands. Hij kan niet meegaan met de gedachte om bij elke grondafstoot dan ook maar een beëindigingsvergoeding toe te kennen". 39) Juist ook gezien het sociale karakter van de regeling werd een minimum oppervlaktegrens, zoals de werkgroep in overweging gegeven had, niet opportuun geacht. Verder werd het voorstel van de werkgroep om de toe te kennen vergoeding op de persoon van de beëindigende agrariër (en niet op diens bedrijf) te richten, teneinde hem afhankelijk van zijn leeftijd een redelijk te achten alternatief inkomen te verschaffen, overgenomen. Het vergoedingenstelsel zelf was onderwerp van uitgebreide discussie, die als uitkomst had dat de door de werkgroep voorgestelde regeling aanzienlijk werd beknot. Budgettaire beperkingen noopten tot het stellen van prioriteiten. 40) Het bestuur besloot daarom alleen boeren van 55 jaar en ouder voor de regeling in aanmerking te laten komen, met als bijkomend argument dat vooral de ouderen moeilijk alternatieve inkomsten uit arbeid zouden kunnen verwerven. De (maandelijkse) uitkeringen liepen op met de leeftijd en bereikten bij beëindiging op 60-jarige leeftijd hun hoogste niveau. Door koppeling aan het indexcijfer van de lonen werden de uitkeringen welvaartsvast gemaakt.

Het bestuur nam een afwachtende houding aan: eerst zien hoe de regeling zou uitpakken en afhankelijk daarvan overgaan tot een verdere uitbreiding van activiteiten. Dit besluit betekende een aanzienlijke verarming van het oorspronkelijke voorstel. Bedrijfsbeëindiging op basis van deze regeling stond gelijk aan vervroegde pensionering, hetgeen extra aantrekkelijk werd gemaakt door een relatief hoog niveau van de uitkeringen. Hiermee was niet iedereen even gelukkig. S. van der Ploeg, bestuurslid namens de Algemene Nederlandse Agrarische Bedrijfsbond (ANAB) en lid van de Tweede Kamer voor de PvdA, vond dat het pré-AOWfacet teveel werd benadrukt, met als gevolg dat de zin van de regeling als structuurmaatregel voor de landbouw werd aangetast. "Bij de jongeren heeft men juist een dubbel effect en het ontwikkelingsaspect in de beëindigingsregeling gaat nu verloren." 41) Ook anderen wilden de leeftijdsgrens liever op 50 jaar leggen, ongeacht de budgettaire consequenties. Biewenga bijvoorbeeld, in zijn rol van voorzitter van het Landbouwschap, vond heel eenvoudig dat als er zeer veel aanvragen zouden komen, de regering hiermee bij de voeding van het fonds rekening zou moeten houden. Anderzijds stelde C.P. Emans, vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën, zich om budgettaire redenen zeer terughoudend op; zijn bezwaren golden met name de hoogte van de uitkeringen. 42)

Afgezien van allerlei andere, hier minder ter zake doende bepalingen werd in de regeling naast de leeftijdsgrens nog een tweede rem ingebouwd, namelijk een inkomensgrens. Om voor een uitkering in aanmerking te komen mocht de belangheb-

bende volgens de laatste drie opgelegde definitieve aanslagen in de inkomstenbelasting niet meer dan gemiddeld f 6500,-- zuiver fiscaal inkomen hebben genoten, waarvan dan nog meer dan de helft uit het eigen bedrijf afkomstig moest zijn. Het bedrag van f 6500,-- kwam globaal overeen met het gemiddelde jaarinkomen van een landarbeider. Door deze beperking had de regeling vooral betekenis voor de kleinere bedrijven.

Ten aanzien van de tweede doelstelling, de bestemming van de vrijkomende grond en gebouwen, werd een discussie gevoerd die ten principale draaide om de vraag welke mate van overheidsbemoeiing hierbij gewenst c.q. acceptabel was. De positie van de SBL stond centraal. De landbouworganisaties voelden niets voor een monopolie van de SBL. Verplichte verkoop aan de SBL was alleen acceptabel in ruilverkavelingsgebieden waar via het plan van toedeling een doeltreffende bestemming aan de grond kon worden gegeven. Buiten ruilverkavelingen wenste men vrije verkoop met hoogstens een soepel goedkeuringsbeleid. Dit standpunt moet worden bezien tegen de achtergrond van het feit dat de Wet Vervreemding Landbouwgronden - en daarmee de koopprijsbeheersing van landbouwgronden - juist was afgeschaft. De koopprijzen bewogen zich sindsdien in stijgende lijn. Vrije verkoop van de grond zou, in tegenstelling tot een monopolie van de SBL, het prijsmechanisme op de grondmarkt niet verstoren en bovendien wat betreft de bestemming van de grond niet tot een slechter resultaat leiden. Dit laatste werd in twijfel getrokken door de departementale vertegenwoordigers en ook door de vertegenwoordigers van de algemene en katholieke landarbeidersorganisaties. Verplichte verkoop aan de SBL zou goede mogelijkheden bieden voor een actief structuurbeleid en daarmee het beste aansluiten bij de ontwikkelingszijde van het fonds. Bovendien, zo werd gesteld, had de overheid veel geld over voor een verantwoorde bedrijfsbeëindiging en daar diende een voldoende invloed op de bestemming van de grond tegenover te staan. 43)

Zuiver getalsmatig bleek dus een meerderheid van het bestuur een voorkeur te hebben voor verplichte verkoop aan de SBL. Een beslissing werd echter niet genomen. Wellen wilde de kwestie eerst aan de minister voorleggen, met het advies nader met het bedrijfsleven overleg te plegen. "Hij zou niet willen starten met een belangrijk meningsverschil." 44) De uitkomst laat zich raden: de boerenorganisaties kregen hun zin. Hierbij speelde een doorslaggevende rol dat de minister bij de behandeling van het wetsontwerp inzake het O&S-fonds in de Tweede Kamer geconfronteerd werd met een kamermeerderheid bestaande uit de regeringspartijen KVP, ARP, CHU en VVD, die zich uitsprak tegen verplichte verkoop aan de SBL buiten ruilverkavelingsgebieden. 45) Het bestuur van het O&S-fonds besloot dienovereenkomstig. Aan de verkoop van de gronden buiten ruilverkavelingsgebieden werd een goedkeuringsbeleid gekoppeld. De eigendomsoverdracht zou moeten leiden tot verbetering van reeds bestaande bedrijven (met als belangrijkste criteria verbetering van de verkaveling en bedrijfsvergroting) dan wel tot onttrekking van de grond aan het

agrarisch gebruik. 46) Bedrijfsbeëindigingsregeling I werd vastgesteld bij bestuursbesluit nr. 2 (BB2) van 10 maart 1964. 47)

Bedrijfsbeëindigingsregeling II (BB12)

De eerste beëindigingsregeling was pas ruim een half jaar van kracht toen de drie Centrale Landbouw Organisaties zich schriftelijk tot het bestuur van het O&S-fonds wendden met het verzoek enkele wijzigingen in de regeling in overweging te nemen, waaronder een verlaging van de leeftijdsgrens en een verhoging van de inkomensgrens. In de praktijk bleken tal van aanvragen te moeten worden afgewezen, omdat zij niet aan de ter zake gestelde criteria voldeden. 48) Het bestuur verzocht de Werkgroep Sanering het te adviseren over het verzoek van de 3 CLO's, waarbij, op voorstel van Wellen, mede "zou kunnen worden overwogen of het mogelijk is naast de bestaande beëindigingsvergoedingsregeling een additionele regeling te creëren in de vorm, zoals deze in de ruilverkavelingsgebieden werkt". 49) Wellen doelde op de afkoop van toedelingsrechten op basis van artikel 12, derde lid en artikel 18, vierde lid van de Ruilverkavelingswet 1954.

Hieruit blijkt dat ook binnen het Ministerie van Landbouw twijfel was gerezen of de doelstellingen van sanering met de bestaande regeling bereikt zouden kunnen worden. Men ging zelfs een stap verder dan het bedrijfsleven, aangezien men niet wilde volstaan met een aanpassing van de regeling (blijkbaar werden daarvan geen grote resultaten verwacht), maar een aanvullende regeling in het leven wilde roepen. Dit geeft aanleiding tot de veronderstelling dat er zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven een verschuiving had plaatsgevonden in de doelstellingen van sanering, met name in de onderlinge prioriteitsstelling daarvan. Dat deze veronderstelling juist is, blijkt uit het advies van de Werkgroep Sanering en de op grond van dit advies door het fondsbestuur genomen besluiten.

De werkgroep greep in haar advies terug op de oorspronkelijk door haar voorgestelde "integrale" saneringsregeling, vooral op die onderdelen die mede uit budgettaire beperkingen niet of gewijzigd in bedrijfsbeëindigingsregeling I waren opgenomen. 50) Dit betrof de inkomensgrens en de maatregelen voor de 50-55 en 40-50-jarigen. De werkgroep was van oordeel dat de destijds door haar naar voren gebracht overwegingen tot invoering van deze onderdelen nog onverminderd van kracht waren c.q. aan kracht hadden gewonnen. "De voorstellen waren destijds immers gebaseerd op de bevordering van een structurele verbetering van de landbouw door het treffen van een sluitend geheel van geëigende voorzieningen voor de verschillende leeftijdsgroepen". Maar de besluitvorming in het bestuur had geleid tot "op zichzelf verantwoorde voorlopige beperkingen" die "in de praktijk een accentverschuiving van de regeling naar het sociale vlak teweeg (hadden) gebracht". "Gezien de ervaringen", aldus de werkgroep, "is thans de tijd aangebroken, enkele uitbreidingen met een sterkere structurele invloed tot stand te brengen. De destijds

beoogde doelstellingen t.w. bevordering van de grondmobiliteit en het verminderen van het aantal ondernemers in de landbouw kunnen daardoor meer integraal worden bereikt" (*Advies*, p. 2). En enkele bladzijden verderop: "In dit verband wil de werkgroep er nogmaals op wijzen, dat de doelstellingen van saneringsregelingen primair zijn:
- structuurverbetering in de landbouw;
- verhoging van de grondmobiliteit;
- het op verantwoorde wijze bevorderen van het vrijwillig verlaten van de landbouw" (*Advies*, p. 6).

Duidelijk blijkt hieruit, dat de werkgroep de prioriteitsvolgorde van de doelstellingen volkomen had omgedraaid. Structuurverbetering in de landbouw (c.q. bedrijfsvergroting) stond nu voorop; de sociale doelstelling vervulde hooguit nog een bijrol. De verklaring voor deze opvallende ommezwaai is dat men halverwege de jaren zestig in brede kring (met inbegrip van de landbouworganisaties) overtuigd raakte van de noodzaak tot oppervlaktevergroting van de bedrijven, voor welk doel er meer grond vrij moest komen. De bedrijfsbeëindiging diende dus extra te worden gestimuleerd of beter gezegd: de arbeidsmobiliteit moest omhoog om gelegenheid te scheppen voor het moderniseren van de landbouw ("grondmobiliteit" als zodanig is een onjuist begrip; het vrijkomen van grond is afhankelijk van de mobiliteit van de produktiefactor arbeid). De brede steun aan deze probleemperceptie gaf politiek gezien ruimte om de beleidsinstrumenten meer hierop af te stemmen. De saneringsmaatregelen kwamen geheel in het teken van de ontwikkeling van de landbouw te staan. Met andere woorden: ontwikkeling door sanering.

De werkgroep stelde voor bedrijfsbeëindigingsregeling I als volgt aan te passen: verhoging van de inkomensgrens naar f 9000,--, waarvan onder andere werd verwacht dat ook grotere bedrijven zich zouden aanmelden (toename structuurverbeterend effect naar oppervlakte gemeten); verlaging van de leeftijdsgrens naar 50 jaar en introductie van de - oorspronkelijk voorgestelde - afzonderlijke regeling voor de groep 40-50-jarigen. Een nieuw element vormde het voorstel om het inkomen ook aan een minimumgrens te binden en in de regeling op te nemen dat gedurende de laatste drie jaar gemiddeld ten minste f 4000,-- zuiver fiscaal inkomen uit het eigen bedrijf moest zijn verkregen. Deze maatregel was in de eerste plaats bedoeld om niet-hoofdberoepers, voor wie de regeling vanwege hun geringe bijdrage aan de structuurverbetering niet was bedoeld, te weren. Bovendien was per 1 januari 1965 de Algemene Bijstandswet van kracht geworden. Het sociale aspect van de regeling kon daarom worden afgezwakt ten gunste van het landbouwkundig structurele aspect. Omdat deze wijzigingen nog niet voldoende werden geoordeeld voor het bereiken van het beoogde doel, stelde de werkgroep ten slotte voor, overeenkomstig Wellens suggestie, ook een additionele bedrijfsbeëindigingsregeling in het leven te roepen met een in hoofdzaak structurele inslag, in het bijzonder met betrekking tot

de grondoppervlakte. "Zulk een regeling zou ten doel moeten hebben het enerzijds mogelijk te maken de landbouw te verlaten en anderzijds meer oppervlakte vrij te maken voor de zo noodzakelijke bedrijfsvergroting". Bij dit doel paste een inkomensgrens noch een leeftijdsgrens. Naar analogie met de Regeling afkoop toedelingsrechten in ruilverkavelingen stelde de werkgroep voor de uitkering te baseren op de pachtwaarde van de gronden en verkoop van de gronden aan de SBL verplicht te stellen, zowel binnen als buiten ruilverkavelingsgebieden (*Advies*, pp. 13-14).

Het bestuur stemde in grote lijnen in met de voorstellen van de Werkgroep Sanering, met dien verstande dat de inkomensgrenzen in regeling I werden vastgesteld op f 8000,-- (bovengrens) en f 2500,-- (ondergrens). De leeftijdsgrens werd verlaagd naar 50 jaar, maar er werd geen uitvoering gegeven aan de regeling voor 40-50-jarigen aangezien hieraan, aldus het bestuur, met de nieuwe additionele regeling minder behoefte was. 51) Ook hieruit blijkt dat vooral de jongere boeren als de doelgroep van de additionele regeling werden gezien. De regeling zelf, bedrijfsbeëindigingsregeling II, stelde nauwelijks eisen om voor een vergoeding in aanmerking te komen. De vergoeding werd vastgesteld op tienmaal de pachtwaarde van de betrokken gronden. Uitkering van de vergoeding geschiedde in vijf gelijke jaarlijkse termijnen. De grondoverdrachten (bij eigendom verplichte verkoop aan de SBL) dienden te leiden tot duurzame verbetering van bestaande landbouwbedrijven dan wel tot onttrekking van de grond aan het landbouwkundig gebruik. Bedrijfsbeëindigingsregeling II werd vastgesteld bij bestuursbesluit nr. 12 (BB12) van 13 juli 1965. 52)

De nieuwe bedrijfsbeëindigingsregeling (BB25)

In de tweede helft van 1966 besloot het bestuur van het O&S-fonds met het oog op het in de komende jaren te voeren beleid tot een evaluatie van de ontwikkelings- en saneringsregelingen. Daarbij speelde met name ook de ontwikkeling van het verplichtingenniveau in relatie tot de budgettaire mogelijkheden een rol. De evaluatie van de bedrijfsbeëindigingsregelingen I en II mondde uit in een nieuwe regeling die op verscheidene punten aanzienlijk verschilde van haar voorgangsters. De doelstellingen van sanering stonden hierbij niet ter discussie, of het zou moeten zijn dat het accent nog sterker kwam te liggen op het vrijmaken van grond voor bedrijfsvergroting. Het middel werd aangepast, niet alleen aan het te bereiken doel maar vooral ook aan de budgettaire ruimte. De discussies werden gevoerd tegen de achtergrond van een teruglopend aantal aanvragen. Op de mogelijke oorzaken van deze teruggang wordt verderop ingegaan.

Bedrijfsbeëindigingsregeling II bleek een mislukking. Er was heel weinig belangstelling voor. De reden hiervan moet vermoedelijk vooral worden gezocht in de relatief (d.w.z. vergeleken met bedrijfsbeëindigingsregeling I) geringe vergoeding. Bovendien bleek de regeling, anders dan het bestuur zich had voorgesteld, jongeren nauwelijks aan te spreken. In de praktijk deden vooral oudere ondernemers met gro-

te, levensvatbare bedrijven, die wegens het ontbreken van een opvolger gedwongen waren hun bedrijf op korte termijn te beëindigen, een beroep op de regeling. Daarbij ging het dan ook nog om met name pachtbedrijven. Het bestuur vond dat het fonds niet bedoeld was om mee te werken aan bedrijfsbeïndigingen die toch stonden te gebeuren (het ging immers primair om een *versnelling* van de bedrijfsbeëindiging) en besloot de regeling in afwachting van het beraad over bedrijfsbeëindigingsregeling I per 1 februari 1967 tijdelijk te schorsen. 53)

Aan bedrijfsbeëindigingsregeling I kleefde een aantal nadelen die zich steeds sterker deden voelen. De koppeling van de uitkering aan de leeftijd van belanghebbende leidde tot een onevenwichtige leeftijdsverdeling met een piek bij 60 jaar, de leeftijd waarop de hoogste uitkering inging, en een zeer snelle daling daarna. De verlaging van de leeftijdsgrens naar 50 jaar had dit beeld niet gewijzigd. De regeling nodigde dus uit tot het uitstellen van de beëindiging in plaats van deze te versnellen. Voorts bleek de regeling tot hoge financiële verplichtingen te leiden, in het bijzonder doordat de beëindiger (en bij overlijden ook diens weduwe) in feite een pensioen voor het leven werd gegarandeerd en doordat de uitkeringen welvaartsvast waren. Begin 1967 was ongeveer de helft van het totale bedrag van de verplichtingen bestemd voor uitkeringen aan personen ouder dan 65 jaar en aan weduwen van beëindigde ondernemers, een aandeel dat naar verwachting nog flink zou groeien. De verplichting was intussen opgelopen tot gemiddeld f 40.000,-- per geval (met uitschieters tot f 65.000,--), hetgeen aanzienlijk meer was dan de f 23.000,-- die in 1963 was geraamd. Ten slotte bleek de inkomensgrens in de praktijk moeilijk te hanteren, omdat het inkomen nu eenmaal mede wordt beïnvloed door toevallige omstandigheden als het weer en door de kwaliteit van het ondernemerschap. De fiscale gegevens waren bovendien lang niet altijd een goede maatstaf voor het hoofdberoep in de landbouw. 54)

De regeling werd op bovengenoemde punten aangepast. Tevens werd bedrijfsbeëindigingsregeling II in de regeling geïncorporeerd. De nieuwe bedrijfsbeëindigingsregeling stelde geen leeftijdsgrens meer. Naast de inkomensgrens (alleen de bovengrens die verhoogd werd tot f 10.000,--; de benedengrens verviel) werd de bedrijfsomvang als aanvullend criterium ingevoerd, met inbegrip van een ondergrens. Voor het meten van de bedrijfsomvang werd in overleg met het LEI een eenvoudig puntenstelsel ontwikkeld. De vergoeding bestond uit een maandelijkse vergoeding en/of een bedrag ineens. De - geleidelijk met de leeftijd oplopende - maandelijkse vergoeding werd verkregen bij beëindiging tussen 50 en 65 jaar. De vergoeding was waardevast, d.w.z. gekoppeld aan het indexcijfer voor de kosten van levensonderhoud (in 1970 gewijzigd in het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie). Na het bereiken van de 65-jarige leeftijd werd geen vergoeding meer gegeven. Het was immers, aldus het bestuur, nooit de bedoeling geweest een pensioenregeling in het leven te roepen. Bovendien ontbrak hiervoor intussen de noodzaak door de ontwik-

keling van de sociale wetgeving. De uitkering ineens was hoger naarmate de ondernemer jonger en de bedrijfsomvang groter was; de leeftijd speelde alleen een rol bij beëindiging tussen 50 en 65 jaar. De vrijkomende grond diende, ingeval van eigendom, verplicht aan de SBL te worden overgedragen, ook bij beëindiging buiten ruilverkavelingsgebieden. De SBL kon ontheffing van deze verplichting verlenen. De nieuwe regeling werd vastgesteld bij bestuursbesluit nr. 25 (BB25) van 5 december 1967. 55)

De bepaling inzake de grondoverdracht was een uitdrukkelijke wens van minister Lardinois. Hij meende dat daarmee twee doeleinden zouden worden gediend. In de eerste plaats zouden gronden gelegen aan de rand van ruilverkavelingsgebieden uitgeruild kunnen worden met gronden in het blok, waardoor het nuttig effect van de ruilverkaveling vergroot zou worden. In de tweede plaats zouden de verworven gronden aan gemeenten of andere publiekrechtelijke lichamen kunnen worden verkocht ter compensatie van onteigende landbouwgrond. Dit laatste moest volgens de minister worden gezien als een aanvulling op de reeds voor dit doel bestaande uitgifte van gronden in de Flevopolders. Bovendien zou aldus een bijdrage kunnen worden geleverd aan het verlichten van de druk op de grondmarkt. 56) De ontheffingsclausule in de beïndigingsregeling was nodig, omdat niet alle grond buiten ruilverkavelingsgebieden zich voor het realiseren van deze doeleinden zou lenen. Dit leerden trouwens reeds de ervaringen met bedrijfsbeëindigingsregeling II. De landbouworganisaties legden zich neer bij de wens van de minister. Alleen de CBTB-vertegenwoordigers in het bestuur stemden tegen de verplichte grondoverdracht aan de SBL buiten ruilverkavelingsgebieden. 57)

De financiële verplichting bij beëindiging op grond van de nieuwe regeling nam met ongeveer de helft af. Voorts was er sprake van een voortdurende daling van het aantal aanvragen (zie paragraaf 5.4.1.). De landbouworganisaties meenden, dat er een causaal verband bestond tussen het een en het ander. Zij werden in deze opvatting gesteund door een op initiatief van de 3 CLO's (o.a. met medewerking van het LEI en het secretariaat van het O&S-bestuur) uitgevoerd onderzoek. Volgens dit onderzoek was de teruggang van het aantal aanvragen grotendeels te wijten aan het (te) lage niveau van de vergoedingen. 58) De 3 CLO's en het Landbouwschap drongen aan op verhoging van de vergoedingen en deden ook voorstellen de regeling op andere punten aan te passen, teneinde de aantrekkelijkheid ervan te vergroten. In het bestuur kwamen zij hierop bij herhaling terug. CBTB-vertegenwoordiger J. de Koning vertolkte de gevoelens door te zeggen "dat de huidige uitkeringen, die zich zijns inziens beneden elk sociaal minimum bewegen, geen alternatief bieden voor potentiële beëindigers". 59) Voorzitter Wellen daarentegen, die twijfels had over de opzet van het onderzoek, meende dat er ook andere oorzaken voor de verminderde belangstelling in het geding konden zijn, namelijk de traditionele gebondenheid aan de agrarische levenswijze en omscholingsproblemen. 60) In de Tweede Kamer werd

sterke aandrang op minister Lardinois uitgeoefend om de vergoedingen te verhogen, maar hij weigerde. De minister meende dat de belangstelling voor de regeling wellicht ook (of vooral) door andere factoren werd afgeremd, zoals de conjunctuur en de teruglopende werkgelegenheid buiten de landbouw. Vooral om budgettaire redenen (het Ministerie van Financiën was faliekant tegen hogere vergoedingen) en mede in het licht van de ontwikkeling van het Europese landbouwstructuurbeleid (Plan-Mansholt) wilde de minister de regeling in de lopende kabinetsperiode niet meer ingrijpend wijzigen. 61)

Toch kwamen nog een aantal wijzigingen tot stand. Aanvragers van een beëindigingsvergoeding kregen bijvoorbeeld de mogelijkheid de periodieke uitkering te kapitaliseren of de uitkering ineens om te zetten in een maandelijkse vergoeding. Verder werd de verplichte grondoverdracht aan de SBL buiten ruilverkavelingsgebieden verruimd. Uit het zojuist genoemde onderzoek bleek ook dit punt voor veel potentiële beëindigers een steen des aanstoots te zijn. Aan de Tweede Kamer zegde de minister toe dat een soepel ontheffingenbeleid gevoerd zou worden. Tevens werd de mogelijkheid van langjarige verpachting door de eigenaar in plaats van verkoop van de grond aan de SBL geïntroduceerd, een punt waarop de landbouworganisaties enkele jaren eerder nog bot hadden gevangen bij de departementale vertegenwoordigers in het bestuur van het O&S-fonds om reden dat dit de zozeer gewenste mobiliteit van de grond in de weg zou staan. 62) Per 1 januari 1971 werd een aantal wijzigingen van BB25 van kracht. Onder andere werd door een versoepeling van de basisvoorwaarden de mogelijkheid tot het indienen van aanvragen verruimd. Een andere belangrijke wijziging betrof de invoering van een toeslag voor de bij de beëindiging vrijkomende grond. Deze toeslag was afhankelijk van de vrijkomende oppervlakte en van de leeftijd van de beëindiger. De hoogte ervan werd vastgesteld op basis van de pachtwaarde van de betrokken gronden. Deze wijziging was er uiteraard op gericht extra grond vrij te maken voor bedrijfsvergroting. 63)

Bij bestuursbesluit nr. 42 (BB42) van 1 april 1969 werd de bedrijfsbeëindigingsregeling aangevuld met een nieuwe bijdrageregeling die aan beëindigende ondernemers in de glastuinbouwsector de mogelijkheid bood om naast een vergoeding wegens bedrijfsbeëindiging een bijdrage te ontvangen in de kosten van afbraak van verouderde glasopstanden. Daarbij gold als voorwaarde dat een aanvraag voor een afbraakbijdrage samen diende te gaan met een aanvraag voor een beëindigingsvergoeding uit hoofde van BB25.

Conclusies

Voorgaande analyse van de bedrijfsbeëindigingsregelingen laat zien, dat ten aanzien van de doelstellingen van sanering spoedig na het van kracht worden van de eerste regeling andere prioriteiten gelegd werden. De zorg voor een vervangend inkomen (de sociale doelstelling), die kenmerkend was voor bedrijfsbeëindigingsregeling I,

was nauw verbonden met de ontstaansgeschiedenis van het O&S-fonds: moeilijkheden in de landbouw, hulp bieden aan boeren die bereid waren hun perspectiefloze bedrijf te beëindigen, waardoor het reeds in gang zijnde herstructureringsproces van de landbouw versneld zou kunnen worden en nadelige gevolgen ervan verzacht. Deze zorg ging zover, dat er een wel zeer royale regeling uit de bus kwam die meer weg had van een pensioenregeling dan van een stimuleringsregeling met een in beginsel aflopend karakter. Medio de jaren tachtig werd op grond van deze regeling jaarlijks nog steeds nominaal ruim f 20 mln aan vergoedingen uitgekeerd (zie bijlage C, tabel C.2.). De tweede doelstelling van de regeling was het vrijmaken van grond ten behoeve van de structurele ontwikkeling van de landbouw en ten behoeve van het realiseren van niet-agrarische bestemmingen. Deze doelstelling kwam aanvankelijk minder uit de verf, doordat de beëindigingsvergoeding alleen gekoppeld was aan de persoon van de ondernemer en niet (tevens) aan de oppervlakte vrijkomende grond. Toen er halverwege de jaren zestig de politieke ruimte kwam om het accent naar deze doelstelling te verleggen, werd - additioneel - bedrijfsbeëindigingsregeling II in het leven geroepen. Ook de nieuwe regeling, die voor regelingen I en II in de plaats kwam, was primair gericht op het vrijmaken van grond; de sociale doelstelling had vrijwel geen betekenis meer. De vergoeding was mede afgestemd op de bedrijfsomvang, later aangevuld met een toeslag voor de oppervlakte vrijkomende grond. De overheid wenste met deze grond richting te geven aan de structurele ontwikkeling van de landbouw, reden waarom de SBL een prominente positie kreeg toebedeeld (zeer tegen de zin overigens van het agrarisch bedrijfsleven dat zich tevreden moest stellen met de toezegging van een ruim ontheffingenbeleid). Een belangrijk punt was verder de nauwe samenhang tussen bedrijfsbeëindiging en grondverwerving in het kader van ruilverkaveling.

Afgezien van de eerste regeling, die primair een sociale inslag had (maar waarbij het vrijmaken van grond toch ook nadrukkelijk een rol speelde), stond het economisch aspect bij bedrijfsbeëindiging voorop. De blik was daarbij eenzijdig op de agrarische sector gericht. Het vrijmaken van arbeidskrachten ten behoeve van produktieve aanwendingen elders in de economie kwam in de discussies in het bestuur van het O&S-fonds wel naar voren, maar het was geen expliciete doelstelling, laat staan dat regelingen adequaat op het bereiken van deze doelstelling waren afgestemd. Het voorgaande overziend moeten de effecten van de sanering vooral worden gezocht in de versnelling van de bedrijfsvergroting in de landbouw als gevolg van het versnellen van de uittreding van grondgebruikers (vrijmaken van grond).

5.4. Effecten van het bedrijfsbeëindigingsbeleid

De vraag is nu in hoeverre de bedrijfsbeëindigingsregelingen aan hun doel hebben beantwoord. Aan het slot van de vorige paragraaf is geconcludeerd dat, afgezien van

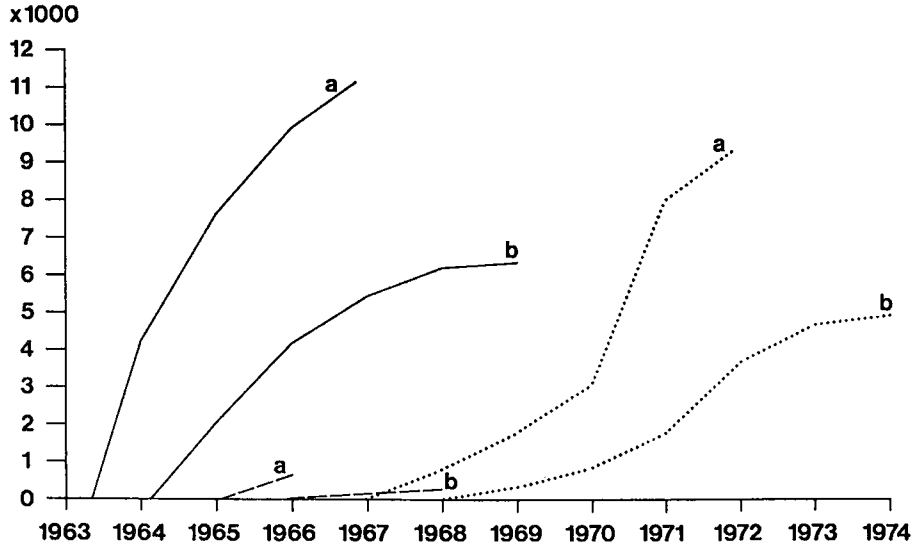
een korte periode bij de aanvang van de regelingen, het belangrijkste doel ervan het bevorderen van de oppervlaktevergroting van de landbouwbedrijven was. Zoals gebruikelijk werd dit doel niet gekwantificeerd. De mate van doelbereiking moet dus langs een andere weg worden vastgesteld. Dit is mogelijk door het onderzoek te richten op de relatieve betekenis van de saneringsactiviteiten. De bedrijfsbeëindiging in het kader van het O&S-fonds wordt vergeleken met de totale bedrijfsbeëindiging in dezelfde periode. In deze paragraaf wordt hiertoe een poging ondernomen. De verschillende bedrijfsbeëindigingsregelingen worden kortheidshalve met het nummer van het desbetreffende bestuursbesluit aangeduid.

Over de budgettaire lasten van de regelingen kan op deze plaats nog het volgende worden opgemerkt. Volgens een mededeling van minister Lardinois in 1968 aan de Eerste Kamer beliepen de kosten van sanering per ha in het kader van BB2 in het begin ongeveer f 6000,-- welk bedrag door de koppeling aan de loonindex binnen enkele jaren opliep tot naar schatting rond f 12.000,--. De kosten van sanering per ha in het kader van BB12 bedroegen f 1600,-- per ha (10x pachtwaarde), terwijl de voorlopige cijfers met betrekking tot BB25 op dat moment wezen op een gemiddelde uitkering van rond f 6000,-- per ha. 64) Rekening houdend met de verhoging van de uitkeringen op grond van de prijsindex van de gezinsconsumptie en met de per 1 januari 1971 ingevoerde toeslag naar oppervlakte (gegevens hieromtrent zijn vermeld in de jaarverslagen van het O&S-fonds) was het laatstgenoemde bedrag in 1974 opgelopen tot bijna f 10.000,-- per ha. Genoemde kosten zijn afgeleid uit de financiële verplichtingen van het fonds. Hierbij is geen rekening gehouden met de kosten van het ambtelijk apparaat dat belast was met de uitvoering van de regelingen; de kosten van de provinciale adviescommissies, die over alle beëindigingsaanvragen advies uitbrachten, zijn hierbij evenmin in beschouwing genomen. De ambtelijke kosten moeten zeer aanzienlijk geweest zijn. De volgende gegevens zijn wat dit betreft illustratief. Na het overwinnen van aanloopmoeilijkheden en andere kinderziektes kon de aanvankelijk zeer lange behandelingsduur van de aanvragen op grond van BB2 teruggebracht worden tot "aanvaardbare proporties", namelijk ca. 5 maanden. Voor de regeling waren liefst 31 formulieren in omloop, terwijl per aanvraag gemiddeld 25 handelingen moesten worden verricht, oplopend tot 35 handelingen in bijzondere gevallen (Jaarverslag 1963-1965 van het O&S-fonds, p. 26). Deze getallen krijgen nog meer reliëf wanneer men bedenkt dat nauwelijks de helft van het totale aantal aanvragen tot een definitieve overeenkomst leidde. Het uitvoerend apparaat werd bovendien extra belast door het telkens wijzigen van de regelingen.

5.4.1. Het gebruik van de regelingen

In figuur 5.2. zijn het aantal aanvragen en het aantal overeenkomsten uit hoofde van de drie regelingen cumulatief weergegeven. De voor elk jaar aangegeven aantallen

Figuur 5.2. Aantal aanvragen en overeenkomsten uit hoofde van de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds, 1964-1975.



a: aantal ingediende aanvragen
b: aantal gesloten overeenkomsten
—— bedrijfsbeëindigingsregeling I (BB2)
– – " " " II (BB12)
····· de nieuwe bedrijfsbeëindigingsregeling (BB25)

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

hebben betrekking op de aanvragen c.q. overeenkomsten ultimo december van het desbetreffende jaar. Figuur 5.2. geeft een in verschillende opzichten interessant beeld van het verloop van de saneringsactiviteiten. Er blijkt duidelijk uit dat BB2 in een bepaalde behoefte voorzag. In het eerste jaar dat de regeling van kracht was, bedroeg het aantal aanvragen 500 à 600 per maand. Vermoedelijk hadden velen de reeds voorgenomen beëindiging van hun bedrijf uitgesteld om van de regeling te kunnen profiteren. Het aantal aanvragen daalde spoedig daarna tot een gemiddelde van minder dan 100 per maand. Het van kracht worden van BB25 bracht hierin aanvankelijk geen verandering, integendeel: de daling zette door. In 1968 en 1969 bedroeg het gemiddelde aantal aanvragen niet meer dan zo'n 70 à 80 per maand. Pas door de per 1 januari 1971 doorgevoerde wijzigingen van de regeling steeg het aantal aanvragen per maand tot gemiddeld boven de 400. Maar dit was slechts van korte duur; in 1972 was de belangstelling weer terug op het oude niveau. Uit de figuur blijkt ook de be-

perkte betekenis van BB12, waarvoor nauwelijks aanvragen werden ingediend (gemiddeld niet meer dan ca. 50 aanvragen per maand).

Over de oorzaken van het teruglopen van het aantal aanvragen valt weinig met zekerheid te zeggen. Uit onderzoek kwamen het ontbreken van een opvolger, het ontbreken van een inkomensperspectief op het bedrijf en een zwakke gezondheid naar voren als de belangrijkste redenen om het bedrijf te beëindigen. 65) Met name de kwestie van het inkomensperspectief is van belang, omdat een andere inschatting daarvan evengoed zou kunnen leiden tot de beslissing om het bedrijf juist *niet* te beëindigen. Het spreekt vanzelf dat hierbij ook de relatie tussen het structuurbeleid en het markt- en prijsbeleid aan de orde is. Naarmate de prijzen hoger zijn, is het inkomensperspectief beter en neemt de bereidheid om het bedrijf te beëindigen af. Het is daarom aannemelijk dat de relatief gunstige ontwikkeling van de landbouwprijzen (met name van melk) in de tweede helft van de jaren zestig mede van invloed is geweest op de daling van het aantal aanvragen voor bedrijfsbeëindiging. Maar uiteraard zullen ook andere factoren een rol hebben gespeeld. Enkele daarvan zijn al in de vorige paragraaf genoemd: de ontwikkeling van de conjunctuur, de vermindering van de werkgelegenheid buiten de landbouw, het niveau van de uitkeringen. Deze factoren kunnen de steeds aanwezige psychische factoren, zoals gehechtheid aan het beroep en aan het bestaan als zelfstandige met een eigen bedrijf, hebben versterkt. Ieder voor zich had zo zijn eigen opvatting over de betekenis van deze factoren. Volgens de landbouworganisaties waren de uitkeringen te laag, maar de minister, die de uitkeringen niet wilde verhogen, zocht de oorzaak in psychische en conjuncturele factoren.

Uit figuur 5.2. blijkt ook dat lang niet alle aanvragen tot een beëindigingsovereenkomst leidden. Van de aanvragen uit hoofde van BB2 leidde 57% tot een overeenkomst; bij de andere regelingen ging het om 35% (BB12) en 53% (BB25). In doorsnee dus amper de helft, waarbij vooral het lage cijfer voor BB12 opvalt. De redenen hiervan liepen blijkens de jaarverslagen van het O&S-fonds voor de verschillende regelingen nogal uiteen. Bijna 20% van de aanvragen uit hoofde van BB2 moest worden afgewezen omdat niet aan de inkomenscriteria werd voldaan. In het geval van BB12 en BB25 werd ca. eenderde van de aanvragen vervallen verklaard c.q. ingetrokken door de aanvragers. Bij de beoordeling van de effecten van de sanering moet worden uitgegaan van de feitelijk tot stand gekomen overeenkomsten. Begin 1965 werden de eerste overeenkomsten krachtens BB2 gesloten en begin 1975 de laatste krachtens BB25. Zo bezien bestreken de hier aan de orde zijnde saneringsactiviteiten dus een tijdsbestek van 10 jaar.

Voor wat betreft de arbeidsmobiliteit zijn alleen gegevens beschikbaar over de krachtens de regelingen beëindigde ondernemers. De arbeidsbezetting van de desbetreffende bedrijven is niet bekend. De beëindigde ondernemers zijn in tabel 5.2. ingedeeld naar leeftijdscategorie. Voor wat betreft BB2 en BB12 bevestigt de tabel

Tabel 5.2. Krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds beëindigde ondernemers naar leeftijd, 1965-1975.

Categorie	BB2		BB12		BB25	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Jonger dan 50 jaar	-	-	64	25	933	19
50-60 jaar	2997	47	64	25	3055	63
60-65 jaar	2852	46	67	26	873	18
Ouder dan 65 jaar	454	7	62	24	22	0
Totaal	6303	100	257	100	4883	100

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

het beeld dat in de vorige paragraaf is geschetst. Van de beëindigers krachtens deze regelingen was de helft 60 jaar of ouder. Slechts weinigen vonden dan ook nog werk na de sanering. Uit onderzoek bleek dat 63% van de gesaneerden krachtens BB2 in het geheel geen betaald werk meer verrichtte. Voor zover men nog wel werkte (37%) ging het hoofdzakelijk om los werk (20%); van degenen met een vast dienstverband (17%) werkte iets meer dan de helft buiten de landbouw. De vervroeging van de bedrijfsbeëindiging als gevolg van de regeling werd geschat op gemiddeld 5-7 jaar (Smeenk, 1967: 33, 52). De cijfers met betrekking tot BB12 zullen hiervan niet veel hebben verschild. Voor wat betreft BB25 laat de tabel een heel ander beeld zien: meer dan 80% van de beëindigers was jonger dan 60 jaar. Hoewel hierover geen gegevens beschikbaar zijn, zullen de uitkomsten voor wat betreft het verrichten van ander werk en de vervroeging van de bedrijfsbeëindiging op grond van deze regeling over het geheel wat gunstiger geweest moeten zijn.

Het aantal beëindigde bedrijven krachtens de O&S-regelingen kan worden vergeleken met de totale vermindering van het aantal landbouwbedrijven in dezelfde periode. Uit de *Landbouwcijfers* van LEI/CBS kan worden afgeleid dat in de periode 1965-1975 het aantal bedrijven > 0,01 ha met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder en tuinbouwer verminderde van 186.892 (meitelling 1965) naar 132.704 (meitelling 1975), een daling dus van ruim 54.000 bedrijven. Blijkens tabel 5.2. bedroeg het totaal aantal beëindigingsovereenkomsten op grond van de drie regelingen in dezelfde periode 11.443, hetgeen gelijk is aan 21% van de afname van het aantal hoofdberoepsbedrijven. De conclusie kan dus zijn dat van de tussen 1965 en 1975 beëindigde ondernemers eenvijfde deel een beroep deed op de regelingen van het O&S-fonds. Deze conclusie geeft een globale indicatie van de betekenis van de saneringsactiviteiten, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat er regionale verschillen waren in de mate waarin op de regelingen een beroep werd gedaan. Tabel 5.3. laat zien

Tabel 5.3. Vermindering van het aantal land- en tuinbouwbedrijven naar regio,1964-1969 (in % per jaar).

Regio	Totale vermindering	Waarvan door		
		beroepsverandering	O&S-fonds	beroepsbeeindiging
Noorden	3,60	0,85	0,90	1,85
Oosten	2,40	0,55	0,40	1,45
Westen	3,20	1,30	0,35	1,55
Zuiden	3,20	1,30	0,40	1,50
Nederland	3,00	1,00	0,45	1,55

Bron: berekend op basis van LEI-gegevens. 66)

dat de invloed van het fonds in het Noorden aanmerkelijk groter geweest is dan in andere delen van Nederland. De betekenis van het fonds wisselde bovendien van jaar tot jaar naar gelang het aantal overeenkomsten dat gesloten werd.

5.4.2. Aanwending van de vrijkomende grond

Tabel 5.4. geeft een beeld van de bedrijfsgrootteverdeling van de beëindigde bedrijven. Uit de tabel blijkt dat op BB2 overwegend door kleinere bedrijven (< 5 ha) een beroep werd gedaan, terwijl BB12 en BB25 overwegend bij grotere bedrijven (> 5 ha) in de belangstelling stonden. Als gevolg hiervan is uit hoofde van BB25, ondanks een geringer aantal overeenkomsten, een grotere oppervlakte grond vrijgekomen dan uit hoofde van BB2 (zie tabel 5.5.). Uit de tabellen 5.4. en 5.5. kan worden afgeleid, dat de gemiddelde oppervlakte per beëindiging 5,59 ha (BB2) respectievelijk 8,52 ha (BB25) bedroeg; de gemiddelde oppervlakte per beëindiging op grond van BB12 bedroeg 11,42 ha. Bij het cijfer voor BB25 moet worden aangetekend, dat door de introductie van de ha-toeslag per 1 januari 1971 de gemiddelde oppervlakte per beëindiging met ca. 25% toenam.

Tabel 5.4. laat zien dat van de totale oppervlakte vrijgekomen grond (78.550 ha) 65% werd overgedragen aan bestaande landbouwbedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting, terwijl 31% werd overgedragen aan de SBL en 4% aan publiekrechtelijke lichamen en particulieren ten behoeve van niet-agrarische doeleinden. Grosso modo zijn deze percentages voor de drie regelingen gelijk. Het totale aantal grondoverdrachten bedroeg ruim 27.000. Opvallend is het vrij constante aandeel van de SBL in de oppervlakte overgedragen grond. BB2 en BB12 stelden overdracht aan de SBL alleen verplicht in ruilverkavelingsgebieden; BB25 daarentegen stelde overdracht aan de SBL ook buiten ruilverkavelingen verplicht, met dien verstande dat ontheffing

Tabel 5.4. Bedrijfsgrootteverdeling van de krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S - fonds beëindigde bedrijven, 1965-1975.

Bedrijfsgrootte-klasse (ha)	BB2		BB12		BB25	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
< 1	269	4	3	1	395	8
1 - 5	2706	43	73	29	1200	25
5 - 7	1385	22	24	9	638	14
7 -10	1192	19	41	16	947	20
> 10	751	12	116	45	1561	33
Totaal	6303	100	257	100	4741	100

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

Tabel 5.5. Oppervlakte overgedragen grond en verwerving door derden krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds, 1965-1975.

Aard van de verwervende bedrijven	Oppervlakte overgedragen grond (ha)				%	Aantal overdr.	Opp./ overdr. (ha)
	BB2	BB12	BB25	totaal			
Aan landbouw-bedrijven voor bedrijfsver-groting	23282	1873	25722	50877	65	19910	2,55
Aan SBL	10234	1021	13190	24445	31	5147	4,75
Voor niet-agrarische doeleinden a)	1722	43	1463	3228	4	2120	1,52
Totaal	35238	2937	40375	78550	100	27177	2,89

a) Aan publiekrechtelijke lichamen en particulieren.
Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

van deze verplichting mogelijk was. De jaarverslagen van het O&S-fonds geven geen informatie over het aantal ontheffingen, maar op grond van tabel 5.5. kan worden aangenomen dat vrijwel steeds ontheffing is verleend. Deze conclusie stemt overeen met de volgende uitspraak van Herweijer in het fondsbestuur: "In het algemeen kan echter worden gesteld, dat (...) het huidige S.B.L.-beleid (buiten ruilverkavelingen meestal ontheffing) geen verandering zal ondergaan." 67) Buiten ruilverkavelingen kon de SBL meestal niet veel met de grond beginnen, in die zin dat

de bijdrage aan de structuurverbetering via de SBL niet groter was dan via vrije verkoop door de beëindigende boeren. De praktijk stelde dus de landbouworganisaties, die vanaf het begin bezwaar hadden tegen verplichte verkoop aan de SBL buiten ruilverkavelingen, in het gelijk. Voorts kan worden aangenomen dat BB25 op dit punt de door minister Lardinois zo uitdrukkelijk gestelde doeleinden grotendeels is voorbij geschoten.

Binnen ruilverkavelingen lag de zaak anders. De door de SBL verworven gronden werden via het plan van toedeling aangewend voor vergroting van verplaatste en niet-verplaatste bedrijven, voor kleinere overbedelingen ter afronding van de toedeling (de zgn. landmetershectaren) en voor niet-agrarische toedelingen. Door de sanering verminderde bovendien het aantal belanghebbende agrariërs, hetgeen gunstig was voor het met de ruilverkaveling te bereiken resultaat. De grondverwerving krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds leverde een forse bijdrage aan de totale grondverwerving in ruilverkavelingen. Dit blijkt uit de volgende berekening. De taakstelling van de SBL voor grondverwerving in ruilverkavelingsgebieden tussen 1965 en 1975 kan worden geraamd op in totaal 60.000 ha, waarvan 45.600 ha (76%) bestemd was voor bedrijfsvergroting inclusief landmetershectaren en 14.400 ha (24%) voor niet-agrarische doeleinden. 68) Verder wordt ervan uitgegaan dat hoogstens 5% van de grondoverdrachten krachtens BB25 plaatsvond buiten ruilverkavelingen, wat inhoudt dat binnen ruilverkavelingen in totaal bijna 24.000 ha aan de SBL werd overgedragen. De grondverwerving via het O&S-fonds betrof dus zo'n 40% van de totale taakstelling. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat de grondverwerving door middel van vervroeging van de bedrijfsbeëindiging van grote betekenis is geweest voor het welslagen van de ruilverkavelingen. Ter vergelijking: de grondverwerving via toepassing van de regeling afkoop toedelingsrechten, tot 1964 de enige specifieke regeling buiten directe aankoop door de SBL, omvatte jaarlijks gemiddeld 0,35% van de totale blokoppervlakte in uitvoering. 69) Dit komt overeen met 16.800 ha in de periode 1965-1975.

Uit tabel 5.5. blijkt verder dat de gemiddelde oppervlakte per grondoverdracht afhankelijk van de verwervende partij sterk uiteenliep. Aan de SBL werden hele bedrijven overgedragen. De relatief lage gemiddelde oppervlakte per overdracht (in vergelijking met de gemiddelde oppervlakte per beëindiging) vloeit ongetwijfeld voort uit het feit dat de overdrachten in ruilverkavelingen plaatsvonden, waar de structuur van de landbouw slechter was dan in de rest van het land (anders zou ruilverkaveling immers niet nodig zijn). De gemiddelde overdracht aan landbouwbedrijven voor bedrijfsvergroting bedroeg niet meer dan 2,55 ha. Dit betekent dat de boeren hun grond bij verkoop meestal in stukken deelden en aan verschillende kopers verkochten, hetgeen natuurlijk mede werd beïnvloed door de verkavelingssituatie van het beëindigde bedrijf.

Tabel 5.6. Grondoverdrachten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds aan bestaande landbouwbedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting, 1965-1975.

Grootteklasse (ha)	BB2 aantal	BB2 %	BB25 aantal	BB25 %	Totaal aantal	Totaal %
< 1	4415	38	2033	26	6448	33
1 -2	3228	28	2099	26	5327	27
2 -3	1669	14	1140	14	2809	15
3 -5	1450	12	1159	15	2609	13
> 5	962	8	1472	19	2434	12
Totaal	11724	100	7903	100	19627	100
Overgedragen oppervlakte (ha)	23282		25722		49004	
Gem. opp. per overdracht (ha)	1,98		3,25		2,50	

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

Tabel 5.7. Grondoverdrachten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregelingen van het O&S-fonds naar oppervlakte van de verwervende bedrijven vóór vergroting, 1965-1975.

Grootteklasse (ha)	BB2 aantal	BB2 %	BB25 aantal	BB25 %	Totaal aantal	Totaal %
< 5	1287	11	974	12	2261	11
5 - 10	3334	29	1154	15	4488	23
10 - 20	4969	42	3083	39	8052	41
> 20	2134	18	2692	34	4826	25
Totaal	11724	100	7903	100	19627	100

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

De versnippering van de overgedragen grond blijkt ook uit tabel 5.6., waarin de grondoverdrachten krachtens BB2 en BB25 naar grootteklasse zijn uitgesplitst (voor BB12 zijn deze gegevens niet beschikbaar). Van de grondoverdrachten was 66% (BB2) respectievelijk 52% (BB25) kleiner dan 2 ha, terwijl niet meer dan 8% (BB2) respectievelijk 19% (BB25) groter was dan 5 ha. In hoeverre de verkaveling van de verwervende bedrijven hierdoor verbeterd werd, valt niet na te gaan. Tabel 5.7. laat zien dat 18% (BB2) respectievelijk 34% (BB25) van de grondoverdrachten overdrachten waren aan bedrijven groter dan 20 ha; in het algemeen bestond er een posi-

tieve relatie tussen de oppervlakte overgedragen grond en de oppervlakte van het verwervende bedrijf.

Ten slotte de bijdrage van het O&S-fonds aan de vermindering van de oppervlakte cultuurgrond. In totaal werd via het O&S-fonds ca. 9000 ha uit cultuur genomen. Van deze oppervlakte werd 3228 ha voor niet-agrarische doeleinden overgedragen aan publiekrechtelijke lichamen en particulieren (zie tabel 5.5.), terwijl van de overdrachten aan de SBL ca. 5800 ha voor niet-agrarische doeleinden aangewend werd (volgens verdeling taakstelling). Blijkens de CBS-bodemstatistiek verminderde de oppervlakte cultuurgrond in dezelfde periode met 93.400 ha. Het aandeel van het O&S-fonds hierin kan dus gesteld worden op iets minder dan 10%.

5.5 . Samenvatting en conclusie

Onder invloed van de voortgaande economische en technische expansie kwam het structurele aanpassingsproces van de landbouw in de jaren zestig in een nieuwe fase. In verband met de expanderende bewerkingscapaciteit per man werd de bedrijfsoppervlakte in toenemende mate een knelpunt voor de bedrijfsontwikkeling. Dit openbaarde zich in een drang naar oppervlaktevergroting van de bedrijven. Daarnaast kwam het vraagstuk van het verbeteren van de bedrijfsgebouwen meer in de belangstelling te staan. Deze ontwikkelingen vonden hun weerslag in de doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Kernpunten van het beleid waren het stimuleren en begeleiden van de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw door bedrijfsbeëindiging, het bevorderen van de ontwikkeling van potentiëel gezonde bedrijven en de reconstructie van plattelandsgebieden door middel van cultuurtechnische werken. De opeenvolgende kabinetten kenden met het oog op het versterken van de concurrentiepositie ten opzichte van de EG-partners aan het structuurbeleid een hoge prioriteit toe; zij werden daarin krachtig gesteund door de landbouworganisaties. De uitgaven voor het beleid namen in korte tijd sterk toe.

Het landbouwstructuurbeleid kreeg een krachtige impuls door de oprichting van het O&S-fonds. De moeilijke financiële positie van de gemengde bedrijven op de zandgronden in 1962 vormde de directe aanleiding tot de oprichting van het fonds. Aanvankelijk was het fonds alleen bedoeld als saneringsfonds dat in het kader van de herstructurering van de landbouw hulp zou bieden aan boeren die hun bedrijf wilden beëindigen. Om tegemoet te komen aan bezwaren van de landbouworganisaties tegen deze opzet werd de taakstelling van het fonds uitgebreid en zou het fonds ook hulp gaan bieden aan boeren die hun bedrijf wilden moderniseren. Over de wijze waarop aan deze ontwikkelingszijde van het fonds inhoud gegeven zou worden liepen de opvattingen van overheid en bedrijfsleven sterk uiteen. Er kwamen een aantal bijdrageregelingen tot stand die hoofdzakelijk betrekking hadden op voorbeelden en

experimenten op praktijkschaal. De betekenis van deze regelingen in financieel opzicht was niettemin relatief beperkt.

De eerste bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds had primair een sociale doelstelling. Daarnaast was de regeling gericht op het vrijmaken van grond ten behoeve van de structurele ontwikkeling van de landbouw en ten behoeve van het realiseren van niet-agrarische doelstellingen. Deze tweede doelstelling kreeg halverwege de jaren zestig de hoogste prioriteit; de sociale doelstelling had toen vrijwel geen betekenis meer. Het vergoedingenstelsel werd mede afgestemd op de bedrijfsomvang, later aangevuld met een toeslag voor de oppervlakte vrijkomende grond. De SBL kreeg een prominente positie toebedeeld, omdat de overheid met deze grond sturing wenste te geven aan de structurele ontwikkeling van de landbouw. De beëindigingsregelingen waren niet afgestemd op het vrijmaken van arbeidskrachten ten behoeve van produktieve aanwendingen buiten de landbouw.

De effecten van de saneringsactiviteiten zijn beoordeeld in het licht van de totale bedrijfsbeëindiging in de periode 1965-1975. Het aantal aanvragen bleek in de loop van de tijd sterk terug te lopen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk; onder andere is gewezen op de mogelijke samenhang met het markt- en prijsbeleid. Het aantal overeenkomsten was amper de helft van het totaal aantal aanvragen. Voorts is gebleken dat het aandeel van het O&S-fonds in de totale bedrijfsbeëindiging op ca. 20% gesteld kan worden. Hierbij is afgezien van regionale verschillen en van verschillen als gevolg van het van jaar op jaar wisselende aantal overeenkomsten. De vermindering van de oppervlakte cultuurgrond die via het fonds plaatsvond, beliep ca. 10% van de totale vermindering in de periode 1965-1975. De inspanningen leidden tot een - in de tijd bezien - vrij geringe versnelling van de bedrijfsbeëindiging, vooral omdat overwegend ouderen een beroep op de regelingen deden. De door de overheid gewenste sturing van de structurele ontwikkeling van de landbouw kreeg buiten ruilverkavelingen alleen gestalte door het aan vrije grondverkoop gekoppelde goedkeuringsbeleid. De grondoverdracht aan de SBL concentreerde zich binnen de ruilverkavelingen. Deze grondoverdrachten omvatten in totaal ca. 40% van de taakstelling voor de grondverwerving.

6. STAGNATIE EN INTEGRATIE: HET EG-LANDBOUWSTRUCTUURBELEID EN DE UITVOERING DAARVAN IN NEDERLAND

Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap (EG) omvat hoofdzakelijk markt- en prijsbeleid; het structuurbeleid had en heeft daarin slechts een zeer bescheiden aandeel. De totstandkoming van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid in de jaren zestig ging gepaard met overdracht van bevoegdheden van de nationale overheden aan de Gemeenschap. Een van de beginselen waarop het beleid werd gebaseerd, was dat van gemeenschappelijke financiering. Op het gebied van het landbouwstructuurbeleid werden geen bevoegdheden overgedragen; de financiering van het beleid bleef grotendeels nationaal, ook wanneer gemeenschappelijke beslissingen aan het beleid ten grondslag werden gelegd. In de jaren zestig hield het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid niet meer in dan het coördineren van nationale beleidsmaatregelen en het verlenen van financiële steun aan bepaalde projecten op het terrein van zowel de primaire produktie als de handel en verwerking van landbouwprodukten. In 1972 trad een nieuwe fase in. De drie EG-structuurrichtlijnen die in dat jaar van kracht werden, behelsden gemeenschappelijke regels op het gebied van het structuurbeleid. Twee daarvan lagen op het terrein van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, namelijk de richtlijn voor de modernisering van bedrijfsgebouwen en de richtlijn ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw en van de aanwending van de cultuurgrond voor structuurverbetering. De eerstgenoemde richtlijn had bovendien een bijzondere betekenis, omdat daarmee in Nederland voor het eerst een generieke regeling voor financiële steunverlening aan individuele bedrijven van kracht werd.

De uitvoering van de richtlijnen binnen het kader van het nationale landbouwstructuurbeleid in engere zin vond plaats in een situatie van stagnerende economische groei en sterk stijgende werkloosheid. De structuurveranderingen van de Nederlandse landbouw zetten niettemin onverminderd door. Dit ging gepaard met een stijging van de relatieve schaarste van landbouwgrond. De vraagstukken betreffende de beschikbaarheid van voldoende grond voor structuurverbetering en die betreffende het beteugelen van de grondprijzen kregen met name in de jaren zeventig veel aandacht. Bij de inrichting en het beheer van het landelijk gebied traden de niet-agrarische functies sterker op de voorgrond.

Centraal in dit hoofdstuk staan de ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid alsmede de uitvoering van beide bovengenoemde richtlijnen in Nederland. 1) Evenals in het vorige hoofdstuk blijven procedurele aspecten, uitvoeringskwesties e.d. grotendeels buiten beschouwing.

6.1. Omgevingsfactoren

De economische ontwikkeling in de jaren zeventig verliep verre van rooskleurig. De verviervoudiging van de olieprijzen in 1973/1974 leidde in 1975 tot een wereldwijde depressie, die extra accent kreeg door de aanhoudende inflatie en door de internationale monetaire instabiliteit na het ineenstorten van de vaste wisselkoersen in 1971. Na een korte opleving volgde een tweede oliecrisis in 1979 en 1980. In 1983 herstelde de internationale conjunctuur zich, maar de groeicijfers van de periode 1945-1973 werden bij lange na niet gehaald. De stagnatie van de economische groei viel samen met een sterker wordend besef van de ernst van de door de groei opgeroepen milieuproblemen en van de eindigheid van de voorraden grondstoffen en energie. Deze schaarsteproblematiek werd indringend naar voren gebracht in het Rapport van de Club van Rome (1972).

Voor de Nederlandse economie was de terugslag in de groei van de wereldhandel een gevoelige tegenvaller. De export stagneerde; bovendien liep het aandeel van de Nederlandse export in de wereldhandel terug als gevolg van een verslechtering van onze concurrentiepositie. Daarnaast verminderden de binnenlandse afzetmogelijkheden. Een en ander leidde tot een aanzienlijke daling van de groei van de produktie van bedrijven (van gemiddeld 6% per jaar in de periode voor 1973 naar gemiddeld 2,5% per jaar in de periode na 1973). Mede onder invloed van een aanhoudende rendementsdaling namen de investeringen door bedrijven sterk af. In 1981 bereikten de investeringen het laagste punt sinds het einde van de oorlog. In dat jaar bedroeg de netto-investeringsquote 2,2% tegen gemiddeld 8,6% in de jaren 1965/69. De rendementen stonden onder druk van een sterke stijging van de produktiekosten, die de resultante was van verschillende factoren. Als zodanig kunnen worden genoemd de stijging van de loonkosten, van de grondstof- en energieprijzen en van de rente op de kapitaalmarkt. Bovendien stegen gedurende de jaren zeventig de overheidsuitgaven en die voor de sociale zekerheid nog voortdurend (Fortuyn, 1983: 208-234). In de periode 1973-1985 bedroeg de gemiddelde groei van het reële nationaal inkomen per hoofd van de bevolking in Nederland minder dan 0,5% per jaar.

Onder invloed van bovengenoemde ontwikkelingen daalde de werkgelegenheid sterk; vooral de sectoren landbouw en industrie hadden hierin een belangrijk aandeel. De arbeidsuitstoot uit deze sectoren overtrof ruimschoots de groei van werkgelegenheid, die hoofdzakelijk binnen de dienstensector en dan met name de niet-commerciële dienstverlening geconcentreerd was. In combinatie met een tegelijkertijd groeiend arbeidsaanbod van jongeren en vrouwen resulteerde dit in een stijging van de werkloosheid die vooral in het begin van de jaren tachtig desastreuze proporties aannam. Over de vraag hoe de werkloosheid moest worden bestreden werd vooral in de jaren zeventig veel gedebatteerd. Deze discussie werd gevoed door een verschil van inzicht in de aard van de terugslag in de economie. 2) In het beleid

kreeg de opvatting dat loonmatiging en een beperking van de collectieve lasten noodzakelijk waren om de werkloosheid op te lossen, geleidelijk aan de overhand. In 1975 besloot het kabinet Den Uyl, dat aanvankelijk de crisis met stimuleringsmaatregelen had trachten te bestrijden, tot een ombuiging van het beleid ten aanzien van de groei van de overheidsuitgaven (de zgn. 1%-operatie). Drie jaar later zette het kabinet Van Agt in *Bestek '81* de toon voor het bezuiningingsbeleid van de jaren tachtig, dat zich richtte op het terugdringen van het financieringstekort op de rijksbegroting en van de uitgaven voor de collectieve sector en op lastenverlichting voor het bedrijfsleven. 3)

Onder druk van de ontwikkeling van de economie werden de sociaal-economische doelstellingen gewijzigd. In dit verband zijn de volgende punten van belang. De economische groei die in het beleid steeds een vooraanstaande plaats had ingenomen, werd bijgesteld in de richting van selectieve groei. In 1976 werd de *Nota inzake de Selectieve Groei* uitgebracht, waarin het streven naar continuïteit en selectiviteit centraal gesteld werd. Continuïteit sloeg in het bijzonder op het door middel van economische groei realiseren van volledige en volwaardige werkgelegenheid. Maar niet elke groei was aanvaardbaar. Onder selectiviteit werd verstaan dat de groeidoelstelling nevengeschikt was aan andere maatschappelijke doelstellingen, namelijk een schoon milieu, een verantwoorde ruimtelijke ordening, een zuinig beheer van energie en grondstoffen en een internationale arbeidsverdeling die voldoende recht zou doen aan de ontwikkelingslanden. 4) De doelstelling van de werkgelegenheid kreeg derhalve naast een kwantitatieve ook een kwalitatieve component ("volledige en volwaardige werkgelegenheid"). In verband met de werkloosheid gingen methoden om de beschikbare werkgelegenheid over meer mensen te verdelen de aandacht vragen. Een redelijke inkomensverdeling werd nagestreefd via een integraal inkomensbeleid, dat onder andere tot doel had de sociale positie van zelfstandigen ten opzichte van loontrekkenden te versterken. 5) Dit beleid werd mede aangewend om tot een aanvaardbare inkomenspositie in de landbouw te komen.

Een van de belangrijkste instrumenten die in de nota *Selectieve groei* werden aangekondigd om de economie selectief te sturen, was de Wet Investeringsrekening (WIR). Oorspronkelijk beoogde dit instrument in het belang van de werkgelegenheid de bedrijfsinvesteringen te stimuleren en naar richting te beïnvloeden. Van dit laatste kwam niet veel terecht. De WIR die in 1978 van kracht werd, was een relatief generiek werkende regeling met een drietal specifieke toeslagen: voor milieu, energie en kleinschaligheid. 6) Met name de kleinschaligheidstoeslag vond in de landbouw op ruime schaal toepassing. In de nota *Selectieve groei* werd tevens een versterking van het regionaal economisch beleid aangekondigd. In dit verband is met name van belang het *Integraal Structuurplan Noorden des Lands* (ISP), waarvan de eerste tranche in 1979 van start ging. 7)

De ruimtelijke ontwikkeling van Nederland bleef in het teken staan van de verstedelijking. Door de bevolkingsgroei, gekoppeld aan de toeneming van de mobiliteit en het vrij besteedbaar inkomen, hield de groei van het urbane grondgebruik en het dito beslag op landbouwgrond aanvankelijk nog aan. Vanaf omstreeks het midden van de jaren zeventig kwam de ruimtelijke ontwikkeling onder invloed van de economische stagnatie (Hellinga, 1980: 105-106). De ruimtelijke ontwikkeling van de landelijke gebieden werd in deze periode in het bijzonder gekenmerkt door spanningen als gevolg van de verstedelijking (in de ruimste zin des woords) en het daaruit voortvloeiende ruimtebeslag en door tegenstellingen tussen landbouw en natuur en landschap. Dit waren ook de centrale thema's van de *Nota landelijke gebieden*, het derde deel van de *Derde Nota over de ruimtelijke ordening*, waarvan het beleidsvoornemen in 1977 werd uitgebracht. 8) De regering koos in deze nota voor een beleid gericht op het vergroten van de ruimtelijke differentiatie langs de weg van scheiding en verweving van functies. De beleidskeuze werd uitgewerkt op basis van een zonering van het landelijk gebied in vijf soorten van gebieden.

De ontwikkeling van de landbouw stond in deze periode in het teken van een toenemende intensivering en specialisatie. In hoofdstuk 2 is reeds gewezen op een versnelling hiervan na 1970 in vergelijking met de jaren daarvoor. Deze ontwikkeling was mede ingegeven door de voortdurende stijging van de bewerkingscapaciteit per man. In de melkveehouderij uitte zich dit in de introductie van het doorloopmelksysteem, de tijdelijke melkopslag in koeltanks en de huisvesting van het vee in ligboxenstallen. De verslechtering van de economische situatie in de jaren zeventig en de daarmee gepaard gaande stijging van de werkloosheid hadden tot gevolg, dat bij voortduring hiervan het tempo van afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw sterk terugliep. Dit effect manifesteerde zich vooral in de categorie meewerkende zoons en in iets mindere mate in de categorie bedrijfshoofden (zie tabel 2.4.). De betekenis van de landbouw als bron van werkgelegenheid nam dus minder snel af dan in de jaren vijftig en zestig. De omschakeling op nieuwe produktiesystemen in met name de melkveehouderij zette in het begin van de jaren zeventig de inkomensontwikkeling in deze sector onder druk. De onvrede hierover kwam in de zomer van 1974 tot uiting tijdens een massaal boerenprotest in het Utrechtse voetbalstadion Galgenwaard.

De voortgaande vermindering van het aantal bedrijven ging gepaard met een groei van de totale produktiecapaciteit die in de jaren zeventig gemiddeld 2,2% per jaar bedroeg (*LEB 1981*, p. 150). De gemiddelde omvang van de bedrijven nam snel toe, minder door oppervlaktevergroting als wel door intensivering van het grondgebruik. 9) Hierbij was sprake van een tweeledig gedifferentieerde ontwikkeling. In de eerste plaats liep de groei van de gemiddelde bedrijfsomvang in de verschillende sectoren sterk uiteen, hetgeen behalve van de afzetmogelijkheden ook afhankelijk was

van de mate van grondgebondenheid van de desbetreffende sector. In de weinig grondgebonden sectoren als de intensieve veehouderij en met name de glastuinbouw nam de gemiddelde bedrijfsomvang sterk toe. De bedrijfsvergroting in de grondgebonden sectoren bleef hierbij in meer (akkerbouw) of mindere (melkveehouderij) mate achter vanwege de grotere afhankelijkheid van vrijkomende grond van opgeheven bedrijven. Het tweede aspect van het differentiële karakter van de bedrijfsontwikkeling was de snellere groei van grotere bedrijven ten opzichte van kleinere bedrijven, mede als gevolg van een sterkere intensivering op de eerstgenoemde bedrijven. Het aandeel van deze bedrijven in de totale produktie nam daardoor toe (vgl. Van der Ploeg & Nieuwenhuize, 1986: 14-15).

Het expansieve en dynamische karakter van de Nederlandse landbouw kwam in deze periode met name ook tot uitdrukking in een sterk van andere bedrijfstakken afwijkend investeringsgedrag. Dit is te zien in tabel 6.1., waarin het verloop van de investeringsquote voor zowel het gehele bedrijfsleven als de sector landbouw is weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen investeringen in bedrijfsgebouwen (accent op het vergroten van de produktiecapaciteit) en investeringen in outillage (zowel vervanging als uitbreiding). Terwijl de investeringen in het gehele bedrijfsleven sterk terugliepen, was er in de landbouw na 1972 sprake van een sterke stijging van de investeringen in zowel gebouwen als outillage. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980: 53), aan wie deze tabel is ontleend, was dit onder andere toe te schrijven aan de positieve invloed van een aantal aantrekkelijke subsidieregelingen. Door de toegenomen investeringslust werd een groter beroep op vreemd geld gedaan en liep het zelffinancierend vermogen van de landbouw fors terug. De verhouding vreemd geld/eigen geld in de totale financieringsmiddelen van landbouwers op bedrijven > 5 ha bedroeg in 1972/73 1:6 en in 1979/80 nog maar 1:1,3 (Fortuyn, ibidem: 241-242).

Een ander in het oog springend verschijnsel was de sterke stijging van de prijs van landbouwgrond. Na het opheffen van de prijsbeheersing in het kader van de Wet Vervreemding Landbouwgronden in 1963 waren de prijzen tamelijk stabiel gebleven. Vanaf 1973 voltrok zich een extreme stijging, namelijk een verviervoudiging in vijf jaar (prijzen onverpacht los gras- en bouwland). In 1979 bereikten de prijzen hun hoogste niveau; daarna volgde een sterke prijsdaling. Volgens Veerman (1984) hield de grondprijsstijging nauw verband met de omvangrijke investeringen in de landbouw onder invloed van de loonkostenstijging en de daaruit voortvloeiende druk tot bedrijfsvergroting. Voorts waren er aanwijzingen dat de maatregelen van de overheid om de investeringen in machines en werktuigen te stimuleren een positieve invloed op het grondprijsniveau hadden uitgeoefend, terwijl omgekeerd de somberder wordende verwachtingen met betrekking tot het EG-landbouwbeleid en een groter wordende terughoudendheid van de banken bij de kredietverstrekking de prijsdaling vanaf 1979 hadden versterkt.

Tabel 6.1. Verloop investeringsquote in het bedrijfsleven en in de sector landbouw a), 1970-1977.

	1970	1972	1974	1977
Gehele bedrijfsleven:				
- gebouwen	6,0%	5,0%	4,5%	4,7%
- outillage	14,0%	11,9%	11,7%	10,9%
Landbouw:				
- gebouwen	9,4%	7,3%	13,1%	16,2%
- outillage	9,3%	9,0%	12,1%	13,7%

a) Bruto investeringen in procenten van de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten.
Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (ibidem: 53-54).

De expansieve ontwikkeling van de Nederlandse landbouw werd evenals in de voorafgaande periode door een aantal factoren begunstigd, waaronder de gunstige geografische ligging (invoer relatief goedkoop veevoer), de mogelijkheid goedkope energie aan te wenden (aardgas in de glastuinbouw) en de groeiende vraag naar met name de produkten van de glastuinbouw en de intensieve veehouderij. Voor de melkveehouderij was de ondersteuning van de melkprijs in het kader van de EG van wezenlijke betekenis. Een en ander leidde tot een sterke groei van het produktievolume, die zich overigens in de verschillende sectoren niet in gelijke mate voordeed. Uit tabel 6.2. blijkt dat vooral in de sierteelt het produktievolume spectaculair groeide. De volumestijging van akkerbouwprodukten, van opengrondsgroenten en van pluimveevlees was minder groot dan die van andere produkten. De fruitproduktie gaf zelfs een daling te zien. De produktiegroei was mogelijk doordat een steeds groter deel van de produktie kon worden geëxporteerd. Hierdoor verdrievoudigde nominaal bezien het agrarisch handelssaldo tussen 1973 en 1985 (van ruim f 5 mld tot bijna f 16 mld); de reële stijging bedroeg ca. 50%. De EG-markt bleef onverminderd van grote betekenis voor de export van Nederlandse landbouwprodukten, al liep het EG-aandeel in de totale uitvoer iets terug van ca. 78% gedurende de jaren zeventig naar 75% in 1985. Duitsland behield daarin zijn vooraanstaande positie. Het EG-aandeel in de invoer van landbouwprodukten liep op van 40% in 1973 naar 50% in 1985 (Fortuyn, ibidem: 241; LEI/CBS-*Landbouwcijfers*).

De sterke groei van het produktievolume deed zich in vergelijkbare mate ook in de andere EG-lidstaten voor. De groei van de afzetmogelijkheden bij de vastgestelde garantieprijzen bleef hierbij ver achter. Volgens Thiede (1985) steeg het volume van de agrarische produktie in de EG tussen 1973 en 1983 met gemiddeld 2,65% per jaar, terwijl het verbruik maar met 0,85% per jaar groeide. Hierdoor ontstond de situatie, dat de Gemeenschap voor een groot deel van de (marktordenings)produkten een zelfvoorzieningsgraad van 100% of meer bereikte. De landbouwuitgaven van de

Tabel 6.2. Ontwikkeling van het produktievolume in de land- en tuinbouw, 1970-1987 (1970 = 100).

Produktgroep a)	1975	1980	1984	1987
Melk	126	147	162	142
Varkensvlees	135	184	210	250
Pluimveevlees	105	122	133	153
Eieren	114	197	243	242
Akkerbouwprodukten	96	111	121	117
Fruit	68	76	73	70
Glasgroenten	106	125	143	158
Groenten open grond	98	104	123	133
Snijbloemen	190	250	295	341
Potplanten	137	289	425	574
Totaal land- en tuinbouw	121	145	169	175

a) Alleen de in dit kader meest relevante produktgroepen zijn in de tabel opgenomen.
Bron: Ministerie van Landbouw en Visserij (1989: 8).

Gemeenschap namen progressief toe doordat de overschotten met behulp van exportsubsidies moesten worden verkocht, terwijl de inkomsten uit invoerheffingen sterk daalden. Er werden moeizame pogingen gedaan om een politiek aanvaardbaar compromis te vinden tussen afzetmogelijkheden en budgettaire beperkingen enerzijds en de agrarische inkomensvorming anderzijds. Dit leidde ertoe dat de inkomensondersteuning in het gemeenschappelijk landbouwbeleid geleidelijk minder accent kreeg. 10) In 1984 werd het systeem van de superheffing ingevoerd om de melkproduktie in de EG in te dammen.

De ontwikkeling van de landbouw in Nederland riep in toenemende mate bezwaren op uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud. De bezwaren richtten zich met name tegen de aantasting van de kwaliteit en verscheidenheid van natuur en landschap als gevolg van de intensivering van het grondgebruik en de verbetering van de externe produktie-omstandigheden door middel van het uitvoeren van cultuurtechnische werken. Anderzijds was de landbouw van belang voor het beheer van natuur- en landschapswaarden in het agrarische cultuurlandschap. Op basis van de in 1973 verschenen *Relatienota* werd een vergoedingsregeling van kracht die de boer in daartoe aangewezen gebieden in staat moest stellen zijn bedrijfsvoering mede te richten op de doeleinden van het natuur- en landschapsbehoud. 11) Door de vorming van deze zgn. beheersgebieden en door reservaatvorming (verwerving en beheer door een natuurbeschermingsinstantie) zal op langere termijn ca. 10% van de cultuurgrond (zijnde 200.000 ha) onder de werking van de nota worden gebracht met een gefaseerde uitvoering naar urgentie en beschikbare middelen. In 1985 was de

globale aanwijzing van de eerste fase van 100.000 ha reservaten en beheersgebieden voltooid.

Behalve natuur en landschap stelden ook het streven naar behoud en waar mogelijk verbetering van de milieukwaliteit in toenemende mate grenzen aan de agrarische ontwikkeling. De negatieve gevolgen van de intensivering en specialisatie van de landbouw voor de kwaliteit van water, bodem en lucht manifesteerden zich vooral in de intensieve veehouderij (mestproblematiek, verzuring) en in de glastuinbouw (gewasbescherming). Medio de jaren zeventig werden enkele maatregelen genomen om de hinder van de intensieve veehouderij terug te dringen. 12) Door de enorme groei van de mestoverschotten die sedertdien optrad en de gevolgen daarvan voor de drinkwatervoorziening en de bodemvruchtbaarheid in sommige gebieden, zag de regering zich in 1984 genoodzaakt krachtig in te grijpen door - vooruitlopend op de Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming - de vestiging en uitbreiding van varkens- en pluimveehouderijbedrijven tijdelijk aan banden te leggen. 13)

6.2. De ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid

6.2.1. Plaatsbepaling

In vergelijking met het markt- en prijsbeleid heeft het structuurbeleid in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een zeer bescheiden betekenis. De uitgaven voor structuurmaatregelen komen gewoonlijk overeen met niet meer dan 4 à 5% van de totale landbouwuitgaven van de EG (Meester, 1980: 85-86; Fennell, 1987: 27). Dit bedrag wordt vele malen overtroffen door de uitgaven van de lidstaten voor het nationale structuurbeleid. In tegenstelling tot het markt- en prijsbeleid is het structuurbeleid hoofdzakelijk het domein van de nationale regeringen gebleven. Pogingen om het structuurbeleid naast het markt- en prijsbeleid een centrale plaats te geven in het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn telkens mislukt. Zelfs bleven pogingen om in EG-verband te komen tot een harmonisatie van de nationale steunmaatregelen aan individuele landbouwbedrijven zonder resultaat (Slot, 1988: 71).

Deze geringe betekenis van het structuurbeleid kan ten dele worden verklaard uit de ontstaansgeschiedenis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bij de Europese integratie stond indertijd het vrijmaken van de interne handel voorop. De Franse eis, dat dit ook zou gelden voor de handel in landbouwprodukten, werd ingewilligd. Om deze "graandeal" (lees: de gewenste integratie van de landbouwmarkten) te effectueren, moest het nationale markt- en prijsbeleid dat elk van de lidstaten voerde ter bescherming van de eigen landbouw, worden vervangen door een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid met vergelijkbare doelstellingen en dienden de lidstaten hun bevoegdheden ter zake over te dragen aan de Gemeenschap. Vandaar dat ingevolge artikel 38, vierde lid van het Verdrag van Rome de werking en de ontwikkeling

van de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten gepaard dienden te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid (Van den Noort, 1986: 204-208; De Hoogh, 1988: 2). Omtrent het overdragen van bevoegdheden op het gebied van het structuurbeleid was in het Verdrag niets geregeld. Met het oog op het versterken van de internationale concurrentiepositie van de eigen landbouw waren de lidstaten hiertoe ook niet bereid. Vanwege de grote verschillen in geografische omstandigheden en structurele ontwikkelingsstadia binnen de Gemeenschap liepen de inzichten over het te voeren structuurbeleid bovendien te zeer uiteen om een poging tot het onder een noemer brengen - in een centraal door de Gemeenschap te voeren structuurbeleid - van het nationale beleid van de lidstaten voldoende kans van slagen te geven (Van der Lely, 1965/1966: 239-240). Daarom bleef het zeer moeilijk op gemeenschapsniveau afspraken te maken over concreet te treffen structuurmaatregelen.

In dit verband is het zinvol de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in herinnering te roepen en in te gaan op hun onderlinge samenhang. In artikel 39, eerste lid van het Verdrag van Rome werden de volgende doelstellingen neergelegd:

"a) de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren;

b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;

c) de markten te stabiliseren;

d) de voorziening veilig te stellen;

e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren".

Uit de rangorde van de doelstellingen blijkt duidelijk dat aan het bevorderen van de produktiviteit onder a voorrang gegeven werd. Het realiseren van deze doelstelling is bij uitstek het terrein van het structuurbeleid. De produktiviteitsgroei zou voldoende moeten zijn om de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met andere woorden het inkomensdoel werd afhankelijk gesteld van c.q. ondergeschikt gemaakt aan het produktiviteitsdoel. Dit werd tot uitdrukking gebracht met het woord "aldus" onder b. Het stabiliseren van de markten onder c met een daarop afgestemd prijsbeleid is op zichzelf bezien een vrij beperkte doelstelling. Het realiseren ervan draagt bij aan het stabiliseren van de inkomens, maar zegt niets over de hoogte van de inkomens. Van belang is nu dat de verwezenlijking van het inkomensdoel in de praktijk van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd nagestreefd via het prijsbeleid met onbeperkte garanties voor de afzet. Het marktbeleid was in feite een afgeleide van het prijsbeleid in plaats van andersom; het niveau van

6.2.2. Coördinatie van beleid

De eerste discussies over een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid vonden plaats tijdens de Conferentie van Stresa, die in juli 1958 gehouden werd. De conferentie had tot doel het landbouwbeleid van de zes lidstaten van de EG onderling te vergelijken, met name door een overzicht op te stellen van hun middelen en behoeften. Veel meer dan het Verdrag deed vermoeden besteedde de conferentie aandacht aan het structuurvraagstuk van de landbouw; de lidstaten bereikten bovendien op tal van punten algemene overeenstemming. In de slotresolutie van de conferentie werd onder andere een nauw verband gelegd tussen het beleid inzake onderlinge structuuraanpassing en het marktbeleid, en wel in die zin dat de structuuraanpassing diende bij te dragen tot het dichter bij elkaar brengen van de kostprijzen en tot een rationele oriëntering van de produktie, terwijl het marktbeleid op zodanige wijze diende te worden gevoerd dat de verhoging van de produktiviteit werd bevorderd. Daarbij diende tevens te worden gestreefd naar evenwicht tussen de produktie en de afzetmogelijkheden, rekening houdend met onder andere de regionale specialisatie binnen de Gemeenschap. Verder zou door herscholing van arbeidskrachten en door een verder doorgevoerde industrialisatie van plattelandsgebieden een bijdrage geleverd kunnen worden aan het oplossen van de problematiek van de marginale bedrijven, die niet economisch rendabel konden worden gemaakt. Het behoud van het gezinskarakter van de Europese landbouw stond voorop (Commissie EG, 1958: 244-245).

Volgens Louwes (1970: 96) wekte de slotresolutie over het geheel genomen de indruk dat zij sterk vooruit was op het nationale landbouwpolitieke denken van die tijd. Maar met die uitspraak generaliseerde hij teveel. Interessant is namelijk dat de in de resolutie neergelegde conclusies sterk geïnspireerd lijken te zijn door de Nederlandse landbouwpolitieke opvattingen van de tweede helft van de jaren vijftig. Voor wat betreft het structuurbeleid was er bijvoorbeeld een duidelijke parallel met de aan het *Meerjarenplan voor ruilverkaveling* ten grondslag liggende beleidskeuzen. Dit betrof met name de aandacht voor de produktie-overschotten en de koppeling tussen het landbouwstructuurbeleid en het regionale beleid (industrialisatie). De slotresolutie liet zien dat de deelnemers aan de conferentie grote verwachtingen hadden van het landbouwstructuurbeleid. Maar evenmin als het Verdrag bevatte zij instrumenten om het beleid concrete inhoud te geven. Er werd slechts gesproken over het inventariseren en vergelijken van de structurele vraagstukken van de lidstaten en over het plegen van overleg alvorens belangrijke maatregelen tot onderlinge aanpassing van de landbouwstructuur ten uitvoer te leggen. De wijze waarop de doelstellingen van het beleid zouden moeten worden gerealiseerd, bleef daardoor nog onduidelijk.

In juni 1960 deed de Europese Commissie concrete voorstellen voor de inrichting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De Commissie achtte het voor een gecoördineerde en doeltreffende actie - zowel op nationaal als op gemeenschapsni-

veau - en voor het vermijden van discriminatie tussen producenten en verbruikers noodzakelijk tegelijkertijd vorm te geven aan een structuurbeleid, een markt- en prijsbeleid, een handelspolitiek en een sociaal beleid voor de landbouw. Deze elementen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienden in nauwe onderlinge samenhang te worden bezien. De voorstellen van de Commissie hadden echter alleen betrekking op het markt- en prijsbeleid en op het structuurbeleid. Laatstgenoemde voorstellen waren bovendien veel minder uitgebreid dan die met betrekking tot het markt- en prijsbeleid (Meester, ibidem: 50-51).

Het door de Commissie voorgestelde landbouwstructuurbeleid diende, overeenkomstig de conclusies van de Conferentie van Stresa, een bijdrage te leveren tot de verlaging en toenadering van de kostprijzen in de landbouw en tot een rationele aanpassing van de produktie aan de afzetmogelijkheden. Vooral in achtergebleven regio's diende de produktiviteit te worden verhoogd, teneinde een voldoende hoog inkomensniveau en een acceptabele inkomensverdeling te bereiken. De Commissie legde daarbij sterk de nadruk op de noodzaak tot coördinatie van het nationale structuurbeleid van de lidstaten en op de eigen taak en verantwoordelijkheid van de lidstaten maatregelen tot verbetering van de agrarische structuur te nemen. Deze maatregelen dienden op de algemene economische ontwikkeling te worden afgestemd en in overeenstemming te zijn met de regionale ontwikkelingspolitiek. Tot het nemen van zodanige maatregelen en oriëntatie daarvan op de eisen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zouden de lidstaten worden gestimuleerd door middel van financiële steun in de vorm van rentesubsidies en/of verlenging van de aflossingstermijn van leningen uit een op te richten Europees Fonds voor de Structuurverbetering in de Landbouw.

Op basis van deze voorstellen kwam de Beschikking van 4 december 1962 betreffende de coördinatie van het structuurbeleid in de landbouw tot stand. 14) Deze zgn. Coördinatiebeschikking verplichtte de lidstaten tot wederzijdse uitwisseling van informatie door middel van aanmelding bij de Commissie van alle ontwerpen en definitieve teksten van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het terrein van het structuurbeleid. Ter bevordering van de coördinatie van het structuurbeleid en om te komen tot een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie werd een permanent Comité voor de Landbouwstructuur ingesteld. Een derde element betrof de jaarlijkse opstelling van een structuurrapport door de Commissie, dat onder andere een beeld diende te geven van de structurele situatie in de landbouw en van het door de lidstaten gevoerde structuurbeleid.

Het valt op dat de Coördinatiebeschikking niet voorzag in financiële steun uit het op te richten Europese Fonds voor Structuurverbetering in de Landbouw. Dit Europese structuurfonds, dat de Commissie nadrukkelijk beschouwde als één der middelen tot coördinatie die haar ten dienste zouden moeten worden gesteld, is er niet gekomen. De financiële ondersteuning van structuurverbeterende maatregelen werd

ondergebracht bij de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), ingesteld bij artikel 1 van Verordening nr. 25 van 4 april 1962 inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. 15) Aanvankelijk was deze afdeling door de Commissie alleen bedoeld voor het ondersteunen van maatregelen gericht op het beter functioneren van markten (het zgn. marktstructuurbeleid). Met het onderbrengen - in september 1963 - van het voorgestelde structuurfonds in deze afdeling werd de werkingssfeer ervan dan ook aanzienlijk uitgebreid. De voor structuurverbetering beschikbare financiële middelen bereikten echter nimmer het niveau waarvan eertijds werd uitgegaan. 16)

In Nederland waren de opvattingen over het instellen van een afzonderlijk Europees structuurfonds verdeeld. Van overheidszijde werd het fonds niet primair als een Nederlands belang gezien, niet in het minst omdat gevreesd werd dat de Nederlandse bijdrage aan het fonds groter zou zijn dan het bedrag dat ons land aan steun zou terugontvangen. Het behoud en - zo mogelijk - het versterken van comparatieve voordelen door middel van regionale specialisatie werden hoog in het vaandel geschreven. Vanuit dit perspectief streefde de regering naar een betrekkelijk laag prijsniveau voor agrarische produkten binnen de Gemeenschap, dat aansluiting behield bij de op de wereldmarkt geldende prijzen. 17) Ook in de ogen van de landbouworganisaties kwam het aan op het zoveel mogelijk versterken van de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Anders echter dan de Nederlandse regering waren zij bij monde van het Landbouwschap voorstander van het voorgestelde structuurfonds, mits bij de steunverlening rekening gehouden zou worden met de richting en aard van het geheel der structuurverbeterende maatregelen in het desbetreffende land (Landbouwschap, 1960). De landbouworganisaties sloegen de spanningen die andere landen zich op structuurgebied getroostten met zorg gade, in het bijzonder de in Frankrijk en Duitsland van overheidswege verstrekte rentesubsidies op investeringen in grond en gebouwen. Zij drongen bij de regering aan op vergelijkbare maatregelen als in het buitenland; onder andere was dit het geval in het kader van de discussies over de ontwikkelingszijde van het O&S-fonds (zie paragraaf 5.2.3.). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de nationale maatregelen op het gebied van het structuurbeleid getoetst dienden te worden aan de in de artikelen 92-94 van het Verdrag neergelegde bepalingen inzake mededinging. In Nederland bestond algemene overeenstemming over de noodzaak van een effectieve coördinatie van het structuurbeleid van de lidstaten.

De resultaten van het gemeenschappelijk coördinatiebeleid zijn moeilijk vast te stellen. De Coördinatiebeschikking vormde niet veel meer dan een eerste begin van het EG-landbouwstructuurbeleid en bood de Europese Commissie onvoldoende machtsmiddelen om de gewenste coördinatie af te dwingen. Het eerste structuurrapport bijvoorbeeld liet lang op zich wachten en verscheen pas in 1968 als onderdeel van het Plan-Mansholt. Zeker in die eerste jaren was er onvoldoende animo

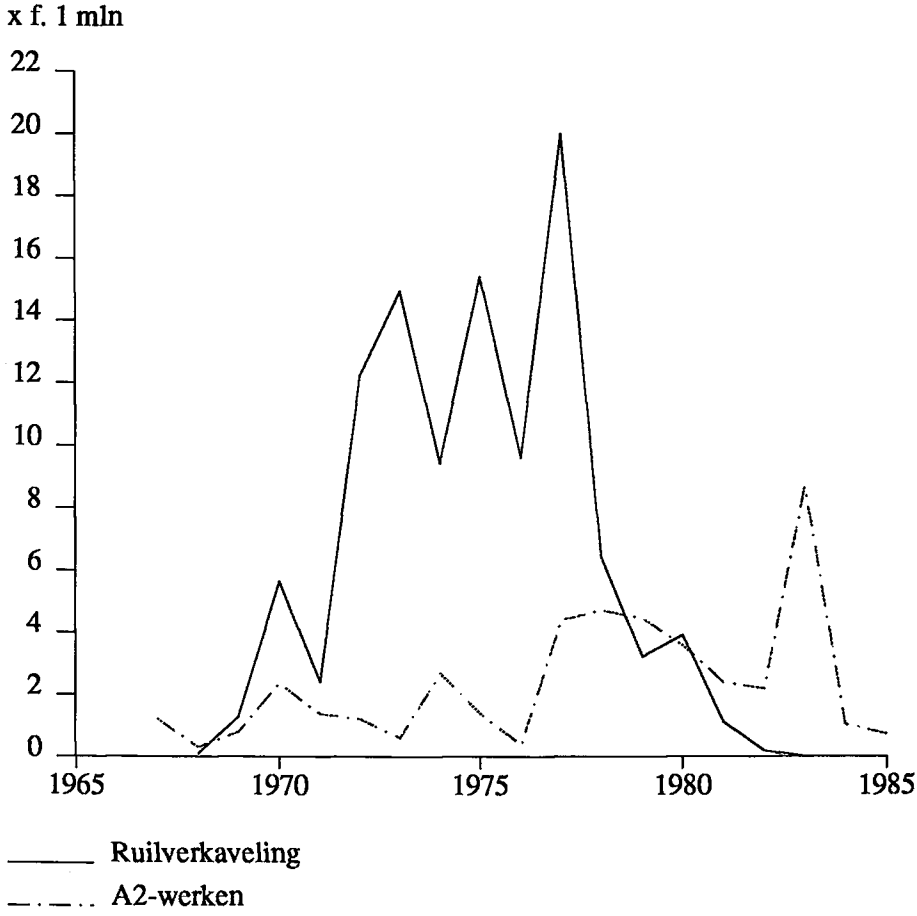
bij de lidstaten om tot enige aktie over te gaan die de mogelijkheden tot het voeren van een nationaal landbouwstructuurbeleid zou inperken.

6.2.3. Verordening 17/64/EG

Met de instelling van het EOGFL krachtens Verordening nr. 25 kwamen financiële middelen beschikbaar voor ondersteuning van het door de lidstaten te voeren landbouwstructuurbeleid. Over de voorwaarden waaronder nationale structuurmaatregelen voor financiering in aanmerking zouden komen, was echter nog niets bekend. Deze voorwaarden werden vastgelegd in Verordening 17/64/EG van 5 februari 1964. 18) Deze verordening voorzag in financiële bijstand uit de afdeling Oriëntatie van het fonds voor investeringsprojecten op onder andere het terrein van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Ook maatregelen met betrekking tot het functioneren van de landbouwmarkten kwamen voor financiële steun in aanmerking (subsidies aan veilingen, slachterijen etc.). De bij het fonds in te dienen projecten moesten aan een aantal algemene en bijzondere voorwaarden voldoen. Van de algemene voorwaarden was de belangrijkste dat het desbetreffende project deel moest uitmaken van een der zgn. gemeenschapsprogramma's: door de Raad, op voorstel van de Commissie, vast te stellen geografisch omgrensde meerjarenactieprogramma's. De projecten met betrekking tot de landbouwstructuur zouden bovendien moeten voldoen aan een drietal bijzondere criteria, die tot doel hadden de rentabiliteit van de investering en het sociaal effect daarvan te garanderen. Een zeer belangrijk criterium ten slotte vormde de voorrangsbepaling. Deze bepaling hield in, dat projecten die deel uitmaakten van een geheel van maatregelen voor de bevordering van de harmonische ontwikkeling van een gebied, bij voorrang voor bijstand uit het fonds in aanmerking zouden komen. De bijstand zelf bestond uit kapitaalsubsidies met een maximum van 25% van de investering en met een looptijd van ten hoogste vijf jaar. De bijdrage van de belanghebbenden werd vastgesteld op minimaal 30%, terwijl voorts werd bepaald dat de betrokken lidstaat deel moest nemen in de financiering van het project.

De hierboven genoemde voorwaarde dat het project deel moest uitmaken van een der gemeenschapsprogramma's, werd een dode letter. Deze voorwaarde was gedurende de eerste twee jaar geschorst, omdat de gemeenschapsprogramma's nog niet gereed waren. De schorsing moest noodgedwongen worden verlengd. Pas in 1967 legde de Commissie tien ontwerpprogramma's aan de Raad voor, waarvan er één tot doel had de landbouwkundige ontwikkeling in achtergebleven gebieden te stimuleren. De gemeenschapsprogramma's kwamen echter niet tot stand. De belangstelling ervoor was betrekkelijk gering, omdat goedkeuring zou inhouden dat projecten buiten de in de programma's aangegeven regio's niet langer voor subsidiëring in aanmerking zouden komen. Dit stond haaks op de intussen gegroeide praktijk dat geen

Figuur 6.1. Reële EOGFL-bijdragen aan Nederlandse cultuurtechnische projecten krachtens Verordening 17/64/EG, 1967-1985.



Bron: zie bijlage D.

onderscheid gemaakt werd naar regio's en ingediende projecten uitsluitend op basis van de drie bijzondere criteria en het voorrangscriterium beoordeeld werden. Later, in de loop van de jaren zeventig, kwam hierin verandering, namelijk in die zin dat de gelden uit het EOGFL in toenemende mate gedirigeerd werden naar die gebieden waar binnen de Gemeenschap een achterstand economisch en sociaal terrein werd aangetroffen. Verordening 17/64/EG werd per 31 december 1979 ingetrokken.

Nederland heeft in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin gebruik gemaakt van de mogelijkheid financiële bijstand te ontvangen volgens de bepalingen van Verordening 17/64/EG. In de loop van de jaren zijn vele tientallen cultuurtechnische projecten bij de Commissie ingediend. De jaarlijks ontvangen reële steun is weergegeven in figuur 6.1. De aan deze figuur ten grondslag liggende gegevens zijn opgenomen in bijlage D. In figuur 6.1. is onderscheid gemaakt tussen ruilverkavelingen en waterschaps- en gemeentewerken. Het blijkt dat vooral ruilverkavelingen hebben geprofiteerd. Het aflopen van de steun voor deze projecten hield verband met het van kracht worden van Richtlijn 72/159/EG betreffende de modernisering van landbouwbedrijven. Daardoor verviel tegelijkertijd de mogelijkheid van subsidiëring van ruilverkavelingen in het kader van Verordening 17/64/EG. De individuele projectsubsidies werden vervangen door een subsidiëring in het kader van artikel 13 van genoemde richtlijn. Het relatief hoge niveau van de in 1983 ontvangen bijstand voor A2-werken was het gevolg van een in 1978 door de Raad genomen besluit extra middelen beschikbaar te stellen voor de subsidies uit hoofde van Verordening 17/64/EG en prioriteit te geven aan de Beneluxlanden bij de toewijzing van deze gelden. 19)

6.2.4. Het Plan-Mansholt

Nadat haar pogingen tot het vormen van een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid in de eerste helft van de jaren zestig niet meer hadden opgeleverd dan de Coördinatiebeschikking en Verordening 17/64/EG, deed de Commissie in december 1968 opnieuw een poging met de indiening bij de Raad van het *Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap* (Commissie EG, 1968). Dit memorandum, bekend als het zogenaamde Plan-Mansholt, bevatte een analyse van de structurele ontwikkeling van de landbouw in de Gemeenschap en behandelde voorts in het programma *Landbouw 1980* een aantal maatregelen van zowel economische als sociale aard, die op wat langere termijn zouden moeten leiden tot structuurverbetering. De voorgestelde maatregelen hadden onder andere als achtergrond de groeiende produktieoverschotten (met name in de zuivelsector), waardoor het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid dreigde vast te lopen op zijn budgettaire consequenties. Daarnaast bleek het gevoerde beleid niet toereikend om de inkomensdoelstelling te realiseren. Geheel in lijn met de slotresolutie van de Conferentie van Stresa streefde de Commissie net als in 1960 naar een nauwe samenhang tussen het markt- en prijsbeleid en het structuurbeleid. Daarvoor was meer nodig dan een coördinatie van bestaande of te nemen nationale maatregelen. Het Plan-Mansholt was, aldus zijn naamgever, "een principiële stellingname om te komen tot een gemeenschappelijke structuurpolitiek" (Mansholt, 1969: 208).

Beknopte inhoud van het plan

Volgens de Commissie had de landbouw te kampen met een grotendeels verouderde produktiestructuur en deze omstandigheid was naar haar oordeel de belangrijkste oorzaak van het achterblijven van de inkomens en van het ontstaan van de produktie-overschotten. De gemiddelde bedrijfsgrootte had zich nog nauwelijks aangepast aan de toegenomen bewerkingscapaciteit per man. Weliswaar was de arbeidsbezetting op de bedrijven sterk gedaald, hetgeen het aantal eenmansbedrijven sterk had doen toenemen, maar de gemiddelde oppervlakte van de bedrijven was veel kleiner gebleven dan met het oog op de schaalvoordelen van de nieuwe arbeidsmethoden wenselijk was. De Commissie voerde in dit verband aan, dat 75% van de landbouwbedrijven in de Gemeenschap slechts aan 3/4 arbeidskracht rationeel werk kon verschaffen. Teneinde zich een minimuminkomen te verschaffen waren de boeren op de te kleine bedrijven gedwongen zo intensief mogelijk te produceren en waren zij niet in staat hun produktie-omvang aan de markt aan te passen. De sociale omstandigheden op de kleine eenmansbedrijven werden door de Commissie als uiterst onbevredigend ervaren (*Memorandum*, pp. 2-7).

Op grond van bovenstaande, hier in hoofdlijnen samengevatte, analyse kwam de Commissie tot de conclusie dat de afvloeiing van arbeidskrachten (met name van bedrijfshoofden) uit de landbouw extra diende te worden gestimuleerd om grond vrij te maken voor een aanzienlijke vergroting van de bedrijven. Het aan de gang zijnde maar te traag verlopende afvloeiingsproces diende naar het oordeel van de Commissie om economische redenen bevorderd en om sociale redenen vergemakkelijkt te worden. Areaalvergroting per bedrijf zou enerzijds meer armslag bieden aan de groeiende bewerkingscapaciteit per man en anderzijds de aandrang tot intensivering van het grondgebruik afremmen. Langs deze weg zou de overproduktie kunnen worden teruggedrongen en de inkomenspositie van de landbouw verbeterd. De voornaamste belemmering van het omschakelingsproces school volgens de Commissie in het feit dat de mogelijkheid om (liefst in de nabijheid van de woonplaats) ander en beter betaald werk met gunstige sociale voorwaarden te vinden, zich niet overal in de Gemeenschap in gelijke mate voordeed. Dit proces kon daarom niet aan zichzelf worden overgelaten (*Memorandum*, pp. 16-28).

De in het programma *Landbouw 1980* (*Memorandum*, pp. 29-73) voorgestelde maatregelen waren vooral gericht op het verminderen van het aantal arbeidskrachten in de landbouw en op bedrijfsvergroting. 20) De Commissie stelde zich ten doel de agrarische beroepsbevolking in de periode 1970-1980 te halveren (van 10 naar 5 miljoen). Het tempo van vertrek uit de landbouw zou daarmee op gemiddeld 6% per jaar komen te liggen, hetgeen 1,5 à 2 keer zo hoog was als het vertrektempo in de jaren vijftig en zestig in de Westeuropese landen. Om dit doel te bereiken werd een reeks van maatregelen voorgesteld, waaronder een structuurverbeteringspremie voor ondernemers die de landbouw wilden verlaten, een ouderdomspensioen voor onderne-

mers ouder dan 55 jaar, studiebeurzen voor de kinderen van alle agrarische arbeidskrachten voor het volgen van een niet-agrarische beroepsopleiding, financiële steun bij omscholing en het scheppen van arbeidsplaatsen buiten de landbouw.

Door de uittocht van de arbeidskrachten uit de landbouw zou volgens de Commissie in de periode 1970-1980 30 tot 35 mln ha cultuurgrond beschikbaar kunnen komen (ongeveer de helft van de totale oppervlakte cultuurgrond in de Gemeenschap). De Commissie stelde voor ca. 5 mln ha voor niet-agrarische doeleinden aan de landbouwproduktie te onttrekken (waarvan ca. 4 mln ha door middel van bebossing). Met de resterende vrijkomende grond zouden de blijvende landbouwbedrijven moeten worden vergroot. Het doel dat de Commissie daarbij voor ogen stond was het verkrijgen van eficiënt geleide bedrijven (d.w.z. bedrijven met een boekhouding, een ontwikkelingsplan en een voldoende omvang), waarop een inkomen en levensomstandigheden gevonden konden worden, die met die van de overeenkomstige sociale en beroepscategorieën vergelijkbaar waren. Deze bedrijven zouden volgens de Commissie ook beter in staat zijn de marktontwikkeling te volgen, zodat het ontstaan van structurele overschotten kon worden voorkomen. De Commissie wilde het ontstaan van grote landbouwbedrijven (zogenaamde produktie-eenheden of moderne landbouwondernemingen) stimuleren door middel van financiële hulp in de vorm van investeringssteun (kapitaalsubsidies en/of rentesubsidies), kredietgaranties en startsubsidies. Ook zou de nationale steun meer en meer aan deze bedrijven ten goede moeten komen. 21)

De Commissie werkte bovenstaande opvattingen uit in concrete voorstellen, die zij in het voorjaar van 1970 bij de Raad indiende. Deze *Ontwerp-richtlijnen tot verbetering van de produktiestructuur* (Commissie EG, 1970) betroffen de modernisering van landbouwbedrijven, de bevordering van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw, de economisch-sociale voorlichting aan en beroepsscholing van in de landbouw werkzame personen, beperking van het landbouwareaal, alsmede enkele zogenaamde aanvullende bepalingen inzake de modernisering en de bedrijfsbeëindiging (gericht op marktevenwicht). De besluitvorming in de Raad naar aanleiding van het Plan-Mansholt vond plaats op basis van deze ontwerp-richtlijnen.

Commentaar en kritiek

Het Plan-Mansholt maakte veel discussie los en bracht vele pennen in beweging. De reacties liepen uiteen van opbouwende kritiek tot grote verontwaardiging. Daarbij verschilde de toon van de reacties in de afzonderlijke lidstaten. 22) Op deze plaats wordt ingegaan op enkele hoofdlijnen van de serieuze commentaren in Nederland op het plan.

Over het algemeen was er geen verschil van mening over de richting waarin de agrarische structuur zich zou moeten bewegen, wel over de manier waarop. Het vraagstuk van de bedrijfsvergroting stond daarbij centraal. De kritiek richtte zich on-

der andere op de relatie die de Commissie legde tussen bedrijfsvergroting en het terugdringen van de overschotten. De Hoogh (1969: 6-7) noemde het een illusie om te menen dat de voorgestelde structuurhervorming zou leiden tot herstel van het marktevenwicht. De groei van de landbouwproduktie in de Gemeenschap was zijns inziens vooral een gevolg van de produktiviteitsverbetering door de snelle toepassing van nieuwe landbouwmethoden. De omvang van de bedrijven maakte daarbij geen verschil; door hun grote aantal produceren de ondernemers op deze bedrijven onder volledige concurrentie en hebben zij op de prijs van de produkten geen invloed. Om die reden zou, ook wanneer de landbouwbedrijven volgens het ideaal van de Commissie waren gemoderniseerd, het prijsmechanisme een bijzonder ondoelmatig instrument zijn om de produktie op de markt af te stemmen. Ook Maris (1969: 223) kwam tot deze conclusie.

Een ander punt van kritiek betrof de te vormen meergezinsbedrijven zelf (produktie-eenheden en moderne landbouwondernemingen). Het was maar de vraag of de door de Commissie voorgestane samenvoeging van bedrijven wel het meest doelmatig was. In Nederland had immers de ervaring uitgewezen, dat de schaalvoordelen van nieuwe technieken ook gerealiseerd konden worden door partiële samenwerking tussen bedrijven, door inschakeling van loonwerkers en door coöperatief gebruik van werktuigen en machines (De Hoogh, ibidem: 5; Maris, ibidem: 251). Het stimuleren van de modernisering van de bedrijven door middel van subsidies ontmoette eveneens kritiek. De investeringen tot modernisering waren immers op zichzelf reeds rendabel, vooropgesteld dat zij in overeenstemming met het doel van de herstructurering van de landbouw zouden leiden tot een doelmatiger ordening van de aangewende produktiefactoren. Het geven van subsidies lag dan niet voor de hand; van meer belang was een goede kredietvoorziening (SER, 1969: 51; Horring, ibidem: 195-197).

De noodzaak van het versnellen van de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw werd algemeen onderschreven. Wel werden er vraagtekens geplaatst bij het verstrekken van structuurverbeteringspremies en pensioenen aan boeren ouder dan 55 jaar. Nationaal-economisch gezien leverde deze maatregel geen voordeel op (o.a. Horring, ibidem: 194). De mate waarin alternatieve werkgelegenheid buiten de landbouw gecreëerd zou kunnen worden vormde de achillespees van de voorstellen van de Commissie. Een krachtig EG-beleid op het terrein van de regionale ontwikkeling werd gezien als fundamentele voorwaarde voor een effectief structuurbeleid in de landbouw (SER, ibidem: 54). Volgens Post (1970: 874) was naast het bevorderen van de afvloeiing van arbeidskrachten het verbeteren van de vaak sterk verouderde infrastructuur van het platteland van meer belang dan het geven van steun aan individuele bedrijven.

Met betrekking tot het onttrekken van grond aan de produktie werd naar voren gebracht, dat deze maatregel wel zou kunnen bijdragen aan het verminderen van de

overproduktie, maar nationaal-economisch alleen dan zinvol zou zijn als aan deze grond een bestemming gegeven kon worden die een hoger rendement opleverde dan in de landbouw (o.a. SER, ibidem: 56).

Naar aanleiding van de in 1970 gepubliceerde ontwerp-richtlijnen werden op initiatief van de Sociaal-Economische Raad (1971) pogingen gedaan het nationaal-economisch rendement van de door de Commissie voorgestane structuurhervorming te kwantificeren. Daarbij bepaalde de SER zich tot het effect van de door de maatregelen teweeg gebrachte versnelling van de structuurhervorming op het nationaal produkt. Het rendement van de modernisering van de Nederlandse landbouw werd berekend op ca. 6%; voor de EG als geheel werd de verwachting uitgesproken dat het rendement zeer klein of zelfs negatief zou zijn (Van den Noort, 1971: 71). Deze conclusies werden ondersteund door berekeningen ten aanzien van de Nederlandse weidebedrijven (De Hoogh & Post, 1971).

Een aantal van de in het voorgaande genoemde punten van kritiek zijn ook te vinden in het in 1969 gepubliceerde commentaar van minister Lardinois op het Plan-Mansholt. 23) Lardinois vond dat in het Memorandum te zeer sprake was van een van bovenaf gedirigeerde structurele ontwikkeling, waarbij hij met name doelde op de in het Memorandum opgenomen normen voor de vergroting van landbouwbedrijven. Zijn principiële voorkeur ging uit naar een beleid, dat meer ruimte zou laten aan een spontaner en gevarieerder ontwikkeling dan naar zijn mening uit het Memorandum naar voren kwam. In dit verband wees hij op de door het Nederlandse landbouwbedrijfsleven al volop benutte mogelijkheden van verticale integratie. De steunverlening aan individuele bedrijven werd door de minister met een drietal argumenten afgewezen. In de eerste plaats zouden dergelijke subsidies onrendabele en dus ongewenste investeringen kunnen uitlokken. In de tweede plaats zou de overheid op die manier betrokken raken bij investeringsbeslissingen waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven lag. Daartegenover stelde Lardinois, dat het bovenal de taak van de overheid was te trachten de keuzemogelijkheden voor het economisch handelen van het bedrijfsleven te verruimen en te vergemakkelijken. Het derde argument was dat de Gemeenschap er in het kader van het mededingingsbeleid niet in was geslaagd paal en perk te stellen aan de groeiende subsidiestroom in de EG-landen, noch ook om deze in geregelde banen te leiden.

Het agrarisch bedrijfsleven ten slotte stemde bij monde van het Landbouwschap (1969) in grote lijnen in met het streven van de Commissie naar een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid. De nadruk werd gelegd op de noodzaak van een doorgaande afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw en op het scheppen van voldoende werkgelegenheid buiten de landbouw. Het Landbouwschap was voorstander van een selectief steunbeleid aan individuele bedrijven.

Conclusies

Het Plan-Mansholt vormde een veelomvattende poging om een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid van de grond te krijgen. De aan het plan ten grondslag liggende analyse werd gedeeltelijk ondersteund, met name waar het ging om de noodzaak van het versnellen van de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw. Kritiek werd vooral uitgeoefend op de koppeling (via bedrijfsvergroting) tussen het structuurbeleid en het herstel van het marktevenwicht, op het streven naar meergezinsbedrijven en op de voorgestane financiële steunverlening aan individuele bedrijven. De noodzaak van het scheppen van alternatieve werkgelegenheid werd in de meeste reacties beklemtoond.

6.2.5. De besluitvorming naar aanleiding van het Plan-Mansholt

De ontwerp-richtlijnen van 1970 werden nog verscheidene keren gewijzigd alvorens hierover tijdens de bewogen Landbouwmarathon van maart 1971 een beslissing kon worden genomen. De Commissie presenteerde de uiteindelijke voorstellen in de vorm van een *package deal* samen met de prijsvoorstellen. De Raad aanvaardde een resolutie inzake de hoofdlijnen van het te voeren structuurbeleid, maar het duurde nog tot maart 1972 alvorens op basis van deze resolutie drie richtlijnen werden aangenomen. Deze structuurrichtlijnen voorzagen in gemeenschappelijke acties betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (72/159/EG), de bevordering van de bedrijfsbeëindiging en van de aanwending van de cultuurgrond voor de structuurverbetering (72/160/EG) en de verbetering van voorlichting en scholing (72/161/EG). De richtlijnen werden bekend onder de naam "mini-Mansholt", omdat zij nog slechts in beperkte mate herinnerden aan het ambitieuze en taakstellende plan uit 1968.

Onder andere was van de nauwe band die het Plan-Mansholt had gelegd tussen structuurhervorming en het verminderen van de overschotten, weinig meer terug te vinden. Er kwam bijvoorbeeld geen premieregeling voor het bebossen van cultuurgrond. Op het meest cruciale punt, het scheppen van voldoende werkgelegenheid buiten de landbouw, kwam nog helemaal niets tot stand. In feite hoorde dit ook niet tot de taak van het landbouwbeleid. Pas in 1975 werd de voor het landbouwstructuurbeleid belangrijke beslissing tot het oprichten van een Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling genomen, maar toen was de economische situatie reeds drastisch gewijzigd. De Moderniseringsrichtlijn bevatte, anders dan de overeenkomstige ontwerp-richtlijn, geen criteria omtrent de na te streven bedrijfsoppervlakte van de moderne landbouwondernemingen (het onderdeel van het Plan-Mansholt dat de meeste weerstand had opgeroepen) en de Bedrijfsbeëindigingsrichtlijn beperkte zich tot de groep boeren van 55 jaar en ouder. Een van de weinige punten die van de aan het Plan-Mansholt ten grondslag liggende filosofie waren overgebleven, was de koppeling tussen beide richtlijnen. Deze koppeling hield

in dat de bij bedrijfsbeëindiging vrijkomende cultuurgrond met prioriteit aan een te moderniseren bedrijf in de zin van Richtlijn 72/159/EG diende te worden overgedragen (zie hierover paragraaf 6.3.3.).

Dat er zo weinig overbleef van de oorspronkelijke ideeën, hing voor een belangrijk deel samen met de in paragraaf 6.2.1. genoemde factoren. Voorts kan men stellen dat het plan verstrikt raakte in zijn eigen ambities. Louwes meende dat de Commissie zich onvoldoende bewust was geweest van de politieke gevoeligheid van sommige van haar voorstellen. Bovendien was de Commissie er niet in geslaagd wetenschappelijke argumenten te weerleggen tegen haar stelling dat via bedrijfsvergroting het probleem van de overschotten kon worden opgelost. "In short it mobilized neither scientific nor political support" (Louwes, 1985: 103). Ook de financiële implicaties van de voorstellen speelden een rol van betekenis. Volgens Neville-Rolfe (1984: 305) had het verzet daartegen in de Raad zelfs de meeste invloed op de uiteindelijke besluitvorming. Het bedrag dat de Raad voor het structuurbeleid op basis van de drie richtlijnen beschikbaar stelde, was naar zijn mening niet meer dan "a far cry from (the expenditure) envisaged by the Memorandum" (ibidem: 308). 24) Dit impliceerde tal van concessies, waaronder een aanzienlijke verlaging van de door de Commissie voorgestelde subsidiepercentages.

Bepalend voor de Nederlandse opstelling bij de beraadslagingen in de Raad over de ontwerp-richtlijnen was met name het bezwaar tegen de voorgestelde financiële steunverlening aan individuele bedrijven. Ons land stond hierin evenwel geheel alleen; de andere lidstaten kenden reeds een al of niet selectieve (rente)subsidieregeling. De landbouworganisaties waren niet moe geworden bij de regering aan te dringen op het treffen van een vergelijkbare regeling in Nederland, maar tot nog toe zonder succes. Tijdens de beslissende marathon van maart 1971 bleken de Nederlandse bezwaren niet langer te handhaven. Minister Lardinois stemde toe in de steunregeling, maar vroeg en kreeg daarvoor een forse prijs, namelijk de toezegging dat ook het Nederlandse ruilverkavelingsprogramma onder bepaalde voorwaarden onderdeel zou kunnen uitmaken van het moderniseringsprogramma. 25) Hierin was niet voorzien in de voorstellen van de Commissie. De toezegging was van grote betekenis omdat, zoals bekend, de financiering van de ruilverkavelingen op basis van Verordening 17/64/EG op termijn zou worden beëindigd. Hiervoor in de plaats kwam nu de financiering op basis van Richtlijn 72/159/EG, waardoor gemeenschappelijke financiering van het Nederlandse ruilverkavelingsprogramma op langere termijn verzekerd was.

Aan de drie genoemde richtlijnen werd in 1975 Richtlijn 75/268/EG betreffende de landbouw in bergstreken en sommige probleemgebieden (de zgn. Bergboerenregeling) toegevoegd. Het doel van de regeling was het inkomen in de betrokken gebieden te verhogen door onder andere het geven van compenserende vergoedingen voor natuurlijke handicaps. Vanaf 1978 trad de regionale component van het land-

bouwstructuurbeleid sterker naar voren. Er werden tal van maatregelen ten uitvoer gelegd voor plattelandsontwikkeling en de verbetering van de infrastructuur in delen van Italië, het Franse Middellandse Zeegebied en Ierland. Het doel van deze maatregelen was het versterken van de concurrentiepositie in deze gebieden met het oog op de inkomensontwikkeling. Er werd geen relatie meer gelegd met het beteugelen van de produktie-overschotten (Meester, ibidem: 61-62, 79). In het kader van een algehele herziening van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid in 1985 werd de bedrijfsbeëindigingsrichtlijn ingetrokken. De beide overige richtlijnen werden vervangen door Verordening 797/85/EG betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur. 26) Deze verordening voorzag onder andere in steunmaatregelen ten behoeve van jonge agrariërs, in maatregelen ten behoeve van de landbouw in bergstreken en in bepaalde probleemgebieden en in maatregelen gericht op het bebossen van landbouwgronden.

6.3. De uitvoering van de Europese structuurrichtlijnen in Nederland

6.3.1. Doelstellingen en instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin

In Nederland werd ook in deze periode grote betekenis toegekend aan het landbouwstructuurbeleid in engere zin, met dien verstande dat de beleidsbepaling sterk werd beïnvloed door de omslag in de economische situatie en door de toegenomen belangstelling voor milieu, natuur en landschap. In de in 1972 gepubliceerde *Nota inzake het landbouwstructuurbeleid* 27) stelde minister Lardinois nog, dat naar zijn oordeel de snelle welvaartsstijging en de voortschrijdende technische ontwikkeling ook in het komende decennium de voornaamste determinanten zouden vormen voor de ingrijpende aanpassingen in de land- en tuinbouw. Vergroting van de bedrijfsomvang en afvloeiing van arbeidskrachten bleven daarom de centrale beleidsthema's. De belangrijkste mogelijkheden op de EG-markt lagen volgens de minister vooral in de intensieve produktierichtingen (*Nota*, pp. 3-5). 28) In de *Structuurvisie Landbouw*, die in 1977 werd uitgebracht onder verantwoordelijkheid van minister A.P.J.M.M. van der Stee (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1977b), werd de koers van het beleid verlegd, rekening houdend met de gewijzigde omstandigheden.

De *Structuurvisie* was de beleidsmatige vertaling van de nota *Landbouwverkenningen* (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1977a), die een prognose bevatte van de effecten van de sociaal-economische veranderingen op de structurele ontwikkeling van de land- en tuinbouw in de periode 1974-1990. Deze effecten gaven aanleiding tot het opnieuw formuleren van beleidsuitgangspunten en -doelstellingen en tot het bijstellen van een aantal beleidsinstrumenten. De *Structuurvisie* (pp. 13-15) stelde een drietal uitgangspunten voor het te voeren beleid, uitmondend in een aantal doelstellingen. De eerste twee uitgangspunten waren traditioneel van aard: landbouw

was een economische activiteit en het agrarisch inkomen moest primair uit de markt komen. Het eerstgenoemde uitgangspunt hield in dat een efficiënte produktie voorwaarde was voor een zo groot mogelijke bijdrage van de landbouw aan de nationale welvaart. Derhalve bleef het beleid afgestemd op continuïteit en groei. Maar - en dit was het derde, aan de nota *Selectieve groei* ontleende, uitgangspunt van de *Structuurvisie* - alleen "selectieve groei" was aanvaardbaar. De landbouw diende dus meer dan in het verleden rekening te houden met factoren als het milieu, natuur- en landschapsbehoud, ruimtelijke ordening en een zuinig gebruik van grondstoffen en energie. Omdat de produktie trendmatig sneller groeide dan de afzetmogelijkheden, was ook tempering en bijsturing van de produktiegroei gewenst.

De consequenties van bovenstaande uitgangspunten en doelstellingen voor de instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin lagen vooral op het terrein van de bedrijfsontwikkeling en de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Het vanouds bestaande spanningsveld tussen de in de landbouw aanwezige arbeid enerzijds en de beschikbare grond anderzijds werd verscherpt door de beperkte afvloeiingsmogelijkheden van arbeid. Hierdoor kwam naar verhouding weinig grond beschikbaar voor bedrijfsvergroting. De groei van de bedrijfsomvang kwam hoofdzakelijk tot stand door intensivering, waarbij de in paragraaf 6.1. geschetste tweeledig gedifferentieerde ontwikkeling op de voorgrond trad. Het toenemen van de verschillen in bedrijfsgrootte/bedrijfsomvang (en daarmee van de verschillen in inkomenscapaciteit) was volgens de *Structuurvisie* (p. 22) "een van de kernproblemen van de landbouwpolitiek", waarvoor in het kader van het bedrijfsontwikkelingsbeleid een oplossing moest worden gevonden. Dit leidde tot het onderscheiden van de agrarische bedrijven in een drietal categorieën: een kopgroep, een middengroep en een groep achterblijvers. 29) Het beleid zou zich vooral moeten richten op die bedrijven in de middengroep die aansluiting zouden kunnen vinden bij de kopgroep. Op het ontwikkelingsbeleid en het beëindigingsbeleid wordt ingegaan in paragraaf 6.3.2. respectievelijk paragraaf 6.3.3.

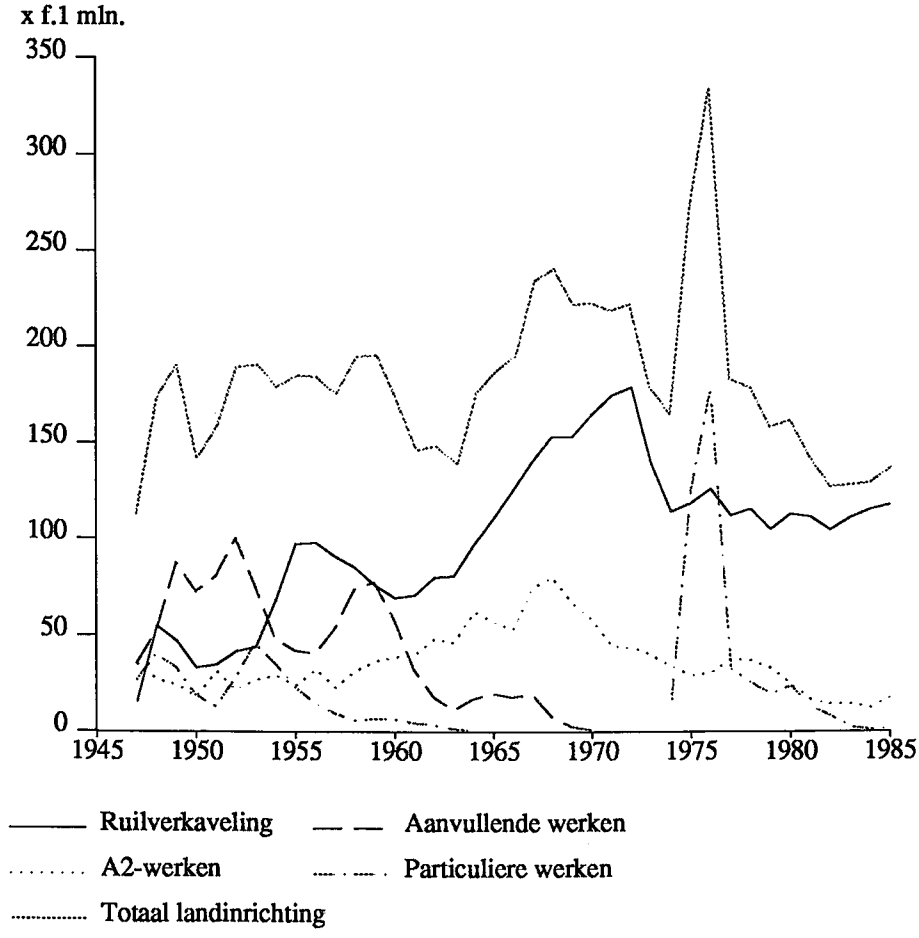
Het uitgangspunt inzake selectieve groei had met name betekenis voor het beleid met betrekking tot de inrichting en het beheer van de landelijke gebieden; voor het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de individuele bedrijven had het geen of nauwelijks betekenis. De ontwikkeling van de agrarische produktiefunctie van de landbouwgronden diende rekening te houden met gewijzigde opvattingen over de functie van de landelijke gebieden en met het toenemend gebruik van de open ruimte door de niet-agrarische bevolking. De noodzakelijke afweging tussen agrarische en niet-agrarische belangen deed zich met name voor in het kader van de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingsplannen. In het bijzonder de gespannen verhouding tussen landbouw aan de ene kant en natuur en landschap aan de andere kant gaf in het begin van de jaren zeventig aanleiding tot scherpe tegenstellingen, als gevolg waarvan de voorbereiding van tal van ruilverkavelingen stagneerde of zelfs geduren-

de langere tijd geheel stil kwam te liggen. Dit was te merken in het verloop van het stemmingsprogramma. Werd in de jaren 1970 t/m 1974 jaarlijks gemiddeld zo'n 50.000 ha in uitvoering genomen, in 1975 was dit slechts 7500 ha (2 ruilverkavelingen). In de jaren daarna was er weer sprake van een geleidelijke stijging.

De vertraging tijdens de uitvoering van ruilverkavelingswerken manifesteerde zich in een scherpe daling van de investeringen in ruilverkavelingsverband in de jaren 1973 en 1974. De op de rijksbegroting voor ruilverkaveling uitgetrokken middelen konden niet worden uitgeput. Via interne herschikking binnen de begroting van het Ministerie van Landbouw werden in beide genoemde jaren enkele tientallen miljoenen guldens overgeheveld naar onder andere het O&S-fonds ten behoeve van de stimulering van verbeteringen op individuele bedrijven in het kader van Richtlijn 72/159/EG. Ook in het kader van landinrichting kregen individuele verbeteringen meer aandacht. Teneinde de verbetering van de externe produktie-omstandigheden in de landbouw te bevorderen, werd in 1974 een regeling voor de subsidiëring van particuliere cultuurtechnische werken van kracht. Deze regeling, die een onderdeel was van de werkgelegenheidspolitiek van het kabinet Den Uyl, had betrekking op de aanleg van drainage en op de aanleg of verbetering van erfverharding, bedrijfs- en toegangswegen. Na "Galgenwaard" werden voor de uitvoering van de regeling extra middelen uitgetrokken (deels ook uit de onderuitputting van het ruilverkavelingsbudget). De zeer omvangrijke investeringen die op basis van deze regeling in een tijdsbestek van enkele jaren werden gedaan, compenseerden ruimschoots de terugval van de investeringen in ruilverkavelingsverband en resulteerden per saldo in een forse stijging van de investeringen in het kader van landinrichting.

Het bovenstaande is te zien in figuur 6.2., waarin voor de periode 1947-1985 de totale reële investeringen in het kader van landinrichting zijn weergegeven. Tevens zijn de investeringen uitgesplitst naar verschillende categorieën (instrumenten van landinrichting). De aan deze figuur ten grondslag liggende gegevens en berekeningen zijn te vinden in bijlage E. Uit de figuur blijkt het wisselend verloop van de ruilverkavelingsinvesteringen: stijging in het midden van de jaren vijftig, daarna stagnatie rond 1960, gevolgd door een sterke stijging als gevolg van de intensivering van het ruilverkavelingsprogramma in de jaren zestig. Na de terugval van de investeringen in 1973 handhaafden zij zich ongeveer op hetzelfde niveau. Uit de figuur blijkt ook duidelijk de piek in het verloop van de totale investeringen in het kader van landinrichting als gevolg van de uitvoering van particuliere cultuurtechnische werken in het midden van de jaren zeventig. Deze particuliere cultuurtechnische werken waren het vervolg op de (particuliere) boerenwerken uit de jaren veertig en vijftig, met dien verstande dat de aard van de werken volkomen anders was. De boerenwerken vervielen in het begin van de jaren zestig, toen het accent bij landinrichting vooral kwam te liggen op infrastructurele verbeteringen. In de jaren zestig bereikten ook de investeringen in het kader van de A2-werken hun hoogste niveau.

Figuur 6.2. Reële investeringen in het kader van landinrichting, 1947-1985. Bedragen in mln gld.



Bron: zie bijlage E.

De relatieve betekenis van dit instrument is sedertdien sterk verminderd. Figuur 6.2. laat ten slotte ook de grote betekenis zien die in de jaren vijftig werd toegekend aan de aanvullende werken (scheppen van extra werkgelegenheid). Bij toenemende werkloosheid, zoals in de jaren 1951 en 1957 (jaren van bestedingsbeperking door de overheid), kwam voor de uitvoering van deze werken meer geld beschikbaar.

Als gevolg van bezuinigingen op de rijksbegroting daalde vanaf het begin van de jaren zeventig de toegestane jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte ruilverka-

veling en andere integrale landinrichtingsprojecten. Nog in 1971 was besloten tot handhaving van een uitvoeringsprogramma van 55.000 ha per jaar. In het kader van de ministeriële bezinning op het ruilverkavelingsbeleid na het aantreden van het kabinet Biesheuvel (zie paragraaf 7.2.2.) werd besloten tot het in uitvoering nemen van 90.000 ha in 1973 en 1974 samen. In 1974 werd het uitvoeringsprogramma voor de periode 1975 t/m 1978 vastgesteld op totaal 160.000 ha, hetgeen voor de jaren daarna werd vertaald in een programma van gemiddeld 40.000 ha per jaar. Via 32.000 ha in 1983 werd het programma vanaf 1984 teruggebracht tot een gemiddelde oppervlakte van 36.000 ha per jaar. 30) De bezuinigingen werden behalve door overwegingen van meer algemene aard inzake het terugdringen van de overheidsuitgaven ook ingegeven door twijfel over een efficiënte besteding van de voor ruilverkaveling beschikbare middelen (zie in dit verband hoofdstuk 7).

De toegenomen betekenis van niet-agrarische belangen waarmee bij de inrichting van het landelijk gebied rekening gehouden moest worden, leidde ook tot een verbreding van de in de wet neergelegde doelstelling van landinrichting. De praktijk van de planvoorbereiding en -uitvoering was hierop reeds vooruitgelopen (o.a. SBL-aankopen en toewijzing van kavels aan openbare lichamen op grond van artikel 13 van de Ruilverkavelingswet 1954). De enkelvoudige agrarische doelstelling van de Ruilverkavelingswet 1954 werd in de Landinrichtingswet vervangen door een veel bredere, meervoudige doelstelling, die een nauwe relatie legde tussen landinrichting en ruimtelijke ordening. 31) Eerder al was een bredere doelstelling opgenomen in een tweetal bijzondere wetten, namelijk de Reconstructiewet Midden-Delfland 32) en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën. 33) De Ruilverkavelingswet 1954 was ongeschikt voor het oplossen van de complexe inrichtingsproblematiek van deze gebieden (vgl. Dam, 1986: 16-23).

Nieuwe wetgeving kwam eveneens tot stand op het gebied van de grondpolitiek. De enorme verhoging van de grondprijzen in het midden van de jaren zeventig had ernstige consequenties voor de bedrijfsovername bij generatiewisseling en legde een rem op de mogelijkheden van bedrijfsvergroting. Na de val van het kabinet Den Uyl over de grondpolitiek volgde de pacificatie van de grondpolitiek onder het kabinet Van Agt (zie hierover De Vries, 1989). Ter beteugeling van de grondprijzen werd de Wet Agrarisch Grondverkeer van kracht. 34) Het in deze wet opgenomen instrumentarium van de landbouwkundige toetsing was gericht op indirecte prijsbeheersing: beperking van het aantal vragers op de grondmarkt om zo de prijs van de grond te doen dalen. Door de inmiddels ingezette daling van de grondprijzen werd de landbouwkundige toetsing evenwel niet ingevoerd.

Ook de activiteiten van de overheid op de grondmarkt werden door de grondprijsstijging bemoeilijkt. De aankopen van de SBL in ruilverkavelingen vielen sterk terug, hetgeen aanleiding was het zwaartepunt van de aankoopactiviteiten te verplaatsen naar zo vroeg mogelijk in de voorbereidingsprocedure. 35) Vanwege de stij-

ging van de grondprijzen en vanwege de uitbreiding van taken (aankopen in bufferzones en reservaten) werd de overheidsbijdrage aan de SBL verhoogd. Anderzijds werden mede uit bezuinigingsoverwegingen de taken van de SBL ingeperkt. Een interessante discussie in dit verband was die over de samenhang tussen ruilverkaveling en bedrijfsvergroting. Passend in de toenmalige opvattingen inzake het te voeren landbouwstructuurbeleid in engere zin was in de jaren zestig de grondverwerving in ruilverkavelingen mede gericht op bedrijfsvergroting, zowel van de te verplaatsen als niet te verplaatsen bedrijven. De grond werd bovendien gefinancierd (terugbetaling via de ruilverkavelingsrente; zie hoofdstuk 7). In 1972 werd besloten dat de gronden voor bedrijfsvergroting voortaan contant betaald dienden te worden of dat gebruik gemaakt diende te worden van de Grondbankregelingen, waarbij voor wat betreft de te vergroten bedrijven een relatie werd gelegd met de criteria voor ontwikkelingsbedrijven op basis van Richtlijn 72/159/EG. 36) In 1980 verviel - overigens zeer tegen de zin van het bedrijfsleven - de koppeling tussen ruilverkaveling en bedrijfsvergroting grotendeels, doordat voor nieuwe projecten de grondverwerving door de SBL ten behoeve van de vergroting van niet te verplaatsen bedrijven werd afgeschaft. De betrokken boeren dienden zelf grond te kopen op de grondmarkt. Alleen waar het ging om bedrijfsverplaatsing bleef de koppeling bestaan. 37) Onder druk van bezuinigingen bleek er een verschuiving op te treden in de prioriteit die aan de afzonderlijke doelstellingen werd toegekend. Op de achtergrond speelde hierbij een rol, dat bij de behandeling van de Wet Agrarisch Grondverkeer in de Tweede Kamer aangedrongen was op een zo gering mogelijke bemoeienis van de rijksoverheid met de grondmarkt.

6.3.2. De Moderniseringsrichtlijn 72/159/EG

Inhoud van de richtlijn

De richtlijn had ten doel de structurele voorwaarden te scheppen voor een merkbare verbetering van het inkomen en van de arbeids- en produktieomstandigheden in de landbouw. Om dit doel te bereiken dienden de lidstaten een selectieve steunregeling in te voeren voor landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden. De steun zou worden gegeven op basis van een door het betrokken bedrijfshoofd in te dienen ontwikkelingsplan. Uit dit plan moest blijken dat bij voltooiing ervan het te moderniseren bedrijf in staat zou zijn een arbeidsinkomen te bereiken dat vergelijkbaar was met dat in niet-agrarische sectoren in dezelfde streek. Zowel bedrijven waarvan het vergelijkbare arbeidsinkomen lager was dan het aldus vastgestelde moderniseringsdoel als bedrijven waarvan de handhaving van het inkomen op dit niveau zonder deze maatregelen in gevaar gebracht zou worden, kwamen voor steunverlening in aanmerking. De door de lidstaten in te voeren steunregeling diende het de bedrijven mogelijk te maken de doelstellingen van het ontwikkelingsplan binnen een tijdsduur

van maximaal zes jaar te bereiken. Ingevolge de richtlijn diende deze regeling de volgende maatregelen te omvatten:
a. het prioritair ter beschikking stellen van krachtens de Bedrijfsbeëindigingsrichtlijn 72/160/EG vrijgekomen gronden;
b. investeringssteun in de vorm van rentesubsidies, waarvan werden uitgezonderd de aankoop van grond en van levende varkens, levend pluimvee en mestkalveren (voor de aankoop van andere soorten levend vee mocht alleen de eerste verwerving waarin het ontwikkelingsplan voorzag, in aanmerking worden genomen);
c. borgstellingen.

Het rentesubsidie had betrekking op het gehele bedrag der aangegane lening tot ten hoogste 40.000 rekeneenheden (wat toen overeenkwam met ca. f 145.000,--) per volwaardige arbeidskracht. Het subsidie bedroeg maximaal 5%, met dien verstande dat de rente die ten laste van de begunstigde zou blijven, niet minder dan 3% zou mogen bedragen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ingevolge de richtlijn investeringen in de sector eieren en pluimvee van steunverlening werden uitgesloten, terwijl investeringen in de varkenssector slechts onder bepaalde voorwaarden voor steunverlening in aanmerking kwamen. Deze voorwaarden waren dat de investering niet meer dan 40.000 rekeneenheden mocht bedragen en dat na voltooiing van het ontwikkelingsplan ten minste het equivalent van 35% van de door de varkens verbruikte hoeveelheid veevoeder op het bedrijf kon worden voortgebracht (de zgn. voederclausule).

Naast deze maatregelen ter bevordering van landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden voorzag de richtlijn nog in een aantal andere maatregelen ten behoeve van de landbouwbedrijven, waaronder een bijdrage voor het voeren van een boekhouding en een startpremie voor samenwerkingsvormen. Van belang in dit verband was voorts de mogelijkheid tot steunverlening in de kosten van ruilverkavelings- en irrigatiewerken, dit op voorwaarde dat na voltooiing van de ruilverkaveling of de irrigatie ten minste 40% van de betrokken cultuurgrond zou worden geëxploiteerd door bedrijven met een goedgekeurd ontwikkelingsplan of dat 70% van die grond zou worden geëxploiteerd door bedrijven die beantwoordden aan het in het kader van de richtlijn gestelde moderniseringsdoel (realiseren vergelijkbaar arbeidsinkomen). Op het selectieve karakter van de richtlijn werd een belangrijke uitzondering gemaakt, namelijk door de bepaling dat onder bepaalde voorwaarden ook aan niet-ontwikkelingsbedrijven investeringssteun kon worden verleend, mits ten minste 5% rente ten laste van de begunstigde zou blijven.

De uitgaven van de lidstaten in het kader van de steunverlening kwamen voor 25% in aanmerking voor financiering uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie. Een uitzondering op deze regel werd gemaakt voor onder andere de kosten van de uitvoering van ruilverkavelingswerken. De EOGFL-bijdrage in deze kosten bedroeg maxi-

maal 150 rekeneenheden per ha cultuurgrond die na uitvoering zou worden geëxploiteerd door bedrijven met een goedgekeurd ontwikkelingsplan.

Nationale uitvoeringsmaatregelen

De snelheid waarmee Nederland uitvoering gaf aan de richtlijn mag opmerkelijk heten, gezien de weerstand van ons land in de Raad tegen de steunverlening aan individuele bedrijven. Nederland was de eerste lidstaat die ontwerp-uitvoeringsmaatregelen ter goedkeuring voorlegde aan de Europese Commissie. Reeds op 19 mei 1972, dus amper een maand na aanvaarding van de richtlijn door de Raad, werden deze ontwerpen besproken in een gezamenlijke bijeenkomst van het bestuur van het O&S-fonds en de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling. Natuurlijk drong het bedrijfsleven aan op spoed. Aan de andere kant moet niet uit het oog worden verloren, dat ons land reeds over de institutionele kaders beschikte die voor uitvoering van de richtlijn noodzakelijk waren. Naast het O&S-fonds werden de SBL, de CCC en het Borgstellingsfonds belast met het uitvoeren van onderdelen van de richtlijn. 38)

Ter uitvoering van Richtlijn 72/159/EG stelde het O&S-bestuur op 25 oktober 1972 een tweetal besluiten vast, namelijk het Kaderbesluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden en het Toepassingsbesluit akkerbouw-, veehouderij- en gecombineerde bedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden. Later kwamen ook voor andere sectoren toepassingsbesluiten tot stand. In het Kaderbesluit werden een aantal algemene uitgangspunten en definities ondergebracht, terwijl in de toepassingsbesluiten de specifieke bepalingen voor de afzonderlijke sectoren werden opgenomen. Tot deze gefaseerde werkwijze werd besloten, omdat de uitvoeringsbepalingen niet dadelijk voor alle sectoren beschikbaar waren en men toch zo snel mogelijk met de steunverlening een aanvang wilde maken. 39) In april 1974 werden het Kaderbesluit en de daarop gebaseerde toepassingsbesluiten samengevoegd in het Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden. Dit Bestuursbesluit nr. 125 (BB125) werd nadien nog verscheidene malen herzien.

Een van de voorwaarden om voor rentesubsidie in aanmerking te komen was dat het bedrijf als landbouwbedrijf met ontwikkelingsmogelijkheden moest kunnen worden aangemerkt. Daartoe diende het bedrijf hetzij een arbeidsinkomen per volwaardige arbeidskracht op te leveren dat lager was dan het vergelijkbaar inkomen, hetzij op structurele gronden het gevaar te lopen beneden dit arbeidsinkomen te geraken. Het vergelijkbaar inkomen werd aanvankelijk gesteld op f 400,-- per week bij een arbeidsduur van 2210 uur per jaar, overeenkomend met f 20.800,-- per jaar. De inkomensnorm werd jaarlijks aangepast, laatstelijk in 1983 toen zij werd vastgesteld op f 37.200,--. Bedrijven waarvan het arbeidsinkomen per volwaardige arbeidskracht in de uitgangssituatie ten hoogste 20% meer zou bedragen dan het niveau van het ver-

gelijkbaar inkomen, werden geacht een zodanige structuur te hebben, dat zij als ontwikkelingsbedrijf konden worden aangemerkt (de zgn. bedrijven in de gevarenzone).

Blijkens het ontwikkelingsplan diende het bedrijf ten minste in staat te zijn om per volwaardige arbeidskracht een arbeidsinkomen te bereiken c.q. te handhaven, dat gelijk was aan het vergelijkbaar inkomen. Het ontwikkelingsplan diende onder meer een opgave te bevatten van de voor het bereiken van dit doel (het moderniseringsdoel) te verrichten investeringen. Het rentesubsidie werd verleend over de leningen van erkende bankinstellingen die ten behoeve van de volgende investeringen waren aangegaan:

a. investeringen in bouwwerken, niet zijnde onderhoudswerken, in bedrijfswegen en erfverharding, in utiliteitsvoorzieningen en in perceelsverbeteringen;
b. investeringen ten behoeve van milieuhygiënische voorzieningen;
c. investeringen in kassen en in centrale voorzieningen in het ketelhuis;
d. investeringen in werktuigen;
e. aankoop van rundvee en schapen;
f. investeringen in aanplant van bomen en struiken voor de teelt van andere eetbare vruchten dan appelen, peren en perziken.

Bij bovenstaande investeringscategorieën golden allerlei bijzondere bepalingen. Zo werd het rentesubsidie voor investeringen in de stalling van rundvee op melkveehouderijbedrijven slechts verleend, indien het aantal grootvee-eenheden in redelijke verhouding stond tot de voor voederwinning beschikbare grond, met dien verstande dat het aantal grootvee-eenheden niet meer mocht bedragen dan 4 stuks per ha. Voor investeringen in werktuigen werd het rentesubsidie slechts verleend, indien blijkens het ontwikkelingsplan de capaciteit van de aangeschafte werktuigen zodanig was, dat deze geheel of nagenoeg geheel op het landbouwbedrijf werd benut. Op de overige bijzondere bepalingen wordt in dit verband niet nader ingegaan.

Het rentesubsidie werd verleend voor niet langer dan de duur van de leningen, doch voor ten hoogste:

- 15 jaar (investeringen genoemd onder a en b);
- 10 jaar (investeringen genoemd onder c);
- 6 jaar (investeringen genoemd onder d, e en f).

Voor de investeringen genoemd onder f werd de duur van het rentesubsidie in 1980 gewijzigd in 10 jaar. Het ontwikkelingsplan diende aanvankelijk in maximaal 6 jaar te worden uitgevoerd. Aangezien deze termijn problemen met de financiering van de investeringen opleverde, werd hij na enkele jaren op aandrang van de banken verlaagd tot 3 jaar. Aan bedrijven in de gevarenzone werd conform de voorwaarden van de richtlijn slechts rentesubsidie verleend over 80% van het leningsbedrag.

De subsidiabele leningsbedragen werden aan bepaalde grenzen gebonden; met name de discussies over het maximaal subsidiabele leningsbedrag per bedrijf geven een interessant beeld van de binnen het O&S-bestuur levende opvattingen omtrent de

toepasing van de regeling. Bedoeld bedrag was aanvankelijk gesteld op f 572.500,--. Het rentesubsidie bedroeg 4%. Dit percentage (in plaats van het ingevolge de richtlijn maximaal mogelijke tarief van 5%) vloeide voort uit de overweging dat het niet wenselijk was het rentesubsidie hoger te doen zijn dan maximaal 50% van de rente voor (hypothecaire) leningen. 40) Bovendien was de minister van Financiën sterk gekant tegen de regeling. Hij was van mening dat Nederland op 25 maart 1971 "een zeer belangrijke concessie" had gedaan. Gelet op de sterke stimulans van het stelsel van rentesubsidies op de omvang van de landbouwproduktie was het, aldus de minister, "van het allergrootste belang bij de concrete uitvoering van dit nu eenmaal aanvaarde principe het meest stringente standpunt in te nemen". Hij gaf er de voorkeur aan het rentesubsidie te beperken tot 3% met een maximale looptijd van 6 jaar. 41)

Bij de uitvoering van de regeling bleken de voorwaarden om als ontwikkelingsbedrijf te kunnen worden aangemerkt de differentiële ontwikkeling van de Nederlandse landbouw eerder te versterken dan af te remmen. De indruk bestond, aldus de *Structuurvisie Landbouw* (p. 23), "dat de criteria voor de zg. ontwikkelingsbedrijven te eenzijdig ten gunste van grotere bedrijven werken en te weinig mogelijkheden bieden voor potentiële groeiers". Herbezinning op de toepassing van de richtlijn was dus wenselijk, te meer omdat met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw voorkomen moest worden dat andere lidstaten (die een vergelijkbare ervaring hadden opgedaan) een steeds ruimer gebruik zouden maken van de in de richtlijn geboden mogelijkheid om een - beperktere - nationale steun te geven aan niet-ontwikkelingsbedrijven. Aan het treffen van maatregelen in het kader van de richtlijn moest verre de voorkeur worden gegeven, aldus de *Structuurvisie*. Op grond hiervan werden de uitvoeringsmodaliteiten van de rentesubsidieregeling gewijzigd. Deze wijzigingen beoogden de regeling in sterkere mate te richten op de zgn. middenbedrijven. De toegankelijkheid van de regeling voor bedrijven uit de middengroep werd vergroot door aanpassing van de berekeningsmethode van het arbeidsinkomen per volwaardige arbeidskracht. Door het verlagen van het maximaal subsidiabele leningsbedrag per bedrijf naar f 300.000,-- werd beoogd het rentesubsidie minder ten goede te doen komen aan grote investeerders. Daarnaast zouden door een verhoging van het rentesubsidie over de eerste f 100.000,-- van de subsidiabele lening de kleinere investeerders meer van de regeling kunnen profiteren. Gelet op de beperkte afzetmogelijkheden op de markt werd het rentesubsidie op uitbreidingsinvesteringen voornamelijk beperkt tot de zgn. middenbedrijven. Ten slotte werd de zgn. gevarenzone gesteld op het bedrag van het vergelijkbaar inkomen plus 15% (was 20%). 42) De aangepaste bepalingen werden met ingang van 1 maart 1978 van kracht.

Per 1 oktober 1978 werd een anti-cumulatiebepaling ingevoerd in verband met het van kracht worden van de WIR, die een versterkend effect bleek te hebben op het gebruik van het rentesubsidieregeling. Deze bepaling had overigens slechts een be-

Tabel 6.3. Het maximaal subsidiabele leningsbedrag per bedrijf en het daarop te verlenen rentesubsidie ingevolge de rentesubsidieregeling.

Jaar	Maximaal subsidiabel leningsbedrag per bedrijf (gld)	Waarvan subsidiabel			
		tot ten hoogste		restant	
		bedrag (gld)	rente subs. (%)	bedrag (gld)	rente subs. (%)
1972-1977	572.500	572.500	4,0	-	-
1978 (1/3)	300.000	100.000	5,0	200.000	3,0
1978 (1/10)	180.000 a)	75.000	5,0	105.000	2,0
1982	200.000 a)	85.000	5,0	115.000	2,0
1983	200.000 a)	85.000	3,5	115.000	1,0

a) Na forfaitaire aftrek in verband met WIR-premie.
Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

perkte strekking: het maximaal subsidiabele leningsbedrag per bedrijf werd verlaagd naar f 240.000,--, op welke bedrag een forfaitaire aftrek van 25% in mindering werd gebracht. Het rentesubsidie werd dus slechts verstrekt over een lening van ten hoogste f 180.000,--. De forfaitaire aftrek hield in, dat voortaan op geen enkele wijze nog met enige differentiatie naar investering, regio of bedrijfstak (differentiaties die in het voorgaande buiten beschouwing zijn gebleven) rekening werd gehouden. 43) In 1982 werden het maximaal subsidiabele leningsbedrag verhoogd en de forfaitaire WIR-aftrek verlaagd, terwijl de mogelijkheid om aan jonge agrariërs een - hoger - rentesubsidie te verlenen werd verruimd. In 1983 werd het rentesubsidie verlaagd in verband met de budgettaire problematiek als gevolg van de bezuinigingen op de overheidsuitgaven die ook het O&S-fonds niet ongemoeid lieten. De verschillende bepalingen die in de loop van de tijd van kracht waren zijn samengevat in tabel 6.3.

Met betrekking tot de toepassing van de richtlijn in het kader van ruilverkavelingen kan ten slotte het volgende worden opgemerkt. De CCC besloot voortaan alleen nog de uitvoering van die ruilverkavelingen te bevorderen, waarvan verwacht werd dat na uitvoering de cultuurgrond in overeenstemming met het in de richtlijn genoemde 40%- of 70%-criterium werd geëxploiteerd. Onder een goedgekeurd ontwikkelingsplan (conform het 40%-criterium) werd hierbij niet alleen het plan verstaan, zoals bedoeld in de rentesubsidieregeling van het O&S-fonds, maar ook zgn. individuele ontwikkelingsplannen. Deze individuele plannen dienden te worden gebaseerd op de collectieve verbeteringswerken in het kader van de ruilverkaveling. Voorts dienden de bedrijfsvergrotingsactiviteiten in het kader van ruilverkaveling op het bereiken van de in de richtlijn gestelde doeleinden te worden afgestemd, al werd dit niet gezien als een exclusieve taak van de SBL. 44) De toetsing of aan de in de

Nationale uitvoeringsmaatregelen

Ter uitvoering van Richtlijn 72/160/EG stelde het O&S-bestuur bij besluit van 25 oktober 1972 een nieuwe vergoedingsregeling voor bedrijfsbeëindiging vast. Dit Beëindigingsvergoedingsbesluit (BB103) trad op 15 november 1972 in werking; de bestaande regeling (BB25) werd per gelijke datum ingetrokken. Bij het opstellen van BB103 diende BB25 zoveel mogelijk tot uitgangspunt. In feite werd BB25 slechts aangepast in zoverre dat op grond van de richtlijn noodzakelijk was. 47) Op deze plaats kan daarom worden volstaan met het aangeven van de belangrijkste verschillen van BB103 ten opzichte van BB25.

Nieuw in BB103 was de bepaling dat ook bedrijfshoofden zonder hoofdberoep landbouw onder bepaalde voorwaarden in aanmerking konden komen voor een beëindigingsvergoeding. Dit betrof een vergoeding ineens op basis van de oppervlakte vrijgemaakte cultuurgrond. Bedrijfshoofden die de landbouw als hoofdberoep uitoefenden, kwamen behalve voor deze vergoeding ineens op basis van de vrijgemaakte grond tevens in aanmerking voor een vergoeding ineens op basis van de bedrijfsomvang (personen jonger dan 50 jaar) dan wel voor een maandelijkse waardevaste vergoeding (personen tussen 50 en 65 jaar). Hieruit blijkt dat de leeftijdsgrens om voor een vergoeding in aanmerking te komen, ruimer was dan die van de richtlijn. Voorts werd vastgehouden aan de maandelijkse vergoeding (in plaats van de jaarlijkse vergoeding volgens de richtlijn), omdat deze, naar de ervaring intussen had geleerd, vooral bij de kleinere beëindigers zeer in trek was. Anders dan in BB25 was de maandelijkse vergoeding onafhankelijk van de leeftijd van de beëindiger. Nieuw was uiteraard ook de bepaling dat bij bedrijfsbeëindiging werknemers en medewerkende gezinsleden tussen 50 en 65 jaar onder bepaalde voorwaarden voor een waardevaste maandelijkse vergoeding in aanmerking konden komen.

Het uitgangspunt dat de grond waarop het bedrijfshoofd zijn bedrijf uitoefende, in eigendom moest worden overgedragen aan de SBL, bleef gehandhaafd. Hieraan werd echter toegevoegd, dat binnen ruilverkavelingsgebieden de grondoverdracht aan de SBL ook in de vorm van pacht kon plaatsvinden. De verplichting tot grondoverdracht aan de SBL verviel, indien de grond buiten een ruilverkavelingsgebied gelegen was en de grond in eigendom, pacht of via het vestigen van een zakelijk recht overgedragen werd aan een bedrijfshoofd met een goedgekeurd ontwikkelingsplan in het kader van de rentesubsidieregeling. De mogelijkheid dat de SBL buiten ruilverkavelingsgebieden ontheffing verleende, bleef overigens gehandhaafd.

Evenals BB25 kende BB103 een inkomensgrens waarboven geen vergoeding werd verleend. In het ontwerp-besluit, dat aan de Europese Commissie ter goedkeuring werd voorgelegd, was deze grens gesteld op f 15.000,-- fiscaal zuiver inkomen. De Commissie achtte het verschil tussen deze inkomensgrens en de doelstelling van het ontwikkelingsplan in het kader van de rentesubsidieregeling (f 20.800,--) te groot. Het ging de Commissie hierbij om de haars inziens nauwe samenhang tussen

de beide betrokken richtlijnen. Een van de essentiële grondslagen van beide richtlijnen was immers, aldus de Commissie, de vrije keuze tussen hetzij modernisering, hetzij beëindiging van het bedrijf. Wanneer de inkomensgrens in het kader van de beëindigingsregeling op een aanzienlijk lager niveau zou worden vastgesteld dan de doelstelling van het ontwikkelingsplan, zou volgens de Commissie op gevoelige wijze afbreuk gedaan kunnen worden aan het verwezenlijken van de doelstelling van de richtlijn. 48) Om aan dit bezwaar tegemoet te komen werd de inkomensgrens in BB103 vastgesteld op f 16.000,--.

De samenhang tussen beide richtlijnen was op nog een ander essentieel punt aan de orde. Dit betrof de bestemming van de in het kader van de bedrijfsbeëindiging vrijgemaakte grond. Blijkens de considerans van de richtlijn moest ter verbetering van het landbouwinkomen de oprichting van bedrijven van een passende omvang en structuur worden bevorderd. Om dit doel te bereiken moest voldoende cultuurgrond beschikbaar zijn. De richtlijn zelf bepaalde dat ten minste 85% van de grond ter beschikking diende te komen van ontwikkelingsbedrijven of aan de landbouw diende te worden onttrokken. De bedrijfsbeëindiging stond dus niet op zichzelf, maar werd mede dienstbaar gezien aan de totaliteit van het beleid. In de woorden van de Commissie: "de fundamentele doelstelling van de richtlijn (is) het vrijmaken van voldoende grond voor te moderniseren bedrijven". 49)

Dit koppelingsvoorschrift leverde in de praktijk problemen op. Analoog aan BB25 was in BB103 de bepaling opgenomen, dat de grondoverdracht buiten ruilverkavelingsgebieden tot een duurzame verbetering van de landbouwstructuur moest leiden. Bij de beoordeling hiervan werd vooral gekeken naar de verkavelingssituatie van het te vergroten bedrijf en naar de afstand en ontsluiting van de grond ten opzichte van dat bedrijf. De invoering van de prioriteitsbestemmingen hield dus in, dat bij de beoordeling van de verkavelingssituatie mede in aanmerking moest worden genomen of deze prioriteiten in voldoende mate werden gerealiseerd, wilde men althans voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking komen. In het bestuur werd over deze materie verschillende malen gediscussieerd, zonder evenwel tot een duidelijke standpuntbepaling te komen. 50) In de praktijk raakte de koppeling aan de rentesubsidieregeling op de achtergrond, te meer daar veel potentiële beëindigers grote moeite bleken te hebben een passende bestemming voor hun grond te vinden. Mede als gevolg hiervan is de uitvoering van BB103 vrijwel geheel uit nationale middelen gefinancierd. 51) Bij de beoordeling van individuele gevallen werd vooral gelet op de aspecten verkaveling, afstand en ontsluiting. 52)

BB103 werd in de loop van de tijd verschillende malen gewijzigd. Onder andere werden de inkomensgrens en de vergoedingen op basis van de vrijgemaakte grond en de bedrijfsomvang aangepast. De enige beleidsmatige wijziging van betekenis betrof de introductie in 1975 van de mogelijkheid het bedrijf op termijn te beeindigen. 53) Door deze regeling werd voor bedrijfshoofden ouder dan 50 jaar onder bepaalde

voorwaarden de mogelijkheid geopend om het bedrijf geheel of gedeeltelijk nog maximaal 6 jaar voort te zetten, onder gelijktijdig genot van een gedeeltelijke beëindigingsvergoeding. Hiermee werd beoogd de in de praktijk geconstateerde psychische weerstanden tegen beëindiging in verband met het moeten stoppen van beroepsmatige agrarische activiteiten, te verminderen. De betrokken ondernemer ontving de grond, die aan de SBL moest worden verkocht of verpacht, tijdelijk in bruikleen. Voorts werden verschillende maatregelen genomen om de afbraak van economisch verouderde glasopstanden in het kader van BB42 te stimuleren.

De beëindiging op termijn en de aanpassing c.q. versoepeling van de basisvoorwaarden waren bedoeld om de belangstelling voor bedrijfsbeëindiging te stimuleren. Het gebruik dat van de regeling gemaakt werd, viel namelijk sterk tegen. In paragraaf 6.4.2. wordt hierop nader ingegaan. Als belangrijkste oorzaken van deze tegenvallende belangstelling kunnen worden genoemd de verslechterende werkgelegenheidssituatie buiten de landbouw en de explosieve groei van de grondprijzen. Hierdoor namen vele potentiële beëindigers een afwachtende houding in. In het begin van de jaren tachtig vond in het bestuur een uitgebreide discussie plaats over een mogelijke versterking van de regeling, maar de budgettaire problematiek noopte tot een koerswijziging in tegengestelde richting. Ironisch genoeg werd deze budgettaire problematiek voor een deel veroorzaakt door het naar verhouding grote beslag dat de uitkeringen uit hoofde van de eerste bedrijfsbeëindigingsregeling (BB2) nog steeds op de financiële middelen van het fonds legden. In juni 1983 werd de toepassing van BB103 in zijn oude vorm beperkt tot integrale landinrichtingsgebieden. Daarbuiten stond de regeling nog slechts open voor bedrijfshoofden tussen 55 en 65 jaar, die bovendien alleen in aanmerking kwamen voor een maandelijkse vergoeding. 54) Na het vervallen van Richtlijn 72/160/EG besloot het O&S-fonds BB103 voorshands als nationale regeling (wat zij in feite al was; zie noot 51) voort te zetten.

6.4. Effecten van het beleid

6.4.1. Effecten van het ontwikkelingsbeleid

De effecten van de uitvoering van de rentesubsidieregeling in Nederland zijn onderzocht door Hiddink & Wijnen (1987). Zij baseerden hun onderzoek op de goedgekeurde aanvragen in de periode tussen 15 november 1972 en 1 januari 1985. Dit betrof een totaal van 22.300, zijnde ruim 84% van het aantal in deze periode ingediende aanvragen. Aan de hand van gegevens uit de CBS/LEI-*Landbouwtelling* werd de bedrijfsontwikkeling op langere termijn gevolgd. Op deze plaats wordt volstaan met een kort resumé van hun bevindingen. Voorts wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin.

Uit het onderzoek van Hiddink & Wijnen blijkt, dat van de in 1984 bij de *Landbouwtelling* geregistreerde hoofdberoepsbedrijven 20% beschikte over een goedgekeurd ontwikkelingsplan. Dit aandeel liep per provincie sterk uiteen van 5% (Zeeland) naar 33% (Friesland). Blijkens de leeftijdsverdeling van de aanvragers waren vooral jongeren sterk vertegenwoordigd. Gemeten naar het jaar waarin de aanvraag werd goedgekeurd, was 74% van de aanvragers jonger dan 50 jaar en 45% jonger dan 40 jaar. Ter vergelijking: van alle hoofdberoepers in 1984 was 57% jonger dan 50 jaar en 21% jonger dan 40 jaar.

Ingedeeld naar bedrijfstype had 58% van de goedgekeurde ontwikkelingsplannen betrekking op melkveebedrijven: bedrijven met minstens 60% van de produktie-omvang in de melkveehouderij. Het aandeel van de overige veehouderijbedrijven (inclusief intensieve veehouderij) bedroeg 7% en dat van de akkerbouwbedrijven niet meer dan 3%. Verder had 20% van het aantal plannen betrekking op glastuinbouwbedrijven en 7% op bedrijven met tuinbouw in de open grond. De rest (5%) van de plannen betrof diverse andere bedrijfstypen. Dat de subsidies overwegend ten goede kwamen aan de melkveehouderij en de glastuinbouw hing uiteraard voor een niet gering deel samen met het feit dat de investeringen in de sector eieren en pluimvee van steunverlening waren uitgesloten en de investeringen in de varkenssector aan beperkende voorwaarden waren gebonden (waaronder de voederclausule). Van de in 1984 aanwezige melkveebedrijven ontving ca. 28% rentesubsidie, tegen 45% van het aantal glastuinbouwbedrijven. Voor de overige bedrijfstypen lag dit aandeel aanzienlijk lager. Bij het indienen van de aanvraag had 54% van de bedrijven een omvang van minder dan 180 sbe. In de loop van de tijd steeg het aantal grotere bedrijven (bedrijven met meer dan 180 sbe) dat een beroep op de regeling deed van 40 à 50% naar zo'n 55%. Van de melkveebedrijven waren het vooral de bedrijven met een wat grotere oppervlakte cultuurgrond die een aanvraag hadden ingediend.

De belangrijkste investeringsobjecten in de landbouw waren: de bouw van rundveestallen (bij 91% van de ontwikkelingsplannen in deze sector), de aankoop van werktuigen en machines (86%) en de aankoop van melk- en kalfkoeien (81%). In de tuinbouw ging het vooral om de bouw van glasopstanden (67%) en om de aankoop van werktuigen en machines (44%). De ruim 14.400 rundveestallen (hoofdzakelijk ligboxenstallen; het genoemde aantal betrof ruim 80% van het totale aantal in deze periode gebouwde ligboxenstallen) die met rentesubsidie werden gebouwd, hadden een gemiddelde stalgrootte van 70 grootvee-eenheden. De bouw van deze stallen ging blijkens de ontwikkelingsplannen gepaard met een aanzienlijke uitbreiding van het gemiddelde aantal melkkoeien op de betrokken bedrijven, namelijk van 39 vóór naar 62 na de investering, een stijging derhalve met 59%. Vóór de investering had 78% van de bedrijven minder dan 50 melkkoeien. Na de investering zou de situatie praktisch omgekeerd zijn: 79% had 50 melkkoeien of meer.

Uit de longitudinale analyse bleek, dat de omvang van de rentesubsidiebedrijven gemiddeld meer dan twee keer zo sterk was gegroeid dan de omvang van alle gecontinueerde hoofdberoepsbedrijven. Veruit het sterkst groeiden de melkveebedrijven: de produktie op deze bedrijven groeide met gemiddeld 8,6% per jaar tegen gemiddeld 6,6% per jaar voor alle rentesubsidiebedrijven. In de periode 1971-1982 nam de bedrijfsoppervlakte van de bedrijven met een goedgekeurd ontwikkelingsplan met ruim 4 ha toe: van 15,3 ha naar 19,8 ha. Kleinere bedrijven (in sbe) groeiden het sterkst in oppervlakte, terwijl daarentegen de oppervlakte van de grotere bedrijven slechts weinig toenam. De bedrijven met een goedgekeurd ontwikkelingsplan breidden hun oppervlakte in de periode 1971-1982 uit met in totaal ca. 100.000 ha. In het kader van de ontwikkelingsplannen werd evenwel slechts 2600 ha aangekocht. Overigens kon niet worden aangetoond dat de bedrijven die rentesubsidie ontvingen sterker waren uitgebreid dan de bedrijven die geen rentesubsidie ontvingen. Met name als gevolg van de uitbreiding van de produktie in het kader van het ontwikkelingsplan nam de produktie per arbeidskracht sterk toe. Deze ontwikkeling deed zich vooral voor op de melkveebedrijven.

Op grond van bovenstaande uitkomsten concludeerden Hiddink & Wijnen dat de rentesubsidieregeling in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het vergroten van de concurrentiekracht in met name de sectoren melkveehouderij en glastuinbouw. De regeling werd juist van kracht in een periode waarin in deze sectoren belangrijke ontwikkelingen op gang waren gekomen (bouw van ligboxenstallen, overgang op de teelt van glasbloemen). Hiermee waren omvangrijke investeringen gemoeid, met een door de hoge rentevoet zware rentelast. Het rentesubsidie betekende een aanmerkelijke verlichting van de rentelast en vergemakkelijkte daardoor de investeringen. Hiddink & Wijnen stelden dan ook terecht, dat de rentesubsidieregeling veel ondernemers in staat heeft gesteld hun bedrijf te moderniseren, waartoe zij anders niet of pas veel later in staat geweest zouden zijn. De rentesubsidieregeling heeft in dit opzicht een belangrijke versnelling in de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw teweeg gebracht.

Aan de andere kant laten bovenstaande uitkomsten ook zien, dat de terughoudende opstelling van de Nederlandse overheid vanaf het begin van de jaren zestig om ook in ons land een stelsel van rentesubsidies in te voeren, niet zonder reden was. In feite hebben de ontwikkelingen in de jaren zeventig de tegenstanders van individuele bedrijfssteun achteraf in het gelijk gesteld, met name voor wat betreft de sterke groei van de produktie-omvang en de daarmee gepaard gaande intensivering van het grondgebruik. In hoeverre de regeling ook onrendabele investeringen heeft uitgelokt en daarmee de structurele verandering van de Nederlandse landbouw eerder heeft vertraagd dan bevorderd, valt op grond van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Wel lijkt het aannemelijk dat de regeling het ontstaan van produktie-overschotten, met name in de sector melkveehouderij, mede in de hand heeft gewerkt.

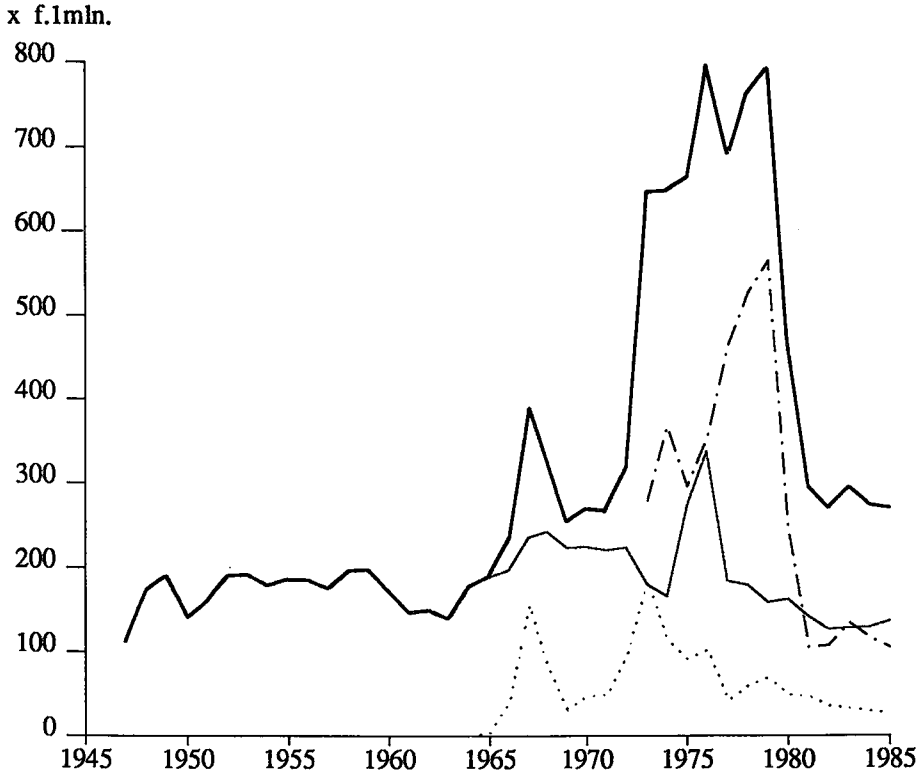
De relatieve betekenis van de rentesubsidieregeling wordt ook duidelijk uit de ontwikkeling van de investeringen in het kader van de ontwikkelingsplannen in relatie tot de bruto-investeringen op alle land- en tuinbouwbedrijven in Nederland. Gemiddeld werd 16% van alle investeringen in de sector landbouw in de periode 1973-1984 gedaan op rentesubsidiebedrijven in het kader van het ontwikkelingsplan. Dit aandeel komt overeen met dat in de produktie-omvang in de beginsituatie. In de glastuinbouw ging het om 17%, wat aanzienlijk lager was dan het aandeel dat deze bedrijven in de produktie-omvang hadden (Hiddink & Wijnen, ibidem: 42-44).

In figuur 6.3. zijn de totale reële investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin in de periode 1947-1985 weergegeven. Tevens zijn de totale investeringen uitgesplitst naar investeringen in het kader van landinrichting (zie figuur 6.2.), investeringen met rentesubsidie en investeringen krachtens de overige ontwikkelingsregelingen van het O&S-fonds. De investeringen in het kader van landinrichting omvatten de investeringen in ruil- en herverkavelingswerken, gemeente- en waterschapswerken, aanvullende werken (werkverruiming) en diverse particuliere werken. De investeringen met rentesubsidie zijn onder andere gedaan in bouwwerken, perceelsverbeteringen, milieuhygiënische voorzieningen, kassen en werktuigen (zie paragraaf 6.3.2.), terwijl de overige investeringen van zeer uiteenlopende aard waren (aanpassingen op bedrijfsniveau, waaronder gebouwen). De aan figuur 6.3. ten grondslag liggende gegevens zijn opgenomen in bijlage E.

Uit figuur 6.3. blijkt tot welk een vloedgolf aan investeringen de verschillende - individuele - subsidieregelingen in de jaren zeventig aanleiding hebben gegeven. In de eerste plaats natuurlijk de rentesubsidieregeling. De investeringen in het kader van deze regeling bereikten in 1978/79 hun top, mede als gevolg van het WIR-effect. Daarna volgde een zeer sterke daling, die door Hiddink & Wijnen (ibidem: 42) aan een zekere verzadiging werd toegeschreven, gegeven het feit dat men maar een keer voor rentesubsidie in aanmerking kon komen. Dit lijkt evenwel slechts een gedeeltelijke verklaring. Aangenomen mag worden dat ook het minder aantrekkelijk worden van de regeling en de verslechterende economische situatie hierop mede van invloed zijn geweest. Het totale investeringsniveau werd voorts sterk beïnvloed door de investeringen in het kader van de particuliere cultuurtechnische werken en door een tweetal pieken in het verloop van de investeringen krachtens de "overige ontwikkelingsregelingen" van het O&S-fonds. Deze pieken hielden verband met de Bijdrageregeling voor ontwikkelingsbedrijven uit 1965 (zie paragraaf 5.2.3.) en met enkele in het begin van de jaren zeventig in het kader van het werkgelegenheidsbeleid van kracht geworden regelingen voor de verbetering van agrarische bedrijfsgebouwen.

Het zou verkeerd zijn de in figuur 6.3. weergegeven investeringen te verwarren met de totale investeringsactiviteit op land- en tuinbouwbedrijven in de periode 1947-1985. Daarbij gaat het uiteraard om veel grotere bedragen, zoals in het voor-

Figuur 6.3. Reële investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985. Bedragen in mln gld.



——— Totale investeringen, waaronder investeringen krachtens:

—·—·· Rentesubsidieregeling

····· Overige ontwikkelingsregelingen

——— Landinrichting

Bron: zie bijlage E.

gaande voor wat betreft de rentesubsidieregeling reeds is aangegeven. Het CBS beschikt wel over gegevens over de investeringen op land- en tuinbouwbedrijven, maar die kunnen niet met figuur 6.3. worden vergeleken, omdat het in de figuur voor een aanzienlijk deel ook gaat om collectieve investeringen in het kader van landinrichting. Wel kan in de figuur een verklaring worden gevonden voor het afwijkende verloop van de investeringsquote in de landbouw ten opzichte van die in het gehele

bedrijfsleven (zie tabel 6.1.). Voorts lijkt het niet onjuist om, aansluitend bij Veerman (zie paragraaf 6.1.), een verband te leggen tussen de groei van de investeringen krachtens de subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin en de explosieve stijging van de grondprijzen in de jaren zeventig. De door de rentesubsidieregeling gestimuleerde versnelling van de bedrijfsontwikkeling deed de schaarste aan landbouwgrond voor bedrijfsvergroting toenemen. Enerzijds leidde dit tot een versnelde intensivering van het grondgebruik, anderzijds werd hierdoor een sterke stijging van de grondprijzen uitgelokt. Het spreekt vanzelf dat ook de bedrijven die niet van de rentesubsidieregeling profiteerden met deze grondprijsstijging werden geconfronteerd.

6.4.2. Effecten van het bedrijfsbeëindigingsbeleid

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre BB103 aan zijn doel heeft beantwoord, wordt dezelfde aanpak gevolgd als in paragraaf 5.4. Deze houdt in dat de bedrijfsbeëindiging in het kader van het O&S-fonds wordt vergeleken met de totale bedrijfsbeëindiging in dezelfde periode. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen, dat de bedrijfsbeëindigingsactiviteiten van het fonds tot doel hadden grond vrij te maken voor de oppervlaktevergroting van landbouwbedrijven. In dat verband wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de koppeling met de rentesubsidieregeling.

Zoals vermeld in paragraaf 6.3.3. viel de belangstelling voor de regeling sterk tegen. Vanaf 15 november 1972, de datum waarop de regeling van kracht werd, tot 31 december 1985 werden 3858 aanvragen voor een beëindigingsvergoeding ingediend. De eerste paar jaar bedroeg het aantal aanvragen gemiddeld nog zo'n 40 à 50 per maand. Daarna daalde het tot een gemiddelde van 20 à 30 aanvragen per maand, terwijl er na 1982 gemiddeld minder dan 10 aanvragen per maand werden ingediend. Eind 1985 waren in totaal 2024 overeenkomsten afgesloten. Dit aantal is gelijk aan 52% van het aantal ingediende aanvragen, welk percentage overeen komt met dat van de regelingen uit de jaren zestig (BB2 en BB25). Ruim een kwart van de aanvragen werd vervallen verklaard c.q. ingetrokken door de aanvrager. De effecten van de sanering worden beoordeeld op basis van het zojuist genoemde aantal overeenkomsten. De eerste overeenkomsten werden begin 1974 afgesloten. De beëindiging op termijn blijft in het vervolg van deze paragraaf buiten beschouwing, omdat van deze mogelijkheid tot bedrijfsbeëindiging nauwelijks gebruik is gemaakt. In de betrokken periode zijn niet meer dan 49 overeenkomsten afgesloten.

In tabel 6.4. zijn de overeenkomsten ingedeeld naar de leeftijd van de beëindigde ondernemers en naar de bedrijfsgrootteklasse van de beëindigde bedrijven. Uit de tabel blijkt dat 35% van de beëindigers jonger was dan 50 jaar en 80% jonger dan 60 jaar. Aangenomen mag worden dat deze beëindigers er merendeels in geslaagd zijn ander werk te vinden. Op de vraag in hoeverre er sprake was van vervroeging

Tabel 6.4. Aantal overeenkomsten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds naar leeftijd van de beëindigde ondernemers en bedrijfsgrootteklasse van de beëindigde bedrijven, 1974-1985.

Leeftijdscategorie	Bedrijfsgrootteklasse (ha)						
	< 1	1-5	5-7	7-10	>10	totaal	in %
Jonger dan 50 jaar	273	310	17	21	86	707	35
50-60 jaar	263	305	46	74	232	920	45
60-65 jaar	130	126	16	27	82	381	19
Ouder dan 65 jaar	7	5	1	-	3	16	1
Totaal	673	746	80	122	403	2024	100
In %	33	37	4	6	20	100	

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

van de bedrijfsbeëindiging op grond van de regeling, kan wegens gebrek aan gegevens geen antwoord worden gegeven. Uit de tabel blijkt verder, dat het overgrote deel (70%) van de beëindigde bedrijven kleiner was dan 5 ha. Dit hing samen met de koppeling van de afbraakregeling voor economisch verouderde glasopstanden (BB42) aan BB103. Tussen 1975 en 1983 werd het gebruik van BB42 door diverse maatregelen sterk gestimuleerd (onder andere door partiële glasafbraak mogelijk te maken, d.w.z. los van bedrijfsbeëindiging). Van de 2024 beëindigde bedrijven waren er 1376 (d.i. 68%) een tuinbouwbedrijf met een gemiddelde oppervlakte van 1,20 ha. Van deze 1376 bedrijven hadden 502 bedrijven alleen tuinbouw onder glas en 620 bedrijven zowel tuinbouw onder glas als tuinbouw in de open grond. Om budgettaire redenen werd BB42 in 1983 geschorst.

Uit de LEI/CBS-*Landbouwcijfers* kan worden afgeleid, dat in de periode 1974-1985 het aantal bedrijven > 0,01 ha met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder en tuinbouwer verminderde van 132.704 (meitelling 1975) naar 106.268 (meitelling 1986), een daling dus met bijna 26.500 bedrijven. Het aandeel hierin van de 2024 bedrijfsbeëindigingen krachtens BB103 is gering, namelijk niet meer dan 7,6%, hetgeen aanzienlijk lager is dan de 21% op grond van de drie voorgaande regelingen (zie paragraaf 5.4.1.). Indien de cijfers worden uitgesplitst naar hoofdberoep ontstaat een geheel ander beeld. Van de tussen 1974 en 1985 beëindigde ondernemers met hoofdberoep tuinbouwer deed 34% een beroep op BB103 (al dan niet in samenhang met BB42), terwijl het van de in dezelfde periode beëindigde ondernemers met hoofdberoep akkerbouwer/veehouder om nog geen 3% ging. Hierbij is weer afgezien van regionale verschillen en van verschillen als gevolg van het van jaar op jaar wisselende aantal overeenkomsten. Voorts zijn hier alleen hoofdberoepers in beschouwing genomen. Ofschoon de regeling ook openstond voor nevenberoepers hebben

Tabel 6.5. Oppervlakte overgedragen grond en verwerving door derden krachtens de bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds, 1974-1985.

Aard van de verwervende bedrijven	Oppervlakte overgedragen grond		Aantal overdr.	Opp./ overdr. (ha)
	ha	in %		
Aan landbouwbedrijven voor bedrijfsvergroting	6582	66	2249	2,93
Aan SBL/BBL	3035	31	572	5,30
Voor niet-agrarische doeleinden a)	309	3	268	1,15
Totaal	9926	100	3089	3,21

a) Aan publiekrechtelijke lichamen en particulieren.
Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

die er hoegenaamd geen gebruik van gemaakt. 55) Omtrent de arbeidsbezetting van de beëindigde bedrijven zijn geen gegevens bekend.

Tabel 6.5. laat zien dat door toepassing van BB103 in de periode 1974-1985 in totaal 9926 ha cultuurgrond is vrijgekomen. Van deze oppervlakte werd 66% overgedragen aan landbouwbedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting, 31% werd overgedragen aan de SBL/BBL en 3% aan publiekrechtelijke lichamen en particulieren ten behoeve van niet-agrarische doeleinden. Deze percentages komen nagenoeg overeen met die voor de vroegere regelingen. Aangenomen mag worden dat ook nu de grondoverdrachten aan SBL/BBL vrijwel uitsluitend plaatsvonden binnen landinrichtingsprojecten. De bijdrage aan het realiseren van de taakstelling voor de grondverwerving in deze projecten was evenwel aanzienlijk geringer. De taakstelling kan worden geraamd op in totaal zo'n 45.300 ha, waarvan 29.900 ha (66%) bestemd was voor bedrijfsvergroting inclusief landmetershectaren en 15.400 ha (34%) voor niet-agrarische doeleinden. 56) Ervan uitgaande dat inclusief incidentele verwervingen buiten landinrichtingsgebieden in totaal 3350 ha aan SBL/BBL werd overgedragen, kan worden geconcludeerd dat de grondverwerving via het O&S-fonds niet meer omvatte dan ca. 7% van de totale taakstelling.

Tabel 6.6. ten slotte geeft een beeld van de grondoverdrachten aan bestaande bedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting. Het grote aantal verwervingen in de grootteklassen < 2 ha door bedrijven met een oppervlakte vóór vergroting van minder dan 5 ha wijst weer op het grote aandeel tuinbouwbedrijven. Voorts wijst de tabel op een positieve relatie tussen de oppervlakte overgedragen grond en de oppervlakte van het verwervende bedrijf vóór vergroting.

Uit het voorgaande blijkt dat de bijdrage van BB103 aan de structurele ontwikkeling van de Nederlandse landbouw bijzonder gering is geweest. In de tuinbouw

Tabel 6.6. Grondoverdrachten krachtens de bedrijfsbeëindigingsregeling van het O&S-fonds aan bestaande bedrijven ten behoeve van bedrijfsvergroting, 1974-1985.

Grootteklasse vóór vergroting (ha)	Aantal overdr.	In %	Aantal verwervingen in grootteklasse (ha)				
			<1	1 - 2	2 - 3	3 - 5	> 5
< 5	927	41	588	275	40	12	12
5 - 10	195	9	70	61	19	27	18
10 -20	416	18	93	104	57	58	104
> 20	711	32	115	142	93	127	234
Totaal	2249	100	866	582	209	224	368

Bron: Jaarverslagen O&S-fonds.

was het effect waarschijnlijk groter, al speelde daarbij de samenhang met de glasafbraakregeling (BB42) een rol van betekenis. 57) Van de beoogde grondoverdracht aan ontwikkelingsbedrijven kwam weinig terecht. In paragraaf 6.4.1. is reeds gewezen op de zeer geringe grondaankopen in het kader van de ontwikkelingsplannen vergeleken met de totale oppervlaktevergroting van de ontwikkelingsbedrijven. Voorts bleek in de praktijk de grondoverdracht aan deze bedrijven nauwelijks mogelijk (moeilijkheden bij het vinden van een geschikte kandidaat). Vermoedelijk zijn op dit punt alleen in ruilverkavelingsverband gunstige resultaten geboekt.

6.5. Samenvatting en conclusie

De structurele ontwikkeling van de landbouw in de jaren zeventig en begin jaren tachtig vond plaats in een situatie van stagnerende economische groei en sterk stijgende werkloosheid. De ontwikkeling werd gekenmerkt door een versneld toenemende intensivering en specialisatie, mede als gevolg van de voortdurende stijging van de bewerkingscapaciteit per man. Het tempo van afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw liep sterk terug. De gemiddelde omvang van de bedrijven nam fors toe, vooral in de intensieve, weinig grondgebonden sectoren. De intensivering van het grondgebruik en de uitvoering van cultuurtechnische werken riepen bezwaren op uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud. Daarnaast stelden milieukwaliteitseisen grenzen aan de agrarische ontwikkeling, met name in de jaren tachtig.

De veranderingen in de omgevingsfactoren gaven aanleiding tot het opnieuw formuleren van de uitgangspunten en doelstellingen van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Het beleid bleef afgestemd op continuïteit en groei, maar alleen selectieve groei was aanvaardbaar. Het laatstgenoemde uitgangspunt had met name betekenis voor het beleid met betrekking tot de inrichting en het beheer van de landelijke

gebieden. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in een verbreding van de doelstelling van landinrichting. Voor het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de individuele bedrijven had het uitgangspunt inzake selectieve groei geen of nauwelijks betekenis.

In dit hoofdstuk stonden de ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid en de uitvoering van de in 1972 vastgestelde Europese structuurrichtlijnen inzake modernisering van landbouwbedrijven respectievelijk bedrijfsbeëindiging in Nederland centraal. In tegenstelling tot het markt- en prijsbeleid is het structuurbeleid grotendeels het domein van de nationale regeringen van de lidstaten gebleven. Pogingen om ook het structuurbeleid een centrale plaats te geven in het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn telkens mislukt. Ook van de oorspronkelijke ideeën van het Plan-Mansholt was weinig terug te vinden in de uiteindelijke structuurrichtlijnen. Bij de besluitvorming in de Raad over deze richtlijnen trok de Nederlandse regering haar bezwaren tegen steunverlening aan individuele bedrijven in en kreeg in ruil daarvoor de toezegging dat ook het Nederlandse ruilverkavelingsprogramma onder bepaalde voorwaarden deel zou kunnen uitmaken van het moderniseringsprogramma.

Uit de analyse van de uitvoering van de richtlijnen in Nederland bleek onder andere dat de koppeling tussen beide richtlijnen nauwelijks uitvoerbaar was. Deze koppeling hield in, dat de door middel van bedrijfsbeëindiging vrijkomende grond bij voorrang aan ontwikkelingsbedrijven diende te worden overgedragen. Dit koppelingsvoorschrift was een van de weinige punten in de richtlijnen die van de oorspronkelijke filosofie van het Plan-Mansholt waren overgebleven. De uitvoering van Moderniseringsrichtlijn 72/159/EG leidde in Nederland tot een vloedgolf aan investeringen, waaraan ook door andere - individuele - subsidieregelingen werd bijgedragen (met name de regeling particuliere cultuurtechnische werken). De bijdrage van de uitvoering van de Bedrijfsbeëindigingsrichtlijn 72/160/EG aan de structurele ontwikkeling van de Nederlandse landbouw is bijzonder gering geweest.

7. SUBSIDIËRING EN FINANCIERING VAN RUILVERKAVELINGEN

In de voorgaande hoofdstukken is veel aandacht besteed aan de besluitvorming over de instrumenten van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Daarbij is het subsidiebeleid enigszins in de schaduw gebleven. Subsidies hebben zich een vanzelfsprekende plaats verworven waar het gaat om het realiseren van het overheidsbeleid. Toch roept het gebruik ervan vragen op, vragen die onder andere te maken hebben met de effectiviteit van de subsidies en met de beheersing van de subsidie-uitgaven. Een bijzonder aspect, waar in het algemeen weinig aandacht aan besteed wordt, is de besluitvorming over de hoogte van de subsidies als onderdeel van de beleidsbepaling.

Het subsidiebeleid in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin is het onderwerp van dit hoofdstuk. Door het grote aantal, vaak uiteenlopende subsidieregelingen dat er in de loop van de tijd geweest is, is het echter onmogelijk om over "het" subsidiebeleid te spreken. Dit maakt een nadere afbakening van het onderwerp noodzakelijk. Deze verloopt in twee stappen. De eerste is dat het onderzoek wordt beperkt tot de subsidies voor de op structuurverbetering gerichte investeringen, waarbij onder investeringen de uitgaven die leiden tot de vorming van kapitaalgoederen worden verstaan. 1) Deze investeringssubsidies brengen een wijziging in de relatieve prijzen van de produktiefactoren teweeg en beïnvloeden langs die weg de investeringsbeslissingen van ondernemers. Uitgaande van vorenstaande omschrijving omvatten de investeringssubsidies in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin de subsidies in het kader van landinrichting en die in het kader van het bedrijfsontwikkelingsbeleid. 2) De vergoedingen voor bedrijfsbeëindiging vormen een grensgeval. Wanneer de vrijkomende grond voor bedrijfsvergroting wordt aangewend, worden daarmee vaak nieuwe investeringen uitgelokt. Het is echter moeilijk om aan te geven in welke mate die investeringen ook daadwerkelijk verricht zullen worden. Voor de ontvanger van de vergoedingen gaat het om een vast inkomensbestanddeel. Om die reden worden deze vergoedingen hier niet als investeringssubsidies maar als inkomenssubsidies opgevat. Ook de geldstromen die met het aankopen, het tijdelijk beheren en het verkopen van gronden gemoeid zijn, leiden niet rechtstreeks tot de vorming van kapitaalgoederen; zij worden hier evenmin opgevat als investeringssubsidies.

De tweede beperking is dat in dit hoofdstuk alleen de subsidies voor de uitvoering van ruilverkavelingswerken worden behandeld. Dit is gedaan om de volgende redenen. In de eerste plaats was het subsidiebeleid voor ruilverkavelingen in de gehele onderzoeksperiode van toepassing. Dit biedt de mogelijkheid om veranderingen in het subsidiebeleid in de loop van de tijd te analyseren. In de tweede plaats werden de ruilverkavelingssubsidies, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de subsidies in het kader van de O&S-regelingen, niet door besluitvorming in EG-verband beïnvloed.

Weliswaar was er in de periode 1964-1985 medefinanciering van de EG, maar de hierbij gestelde voorwaarden lieten de nationale regels voor de ruilverkavelingssubsidies onverlet. De subsidies werden dus bepaald op grond van een nationale afweging. Een beperking tot juist deze subsidies spoort goed met de invalshoek van deze studie.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de veranderingen in de uitvoeringskosten van ruilverkavelingen, alsook op de ontwikkeling van de rijksbijdrage in deze kosten. Inzicht hierin dient als achtergrond bij de bestudering van de subsidie- en financieringsregelingen voor ruilverkavelingen in paragraaf 7.2.

7.1. De uitvoeringskosten van ruilverkavelingen

De ontwikkeling van de uitvoeringskosten van ruilverkavelingswerken en van de gemiddelde rijksbijdrage in deze kosten is weergegeven in tabel 7.1. De aan deze tabel ten grondslag liggende gegevens en berekeningen zijn opgenomen in bijlage F. De tabel heeft niet alleen betrekking op de agrarische aspecten van ruilverkaveling maar ook op de niet-agrarische aspecten daarvan.

Uit de tabel blijkt dat de nominale uitvoeringskosten per ha in 30 jaar meer dan vernegenvoudigden. In reële termen was de stijging veel minder groot; de reële uitvoeringskosten blijken in de loop van de jaren zeventig zelfs enigszins te zijn gedaald. De gemiddelde rijksbijdrage (= subsidie) daalde van 73,9% in de periode 1949-1951 naar 61,1% in de periode 1979-1981. Bij de tabel moet in aanmerking genomen worden, dat de stijging van de begrote uitvoeringskosten per ha in de jaren vijftig niet gelijkmatig plaatsvond. In de tabel komt niet tot uitdrukking dat de kosten eerst zeer sterk stegen en vervolgens daalden. Zoals bekend werd in het *Meerjarenplan voor ruilverkaveling* uitgegaan van een bedrag van f 3400,-- per ha. Dit bedrag was afgeleid uit de stemmingsbegrotingen van de in 1956 en 1957 in uitvoering genomen ruilverkavelingen. De daling van de begrote uitvoeringskosten per ha speelde een rol van betekenis in de regeringsbeslissing over het Meerjarenplan (zie paragraaf 4.4.3.). Vergelijkbare schommelingen hebben zich in de jaren zestig en zeventig niet voorgedaan.

Uit de verzamelde gegevens kunnen ook de veranderingen die in de loop van de tijd in de verdeling van de uitvoeringskosten over de afzonderlijke planonderdelen zijn opgetreden, worden afgeleid. De onderzoeksresultaten zijn weergegeven in vier cirkeldiagrammen, een voor elk van de in beschouwing genomen perioden (figuur 7.1.). De diagrammen weerspiegelen de evolutie van het instrument ruilverkaveling in de loop van de tijd, wat met name tot uitdrukking komt in de ontwikkeling van het relatieve aandeel van de kosten van recreatieve en landschappelijke voorzieningen (met inbegrip van de kosten van de te handhaven natuurwetenschappelijke waarden). Het eerste diagram geeft een kenmerkend beeld van de inhoud van de ruilverkave-

Tabel 7.1. Ontwikkeling uitvoeringskosten ruilverkaveling volgens begroting, 1949/51-1979/81.

Periode	Totale uitv. kosten (in mln gld) a)	Totale opp. b) (x 1000 ha)	Uitv. kosten (gld per ha)	Rijksbijdrage gld per ha	Rijksbijdrage in %	Index uitv. kosten nominaal	Index uitv. kosten reëel c)
1949-1951	49,4	56,0	880	650	73,9	100	100
1959-1961	343,6	131,2	2620	1800	68,7	300	180
1969-1971	820,3	160,6	5110	3335	65,3	580	280
1979-1981	1119,9	135,0	8300	5070	61,1	940	260

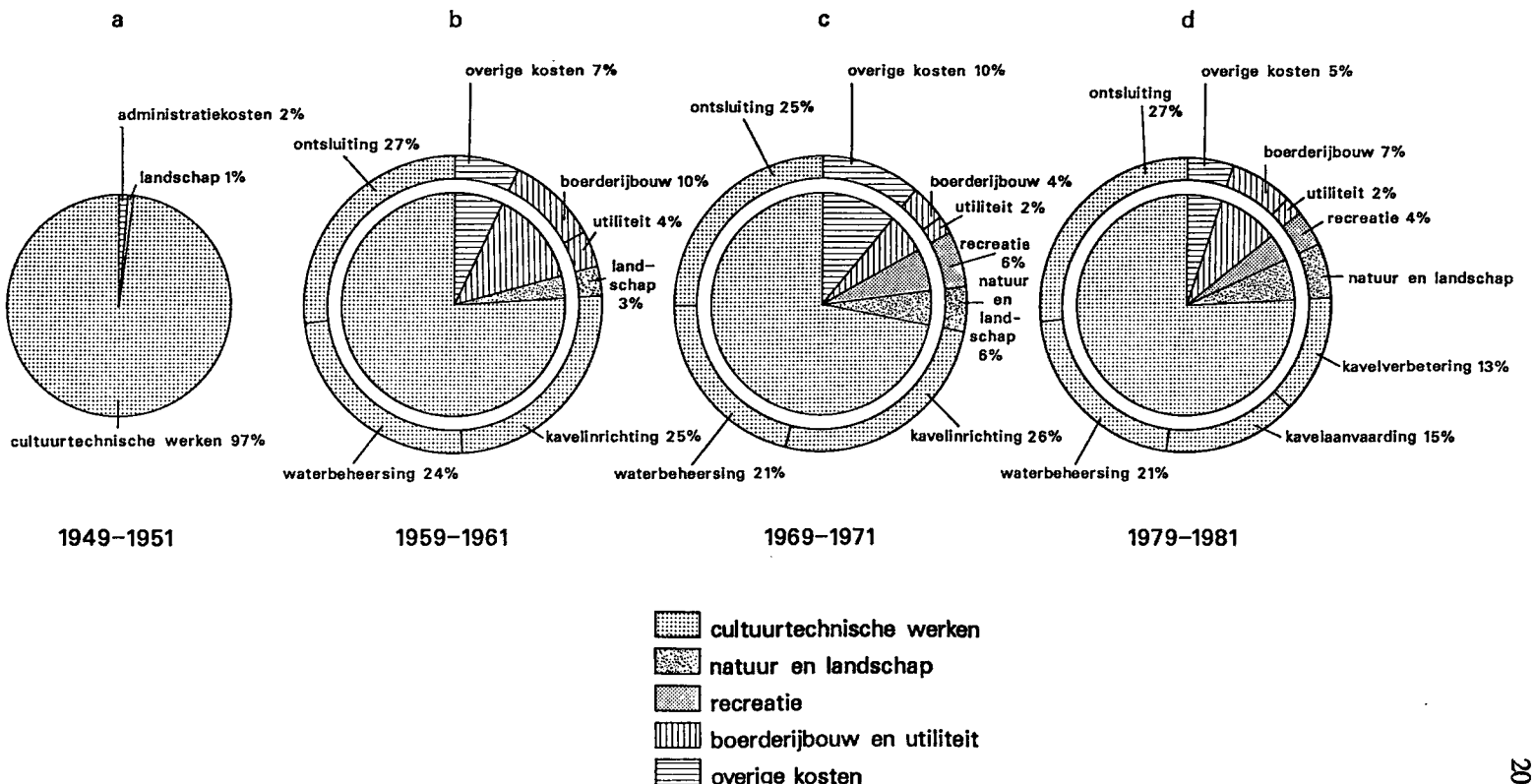
a) Som van de uitvoeringskosten gedurende de gehele periode, exclusief kosten ambtelijke diensten.
b) Totale in de desbetreffende periode gestemde oppervlakte; oppervlakte bij stemming.
c) Gedefleerd met de prijsindex van GWW-werken (zie bijlage A).
Bron: zie bijlage F.

ling oude stijl, die vrijwel uitsluitend de uitvoering van cultuurtechnische werken omvatte. Afgezien van de administratiekosten werd daarnaast slechts 1% van de totale kosten besteed aan het compenseren van beplantingen die door het uitvoeren van de cultuurtechnische werken verloren waren gegaan. In het tweede diagram is de ruilverkaveling nieuwe stijl volledig zichtbaar. Het derde diagram laat de ruilverkaveling als *multiple purpose* project zien. Het relatieve aandeel van boerderijbouw (inclusief utiliteit) in de totale kosten was sterk afgenomen. Anderzijds bestond er grotere aandacht bij de planvorming voor recreatie, natuur en landschap. Het in het vierde diagram gegeven beeld van de integrale landinrichting wijkt hier niet veel van af.

Het valt op dat het relatieve aandeel van de cultuurtechnische werken in de totale begrote kosten sedert het einde van de jaren vijftig met ca. 75% vrijwel constant is gebleven. Dit geldt ook voor de relatieve aandelen van de werken ten behoeve van de ontsluiting, de waterbeheersing en de kavelinrichting. Op grond hiervan lijkt de conclusie gewettigd, dat de desbetreffende diagrammen ook een redelijk betrouwbaar beeld geven van het aandeel van de cultuurtechnische werken in de werkelijke uitvoeringskosten van de ruilverkavelingen. Deze conclusie geldt niet voor diagram 7.1.a., dat alleen een beeld geeft van de planvoorbereiding in de periode 1949-1951. Tijdens de uitvoering van de desbetreffende projecten werden tal van planwijzigingen doorgevoerd, die nauw samenhingen met het in zwang komen van de ruilverkaveling nieuwe stijl in het begin van de jaren vijftig. De CCC bekrachtigde dit beleid in oktober 1956 met het goedkeuren van de *Nota inzake het ruilverkavelingsbeleid* (vgl. paragraaf 4.3.).

Ten slotte moet worden opgemerkt, dat voorgaande analyse van de begrote uitvoeringskosten van ruilverkaveling weliswaar een beeld geeft van de ontwikke-

Figuur 7.1. VERDELING UITVOERINGSKOSTEN VAN RUILVERKAVELINGEN VOLGENS BEGROTING



ling van de ruilverkavelingsplannen in de loop van de tijd, maar dat dit beeld verre van volledig is. De inhoud van de plannen (bijvoorbeeld de dimensionering van wegen en waterlopen) en de wijze van voorbereiding en uitvoering, ondergingen diepgaande veranderingen die niet in de hier gepresenteerde cijfers tot uitdrukking komen. De cijfers geven evenmin inzicht in de grote betekenis van grondaankopen voor het realiseren verschillende doeleinden van ruilverkaveling. De ruilverkavelingsplannen werden in belangrijke mate mede op het welslagen van deze grondaankopen afgestemd. Oosterbaan (1981) maakte een vergelijking tussen ruilverkavelingsplannen die in dezelfde streek, doch met een tijdsverschil van enkele decennia in uitvoering waren genomen. Dit leverde interessant materiaal op met betrekking tot de veranderende inhoud van de plannen. Aangezien in dit hoofdstuk de financiële aspecten van ruilverkaveling centraal staan, wordt hierop niet verder ingegaan.

7.2. Subsidie- en financieringsregelingen

7.2.1. Wettelijk kader

De subsidie- en financieringsregelingen voor ruilverkavelingswerken hebben in de loop van de tijd tal van - soms ingrijpende - wijzigingen ondergaan. De wijzigingen zijn slechts ten dele terug te vinden in wettelijke bepalingen, omdat de opeenvolgende ruilverkavelingswetten zich op dit punt beperkten tot het vastleggen van de hoofdlijnen. Voor een bespreking van deze hoofdlijnen kan worden uitgegaan van de Ruilverkavelingswet 1954. De bepalingen van deze wet inzake de kosten van ruilverkaveling stemden mutatis mutandis overeen met die van de wetten van 1924 en 1938, en zijn vrijwel gelijkluidend opgenomen in de huidige Landinrichtingswet. Niettemin waren er ook enkele belangrijke verschillen.

Het systeem van de Ruilverkavelingswet 1954 was gebaseerd op het principe dat de kosten van ruilverkaveling geheel door de eigenaren van de tot het ruilverkavelingsblok behorende onroerende goederen dienden te worden gedragen. Hiervan werden uitgezonderd de ingevolge artikel 115 van de wet ten laste van het Rijk komende kosten, waaronder de kosten van de CCC, van het Kadaster en van het bijeenroepen en houden van vergaderingen. Artikel 115, gelezen in samenhang met artikel 3, eerste lid van de wet, bracht ook de kosten van de door CD/LD aan de CCC verleende bijstand ten laste van het Rijk. Alle overige kosten, voor zover niet door subsidie gedekt, kwamen ten laste van de eigenaren; deze kosten werden uit 's Rijks kas voorgeschoten volgens een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen regeling (artikel 116). Hierbij moet worden opgemerkt, dat in de wetten van 1924 en 1938 alleen de voorschotregeling was opgenomen. Ten tijde van het van kracht worden van deze wetten werden nog geen subsidies verstrekt op investeringen in het ka-

der van ruilverkaveling. Overigens is de in artikel 116 bedoelde algemene maatregel van bestuur nooit tot stand gekomen, ook niet op basis van de wetten van 1924 en 1938. Hieraan bestond uit een oogpunt van flexibiliteit geen behoefte. 3)

De in artikel 116 bedoelde kosten werden omgeslagen over de kavels naar de mate van het nut, dat de ruilverkaveling voor de eigenaren had gehad (artikel 117). De bepaling van het nut geschiedde op grond van de schatting van de verandering van de waarde van iedere kavel als gevolg van de ruilverkaveling. Deze zgn. tweede schatting - volgend op de eerste schatting: het vaststellen van de waarde per ha, als grondslag voor de toedeling - vormde een belangrijke, want principiële wijziging ten opzichte van de wetten van 1924 en 1938. Volgens de bepalingen van deze wetten werden de hierboven bedoelde kosten over de kavels omgeslagen naar hun *grootte*. Op de met de tweede schatting samenhangende vraagstukken zal in dit kader niet verder worden ingegaan. Artikel 118 ten slotte bepaalde, dat op de toegedeelde kavels onder de naam "ruilverkavelingsrente" een schuldplichtigheid ten behoeve van het Rijk rustte. De hoogte van deze "rente" - in feite een annuïteit, bestaande uit een aflossingsbestanddeel en een interestbestanddeel - was vastgelegd in artikel 119 juncto artikel 121. De eerste aanslag voor de ruilverkavelingsrente werd ingevolge artikel 121 uitgeschreven in het jaar, volgend op dat, waarin het bedrag der rente in de kadastrale legger werd aangetekend (dit is de administratieve afsluiting van de ruilverkaveling).

Op basis van de wet kunnen dus verschillende vormen van financiële betrokkenheid van het Rijk bij ruilverkaveling worden onderscheiden: subsidies in natura (gratis ambtelijke diensten), kapitaalsubsidies en financieringssteun (rentesubsidies). De kapitaalsubsidies vormen samen de rijksbijdrage in de kosten van ruilverkaveling. Het totale rijksaandeel in de kosten is aanzienlijk groter. Dit omvat behalve de rijksbijdrage ook de voorfinanciering van (een deel van) de niet door subsidie gedekte kosten. Via de voorschotregeling ontvangen de eigenaren een - verkapt - rentesubsidie en wel op twee manieren. In de eerste plaats doordat zij geen rente hoeven te betalen gedurende de periode tussen het moment van betaling van de werken door het Rijk en het moment dat met terugbetaling van de daaruit voortvloeiende kapitaalschuld wordt aangevangen (i.c. de eerste annuïteit van de ruilverkavelingsrente). In de tweede plaats ontvangen de eigenaren een rentesubsidie over de kapitaalschuld, indien en voor zover de rentevoet, op grond waarvan de ruilverkavelingsrente berekend wordt, lager is dan de marktrente. In dat geval is de voorfinanciering gelijk aan het verstrekken door de overheid van een laag rentende lening aan de eigenaren; de overheid neemt een deel van de rentelast voor haar rekening. In de rijksbegroting komt wel de voorfinanciering tot uitdrukking, maar niet het daarin verscholen rentesubsidie.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de kapitaalsubsidies. De rentesubsidies komen in paragraaf 7.2.3. aan de orde, waarbij met name aan de ruilverka-

velingsrente aandacht besteed zal worden. De subsidies in natura blijven verder buiten beschouwing, evenals de zgn. bijdragen derden, waartoe onder andere behoren de bijdragen voor het realiseren van extra voorzieningen op verzoek van deze derden of de vergoedingen voor het behartigen van bepaalde specifieke belangen door de normale ruilverkavelingswerken, zoals bijvoorbeeld het opheffen van spoorwegovergangen. In het navolgende zal het accent overwegend liggen op de subsidies voor het verbeteren van de externe produktieomstandigheden van de landbouw.

Over de financiële bepalingen van de Herverkavelingswet Walcheren, de Herverkavelingswet Noodgebieden, de Reconstructiewet Midden-Delfland en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, kan tot slot van deze paragraaf het volgende worden opgemerkt. Het systeem van deze wetten is voor wat betreft de kosten precies het tegenovergestelde van dat van de ruilverkavelingswetten. Alle kosten van herverkaveling respectievelijk reconstructie en herinrichting zijn ten laste van het Rijk gebracht, omdat deze projecten in feite door de overheid bij wet zijn opgelegd; waardestijgingen, dat wil zeggen een positief verschil tussen de waarde van inbreng en toedeling kunnen door het Rijk op de desbetreffende eigenaren worden verhaald. De ervaringen die hiermee in de herverkaveling Walcheren zijn opgedaan, hebben geleid tot de introductie van het systeem van tweede schatting in de Ruilverkavelingswet 1954. De werken in het kader van de reconstructie Midden-Delfland en de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën worden gesubsidieerd volgens de vigerende subsidie- en financieringsregeling voor landinrichtingsprojecten. De ten laste van de eigenaren komende kosten zullen te zijner tijd worden omgeslagen over de kavels naar de mate van het nut, dat de reconstructie subs. de herinrichting voor de eigenaren heeft gehad.

7.2.2. Kapitaalsubsidies

Investeren en subsidiëren

Het subsidiëren van investeringen in ruilverkavelingsverband heeft in de afgelopen decennia aanleiding gegeven tot menige verwarrende discussie. In feite ging het daarbij steeds om twee vragen, die los van elkaar stonden en toch telkens met elkaar in verband werden gebracht. In de eerste plaats de vraag "moet je investeren?" en in de tweede plaats de vraag "moet je subsidiëren?" Het antwoord op de tweede vraag volgt niet automatisch uit het antwoord op de eerste, zoals vaak wordt verondersteld. Investeren in ruilverkavelingsverband is nationaal-economisch gezien alleen zinvol als de investeringen voldoende rendabel zijn; investeringen die niet rendabel zijn kunnen beter achterwege blijven. Kennis van baten en kosten is dus nodig voor het antwoord op de vraag of het zinvol is in ruilverkavelingsverband te investeren. Maar

het vraagstuk van de ruilverkavelingssubsidies ("moet er gesubsidiëerd worden en hoe hoog moet het subsidie zijn?") staat hier los van.

Het beoordelen van de rentabiliteit van de investeringen vindt plaats door een vergelijking van de kosten en baten van de ruilverkavelingswerken in het licht van de doelstellingen die met de ruilverkaveling worden nagestreefd. Een dergelijke vergelijking kon lange tijd niet worden uitgevoerd. Het investeringseffect was immers, zoals gesteld in paragraaf 4.4.2., geen rendementscriterium. Pas vanaf het begin van de jaren tachtig, met het operationeel worden van de HELP-methode, wordt het nationaal-economisch rendement van de landbouwkundige investeringen in ruilverkavelingsverband bepaald. De werken worden alleen uitgevoerd, indien de interne rentevoet van de desbetreffende investeringen aan bepaalde criteria voldoet (Bosma, 1986).

Van belang is nu, dat in het geval van voldoende rentabiliteit ook een rijksbijdrage wordt verleend. Dit ligt niet zonder meer voor de hand; rendabele investeringen bedruipen immers als het ware zichzelf. In beginsel zou in dat geval om de doelstellingen van de ruilverkaveling, voor zover liggend op het gebied van de landbouw, te bereiken, eventueel ook met voorzieningen in de sfeer van de financiering (maar dan zonder rentesubsidie) kunnen worden volstaan. Toch kan er aanleiding zijn de op zichzelf rendabele investeringen te subsidiëren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de vruchten van de investering niet of onvolledig toevallen aan de investeerder, met name als gevolg van de pachtprijsbeheersing (zie het vervolg van deze paragraaf). De investeerder is dan niet bereid te investeren, tenzij hij subsidie ontvangt. De essentiële vraag in dit verband is niet *of* de investering rendabel is, maar *voor wie*. Bij andere motieven gaat het erom de boeren over een bepaalde (investerings)drempel te helpen, om verbeteringen die individueel niet van de grond komen, collectief uit te voeren (zoals in ruilverkavelingsverband) en om het wegnemen van belemmeringen voor de verdere ontplooiing van de agrarische sector. In algemene zin komen deze motieven neer op het versnellen van een bepaalde ontwikkeling met het oog op het handhaven of verbeteren van de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Het spreekt vanzelf dat de verschillende motieven over de hoogte van de subsidies geen uitsluitsel geven. De hoogte van de subsidies is de uitkomst van een politiek proces en kan niet op economische gronden worden vastgesteld.

Kosten minus waardestijging

De subsidies in de kosten van ruilverkavelingswerken hebben hun oorsprong in de vooroorlogse maatregelen tot bestrijding van werkloosheid. Bij de toenmalige stand van de techniek werden cultuurtechnische werken hoofdzakelijk in handkracht uitgevoerd. De kosten van uitvoering van deze werken bestonden dan ook vrijwel geheel uit loonkosten. Werken als het aanleggen en verbeteren van wegen en waterlopen en

het (her)ontginnen van gronden (al of niet in ruilverkavelingsverband) leenden zich daarom bij uitstek voor tewerkstelling van werklozen (Westhoff, 1940). Het Rijk gaf hoge subsidies in de kosten van het arbeidsloon. Subsidies van 80 à 90% waren heel gebruikelijk; in sommige gevallen werd zelfs 100% subsidie gegeven. Het resterende deel van de lonen en de kosten van toezicht, materialen e.d. kwamen voor rekening van de belanghebbenden. De voordelen van de werkverruiming werden geraamd op grond van schattingen van de relatieve landwinst (d.i. oogstvermeerdering) die met de uitvoering van de werken kon worden verkregen. In het geval van ruilverkaveling werd de relatieve landwinst geschat op 25% (gemiddeld voor alle in het ruilverkavelingsblok opgenomen gronden).

De loonkostensubsidies in het kader van de werkverruiming betekenden een belangrijke aanvulling op de voor ruilverkaveling geldende wettelijke bepalingen inzake de kosten. Deze bepalingen hielden immers alleen in, dat de ten laste van de eigenaren komende kosten van ruilverkaveling door het Rijk werden voorgeschoten; over subsidies werd niet gesproken. Het is duidelijk dat deze bepalingen niet erg stimuleerden om tot ruilverkaveling over te gaan. De belangstelling voor ruilverkaveling was dan ook gering, te meer omdat de vele kleine eigenaren door de slechte bedrijfsresultaten in de crisisjaren nauwelijks in staat en bereid waren om in cultuurtechnische werken te investeren. Dankzij de werkverruimende maatregelen groeide de belangstelling voor ruilverkaveling. Ook de in 1934 en 1938 doorgevoerde wijzigingen van de bepalingen inzake de ruilverkavelingsrente droegen daartoe bij (zie paragraaf 7.2.3.). Het jaar 1942 bracht vervolgens een principiële verandering. Het in dat jaar genomen besluit om de uitvoering van ruilverkavelingen en andere cultuurtechnische werken niet langer in het kader van de werkverruiming te subsidiëren, maar als vrij werk (d.w.z. zonder het oogmerk van werkverruiming), leidde tot institutionalisering van het subsidie-instrument als onderdeel van het ruilverkavelingsbeleid. De subsidies werden voortaan door het Ministerie van Landbouw (i.c. de Cultuurtechnische Dienst) verstrekt in plaats van door het Ministerie van Sociale Zaken, waaronder de werkverruiming ressorteerde.

Het niveau van de subsidies onderging vooralsnog geen verandering. De belangrijke sociaal-economische functie van cultuurtechnische werken voor de bestrijding van werkloosheid had aanleiding gegeven tot de opvatting dat grond een "sociale waarde" had die ver uitging boven de privaat-economische waarde. De overheid zou zich bij beslissingen over het winnen van nieuw land (met inbegrip van de relatieve landwinst door ruilverkaveling) door deze sociale waarde moeten laten leiden. Tinbergen (1943) stelde de sociale waarde van grond gelijk aan de gekapitaliseerde vermeerdering van de waarde der produktie die als gevolg van landaanwinning optreedt. Hij berekende de sociale waarde op rond f 9000,-- per ha, zijnde een factor 3 à 4 hoger dan de privaat-economische waarde. Hij ging daarbij uitdrukkelijk uit van de inschakeling van werkloze arbeid en werkloos kapitaal in het produktieproces.

Gedurende een aantal jaren werden de hoge subsidies op investeringen in grond, inclusief de ruilverkavelingssubsidies, gebaseerd op deze en andere berekeningen over de sociale waarde van grond (anders gezegd: de waarde van grond bezien vanuit het standpunt van de gemeenschap). 4)

Aan de door Tinbergen geformuleerde voorwaarde van werkloosheid van de produktiefactoren arbeid en kapitaal werd al spoedig na de oorlog niet meer voldaan. Het berekenen van de sociale (of sociaal-economische) waarde van grond "als zodanig" werd daardoor zinloos. Thurlings (1951) wees erop, dat het onjuist was de voordelen van landaanwinning of grondverbetering toe te rekenen aan de grond in plaats van aan het project. De met het project verkregen sociaal-economische baten dienden te worden vergeleken met de sociaal-economische kosten van het project, namelijk de opgeofferde alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de produktiefactoren. Ook Drees (1956) wees op de noodzaak van een afweging van kosten en baten vanuit nationaal-economisch gezichtspunt. De berekening van deze kosten en baten bleek in de praktijk evenwel niet eenvoudig. De eerste min of meer geslaagde poging was die van de Landbouwinvesteringscommissie (1958), die een nationaal-economische beoordeling opstelde van de inpoldering van Oostelijk Flevoland. Voor een nationaal-economische beoordeling van de investeringen in ruilverkavelingsverband waren de hiermee verkregen inzichten niet bruikbaar.

In de jaren veertig was, zoals hierboven vermeld, het idee van de sociale waarde van grond uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de ruilverkavelingssubsidies. Uitgaande van de door ruilverkaveling verkregen (geschatte) relatieve landwinst van 25%, werd in het algemeen ca. 25% van de totale kosten ten laste van de eigenaren gebracht en werd de resterende 75% door subsidie gedekt. Dit percentage gold als een maximum; hogere subsidies werden slechts bij uitzondering gegeven. Vanaf het begin van de jaren vijftig werd de hoogte van de subsidies bepaald als het verschil tussen de totale kosten van uitvoering en de privaat-economische waardestijging van de grond als gevolg van de ruilverkaveling, waarbij de privaat-economische waardestijging op haar beurt werd bepaald als het verschil in koopwaarde van de grond voor en na de ruilverkaveling. De koopwaarde van de grond werd berekend op basis van de pachtnormen in het kader van de koop- en pachtprijsbeheersing ingevolge de Wet Vervreemding Landbouwgronden, namelijk door kapitalisatie van de netto-pachtwaarde. 5) Het maximum-subsidieniveau van 75% werd vooralsnog gehandhaafd.

Het langs deze weg subsidiëren van ruilverkavelingen (en andere cultuurtechnische werken) was niet zonder problemen. Als gevolg van de koop- en pachtprijsbeheersing bestond er een discrepantie tussen de ontwikkeling van de kosten van verbetering en onderhoud enerzijds en de verhoging van de pachtprijzen anderzijds. Door het relatief lage pachtprijsniveau en de geringe spreiding in de pachtprijzen (Van Dijk, 1953) waren de mogelijkheden voor de eigenaar-verpachter om de inves-

teringen in cultuurtechnische werken door te berekenen in de pacht zeer beperkt. Dit nadeel van de eigenaar-verpachter werd grotendeels gecompenseerd door de hoge subsidies, die overigens in het geval van ruilverkaveling bij een stringente toepassing van de pachtnormen in het algemeen nog hoger zouden uitvallen dan de genoemde 75%. De pachter daarentegen genoot (evenals de eigenaar-gebruiker) een netto-voordeel, omdat de waardestijging van de grond zeer onvolledig in de pacht tot uitdrukking gebracht werd. 6) Een verhoging van het pachtniveau en een grotere spreiding van de pachtprijzen zouden de rentabiliteit van de cultuurtechnische werken voor de eigenaar-verpachter kunnen vergroten en dus het niveau van de subsidies verlagen (Herweijer, 1956: 442-445; De Hoogh, 1959: 103).

Bij de herziening van de pachtnormen in 1957 werd onder meer voorzien in de mogelijkheid om bij de bepaling van de netto-pachtwaarde rekening te houden met verschillen in verkaveling, ontsluiting en waterbeheersing. Met het oog op deze externe produktie-omstandigheden werd een stelsel van toeslagen en aftrekken geïntroduceerd, dat tevens tot doel had de totstandkoming van verbeteringen in die omstandigheden te stimuleren. 7) In verband hiermee werd het subsidie op investeringen in ruilverkavelingsverband per 1 januari 1958 vastgesteld op maximaal 70% van de totale kosten, exclusief de kosten van boerderijbouw.

Aan een verdergaande aanpassing van de pachtnormen (of zelfs een geheel vrije pachtprijsvorming) waren zwaarwegende bezwaren verbonden. Met name de relatie met het garantieprijsbeleid was een gevoelig punt. De doorberekening van de hogere pachten in de garantieprijzen van de agrarische produkten zou leiden tot hogere kosten van levensonderhoud van de Nederlandse bevolking en tot hogere kosten voor de schatkist. Bovendien zou aan de sociale bescherming van de pachter (de oorspronkelijke bedoeling van de pachtprijsbeheersing) afbreuk worden gedaan. De samenhang met het garantiebeleid verviel in de jaren zestig geleidelijk naarmate het prijsbeleid onderdeel werd van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De sociale bescherming van de pachter daarentegen bleef een argument tegen verhoging van de pachtnormen.

Het mengsubsidiepercentage en het algemeen belang van ruilverkaveling

De verlaging van het subsidiepercentage op grond van de nieuwe pachtnormen loste het probleem van de discrepantie tussen het subsidiebeleid en het pachtprijsbeleid niet op. Het ontbreken van voldoende fundament onder de subsidieberekening hield bovendien risico's voor de voortgang van het ruilverkavelingsprogramma in. Dit werd duidelijk toen enkele spraakmakende afstemmingen van ruilverkavelingen in 1958 mede in verband gebracht moesten worden met onvrede van de eigenaren-verpachters over de hoogte van de subsidies. 8) Een tweede factor was dat door de ontwikkeling van de ruilverkaveling nieuwe stijl in toenemende mate ook niet-agrarische belangen met ruilverkaveling werden gediend. Vanzelfsprekend kon-

den de kosten van deze "algehele plattelandsreconstructie" niet uitsluitend ten laste van de grondeigenaren gebracht worden. Op grond van deze factoren besloot de CD tot een wijziging van het subsidiebeleid, die begin 1959 werd doorgevoerd.

Deze wijziging betrof het loslaten van de koppeling tussen subsidie en waardestijging. In plaats daarvan werden normatief vastgestelde subsidiepercentages voor de afzonderlijke planonderdelen geïntroduceerd; het hoofdstuk over de berekening van de waardevermeerdering in de ruilverkavelingsrapporten kwam hierdoor te vervallen. De partiële subsidiepercentages, die geen andere status hadden dan dat het Rijk zich bereid verklaarde in de kosten van de verschillende werken een bepaalde bijdrage te leveren, werden voor elke ruilverkaveling afzonderlijk omgerekend tot het zgn. mengsubsidiepercentage voor de ruilverkaveling als geheel. Dit mengsubsidiepercentage, dat varieerde naar gelang het aandeel van elk van de werken in het ruilverkavelingsplan, vormde de grondslag voor de subsidietoezegging aan de met de uitvoering van de ruilverkaveling belaste plaatselijke commissie; vanwege de onderlinge samenhang van de werken werd van partiële subsidietoezeggingen afgezien. Deze geheel andere subsidiemethode dan voorheen is sedertdien niet meer verlaten.

De eerste partiële subsidiepercentages werden min of meer voor de vuist weg vastgesteld door voor enkele ruilverkavelingsplannen een aantal alternatieven voor wat betreft hoog en laag gesubsidieerde planonderdelen door te rekenen. Daarbij ging het er vooral om, dat de uitkomst van de berekeningen, het mengsubsidiepercentage, in overeenstemming was met het gangbare subsidieniveau (d.w.z. iets beneden het maximum van 70%). Bleef de hoogte van de subsidies dus gemiddeld genomen gelijk, de breuk met het verleden noodzaakte wel tot het opnieuw in beschouwing nemen van de grondslagen van de subsidieverlening. Met andere woorden: welke waren de argumenten op grond waarvan het Rijk zich bereid verklaarde een bijdrage te leveren in de kosten van ruilverkaveling en was de hoogte van de bijdrage met deze argumenten in overeenstemming? Het antwoord op deze vragen is te vinden in het rapport van de Commissie Financiering Ruilverkaveling, die de CCC in oktober 1957 ter voorbereiding van een advies aan de minister van Landbouw had ingesteld.

Reeds in april 1956 vroeg minister Mansholt advies aan de CCC over het vraagstuk van de kostenverdeling van ruilverkaveling. De minister stelde zijn vraag niet alleen tegen de achtergrond van de ruilverkaveling nieuwe stijl; ook de steeds hoger wordende uitvoeringskosten als gevolg van het stijgende loon- en prijspeil baarden hem zorgen. 9) Misschien was er ook nog een andere aanleiding. Het lijkt immers niet te ver gezocht de adviesaanvraag mede in verband te brengen met de kritiek van verschillende kanten op de omvang van de ruilverkavelingssubsidies. De adviesaanvraag kwam namelijk slechts enkele maanden na het publieke debat over dit onderwerp tussen Drees en Herweijer (zie paragraaf 4.4.3.). Voorzitter van de commissie werd Ph.C.M. van Campen, directeur van de Centrale Coöperatieve Boerenleenbank

en tevens Eerste Kamerlid voor de KVP. Door verschillende omstandigheden namen de werkzaamheden van de commissie geruime tijd in beslag. Pas in mei 1962 bracht zij rapport uit aan de CCC. 10)

De commissie nam als uitgangspunt van haar beschouwingen dat de cultuurtechnische investeringen economisch verantwoord dienden te zijn, waarbij tegenover de totale kosten zowel agrarische als niet-agrarische baten gesteld werden. De commissie ging de confrontatie van kosten en baten evenwel uit de weg, omdat, zo stelde zij, de wetenschap nog niet ver genoeg gevorderd was om de baten op een verantwoorde wijze te kwantificeren. De vraag of er eigenlijk wel geïnvesteerd moest worden, werd dus niet beantwoord. De commissie stapte dadelijk over op de vraag of de investeringen gesubsidieerd moesten worden en - in het verlengde daarvan - op de vraag hoeveel subsidie gegeven kon worden. Om deze vragen te beantwoorden splitste de commissie de ruilverkavelingsinvesteringen arbitrair in twee onderdelen, namelijk enerzijds agrarische investeringen (primair gericht op het verbeteren van de externe produktie-omstandigheden van land- en tuinbouwbedrijven) en anderzijds algemene infrastructurele investeringen (gericht op het verhogen van de algemene welvaart op en de leefbaarheid van het platteland). Subsidiëring van de agrarische investeringen vond de commissie onder de bestaande omstandigheden gerechtvaardigd voor zover:

1. de desbetreffende investeringen door het bevorderen van een moderne efficiënt producerende landbouw zouden bijdragen tot een lager algemeen peil der garantieprijzen dan anders zonder deze investeringen mogelijk geweest zou zijn;
2. door ruilverkavelingen de mobiliteit van de arbeid zou worden vergroot;
3. er sprake was van een verzekeringspremie ter dekking van het risico van een eventueel ongunstige ontwikkeling in de voedselvoorziening;
4. de pachtprijsnormen onvoldoende uitdrukking gaven aan de produktiviteitsverschillen tussen landbouwbedrijven.

Op grond van de drie eerstgenoemde motieven meende de meerderheid van de commissie het subsidiedeel te kunnen stellen op 1/3 deel van de agrarische investeringen met een maximum van f 500,-- per ha (waarbij de commissie uitging van een gemiddeld niveau van de uitvoeringskosten der ruilverkavelingen van f 2500,-- per ha). Voor de algemene infrastructurele investeringen in het kader van ruilverkaveling achtte de meerderheid van de commissie eveneens een rijksbijdrage verantwoord, naar analogie van hetgeen dienaangaande buiten de landbouw gebruikelijk was. Op grond van een analyse van de begrote uitvoeringskosten van de in 1959 en 1960 in stemming gebrachte ruilverkavelingen neigde de commissie ertoe deze bijdrage te stellen op 35 à 40% van de totale ruilverkavelingskosten. Uitgaande van deze uitgangspunten berekende de commissie een subsidie van 56% van de totale kosten. Aangezien voor de in 1959 en 1960 gestemde ruilverkavelingen een subsidie van 67 à 68% werd toegekend, resteerde voor het pachtprijsargument een subsidie

van 11 à 12%. De meerderheid van de commissie achtte dit aanvaardbaar en concludeerde, dat het gevoerde subsidiebeleid "gemiddeld niet te royaal" genoemd kon worden (*Rapport*, p. 32).

Uit het voorgaande blijkt al, dat bovenstaande conclusies niet door alle commissieleden werden onderschreven. Bij het rapport werden twee minderheidsnota's gevoegd, een van de vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën, J.Ph. Elzerman en een van de Wageningse hoogleraar J. Horring, beiden lid van de commissie. Elzerman was het niet eens met de splitsing van de investeringen. Met verwijzing naar de in de Ruilverkavelingswet 1954 vastgelegde doelstelling was ruilverkaveling volgens hem primair gericht op het behartigen van de agrarische belangen; ook de investeringen ten algemene nutte hadden naar zijn mening hoofdzakelijk betekenis voor de landbouw in het betrokken gebied. Verreweg het grootste deel van de ruilverkavelingskosten diende derhalve door de agrarische bedrijven in het gebied gedragen te worden. Het subsidiepercentage diende vastgesteld te worden op basis van rentabiliteitsberekeningen van afgesloten ruilverkavelingen. Elzerman vond dat in afwachting van de uitkomst van deze nacalculaties verdere subsidietoezeggingen voorlopig moesten worden opgeschort.

Horring stelde zich op het standpunt dat het investeren in en ten bate van de landbouwgrond in de eerste plaats een zaak van de eigenaren zelf was en niet van de overheid. Het was zijns inziens gewenst dit in de subsidieregeling voor ruilverkavelingen duidelijk tot uitdrukking te brengen. In aansluiting hierop vond hij een subsidie van ca. 2/3 deel van de totale kosten veel te hoog, omdat daarin een gevaar voor overinvesteringen en niet-evenwichtige bestedingen school. Naar zijn oordeel diende de ruilverkaveling zichzelf te betalen en kon met een subsidie van ongeveer 1/3 deel van de totale kosten worden volstaan. Met de meerderheid van de commissie verschilde hij voorts van mening over de noodzaak met de consequenties van het pachtprijsbeleid rekening te houden. Horring vond dat het hier ging om een kunstmatig obstakel dat uit de weg geruimd moest worden door aanpassing van de pachtnormen; het omzeilen van dit obstakel met behulp van extra subsidies was zijn inziens niet de juiste weg. 11)

Het rapport van de Commissie Financiering Ruilverkavelingen liet zien hoezeer de standpunten omtrent de subsidiëring van ruilverkavelingen uiteenliepen. Aan de andere kant was er ook niet veel nieuws onder de zon. De minderheidsnota van Elzerman gaf eens te meer blijk van de binnen het Ministerie van Financiën levende opvattingen over ruilverkaveling; op dit punt is er een duidelijke samenhang met de discussies rond het *Meerjarenplan voor ruilverkaveling*. Zijn verzoek om opschorting van verdere subsidietoezeggingen stond gelijk aan een poging om de voortgang van het ruilverkavelingsbeleid voor geruime tijd te frustreren. Horrings standpunt was ook bekend. Al in de jaren veertig, nog ten tijde van de ruilverkaveling oude stijl, sprak hij zich uit tegen het in zijn ogen te hoge subsidieniveau voor ruilverkave-

lingen. Elders noemde hij de subsidie "een historisch gegroeid kwaad". 12) Dit neemt niet weg dat beiden terecht de nadruk legden op een voldoende rentabiliteit van de ruilverkavelingsinvesteringen (de commissie had dit trouwens ook als uitgangspunt genomen), zij het dat dit in de praktijk (nog) niet mogelijk was. Anderzijds hadden zij te weinig oog voor de niet-agrarische belangen die met ruilverkaveling werden gediend.

Het meerderheidsstandpunt van de commissie was in feite niet veel meer dan een legitimering achteraf van het vigerende subsidiebeleid, waarover politiek geen verschil van mening bestond. Door met verschillende subsidiepercentages voor de afzonderlijke planonderdelen te werken, kon de mate waarin met andere dan agrarische belangen bij de subsidiëring rekening werd gehouden, op een voor betrokkenen blijkbaar aanvaardbare wijze zichtbaar gemaakt worden. De CCC aanvaardde het meerderheidsstandpunt en zond het bij brief van 22 maart 1963 aan de minister van Landbouw, onder andere met het unanieme advies het rapport van de financieringscommissie te publiceren. Dit laatste gebeurde niet. De minister volstond ermee het rapport ter vertrouwelijke kennisneming aan de Tweede Kamer te sturen, overigens pas in januari 1965 èn op verzoek van de Kamer. 13) Voor het beleid van het Ministerie van Landbouw had het rapport geen enkele betekenis gehad en de minister had kennelijk geen behoefte de discussie over de subsidies opnieuw op te rakelen in een tijd dat het de ruilverkaveling zeer voor de wind ging.

De relatie met de pachtprijsnormen bleef gedurende de jaren zestig een rol spelen als motief om de ruilverkavelingsinvesteringen te subsidiëren. Gedurende de jaren zeventig verdween dit motief geheel uit beeld, aangezien de pachtprijzen in geen enkel opzicht meer de enorme waardestijging van de grond in die periode weerspiegelden. Het Pachtnormenbesluit 1977 (Stb. 545) had dan ook geen consequenties voor de hoogte van de ruilverkavelingssubsidies. In dit besluit werd bepaald, dat de pachtprijs maximaal met f 40,-- (tegenwoordig f 50,--) kan worden verhoogd, indien op het verpachte land een ruilverkavelingsrente rust. 14) Deze bepaling hing rechtstreeks samen met het feit dat bij ruilverkavelingsstemmingen de pachters stemrecht hadden na de wijziging van de Ruilverkavelingswet in 1975.

Oude wijn in nieuwe zakken

In het begin van de jaren zeventig kwamen de ruilverkavelingssubsidies van verschillende kanten opnieuw in discussie. In de eerste plaats binnen de CD zelf. De ontwikkeling van de planvorming naar integrale landinrichting noodzaakte tot herziening van de financiële regelingen teneinde onbillijkheden bij de kostenverdeling te voorkomen (Verkoren, 1971). Met name de voorzieningen ten behoeve van de ontsluiting en de waterhuishouding werden in toenemende mate mede afgestemd op de niet-agrarische functies van het platteland. Voor zover voorzieningen in het algemeen belang werden getroffen lag het voor de hand de kosten daarvan direct noch in-

direct te verhalen op de grondeigenaren. De aandacht richtte zich in dit verband met name op de beschikbaarstelling van grond door de eigenaren voor de aanleg van openbare wegen en waterlopen (de zgn. aftrek wegen en waterlopen krachtens artikel 10, tweede lid van de Ruilverkavelingswet 1954). Het feit dat deze aftrek om niet plaatsvond stuitte meer en meer op ernstige bezwaren.

De discussie over de subsidies werd ook gevoed door de vorderingen van het economisch onderzoek naar de baten en kosten van de cultuurtechnische investeringen. In de resultaten van een tweetal bedrijfseconomische studies op dit gebied vond Horring een bevestiging van zijn opvattingen over de subsidiëring van ruilverkavelingen en hij publiceerde dit in een artikel dat van tegenstanders van ruilverkaveling een warm onthaal kreeg (vgl. hoofdstuk 5, noot 12) en door voorstanders - vooral zij die direct bij de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen betrokken waren - als een frontale aanval op hun persoonlijke integriteit ervaren werd (Horring, 1970c). Het artikel kan worden beschouwd als een nadere uitwerking van zijn minderheidsnota bij het rapport van de Commissie Financiering Ruilverkavelingen en bevatte als zodanig weinig nieuwe gezichtspunten. Nieuw was wel de cijfermatige onderbouwing die, ook al viel er wel het een en ander op af te dingen (zie paragraaf 7.2.3.), een indicatie gaf van het totale niveau van de directe en indirecte subsidies, resulterend in een kostenverdeling van 87% Rijk en 13% eigenaren. Maar het *pièce de résistance* van het artikel bestond uit becijferingen van de privaat-economische rentabiliteit van de investeringen in ruilverkaveling en andere cultuurtechnische verbeteringen. Uit deze becijferingen bleek volgens Horring, dat het met de rentabiliteit van deze investeringen niet best gesteld was. Hij riep op de subsidieverlening voortaan te beperken tot ruilverkavelingen waarvoor een baten-kostenberekening met een voldoende positief resultaat kon worden overgelegd. Verder leek het hem essentieel "te bepalen hoe groot de omvang van de baten van de investeringen voor de gemeenschap (het algemeen belang) zijn om op basis hiervan de omvang van het subsidie te bepalen, in plaats van omgekeerd het subsidie als sluitpost (en tegelijkertijd: hoofdpost) te gebruiken" (Horring, ibidem: 115). Het is onduidelijk hoe men zich dit laatste moest voorstellen; het citaat is wel tekenend voor de verwarring waarvan aan het begin van deze paragraaf sprake was.

Ten slotte de formatie van het kabinet Biesheuvel in 1971. De formatiebesprekingen gingen voor een belangrijk deel over inflatiebestrijding, bezuiniging op de overheidsuitgaven en toepassing van het profijtbeginsel. Dit waren ook de politieke prioriteiten van DS'70, de partij die dankzij haar grote verkiezingswinst een wippositie bij de regeringsvorming had (Maas, 1982: 256-281). De politieke voorman van DS'70, W. Drees jr., was de ruilverkavelingen nog niet vergeten en hij zag nu zijn kans schoon. 15) Een van de in het regeerakkoord opgenomen afspraken luidde: "Verlagen van ruilverkavelingssubsidies en verhogen van ruilverkavelingsrente". 16) Er werd een ministeriële commissie ingesteld met de taak "voor 1 januari 1972 aan

de ministerraad een voorstel (te) doen betreffende het verder te voeren ruilverkavelingsbeleid. Intussen zullen alle nieuwe ruilverkavelingsprojecten ter waarde van f 10 mln of meer aan deze commissie worden voorgelegd, alvorens zij door betrokkenen worden gestemd". 17) Het resultaat van deze ministeriële bezinning werd neergelegd in de *Nota inzake het landbouwstructuurbeleid.* 18)

Men kan van mening verschillen over de betekenis van de wijzigingen die in het subsidie- en financieringsbeleid werden doorgevoerd. "De berg baarde een muis", meende De Haan (1973), maar de werkelijke proporties van het dier kwamen in zijn artikel niet goed uit de verf, laat staan dat zij aan de beoogde of gewenste proporties gespiegeld werden. Feit is wel dat de wijzigingen in grote lijnen beantwoordden aan de al binnen de CD levende inzichten. Het maximaal toegestane mengsubsidiepercentage werd verlaagd naar 65% exclusief de kosten van de kavelverbeteringswerken en van het landschapsplan. Dit leidde tot een verdere differentiatie van subsidiepercentages voor de verschillende planonderdelen naar gelang de belangen die ermee werden gediend. Daartegenover stond een vergoeding op basis van schattingswaarde van de gronden die in het kader van de aftrek wegen en waterlopen verworven werden. Ten aanzien van de kavelverbeteringswerken werd het Delt-Oudeweer-principe nu integraal voor alle ruilverkavelingen doorgevoerd. 19) Voorts verviel de mogelijkheid van voorfinanciering van bedrijfsvergroting met SBL-grond. Ten slotte werd een verhoging van de ruilverkavelingsrente in het vooruitzicht gesteld (zie paragraaf 7.2.3.). De instelling van de Werkgroep Herziening Evaluatie Landinrichtingsplannen (HELP) door de directie van de CD in 1972 mag in dit verband niet onvermeld blijven.

Uit tabel 7.1. blijkt dat het naar 65% verlaagde maximaal toegestane mengsubsidiepercentage vrijwel overeenkwam met de gemiddelde rijksbijdrage in de kosten van de in 1969-1971 in stemming gebrachte ruilverkavelingen. Het beleid volgde dus de praktijk. Aan de andere kant leidde de verdere differentiatie c.q. verlaging van de partiële subsidiepercentages in het spoor van de verlaging van het mengsubsidiepercentage in de praktijk van de planvorming wel degelijk tot een verlaging van de gemiddelde rijksbijdrage. Aangezien ook de voorfinanciering werd beperkt steeg het aandeel contante betaling door de belanghebbenden. Dit blijkt uit tabel 7.2. Bij deze tabel moet in aanmerking worden genomen, dat de genoemde percentages berekend zijn uitgaande van een "gemiddeld" ruilverkavelingsplan anno 1980. Hierdoor stemt de rijksbijdrage "Vóór 1972" niet overeen met het zojuist genoemde percentage uit tabel 7.1. De tabel geeft dus weliswaar een vertekend beeld, maar de relatieve verschuivingen als gevolg van de wijziging van de subsidie- en financieringsnormen in 1972 komen er toch goed in tot uitdrukking. Deze verschuivingen waren het resultaat van een politiek compromis.

Contante betaling in plaats van verkapte subsidies

De discussie over het subsidiebeleid voor ruilverkavelingen kwam in de jaren zeventig en tachtig eerst geleidelijk en later vrijwel geheel in het teken van de bezuinigingen op het landinrichtingsbudget te staan. Daarbij kwam het accent primair op collectieve investeringen te liggen. De subsidiëring van investeringen met een overwegend particulier karakter werd sterk teruggedrongen (boerderijverplaatsing) of verviel geheel (kavelverbeteringswerken).

In 1979 werd het subsidiestelsel opnieuw gewijzigd. Hieraan lagen, naast bezuinigingsoverwegingen (*Bestek '81*), ook principiële overwegingen ten grondslag. Bij de voorbereiding van de Landinrichtingswet kwamen de bezwaren van het Ministerie van Financiën tegen de verkapte subsidies via de voorfinanciering, die immers niet in de begroting tot uitdrukking komen, opnieuw op tafel. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen stelde Financiën onder andere voor de rentevoet, op basis waarvan de ruilverkavelingsrente wordt berekend, niet meer in de nieuwe wet op te nemen, maar van de heersende marktrente af te laten hangen. De LD wees dit af vanwege de negatieve repercussies die ervan werden verwacht op de belangstelling van de eigenaren en gebruikers voor ruilverkaveling. In plaats daarvan werd overeenstemming bereikt over een verschuiving van voorfinanciering naar contante betaling en over een verlaging van een aantal partiële subsidiepercentages.

De wijzigingen hielden in, dat verbeteringen van de waterbeheersing en de ontsluiting ten behoeve van het algemeen belang slechts in het plan worden opgenomen, indien het niet door subsidie gedekte deel der kosten door de betrokken publiekrechtelijke lichamen (waterschap, gemeente) contant wordt betaald bij de uitvoering van de werken. Ten aanzien van de particuliere verbeteringen werden de financiële faciliteiten eveneens beperkt tot het toekennen van een (lagere) rijksbijdrage. De voorfinanciering bleef in feite alleen gehandhaafd voor de direct met de uitruil van gronden samenhangende werken, zoals kavelaanvaardingswerken en de aanleg van verdichtingswegen. 20)

Het effect van de in 1972 resp. 1979 vastgestelde subsidie- en financieringsnormen is weergegeven in tabel 7.2. Uit de tabel blijkt de verschuiving naar contante betaling van het niet door subsidie gedekte deel der kosten. De voorschotregeling is daardoor relatief van geringere betekenis geworden.

Conclusies

De kapitaalsubsidies voor de uitvoering van ruilverkavelingswerken zijn voortgekomen uit de vooroorlogse maatregelen tot werkverruiming. In 1942 werd het subsidie-instrument als onderdeel van het ruilverkavelingsbeleid geïnstitutionaliseerd; dit werd vastgelegd in de Ruilverkavelingswet 1954. Behalve het instrument als zodanig werd ook het subsidieniveau, dat oorspronkelijk op maximaal 75% van de totale kosten was vastgesteld, "overgenomen" van de werkverruiming. In de loop van

Tabel 7.2. Betalingswijze ruilverkavelingskosten (in procenten).

Subsidie- en financieringsnormen	Rijksaandeel		Contante betaling
	rijksbijdrage	voorfinancieringsrente	
Vóór 1972	69,6	24,8	5,6
Vastgesteld in 1972	61,9	22,6	15,5
Vastgesteld in 1979	61,7	9,5	28,8

Bron: Werkgroep Heroverweging Ruilverkaveling (1981: 13).

de jaren is het subsidieniveau geleidelijk gedaald. Samen met de daling van het subsidieniveau heeft een verschuiving plaatsgevonden naar contante betaling van het niet door subsidie gedekte deel van de kosten.

Het oorspronkelijke subsidieniveau was gebaseerd op de opvatting dat grond een "sociale waarde" heeft die ver uitstijgt boven de privaat-economische waarde. Toen bleek dat deze opvatting op een misverstand berustte, werd het subsidiebeleid - aanvankelijk met handhaving van het bestaande subsidieniveau - gebaseerd op de berekening van de waardestijging aan de hand van de pachtnormen. Tussen het subsidiebeleid en het pachtprijsbeleid bestond een discrepantie die voortkwam uit het feit dat aan de ene kant de pachtprijsnormen de produktiviteitsverschillen tussen de landbouwgronden onvoldoende weerspiegelden, terwijl aan de andere kant de consequenties hiervan bij de subsidievaststelling niet ten volle werden aanvaard. Met de introductie van het mengsubsidiepercentage werd de band tussen het subsidiebeleid voor ruilverkavelingen en het pachtprijsbeleid verbroken. Bij de vaststelling van de partiële subsidiepercentages voor planonderdelen werd rekening gehouden met de betekenis van het groeiend aandeel niet-agrarische investeringen voor de kostenverdeling. Vanaf omstreeks 1970 speelden bezuinigingsoverwegingen een steeds belangrijkere rol bij de vaststelling van de subsidiepercentages.

7.2.3. Rentesubsidies

Financieringen in ruilverkavelingsverband

Zoals vermeld in paragraaf 7.2.1. vloeien de rentesubsidies in het kader van ruilverkaveling voort uit de voorschotregeling. Het voordeel dat de eigenaren genieten is afhankelijk van het voorgefinancierde bedrag, de marktrente en de uitvoeringsduur van de ruilverkaveling. De toepassing van de financieringsregeling is in de loop van de tijd sterk teruggedrongen (zie ook tabel 7.2.). Tegenwoordig komen alleen nog de voor rekening van de eigenaren komende kosten van de in het ruilverkavelingsplan opgenomen cultuurtechnische werken voor financiering in aanmerking. Tot het einde

van de jaren zestig was de regeling ook van toepassing op de overdrachten van SBL-gronden aan belanghebbenden en op diverse aanvullende verbeteringen op individuele bedrijven al of niet in samenhang met bedrijfsverplaatsing. 21) Aan het terugdringen van de financieringen lagen als regel vooral bezuinigingsoverwegingen ten grondslag, maar ook ging het er om de financieringsfaciliteiten te beperken tot de voorzieningen die voor het welslagen van de ruilverkaveling van essentieel belang werden geacht. De opvattingen zijn wat dit laatste betreft in de loop van de tijd overigens flink veranderd, al naar gelang het bezuinigingsmes dieper sneed en er minder ruimte kwam voor het ondersteunen van overwegend particuliere investeringen. Een duidelijk voorbeeld is de boerderijverplaatsing: vanaf de jaren vijftig tot 1976 bedroeg het rijksaandeel 100% (subsidie en voorfinanciering), thans wordt nog 40% subsidie gegeven en moet de rest door betrokkenen contant worden betaald.

Het spreekt vanzelf dat het terugdringen van de financieringen gevolgen heeft voor de betekenis die aan de ruilverkavelingsrente kan worden toegekend. In dit verband is het zinvol de rentevoet en de aflossingstermijn op grond waarvan de ruilverkavelingsrente berekend wordt, nader te onderzoeken. Ruilverkavelings*rente* is een enigszins misleidende term, omdat het niet gaat om een of andere vorm van interest die uitdrukking geeft aan de schaarste van kapitaal. Daarentegen betreft het een n-jarige postnumerando annuïteit van A% per jaar, bestaande uit een aflossingsbestanddeel en een interestbestanddeel berekend tegen een interestvoet van p%. Niettemin is het begrip ruilverkavelingsrente niet meer weg te denken uit de praktijk van de landinrichting. Verschillende pogingen die in de loop der jaren zijn gedaan om te komen tot een andere naamgeving zijn op niets uitgelopen. In de huidige Landinrichtingswet is de schuldplichtigheid van de eigenaren jegens het Rijk opgenomen als landinrichtingsrente.

De ruilverkavelingsrente

De ruilverkavelingsrente werd in de Ruilverkavelingswet 1924 geïntroduceerd naar het voorbeeld van de tiendrente in de Tiendwet. 22) Evenals de tiendrente had de ruilverkavelingsrente betrekking op de aflossing (met rente) van een lening die door het Rijk was aangegaan. Een belangrijk verschil was echter, dat de lening niet was aangegaan voor het uitbetalen van schadevergoedingen, maar voor het (doen) uitvoeren van ruilverkaveling. Een ander verschil betrof de termijn waarin de gehele schuld moest zijn afbetaald. De Ruilverkavelingswet 1924 ging uit van een termijn van 10 jaar. Een langere termijn, zoals in de Tiendwet, werd niet wenselijk geacht, gelet op de geringe bedragen die moesten worden afgelost (de kosten van ruilverkaveling beliepen in die tijd slechts enkele guldens per ha per jaar). Een kortere termijn zou de eigenaar grotere lasten bezorgen gedurende de eerste jaren van zijn eigendom over de nieuwe percelen, hetgeen evenmin wenselijk werd geacht. 23) De ruilverkavelingsrente werd vastgesteld op 13,6% van het verschuldigde bedrag der kosten, bere-

kend naar een rentevoet van 6% per jaar. Deze 6% kwam overeen met de rente van de staatsschuld, waarin de voorgeschoten bedragen werden opgenomen.

In 1934 werd de rente van de staatsschuld door conversie teruggebracht tot 4% per jaar. De rentevoet, op basis waarvan de ruilverkavelingsrente werd berekend, werd door middel van wetswijziging hiermee in overeenstemming gebracht. Als argumenten voerde de regering aan dat het geenszins de bedoeling was geweest, dat het Rijk meer zou ontvangen dan uitgeven. En dit klemde te meer, daar de financiële draagkracht van de landbouwende bevolking door de heersende crisis belangrijk was verminderd. In verband met dit gebrek aan draagkracht werd het aantal annuïteiten verhoogd van 10 tot 30. 24) De annuïteit zelf werd vastgesteld op 6%. 25)

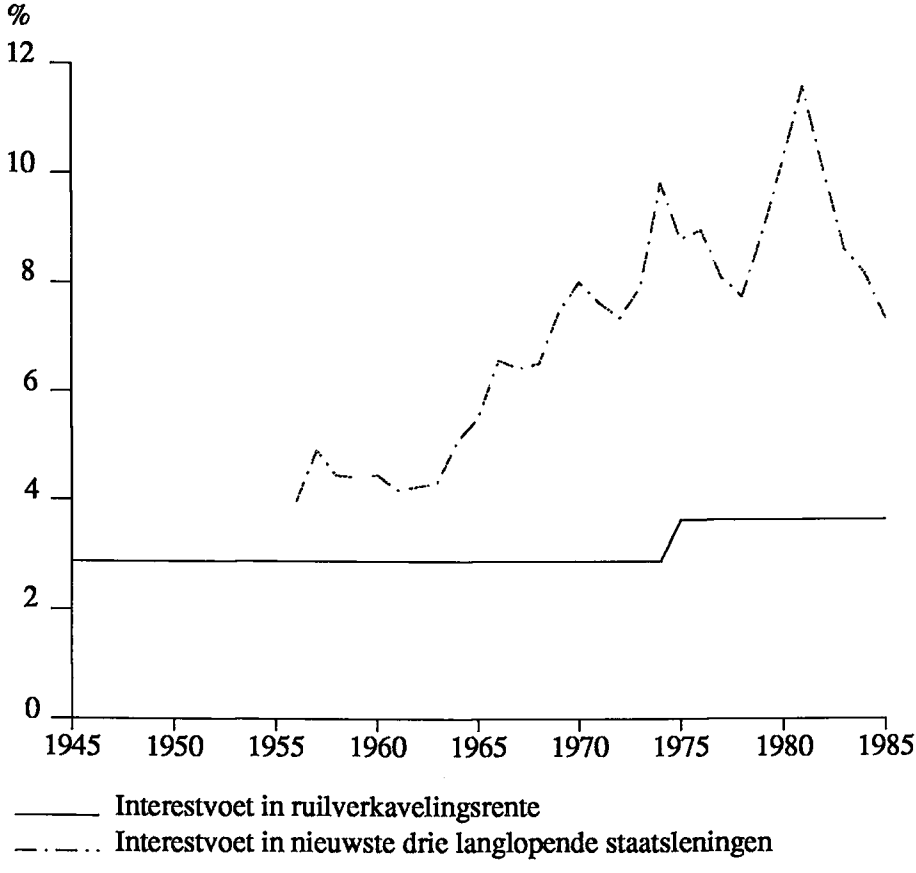
In de Ruilverkavelingswet 1938 werd de ruilverkavelingsrente vastgesteld op 5%; het aantal annuïteiten bleef 30. De rentevoet, waartegen de schuld werd afgelost, daalde hierdoor naar 2,875%. Oorspronkelijk had de regering voorgesteld de annuïteit te handhaven op 6%, conform de wetswijziging van 1934. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer werd een amendement ingediend, dat de annuïteit wilde brengen op 5,5%. 26) Dat de regering verder ging dan het amendement, betekende, dat zij ruilverkaveling financieel aantrekkelijker wilde maken voor de eigenaren, teneinde daardoor het tot stand komen van ruilverkavelingen te stimuleren. Anders dan Horring (ibidem: 110) meende was dit besluit van principiële betekenis, omdat daarmee een rentesubsidie werd geintroduceerd van ruim 0,5%. In die tijd lag namelijk de rentevoet van staatsleningen op ongeveer 3,5%, hetgeen ook de rentevoet was, waartegen de in het amendement opgenomen annuïteit van 5,5% was berekend.

De bepalingen van de Ruilverkavelingswet 1938 inzake de ruilverkavelingsrente werden ongewijzigd overgenomen in de wet van 1954. Daarbij werd het principe van het toekennen van een rentesubsidie door het hanteren van een verlaagde rentevoet als grondslag voor de annuïteit bevestigd. De regering stelde zich op het standpunt, dat bedoelde rentevoet niet per sé gelijk hoefde te zijn aan de algemeen geldende rente van staatsleningen. Daartoe voerde zij aan, dat het voorschieten door het Rijk van de ten laste van de eigenaren komende kosten en de terugbetalingsregeling tot doel hadden:

1. het voorkomen dat de eigenaren in de eerste jaren, waarin zij hun nieuwe kavels exploiteren, op te hoge kosten zouden zitten en
2. het bevorderen van de totstandkoming van ruilverkavelingen.

Deze laatste doelstelling werd van grotere betekenis naarmate de ruilverkaveling zich ontwikkelde tot een algehele agrarische hervorming van plattelandsgebieden, waarmee het algemeen belang niet minder werd gediend dan het individuele belang van de eigenaren. Om die reden wenste de regering de rentevoet te handhaven op 2,875%. 27) Aldus werd dit rentesubsidie een vast onderdeel van de subsidiërings-

Figuur 7.2. Ontwikkeling van de interestvoet in de ruilverkavelingsrente en van de interestvoet van de nieuwste drie langlopende staatsleningen, 1945-1985.



en financieringspolitiek met betrekking tot ruilverkavelingen, met als uitdrukkelijk doel het bevorderen van de totstandkoming van ruilverkavelingen.

Overigens bedroeg het rentesubsidie in het midden van de jaren vijftig niet veel meer dan ca. 1 à 2%. Hierin kwam vanaf 1963 verandering, zoals figuur 7.2. laat zien. In deze figuur is de gemiddelde jaarlijkse rentevoet van de nieuwste drie langlopende staatsleningen (berekend door De Nederlandsche Bank vanaf 1956) uitgezet tegen de in de ruilverkavelingsrente opgenomen rentevoet. Het blijkt dat het rentesubsidie in korte tijd steeg naar ca. 4%. In verband hiermee stelde de regering in 1972 in de *Nota inzake het landbouwstructuurbeleid* onder andere voor de ruilverkavelingsrente te verhogen tot 6% en het aantal annuïteiten te verlagen tot 26. Dit hield

in, dat de rentevoet, waartegen de schuld werd afgelost, steeg naar 3,625%. Het ging daarbij om niet meer dan "een zekere correctie in verband met de algemeen gestegen rentevoet". Dat er geen verdergaande correctie plaatsvond, hield, aldus de regering, verband met het feit dat de overige financiële voorwaarden in de loop der jaren aanmerkelijk waren verzwaard, terwijl tegelijkertijd het karakter van de ruilverkaveling een belangrijke wijziging had ondergaan, namelijk van een zuiver agrarisch verbeteringsplan naar een veelzijdig inrichtingsplan voor landelijke gebieden. 28) Anders gezegd: de eigenaren kregen een extra subsidie in ruil voor hun medewerking bij het realiseren van de niet-agrarische doelstellingen.

Het beleidsvoornemen van de regering verwierf kracht van wet bij de wijziging van de Ruilverkavelingswet 1954 in 1975. De beoogde "correctie" verdween echter in het niet bij de sterke stijging van de marktrente in die jaren (zie figuur 7.2.). Het rentesubsidie bleef gemiddeld zo'n 4%, met een piek van ca. 8% in 1981. In het midden van de jaren tachtig is een dalende tendens zichtbaar. De bepalingen inzake de ruilverkavelingsrente van de gewijzigde Ruilverkavelingswet 1954 zijn overgenomen in de Landinrichtingswet die in 1985 van kracht werd.

Contante waarde van de rentesubsidies

Uit voorgaande beschouwing blijkt dat het rentesubsidie via de ruilverkavelingsrente in de Ruilverkavelingswet 1938 werd geïntroduceerd. Sedertdien maakt dit subsidie een vast onderdeel uit van het subsidie- en financieringsbeleid met betrekking tot ruilverkavelingen, met als uitdrukkelijk doel het bevorderen van de totstandkoming van ruilverkavelingen. In tabel 7.3. zijn de veranderingen in de grondslagen van de ruilverkavelingsrente in de periode 1924-1985 opgenomen. De in de tabel gebruikte symbolen hebben dezelfde betekenis als eerder in deze paragraaf is vermeld. De vraag rijst nu hoe groot het voordeel is dat de eigenaren genieten dankzij het rentesubsidie via de ruilverkavelingsrente. Bij het beantwoorden van deze vraag kan tevens de vraag worden betrokken hoe groot het voordeel is dat de eigenaren genieten dankzij de voorfinanciering van werken door de overheid.

Uitgaande van de in 1979 vastgestelde subsidie- en financieringsregeling berekende de Werkgroep Heroverweging Ruilverkaveling (ibidem: 13) het gezamenlijk voordeel van beide indirecte subsidies op ca. 5% van de totale kosten. De berekening was gebaseerd op de veronderstelling, dat de eigenaren aan het einde van het vierde jaar van uitvoering van de ruilverkaveling de eerste annuïteit betalen. Verder is uitgegaan van een marktrente van 8%. Volgens tabel 7.2. bedroeg de voorfinanciering 9,5% van de totale kosten, te voldoen in 26 jaarlijkse termijnen. De contante waarde daarvan is gelijk aan 0,06 x 9,5 x (11,2578-3,3121) = 4,5%. De resterende 9,5-4,5 = 5% is het verkapte subsidie door lage rente en uitgestelde betaling. Eenzelfde berekening is uitgevoerd voor de jaren 1950, 1960 en 1970. Daarbij is uitgegaan van een marktrente van respectievelijk 3,5%, 4% en 8%. De annuïteit bedroeg toen 5%, te

Tabel 7.3. Wettelijke bepalingen inzake de ruilverkavelingsrente, 1924-1985.

Jaar	Annuïteit A (in %)	Termijn n (jaar)	Rentevoet p (in %)
1924	13,6	10	6
1934	6	30	4 a)
1938	5	30	2,875
1954	5	30	2,875
1975	6	26	3,625
1985	6	26	3,625

a) In werkelijkheid 4,375%; zie noot 25.

Tabel 7.4. Totale omvang van de ruilverkavelingssubsidies.

Periode	Uitv. kosten (gld per ha)	Subsidies in % van de kosten			Totale subsidie (gld per ha)
		direct	indirect	totaal	
1949-1951	880	73,9	5,2	79,1	695
1959-1961	2620	68,7	8,5	77,2	2020
1969-1971	5110	65,3	14,3	79,6	4070
1979-1981	8300	61,1	5,0	66,1	5485

Bron: zie tekst.

voldoen in 30 jaarlijkse termijnen. De berekeningen laten zien, dat het verkapte subsidie door lage rente en uitgestelde betaling in deze jaren gesteld kan worden op respectievelijk 5,2%, 8,5% en 14,3%. Met behulp van deze uitkomsten zijn de in tabel 7.1. opgenomen gegevens betreffende de ruilverkavelingssubsidies aangevuld. Het resultaat hiervan is vermeld in tabel 7.4.

Uit tabel 7.4. blijkt opmerkelijk genoeg, dat het totale subsidiepercentage in de periode 1950-1970 ruwweg op hetzelfde niveau is gebleven. De daling van de directe subsidies werd via de stijging van de marktrente gecompenseerd door het oplopen van de indirecte subsidies. Pas na 1970 kwam hierin verandering. De in 1972 vastgestelde subsidie- en financieringsvoorwaarden hadden reeds een geringe daling van het totale subsidie tot ca. 75% van de kosten tot gevolg, een daling die nadien is voortgezet. Uit de tabel blijkt ook duidelijk het effect van de wijziging van de subsidie- en financieringsvoorwaarden in 1979, die immers niet zozeer was gericht op het terugdringen van de rijksbijdrage maar van het rijksaandeel, teneinde de rijksbegroting te ontlasten.

Een laatste opmerking in dit verband betreft het verschil met de door Horring (ibidem: 108) uitgevoerde berekening, die uitkwam op een totale subsidie van 87% van de kosten in 1970 (zie paragraaf 7.2.2.). Het verschil met de hierboven uitgevoerde berekening, uitkomend op een totale subsidie van 79,6% van de kosten (zie tabel 7.4.), is hierin gelegen, dat Horring een bedrag in rekening bracht voor de gratis ambtelijke diensten; dat hij - ten onrechte - het rentesubsidie in verband met de uitgestelde betaling berekende over het gehele investeringsbedrag in plaats van alleen over de voor rekening van de eigenaren komende kosten; en ten slotte dat hij - eveneens ten onrechte - geen rekening hield met het aandeel contante bijdragen in de totale kosten (zie tabel 7.2.). De door Horring berekende kostenverdeling gaf daarom een vertekend beeld van de werkelijkheid.

Conclusies

Uit voorgaande beschouwing blijkt, dat het rentesubsidie via de ruilverkavelingsrente in de Ruilverkavelingswet 1938 werd geïntroduceerd. Sedertdien maakt dit subsidie een vast onderdeel uit van het subsidie- en financieringsbeleid met betrekking tot ruilverkavelingen, met als uitdrukkelijk doel het bevorderen van de totstandkoming van ruilverkavelingen. Door de stijging van de marktrente compenseerde de contante waarde van de rentesubsidies tot 1970 de daling van het niveau van de directe subsidies. Door de wijzigingen nadien van de subsidie- en financieringsvoorwaarden daalde het totale subsidieniveau aanzienlijk; met name de in 1979 doorgevoerde wijzigingen zijn in dit verband van betekenis. Door het verloop van de marktrente in de loop van de jaren tachtig is de contante waarde van het rentesubsidie eerst gestegen en daarna gedaald tot ca. 4,5% op dit moment. Het totale subsidie ligt dus nu op hetzelfde niveau als in 1980.

Men kan zich de vraag stellen bij welk niveau het belangrijkste motief dat in de loop der jaren voor het rentesubsidie is aangevoerd, namelijk het bevorderen van de totstandkoming van ruilverkavelingen, nog hout snijdt. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden; het rentesubsidie is vermoedelijk vooral van psychologische betekenis. Een indruk van de economische betekenis van dit subsidie voor de eigenaren geeft de volgende berekening. De totale ruilverkavelingskosten kunnen thans op ca. f 7500,-- per ha worden gesteld. Daarvan wordt ongeveer f 700,-- (= 9,5%) voorgefinancierd. Volgens de huidige regeling bedraagt de annuïteit dan f 42,- per ha per jaar. De annuïteit zou 8% bedragen, indien zij op een rentevoet van 6,5% wordt gebaseerd. Dit komt overeen met een bedrag van f 56,-- per ha per jaar, een stijging derhalve met f 14,-- per ha per jaar. Bij - zoals thans - een uitvoeringsprogramma van 36.000 ha per jaar gaat het dus om een bedrag van f 500.000,-- per jaar gedurende 26 jaar (lastenverzwaring eigenaren). De hierboven gestelde vraag is dan in feite geen andere dan de vraag of deze lastenverzwaring in enige mate afbreuk zou doen aan het streven de totstandkoming van ruilverkavelingen te bevorderen, waarbij

mede in aanmerking moet worden genomen, dat de kosten van de - sterk toegenomen - contante bijdragen van de eigenaren tegen de geldende marktrente berekend moeten worden. Het antwoord op deze vraag is een zaak van politieke afweging.

7.3. Samenvatting en conclusie

Uit een analyse van de begrote uitvoeringskosten van ruilverkavelingen in de periode 1949/51-1979/81 is gebleken, dat de rijksbijdrage in deze kosten is gedaald van gemiddeld 73,8% naar 61,1%. Dit betreft de kapitaalsubsidies. De financiële betrokkenheid van het Rijk bij ruilverkaveling omvat daarnaast nog subsidies in natura (gratis ambtelijke diensten) en financieringssteun (rentesubsidies). De kapitaalsubsidies zijn voortgekomen uit de vooroorlogse maatregelen tot werkverruiming. In 1942 werd het subsidie-instrument als onderdeel van het ruilverkavelingsbeleid geïnstitutionaliseerd; dit werd vastgelegd in de Ruilverkavelingswet 1954. Het oorspronkelijke subsidieniveau van maximaal 75% van de kosten was gebaseerd op een misverstand, namelijk dat grond een "sociale waarde" heeft die ver uitstijgt boven de privaat-economische waarde. In de loop van de jaren is het subsidieniveau geleidelijk teruggedrongen. Dit ging gepaard met een verschuiving naar contante betaling van het niet door subsidie gedekte deel der kosten. De rentesubsidies in het kader van ruilverkaveling vloeien voort uit de voorschotregeling. Uit berekeningen van de contante waarde van deze subsidie is gebleken, dat de totale omvang van de ruilverkavelingssubsidies tot 1970 op ongeveer hetzelfde niveau is gebleven, ondanks de daling van het niveau van de kapitaalsubsidies. Met name als gevolg van de in 1979 doorgevoerde wijzigingen van de subsidie- en financieringsvoorwaarden is het totale subsidieniveau nadien relatief sterk teruggelopen.

8. SLOTBESCHOUWING

8.1. Economische theorie en politieke besluitvorming

In de voorgaande hoofdstukken is getracht inzicht te krijgen in het politieke besluitvormingsproces met betrekking tot het landbouwstructuurbeleid in engere zin in de periode 1945-1985. Op grond van de overweging dat structuurpolitiek overwegend economische politiek is, is het onderzoek in eerste instantie begonnen vanuit de invalshoek van de (agrarische) economie. Om inzicht te krijgen in het politieke besluitvormingsproces bleek evenwel een bredere benadering van het onderwerp noodzakelijk. Daarom is ook een beroep gedaan op onder andere de politieke wetenschappen, de leer der openbare financiën en - binnen de landbouwwetenschappen - de cultuurtechniek. De ontoereikendheid van de economie in dit verband heeft te maken met de wijze waarop vanuit de traditionele economische theorie tegen het overheidsgedrag wordt aangekeken. Gegeven de primaire invalshoek van dit onderzoek is het zinvol hierop dieper in te gaan en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het vraagstuk van de optimale beleidskeuze. In de volgende paragraaf wordt getracht een antwoord te formuleren op de centrale probleemstelling van het onderzoek.

Economen bestuderen het menselijk gedrag vanuit het gezichtspunt van schaarste. Wanneer goederen en diensten niet onbeperkt beschikbaar zijn, moeten er beslissingen genomen worden over de toedeling van deze goederen en diensten met het oog op het bevredigen van menselijke behoeften. De aan deze beslissingen verbonden baten en lasten moeten worden bepaald en tegen elkaar afgewogen. De traditionele welvaartstheorie richtte zich voornamelijk op het gedrag van individuele burgers in hun streven naar nutsmaximalisatie. Voor zover het overheidsgedrag al in beschouwing genomen werd, geschiedde dit meestal vanuit een monistische conceptie, dat wil zeggen de overheid als zelfstandig individu dat zijn eigen nut maximaliseert en daarbij een eigen afweging van baten en lasten maakt. Bovendien was er sprake van een overheersend normatieve in plaats van een positieve benadering. In de analyses ging het vooral om wat de overheid al dan niet behoorde te doen en niet om wat zij in feite deed (Van den Doel, 1977: 15-16; Van Winden, 1989: 1068). Hoewel in de loop van de tijd de belangstelling van economen voor de gevolgen van het overheidsgedrag is toegenomen (onder andere door theoretische vorderingen op het gebied van de collectieve goederen), meende Van Winden (ibidem) toch te kunnen stellen dat het merendeel van de economen nog altijd niet erg geïnteresseerd is in hoe politieke beslissingen tot stand komen.

Men kan dus zeggen dat de traditionele economische theorie van oudsher vrijwel geheel is voorbijgegaan aan de analyse van het overheidsgedrag. Van Winden (ibidem) noemde dit terecht een ernstige lacune in de theorie, gezien de grote betekenis van het overheidsbeleid voor de allocatie van schaarse, alternatief aanwendbare mid-

delen. Het onderzoek (zowel theoretisch als empirisch) dat in de afgelopen decennia op het brede terrein van de collectieve besluitvorming is verricht en waartoe ook de onderhavige studie is te rekenen, heeft het inzicht in het overheidsgedrag aanzienlijk verdiept, maar (nog) geen nieuwe economische theorie opgeleverd die een oplossing kan bieden voor het vraagstuk van de optimale beleidskeuze.

Ogenschijnlijk gaat het om een vrij eenvoudig vraagstuk. De overheid wil immers een aantal doelstellingen realiseren en heeft daartoe de beschikking over een aantal instrumenten. De instrumenten verschillen van elkaar wat betreft hun effect op de doelstellingen. Bovendien moet bij de inzet van de instrumenten rekening worden gehouden met uiteenlopende beperkingen. Het beste beleid is dan om, binnen de gegeven beperkingen, het instrument te kiezen waarvan het gecombineerde effect op de doelstellingen zo groot mogelijk is. Dit komt neer op het maximaliseren van de doelstellingsfunctie of sociale welvaartsfunctie (ervan uitgaande dat de overheid tot taak heeft de sociale welvaart (SW) zo groot mogelijk te maken). De beleidskeuze is simpel wanneer het maar om een paar doelstellingen gaat en het duidelijk is welk gewicht aan elk van de doelstellingen moet worden toegekend (wanneer met andere woorden de doelstellingsfunctie bekend is). In de praktijk evenwel wordt als regel niet aan deze voorwaarden voldaan.

Meestal is er een hele reeks doelstellingen die tegelijkertijd worden nagestreefd. Indien deze doelstellingen worden weergegeven met Y1, Y2, ...Yn en de gewichten die aan de afzonderlijke doelstellingen worden gehecht met W1, W2, ...Wn, dan is het denkbaar dat de doelstellingsfunctie als volgt luidt: SW= W1Y1 + W2Y2 + ...WnYn. Een andere - bijvoorbeeld niet-lineaire - functie is evenzeer denkbaar, maar ook niet meer dan dat. Zoals in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.4.) reeds is opgemerkt, is de functie onbekend. Door de dynamiek van het doelstellend gedrag zijn de doelstellingen van het overheidsbeleid moeilijk te identificeren en te kwantificeren. De doelstellingen zijn vaag geformuleerd en niet zelden conflicterend. De voorgaande hoofdstukken hebben tal van voorbeelden van dergelijke doelstellingen te zien gegeven. Ook het relatieve belang dat aan het bereiken van de afzonderlijke doelstellingen wordt gehecht, staat niet vast. Ongetwijfeld is de ene doelstelling belangrijker dan de andere, maar de vraag "Hoeveel belangrijker?" kan niet worden beantwoord. Ten slotte kan het ook voorkomen dat beperkende voorwaarden voor het realiseren van de doelstellingen op een gegeven ogenblik zelf doelstelling van het beleid worden. Op het gebied van het landbouwstructuurbeleid is dit bijvoorbeeld het geval met het milieu. Lange tijd gold het milieu als een "randvoorwaarde voor het te voeren beleid", terwijl recent in de *Structuurnota Landbouw* (Ministerie van Landbouw en Visserij, 1989) afzonderlijke doelstellingen voor het verbeteren van de kwaliteit van het milieu zijn opgenomen.

De doelstellingen weerspiegelen slechts de opvattingen en voorkeuren van de deelnemers aan het politieke besluitvormingsproces. Vage formuleringen zijn vaak

het resultaat van compromissen tussen tegengestelde belangen. Ook hoeft het niet zo te zijn, dat de relatieve gewichten die elk van de deelnemers aan de verschillende doelstellingen zouden willen toekennen, met elkaar in overeenstemming zijn. Een extra complicerende factor hierbij is nog dat lang niet altijd duidelijk is wie tot het veld van deelnemers aan het politieke beluitvormingsproces gerekend moet worden en wie of wat zij precies vertegenwoordigen. Aan de meningsvorming wordt ook bijgedragen door niet-deelnemers met heel andere opvattingen over het te voeren beleid. Hun doelstellingsfunctie is dan weliswaar een andere, maar zij kan evenmin worden gespecificeerd. Een voorbeeld hiervan, dat betrekking heeft op de doelstellingen van de geïntegreerde landbouw, is te vinden bij Van den Noort (1985b) die ook elders de aandacht heeft gevestigd op de consequenties van het ontbreken van een doelstellingsfunctie (zie onder andere Van den Noort, 1983).

Volgens de gangbare economische theorie moeten de baten en lasten van verschillende beleidsalternatieven worden berekend en tegen elkaar afgewogen in het licht van de doelstellingen van het beleid. Het alternatief dat het grootste voordeel oplevert (afhankelijk van het toegepaste criterium) komt dan voor uitvoering in aanmerking. Nog afgezien van de problematiek van het op een noemer brengen van de diverse baten en lasten, is deze werkwijze alleen zinvol indien de doelstellingsfunctie bekend is. Wanneer daarentegen een doelstellingsfunctie ontbreekt, wat dus als regel het geval is, is de optimale beleidskeuze niet berekenbaar. Wel zijn er mogelijkheden op deelgebieden. Een voorbeeld hiervan is de berekening van het nationaaleconomisch rendement van de investeringen ten behoeve van de land- en tuinbouw in integrale landinrichtingsprojecten met behulp van de HELP-methode. De recente uitkomsten van deze berekeningen zijn ter informatie opgenomen in bijlage G. De berekeningen zijn een hulpmiddel bij de besluitvorming, maar kunnen haar niet vervangen. Bovendien moet niet uit het oog worden verloren, dat het hierbij gaat om de uitvoering van beleid. De HELP-methode is onbruikbaar (en trouwens voor dat doel ook niet ontworpen) wanneer het gaat om de afweging van het beleidsalternatief "landinrichting" ten opzichte van andere beleidsalternatieven binnen het geheel van het beleid.

Sommigen menen dat op een optimaal beleid gerichte berekeningen geen kans van slagen hebben, omdat het politieke besluitvormingsproces daar niet op is ingericht. Deze opvatting werd onder andere vertolkt door Koopmans (1973) die, sprekend over de beheersing van de overheidsuitgaven, pleitte voor verandering van het institutionele kader waarbinnen de beslissingen worden genomen. Met het oog op het toepassen van moderne begrotingstechnieken was naar zijn mening een aanpassing van het besluitvormingsproces nodig om het budgettaire gedrag van de verschillende overheidsinstanties, te weten het streven naar conflictminimalisatie (in kabinet en parlement) en budgetmaximalisatie (door de ambtelijke dienst), aan banden te leggen. Daartegenover stelde Van den Noort (1983: 85), dat de kloof die tussen de

politieke praktijk en de traditionele theorie van de economische politiek gaapt, niet door het aanpassen van de politieke praktijk valt te overbruggen. De traditionele theorie en de toepassing daarvan bieden zijns inziens inzicht, maar genereren geen optimaal beleid (ibidem: 87).

In de visie van Van den Noort is het politieke besluitvormingsproces onmisbaar om tot oplossingen te komen, wat overigens niet wil zeggen dat dit proces steeds goed verloopt en geen verbetering zou behoeven (bijvoorbeeld grotere openheid, kortere procedures of het terugdringen van verkokering). Waar het om gaat is dat de beleidskeuze niet vanuit de economie kan worden voorgerekend. Zij is - in de terminologie van de probleemstelling van deze studie - het resultaat van het op elkaar inwerken van allerlei krachten en machten die in ons democratisch bestel compromissen sluiten en coalities aangaan. Het is daarom van belang, juist ook vanuit de economie, aandacht te besteden aan dit samenspel van krachten en machten, omdat daardoor inzicht wordt verkregen in het volgens de welvaartstheorie essentiële aspect van de economische analyse, namelijk de allocatie van schaarse, alternatief aanwendbare middelen.

8.2. Ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid in engere zin

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt: welk samenspel van krachten en machten heeft in de periode 1945-1985 ten grondslag gelegen aan de inhoud en ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid in engere zin? De *case-studies* geven een beeld van dit samenspel in een aantal concrete situaties. Van belang is nu de vraag of de *case-studies* voldoende bouwstenen bieden voor het doen van generaliserende en abstraherende uitspraken met betrekking tot de probleemstelling. Overeenkomstig de in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.4.) uitgesproken verwachting kan het antwoord op deze vraag slechts gedeeltelijk positief zijn. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de onderwerpen van de *cases* nogal ongelijksoortig waren, waardoor het totaalbeeld fragmentarisch is gebleven. Dit was een bewuste keuze, die vooral was ingegeven door de wens dat het onderzoeksobject de volle breedte van het beleidsterrein zou bestrijken, teneinde de verschillende onderdelen van het beleid in hun onderlinge samenhang te kunnen bestuderen. Een aanzienlijke inperking van het onderzoeksobject of een meer thematische aanpak (bijvoorbeeld het samenspel van krachten en machten rond het thema optimale bedrijfsgrootte) zou wellicht meer kans van slagen hebben gehad, maar tegelijkertijd weinig zicht hebben geboden op de rest van het beleidsterrein.

Dat het antwoord op vorenstaande vraag slechts gedeeltelijk positief kan zijn, heeft ook te maken met het feit dat in deze studie het politieke besluitvormingsproces in zekere zin betrekkelijk eenzijdig is benaderd. Dit kan worden toegelicht aan de hand van het model van de ijzeren driehoek, dat wel vaker bij de analyse

van het overheidsbeleid wordt gehanteerd (zie Koopmans, ibidem; De Vries, 1989: 31- 48). Onder een ijzeren driehoek wordt verstaan het geheel van relaties tussen drie actoren: departementen, vaste Kamercommissies en belangenorganisaties. Enkele belangrijke kenmerken van ijzeren driehoeken zijn dat zij streven naar autonomie, een eigen cultuur kennen en deel uitmaken van een groter politiek en bestuurlijk geheel. De verschillende actoren kunnen elkaar versterken, maar ook kan er binnen de driehoek sprake zijn van factievorming. Uit recent onderzoek is gebleken dat het begrip "ijzeren driehoek" niet onjuist is maar incompleet. De werkelijkheid is complexer dan de zojuist genoemde driehoeksverhouding. Bij een politiek beladen onderwerp (een "strijdpunt") zijn meestal meer dan de drie zojuist genoemde actoren betrokken. Het - grotere - geheel van relaties tussen deze actoren wordt een strijdpuntnetwerk genoemd. De actoren binnen de ijzeren driehoek en de relaties daartussen maken deel uit van dit grotere geheel (De Vries, ibidem: 31-32).

Tussen de ijzeren driehoek en het strijdpuntnetwerk bestaat een verschil dat meer is dan alleen een verschil in het aantal betrokken actoren. De driehoek heeft een gesloten, het netwerk daarentegen een open karakter. Het aantal actoren in het netwerk is in principe onbeperkt, met dien verstande dat de betekenis van een actor in het netwerk afneemt naarmate zijn betrokkenheid bij het desbetreffende strijdpunt kleiner is. Ook in het netwerk worden de belangrijkste relaties weergegeven door de ijzeren driehoek. Enigszins chargerend zou men kunnen stellen dat de "machten" geconcentreerd zijn in de driehoek en dat de "krachten" zich elders in het netwerk bevinden. Deze krachten proberen met meer of minder succes de (autonome) machtsuitoefening binnen de driehoek te beinvloeden c.q. te beperken.

De landbouw geldt bij uitstek als het terrein van overheidsbeleid waar een ijzeren driehoek bestaat. Tot de actoren van deze driehoek, beter bekend als de landbouwlobby of het groene front, worden gerekend het Ministerie van Landbouw, het Landbouwschap en de vaste Commissie van Landbouw van de Tweede Kamer. Gezien de conclusies van De Vries (ibidem: 152-154) inzake de grondpolitiek, ligt het voor de hand te veronderstellen dat de driehoek deel uitmaakt van een strijdpuntnetwerk. Welke actoren tot dit netwerk behoren (naast de actoren binnen de driehoek) hangt af van de aard van het strijdpunt. In het geval van de grondpolitiek werd de autonomie van de ijzeren driehoek beperkt door het Ministerie van Justitie, terwijl deze rol in het geval van het landbouwstructuurbeleid in engere zin eerder lijkt te zijn weggelegd voor het Ministerie van Financiën.

Met de betrekkelijke eenzijdigheid, waarvan in het voorgaande sprake was, wordt gedoeld op het feit dat in het onderzoek vooral aandacht is besteed aan de beleidsontwikkeling binnen het Ministerie van Landbouw. Alleen de archieven van dit departement zijn onderzocht en niet die van bijvoorbeeld het Landbouwschap of het Ministerie van Financiën. Bovendien is binnen de ijzeren driehoek overwegend aandacht besteed aan de relaties tussen de ambtenaren van het Ministerie van Landbouw

en de vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven. De overige relaties kwamen slechts zijdelings aan de orde. Daarbij gaat het om de relaties tussen de minister en het parlement en om die tussen het bedrijfsleven en het parlement; bij laatstgenoemde relaties zijn met name de talrijke personele unies van belang.

Op grond van het voorgaande moet worden vastgesteld dat in dit onderzoek een deel van het samenspel van krachten en machten, dat in de periode 1945-1985 aan het landbouwstructuurbeleid ten grondslag heeft gelegen, onderbelicht moest blijven. Nader onderzoek naar wat zich binnen de ijzeren driehoek afspeelt is gewenst. Op die manier zal de kaart van het politieke besluitvormingsproces verder kunnen worden ingekleurd. In het vervolg van deze paragraaf wordt een beschouwing gewijd aan de belangrijkste conclusies van het onderhavige onderzoek. Daarbij wordt aangesloten op het verloop van de reële overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, zoals weergegeven in hoofdstuk 1 (figuur 1.3.).

In de toelichting bij figuur 1.3. is gesteld dat de golfbeweging die in de figuur zichtbaar is, uitdrukking geeft aan beleidswijzigingen of veranderingen in politieke aandacht voor het structuurbeleid. De keerpunten in de figuur zijn dus het meest interessant. Een antwoord op de probleemstelling kan daarom worden gevonden door na te gaan hoe de situatie ten tijde van deze keerpunten was. Wanneer figuur 1.3. gestileerd wordt weergegeven, ontstaat het volgende beeld: daling van de reële uitgaven van 1947 tot 1952, daarna een sterke stijging tot 1957, gevolgd door een daling en vanaf 1963 weer een sterke stijging die tot 1972 aanhield, waarna opnieuw een daling inzette; vanaf 1980 ongeveer bleven de reële uitgaven betrekkelijk stabiel. Uiteraard gaat het hier om de totale uitgaven. Het verloop van de uitgaven voor de verschillende beleidscategorieën wijkt op sommige punten af van dit totaalbeeld.

Tot omstreeks het midden van de jaren vijftig had het landbouwstructuurbeleid in engere zin een bescheiden betekenis. De maatregelen lagen geheel op het terrein van de cultuurtechniek. De term "landbouwstructuurbeleid" was zelfs nog geen gemeengoed geworden. De poging van minister Mansholt om in de jaren veertig in het kader van het *Zesjarenplan voor de landbouw* een veelomvattend investeringsprogramma te ontwikkelen, dat gericht was op aanpassing van de landbouw aan de door de oorlog gewijzigde omstandigheden voor produktie en afzet, leed schipbreuk, grotendeels door gebrek aan kennis, maar deels ook door gebrek aan politieke ruimte. Het verloop van de reële uitgaven voor het beleid in deze periode hing dan ook vooral samen met enkele bijzondere omstandigheden, namelijk de herverkaveling van Walcheren (de proeftuin van de naoorlogse cultuurtechniek) en de Korea-crisis. De als gevolg van deze crisis toenemende werkloosheid bracht de regering ertoe, ondanks de bestedingsbeperking, extra geld uit te trekken voor werkverruimende maatregelen. Hiertoe behoorden ook de aanvullende werken op het terrein van de cultuurtechniek, alsmede de boerenwerken.

De politieke ruimte voor het voeren van een landbouwstructuurbeleid in engere zin, die hem in de jaren veertig had ontbroken, kreeg Mansholt rond het midden van de jaren vijftig wel. De economische en industriële expansie in die tijd speelde daarbij een belangrijke rol. De relaties tussen de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond in de landbouw kwamen sterk in beweging. De reële stijging van de lonen noopte tot het terugdringen van de arbeidskosten. Door de mechanisatie en motorisatie nam de bewerkingscapaciteit per man snel toe. Daardoor kreeg het vraagstuk van de rationele bewerkbaarheid van de cultuurgrond meer aandacht. Deze ontwikkelingen plaatsten ook de bedrijfsgrootteproblematiek in het centrum van de belangstelling. In deze context ontwikkelde de ruilverkaveling zich tot het belangrijkste instrument van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Het instrument onderging een diepgaande verandering door in korte tijd te evolueren van een louter cultuurtechnische, sterk in het teken van de werkverruiming staande ingreep (hoofdzakelijk gericht op verkaveling en grondverbetering) naar een uitgebreid samenstel van maatregelen gericht op algehele vernieuwing van plattelandsgebieden. Van belang is ook dat in deze tijd de grondverwervingsactiviteiten van de SBL ten behoeve van de sanering (= bedrijfsvergroting) tot ontwikkeling kwamen.

In de jaren 1955 t/m 1957 kwamen aanzienlijke bedragen extra voor ruilverkaveling ter beschikking. Aan deze gunstige budgettaire ontwikkeling kwam een einde in het kader van de bestedingsbeperking in de jaren 1957/58. De sterke groei van de prijssubsidies in het kader van het zuivelprijsbeleid legde een dusdanig beslag op de begroting van het Ministerie van Landbouw, dat aan een nadere afweging van prioriteiten niet viel te ontkomen. Het is geenszins ondenkbaar dat hierbij de machtspositie van de in Utrecht gevestigde Cultuurtechnische Dienst ten opzichte van het departement in Den Haag een rol heeft gespeeld. De ruilverkaveling was in de jaren vijftig de ruggegraat van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Eenvoudig uitgedrukt: het structuurbeleid zat in Utrecht, het markt- en prijsbeleid in Den Haag. Volgens dit gezichtspunt was er sprake van concurrentie tussen "Utrecht" en "Den Haag" om de verdeling van de voor het landbouwbeleid als geheel beschikbare middelen. In 1957 kreeg het prijsbeleid voorrang boven het structuurbeleid (mede als gevolg van de "ruk aan de bel"). De begroting van de Cultuurtechnische Dienst kwam hierdoor onder druk, een druk die nog werd versterkt door de voortdurende discussies met het Ministerie van Financiën over de rentabiliteit van de ruilverkavelingswerken. Hoewel de feitelijke daling van de reële uitgaven voor landinrichting vanaf 1958 voor een belangrijk deel moet worden toegeschreven aan het aflopen van de herverkavelingswerken in Zeeland, was er toch reden voor zorg over de toekomst. Juist om deze reden wilde het *Meerjarenplan voor ruilverkaveling* steun mobiliseren voor het opvoeren van de ruilverkavelingsactiviteit in Nederland en draaide de politieke discussie over dit plan primair om de vraag hoeveel geld de regering voor ruilverkaveling beschikbaar wilde stellen.

In de jaren zestig nam dit landbouwstructuurbeleid een hoge vlucht. Een belangrijke factor hierbij was dat onder invloed van de voortgaande economische en technische expansie het structurele aanpassingsproces van de landbouw in een nieuwe fase kwam. In verband met de stijgende bewerkingscapaciteit per man werd de bedrijfsoppervlakte in toenemende mate een knelpunt voor de bedrijfsontwikkeling. Met name de kleinere eenmansbedrijven, waar een verdere vermindering van de arbeidsbezetting niet meer mogelijk was, kwamen hierdoor in moeilijkheden. Tot omstreeks 1960 waren vooral vertegenwoordigers van de (noordelijke) akkerbouw dominant bij de beleidsbepaling; na 1960 verschoof het zwaartepunt naar vertegenwoordigers van de (zuidelijke) veehouderij. De uitbreiding van de intensieve veehouderij als oplossingsrichting voor de kleine (gemengde) bedrijven kon daardoor meer op de voorgrond treden.

Het O&S-fonds dat in 1963 werd opgericht, was aanvankelijk vooral bedoeld om hulp te bieden aan boeren die hun bedrijf wilden beëindigen. De eerste bedrijfsbeëindigingsregeling van het fonds had dan ook een overwegend sociale inslag. Vanaf het begin echter speelde ook het vrijmaken van cultuurgrond ten behoeve van bedrijfsvergroting een rol van betekenis. Deze doelstelling werd belangrijker toen de opvatting dat het structuurprobleem van de landbouw veroorzaakt werd door een gemiddeld genomen te lage land/man-verhouding, tot uitdrukking werd gebracht in de politieke wens tot oppervlaktevergroting van de bedrijven. Vanaf omstreeks het begin van de jaren zestig bestond hierover geen verschil van inzicht meer tussen de deelnemers aan het politieke besluitvormingsproces.

De voorspoedige ontwikkeling van het landbouwstructuurbeleid vanaf het begin van de jaren zestig had voor een belangrijk deel ook te maken met de totstandkoming van de EG. Het nationale markt- en prijsbeleid werd opgenomen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De als gevolg hiervan vrijkomende nationale beleidsruimte werd ingenomen door het structuurbeleid. Dit betekende een forse versterking van de positie van de CD, wat mede een verklarende factor kan zijn voor de sterke groei van de overheidsuitgaven voor het beleid in de jaren zestig. Bovendien kreeg het structuurbeleid met het oog op het versterken van de concurrentiepositie ten opzichte van de EG-partners grote prioriteit. Hierover bestond geen verschil van mening tussen de deelnemers aan het politieke besluitvormingsproces, wel over de wijze waarop aan deze prioriteit gestalte zou moeten worden gegeven. De landbouworganisaties opteerden voor investeringssteun (in de vorm van rentesubsidies) aan individuele bedrijven via de ontwikkelingszijde van het O&S-fonds, waarbij zij een vergelijking maakten met de in hun ogen royale regelingen in andere EG-lidstaten (met name Duitsland en Frankrijk). De opeenvolgende ministers van Landbouw toonden zich om een aantal redenen evenwel zeer terughoudend tegenover het verlenen van individuele bedrijfssteun. Een - in ideologisch opzicht - belangrijke reden was dat de overheid anders te veel betrokken zou raken bij beslissingen waarvoor de

primaire verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven lag. De overheid diende zich daarentegen te richten op het wegnemen van belemmeringen die de ontwikkeling van de agrarische sector in de weg stonden. Om deze reden lag bij de landinrichting het accent op collectieve verbeteringen op het gebied van de infrastructuur, dat wil zeggen de verbeteringen die de boeren niet zelf tot stand zouden kunnen brengen. De boerenwerken werden aan het begin van de jaren zestig afgeschaft, zeer tegen de wil overigens van de landbouworganisaties.

Over het al of niet verlenen van individuele bedrijfssteun bleven de meningen tussen overheid en bedrijfsleven gedurende de jaren zestig uiteenlopen. Hierbij moet worden aangetekend dat "het" bedrijfsleven weliswaar voorstander van rentesubsidies was, maar dat er tussen en ook wel binnen de verschillende organisaties uiteenlopende opvattingen bestonden over dit vraagstuk. Het meningsverschil veranderde in eendrachtige samenwerking toen eenmaal, de Nederlandse bezwaren ten spijt, in Europees verband in het kader van Richtlijn 72/159/EG tot deze vorm van steunverlening was besloten. In snel tempo werden de voor uitvoering van deze richtlijn noodzakelijke maatregelen getroffen. Ook op andere terreinen kwam weer meer aandacht voor individuele bedrijfssteun. Te noemen zijn in dit verband de O&S-regelingen voor de verbetering van agrarische bedrijfsgebouwen en vooral de regeling voor de uitvoering van particuliere cultuurtechnische werken. Deze regelingen wortelden in het werkgelegenheidsbeleid, maar moeten toch ook in hun specifieke context worden bezien. Zij kwamen tot stand in een periode waarin het landbouwstructuurbeleid op een andere leest was geschoeid dan in het voorafgaande decennium.

De teruggang van de reële overheidsuitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin na 1972 kwam vooral op rekening van de landinrichting. De voortgang van de voorbereiding en uitvoering van integrale landinrichtingsprojecten stagneerde als gevolg van scherpe tegenstellingen over de afweging tussen agrarische en niet-agrarische belangen (natuur en landschap). De gemiddelde uitvoeringsduur van de projecten nam toe en de gemiddelde oppervlakte jaarlijks in voorbereiding te nemen projecten werd onder druk van bezuinigingen op de overheidsuitgaven teruggebracht. Dat de bezuinigingen op de uitgaven voor het structuurbeleid in de jaren zeventig grotendeels ten laste kwamen van de landinrichting had wellicht ook hiermee te maken, dat de dominante positie van de CD in 1971 was verzwakt door de overgang van het secretariaat van het O&S-fonds naar het departement in Den Haag. Deze verzwakking werd geaccentueerd door de grote betekenis van het fonds in de daarop volgende jaren voor de uitvoering van de Europese structuurrichtlijnen.

Waar de collectieve aanpak in het kader van integrale landinrichtingsprojecten langer op resultaten liet wachten, groeide de behoefte aan individuele oplossingen. De regeling particuliere cultuurtechnische werken moet ook tegen deze achtergrond worden bezien. Vanaf omstreeks 1980 bewoog de slinger van de klok zich weer in tegengestelde richting. De collectieve aanpak prevaleerde. Dit blijkt onder andere uit

de afschaffing van de SBL/BBL-aankopen ten behoeve van niet te verplaatsen bedrijven in het kader van landinrichting en uit de afschaffing van de subsidiëring van kavelverbeteringswerken, eveneens in het kader van landinrichting. Voor de uitvoering van de Grondbankregelingen kwamen geleidelijk steeds minder middelen beschikbaar.

In het voorgaande is reeds naar voren gebracht dat nader onderzoek gewenst is naar wat zich binnen de ijzeren driehoek op het gebied van het landbouwstructuurbeleid in engere zin afspeelt. Nader onderzoek is voorts gewenst naar de vraag van welk groter verband, het strijdpuntnetwerk, de driehoek deel uitmaakt. Door de rol die de actoren in dit netwerk vervullen, wordt de autonomie van de ijzeren driehoek beperkt. In dit verband kan worden gewezen op de rol van de belangengroepen op het gebied van natuur en milieu, maar bijvoorbeeld ook op die van het Ministerie van Financiën. Toen Louwes (1980: 245) opmerkte dat een "aanvullend en adequaat structuurbeleid" alleen tot stand zou kunnen komen wanneer de autonomie van de ijzeren driehoek (in zijn woorden: "de relatieve onafhankelijkheid van het landbouwpolitieke subsysteem") werd gecompenseerd door politieke tegenkrachten, noemde hij als voorbeeld tegendruk van het Ministerie van Financiën en ging er daarbij blijkbaar van uit dat dit departement deze taak nog niet vervulde. Uit dit onderzoek is gebleken, dat het Ministerie van Financiën op het gebied van het landbouwstructuurbeleid wel degelijk en bij voortduring tegendruk heeft uitgeoefend, maar daarin misschien niet altijd even succesvol is geweest.

Ten slotte de rol van de wetenschap. Verschillende Wageningse hoogleraren hebben in de loop der jaren op enigerlei wijze deelgenomen aan het politieke besluitvormingsproces of zij hebben kritiek uitgeoefend op het gevoerde beleid. In deze studie zijn de namen genoemd van Hellinga, Hofstee en Horring. Met name de rol van Horring is hierbij interessant, juist ook in verband met de conclusie aan het einde van de vorige paragraaf. Horring meende dat de economie wel kon voorrekenen welk beleid gevoerd diende te worden ("in de CCC zitten geen economen", zei hij; zie hoofdstuk 7, noot 12). Deze opvatting bepaalde in belangrijke mate zijn telkens geuite kritiek op het gevoerde beleid. Een vergelijkbare opvatting is te vinden bij Louwes (ibidem: 244) die (geparafraseerd) opmerkte dat de politici en bestuurders maar beter naar de economen hadden moeten luisteren, dan zou er meer vooruitgang zijn geboekt op het terrein van het structuurbeleid. In tegenstelling tot de zojuist geciteerde uitspraken heeft deze studie de aandacht willen vestigen op het essentiële belang van het politieke besluitvormingsproces voor de allocatie van schaarse, alternatief aanwendbare middelen.

NOTEN

Noten bij hoofdstuk 1

1) Een recent voorbeeld van een vergelijkbare benadering in de Duitse Bondsrepubliek is te vinden bij Gebauer (1985).
2) Voor een behandeling van de methodologische aspecten van doelbereikings- en effectiviteitsonderzoek zij verwezen naar Bressers & Hoogerwerf (1984: 24) en in het bijzonder naar Ministerie van Financiën (1984: 29-37 en 49-58).
3) Met de volgende personen zijn gesprekken gevoerd (tussen haakjes is de datum van het gesprek vermeld):
   - ir. S. Herweijer (23 mei 1985)
   - prof.dr. E.W. Hofstee (4 december 1985)
   - dr. S.L. Mansholt (9 januari 1986)
   - C.G.A. Mertens (22 mei 1987)

Noten bij hoofdstuk 2

1) Ter vermijding van mogelijke misverstanden is de door Van Zanden - en door hem niet alleen - gebruikte term "arbeidsbesparing" (een vertaling van het in de Angelsaksische literatuur doorgaans gebruikte *laboursaving*) hier niet overgenomen. Een technische ontwikkeling die leidt tot besparing van arbeid is niet typisch voor alle bedrijven. Men kan meer produceren met dezelfde hoeveelheid arbeid, maar men kan ook hetzelfde blijven produceren met minder arbeid. In beide gevallen stijgt de arbeidsproduktiviteit, maar alleen in het laatste geval kan naar de letter gesproken worden van arbeidsbesparing. Voor deze ontwikkeling staan de kapitalistische bedrijven model (afstoten loonarbeid). In het eerste geval, dat kenmerkend is voor de situatie op de gezinsbedrijven, wordt de op het bedrijf beschikbare arbeid beter benut; er wordt geen arbeid afgestoten. De factor arbeid is op gezinsbedrijven moeilijker deelbaar geworden. Een verdere daling brengt het voortbestaan van deze bedrijven in gevaar. In de tekst wordt hier verder op ingegaan. Een soortgelijk misverstand kan zich voordoen bij gebruik van de term "grondbesparende" (*landsaving*) technische ontwikkeling, waarmee gedoeld wordt op de toepassing van opbrengstverhogende technieken.
2) Een standaardbedrijfseenheid is een eenheid waarin de economische omvang van een agrarisch bedrijf en van de afzonderlijke produktierichtingen binnen een bedrijf wordt uitgedrukt. Een sbe is een gestandaardiseerd bedrag aan toegevoegde waarde, berekend in een basisperiode bij een doelmatige bedrijfsvoering en onder normale omstandigheden (definitie LEI). Het effect van de toepassing van opbrengstverhogende technieken komt hierin niet tot uitdrukking. Verschuivingen in het bouwplan komen wel tot uitdrukking.
3) Dat het niet eenvoudig is de produktiviteitsontwikkeling in de landbouw te verklaren, kan aan de hand van enkele voorbeelden verduidelijkt worden. Het eerste voorbeeld betreft de stijging van de arbeidsproduktiviteit, die onder andere een gevolg is van de vermindering van de hoeveelheid arbeid in de landbouw. Of dit laatste uitsluitend gezien moet worden als zgn. arbeidsuitstoot (*push*-factor) of dat de aantrekkingskracht van alternatieve werkgelegenheid buiten de landbouw hierbij van beslissende betekenis is (*pull*-factor), is niet een op voorhand uitgemaakte zaak. Vermoedelijk gaat het om een samenspel van beide factoren, al is het niet zeker welk gewicht aan elk van de factoren moet worden toegekend. Het wordt nog gecompliceerder wanneer men zich bovendien rekenschap geeft van het belang van een goede bereikbaarheid van de alternatieve werkgelegenheid. Het door middel van infrastructurele werken "openleggen" van min of meer geïsoleerde gebieden als de Betuwe in de jaren vijftig en Zeeland na de watersnoodramp in 1953 stimuleerde de welvaartsontwikkeling in deze gebie-

den, inclusief de welvaart in de landbouw. Het tweede voorbeeld betreft de nauwe samenhang op bedrijfsniveau tussen de non-factor input en de inrichtingssituatie. Nieuwe variëteiten van gewassen vergen als regel meer kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen dan wel een nauwkeuriger dosering daarvan. De inrichtingssituatie van de grond (met name de waterbeheersing) en van de gebouwen dient daarop te worden afgestemd. Men kan zich nu afvragen of de uit deze technische ontwikkeling resulterende produktiviteitsverhoging primair een gevolg is van de toepassing van de opbrengstverhogende technieken of dat juist de verbetering van de inrichtingssituatie maatgevend is. Ook in dit voorbeeld gaat het om een samenspel van onderling afhankelijke factoren, en naar de mate waarin dit samenspel lukt zal de produktiviteit toenemen.

4) De produktiviteitsontwikkeling van de Nederlandse landbouw, zoals vermeld in tabel 2.8, kan in principe ook uit tabel 2.7 afgeleid worden door de desbetreffende jaarlijkse procentuele veranderingen aan de output-zijde te vermenigvuldigen met die aan de input-zijde. De uit die berekening resulterende percentages stroken voor een deel niet met de percentages die in tabel 2.8 vermeld zijn. Deze verschillen zijn een gevolg van afrondingsfouten en aggregatieproblemen bij het indexeren. Overigens bedragen de verschillen niet meer dan 0,1 procentpunt.

Noten bij hoofdstuk 3

1) De doelstellingen van het agrarische vierjarenplan en de in het eerste jaar bereikte resultaten werden beschreven door Van Meel (1948).
2) Deze stukken bevinden zich thans in het Algemeen Rijksarchief te Den Haag. ARA - 2.11.07 - 114, 164 en 222.
3) Herstel en Vernieuwing (1945: 14). Deze radiotoespraak wordt wel beschouwd als de regeringsverklaring van het kabinet Schermerhorn-Drees.
4) De gegevens inzake de oorlogsschade in de land- en tuinbouw zijn ontleend aan het *Verslag over de landbouw in Nederland over 1942 t/m 1945.*
5) CBS-gegevens, ontleend aan Duynstee & Bosmans (1977: 424).
6) Herstel en Vernieuwing (ibidem: 16).
7) De navolgende tekst is grotendeels gebaseerd op Roosenschoon (1946), Koppejan (1948a en 1948b) en in het bijzonder Frietema (1947), die deze wijzigingen in zijn prae-advies voor de op 13 december 1947 gehouden jaarvergadering van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek aan een uitvoerige beschouwing onderwierp. De jaarvergadering handelde over de volgende vraag: "Welke duurzame structuurveranderingen hebben zich laatstelijk voorgedaan in de welvaartsbronnen van ons land, in het bijzonder ten aanzien van landbouw en industrie? In welke richting zullen als gevolg hiervan landbouw en industrie zich moeten ontwikkelen teneinde een zo groot mogelijke welvaart aan onze bevolking te verzekeren?"
8) *Nota omtrent een aantal punten van Regeeringsbeleid*, d.d. 11 december 1945. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1945-1946, bijlage nr. 123 (1-2), pp. 13-15.
9) Memorie van Toelichting landbouwbegroting 1948. Tweede Kamer, zitting 1947-1948, 600 XI 2, p. 3.
10) ARA - 2.11.07 - 215.
11) Het directoraat-generaal van Grondgebruik en Landbouwherstel werd in de loop van 1946 samengevoegd met het directoraat-generaal van de Landbouw, waarvan Staf directeur-generaal werd.
12) Nota's van 16 november en 18 december 1945. ARA - 2.11.07 - 215.
13) Hudig werd president-directeur van de Heidemaatschappij. Hij volgde daarmee Staf op, die deze functie tot dan toe had gecombineerd met die van directeur-generaal: een merkwaardige en onhoudbare verstrengeling van functies!
14) ARA - 2.11.07 - 223.
15) Rapport van 26 oktober 1946. ARA - 2.11.07 - 222.

16) De naam van deze commissie werd enkele maanden later gewijzigd in College voor Mechanisatie en Verkaveling, wat vermoedelijk verband hield met het feit dat de mechanisatie in het zesjarenplan een zwaarder accent kreeg dan de verkaveling en ook op kortere termijn vruchten zou moeten afwerpen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze commissie kortweg aangeduid met: het college.
17) In het verslag van de bespreking op 10 december 1946 van Staf met zijn afdelingshoofden werd vermeld: "De minister heeft in verband met de zeer zwaar drukkende dollarlast behoefte gevoeld aan meer concrete plannen". Zie noot 14.
18) Aldus het verslag van de vergadering van het college met de minister op 25 februari 1947.
19) Herweijer (1985: 9) wees op de zijns inziens grote invloed van de stormachtige ontwikkeling van de mechanisatiemogelijkheden in de nieuwe polders (in dit verband met name de Wieringermeer), waar nieuwe machines reeds in een zeer vroeg stadium efficiënt konden worden toegepast, op de beleidsontwikkeling in Den Haag. Herweijer was in 1947 directeur van de Rijksdienst voor het Landbouwherstel en tevens inspecteur van de Landbouw in algemene dienst.
20) Kort verslag van de vergadering van het college met de minister op 8 april 1947.
21) Kort verslag van de vergadering van het college op 22 april 1947.
22) De landbouwwerktuigenindustrie, in dit verband toch ook niet van betekenis ontbloot, viel (en valt) onder de competentie van de minister van Economische Zaken en werd daarom niet in het Zesjarenplan opgenomen. Wel werd overleg gevoerd met het Centraal Instituut voor Industrialisatie over de ontwikkeling van een landbouwwerktuigenindustrie voor kleine werktuigen, speciaal voor de kleine bedrijven. Vóór de oorlog werden de meeste machines ingevoerd uit landen waar de produktieomstandigheden geenszins vergelijkbaar waren met die in Nederland.
23) Verslag van een bespreking op 12 november 1946 van de minister met de afdelingshoofden van het directoraat-generaal voor de Landbouw. ARA - 2.11.07 - 223. Genoemd standpunt was in overeenstemming met de eerdervermelde conclusies van de "Commissie van Voorbereiding" in haar rapport van 26 oktober 1946.
24) Dit percentage is aanzienlijk lager dan wat Mansholt aanvankelijk als doel voor ogen stond. In het verslag van de vergadering van het college met de minister op 25 februari 1947 werd vermeld: "de Minister stelde een produktieprijsverlaging van bv. 40%".
25) Hier was duidelijk sprake van een ideologische vooringenomenheid ten aanzien van de functies van het platteland, die op het voor de oorlog in zwang zijnde fysiocratisch getinte agrarisch fundamentalisme valt terug te voeren (vergelijk Krips-Van der Laan, 1985). In zijn dissertatie kwam Lijfering (1968) voor de periode 1936-1956 tot de conclusie dat de plattelandsmigratie, die vooral het gevolg is van onderwijs- en beroepskeuze, vooraf wordt gegaan door een selectie naar intelligentie. De migratie van de beter opgeleide en naar intelligentie positief geselecteerde jongeren bleek groter dan die van jongeren met weinig opleiding en/of beperkte beroepsaspiraties.
26) Interessant in dit verband is de beschouwing van Koppejan (1948a) over de mogelijkheden van kostprijsverlaging in de landbouw. Hij schatte de binnen enkele jaren te bereiken kostprijsverlagingen op 10 à 25%, verschillend naar het bedrijfstype en samengesteld uit 5 à 10% door het verdwijnen van de naweeën van de oorlog en 5 à 15% door de resultaten van bedrijfsrationalisatie, waartoe hij als eerste middel zag de algemene toepassing (via voorlichting en onderwijs) van de uit landbouwkundig onderzoek verkregen kennis op wetenschappelijk, technisch en economisch gebied. Net als Horring meende hij dat niet iedere wenselijke cultuurtechnische verbetering ook economisch verantwoord zou zijn.
27) Een verslag van deze rede verscheen in de *Provinciale Zeeuwsche Courant* van 25 juni 1947.
28) Mondelinge mededeling van dr. S.L. Mansholt aan de schrijver.
29) ARA - 2.11.07 - 418.
30) ARA - 2.11.07 - 170.
31) Verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van het LEI, archief LEI.
32) De landbouworganisaties gaven duidelijk de voorkeur aan prijsbeleid boven structuurbeleid. In oktober 1948 besloot het hoofdbestuur van de Stichting voor den Landbouw tot de instelling van een studiecommissie met de opdracht een advies uit te brengen over de in de naaste toekomst te voeren

landbouwpolitiek. Uit het rapport blijkt dat landbouwpolitiek gelijk werd gesteld aan markt- en prijsbeleid (Commissie Minderhoud, 1950).

33) Van der Meer in een nota van 10 november 1947 aan Staf.
34) Tweede Kamer, zitting 1947-1948, 600 XI 2, 5 en 9.
35) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1947-1948, 600 XI, p. 819.
36) Ibidem, zie noot 35, p. 830.
37) Ibidem, zie noot 35, p. 879-880.
38) Ibidem, zie noot 35, p. 889.
39) Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer met betrekking tot de landbouwbegroting 1949. Tweede Kamer, zitting 1948-1949, 1000 XI 6, p. 9.
40) Over de verschillen tussen de Nederlandse en de Belgisch-Luxemburgse landbouw en over de betekenis van de Benelux voor de landbouw in de drie landen, zie Louwes (1947). Het verschil in kostprijzen werd veroorzaakt, zoals Horring (1950) liet zien, door een sterkere stijging van het loonpeil en de pachten in België dan in Nederland.
41) *Overeenkomst tot economische samenwerking tussen de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Verenigde Staten van Amerika.* Tweede Kamer, zitting 1947-1948, 890 1, p. 2. Zie ook Boerma (1948).

Noten bij hoofdstuk 4

1) Centrale Cultuurtechnische Commissie (1958). Het International Institute for Land Reclamation and Improvement (1960) publiceerde een samenvatting van het Meerjarenplan in de Engelse taal.
2) Hiertoe is onderzoek gedaan in het archief van de Landinrichtingsdienst te Utrecht. Archief Landinrichtingsdienst nrs. 1641/7, 1642/1 t/m 5, 1643/1 t/m 4, 1644/1 t/m 3, 1646/6, 1647/1 t/m 3, 1648/1 t/m 3. Het archief van de Centrale Cultuurtechnische Commissie is ondergebracht bij de Landinrichtingsdienst.
3) Voor het bepalen van deze bedragen werd onder andere uitgegaan van een gemiddelde investering van f 3400,-- per ha, een arbeidsproduktiviteitsstijging van 3% per jaar en een uitvoeringsperiode per ruilverkaveling van 5-6 jaar.
4) Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer met betrekking tot de landbouwbegroting 1949. Tweede Kamer, zitting 1948-1949, 1000 XI 6, pp. 1-16. Zie tevens Van de Wiel & Le Mair (1950).
5) Over deze uitgangspunten, zie Horring (1954).
6) Landbouw-Economisch Instituut (1965: 25). De genoemde cijfers zijn afgeleid uit de grafieken 7 en 8.
7) Landbouw-Economisch Instituut (ibidem: 31). Gegevens ontleend aan tabel 4.
8) Duynstee (1966: 91, 118, 121-122 en 143-144). Politieke spanningen waren er ook in 1958, toen de Tweede Kamer ernstige kritiek had op het door minister Vondeling gevoerde melkprijsbeleid.
9) *Nota inzake de beperking van de bestedingen.* Tweede Kamer, zitting 1956-1957, I 4600 1, pp. 3-5.
10) Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer met betrekking tot de landbouwbegroting 1957. Tweede Kamer, zitting 1956-1957, 4500, nr. 15. In 1958 verscheen de *Nota over het structuurbeleid in de landbouw* van minister Vondeling. Tweede Kamer, zitting 1957-1958, III 5178 1-2. Ter ondersteuning van het nieuwe structuurbeleid wilde Vondeling een Commissie voor Structuurvraagstukken instellen. Door de val van het vierde kabinet Drees is deze commissie er nooit gekomen.
11) Maris, Scheer & Visser (1951). Van een kleine boerenvraagstuk, als economisch èn politiek vraagstuk, was voor het eerst sprake tijdens de economische crisis van de jaren dertig. Het aantal kleine tot zeer kleine bedrijven nam in deze periode sterk toe, terwijl de economische positie van deze bedrijven zienderogen verslechterde. Door het wegvallen van de afzetmogelijkheden voor veredelingsprodukten, door gebrek aan financiële reserves en door het van overheidswege gevoerde landbouwcrisisbeleid, dat in essentie gericht was op beperking van het aanbod door middel van extensivering van de bedrijfsvoering, dreigden de kleine bedrijven ten onder te gaan. Om de gevolgen van het crisisbeleid

voor deze bedrijven te verzachten werden er tal van maatregelen getroffen, zoals directe financiële hulp, tewerkstelling op het eigen bedrijf en intensieve en individuele voorlichting gericht op rationalisatie van de bedrijfsvoering. Met de uitvoering van deze maatregelen werd de in 1936 speciaal daartoe in het leven geroepen - en in de jaren vijftig weer opgeheven - Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven belast (Commissie van Advies van de Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven, 1937). Na de oorlog bleef het kleine boerenvraagstuk onverminderd actueel. Anders dan voor de oorlog werd de oplossing van het vraagstuk nu tevens gezocht in een vermindering van het arbeidsoverschot door opname van arbeidskrachten in handel en industrie en door emigratie, en in bedrijfsvergroting. Niettemin lagen de maatregelen ten behoeve van de kleine bedrijven nog overwegend op het terrein van de rationalisatie en intensivering van de bedrijfsvoering. De Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven stimuleerde de daarop gerichte investeringen met premies. (Deze premies blijven in dit onderzoek buiten beschouwing). Verder werden de kleine bedrijven op de lichtere gronden gesteund door middel van compensatie- en overbruggingstoelagen. Volledigheidshalve moet hier ook melding gemaakt worden van de landbouwkundige aspecten van het annexatievraagstuk, dat in de eerste jaren na de bevrijding in ons land veel stof tot publieke discussie gaf. Sommigen zagen in annexatie van Duits grondgebied, meer dan in industrialisatie en emigratie, mogelijkheden voor het opvangen van het bevolkingsoverschot op het platteland en voor de noodzakelijke uitbreiding van de agrarische produktie. Een door de Stichting voor den Landbouw ingestelde commissie bijvoorbeeld achtte de Nederlandse landbouw in staat een extra bodemareaal van ca. 800.000 ha te exploiteren (waarvan ca. 500.000 ha cultuurgrond). De commissie stelde voor een strook Duits grondgebied met een dienovereenkomstige oppervlakte langs de Nederlandse grens te annexeren, waaruit de Duitse bevolking zoveel mogelijk verwijderd zou moeten worden (Annexatiecommissie, 1945). Deze en andere voorstellen hebben overigens in de verdere discussie over het annexatievraagstuk geen rol van betekenis gespeeld. Over de "lijdensweg van de annexatiekwestie", zie Schaper (1985).

12) De eerste schreden op dit pad zette de overheid in de Bataafse tijd. Door toedoen van de commissaris van de landbouw, Jan Kops, kwamen tal van (wettelijke) maatregelen tot stand, gericht op verbetering van de landbouw. Eén daarvan was de wet ter bevordering van de ontginning van woeste gronden, die in 1809 van kracht werd. Deze wet voorzag in belastingfaciliteiten, waarmee de overheid de ontginningsactiviteiten probeerde te stimuleren. De ontginning van woeste gronden kon echter niet op grote schaal worden gerealiseerd, omdat, aldus Van der Poel (1972), de verschillende pogingen in die richting telkens stuk liepen op het ontbreken van de noodzakelijke landbouwkundige kennis. De wet ter bevordering van de ontginning van woeste gronden bevatte ook bepalingen omtrent de verdeling van de marken; deze bepalingen werden in 1810 aangevuld met nadere uitvoeringsvoorschriften. Aan de koppeling tussen ontginning en markeverdeling lag de opvatting ten grondslag dat de gemeenschappelijke eigendom van de marken een belemmering vormde voor de ontginning van de tot de marken behorende woeste gronden. De wetten van 1809/1810 vervielen bij de Markenwet van 10 mei 1886 (Stb. 481). Over de markeverdelingen, zie Van Zanden (1985: 152-165) en Otto (1960: 69-70).

13) Wet van 31 oktober 1924 (Stb. 481). De Ruilverkavelingswet 1924 werd gewijzigd bij de wet van 22 november 1934 (Stb. 597).

14) Herweijer (1960) beschreef de gang van zaken in 1935 rond de oprichting van de Cultuurtechnische Dienst. Zie tevens Greve, De Boer & Groeneveld (1988: 151-160). In verband met de geleidelijke verbreding van zijn taken in de jaren zestig en - met name - zeventig is de Cultuurtechnische Dienst in 1978 omgedoopt tot Landinrichtingsdienst.

15) Wet van 20 mei 1938 (Stb. 618), gewijzigd bij besluit van de secretaris-generaal van het departement van Landbouw en Visserij van 19 juli 1941, no. 7184, Afdeling X, Directie van de Landbouw, afgekondigd in de Nederlandsche Staatscourant van 21 juli 1941.

16) De Soet (1954: 36). De motieven voor deze verandering waren dat door cultuurtechnische werken de economische basis van het landbouwbedrijf werd verstevigd, de produktie verhoogd, de kostprijs per eenheid produkt verlaagd, het landbouwbedrijf geïntensiveerd en een blijvende werkverruiming bevor-

derd. Kortom, een gebied werd sociaal-economisch op een hoger peil gebracht, terwijl tevens het gehele volk - speciaal in oorlogstijd - profiteerde van een blijvende verhoging der voedselproduktie.

17) Wet van 27 november 1947 (Stb. H400). De watersnood van 3 februari 1953 leidde tot de Herverkavelingswet Noodgebieden. Deze wet van 7 augustus 1953 (Stb. 444) verklaarde met enige aanpassingen de Herverkavelingswet Walcheren van toepassing op de door de watersnood getroffen gebieden in de provincie Zeeland.

18) Memorie van Toelichting met betrekking tot de ontwerp-Herverkavelingswet Walcheren. Tweede Kamer, zitting 1946-1947, 468, nr. 3, pp. 21-23.

19) Wet van 3 november 1954 (Stb. 510). Afgezien van enkele eerdere wijzigingen van min of meer ondergeschikte betekenis werd de Ruilverkavelingswet 1954 belangrijk gewijzigd bij de wet van 9 april 1975 (Stb. 266). Zij werd in 1985 vervangen door de Landinrichtingswet (wet van 9 mei 1985, Stb. 299).

20) De eerste ervaringen met boerderijverplaatsing in ruilverkavelingsverband werden in de jaren veertig opgedaan in de Betuwse ruilverkaveling "Hedel-Ammerzoden" waar tijdens de oorlog veel boerderijen waren verwoest. Al veel eerder, aan het einde van de jaren twintig, had de toenmalige Centrale Commissie voor Ruilverkaveling in het verslag van een studiereis naar Zwitserland tevergeefs gewezen op de voordelen van boerderijverplaatsing en gepleit voor een subsidieregeling ter zake (Directie van den Landbouw, 1931).

21) In dit verband moge worden verwezen naar Herweijer & Frouws (1954), Herweijer (1956) en Greve (1981: 32-42). Zie tevens de *Nota inzake het ruilverkavelingsbeleid* van de CCC, toegezonden bij brief van 13 november 1956 aan de minister van Landbouw. De ontwikkeling van de doelstelling van ruilverkaveling in de opeenvolgende ruilverkavelingswetten is beschreven door Dam (1986). Voor de gang van zaken op Walcheren en in het rivierengebied, zie Groeneveld (1985: 96-107 en 118-129).

22) *De taak en werkzaamheden van de Cultuurtechnische Dienst*, nota van 20 juli 1954.

23) De Herverkavelingswet Walcheren kende met het oog op het stichten van economisch verantwoorde bedrijven een regeling met betrekking tot het elders vestigen van agrarische bedrijven (artikelen 43 tot en met 61). Deze regeling hield voor de boeren de mogelijkheid tot vrijwillige overplaatsing van hun bedrijf naar gebieden buiten het blok van herverkaveling in. De met de uitvoering van de herverkaveling belaste commissie kreeg de bevoegdheid om indien nodig ten aanzien van het elders vestigen van bedrijven dwingend op te kunnen treden; van deze bevoegdheid is overigens nimmer gebruik gemaakt. Voor het toepassen van de regeling waren 3000 ha domeingronden in de Noordoostpolder beschikbaar gesteld. In totaal maakten 118 boeren van deze regeling gebruik. Door het vertrek van deze 118 boeren, die in totaal 1947 ha cultuurgrond achterlieten, was het mogelijk de gemiddelde bedrijfsgrootte op Walcheren in het kader van de herverkaveling van 6,2 ha op te voeren tot 10,3 ha. Dit resultaat ging deels weer verloren omdat veel van de vertrekkende boeren de eigendom van hun grond op Walcheren hadden behouden. Een aantal van hen eiste later deze aan saneringsbedrijven verpachte grond weer op, teneinde hun kinderen in staat te stellen een eigen bedrijf te beginnen. Naar aanleiding van deze ervaring werd besloten dat boeren uit saneringsgebieden die een domeinbedrijf kregen toegewezen, voortaan hun gehele bedrijf aan de SBL dienden te verkopen.

24) Voor een uitvoerige behandeling van de genoemde onderwerpen moge worden verwezen naar het Rapport kolonisatiebeleid nieuwe domeingronden (1959: 81-100). Over het agrarisch erfrecht, zie tevens Polak (1952). Over de landbouwkundige toetsing in de Wet Vervreemding Landbouwgronden en in de Pachtwet, zie tevens De Haan (1969: 29-32 en 292-307). Een voorontwerp-Landbouwvestigingswet (Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 1958) haalde nimmer het Staatsblad.

25) Aldus Mesu in een *Nota over de mogelijkheden tot versnelling van de Ruilverkavelingsprocedure*, gedateerd 1 juli 1940.

26) Ibidem, zie noot 25.

27) *Nota betreffende de door of met medewerking van de Cultuurtechnische Dienst in de eerstvolgende 5 jaren uit te voeren werken*, ARA - 2.11.07 - 222.

28) Tweede Kamer, zitting 1953-1954, III 2063 5, p.1.

29) Ibidem, zie noot 28, pp. 2-3.
30) Als indicatie van deze behoefte golden de reeds vermelde resultaten van het in 1951 door de Cultuurtechnische Dienst ingestelde onderzoek, die als bijlage bij de Memorie van Antwoord werden gevoegd. Tweede Kamer, zitting 1953-1954, III 2063 6.
31) Ibidem, zie noot 28, p.4.
32) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1953-1954 (III), pp. 3968, 3985, 3988 en 3990.
33) Notulen CCC-vergadering dd. 3 juni 1954.
34) *Nota inzake het opstellen van een urgentieschema voor ruilverkaveling in Nederland*, behandeld in de CCC-vergadering van 16 september 1954, p. 1.
35) *Aanvullende Nota inzake het Meerjarenplan voor ruilverkavelingen*, gedateerd 3 november 1954 en behandeld in de CCC-vergadering van 12 november 1954.
36) Aldus ir. A.W. van de Plassche, directeur-generaal van de Landbouw en voorzitter van de CCC, in zijn rede gehouden ter gelegenheid van de installatie van de Werkgroep Ruilverkaveling op 4 maart 1955.
37) Eerste overzicht van de stand van de werkzaamheden van de Werkgroep Ruilverkaveling, gedateerd 14 mei 1955, p. 1.
38) Verslag van de 2e vergadering van de werkgroep op 4 maart 1955, p. 9.
39) Deze Landbouwinvesteringscommissie werd in 1948 ingesteld met als taak niet alleen de theoretische grondslagen van de beoordeling van landbouwinvesteringen nader te bestuderen, doch tevens de wijze van berekenen uit te werken. Het rapport van de commissie verscheen in 1958. (Landbouwwinvesteringscommissie, 1958).
40) Zie in dit verband de *Nota Sanering*, behandeld in de 4e vergadering van de werkgroep op 5 oktober 1956, alsmede het verslag van deze vergadering, pp. 7-9. Het onderbrengen van de groep bedrijven van 1-5 ha in de groep maatschappelijke factoren gebeurde bij wijze van tegemoetkoming aan A. Maris, één der vertegenwoordigers van het LEI in de werkgroep. Maris zag in de voorgestelde oplossing een uitspraak van de werkgroep over de bedrijven die voor vergroting in aanmerking zouden moeten komen. Hiermee zou de werkgroep zich naar zijn mening niet moeten inlaten. Maris vond dat de werkgroep alleen tot taak had een globale indicatie van de omvang van het kleine boerenvraagstuk in een bepaald gebied te geven en daartoe was het aantal bedrijven van 1-10 ha met hoofdberoep landbouwer volgens hem een geschikte maatstaf. Zie ook het verslag van de 6e vergadering van de werkgroep op 17 april 1957, p. 4.
41) Notulen van de 2e vergadering van de beleidscommissie op 29 juni 1957, pp. 7-9.
42) Herweijer was per 1 juni 1954 Mesu opgevolgd als directeur van de Cultuurtechnische Dienst en secretaris van de CCC.
43) Vergelijk in dit verband de discussie tussen Herweijer (1956) en Drees (1956) op de studiedag over "Cultuurtechniek en Samenleving" in december 1955.
44) Zie de notulen van de 3e vergadering van de beleidscommissie op 21 maart 1958, pp. 2-3, alsmede de notulen van de 5e vergadering op 16 mei 1958, p. 2.
45) Notulen van de 3e vergadering van de beleidscommissie op 21 maart 1958.
46) Ibidem, zie noot 45, p. 4.
47) Notulen van de 130e CCC-vergadering van 25 juli 1958, pp. 80-93.
48) Om een enkel voorbeeld te noemen: Herweijer schreef het tweede ontwerp-Meerjarenplan zelf tijdens een verblijf van enkele weken op de Hoge Veluwe.
49) ARA - 2.02.05 - 408.
50) In de tweede helft van de jaren vijftig was het instellen van provinciale cultuurtechnische commissies regelmatig onderwerp van gesprek, zowel in het parlement als in de CCC. Deze commissies zouden zich in het algemeen gesproken moeten gaan bezighouden met het stimuleren van cultuurtechnische aciviteiten, alsmede met het coördineren van het overleg op provinciaal niveau aangaande deze activiteiten. De CCC bracht ter zake in november 1958 een negatief advies uit aan de minister van Landbouw.
51) Nota van minister Marijnen aan de minister-president, d.d. 17 november 1959, no. GS/L/CTD 9032.

52) Notulen ministerraad van 18 december 1959, p. 13. ARA - 2.02.05 - 410.
53) Notulen ministerraad van 22 januari 1960, p. 10. ARA - 2.02.05 - 618.
54) Nota van 11 januari 1960, nr. AO/132 van de minister van Financiën, behandeld in de ministerraad van 16 januari 1960. Over het structurele begrotingsbeleid, zie Drees & Gubbi (1968: 114-117) en Koopmans & Wellink (1978: 36-46).
55) Nota no. AO/2976, d.d. 25 februari 1960 van minister Zijlstra aan de minister-president, behandeld in de ministerraad van 4 maart 1960.
56) Ter verduidelijking: een *lump sum* betekent zoveel als de som ineens of het hele bedrag.
57) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, III 6100 XI, nr. 2, pp. 32-34. Zie tevens de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het Voorlopig Verslag, III 6100 XI, nr. 11, pp. 28-31.
58) Marijnen maakte hierbij nog het voorbehoud dat, indien het aanbod van ruilverkavelingen bij overeenkomst sterk zou toenemen, de gemiddelde kosten per ha van de ruilverkavelingen uit kracht van de wet dienovereenkomstig zouden moeten dalen.
59) Handelingen Tweede Kamer, deel III, zitting 1960-1961, pp. 3198-3201, 3206, 3209-3210, 3213-3218, 3223-3224 (antwoord Marijnen) en 3227. Citaat Egas, p. 3198. Handelingen Eerste Kamer, deel III, zitting 1960-1961, pp. 3066-3067, 3071, 3075-3076, 3080, 3088-3089 en 3100-3101 (antwoord Marijnen). Citaat Hoogland, p. 3066; citaat Baas, p. 3089.
60) Deze passage luidde: "De Regering heeft besloten de omzetting van woeste gronden in landbouwgronden tot het uiterste te beperken, mede ter wille van natuurbescherming en openluchtrecreatie" (Van Raalte, 1964: 336).
61) In 1954 werd in de ruilverkaveling "Land van Heusden en Altena" spontaan de eerste voorbereidingscommissie gevormd. Rond 1960 waren deze commissies in de meeste ruilverkavelingen in voorbereiding actief. Het bestaan ervan werd mede als argument tegen het instellen van provinciale cultuurtechnische commissies gebruikt. Overigens kregen de voorbereidingscommissies eerst in 1964 een officiële status en wel in het kader van de eerste beëindigingsregeling van het O&S-fonds.
62) In het begin van de jaren zestig deed zich in bepaalde delen van het land de vraag voor of de in ruilverkavelingsverband uit te voeren en te financieren werken beperkt dienden te blijven tot de werken waartoe men krachtens de Ruilverkavelingswet verplicht was teneinde de ontworpen toedeling aanvaardbaar te maken (kavelaanvaardingswerken) of verder zouden moeten gaan en dan ook betrekking zouden moeten hebben op de verbeteringswerken op particuliere kavels (kavelverbeteringswerken). Dit was met name het geval in de oude landbouwgebieden in het noorden en westen van het land, waar de bestaande verkaveling zodanig was, dat omvangrijke investeringen noodzakelijk zouden zijn om de voor een - naar de landbouwkundige opvattingen van die tijd - moderne exploitatie noodzakelijke grote en goedgevormde percelen te verkrijgen. Een uitgesproken voorbeeld hiervan was de Groningse ruilverkaveling "Delt-Oudeweer". Bij de vaststelling van het rapport ex artikel 34 van de Ruilverkavelingswet 1954 voor dit gebied (het stemmingsrapport) in januari/februari 1964 besloot de CCC dat voortaan in principe alleen de kavelaanvaardingswerken voor financiering in ruilverkavelingsverband in aanmerking kwamen. Voor kavelverbeteringswerken werd een nieuwe regeling geïntroduceerd, waarbij facultatief de gelegenheid werd geopend om kavelverbeteringswerken uit te voeren volgens een nader goed te keuren plan. De overheidsbijdrage werd vastgesteld op 50% van de kosten der uit te voeren werken. Het resterende deel der kosten (50%) zou niet door het Rijk worden gefinancieerd, maar diende door de belanghebbenden contant te worden bijgedragen. Deze methode, aldus de CCC, "heeft het voordeel dat de totale investeringen voor het ruilverkavelingsblok worden verminderd met het te financieren gedeelte der voorheen als onderdeel van de ruilverkaveling opgenomen verbeteringswerken, terwijl in het facultatief karakter dier werken de mogelijkheid ligt besloten van het tot gelding brengen van het individuele inzicht en de financiële mogelijkheden van belanghebbenden". De nadelen, namelijk het verzwaren van de financieringslast van de eigenaren en het wegvallen van de mogelijkheid om de kavelinrichtingswerken in onderlinge samenhang en in grote (goedkopere) bestekken uit te voeren, vond de CCC niet opwegen tegen het voordeel van een aanzienlijke verlichting van het overheidsbudget door het verschuiven van de financieringslast. (zie de

Nota inzake subsidiëring en financiering van kavelinrichtings- en verbeteringswerken, behandeld in de 181e CCC-vergadering van 28 februari 1964).

63) Op deze plaats moge worden volstaan met te verwijzen naar de *Nota inzake begrotingsoverschrijdingen bij ruilverkavelingen*, behandeld in de 233e CCC-vergadering van 28 november 1969. In deze nota werden de te verwachten afwijkingen van de begrotingen van de in de periode 1957-1964 in uitvoering genomen ruilverkavelingen geraamd. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen kostenstijgingen (c.q. beperkingen) als gevolg van planwijzigingen en autonome kostenstijgingen door loon- en prijsstijgingen groter dan de produktiviteitsstijging bij de uitvoering van ruilverkavelingswerken, door onvoorziene of te laag begrote kosten en door stijging van de administratieve kosten. Voor de onderzochte groep ruilverkavelingen werd de totale kostenstijging geraamd op 26% ten opzichte van het totaalbedrag van de stemmingsbegrotingen, namelijk 14% als gevolg van planwijzigingen en 12% als gevolg van autonome kostenstijgingen.

64) Tweede Kamer, zitting 1961-1962, III 6500 XIV, nrs. 6 en 11.

65) Ibidem, zie noot 64, nr. 14.

66) Notulen 180e CCC-vergadering van 24 januari 1964, p. 7.

Noten bij hoofdstuk 5

1) Voor dit hoofdstuk zijn onder andere de op de oprichting van het O&S-fonds betrekking hebbende dossiers en de agenda's (met bijbehorende stukken) voor de vergaderingen van het stichtingsbestuur geraadpleegd. Archief Ministerie van Landbouw en Visserij, nr. OS 07.77.

2) *Nota over de ontwikkeling van het Noorden des Lands*, Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9548, nrs. 1-2.

3) Mansholt was afkomstig van een Gronings akkerbouwbedrijf; zelf was hij gedurende een aantal jaren akkerbouwer in de Wieringermeer. H.D. Louwes was akkerbouwer in Groningen; hij vervulde gedurende een lange reeks van jaren vele bestuurlijke en politieke functies (onder andere voorzitter van het Landbouwschap). Zijn broer S.L. Louwes was voor de oorlog de architect van het landbouwcrisisbeleid, tijdens de oorlog en nog enige jaren daarna was hij directeur-generaal van de Voedselvoorziening. Biewenga was akkerbouwer in Groningen en onder andere lid van de Tweede Kamer voor de ARP; tevens was hij gedurende enkele jaren voorzitter van de NCBTB en van het Landbouwschap. Mertens vervulde tal van bestuurlijke en politieke functies; hij was onder andere voorzitter van de KNBTB en lid van de Eerste Kamer. Wellen was secretaris van de NCB; vanuit deze functie volgde hij Van der Plassche op als directeur-generaal. Lardinois vervulde diverse functies bij het Ministerie van Landbouw; hij was minister van Landbouw in de kabinetten De Jong en Biesheuvel.

4) Mondelinge mededeling van C.G.A. Mertens aan de schrijver.

5) Tweede Kamer, zitting 1962-1963, III 6900 XIV, nr. 11.

6) Er werd volstaan met een verwijzing naar het advies van de Sociaal-Economische Raad (1959) over het garantiebeleid voor de landbouw, waarin deze doelstellingen voor het eerst in deze bewoordingen werden geformuleerd. De Raad stelde de eerstgenoemde doelstelling centraal en merkte daarbij op dat dit consequenties had voor de wijze waarop de tweede doelstelling zou worden verwezenlijkt. "Bij het doen van een keuze tussen de beleidsinstrumenten welke, met het oog op het verwezenlijken van een redelijk bestaan, voor toepassing in de praktijk in aanmerking komen, zal een belangrijk punt van overweging moeten zijn in hoeverre van deze instrumenten een gunstig effect uitgaat op de verwezenlijking van de eerste doelstelling" (*Advies*, p. 22). Met deze aanbeveling werd in de *Nota inzake het Landbouwbeleid* hoegenaamd niets gedaan.

7) Het Akkoord van Wassenaar bevatte onder meer de volgende passages:
- regelmatige voeding van het nieuwe ontwikkelings- en saneringsfonds en bevordering mede daardoor o.m. met inschakeling van de SBL, van een grotere verschuiving naar betere gronden, bedrijven van grotere omvang, produktiviteitsverbetering, beïnvloeding van de produktierichting en stimulering

van de noodzakelijke aanpassing der bedrijfsstructuur;
- versterkte voortzetting van ruilverkaveling met inschakeling van op meervoudige ook niet-agrarische doeleinden gerichte ontwikkelingsplannen;
- bevordering - zoveel mogelijk - van de aanwezigheid van voldoende alternatieve werkgelegenheid op het platteland.

8) Horring (1970b: 163) stelde niet ten onrechte: "Naarmate de markt- en prijspolitiek meer en meer gemeenschappelijk is geworden en dus de nationale regeringen op dit terrein weinig of geen zelfstandige maatregelen kunnen nemen, is de activiteit van de nationale regeringen in omvang en diversiteit op het terrein van de steunmaatregelen sterk toegenomen. (...) Vele van deze steunmaatregelen liggen op het terrein dat tegenwoordig gewoonlijk als structuurbeleid wordt aangeduid".

9) Een belangrijk onderwerp daarbij was de verhouding tussen ruilverkaveling en ruimtelijke ordening. Zie het Rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet (1968) en het door de Wiardi Beckman Stichting (1969) opgestelde rapport *Van ruilverkaveling naar inrichting van landelijke gebieden*. De toenmalige discussies over dit onderwerp vonden hun neerslag in met name de Reconstructiewet Midden-Delfland, de *lex specialis* voor de inrichting van de gelijknamige bufferzone.

10) Zie in dit verband ook de door de CCC opgestelde *Plattelandswegennota*. Tweede Kamer, zitting 1969-1970, 10300 XIV, nr. 3, pp. 23-46.

11) Een rapport ter zake werd opgesteld door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw en het Landbouwschap. *Rapport van de Commissie van Overleg inzake het grondbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10900 XIV 10. De proef werd voornamelijk in ruilverkavelingsgebieden gehouden, teneinde na te gaan in hoeverre de voorstellen een additionele mogelijkheid boden voor de financiering van bedrijfsvergroting.

12) Ter linkerzijde in de Tweede Kamer (met name door de PvdA-fractie) werden de afvloeiing van arbeidskrachten en het verlichten van de financieringslast van grond en gebouwen gezien als de hoofdpunten van het te voeren landbouwbeleid. De subsidies voor ruilverkaveling werden in toenemende mate bekritiseerd, waarbij men zich gesterkt voelde door de conclusies van Horring (1970c) inzake de rentabiliteit van cultuurtechnische investeringen. Men vond dat in het kader van ruilverkaveling met aanzienlijke overheidsmiddelen teveel bedrijven werden gesticht, die geen blijvend perspectief geboden kon worden. Bij de behandeling van de landbouwbegroting 1971 werd een - overigens verworpen - motie ingediend, waarin de regering werd uitgenodigd de subsidies voor ruilverkaveling met f 20 mln te verminderen en dit bedrag ter beschikking te stellen van het O&S-fonds en de nog op te richten Grondbank. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1970-1971, pp. 998-999 en 1011-1012.

13) Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer met betrekking tot de landbouwbegroting 1963. Tweede Kamer, zitting 1962-1963, III 6900 XIV 9, pp. 1-2. Onder invloed van de lage opbrengstprijzen van het - groeiende - niet-gegarandeerde deel van de produktie nam het negatieve verschil tussen de gemiddelde producentenprijs en de garantieprijs van melk in enkele jaren belangrijk toe. Dit blijkt uit de volgende cijfers, die ontleend zijn aan de Memorie van Antwoord. De prijzen zijn vermeld in gld per 100 kg.

Garantieprijs in boekjaar	Gemiddelde producentenprijs	Verschil	Totale melk-aanvoer
1958/59:			
28,90 voor 5,0 mld kg	28,05	0,85	5,6 mld kg
1961/62:			
28,10 voor 5,1 mld kg	26,05	2,05	6,5 mld kg

14) Gedurende de overgangsperiode naar het gemeenschappelijke landbouwbeleid was het de lidstaten toegestaan hun markten tegenover de invoer uit andere lidstaten met behulp van heffingen te beschermen. In afwachting van een EEG-verordening voor eieren stelde de Duitse regering vanaf 29 mei 1962

een minimum invoerprijs van DM 200,-- per 100 kg franco grens in, waar beneden geen invoer was toegestaan. De gemiddelde producentenprijs van eieren, die in 1961 nog f 1,84 per kg bedroeg en in het eerste halfjaar van 1962 reeds tot f 1,52 per kg gedaald was, daalde als gevolg hiervan in augustus/september 1962 verder tot f 1,45 per kg (gegevens LEI).

15) Aanhangsel tot het Verslag van de Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1962-1963, p. 3027. Vragen ingezonden op 17 oktober 1962.

16) Idem, zie noot 15. Antwoord ingezonden op 29 oktober 1962.

17) Tweede Kamer, zitting 1962-1963, III 6984 1-3.

18) Pen (1962: 186-195) sprak zich in die tijd eveneens uit voor inkomenstoeslagen, zij het in ander verband, namelijk als alternatief voor ondersteuning van de marktprijzen van landbouwprodukten.

19) Tweede Kamer, zitting 1962-1963, III 6984 4-5. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1962-1963, p. 3433 e.v.

20) De hoofddirectie Landbouwvoorlichting en Onderzoek (1963) van het Ministerie van Landbouw en Visserij stelde een rapport samen met gegevens inzake de voorschotnemers. Uit het rapport bleek onder andere dat meer dan 75% van de verleende voorschotten (in totaal bijna 25.000) in Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel verstrekt werden. Ongeveer 25% van de bedrijven, die althans wat oppervlakte en geografische ligging betreft voor een voorschot in aanmerking konden komen, ontvingen zulk een voorschot.

21) Mondelinge mededeling van C.G.A. Mertens aan de schrijver.

22) Brief van minister Marijnen aan de minister-president, d.d. 22 oktober 1962, no. GS/2150.

23) Notulen ministerraad van 29 oktober 1962, p. 14. ARA - 2.02.05 - 676.

24) Over deze kwesties vond overleg plaats tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw en van het Landbouwschap. Het Landbouwschap bracht een nota van 3 december 1962 in, getiteld *Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. Enkele voorlopige gedachten over taak en werkwijze*. Het Ministerie van Landbouw stelde het *Memorandum "Ontwikkelings- en Saneringsfonds". Enkele hoofdlijnen* op, dat minister Marijnen bij brief nr. LAZ 894, d.d. 22 februari 1963 aan het Landbouwschap zond.

25) Zie *Nota betreffende Statuten Ontwikkelings- en Saneringsfonds*, nr. J. 651 (maart 1963).

26) Vier van de vijf ambtelijke leden vertegenwoordigen het Ministerie van Landbouw, de vijfde het Ministerie van Financiën. Een vertegenwoordiging vanuit andere departementen stuitte op bezwaren, omdat het in het bestuur om zuiver landbouwkundige zaken zou gaan, namelijk om beslissingen en maatregelen die boeren ten aanzien van hun individuele bedrijven zouden (moeten) nemen. Met het uitvoeren van deze beslissingen en maatregelen werden de CCC en het SBL-bestuur belast, en in deze organen, waarin ook de andere betrokken departementen waren vertegenwoordigd, zouden zaken als de aanwending van de bij bedrijfsbeëindiging vrijkomende cultuurgronden aan de orde komen. Het volgende citaat, afkomstig uit een nota van Wellen aan Marijnen, is in dit verband veelzeggend: *"Psychologisch* zou vertegenwoordiging van de andere Ministeries averechts kunnen werken. De landbouworganisaties zijn nu zo ver dat men zelf overtuigd is dat sanering noodzakelijk is. Laten wij nu niet de indruk vestigen, dat andere dan landbouwkundige motieven een rol spelen. Met name niet dat andere Ministeries er tuk op zijn boeren te verdrijven om hun grond in handen te krijgen voor recreatie, natuurbescherming, vliegvelden of wat dan ook". Nota d.d. 26 april 1963, nr. LAZ/GS/645.

27) Tweede Kamer, zitting 1963, 7232 1-4. De statuten van de Stichting O&S- fonds zijn als bijlage bij de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp gevoegd.

28) Onder andere in de regeringsverklaring van het kabinet Marijnen en in het daaraan ten grondslag liggende Akkoord van Wassenaar (zie noot 7).

29) Verslag van de 1e bestuursvergadering op 16 juli 1963, p. 2.

30) De Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen deed nog een aantal andere voorstellen om de aanpassing en vernieuwing van bedrijfsgebouwen te stimuleren (o.a. aanpassing pachtprijzen, verbetering fiscale faciliteiten). Deze voorstellen blijven hier buiten beschouwing.

31) *Interimrapport van de Werkgroep Ontwikkeling inzake stimuleringspremies (ver)bouw van landbouwbedrijfsgebouwen.* Bijlage bij de agenda voor de 6e bestuursvergadering op 17 december 1963.
32) Verslag van de 6e, 7e en 10e bestuursvergadering op 17 december 1963, resp. 8 januari en 10 maart 1964. Zie tevens het verslag van de 4e bespreking tussen de delegaties van het Ministerie van Landbouw en van het Landbouwschap over de opzet en werkwijze van het op te richten O&S-fonds op 11 juni 1963. Onderwerp van bespreking op laatstgenoemde vergadering was een *Eerste discussienota ontwikkelingszijde van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds.*
33) Verslag van de 10e bestuursvergadering op 10 maart 1964, p. 4.
34) Daags na de bestuursvergadering van 10 maart 1964 schreef Wellen aan minister Biesheuvel over de houding van de landbouworganisaties: "Voor het ogenblik dringt men dus niet al te zeer op de algemene premieregeling aan, mede omdat men op den duur nog hoop heeft op prijzen, waarin ook de lasten voor gebouwen verdisconteerd zijn. Ik vrees echter, dat deze rust maar van korte duur zal zijn." Nota van 11 maart 1964, nr. AZ/1139.
35) De informatie waarover men beschikte is te vinden in de *Nota inzake het structuurbeleid in het kader van de EEG, behandeld door de Centrale Cultuurtechnische Commissie.* Bijlage bij de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer met betrekking tot de landbouwbegroting 1963. Eerste Kamer, zitting 1962-1963, III 6900 XIV, nr. 88a. Deze nota bevat een globaal overzicht van de structuurverbeterende maatregelen in de lidstaten van de EEG, maar een vergelijkende analyse ontbreekt.
36) *Nieuwe nota inzake de Ontwikkeling*, bijlage bij de agenda voor de 12e bestuursvergadering op 28 april 1964.
37) Tweede Kamer, zitting 1964-1965, 7232, nr. 12. De belangstelling voor beide regelingen was zo groot, dat de in 1965 voor stimuleringspremies uitgetrokken subsidiebedragen werden verhoogd van f 3,5 mln tot f 10 mln (ontwikkelingsbedrijven) en van f 1 mln tot f 5 mln (montagestallen). Voor de tranche 1966 werden eveneens forse bedragen beschikbaar gesteld. In totaal werd voor beide regelingen bijna f 45 mln aan premies uitgekeerd (Jaarverslag O&S-fonds 1969, p. 13). Horring (1966: 1259) meende hieruit te kunnen concluderen dat van de aanvankelijke gedachte om stimulerende voorbeelden te stellen, was afgeweken. "De aanvankelijk als praktijkproeven en voor demonstratie opgezette investeringen zijn geleidelijk aan en bijna onopgemerkt overgegaan in algemene subsidieregelingen voor investeringen in bedrijfsgebouwen voor aan bepaalde eisen voldoende ondernemers en bedrijven". Dit was een ietwat voorbarige conclusie, omdat de regelingen na het tweede jaar niet opnieuw werden verlengd. Niettemin werd via de uitvoering van de regelingen aan de wensen van het agrarisch bedrijfsleven vergaand tegemoet gekomen.
38) *Rapport van de Werkgroep Sanering.* Bijlage bij de agenda voor de 3e bestuursvergadering op 24 oktober 1963.
39) Verslag van de 3e bestuursvergadering op 24 oktober 1963, p. 5.
40) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1963-1964, pp. 704-705.
41) Verslag van de 6e bestuursvergadering op 17 december 1963, p. 4.
42) Ibidem, zie noot 41, p. 4-6.
43) Verslag van de 4e bestuursvergadering op 6 november 1963, pp. 5-8 en het verslag van de 5e bestuursvergadering op 20 november 1963, pp. 2-5.
44) Verslag van de 5e bestuursvergadering op 20 november 1963, p. 5.
45) Zie noot 40, pp. 690, 693, 698 en 699.
46) *Aanvullende nota van de Werkgroep Sanering.* Bijlage bij de agenda voor de 6e bestuursvergadering op 17 december 1963, pp. 5-6. Zie tevens het verslag van deze vergadering, p. 7.
47) Tweede Kamer, zitting 1963-1964, 7232, nr. 9.
48) Brief van 30 december 1964, no. 8377/64/CLO. Bijlage bij de agenda voor de 19e bestuursvergadering op 12 januari 1965.
49) Verslag van de 19e bestuursvergadering op 12 januari 1965, p. 6.
50) *Advies van de Werkgroep Sanering met betrekking tot enkele aspecten van bedrijfsbeëindiging.* Bijlage bij de agenda voor de 20e bestuursvergadering op 23 februari 1965.

51) Verslag van de 20e bestuursvergadering op 23 februari 1965.
52) Tweede Kamer, zitting 1964-1965, 7800 XIV 6.
53) *Interim-rapport van de Werkgroep Sanering inzake bedrijfsbeëindigingsregeling* II. Bijlage bij de agenda voor de 38e bestuursvergadering op 13 januari 1967. Zie tevens het verslag van deze vergadering, pp. 4-5.
54) Zie onder andere de *Nota van de Werkgroep Sanering inzake het in de toekomst te voeren beleid.* Bijlage bij de agenda voor de 39e bestuursvergadering op 14 maart 1967.
55) Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9300 XIV 14.
56) Memorie van Toelichting bij de landbouwbegroting 1968. Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 9300 XIV 2, p. 28.
57) Verslag van de 45e bestuursvergadering op 13 november 1967, p. 6. Zie tevens het verslag van de 46e vergadering op 5 december 1967, p. 2.
58) *Rapport inzake een enquête met betrekking tot de nieuwe bedrijfsbeëindigingsregeling.* Bijlage bij de agenda voor de 56e bestuursvergadering op 23 januari 1969.
59) Verslag van de 57e bestuursvergadering op 4 maart 1969, p. 4.
60) Idem, zie noot 59, p. 5.
61) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1968-1969, p. 2399.
62) *Nota inzake eigendomsoverdracht bij bedrijfsbeëindiging door eigenaren-gebruikers.* Bijlage bij de agenda voor de 21e bestuursvergadering op 23 maart 1965.
63) Zie voor de genoemde wijzigingen de jaarverslagen over 1969 en 1970 van het O&S-fonds.
64) Memorie van Antwoord landbouwbegroting 1969. Eerste Kamer, zitting 1968-1969, 9800, nr. 112a, p. 5.
65) Smeenk (1967: 23-24) en het verslag van het op initiatief van de 3 CLO's ingestelde onderzoek, pp. 11-12 (zie noot 58).
66) De tabel is ontleend aan een brief van 8 juli 1970 van het Landbouwschap aan het bestuur van het O&S-fonds. Bijlage bij de agenda voor de 72e bestuursvergadering van 22 september 1970.
67) Verslag van de 75e bestuursvergadering op 21 november 1970, p. 4.
68) De taakstelling van de SBL kan globaal als volgt worden geschat. Uit de jaarverslagen van de CD kan worden afgeleid, dat in de jaren 1965-1975 gemiddeld zo'n 430.000 ha ruilverkaveling in voorbereiding was en 480.000 ha in uitvoering. De oppervlakte in voorbereiding moet worden gecorrigeerd voor het feit dat de CCC de voorbereidingscommissie voor de ruilverkaveling als regel pas 1 à 2 jaar na plaatsing van het betrokken gebied op het volgordeschema benoemde. De bedrijfsbeëindigingsregelingen waren pas vanaf dat moment in de ruilverkavelingsgebieden van toepassing (althans in de zin van verplichte verkoop aan de SBL). Hiermee rekening houdend wordt 50.000 ha op bovengenoemde oppervlakte in voorbereiding in mindering gebracht, zijnde de in die jaren gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan het volgordeschema. De oppervlakte in uitvoering moet eveneens neerwaarts worden gecorrigeerd, omdat de grondverwerving door de SBL in de praktijk ophield bij de tervisielegging van het plan van toedeling. Aangenomen wordt dat van 40% (zijnde 192.000 ha) van de oppervlakte in uitvoering het plan van toedeling ter visie gelegd was. De totale relevante oppervlakte bedroeg dus (430.000 - 50.000) + (480.000 - 192.000) = 668.000 ha. Uit gegevens betreffende de taakstelling voor de grondverwerving in de ruilverkavelingen die in deze periode in uitvoering genomen zijn, kan een gemiddelde taakstelling van 9% van de blokoppervlakte worden afgeleid (gegevens beschikbaar gesteld door C.J.J. van der Post, Directie Beheer Landbouwgronden). De relevante taakstelling voor de grondverwerving bedroeg over de gehele periode derhalve 0.09 x 668.000 = 60.000 ha (afgerond). De in het kader van de taakstelling verworven gronden werden aangewend voor vergroting van verplaatste bedrijven (26%), voor vergroting van niet-verplaatste bedrijven (22%), voor landmetershectaren (28%) en voor niet-agrarische doeleinden (24%).
69) Zie noot 50, p. 16.

Noten bij hoofdstuk 6

1) Ten behoeve van dit hoofdstuk is onderzoek gedaan in het archief van de Stichting O&S-fonds (zie hoofdstuk 5, noot 1) en van de Centrale Cultuurtechische Commissie (zie hoofdstuk 4, noot 1).
2) Deze discussie is bekend geworden als "het economendebat". Een samenvatting van deze discussie is te vinden bij Lansbergen (1980).
3) Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2.
4) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13955, nrs. 1-3.
5) *Interimnota Inkomensbeleid.* Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13399, nrs. 1-2.
6) In de oorspronkelijke opzet was voorzien in een gedifferentieerd systeem van criteria voor sturing van de investeringen, dat in fasen zou worden uitgewerkt en ingevoerd. De sturing zou onder andere worden gericht op regio's, bedrijfstakken, bedrijfsmiddelen, milieuzuivering en energiebesparing (zie de nota *Selectieve groei*, pp. 96-102). Deze opzet van de WIR werd door het kabinet Van Agt om politieke en technische redenen afgezwakt.
7) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15550, nrs. 1-2.
8) Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14392, nrs. 1-2.
9) De groei van de omvang van de tussen 1975 en 1979 voortgezette bedrijven bedroeg gemiddeld 2,1% per jaar. Deze uitbreiding was vrijwel geheel het gevolg van intensivering - het aantal sbe per ha nam toe met 1,9% per jaar - en slechts in geringe mate van vergroting van de bedrijfsoppervlakte (0,2% per jaar). Dit hing nauw samen met de ontwikkeling van de glastuinbouw en de intensieve veehouderij (*LEB 1981*, p. 60).
10) Zo werd in 1974 in de zuivelsector de medeverantwoordelijkheidsheffing geintroduceerd, waarmee de marktordeningslasten voor een deel op de producenten werden afgewenteld. Voorts koos de Europese Commissie met het oog op het voorkomen en terugdringen van overschotten steeds voor een terughoudend prijsbeleid, al vond zij daarvoor lang niet altijd steun bij de Raad. In 1980 bijvoorbeeld verhoogde de Raad de prijzen voor 1980/81 met gemiddeld 4,8%, terwijl de Commissie een verhoging met gemiddeld 2,4% had voorgesteld. In het in 1985 gepubliceerde *Groenboek* deed de Commissie voorstellen voor een marktconform prijsbeleid, dat daarmee in feite van zijn sociale doelstelling zou worden ontdaan (Commissie EG, 1985). De aanzienlijke consequenties van een dergelijk beleid voor de inkomensontwikkeling in de landbouw en de geringe betekenis hiervan - zeker op korte termijn - voor het terugdringen van de produktie-omvang deden de Commissie besluiten tot een pakket beleidsmaatregelen, waarvan een zgn. restrictieve prijspolitiek de belangrijkste component vormde (De Hoogh, 1988: 10-11).
11) *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud.* Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13285, nrs. 1-2.
12) Zie in dit verband de *Nota intensieve veehouderij.* Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13227, nrs. 1-2.
13) Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijbedrijven (Stb. 1985, 1).
14) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 17 december 1962, nr. 136.
15) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 20 april 1962, nr. 30.
16) Bij de instelling van het EOGFL werd uitgegaan van een vaste verhouding tussen de uitgaven ten behoeve van het markt- en prijsbeleid enerzijds (afdeling Garantie) en het structuurbeleid anderzijds (afdeling Oriëntatie). Artikel 5, tweede lid van Verordening nr. 25 bepaalde dat laatstgenoemde uitgaven "voor zover mogelijk 1/3" van het bedrag der eerstgenoemde uitgaven zouden bedragen. Deze bepaling vormde een onderdeel van een door de Commissie opgesteld "totaalpakket" van compromisvoorstellen (Van Setten, 1964: 226-227). De verdeelsleutel werd reeds in 1966 vervangen door een jaarlijks vast te stellen plafond voor uitgaven ten behoeve van het gemeenschappelijk structuurbeleid, terwijl vanaf 1980 de financiële middelen telkens voor een periode van 5 jaar toegewezen worden (de zgn. vijfjaarlijkse enveloppe).

17) Zie onder andere enkele interne notities van het Ministerie van Landbouw, te weten een notitie *Structuurbeleid* van 29 november 1960, een ongedateerde *Informatieve nota inzake het structuurbeleid in het kader van de EEG* en een *Standpuntbepaling inzake het structuurbeleid in de landbouw binnen de EEG* van 2 juli 1963. Archief Ministerie van Landbouw en Visserij, directie Algemene Zaken van de directie van de Landbouw, 1961-1970, nr. 1.823.1, doos 133.
18) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 27 februari 1964, nr. 34.
19) Volgens artikel 6 van Verordening 729/70/EG inzake financiële bijstand uit het EOGFL was het de bedoeling de steun krachtens Verordening 17/64/EG geheel stop te zetten zodra jaarlijks meer dan 285 mln rekeneenheden (verhoogd tot 325 mln rekeneenheden na de uitbreiding van de Gemeenschap in 1973) aan gemeenschappelijke acties besteed zouden worden. In 1978 was deze situatie ingetreden. In december 1978 stelde de Raad een verordening vast, waarin voor 1978 en 1979 een bedrag van 70 mln rekeneenheden extra beschikbaar gesteld werd voor het subsidiëren van individuele projecten op grond van onder meer Verordening 17/64/EG, met name in de Beneluxlanden (vgl. Meester, 1980: 75).
20) Aan de voorstellen op het gebied van het markt- en prijsbeleid op korte termijn wordt op deze plaats voorbijgegaan, evenals aan de voorstellen ter verbetering van de commercialisatie.
21) Een produktie-eenheid kon een enkel bedrijf betreffen of ontstaan uit het besluit van verscheidene bedrijfshoofden om gemeenschappelijk de voortbrenging van een produkt op zich te nemen (gedeeltelijke fusie). Deze produktie-eenheden zouden aan zodanige drempelwaarden moeten beantwoorden, dat toepassing van de meest efficiënte produktiemethoden mogelijk en het optimale gebruik van de produktiefactoren gewaarborgd was. In de ogen van de Commissie waren de produktie-eenheden slechts een eerste stap op de weg naar een gemoderniseerde landbouw; een afdoende oplossing van het vraagstuk van de levensomstandigheden en het inkomen zou daardoor nog niet noodzakelijkerwijs worden bereikt. Dat zou pas lukken door de vorming van zogenaamde moderne landbouwondernemingen. Deze meergezinsbedrijven zouden kunnen ontstaan door het vergroten van een enkel bedrijf of - en hierin verschilden zij van de produktie-eenheden - door volledige samenvoeging van verschillende bedrijven (*Memorandum*, pp. 55-57).
22) Een samenvattende beschouwing over de reacties verscheen onder de titel *Europa-bladwijzer no. 49* in Economische Statistische Berichten van 30 juli 1969, pp. 752-754.
23) *Nota betreffende het Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Gemeenschappen.* Tweede Kamer, zitting 1969-1970, 10300 XIV 3 (3).
24) In het *Memorandum* (p. 72) had de Commissie de gemiddelde uitgaven voor structuurmaatregelen over de periode 1970-1980 geraamd op ongeveer 2,5 mld rekeneenheden per jaar. De begroting bij de ontwerp-richtlijnen van 1970, die alleen op de periode tot 1975 betrekking had, sprak over een bedrag van ongeveer 1,0 mld rekeneenheden per jaar. De resolutie van maart 1971 ging ervan uit, dat het beleid kon worden gefinancieerd met de vier eerstvolgende jaartranches van 285 mln rekeneenheden op basis van Verordening 729/70/EG (zie noot 19), aangevuld met 330 mln rekenheenheden onuitgegeven middelen uit de sectie Garantie van het EOGFL, bekend als de Mansholt reserve (vgl. Neville-Rolfe, 1984: 308).
25) Verslag van de 146e bijeenkomst van de Raad der Europese Gemeenschappen gehouden te Brussel, op 22, 23, 24 en 25 maart 1971 (landbouw), p. 9.
26) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 30 maart 1985, nr. L 93/1.
27) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11824, nrs. 1-3.
28) Deze stellingname moet mede worden bezien in het licht van de aanstaande uitbreiding van de Gemeenschap met onder andere het Verenigd Koninkrijk. Gelet op de overwegend extensieve landbouw in dit land (granen, rundvlees) zou de als gevolg van de toetreding vergrote EG-markt additionele mogelijkheden bieden voor met name de intensieve produktierichtingen.
29) Zie voor een kritische beschouwing van dit classificatieschema Van der Ploeg (1985).
30) De genoemde oppervlaktes zijn ontleend aan de memories van toelichting bij de landbouwbegroting.

31) In de Memorie van Toelichting bij de landbouwbegroting 1972 (Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11500, nr. 2, p. 41) werden de doelstellingen van landinrichting als volgt geformuleerd, namelijk inrichting ten behoeve van:
- een rationele en economisch verantwoorde agrarische bedrijfsvoering;
- een sociaal aanvaardbaar woon-, werk- en leefklimaat op het platteland;
- een maximaal medegebruik van het platteland door de gehele niet-agrarische bevolking;
- het in stand houden van een zo gevarieerd mogelijk natuurlijk milieu.

Teneinde de wetgeving aan deze doelstellingen aan te passen en tevens de onderlinge afstemming met de ruimtelijke ordening verder te ontwikkelen (*Nota inzake het landbouwstructuurbeleid*, pp. 8-9) werd de studie over een nieuwe Landinrichtingswet ter hand genomen. Dit resulteerde in de *Interimnota Landinrichtingswet* van de hiertoe ingestelde Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet (1976). In de mede op basis van deze nota opgestelde Landinrichtingswet (artikel 4) werd het doel van landinrichting als volgt omschreven: "Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven".

32) Wet van 24 maart 1977 (Stb. 233).

33) Wet van 23 november 1977 (Stb. 694).

34) Wet van 26 maart 1981 (Stb. 248).

35) De aanwijzing van het ruilverkavelingsgebied als aankoopgebied van de SBL werd gekoppeld aan de plaatsing van de ruilverkaveling op het voorbereidingsschema. Tot dan werd met de aanwijzing als aankoopgebied gewacht tot het moment dat een voorbereidingscommissie voor de ruilverkaveling was benoemd, hetgeen als regel enkele jaren duurde.

36) *Nota inzake het landbouwstructuurbeleid*, p. 7.

37) Notulen van de 333e CCC-vergadering van 26 september 1980, pp. 14-15.

38) Beschikking van de minister van Landbouw en Visserij, nr. J 974, d.d. 10 mei 1972.

39) Verslag van de 86e bestuursvergadering, gehouden tesamen met de leden van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling op 19 mei 1972, p. 2.

40) *Rentesubsidiebeleid op leningen voor investeringen op ontwikkelingsbedrijven (II)*, nota van 6 juni 1971, p. 6.

41) Brief d.d. 21 oktober 1971, nr. A71/14298 van de minister van Financiën aan de minister van Landbouw en Visserij, p. 2.

42) Zie in dit verband de nota *Rentesubsidiebeleid ontwikkelingsbedrijven en middengroepenbeleid*. Bijlage bij de agenda voor de 127e bestuursvergadering op 2 juni 1977. Zie tevens het verslag van deze vergadering, pp. 7-9.

43) *Nota inzake herziening van de Rentesubsidieregeling en de Bijdrageregeling verbetering werksituatie melkveehouderij 1978*. Bijlage bij de agenda voor de 135e bestuursvergadering op 5 oktober 1978. Zie tevens het verslag van deze vergadering, pp. 6-8.

44) *Nota betreffende de toepassing van artikel 13 van de Richtlijn 72/159/EG*. Bijlage bij de agenda voor de 259e CCC-vergadering van 27 oktober 1972.

45) Aanvankelijk werd deze uitwerking van de richtlijn gehanteerd als een kwantificeerbaar criterium van de landinrichtingsdoelstelling "bevordering van een rationele en economisch verantwoorde agrarische bedrijfsvoering" (vgl. noot 31). De mate waarin een ruilverkaveling zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van de inkomensvorming in de landbouw bepaalde, agrarisch gezien, hoe urgent het toevoegen van de ruilverkaveling aan het voorbereidingsschema was. Gezien de globaliteit van de berekening had de uitkomst weinig praktische betekenis. Al na enkele jaren werd de richtlijn niet meer gehanteerd bij de urgentiebepaling van ruilverkavelingen (Van den Brink & Wakelkamp, 1986/1987: 222-223).

46) Landbouwprobleemgebieden in de zin van de richtlijn waren de gebieden waar het percentage van de landbouwberoepsbevolking groter en tevens het bruto binnenlands produkt per hoofd van de bevolking, berekend tegen factorkosten, kleiner was dan het gemiddelde van de Gemeenschap.

47) Verslag van de 86e bestuursvergadering, gehouden tesamen met de leden van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling op 19 mei 1972, p. 6 e.v.

48) *Advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 oktober 1972 betreffende de door de Nederlandse regering toegezonden ontwerp-uitvoeringsbepalingen inzake de richtlijnen van de Raad nr. 72/159/EG en 72/160/EG van 17 april 1972*, pp. 30-32. Bijlage bij de agenda voor de 91e bestuursvergadeing op 25 oktober 1972.

49) Zie noot 48, p. 31.

50) Zie in dit verband de *Nota inzake de toepassing van artikel 7 van het Beëindigingsvergoedingsbesluit*, behandeld in de 95e bestuursvergadering van 1 februari 1973, alsmede de *Nadere nota* over dit onderwerp, behandeld in de 96e bestuursvergadering van 1 maart 1973.

51) In de periode 1974-1985 werden door het O&S-fonds in totaal de volgende vergoedingen uitgekeerd (nominale bedragen, ontleend aan de jaarverslagen van het fonds):

- vergoeding vrijgemaakte cultuurgrond	f 18.223.200
- vergoeding op basis van de bedrijfsomvag	f 16.765.535
- maandelijkse vergoedingen	f 30.975.645
Totale vergoeding	f 65.964.380

De vergoedingen voor de vrijgemaakte cultuurgrond en die op basis van de bedrijfsomvang kwamen ingevolge de Richtlijn 72/160/EG niet voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking. Dat was onder bepaalde voorwaarden (leeftijd aanvrager en bestemming van de vrijgemaakte cultuurgrond) wel het geval met de maandelijkse vergoedingen. Als aan de voorwaarden werd voldaan, zou 25% van de uitgekeerde vergoedingen gefinancierd kunnen worden tot het in de richtlijn gestelde maximum. Van de bijna f 31 mln aan uitgekeerde vergoedingen werd slechts f 370.654,-- (ofwel 1,2%) uit het EOGFL terugontvangen.

52) *Nota inzake de beoordeling van de verbetering van de landbouwstructuur bij vergroting van landbouwbedrijven.* Bijlage bij de agenda voor de 139e bestuursvergadering van 7 juni 1979.

53) Bestuursbesluit nr. 149 van 4 december 1975.

54) Bestuursbesluit nr. 294 van 2 juni 1983.

55) *Evaluatie van de beëindigingsregeling van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw.* Bijlage bij de agenda voor de 167e bestuursvergadering op 6 oktober 1983, p. 8.

56) Op dezelfde wijze als in hoofdstuk 5 (zie noot 67 van dat hoofdstuk) is de totale relevante oppervlakte landinrichting in de periode 1974-1985 berekend op 755.000 ha. Uit gegevens betreffende de taakstelling voor de grondverwerving in de ruilverkavelingen die in deze periode in uitvoering zijn genomen, kan een gemiddelde taakstelling van 6% van de blokoppervlakte worden afgeleid. De relevante taakstelling voor de grondverwerving bedroeg over de gehele periode derhalve 0,06 x 755.000 = 45.300 ha. De in het kader van de taakstelling verworven gronden werden aangewend voor vergroting van verplaatste bedrijven (21%), voor vergroting van niet-verplaatste bedrijven (14%), voor landmetershectaren (31%) en voor niet-agrarische doeleinden (34%).

57) Overeenkomstige conclusies zijn te vinden in het in noot 55 genoemde evaluatierapport, in het *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1985* (Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19465, nrs. 1-2, pp. 275-277) en in het advies van de Sociaal-Economische Raad (1984: 22-24) inzake het EG-landbouwstructuurbeleid.

Noten bij hoofdstuk 7

1) Heij & Vrancken (1987: 12) omschreven het begrip "subsidie" als "iedere bestedingsgebonden overdracht in geld van de overheid aan een huishouding in de private sector". Binnen deze ruime begripsomschrijving - een scherpere definitie is moeilijk te geven - kunnen de subsidies op verschillende

manieren worden ingedeeld. Bekend is het door Drees & Gubbi (1968: 234-236) gemaakte onderscheid tussen bestuurlijke en economische subsidies. Bestuurlijke subsidies zijn subsidies aan stichtingen, verenigingen e.d., die een taak vervullen die anders door de overheid zou worden vervuld. Bij economische subsidies gaat het om het verschaffen van overheidshulp in geld (of in natura) aan bedrijfstakken of het geven van reducties aan consumenten bij de aankoop van individuele goederen. Deze subsidies beïnvloeden hetzij rechtstreeks, hetzij langs de weg van de consumptie de samenstelling en verdeling van de nationale produktie van goederen en diensten. De economische subsidies op hun beurt vormen geen homogene groep; een verdergaande indeling is mogelijk naar het aangrijpingspunt van de subsidies in het economisch proces. Van Hecke (1963: 16-25) maakte onderscheid tussen subsidies die hun aangrijpingspunt in de monetaire kringloop hebben, zoals inkomens- en prijssubsidies, en subsidies die hun aangrijpingspunt in de reële kringloop hebben. Laatstgenoemde subsidies hebben effect op de vraag naar en het aanbod van goederen en diensten. Van Hecke onderscheidde enerzijds produktie- en invoersubsidies en anderzijds uitvoer-, investerings- en consumptiesubsidies.

2) Strikt genomen zijn de subsidies in het kader van het bedrijfsontwikkelingsbeleid geen overdrachten in geld van de overheid naar een huishouding in de private sector. Het gaat hierbij immers om subsidieregelingen van de *privaatrechtelijke* Stichting O&S-fonds. Deze complicatie is evenwel meer schijn dan werkelijkheid, omdat de minister van Landbouw politiek verantwoordelijk is voor de besteding van de aan de stichting toevertrouwde gelden. Ook voor wat betreft de subsidies in het kader van landinrichting is de gegeven begripsomschrijving niet volledig toepasbaar. De subsidies zijn voor een deel geldoverdrachten tussen overheden onderling, namelijk van de rijksoverheid naar gemeenten en waterschappen. Hiermee wordt evenmin rekening gehouden; het onderstreept slechts hoe moeilijk het is een sluitende omschrijving van het begrip "subsidie" te geven.

3) In de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer inzake de ontwerp-Ruilverkavelingswet 1954 werd hieromtrent het volgende opgemerkt: "De ondergetekenden hebben gemeend het beginsel van de subsidiëring van ruilverkavelingen in het ontwerp te moeten opnemen. Het zou echter wel zeer bezwaarlijk zijn (...) ook de uitwerking van dit beginsel in de wet vast te leggen. Niet alleen is het juist, dat de subsidiëringspolitiek aan wisseling onderhevig is naar gelang van de conjunctuur, maar ook is zij een aangelegenheid van Regeringsbeleid, hetwelk ook afgezien van de conjunctuur aan veranderingen onderhevig zal kunnen en moeten zijn". Tweede Kamer, zitting 1953-1954, III 2063 5, p. 24.

4) De Rijksdienst Uitvoering Werken (civieltechnische werken) bijvoorbeeld had in de jaren veertig als richtlijn, dat voor uit te voeren werken normaal 5,5 en - onder zekere voorwaarden - maximaal 7 maal de privaat-economische waarde mocht worden uitgegeven. Deze richtlijn werd ook voor cultuurtechnische werken aangehouden. Zie Drees (1956: 402) en De Soet (1954: 50-72).

5) Koninklijk Besluit van 18 december 1953 (Stb. 561).

6) Uit een onderzoek in de ruilverkaveling "Blijham-Bellingwolde" (Cuperus e.a., 1959) bleek dat de als gevolg van de ruilverkaveling te verwachten inkomensstijging voor de eigenaren-verpachters bij de toepassing van de vigerende pachtnormen nog geen 20% van de inkomensstijging voor de eigenarengebruikers zou bedragen. In hetzelfde onderzoek werden subsidies berekend van 85% resp. 90% voor twee planalternatieven. Deze subsidies werden berekend als restpost, d.w.z. op basis van de veronderstelling dat de eigenaren een ruilverkavelingsrente zouden kunnen betalen, waarvan de contante waarde gelijk was aan de contante waarde van de pachtverhogingen.

7) Koninklijk Besluit van 2 december 1957 (Stb. 481).

8) Dit betrof de ruilverkavelingen "Uitgeest" en "Arkemheen". Zie de notulen van de 133e CCC-vergadering van 28 november 1958 (pp. 136-141) en het jaarverslag over 1958 van de CD (pp. 6-8).

9) Brief van 10 april 1956, nr. L/CA 919. De vertraging bij de instelling van de commissie was vooral een gevolg van de langdurige formatie van het vierde Kabinet Drees en het daarna gevoerde moeizame overleg over het landbouwprijsbeleid (met name wat betreft de vergoeding van de eigenaarslasten). Men achtte het raadzaam dat de financieringscommissie haar werkzaamheden pas zou aanvangen wanneer over het landbouwprijsbeleid beslissingen genomen waren.

10) *Rapport inzake de subsidiëring en financiering van ruilverkavelingen*, vastgesteld in mei 1962. Archief Landinrichtingsdienst nr. 1675.1. Voor de vergaderstukken van de Commissie Financiering Ruilverkavelingen, zie tevens nrs. 1673.1-3 en 1674.1-4.
11) De meerderheid van de commissie bepleitte ook een aanpassing van de pachtnormen, maar meende dat dit in de praktijk zonder prijsverhogende werking onhaalbaar zou zijn, omdat bij het bepalen van de prijzen van de landbouwprodukten de pacht als kostenelement in aanmerking werd genomen. Dit laatste was een gevolg van de wijziging in de uitgangspunten voor de kostprijsberekening voor de bepaling van de garantieprijzen, waarover enkele jaren eerder zo'n indringende politieke discussie was gevoerd. Horring toonde zich niet zo gelukking met deze wijziging, omdat de bepaling van de pacht daardoor naar zijn mening te nauw aan het prijsbeleid gebonden werd.
12) In een interview met *De Tijd-De Maasbode* van 27 april 1965. In hetzelfde interview zei Horring over de Commissie Financiering Ruilverkaveling het volgende: "In die commissie was ik de enige die helemaal vrij stond: de anderen waren vertegenwoordigers van landbouworganisaties, ambtenaren en anderen met bindingen in de agrarische sector. En bij de Centrale Cultuurtechnische Commissie zitten alleen technici, geen economen".
13) Tweede Kamer, zitting 1964-1965, 7800 XIV 9.
14) Blijkens de toelichting bij het Pachtnormenbesluit 1977 komt alleen het deel van de rente dat voortvloeit uit de kosten van het verbeteren van de externe produktie-omstandigheden voor doorberekening in aanmerking, aangezien door deze verbeteringen de gebruiksmogelijkheden van de grond worden verhoogd en dus de pachter ten goede komen. De grondslag voor deze bepaling was enkele jaren eerder gelegd in het Rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet (1968: 372), waarbij moet worden aangetekend, dat de werkgroep van mening was dat het volledige rentebestanddeel van de ruilverkavelingsrente ten laste van de pachter gebracht diende te worden. Ook de Werkgroep Pacht kwam in haar Rapport (z.j.: 28) tot deze aanbeveling.
15) Het verkiezingsprogramma van DS'70 bevatte over het landbouwbeleid onder meer de volgende passage: "In verband met de Europese landbouwpolitiek dient het nationale beleid op korte termijn aan een kritische beoordeling onderworpen te worden om vast te stellen, of dit nog voldoende beantwoordt aan de gewijzigde behoeften. Ten aanzien van de ruilverkaveling, moet bijvoorbeeld de vraag worden beantwoord, of deze zeer kostbare ingrepen in ons landschap nog werkelijk in verantwoorde mate voldoen aan de gestelde doeleinden".
16) Bijlagen bij de Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1970-1971, 11537, nr. 3, bijlage 9, p. 26.
17) Bijlagen bij de Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1971-1972, 11745, nr. 1, p. 2.
18) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11824, nr. 2, p. 7-8.
19) De directie van de CD besloot begin 1971 de Delt-Oudeweer-regeling toe te passen op de ruilverkaveling "Ferwerderadeel" omdat in dit gebied vergelijkbare omstandigheden aan de orde waren als in de Groningse ruilverkaveling. Ging het hier nog om een toepassing op ad hoc-basis, in het kader van de ministeriële bezinning kreeg de regeling een algemeen karakter. Notulen van de 248e CCC-vergadering van 27 augustus 1971, pp. 5-9. Zie tevens hoofdstuk 4, noot 62.
20) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15300 XIV, nr. 34.
21) Zie in dit verband de *Nota inzake financieringen in ruilverkavelingsverband*. Bijlage bij de agenda van de 228e CCC-vergadering van 25 april 1969.
22) Wet van 16 juni 1907 (Stb. 222), tot afschaffing der tienden. Wegens het vervallen van de tiendplichtigheid werden de tiendheffers van rijkswege schadeloos gesteld. Tevens werd elk tiendplichtig kadastraal perceel belast met een tiendrente, die 5,55% beliep van het bedrag dat de Staat voor dat perceel aan de tiendheffer als schadevergoeding had uitgekeerd. Uit de tiendrente kon in 30 jaar de lening, aangegaan voor het uitbetalen van de schadevergoedingen, geheel worden afgelost. Na 30 jaar was de voormalige tiendplichtige dan voorgoed bevrijd van alle, uit het tiendrecht voortvloeiende lasten (art. 1, 3 en 10-12 der wet). Het afschaffen der tienden moest dus geheel door de voormalige tiendplichtigen zelf worden bekostigd. Hetzelfde principe lag ten grondslag aan de jachtrente in de wet van 2 juli 1923 (Stb. 331), houdende bepalingen betreffende de jacht. De jachtrente kwam mutatis mutan-

dis geheel overeen met de tiendrente. Het betrof de aflossing (met rente) van de lening die het Rijk was aangegaan voor het uitbetalen van schadevergoedingen aan de houders van heerlijke en andere zakelijke, op onroerende goederen gevestigde jachtrechten. Deze jachtrechten kwamen bij het in werking treden van de wet te vervallen.

23) Memorie van Toelichting bij de ontwerp-Ruilverkavelingswet, Tweede Kamer, zitting 1922-1923, 372, nr. 3, pp. 6 en 12.

24) Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet tot wijziging van eenige artikelen van de Ruilverkavelingswet. Handelingen der Staten-Generaal (bijlagen), Tweede Kamer, zitting 1934-1935, 161, nr. 3, pp. 1-2.

25) Bij een rentevoet van 4% beloopt een dertigjarig annuïteit 5,783%. Dit percentage werd ter tegemoetkoming in de administratiekosten van het Rijk naar boven afgerond op 6%. Zie noot 24, p. 2.

26) Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1937-1938.

27) Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer inzake de ontwerp-Ruilverkavelingswet. Tweede Kamer, zitting 1953-1954, III 2063 5, p. 36.

28) Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer inzake wijziging van de Ruilverkavelingswet 1954. Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12015, nr. 6, p. 5.

BIJLAGEN

Bijlage A: De overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin

In de figuren 1.2. en 1.3. zijn het niveau en het verloop van de overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin in de periode 1947-1985 weergegeven. In deze bijlage worden de aan deze figuren ten grondslag liggende gegevens en berekeningen toegelicht.

De verzamelde gegevens

In paragraaf 1.2. is het begrip landbouwstructuurbeleid omschreven als de door de overheid met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde nagestreefde directe beïnvloeding van de landbouwstructuur. In verband met de noodzakelijke afbakening van het onderzoeksobject is het landbouwstructuurbeleid in engere zin vervolgens beperkt tot het beleid van het Ministerie van Landbouw en Visserij en tot dat deel van het beleid, dat gericht is op structurele veranderingen ten behoeve van de toepassing van technische vernieuwingen in de land- en tuinbouw (aanpassingsbeleid). Bezien vanuit een institutionele optiek hebben in het algemeen gesproken in de periode 1945-1985 de Centrale Cultuurtechnische Commissie, de Stichting Beheer Landbouwgronden (c.q. het Bureau Beheer Landbouwgronden) en de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw een rol gespeeld in het beleidsproces, alsmede de hiermee direct door middel van de uitoefening van het secretariaat van de commissie respectievelijk het stichtingsbestuur verbonden diensten van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

In overeenstemming hiermee zijn de verzamelde gegevens met betrekking tot de overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin ontleend aan de jaarlijkse begrotingen van het Ministerie van Landbouw en Visserij. De verzamelde gegevens hebben betrekking op de jaren 1947-1985; voor 1945 en 1946 zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar. Er is een onderverdeling gemaakt in drie categorieën, namelijk landinrichting, SBL/BBL en O&S-fonds. Bij de verzameling van de gegevens moesten verschillende problemen worden opgelost, waaronder het probleem dat over zo'n lange periode tal van begrotingsposten niet dezelfde zijn gebleven. Sommige begrotingsposten werden in de loop van de tijd gesplitst, andere posten samengevoegd, weer andere posten vervielen, terwijl ook nieuwe posten werden ingevoerd. Ook werd een selectie gemaakt in die zin, dat alleen gegevens van overheidsuitgaven zijn verzameld die betrekking hebben op de financiering en subsidiëring van maatregelen en voorzieningen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin (uitvoering van werken e.d.). In verband hiermee zijn bijvoorbeeld personele en materiële uitgaven van het departement buiten beschouwing gelaten.

Bij laatstgenoemde uitgaven gaat het overigens om aanzienlijke bedragen. Dit blijkt uit het feit dat de personele en materiële uitgaven in de categorieën landinrichting en SBL/BBL in de jaren vijftig en zestig overeenkwamen met 5 à 8% van de uitgaven voor de uitvoering van werken e.d. (het totaal van de kolommen 2 en 3 van tabel A.1). Medio de jaren tachtig ging het zelfs om bijna 30%, vooral als gevolg van een stijging van de materiële uitgaven vanaf het midden van de jaren zeventig.

De gegevens inzake de landinrichting zijn ontleend aan de begrotingen van de Cultuurtechnische Dienst resp. Landinrichtingsdienst en ten dele aan de begrotingen van de Rijksdienst voor het Landbouwherstel. Opgenomen zijn:
- de subsidies voor de uitvoering van ruilverkavelings- en herinrichtingswerken, inclusief de werken in het kader van de herverkaveling Walcheren en de herverkaveling Noodgebieden;
- de voorfinanciering van het via de ruilverkavelingsrente op de eigenaren te verhalen deel van de ruilverkavelingskosten;
- de subsidies voor de uitvoering van wegen, waterlopen en - in de jaren vijftig - grotere ontginningen in het kader van de waterschaps- en gemeentewerken;
- subsidies voor de uitvoering van particuliere werken: boerenwerken, boerderijverplaatsing buiten ruilverkavelingsverband, particuliere cultuurtechnische werken en kavelruil;
- de subsidies voor de uitvoering van werken in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (rubriek agrarische structuurversterking).

De gegevens inzake SBL/BBL zijn ontleend aan de begrotingen van de Cultuurtechnische Dienst resp. Landinrichtingsdienst, ten dele ook aan de begrotingen van de Rijksdienst voor het Landbouwherstel, en aan de begrotingen van de Directie Beheer Landbouwgronden. Opgenomen zijn:
- de renteloze voorschotten aan SBL/BBL voor de aankoop van gronden en opstallen;
- de via de ruilverkavelingsrente op de nieuwe eigenaren te verhalen voorschotten voor de overdracht van SBL/BBL-gronden en -opstallen in ruilverkavelingen bij het passeren van de akte van toedeling.

De gegevens inzake het O&S-fonds betreffen de bijdragen à fonds perdu van het Ministerie van Landbouw en Visserij aan het fonds. Deze bijdragen staan op de begroting van de directie Algemene Zaken.

De aldus verzamelde en gegroepeerde gegevens zijn vermeld in tabel A.1, onder A. Het gaat daarbij om de nominale bedragen. Met de terugbetalingen aan het Rijk via de ruilverkavelingsrente is geen rekening gehouden. In tabel A.1, onder A zijn de bij elkaar opgetelde bedragen ook uitgedrukt in procenten van de bruto toegevoegde waarde van de landbouw tegen marktprijzen (d.i. het bruto agrarisch produkt). Dit percentage is berekend op basis van het driejaarlijks voortschrijdend gemiddelde van de totale uitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin en van de bruto

toegevoegde waarde van de landbouw tegen marktprijzen. Het verloop van de totale uitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin (driejaarlijks voortschrijdend gemiddelde) en van het laatstgenoemde percentage is weergegeven in figuur 1.2.

Prijsindexcijfers

Teneinde de nominale bedragen door de jaren heen vergelijkbaar te maken, dienen ze te worden gedefleerd. Dit kan alleen indien geschikte prijsindexcijfers ter beschikking staan. Het vinden van geschikte prijsindexcijfers voor het defleren van publieke uitgaven is echter niet eenvoudig (vgl. Gerritse, 1979). De volgende prijsindexcijfers zijn gebruikt c.q. geconstrueerd:

a. Voor het defleren van de overheidsuitgaven ten behoeve van landinrichting is gebruik gemaakt van de door de Landinrichtingsdienst berekende prijsindex voor GWW-werken (GWW = grond-, weg- en waterbouw). Deze prijsindex, die gecorrigeerd is voor produktiviteitsstijgingen en marktsituatie, is bekend vanaf 1960. Voor de jaren 1947-1960 is de prijsindex geëxtrapoleerd met behulp van de door het CBS gegeven globale prijsindex van de bouwkosten van woningen.

b. Aangezien geen prijsindex van de grondkosten bekend is, diende er een te worden geconstrueerd. Dit is als volgt gedaan. Uit de CBS-statistiek van grond- en pachtprijzen zijn de gemiddelde koopprijzen van los bouwland en los grasland (verpacht èn onverpacht) bekend, alsmede de jaarlijks getransporteerde oppervlaktes. Uit deze gegevens is een gewogen gemiddelde koopprijs berekend, die is vermenigvuldigd met de koopkrachtontwikkeling van de gulden (zie LEI/CBS-*Landbouwcijfers*) en vervolgens geïndexeerd. De aldus berekende index is gebruikt als prijsindex van de koopprijs van landbouwgronden.

c. De bijdragen van het Ministerie van Landbouw en Visserij aan het O&S-fonds worden voor uiteenlopende doeleinden aangewend. In grote lijnen is een splitsing mogelijk tussen beëindigingsvergoedingen enerzijds (sanering) en investeringspremies anderzijds (ontwikkeling). Bij deze splitsing moet wel worden aangetekend, dat aan de ontwikkelingskant van het fonds ook uitgaven zijn gedaan die niet hebben geleid tot investeringen, zoals bijvoorbeeld de bijdragen aan de bedrijfsverzorgingsdiensten. Hiermee is voor het construeren van de prijsindex geen rekening gehouden. De beëindigingsvergoedingen zijn inkomensoverdrachten die met de door het CBS gegeven prijsindex van de gezinsconsumptie kunnen worden gedefleerd. De investeringspremies kunnen met behulp van de prijsindex van de bouwkosten van woningen worden gedefleerd. Beide indexen hebben een vergelijkbaar verloop. Als prijsindex voor het defleren van de bijdragen aan het O&S-fonds is het rekenkundig gemiddelde van beide prijsindexcijfers genomen.

Het verloop van bovenstaande prijsindexcijfers (met 1970=100) is vermeld in tabel A.1, onder B.

Resultaten

Met behulp van de prijsindexcijfers zijn de nominale uitgaven voor het landbouwstructuurbeleid in engere zin voor de drie onderscheiden categorieën uitgedrukt in reële termen en vervolgens geïndexeerd. Daarbij is uitgegaan van het prijsniveau in 1970, een jaar dat niet ver van het midden van de reeks ligt. De aldus berekende indexcijfers zijn vermeld in tabel A.1, onder C en in de vorm van een gestapeld staafdiagram weergegeven in figuur 1.3.

Tabel A.1. Overheidsuitgaven ten behoeve van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985.

Jaar	A. Overheidsuitg. nomin. (x f 1000,--) Landinr.	SBL/BBL	O&S-fonds	totaal	Bruto agr. produkt a)	(5) in % van (6) b)	B. Prijsindex-cijfers (1970=100) Landinr.	SBL/BBL	O&S-fonds	C. Indexcijfers reële overheidsuitgaven (1970 = 100) Landinr.	SBL/BBL	O&S-fonds	totaal	Jaar
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1947	34500	-	-	34500	1350	1,83	35	72	32	30	-	-	30	1947
1948	23300	-	-	23300	1810	1,76	38	73	32	19	-	-	19	1948
1949	34450	-	-	34450	2100	1,61	40	69	35	26	-	-	26	1949
1950	42530	700	-	43230	2356	1,60	52	64	40	25	0 c)	-	25	1950
1951	34570	400	-	34970	2587	1,34	59	55	47	18	0 c)	-	18	1951
1952	25400	400	-	25800	2806	1,34	59	54	47	13	0 c)	-	13	1952
1953	46140	250	-	46390	2572	1,50	59	58	47	24	0 c)	-	24	1953
1954	49200	1180	-	50380	2793	2,10	63	62	48	24	1	-	25	1954
1955	74375	4000	-	78375	2962	2,66	73	62	52	31	2	-	33	1955
1956	100048	3800	-	103848	2987	3,55	79	61	55	38	2	-	40	1956
1957	140120	3300	-	143420	3210	4,04	85	60	58	50	2	-	52	1957
1958	124500	5000	-	129500	3120	4,08	80	60	58	47	3	-	50	1958
1959	105500	6000	-	111500	3083	3,51	79	58	57	40	3	-	43	1959
1960	100900	4000	-	104900	3638	3,12	80	57	59	38	2	-	40	1960
1961	97300	5000	-	102300	3482	2,91	81	59	61	36	3	-	39	1961
1962	96900	6000	-	102900	3539	3,49	83	60	63	35	3	-	38	1962
1963	111700	9000	50000	170700	3758	3,57	85	101	67	40	3	23	66	1963
1964	136200	10000	-	146200	4447	3,99	86	105	72	48	3	-	51	1964
1965	161350	38000	-	199350	4735	4,14	88	110	75	56	11	-	67	1965
1966	181250	38000	12000	231250	4756	4,73	90	110	79	61	11	5	77	1966
1967	190000	30000	45000	265000	5210	5,02	93	105	81	62	9	17	88	1967
1968	194400	43000	51000	288400	5656	4,99	95	103	85	62	13	18	93	1968
1969	210900	42500	54000	307400	6390	5,01	97	101	93	66	13	18	97	1969
1970	227200	46000	57000	330200	6449	5,15	100	100	100	69	14	17	100	1970
1971	246500	48000	77000	371500	6746	5,21	102	89	111	73	16	21	110	1971
1972	245200	57500	86000	388700	7740	4,98	105	84	119	71	21	22	114	1972
1973	256448	58000	84000	398448	8800	4,85	110	87	232	70	20	19	109	1973
1974	263227	55700	85200	404127	8010	4,51	122	99	146	65	17	18	100	1974
1975	241400	59500	85200	386100	9530	4,19	132	105	160	55	17	16	88	1975
1976	265824	56500	85200	407524	11040	3,75	144	120	174	56	14	15	85	1976
1977	225478	75500	95200	396178	11150	3,84	151	182	188	45	13	15	73	1977
1978	263420	116800	107200	487420	11430	3,90	157	232	200	51	15	16	82	1978
1979	229733	102810	90874	423417	10960	3,94	163	225	215	43	14	13	70	1979
1980	186873	92101	138824	417798	11310	3,48	175	194	231	32	14	18	64	1980
1981	213233	73650	138875	425758	14150	3,11	182	158	242	35	14	17	66	1981
1982	239773	70781	121394	431948	15510	2,79	197	119	245	37	18	15	70	1982
1983	241278	59044	108178	408500	15640	2,60	202	135	248	36	13	13	62	1983
1984	243317	54400	104399	402116	16640	2,54	206	142	252	36	12	13	61	1984
1985	224882	54000	145198	424080	16340	2,50	209	156	257	33	11	17	61	1985

a) Bruto toegevoegde waarde van de landbouw tegen marktprijzen, in mln gld.
b) Berekend op basis van driejaarlijkse gemiddelden van (5) en (6).
c) Minder dan 0,5.
Bron: Rijksbegroting (kolommen 2 t/m 5) en CBS-*Nationale Rekeningen* (kolom 6).

N.B.: Afgezien van terugbetalingen aan het Rijk via de ruilverkavelingsrente.

Bijlage B: De ontwikkeling van de rentabiliteit van de Nederlandse landbouw

In paragraaf 2.2.2. is ingegaan op de relatieve inkomenspositie van de Nederlandse landbouw. Daarbij is verwezen naar gegevens inzake de rentabiliteit, namelijk het netto-overschot per f 100,-- kosten en de netto toegevoegde waarde in procenten van de factorkosten. De desbetreffende gegevens zijn opgenomen in deze bijlage.

Het netto-overschot per f 100,-- kosten

Het netto-overschot per f 100,-- kosten is een maat voor de rentabiliteit op bedrijfsniveau. Het netto-overschot is het verschil tussen de totale kosten en totale opbrengsten. Hierbij zijn alle kosten in rekening gebracht, dus zowel de factorkosten als de non-factorkosten. Het paritair inkomen wordt juist bereikt indien het netto-overschot 0 is. Is het netto-overschot positief, dan is de arbeidsbeloning van de ondernemers in de landbouw hoger dan de beloning van gelijkwaardige arbeid buiten de landbouw; het omgekeerde is het geval bij een negatief netto-overschot (vgl. Van den Noort, 1965: 121 e.v.). De ontwikkeling van het netto-overschot per f 100,-- totale kosten op akkerbouwbedrijven, weidebedrijven en gemengde bedrijven in de periode 1948/49-1984/85 is weergegeven in tabel B.1, onder A.

De netto toegevoegde waarde in procenten van de factorkosten

De netto toegevoegde waarde in procenten van de factorkosten geeft een indruk van de rentabiliteit van de landbouw op sectorniveau. De netto toegevoegde waarde van de landbouw (dat is het gerealiseerde sectorinkomen) is gedefinieerd als de totale opbrengst verminderd met de non-factorkosten. De netto toegevoegde waarde, uitgedrukt in procenten van de door het LEI berekende beloningsaanspraken van de produktiefactoren (factorkosten) geeft een indicatie van de mate waarin de in de sector landbouw ingezette produktiefactoren worden beloond. Anders dan bij het netto-overschot per f 100,-- kosten worden hierbij niet de totale kosten, maar alleen de factorkosten in de berekening betrokken. Het paritair inkomen wordt juist bereikt indien de netto toegevoegde waarde 100% van de factorkosten bedraagt. Bij een hoger percentage worden de produktiefactoren meer dan paritair beloond; bij minder dan 100% wordt het paritair inkomen niet gehaald. Gegevens hieromtrent voor de periode 1970/71-1984/85 zijn opgenomen in tabel B.1, onder B. Deze gegevens hebben betrekking op de sector landbouw als geheel (exclusief tuinbouw) en op de afzonderlijke produktierichtingen rundveehouderij, akkerbouw en intensieve veehouderij.

Tabel B.1. Ontwikkeling van de rentabiliteit van de Nederlandse landbouw (exclusief tuinbouw), 1948/49-1984/85.

Jaar	A. Netto-overschot per f 100,-- kosten			B. Netto toegevoegde waarde in % van de factorkosten			
	akker-bouwbedr.	weide-bedr.	gemengde bedr.	sector landbouw	akker-bouw	melkvee-houderij	intens. veeh.
1948/49	+ 25	+ 33	+ 7	*	*	*	*
1949/50	+ 44	+ 29	+ 10	*	*	*	*
1950/51	+ 36	+ 13	+ 4	*	*	*	*
1951/52	+ 47	+ 16	+ 8	*	*	*	*
1952/53	+ 42	+ 17	+ 5	*	*	*	*
1953/54	+ 24	+ 16	+ 5	*	*	*	*
1954/55	+ 16	- 1	- 4	*	*	*	*
1955/56	+ 22	+ 7	+ 2	*	*	*	*
1956/57	+ 2	+ 7	- 2	*	*	*	*
1957/58	+ 8	+ 9	+ 2	*	*	*	*
1958/59	+ 14	+ 9	+ 1	*	*	*	*
1959/60	+ 26	+ 5	- 8	*	*	*	*
1960/61	+ 9	+ 2	+ 2	*	*	*	*
1961/62	+ 6	- 1	- 7	*	*	*	*
1962/63	+ 18	- 11	- 9	*	*	*	*
1963/64	+ 7	- 5	- 3	*	*	*	*
1964/65	+ 24	+ 2	- 2	*	*	*	*
1965/66	+ 17	- 2	- 3	*	*	*	*
1966/67	+ 16	+ 1	- 2	*	*	*	*
1967/68	+ 17	+ 1	- 3	*	*	*	*
1968/69	+ 12	+ 2	+ 2	*	*	*	*
1969/70	+ 29	- 4	+ 2	*	*	*	*
1970/71	+ 8	- 5	- 9	79	77	78	68
1971/72	+ 18	+ 3	0	93	107	88	60
1972/73	+ 32	+ 5	+ 6	105	139	95	99
1973/74	+ 25	- 5	+ 1	90	124	72	133
1974/75	+ 11	- 12	- 13	69	99	62	33
1975/76	+ 32	- 9	0	90	116	70	105
1976/77	+ 51	- 16	- 10	70	152	44	65
1977/78	- 14	- 7	- 6	71	62	67	78
1978/79	- 4	- 3	- 8	74	67	72	56
1979/80	- 4	- 12	- 7	61	73	57	67
1980/81	+ 3	- 13	- 10	60	85	59	39
1981/82	+ 8	- 6	- 2	80	116	62	107
1982/83	+ 5	- 6	- 3	77	96	70	98
1983/84	+ 33	- 9	- 7	76	142	61	68
1984/85	- 4	- 11	- 2	65	76	64	61

* Geen gegevens beschikbaar
Bron: LEI.

Bijlage C: De uitgaven van de Stichting O&S-fonds in het kader van de ontwikkelings- en saneringsregelingen

In figuur 5.1. zijn de uitgaven van de Stichting O&S-fonds in het kader van de ontwikkelings- en saneringsregelingen van het fonds weergegeven. Het betreft de reële uitgaven, uitgedrukt in prijzen van 1970, gedaan in de periode 1964-1985. In deze bijlage worden de aan figuur 5.1 ten grondslag liggende gegevens en berekeningen toegelicht.

De benodigde gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen van het O&S-fonds. Het verschil met de in bijlage A opgenomen uitgaven betreffende het O&S-fonds is hierin gelegen, dat het in bijlage A gaat om de jaarlijks op de Rijksbegroting uitgetrokken bijdragen aan het fonds (die dus onderwerp zijn van politieke besluitvorming), terwijl het in deze bijlage gaat om de feitelijke besteding van de aan het O&S-bestuur ter beschikking gestelde financiële middelen. Hiertoe behoren behalve de bijdragen van het Ministerie van Landbouw (en incidenteel de bijdragen van andere departementen) ook de bijdragen uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie.

Ontwikkelingsregelingen

In tabel C.1 zijn de nominale uitgaven onderverdeeld in: a. rentesubsidies (in het kader van de nationale uitwerking van de Europese Richtlijn 72/159/EG betreffende de modernisering van landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden); b. bijdragen voor de verbetering van agrarische bedrijfsgebouwen (een regeling in het kader van het werkgelegenheidsprogramma 1972 van de regering) en c. de bijdragen in het kader van de overige ontwikkelingsregelingen van het fonds. Tevens is het totaal van de onder a, b en c vermelde uitgaven in tabel C.1 opgenomen (kolom 5). De totale nominale uitgaven zijn vervolgens gedefleerd met het door het CBS berekende prijsindexcijfer van de bouwkosten van woningen, met 1970 = 100 (kolom 6; vergelijk bijlage A). De hieruit resulterende totale uitgaven, uitgedrukt in prijzen van 1970, zijn weergegeven in figuur 5.1 (kolom 7 van tabel C.1). Tot de rubriek "overige ontwikkelingsuitgaven" behoren ook uitgaven, waarop de prijsindex van de bouwkosten van woningen niet kan worden toegepast, zoals bijvoorbeeld de bijdragen aan de bedrijfsverzorgingsdiensten. Aangezien het echter gaat om relatief geringe bedragen, is hieraan geen afzonderlijke aandacht besteed.

Saneringsregelingen

In tabel C.2 zijn de nominale uitgaven onderverdeeld in uitgaven in het kader van de beëindigingsvergoedingsregelingen van het fonds enerzijds en uitgaven in het kader van de overige saneringsregelingen anderzijds. Tot de categorie "overige saneringsregelingen" behoren de premieregelingen voor onder andere de afbraak van verouderde glasopstanden, voor het rooien van boomgaarden en voor het vernietigen van

Tabel C.1. Uitgaven ontwikkelingsregelingen O&S-fonds, 1964-1985.

Jaar	Nominale uitgaven (x f 1000,--)				Prijsindex bouwkosten woningen (1970=100)	Totale reële uitgaven (x f 1000,--)
	rentesubsidies	verbetering agr. bedrijfsgebouwen	overige ontw. regelingen	totaal		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1964	-	-	30	30	67	45
1965	-	-	550	550	71	775
1966	-	-	6310	6310	76	8300
1967	-	-	24010	24010	77	31180
1968	-	-	13320	13320	80	16650
1969	-	-	5790	5790	90	6435
1970	-	-	9390	9390	100	9390
1971	-	-	11120	11120	114	9755
1972	-	-	23940	23940	124	19305
1973	-	34300	15940	50240	136	36940
1974	3130	16550	19150	38830	155	25050
1975	17170	15400	15560	48130	168	28650
1976	33140	22100	15520	70760	183	38670
1977	46520	920	15625	63065	200	31530
1978	61065	-	25355	86420	213	40575
1979	77345	-	33230	110575	240	46075
1980	91410	-	25110	116520	258	45165
1981	96375	-	25030	121405	266	45640
1982	92020	-	18620	110640	261	42390
1983	84195	-	16675	100870	257	39250
1984	76190	-	15335	91525	260	35200
1985	70300	-	14345	84645	264	32060

Bron: Jaarrekeningen Stichting O&S-fonds.

de tulpenbollenkraam. Tevens is in de tabel het totaal van de uitgaven in het kader van de saneringsregelingen vermeld. De beëindigingsvergoedingsregelingen zijn gemakshalve aangeduid met de nummers van de besluiten van het stichtingsbestuur, waarmee de desbetreffende regelingen in het leven werden geroepen. BB (= bestuursbesluit) 2 en BB12 hebben betrekking op de beëindigingsvergoedingsregelingen I en II van 10 maart 1964 respectievelijk 13 juli 1965. Beide regelingen werden vervangen door de beëindigingsvergoedingsregeling van 5 december 1967 (BB25). Met ingang van 15 november 1972 werd BB25 ingetrokken in verband met het in werking treden van BB103 op dezelfde datum. BB103 is de nationale uitwerking van de Europese Richtlijn 72/160/EG betreffende de bevordering van de bedrijfsbeëindi-

Tabel C.2. Uitgaven saneringsregelingen O&S-fonds, 1964-1985.

Jaar	Nominale uitgaven (x f 1000,--)						Prijs-index gezins-consump-tie ('70=100)	Totale reële uitgaven (x f 1000)
	beëindigingsvergoedingsregelingen				overige sane-ringsre-gelingen	totaal		
	BB2	BB12	BB25	BB103				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1964	-	-	-	-	-	-	76	-
1965	5100	-	-	-	-	5100	80	6375
1966	16355	90	-	-	-	16445	83	19800
1967	23910	895	-	-	-	24805	86	28850
1968	29330	1040	145	-	130	30645	91	33675
1969	27215	1085	2620	-	5090	36010	97	37125
1970	25705	945	4850	-	11415	42915	100	42915
1971	23900	630	11200	-	16960	52690	108	48800
1972	23260	145	41010	-	9440	73855	115	64225
1973	22710	16	28000	-	7250	57976	126	46000
1974	22300	2	17840	1660	1954	43756	136	32175
1975	23300	-	13800	5300	5520	47920	152	31525
1976	24300	-	14210	7700	17187	63397	165	38425
1977	24330	-	14135	6475	21232	66352	176	37700
1978	24970	-	13330	4790	14059	57149	183	31225
1979	25235	-	12265	4265	2564	44329	191	23200
1980	25400	-	11000	4200	2870	43470	203	21400
1981	24400	-	9700	7000	11975	53075	217	24450
1982	25610	-	8775	6975	10031	51391	229	22450
1983	24875	-	7330	6880	7699	46784	235	19900
1984	24170	-	5480	5820	4749	40219	244	16475
1985	23295	-	3695	4335	1490	32815	250	13125

Bron: Jaarrekeningen Stichting O&S-fonds.

ging in de landbouw en de aanwending van de cultuurgrond tot verbetering van de structuur. De totale nominale uitgaven in het kader van de saneringsregelingen (kolom 7 van tabel C.2) zijn gedefleerd met het door het CBS berekende prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, met 1970 = 100 (kolom 8, vergelijk bijlage A). De hieruit resulterende totale reële uitgaven, uitgedrukt in prijzen van 1970, zijn weergegeven in figuur 5.1 (kolom 9 in tabel C.2).

Bijlage D: Bijdragen uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw op basis van Verordening 17/64/EG

In figuur 6.1. zijn weergegeven de jaarlijks door Nederland in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin ontvangen reële bijdragen uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie. Het betreft de bijdragen in de periode 1967-1985 ten behoeve van de uitvoering van ruilverkavelingen en waterschaps- en gemeentewerken (A1- resp. A2-werken). De nominale bedragen (kolommen 2 t/m 4 in tabel D.1) zijn gedefleerd met het in bijlage A gegeven prijsindexcijfer van GWW-werken met 1970=100 (tabel A.1, kolom 8). De aldus verkregen resultaten zijn onder B. vermeld in tabel D.1. De kolommen 5 en 6 van deze tabel zijn afgebeeld in figuur 6.1.

Tabel D.1. Bijdragen voor ruilverkavelingen en waterschaps- en gemeentewerken uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie, op basis van Verordening 17/64/EG, 1967-1985. Bedragen x f 1000,--.

Jaar	A. Nominaal			B. Reëel		
	A1	A2	Totaal	A1	A2	Totaal
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1967	-	1115	1115	-	1200	1200
1968	680	280	960	715	295	1010
1969	1260	780	2040	1300	805	2105
1970	5645	2350	7995	5645	2350	7995
1971	2450	1405	3855	2400	1375	3775
1972	12835	1270	14105	12225	1210	13435
1973	16445	645	17090	14950	585	15535
1974	11515	3270	14785	9440	2680	12120
1975	20365	1835	22200	15430	1390	16820
1976	13830	530	14360	9605	370	9975
1977	30210	6690	36900	20010	4430	24440
1978	10100	7410	17510	6435	4720	11155
1979	5260	7275	12535	3225	4465	7690
1980	6860	6300	13160	3920	3600	7520
1981	2020	4315	6335	1110	2370	3480
1982	370	4300	4670	190	2185	2375
1983	-	17555	17555	-	8690	8690
1984	-	2120	2120	-	1030	1030
1985	-	1495	1495	-	715	715

Bron: Landinrichtingsdienst.

Bijlage E: Investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin

In de figuren 6.2. en 6.3. is een beeld gegeven van de omvang van de investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. In deze bijlage worden de aan deze figuren ten grondslag liggende gegevens en berekeningen toegelicht. Daarbij zijn de investeringssubsidies in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin beperkt tot de subsidies in het kader van landinrichting en die in het kader van het bedrijfsontwikkelingsbeleid (zie in dit verband de inleiding tot hoofdstuk 7). De omvang van de investeringen krachtens het landbouwstructuurbeleid is aan de hand van deze indeling bepaald.

De verzamelde gegevens

De gegevens met betrekking tot de investeringen in het kader van landinrichting zijn ontleend aan de jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst resp. Landinrichtingsdienst. Onderscheid is gemaakt tussen investeringen in het kader van (kolommen 2 t/m 7 van tabel E.1):

- ruil- en herverkavelingen;
- het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP), rubriek agrarische structuurversterking;
- de versnelde uitvoering van de herinrichting Oost-Groningen en de Groningen-Drentse Veenkoloniën;
- gemeente- en waterschapswerken (A2-werken);
- aanvullende werken*, materiaal- en loonintensief (AWM en AWL);
- particuliere werken, te weten boerenwerken, boerderijbouw buiten ruilverkavelingsverband, particuliere cultuurtechnische werken en kavelruil.

Bij de ruilverkavelingsinvesteringen dient te worden opgemerkt, dat het daarbij alleen gaat om investeringen waartoe door de desbetreffende plaatselijke commissies opdracht is gegeven. Daarnaast worden investeringen gedaan door de particuliere eigenaren/gebruikers in het ruilverkavelingsgebied, die niet in de tabel zijn opgenomen. Dit betreft investeringen in kavelverbeteringswerken, boerderijverplaatsing, boerderijtoegangswegen en erfbeplantingen. Ook de investeringen in reconstructiegebieden oude glastuinbouw zijn niet in de tabel opgenomen. Dat het hierbij om aanzienlijke bedragen gaat, blijkt uit het overzicht op de volgende pagina, waarin gegevens zijn opgenomen betreffende ruilverkavelingen gestemd in de jaren 1982 t/m 1985.

---

* Tot 1 juli 1954 werden de aanvullende werken gesubsidieerd door de met ingang van die datum opgeheven Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken.

Ruilverkavelingen gestemd in	Investeringsniveau (in mln gld) totaal	waarvan particulier-	in % van het totaal
1982	293	77	26
1983	144	43	30
1984	253	64	25
1985	290	70	24

Bron: Landinrichtingsdienst.

De gegevens met betrekking tot de investeringen door ontwikkelingsbedrijven in het kader van Richtlijn 72/159/EG (kolom 8 van tabel E.1) zijn voor de jaren 1973-1983 ontleend aan Hiddink & Wijnen (1987: 43). Dit betreft de investeringen op landbouwbedrijven en op glastuinbouwbedrijven. De investeringen op de overige tuinbouwbedrijven zijn buiten beschouwing gelaten, omdat hiervan geen goed beeld kon worden verkregen.Voor de jaren 1984 en 1985 is een eigen schatting gemaakt van het investeringsniveau. Van de investeringen krachtens de overige ontwikkelingsregelingen van het O&S-fonds zijn geen gegevens bekend. De gepresenteerde gegevens (kolom 9 van tabel E.1) zijn gebaseerd op de aanname van een gemiddelde subsidie van 20% van het investeringsbedrag. De gegevens in de kolommen 3 en 4 van tabel C.1 (zie bijlage C) zijn bij elkaar opgeteld en vervolgens met 5 vermenigvuldigd.

Aandeel agrarisch relevante investeringen

De ruil- en herverkavelingswerken zijn slechts voor een deel agrarisch relevant, d.w.z. hebben slechts voor een deel betrekking op maatregelen en voorzieningen ten behoeve van agrarische structuurverbetering. Voor het zo zuiver mogelijk bepalen van de omvang van de investeringen in het kader van het landbouwstructuurbeleid is het noodzakelijk te weten hoe groot dit deel is.

De Regt (1962: 11) was, gelet op de kostensamenstelling van de toenmalige ruilverkavelingswerken, "geneigd het niet-agrarische deel der ruilverkavelingsinvesteringen te schatten op ruim 35pCt". In een recente notitie aan de Tweede Kamer kwam minister Braks tot de conclusie dat 73% van de investeringen in de landinrichtingsprojecten "Wonseradeel-Zuid", "Brummen-Voorst" en "Sint Oedenrode" gerekend kan worden tot de investeringen ten behoeve van de verbetering van de agrarische structuur. Volgens de minister is dit gegeven in belangrijke mate representatief voor de landinrichtingsprojecten die de afgelopen jaren in uitvoering zijn genomen, met uitzondering van de herinrichtingsgebieden in Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 1970

hfdst. XIV, nr. 51). Op grond hiervan wordt aangenomen dat van de investeringen in ruil- en herverkavelingsverband gemiddeld genomen 70% betrekking heeft op maatregelen en voorzieningen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin. Dit vanaf de introduktie van de ruilverkaveling nieuwe stijl in het midden van de jaren vijftig. Voor de daaraan voorafgaande jaren is, mede gelet op de uitvoering van werken in de Zeeuwse herverkavelingsgebieden, uitgegaan van een geleidelijk afnemend aandeel agrarisch relevante investeringen van 90% in 1947 tot 70% in 1959.

Het aandeel agrarisch relevante investeringen in het kader van de versnelde uitvoering van de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën is vrij gering. Op grond van de verdeling van het voor de eerste tranche beschikbare bedrag van f 125 mln is dit aandeel gesteld op 15%.

Het aandeel agrarisch relevante overheidsuitgaven ten behoeve van de uitvoering van waterschaps- en gemeentewerken is geschat met behulp van *best professional judgement*. Dit leverde in hoofdlijnen het volgende resultaat op: 85% (t/m 1960), 75% (t/m 1970) en 65% (t/m 1985) Ter vergelijking, De Regt (ibidem) schatte het aandeel agrarisch relevante investeringen in waterschaps- en gemeentewerken op 50% van de totale investeringen. Volgens de huidige inzichten was deze schatting dus te laag.

De investeringen krachtens de uitvoering van aanvullende werken, van particuliere werken en van ISP-werken zijn 100% agrarisch relevant verondersteld. De investeringen in het kader van de ontwikkelingsregelingen van het O&S-fonds zijn uiteraard eveneens 100% agrarisch relevant.

Prijsindices

De nominale investeringsbedragen zijn uitgedrukt in prijzen van 1970. Daarbij is gebruik gemaakt van de eerder (bijlagen A en C) gegeven prijsindices: het prijsindexcijfer van GWW-werken voor de investeringen in het kader van landinrichting en het prijsindexcijfer van de bouwkosten van woningen voor investeringen krachtens de ontwikkelingsregelingen van het O&S-fonds.

Resultaten

De aldus gecorrigeerde en gedefleerde bedragen zijn vermeld in tabel E.2. In de kolom ruil- en herverkavelingen zijn tevens de investeringen in het kader van het ISP en de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën opgenomen. De investeringen in het kader van landinrichting (kolommen 2 t/m 5), alsmede de som van deze investeringen (kolom 6) zijn weergegeven in figuur 6.2. De totale investeringen in het kader van landinrichting en die krachtens de ontwikkelingsregelingen van het O&S-fonds (kolommen 6 t/m 8), alsmede de som hiervan (kolom 9: de totale reële investeringen krachtens het landbouwstructuurbeleid in engere zin) zijn weergegeven in figuur 6.3.

Tabel E.1. Nominale investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 (ongecorrigeerd, bedragen x f 1000,--).

Jaar	Ruil- + herverk.	ISP	Herinr. O.-Gr.	A2-werken	AWM/ AWL	Part. werken	Rente-subs.	Overige ontw.reg.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1947	6000	-	-	14500	12000	9000	-	-
1948	23000	-	-	12000	19500	15000	-	-
1949	21000	-	-	11500	35000	13000	-	-
1950	19500	-	-	11000	37000	9500	-	-
1951	24000	-	-	22000	47500	7500	-	-
1952	29500	-	-	15000	59000	16000	-	-
1953	32000	-	-	19000	44000	27000	-	-
1954	54000	-	-	22000	30000	22000	-	-
1955	91000	-	-	20500	30000	16500	-	-
1956	102000	-	-	30000	31600	11400	-	-
1957	104000	-	-	22900	44600	7700	-	-
1958	95200	-	-	29800	58900	4400	-	-
1959	85700	-	-	36400	60700	4900	-	-
1960	80000	-	-	41800	46500	5000	-	-
1961	82500	-	-	43600	25800	3400	-	-
1962	95200	-	-	53600	14300	2700	-	-
1963	98000	-	-	52400	9200	800	-	-
1964	120000	-	-	72000	14000	100	-	150
1965	139000	-	-	67000	17000	-	-	2750
1966	162000	-	-	64000	15500	-	-	31550
1967	187000	-	-	93000	17800	-	-	120050
1968	208000	-	-	102000	7000	-	-	66600
1969	214000	-	-	93000	2000	-	-	28950
1970	236000	-	-	89400	300	-	-	46950
1971	255300	-	-	70000	-	-	-	55600
1972	268100	-	-	70400	-	-	-	119700
1973	220000	-	-	68200	-	-	381000	251200
1974	199600	-	-	63300	-	21500	570000	178500
1975	224100	-	-	60100	-	166000	500000	154800
1976	260500	-	-	68200	-	258500	650000	188100
1977	242500	-	-	87100	-	49900	928000	82725
1978	260600	-	-	89900	-	40600	1122000	126775
1979	245900	-	-	83700	-	32900	1356000	166150
1980	259700	16200	-	66800	-	42200	637000	125550
1981	262200	19400	6800	47000	-	25000	283000	125150
1982	274700	12600	12200	44000	-	16300	283000	93100
1983	287100	19200	23800	44700	-	5600	346000	83375
1984	310300	16700	31300	39300	-	2300	304760	76675
1985	318200	19500	32500	56600	-	3400	281200	71725

Bron: kolom 2 t/m 7 : jaarverslagen CD/LD
kolom 8 : Hiddink & Wijnen (1987: 43), uitgezonderd 1984 en 1985 (eigen schatting)
kolom 9 : 5x (kolom 3 + kolom 4 van tabel C.1.)

Tabel E.2. Reële investeringen krachtens subsidieregelingen in het kader van het landbouwstructuurbeleid in engere zin, 1947-1985 (gecorrigeerd, bedragen x f 1000,--).

Jaar	Ruil- + herverk. a)	A2-werken	AWM/ AWL	Part. werken	Totaal landinr.	Rente-subs.	Overige ontw. reg.	Totale reële invest.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1947	15600	35600	34700	26000	111900	-	-	111900
1948	55000	27100	51800	39800	173700	-	-	173700
1949	47000	24300	87000	32300	190600	-	-	190600
1950	33200	18100	71700	18400	141400	-	-	141400
1951	34800	31500	80100	12600	159000	-	-	159000
1952	41800	21500	99500	26900	189700	-	-	189700
1953	44200	27200	74200	45500	191100	-	-	191100
1954	68100	29400	47300	34600	179400	-	-	179400
1955	97600	23900	41200	22700	185400	-	-	185400
1956	98200	32300	40000	14400	184900	-	-	184900
1957	91000	23000	52700	9100	175800	-	-	175800
1958	85200	31500	73200	5400	195300	-	-	195300
1959	76000	36900	76900	6200	196000	-	-	196000
1960	69600	38900	57800	6200	172500	-	-	172500
1961	70900	40100	31600	4100	146700	-	-	146700
1962	80200	48400	17200	3200	149000	-	-	149000
1963	81100	46400	10800	900	139200	-	-	139200
1964	97500	62700	16200	100	176500	-	220	176720
1965	111000	57300	19400	-	187700	-	3870	191570
1966	125700	53200	17100	-	196000	-	41510	237510
1967	141000	75100	19100	-	235200	-	155910	391110
1968	153500	80600	7300	-	241400	-	83250	324650
1969	153700	66800	2000	-	222500	-	32170	254670
1970	165200	58100	300	-	223600	-	46950	270550
1971	175000	44500	-	-	219500	-	48770	268270
1972	179300	43700	-	-	223000	-	96530	319530
1973	139600	40100	-	-	179700	280150	184710	644560
1974	114300	33600	-	17500	165400	367750	115160	648310
1975	118800	29600	-	125700	274100	297600	92140	663840
1976	126300	30700	-	179100	336100	355200	102790	794090
1977	112700	37600	-	33100	183400	464000	41360	688760
1978	116000	37100	-	25800	178900	526750	59520	765170
1979	105300	33200	-	20100	158600	565000	69230	792830
1980	113300	24800	-	24100	162200	246900	48660	457760
1981	112000	16700	-	13700	142400	106400	47050	295850
1982	104700	14400	-	8200	127300	108450	35670	271420
1983	111000	14400	-	2700	128100	134650	32440	295190
1984	115700	12300	-	1100	129100	117200	29490	275790
1985	118000	17500	-	1600	137100	106500	27170	270770

a) Inclusief de investeringen in het kader van het ISP en de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën.
Bron: zie tabel E.1.

Bijlage F: De uitvoeringskosten van ruilverkavelingen

In tabel 7.1. is de ontwikkeling van de uitvoeringskosten van ruilverkavelingen in de periode 1945-1985 vermeld. De verdeling van de uitvoeringskosten is in figuur 7.1. weergegeven in de vorm van cirkeldiagrammen. In deze bijlage worden de hieraan ten grondslag liggende gegevens en berekeningen toegelicht.

Bij de analyse van de uitvoeringskosten van ruilverkavelingen in de periode 1945-1985 diende om praktische redenen de hoeveelheid werk te worden beperkt, aangezien in deze periode in totaal 395 ruilverkavelingen in stemming zijn gebracht. De analyse is daarom beperkt tot de in vier driejaarlijkse perioden gestemde ruilverkavelingen, te weten de perioden 1949-1951, 1959-1961, 1969-1971 en 1979-1981. De benodigde gegevens konden in principe worden ontleend aan de stemmingsbegroting van de afzonderlijke ruilverkavelingen of aan de werkelijke kosten van de ruilverkavelingen bij de financiële afsluiting daarvan. De keuze viel op de stemmingsbegrotingen, omdat die onderling goed vergelijkbaar zijn en samen een gemiddeld beeld geven van de planvorming in een bepaalde periode. Bovendien zijn de stemmingsbegrotingen voor onderzoek het best toegankelijk.

Voor de drie laatstgenoemde perioden is gebruik gemaakt van de door de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) goedgekeurde rapporten ex artikel 34 van de Ruilverkavelingswet 1954. Ingevolge artikel 34, eerste lid, sub 3c der wet bevatten deze raporten steeds een raming van de totale ruilverkavelingskosten en van het daarvan ten laste van de gezamenlijke eigenaren komende deel. Voor de periode 1949-1951 stonden dergelijke rapporten niet ter beschikking. Ingevolge artikel 26, eerste lid van de Ruilverkavelingswet 1938 vervaardigde de CCC ten behoeve van de stemmingsvergadering alleen een kaart van het ruilverkavelingsblok met daarop de voorlopig vastgestelde wegen en waterlopen. Van de geschatte kosten en van het aandeel, dat de gezamenlijke eigenaren zouden hebben te dragen, werd op de stemmingsvergadering vóór de stemming mededeling gedaan. Dat gebeurde op basis van een door de directeur van de Cultuurtechnische Dienst (CD) aan de CCC verstrekte subsidietoezegging voor de desbetreffende ruilverkaveling. Voor deze subsidietoezegging vroeg de directeur van de CD als regel enkele maanden vóór de stemming van de ruilverkaveling schriftelijk machtiging aan de minister van Landbouw. De benodigde gegevens zijn aan deze correspondentie ontleend (archief Landinrichtingsdienst).

In de vier genoemde perioden werden 133 ruilverkavelingen in stemming gebracht. Dit is 34% van het totale aantal in stemming gebrachte ruilverkavelingen in de periode 1945-1985. Van 10 ruilverkavelingen (7,5%) bleken de kostenramingen niet bruikbaar te zijn vanwege het ontbreken van in voldoende mate uitgesplitste gegevens. Deze ruilverkavelingen, 7 in de periode 1949-1951 en 3 in de periode 1959-1961, bleven verder buiten beschouwing. Resumerend zijn voor de periode

Tabel F.1. Verdeling van de uitvoeringskosten van ruilverkavelingen volgens begroting, 1949/51-1979/81.

Categorie	1949-1951		1959-1961		1969-1971		1979-1981	
	mln gld	%	mln gld	%	mln gld	%	mln gld	%
Cultuurtechnische werken:	47,9	97						
- ontsluiting			90,7	27	205,9	25	304,2	27
- waterbeheersing			83,9	24	172,6	21	232,9	21
- kavelinrichting a)			85,2	25	213,7	26	318,7	28
Boerderijbouw			33,7	10	35,0	4	79,6	7
Utiliteit b)			15,2	4	18,4	2	19,2	2
Natuur/landschap	0,6	1	10,6	3	44,9	6	63,0	6
Recreatie					46,7	6	40,8	4
Overige kosten b)	0,9	2	24,3	7	83,1	10	61,5	5
Totaal	49,4	100	343,6	100	820,3	100	1119,9	100

a) Het bedrag voor kavelinrichting in de periode 1979-1981 valt uiteen in een bedrag van f 174,8 mln (15%) voor kavelaanvaardingswerken en een bedrag van f 143,9 mln (13%) voor kavelverbeteringsweren.
b) Toelichting zie tekst.

1949-1951 32 ruilverkavelingsbegrotingen geanalyseerd, 37 voor de periode 1959-1961, 29 voor de periode 1969-1971 en 25 voor de periode 1979-1981. In totaal dus 123 ruilverkavelingen. De bedragen zijn per planonderdeel gesommeerd en vervolgens uitgedrukt in (afgeronde) percentages van de totale kosten. Tabel F.1. bevat de resultaten van deze berekeningen. De percentages in deze tabel zijn in figuur 7.1. weergegeven.

De verschillende planonderdelen c.q. begrotingscategorieën spreken grotendeels voor zichzelf. Slechts enkele onderdelen behoeven wellicht nog enige toelichting. Het onderdeel "Utiliteit" betreft voornamelijk de aansluiting van in het kader van boerderijverplaatsing nieuw gestichte bedrijven op utiliteitsvoorzieningen. In de periode 1959-1961 ging het daarbij voor een niet onaanzienlijk deel ook om de aansluiting van reeds bestaande bedrijven en niet-agrarische panden op deze voorzieningen. In de categorie "Overige kosten" zijn de administratiekosten, de kosten van opmetingen in het terrein (inclusief grondonderzoek), de afkoop van toedelingsrechten, de verliezen op oude gebouwen en de onvoorziene kosten bijeengebracht. De administratiekosten zijn de kosten van schattingen en van de akte van toedeling; ook de schadevergoedingen zijn hiertoe gerekend. De afkoop van toedelingsrechten heeft betrekking op de volledig ten laste van het Rijk komende vergoedingen ingevolge toepassing van artikel 12, derde lid en artikel 18, vierde lid van de Ruilverkavelingswet 1954 (afkoop van toedelingsrechten van grond - zowel in eigendom als in pacht -

tegen algehele vergoeding in geld). De verliezen op oude gebouwen zijn de verliezen op overname van door de SBL aan te kopen bedrijfsgebouwen in geval van boerderijverplaatsing en - hoofdzakelijk in de periode 1959-1961 - onbewoonbaar verklaarde krotten.

Bijlage G: Het nationaal-economisch rendement van de investeringen ten behoeve van de land- en tuinbouw in integrale landinrichtingsprojecten

In hoofdstuk 8 is verwezen naar de rendementsberekeningen met behulp van de HELP-methode, die tegenwoordig ten behoeve van elk integraal landinrichtingsproject worden opgesteld. In tabel G.1. zijn de rendementsgegevens van een aantal projecten opgenomen. Deze gegevens zijn ontleend aan de evaluatierapporten bij de door de Centrale Commissie vastgestelde ontwerp-plannen. Aanvankelijk waren dit nog de rapporten ex artikel 34 van de Ruilverkavelingswet 1954. Vanaf 1985 zijn het de ontwerp-plannen als bedoeld in artikel 79, eerste lid van de Landinrichtingswet. Tevens zijn de ontwerp-plannen voor deelgebieden van het herinrichtingsgebied "Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën" en van het reconstructiegebied "Midden-Delfland" in de tabel opgenomen. Het ontwerp-landinrichtingsplan bevat de keuze van de landinrichtingscommissie met betrekking tot de te treffen maatregelen en voorzieningen. Naast deze keuze wordt een aanduiding gegeven van de autonome ontwikkeling. Planalternatieven zijn in deze fase niet meer aan de orde.

In tabel G.1. zijn van de verschillende - chronologisch gerangschikte - projecten de oppervlakte en de totale kosten (volgens begroting) vermeld. Voor de bepaling van het nationaal-economisch rendement van de agrarisch relevante investeringen zijn de investeringen zelf en de jaarlijks door deze investeringen gegenereerde baten vermeld (kolommen 5 en 6). Volgens de HELP-methode worden de landbouwkundige baten primair afgemeten aan de veranderingen in de arbeidsopbrengst in de landbouw. De baten zijn gelijk aan het verschil in arbeidsopbrengst voor het totale landinrichtingsgebied tussen de plansituatie en de autonome ontwikkeling, waarbij de arbeidsopbrengst wordt omschreven als de bruto opbrengst verminderd met alle kosten, behalve die van eigen arbeid van de ondernemer en zijn gezinsleden. Bij de berekening van de baten wordt rekening gehouden met de per 1 april 1984 ingevoerde superheffing in combinatie met een quotering van de melkproduktie in EG-verband. Het aan banden leggen van de melkproduktie betekende dat door een eventuele toename van de produktie als gevolg van landinrichting de produktie elders in het land dienovereenkomstig zou moeten afnemen. Nationaal-economisch gezien kon deze extra produktie dan ook niet langer tegen de prijs af boerderij gewaardeerd worden, maar tegen het verschil in produktiekosten tussen het landinrichtingsgebied en het gebied waar de produktie oorspronkelijk plaatsvond (Bosma, 1986: 120-123). Na de invoering van de "Beschikking superheffing" werden de baten zowel in de situatie met als in de situatie zonder superheffing berekend, dit op grond van de overweging dat de superheffing als een tijdelijke maatregel met een looptijd van vijf jaar bedoeld was. Na verloop van tijd, toen duidelijk werd dat de superheffing een langer leven beschoren zou zijn, is men hiervan afgestapt. Uit de tabel blijkt dat de superheffing resulteerde in lagere baten en een lager rendement, ofschoon de verschillen niet erg

Tabel G.1. Nationaal-economisch rendement van de investeringen ten behoeve van de land- en tuinbouw in integrale landinrichtingsprojecten (volgens ontwerp-plannen, vanaf 1983 t/m mei 1989).

Jaar	Naam van het project	Oppervlakte (ha)	Tot. kosten volgens begroting (x f 1000,--)	Rendement agrarische investeringen			
				investeringen (x f 1000,--)	baten per jaar (x f 1000,--)	interne rentevoet (%)	met (+)/zonder (-) superheffing
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1983	Alphen en Riel	4420	23535	17089	1928	10,8	-
	Beesel-Swalmen	2820	16450	12790	1515	11,6	-
1984	Wijkermeer	690	5610	3226	297	8,3	-
	Wommels	8200	86830	44527	3205	8,0	-
				42019	2334	6,0	+
	Schalkwijk	3460	24128	14580	1460	9,3	-
					1249	7,6	+
	Limmen-Heiloo	2900	20905	14563	1356	8,5	-
				13443	1095	7,1	+
	Rijnbeek-'t Ven	440	15875	26818	3556	14,5	
1985	Yerseke Moer	1330	17750	10127	902	8,1	-
					885	7,9	+
	Nieuwlande a)	2930	20722	9349	816	7,8	-
				9069	783	7,7	+
	Wonseradeel-Zuid	8700	108625	59482	4809	7,0	+
	Brummen-Voorst	6880	36735	23928	2436	9,5	-
				21478	1775	7,3	+
	Nijs- en Hooglandpolder	790	5290	4956	479	8,9	
	St. Oedenrode	15650	100250	70890	7434	9,9	-
				66999	6112	8,3	+
	Pekela's a)	6450	56890	32110	3464	10,3	
	Kanaalstreek a)	18420	119760	71317	7674	10,2	
1986	Wieringen	2310	14971	10649	1215	10,9	-
					1088	9,6	+
	Auvergnepolder	975	6170	5279	464	7,9	

Vervolg tabel G.1.

Jaar	Naam van het project	Oppervlakte (ha)	Tot. kosten volgens begroting (x f 1000,--)	Rendement agrarische investeringen			
				investeringen (x f 1000,--)	baten per jaar (x f 1000,--)	interne rentevoet (%)	met (+)/zonder (-) superheffing
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1986	Schagerkogge	3670	45995	33219	3513	10,0	-
					3057	8,4	+
	Hitland	640	30305	1601	146	8,3	+
1987	Moersche Heide	640	3850	2890	289	9,3	+
	Ruinerwold-Koekange	7220	68415	50219	3814	6,4	+
	Eemland	7910	97700	56700	4680	7,3	+
	Sluis-Oostburg	3015	3585	3153	373	11,4	
	Oude Veenkoloniën a)	20860	481868	81319	9620	11,4	
	Lickebaert b)	1185	48315	5567	946	11,3	+
1988	De Gouw	6800	45905	48153	4842	9,3	+
	Sauwerd	6000	26385	12185	828	6,0	+
	Oostermeer	1915	11585	5668	526	8,7	+
	Den Ham-Lemele	4835	33540	23573	2696	10,9	+
	Driebruggen	5900	88355	40996	2979	6,0	+
	Melderslo	6930	45400	33900	5185	15,1	+
	Viermannekesbrug	560	3025	1573	181	11,0	+
	Gaag b)	3030	66070	37970	5071	8,9	+
1989	Marshoek-Hoonhorst	3600	22220	12661	1186	8,6	+
	Nieuw Vossemeer	1470	6705	5456	611	10,7	
	Oldambt a)	30300	412262	8092	718	8,0	
	Mars- en Westerstroom	6670	36085	25637	2275	8,0	+

a) Deelgebied van het herinrichtingsgebied "Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën".
b) Deelgebied van het reconstructiegebied "Midden-Delfland".
Bron: Landinrichtingsdienst.

LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR

In onderstaande lijst zijn alleen de geraadpleegde boeken, rapporten en tijdschriftartikelen opgenomen. Het gebruik van statistische gegevens, archiefbescheiden en Kamerstukken is in de tekst verantwoord.

Afdeling Streekonderzoek, 1958. *De landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland: een survey,* Rapport no. 274, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage.

Annexatie-Commissie van de Stichting voor den Landbouw, 1945. *Rapport inzake gebiedsuitbreiding,* Stichting voor den Landbouw, 's-Gravenhage.

Bauwens, A.L.G.M. & G.M.J. Loeffen, 1981. Agrarische beroepsbevolking en werkgelegenheid in historisch perspectief, in: *Landbouw tussen vrijheid en gebondenheid,* Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, pp. 149-171.

Boerma, A.H., 1948. De betekenis van het Marshallplan voor landbouw en voedselvoorziening, *Economisch-Statistische Berichten* 1607: 144-146, 1608: 169-170 en 1609: 188-190.

Bombach, G., 1964. Der Strukturbegriff in der Ökonomie, in: Neumark, F. (Hrsg): *Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft,* Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 30/I, Berlin, pp. 10-17.

Bos, J., 1983. *Stichting Beheer Landbouwgronden 1946 t/m 1982, Overzicht van 37 jaar activiteit in het landelijk gebied,* Directie Beheer Landbouwgronden, Utrecht.

Boshart, M., 1973. *De grote uittocht, Openluchtrecreatie in Nederland,* Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.

Bosma, H., 1986. *Kosten en effecten van landinrichtingsprojecten in Nederland,* z.p.

Bouwman, L.H., 1951. *Ruilverkaveling,* Tjeenk Willink, Zwolle.

Bressers, J.Th.A. & A. Hoogerwerf, 1984. Inleiding tot de beleidsevaluatie, in: H.J. Blommenstein, J.Th.A. Bressers & A. Hoogerwerf (red.): *Handboek Beleidsevaluatie, Een multi-disciplinaire benadering,* Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn/Brussel, pp. 19-34.

Brink, A. van den, 1983/1984. Kavelruil: procedure en produkt, *Cultuurtechnisch Tijdschrift* 4: 205-219.

Brink, A. van den, 1986/1987. Domeinbeheer en landbouwstructuurbeleid tussen 1946 en 1965, Reconstructie van twintig jaar parlementair debat, *Spil* 55-56: 41-48 en 57-58: 47-52.

Brink, A. van den & A.H.N. Wakelkamp, 1986/1987. Urgentiebepaling van ruilverkavelingen in historisch perspectief, *Cultuurtechnisch Tijdschrift* 4: 211-229.

Brouwers, G., 1955. Tien jaar economische politiek, in: *Tien jaar economisch leven in Nederland, Herstelbank 1945-1955*, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, pp. 76-106.

Centraal Planbureau i.o., 1946. *Centraal Economisch Plan 1947, Eerste nota (globaal plan)*, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau, 1948. *Centraal Economisch Plan 1947, Tweede nota (gedetailleerd plan)*, 's-Gravenhage.

Centrale Cultuurtechnische Commissie, 1958. *Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Commissie van Advies van de Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven, 1937. *Rapport over den sociaal-economischen toestand der kleine boerenbedrijven in Nederland gevolgd door voorstellen ter verbetering van den bestaanden toestand*, Algemeene Landsdrukkerij, 's-Gravenhage.

Commissie EG, 1958. *Documenten van de Landbouwconferentie van de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap te Stresa van 3 tot 12 juli 1958*, Brussel.

Commissie EG, 1968. *Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap*, Brussel.

Commissie EG, 1970. *Hervorming van de landbouw*, Brussel.

Commissie EG, 1985. *Perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Groenboek van de Commissie*, Brussel.

Commissie Minderhoud, 1950. *De toekomstige Nederlandse landbouwpolitiek*, Rapport van een studiecommissie, ingesteld door de Stichting voor den Landbouw, Stichting voor den Landbouw, 's-Gravenhage.

Cuperus, S., W.A. Nijenhuis, R. van Hees & H. Willems, 1959. *Onderzoek naar de economische gevolgen van alternatieve ruilverkavelingsplannen voor het gebied Bellingwolde van de ruilverkaveling Blijham-Bellingwolde*, Bedrijfseconomisch Instituut en Landbouweconomisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Groningen, Groningen.

Dam, B., 1986. De doelstelling van de ruilverkaveling in de ruilverkavelingswetgeving, in: *Recht in ontwikkeling, Tien agrarisch-rechtelijke opstellen*, Kluwer, Deventer, pp. 11-23.

Dam, B. van, J. Horring & J. Vet, 1945. Verslag van een studiereis naar Engeland (gestencild), z.p.

Dijk, L.J. van, 1953. Ruilverkavelingsrente en pachtverhoging, *De Pacht* 8: 226-239.

Directie van den Landbouw, 1917. *De invloed van den waterafvoer op het Nederlandsche Landbouwbedrijf*, Verslagen en Mededeelingen no. 1, Gebrs. J.& H. van Langenhuysen, 's-Gravenhage.

Directie van den Landbouw, 1925. *Ruilverkaveling benevens wet op de ruilverkaveling en toelichting dier wet,* Verslagen en Mededeelingen no. 2, Gebrs. J. & H. van Langenhuysen, 's-Gravenhage.

Directie van den Landbouw, 1931. *Verslag van de studiereis der Centrale Commissie voor Ruilverkaveling van 5-12 juli 1929 naar Zwitserland,* Verslagen en Mededeelingen no. 3, Algemeene Landsdrukkerij, 's-Gravenhage, pp. 29-79.

Doel, J. van den, 1978. *Demokratie en welvaartstheorie,* Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.

Drees Jr, W., 1956. Enige grondslagen van het financieringsbeleid van cultuurtechnische werken, *Landbouwkundig Tijdschrift* 3 (extra nummer): 395-412.

Drees Jr, W. & F.Th. Gubbi, 1968.*Overheidsuitgaven in theorie en praktijk,* Wolters-Noordhoff, Groningen.

Duijn, J.J. van, 1987. De periode 1948-1973 in perspectief, in: A. Knoester (red.): *Lessen uit het verleden, 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde,* Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, pp. 255-273.

Duin, R.H.A. van, 1960. *Een onderzoek naar de urgentie en de blokbegrenzing van ruilverkavelingen in Noord-Brabant,* Mededelingen nr. 20, Cultuurtechnische Dienst, Utrecht.

Duynstee, F.J.F.M., 1966. *De kabinetsformaties 1946-1965,* Kluwer, Deventer.

Duynstee, F.J.F.M. & J. Bosmans, 1977. *Het kabinet Schermerhorn-Drees, 25 juni 1945 - 3 juli 1946,* Van Gorcum, Assen/Amsterdam.

Fennell, R., 1987. *Sociostructural initiatives under the CAP,* Paper for the Vth European Congress of Agricultural Economists, Balatonszéplak, Hungary, Papers Working Group A6, pp. 26-35.

Fortuyn, W.S.P., 1980. *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949,* Rijksuniversiteit Groningen, Sociologisch Instituut, vakgroep Filosofie & Maatschappijwetenschap, Groningen.

Fortuyn, W.S.P., 1983. *Kerncijfers 1945-1983 van de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland, Expansie en stagnatie,* Kluwer, Deventer.

Frietema, H.J., 1947. *Prae-advies voor de op 13 december 1947 gehouden jaarvergadering van de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek,* Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, pp. 1-48.

Gebauer, R.H., 1985. Agrarstruktur, Agrarstrukturpolitik und die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", *Agrarwirtschaft* 2: 37-45.

Gerritse, R., 1979. Publieke uitgaven en nationaal inkomen: de relatieve ontwikkeling in volumetermen, *Openbare Uitgaven* 3: 125-145.

Greve, N.H.A., 1981. Van ruilverkaveling tot landinrichting, in: H.N. van Lier (red.): *Een bont patroon - Vijfendertig jaar cultuurtechniek,* Pudoc, Wageningen, pp. 32-61.

Greve, N.H.A., R.T. de Boer & J. Groeneveld, 1988. Inrichting van het landelijke gebied, *Heidemijtijdschrift* 4: 149-165.

Groeneveld, J., 1985. *Veranderend Nederland, Een halve eeuw ontwikkelingen op het platteland,* Natuur en Techniek, Maastricht/Brussel.

Groenman, Sj., 1946. Hoe zijn de kleine boerenbedrijven ontstaan? *Tijdschrift voor Economische Geografie* 10: 296-300.

Groenveld, D., 1947. Het Centraal Economisch Plan en de landbouw, *Economisch-Statistische Berichten* 1552: 110-112.

Haan, P. de, 1969. *Pachtrecht: commentaar op wet en jurisprudentie,* Tjeenk Willink, Zwolle.

Haan, R.M. de, 1973. De berg baarde een muis, *Economisch-Statistische Berichten* 2899: 412-413.

Hecke, M.P. van, 1963. *Subsidies als instrument van de economische politiek,* Stenfert Kroese, Leiden.

Heij, P.R. & P.H.J. Vrancken (red.), 1987. *Subsidie in revisie,* Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (Reeks, nr. 23), 's-Gravenhage.

Hellinga, F., 1980. Beslag op de ruimte, in: G.A. Kooy e.a. (samenst.): *Nederland na 1945, Beschouwingen over ontwikkeling en beleid,* Van Loghum Slaterus, Deventer, pp. 102-129.

Herstel en Vernieuwing, 1945. Radiotoespraken van H.M. Koningin Wilhelmina en Z.Ex. Prof.Ir. W. Schermerhorn, minister-president, op 27 juni 1945, z.p.

Herweijer, S., 1956. Cultuurtechniek als middel tot welvaartsverhoging van gebieden met een vertraagde ontwikkeling, *Landbouwkundig Tijdschrift* 3 (extra nummer): 413-453.

Herweijer, S., 1960. Herdenkingsrede ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Cultuurtechnische Dienst, Mededelingenblad no. 77, Cultuurtechnische Dienst, Utrecht.

Herweijer, S., 1985. De Markerwaard moet, *Zuiderzeeland* 4: 7-13.

Herweijer, S. & M. Frouws, 1954. De ontwikkeling van de landbouw en het platteland in het bijzonder door de invoering van cultuurtechnische werken, *Het Gemenebest* 2: 69-86.

Herweyer, M., 1981. De dynamiek van het doelstellend gedrag, Een struikelblok bij evaluatie, *Bestuurswetenschappen* 5: 348-366.

Hiddink, G.S. & C.J.M. Wijnen, 1987. *De rentesubsidieregeling, Uitvoering en effect voor land- en tuinbouwbedrijven,* Publikatie 2.180, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage.

Hofstee, E.W., 1947. *Algemene opmerkingen over een ontwikkelingsplan voor de landbouw,* Wageningen, Leeuwenborchbibliotheek, archief Hofstee.

Hofstee, E.W., 1952. De studie van de economische structuur als sociologisch probleem, *Mens en Maatschappij* 2: 81-96.

Hoofddirectie Landbouwvoorlichting en Onderzoek, 1963. *Voorschotten aan gemengde bedrijven op de zandgronden 1962*, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage.

Hoogerwerf, A., 1978. Inhoud en typen van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.): *Overheidsbeleid*, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, pp. 19-40.

Hoogh, J. de, 1959. *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*, Veenman, Wageningen.

Hoogh, J., de, 1969. Produktiestructuur en marktevenwicht, Kritische kanttekeningen bij het Memorandum Landbouw 1980, *ZHI-mededelingen* (overdruk).

Hoogh, J. de, 1971. De economische betekenis van landbouwgrond, *De Economist* 6: 660-679.

Hoogh, J. de, 1983. Twintig jaar Nederlandse landbouw in de EG, De zorgen van toen en de vragen van nu, in: A.A.P. van Drunen e.a. (red.): *Economie en landbouw*, Vuga Uitgeverij, 's-Gravenhage, pp. 33-53.

Hoogh, J. de, 1985. Economische mogelijkheden van geïntegreerde landbouw en de LH, in: Jan Louwen (samenstelling): *Verder met geïntegreerde landbouw...!* Verslag congres geïntegreerde landbouw en de LH, Studium Generale, Landbouwhogeschool, Wageningen, pp. 15-24.

Hoogh, J. de, 1988. *Ontwikkelingen in de EG-landbouwpolitiek*, Wageningen.

Hoogh, J. de & J.H. Post, 1971. Kosten en baten van het plan-Mansholt: een casestudy voor de Nederlandse weidebedrijven, *Landbouwkundig Tijdschrift* 7: 253-258.

Horring, J., 1949. De nieuwe koers in de landbouwpolitiek, *Economisch-Statistische Berichten* 1661: 188-190.

Horring, J., 1950. Vormt de landbouw een struikelblok voor de verwezenlijking van de Benelux? *Economisch-Statistische Berichten* 1733: 594-597.

Horring, J., 1954. *De uitgangspunten voor de kostprijsberekening*, Bedrijfseconomische Mededelingen no. 17, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage.

Horring, J., 1962. *Concepts of productivity measurement in agriculture on a national scale*, OECD, Paris.

Horring, J., 1966. De teneur van de ontwikkelingsmaatregelen: een vergelijking van de ontwikkelingsmaatregelen ten behoeve van landbouw en midden- en kleinbedrijf, *Economisch-Statistische Berichten* 2571: 1258-1260.

Horring, J., 1970a. Landbouwstructuurbeleid: wat het is en wat het zou moeten zijn, *Landbouwkundig Tijdschrift* 8: 312-316.

Horring, J., 1970b. *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de smeltkroes*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, pp. 159-208.

Horring, J., 1970c. Twee recente baten-kostenanalyses van door de overheid gesubsidieerde investeringen en wat daarmee verband houdt, *Openbare Uitgaven* 3: 99-115.

Horring, J. & P.C. van den Noort, 1963. De toeneming van de produktiviteit van de Nederlandse Landbouw in de periode 1949/1961, *Landbouwkundig Tijdschrift* 4: 147-176.

Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet, 1976. *Interimnota Landinrichtingswet*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

International Institute for Land Reclamation and Improvement, 1960. *A priority scheme for Dutch land consolidation projects*, Publication nr. 6, Veenman, Wageningen.

Jansen van Galen, J. e.a., 1985. *Het moet, het kan! Op voor het Plan! Vijftig jaar Plan van de Arbeid*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.

Jong, H.W. de, 1985. *Dynamische marktheorie*, Bedrijfseconomische monografieën 49, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

Koopman, J.M., 1978. Ontwikkelingen in de landinrichting, *Landbouwkundig Tijdschrift* 5: 141-146.

Koopmans, L., 1973. Beheersing van de overheidsuitgaven, *Openbare Uitgaven* 4: 154-170.

Koopmans, L. & A.H.E.M. Wellink, 1978. *Overheidsfinanciën*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

Koppejan, A.W.G., 1948a. De kostprijsverlaging in de Nederlandse landbouw, *Economisch-Statistische Berichten* 1619: 386-389.

Koppejan, A.W.G., 1948b. Toekomstaspecten van de Nederlandse landbouw, *Economisch-Statistische Berichten* 1620: 404-406.

Kriellaars, F.W.J., 1965. *Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veranderingen bij algemeen-economische groei, mogelijkheden en grenzen van beleid in economisch ontwikkelde landen*, Stenfert Kroese, Leiden.

Krips-van der Laan, H.M.F., 1985. *Praktijk als antwoord: S.L. Louwes en het landbouwcrisisbeleid*, Historia Agriculturae XVI, Nederlands Agronomisch-Historisch Instituut, Groningen.

Landbouw-Economisch Instituut, 1965. *De Nederlandse landbouw in een groeiende economie*, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage.

Landbouwinvesteringscommissie, 1958. *Proeve van een nationaal-economische beoordeling van investeringen toegepast op de inpoldering van Oostelijk Flevoland*, Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 's-Gravenhage.

Landbouwschap, 1960. *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de EEG, Advies van het Landbouwschap met betrekking tot de ontwerp-voorstellen der Europese Commissie inzake de totstandbrenging en uitvoering van het gemeenschappelijk*

landbouwbeleid overeenkomstig art. 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, 's-Gravenhage.

Landbouwschap, 1969. *Discussienota over het Memorandum inzake de hervorming van het landbouwbeleid in de Europese Gemeenschappen*, 's-Gravenhage.

Lansbergen, P.A.G., 1980. *Het economiedebat: economen contra Den Uyl en Van Agt*, Intermediair, Amsterdam.

Lely, G. van der, 1965/1966. EEG en landbouwstructuurbeleid, *Cultuurtechnisch Tijdschrift* 6: 239-248.

Lijfering, J.H.W., 1968. *Selectieve migratie, Een empirische studie van de samenhang tussen plattelandsmigratie en selectie naar intelligentie in Nederland*, Veenman, Wageningen.

Loeffen, G.M.J., 1984. *Boerinnen en tuindersvrouwen in Nederland*, Publikatie no. 2.168, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Louwes, H.J., 1947. Enkele aspecten van de betekenis van de "Benelux" voor de landbouw der drie landen, *Economisch-Statistische Berichten* 1591: 883-885.

Louwes, S.L., 1970. *Proeve van een landbouwbeleid in de EEG op lange termijn*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, pp. 77-158.

Louwes S.L., 1980. Het gouden tijdperk van het groene front; het landbouwbeleid in de na-oorlogse periode, in: G.A. Kooy e.a. (samenst.): *Nederland na 1945, Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Van Loghum Slaterus, Deventer, pp. 223-249.

Louwes, S.L., 1985. Squeezing structural agricultural policy: from the Mansholt Plan to a mini-policy, in: J. Pelkmans (ed.): *Can the CAP be Reformed?* European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 95-105.

Louwes, S.L., 1986. *Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (werkdocumenten nr. 11), 's-Gravenhage.

Maas, P.F., 1982. *Kabinetsformaties 1959-1973*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Machlup, F., 1958. Structure and structural change: weaselwords and jargon, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 3: 280-298.

Mansholt, S.L., 1969. Landbouwstructuurbeleid in de EEG, *Landbouwkundig Tijdschrift* 7: 208-213.

Maris, A., 1963. Structuurvraagstukken en Structuuronderzoek, in: Landbouw-Economisch Instituut, Jaarverslag 1963, 's-Gravenhage, pp. 9-32.

Maris, A., 1964. De betekenis van het structuurbeleid in de landbouw, *De Economist* 12: 833-846.

Maris, A., 1965. Doel en middelen van het agrarisch structuurbeleid, *Economisch-Statistische Berichten* 2482: 248-249, 2483: 275-277 en 2484: 299-301.

Maris, A., 1969. Het Brusselse landbouwplan-1980, *Economisch-Statistische Berichten* 2685: 223-225 en 2686: 248-251.

Maris, A., 1970. *Analyse van de huidige structuurproblematiek in de agrarische bedrijfstak,* Mededelingen en Overdrukken nr. 31, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Maris, A. & R. Rijneveld, 1963. *Landbouw en platteland in een stroomversnelling,* De Erven F. Bohn, Haarlem.

Maris, A., C.D. Scheer & M.A.J. Visser, 1951. *Het kleine-boerenvraagstuk op de zandgronden,* Van Gorcum, Assen.

Meel, C.J. van, 1948. Het plan Monnet en de Franse landbouwproduktie in 1947, *Landbouwwereldnieuws* 2: 22-26 en 3: 42-44.

Meester, G., 1980. *Doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG,* Publikatie nr. 1.15. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Messing, F., 1981. *De Nederlandse economie 1945-1980, herstel-groei-stagnatie,* Fibula-Van Dishoeck, Haarlem.

Ministerie van Economische Zaken, 1950. *Tweede nota inzake de industrialisatie van Nederland,* Tweede Kamer, zitting 1950-1951, 1900 X 6.

Ministerie van Economische Zaken, 1958. *Zesde nota inzake de industrialisatie van Nederland,* Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage.

Ministerie van Economische Zaken, 1963. *Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland,* Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage.

Ministerie van Economische Zaken, 1966. *Nota inzake groei en structuur van onze economie,* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van Financiën, 1984. *Heeft beleid effect? Vier benaderingen voor evaluatie van bestaand beleid,* Rapport van de Afdeling Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van Landbouw en Visserij, 1977a. *Landbouwverkenningen,* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van Landbouw en Visserij, 1977b. *Structuurvisie Landbouw,* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van Landbouw en Visserij, 1989. *Structuurnota Landbouw* (beleidsvoornemen), SDU uitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 1958. *Voorontwerp Landbouwvestigingswet,* Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960. *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland,* Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1966. *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland,* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Nederlandsch Landbouw Comité, 1908. *Rapport omtrent ruilverkaveling, met Ontwerp van Wet en Memorie van Toelichting*, 's-Gravenhage.

Neville-Rolfe, E., 1984. *The Politics of Agriculture in the European Community*, European Centre for Political Studies, Policy Studies Institute, London.

Noordegraaf, L. (red.), 1986. *Agrarische geschiedenis van Nederland, Van prehistorie tot heden*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Noort, P.C. van den, 1965. *Omvang en verdeling van het agrarisch inkomen in Nederland, 1923-1963*, Verslagen van Landbouwkundige Onderzoekingen 667, Pudoc, Wageningen.

Noort, P.C. van den, 1970. *Productivity measurement in agriculture*, OECD, Paris.

Noort, P.C. van den, 1971. Baten en kosten van het Plan-Mansholt, *Openbare Uitgaven* 2: 67-72.

Noort, P.C. van den, 1983. Het vraagstuk van de optimale beleidskeuze voor de Europese landbouw, in: A.A.P. van Drunen e.a. (red.): *Economie en landbouw*, Vuga Uitgeverij, 's-Gravenhage.

Noort, P.C. van den, 1985a. Het economisch nut van ruilverkavelingen, *Cultuurtechnisch Tijdschrift* 5: 257-263.

Noort, P.C. van den, 1985b. Nieuwe variant in de landbouwpolitiek, *19NU* 2: 21-25.

Noort, P.C. van den, 1986. De realiteit van de Europese landbouwprotectie, in: W.G.C.M. Haack (red.): *Europese economische integratie, Problemen en perspectieven*, Het Spectrum, Utrecht, pp. 204-216.

Noort, P.C. van den & G. van Dijk, 1981. Stand en ontwikkeling in de agrarische techniek in Nederland, *Bedrijfsontwikkeling* 10: 877-881.

Oosterbaan, G.A., 1977. Het onderzoek van het ICW bezien vanuit de praktijk, *Cultuurtechnisch Tijdschrift* 3: 165-177.

Oosterbaan, G.A., 1981. Het ruilverkavelingswerk: ontwikkelingen en effecten, in: H.N. van Lier (red.): *Een bont patroon - Vijfendertig jaar cultuurtechniek*, Pudoc, Wageningen, pp. 62-92.

Otto, W.M., 1960. Ontwikkelingen in de Nederlandse cultuurtechniek, in: *Bodem en maatschappij*, Uitgave van de Nederlandse Bodemkundige Vereniging, z.p.

Pen, J., 1962. *Harmonie en conflict*, Uitgeverij De Bezige Bij, Amsterdam.

Pen, J., 1974. *Wat zijn maatschappelijke structuren?* Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Nieuwe Reeks, deel 37, no. 5, B.V. Noord-Hollandse Uitgevers Maatschappij, Amsterdam/Londen.

Platenburg, Th.J., 1947. *Nationaal landbouwbeleid*, uitgave van de KNBTB, 's-Gravenhage.

Ploeg, J.D. van der, 1985. De crisis van het "koploper"-model, Het classificatieschema van en in de Nederlandse landbouw, *Spil* 41-42: 25-32.

Ploeg, J.D. van der & J. Nieuwenhuize, 1986. De dubbele crisis in de Nederlandse melkveehouderij: contingentering en corporatisme, *Spil* 53-54: 13-25.

Poel, J.M.G. van der, 1972. De landbouw in de Bataafse Tijd: illusie en werkelijkheid, *Economisch- en Sociaal-historisch Jaarboek*, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, pp. 65-80.

Polak, C.H.F., 1952. Landbouw en erfrecht, *Landbouwkundig Tijdschrift* 8/9: 612-625.

Post, J.H., 1970. Brussel en de landbouw: de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie tot landbouwhervorming in de EEG, *Economisch-Statistische Berichten* 2764: 872-876.

Raalte, E. van (inleiding en annotaties), 1964. *Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Rapport kolonisatiebeleid nieuwe domeingronden, 1958. *Rapport van de Commissie van Advies inzake aspecten van het kolonisatiebeleid ten aanzien van nieuwe domeingronden*, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage.

Rapport van de Club van Rome, 1972. *De grenzen aan de groei*, Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen.

Rapport van de Commissie Landbouwkrediet, 1960. *Het landbouwkrediet in Nederland*, z.p.

Rapport van de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen, 1963. Landbouwschap, 's-Gravenhage.

Rapport van de Werkgroep "Toepassing en Uitwerking Methodiek Meerjarenplan", 1962. Deel I en II, Cultuurtechnische Dienst, Utrecht.

Rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet, 1968. *Tijdschrift voor Kadaster en Landmeetkunde* 5: 265-414.

Rapport van de Werkgroep Pacht, z.j. Landbouwschap, 's-Gravenhage.

Regt, J.T.P. de, 1962. Lopen de landbouwinvesteringen in Nederland in de pas? *Economisch-Statistische Berichten* 2318: 10-14.

Renkema, J.A., 1986. Het veehouderijbedrijf in ontwikkeling, *Landbouwkundig Tijdschrift* 9: 28-32.

Riemsdijk, J.F. van, 1983. Dutch agriculture edging in the Eighties, *European Review of Agricultural Economics* 1: 55-68.

Roosenschoon, C.F., 1946. De vooruitzichten van den Nederlandsche landbouw, *Economisch-Statistische Berichten* 1504: 152-155.

Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & G.H. Scholten, 1980. *Openbaar Bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Ruijter, P., de, 1979. Ir. J.M. de Casseres, stedebouwer en planoloog, *Rooilijn* 4: 3-10.

Schaper, H.A., 1985. "Wij willen zelfs niet "Mönchen-Gladbach! "De annexatiekwestie 1945-1949, *Internationale Spectator* 5: 261-272.

Schepel, A.F., 1942. *Supplement op de Ruilverkavelingswet 1938*, Samson, Alphen aan den Rijn.

Setten, G. van, 1964. Landbouwstructuurbeleid in de EEG, in: J. van Andel e.a. (red.): *Pacht en grondgebruik*, Kluwer, Deventer/Antwerpen, pp. 225-233.

Slangen, L.H.G., 1987. *Evaluatie van het overheidsbeleid voor het landelijke gebied*, Wageningse Economische Studies nr. 3, Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Slot, N., 1988. Structurele en regionale problemen in de EG-landbouw, in: J. de Hoogh & H.J. Silvis (red.): *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, pp. 71-80.

Smeenk, W.F.H., 1967. *Een onderzoek naar de werking en het effect van de beëindigingsregeling I van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw*, Studie no. 58, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage.

Sociaal-Economische Raad, 1959. *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, 's-Gravenhage.

Sociaal-Economische Raad, 1969. *Advies betreffende het memorandum van de Europese Commissie inzake de hervorming van de landbouw in de EEG*, SER-uitgave nr. 11, 's-Gravenhage.

Sociaal-Economische Raad, 1971. *Advies inzake de voorstellen van 5 mei 1970 en 15 februari 1971 van de Europese Commissie betreffende de landbouwhervorming*, 's-Gravenhage.

Sociaal-Economische Raad, 1984. *Advies EG-Landbouwstructuurbeleid*, 's-Gravenhage.

Soet, F. de, 1954. *Aanvullende werkgelegenheid*, Stenfert Kroese, Leiden.

Steigenga, W., 1964. *Moderne planologie*, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen.

Stolwijk, H., 1976. *Ontwikkeling van de produktiviteit van de Nederlandse landbouw in de periode 1949-1974*, Interne Nota no. 220, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage.

Tersmette, T.P., 1988. *Twee Europese structuurrichtlijnen voor de landbouw en hun uitwerking in Nederland*, Scriptie Vakgroepen Algemene Agrarische Economie en Cultuurtechniek, Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Thiede, G., 1985. Volle Eigenversorgung 1983 erstmals auch netto überschritten, *Agra-Europe* 27/85.

Thurlings, Th.L.M., 1951. Het vraagstuk van de sociaal-economische waarde van de grond, *Landbouwkundig Tijdschrift* 4: 212-220.

Thurlings, Th.L.M., 1956. Economisch evenwicht, produktiviteitsverhoging en sociale ontsluiting, *Landbouwkundig Tijdschrift* 10: 1077-1083.

Thurlings, Th.L.M., 1959. De betekenis van het Landbouwcredietwezen, *Coöperatieve Centrale Boerenleenbank Eindhoven, Maandelijkse Mededelingen* 463: 2203-2220.

Thurlings, Th.L.M., 1963. De landbouw in de Europese Gemeenschap, *Maatschappijbelangen* 3: 140-147.

Tinbergen, J., 1943. Berekeningen over de "sociale waarde" van den grond, *Maandschrift van het Centraal Bureau voor de Statistiek* 1: 56-59.

Veerman, C.P., 1984. Enkele oorzaken van de prijsstijging van landbouwgrond, *Economisch Statistische Berichten* 3437: 10-13.

Verkoren, J., 1971. *Enkele aspecten van subsidiëring en financiering van ruilverkavelingen*, Cultuurtechnische Dienst, Mededelingen nr. 92, Utrecht, pp. 29-45.

Vries, J. de, 1989. *Grondpolitiek en kabinetscrises*, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage.

Vught, F.A. van, 1984. Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluaties, Twee visies op beleidsevaluatie gecontrasteerd en becommentarieerd, *Bestuurswetenschappen* 1: 24-49.

Wakelkamp, A.H.N., 1986. *Urgentiebepaling van ruilverkavelingen*, Scriptie Vakgroep Cultuurtechniek, Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Werkgroep Heroverweging Ruilverkaveling, 1981. *Heroverweging collectieve uitgaven, deelrapport 18, ruilverkaveling*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 23.

Westhoff, J.Th., 1940. *Werkloosheidsbestrijding door uitvoering van cultuurtechnische werken*, N.V. Drukkerij en Uitgeverij van de Erven J.J. Tijl, Zwolle.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1980. *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Wiardi Beckman Stichting, 1969. *Van ruilverkaveling naar inrichting van landelijke gebieden*, Uitgave WBS, Amsterdam.

Wiel, E. van de & W. Le Mair, 1950. *De praktijk van de nieuwe landbouwpolitiek*, Van Gorcum, Assen.

Winden, F.A.A.M. van, 1989. De economische theorie van de politieke besluitvorming, *Economisch-Statistische Berichten* 3731: 1068-1077.

Zanden, J.L. van, 1985. *De economische ontwikkeling van de Nederlandse landbouw in de negentiende eeuw, 1800-1914*, HES Studia Historica, deel XIII, HES Uitgevers, Utrecht.

Zuurbier, P.J.P., 1984. *De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst*, Wageningen.

Zwan, A. van der, 1981. Wederopbouw en mobilisatie-politiek, *Socialisme en Democratie* 11: 518-531.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABTB	Aartsdiocesane Boeren- en Tuindersbond
ARP	Anti Revolutionaire Partij
ARA	Algemeen Rijksarchief
A2-werken	Waterschaps- en gemeentewerken
AWL	Aanvullende werken, loonintensief
AWM	Aanvullende werken, materiaalintensief
BB	Bestuursbesluit (van het bestuur van het O&S-fonds)
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCC	Centrale Cultuurtechnische Commissie
CD	Cultuurtechnische Dienst
CHU	Christelijk Historische Unie
CLO's	Centrale Landbouworganisaties
CPB	Centraal Planbureau
DS'70	Democratisch Socialisten '70
DUW	Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschappen
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
GATT	General Agreement on Tarifs and Trade
GWW	Grond-, weg- en waterbouw
HELP	Herziening Evaluatie Landinrichtingsplannen
ISP	Integraal Structuurplan Noorden des Lands
KNBTB	Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond
KNLC	Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité
KVP	Katholieke Volkspartij
LD	Landinrichtingsdienst
LEB	Landbouw-Economisch Bericht
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
NCB	Noordbrabantse Christelijke Boerenbond
NCBTB	Nederlands Christelijke Boeren- en Tuindersbond
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
O&S-fonds	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw
PvdA	Partij van de Arbeid
sbe	Standaardbedrijfseenheid
SBL	Stichting Beheer Landbouwgronden
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SER	Sociaal-Economische Raad

TUMM	Werkgroep Toepassing en Uitwerking Methodiek Meerjarenplan
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WIR	Wet Investeringsrekening

SUMMARY

Structure in motion
The agricultural structure policy in the Netherlands, 1945-1985

The subject of this study is the agricultural structure policy conducted by the Dutch government in the period 1945-1985. The aim of the study was to gain insight into the political decision-making process with respect to the agricultural structure policy in the above-mentioned period. The concept of agricultural structure policy is defined as the direct and purposive influence exerted by the government on the agricultural structure with certain means and in a certain time sequence (i.e. the arrangement of production factors applied in the production of agricultural and horticultural products). The study area is limited to what has been called the agricultural structure policy of the Ministry of Agriculture in a narrow sense. This is understood to mean the adjustment policy aimed at structural changes promoting the application of technical innovations.

The main focus of the study was the question what combination of forces formed the basis of the content and development of the agricultural structure policy in a narrow sense. Interest centred on the changes in political attention, as expressed in the trend in real government expenditure on the policy in the study period (see figure 1.3.). The study took the form of case studies, to enable a profound investigation into the policy contents and the policy process. The subjects of the case studies were chosen because of their specific relevance to the development of the agricultural structure policy in a certain period.

Chapter 2 gives a picture of the structural changes in Dutch agriculture since 1945. These changes came about under the influence of post-war economic growth (rise in wage costs); labour was replaced by capital on a large scale. The cultivation capacity per man rocketed, but the growth of the average farm area was insufficient to permit full exploitation of the economies of scale of the new labour methods. The structural problem in agriculture, i.e. the non-optimal arrangement of the production factors due to the on average too low land/man ratio, came into the limelight from the early sixties. Particularly in the seventies the scarcity of cultivated land at farm level went hand in hand with a major intensification of land use. The very favourable development of the productivity of Dutch agriculture played an important role in the rise of agricultural incomes, notably from the early sixties. On the whole a comparable remuneration of the production factors employed in agriculture was achieved or at any rate approximated in the first post-war decades. In the following years this was not always the case.

The main objectives of the agricultural policy in the first years after the war were to increase production and reduce cost price, to safeguard the food supply to the po-

pulation and promote the export of agricultural products. Due to various causes the (international) circumstances for production and export had changed radically, to the detriment of Dutch agriculture. Agriculture minister Mansholt wanted to effect a radical adjustment of agriculture to these changed circumstances by means of mechanization. An investment plan was drawn up for the period 1947-1952, which not only covered measures to promote mechanization, but in its last version comprised a wide range of structure-improving investments costing more than 3 billion guilders. This six-year plan for agriculture (*Chapter 3*), which could be regarded as the first post-war attempt in the Netherlands to conduct an agricultural structure policy, has not been implemented. One of the reasons was the lack of economic underpinning of the investments considered necessary. Besides, there was at that time no political consensus about the need to conduct a structure policy. There were widespread reservations about what was feared would be a one-sided emphasis on cost price reduction in the longer term rather than on income improvement for farmers and market gardeners in the short term. Parts of the plan were, however, carried out.

In the fifties the agricultural structure policy did gain a political foothold. The strong economic and industrial expansion played a prominent role. From about the middle of the fifties agriculture was confronted by steeply rising production costs and falling prices on the world market. It was widely realized that structural changes aimed at cost reduction were necessary. In the light of the progressive mechanization the reduction of labour costs was the primary concern. The issue of the rational cultivability of the cultivated land also attracted more attention. The changing relations between the production factors labour, capital and land also made the farm size issue a focus of interest (small farmer issue).

The above developments were reflected in the multi-annual plan for land consolidation published in 1958 (*Chapter 4*). In the fifties land consolidation constituted the backbone of the agricultural structure policy in a narrow sense. The instrument evolved in a short time from land development in the interest of agriculture to a system of measures aimed at integral improvement of the rural area. The increasing interest in land consolidation greatly exceeded the available financial and technical capacity. In the multi-annual plan only the basic criteria for determining the urgency sequence of land consolidation projects were elaborated. Owing to the lack of a target function the urgency determination itself could not be carried out. In fact the multi-year plan aimed in particular to mobilize support of increasing land consolidation activity in the Netherlands; decision-making on the plan notably concerned the question how much money the government wanted to make available for land consolidation. For political reasons the achievement of an implementation programme of 40,000 ha per year was the Minister of Agriculture's primary aim. The investment amount per hectare was adapted to the available budget. An analysis of the effects of the multi-annual plan showed among other things that it was a product of its time.

capacity per man. The rate of labour outflow from agriculture dropped steeply. The average size of farms increased steeply, especially in the intensive sectors which use little land. The intensification of land use and the execution of land development projects raised objections from the point of view of nature and landscape conservation. In addition environmental quality standards restricted agricultural development, especially in the eighties. The agricultural structure policy in a narrow sense remained directed at continuity and growth in this period, but only selective growth was acceptable (*Chapter 6*). The last-mentioned principle was particularly relevant to the policy concerning the development and management of the rural areas. This was expressed among other things in a widening of the objective of land development. The principle of selective growth had little or no relevance to the development policy regarding individual farms.

The development policy was realized in the context of implementation of the European Directive 72/159/EG. In the decision-making in the Council on this directive the Dutch government withdrew its objections to the provision of support to individual farms and in exchange received the promise that the Dutch land consolidation programme could on certain conditions be a part of the modernization programme. The implementation of Directive 72/160/EG was largely a continuation of the existing farm termination scheme of the D&R Fund. The implementation of Directive 72/159/EG led to a wave of investments in the Netherlands, to which other - individual - subsidization schemes contributed (notably the private land development projects scheme). The contribution of the implementation of Directive 72/160/EG to the structural development of Dutch agriculture has been minimal.

Chapter 7 discusses the subsidization and financing of land consolidation projects. Attention is given in particular to the criteria of subsidization. A distinction was made between capital subsidies and interest subsidies. Between 1950 and 1980 the capital subsidies were reduced gradually from 73.8 percent to 61.1 percent of the total implementation costs. Calculations of the real value of the interest subsidies (which come about as a result of lower interest rates and postponement of payment) have shown that the total amount of land consolidation subsidies remained at about the same level until 1970, in spite of the reduction in capital subsidies. After that the total subsidy level fell fairly steeply.

In the concluding observations (*Chapter 8*) the way in which government behaviour is regarded from the angle of traditional economic theory is dealt with first. Particular attention is devoted to the issue of optimal policy choice. The conclusion of these observations is that the traditional theory and its application provide insight, but do not generate optimal policy. This is a result of the lack of a target function. The objectives are usually formulated rather vaguely and often conflict. The relative importance attached to the achievement of the individual objectives is not certain. Policy choice is therefore the result of political decisionmaking. Policy alternatives

are weighed through the interaction of all kinds of forces, which in our democratic system reach compromises and enter into coalitions. An outline is then given of the development of the agricultural structure policy in a narrow sense in the periode 1945-1985. Attention is paid in particular to the "iron triangle" model. This triangle consists of the Ministry of Agriculture, the Industrial Board for Agriculture and the Standing Committee for Agriculture in the Second Chamber. Finally, some remarks have been made about the wider set of actors, of which the iron triangle forms part.

CURRICULUM VITAE

Adrianus van den Brink werd geboren op 18 juli 1953 te Velsen. Na het behalen van het diploma HBS-B in 1971 studeerde hij cultuurtechniek aan de Landbouwhogeschool te Wageningen. In juni 1978 werd het doctoraalexamen afgelegd met als hoofdvakken cultuurtechniek en algemene agrarische economie en als bijvak sociologie en sociografie. Het getuigschrift werd verleend met lof.

Na zijn afstuderen trad hij in dienst van de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij, waar hij tot 1 januari 1988 verschillende functies vervulde. Van 1 mei 1984 tot 1 september 1987 was hij met financiële steun van de Janivo Stichting vrijgesteld van dienstwerkzaamheden in verband met de voorbereiding van dit proefschrift. Van 1 januari 1988 tot 1 december 1989 was hij werkzaam als hoofd van het Stafbureau Directoraat-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg van het ministerie. Thans is hij werkzaam bij de Landinrichtingsdienst.