

# Samenvatting van de plano- logische dag

door Prof. dr. E. W. HOFSTEE

*Op verzoek van de Regelingscommissie heeft de discussieleider, PROF. HOFSTEE een samenvatting gegeven van de inleidingen. Daarbij is PROF. HOFSTEE er niet alleen in geslaagd in een helder betoog de hoofdzaken uit de inleidingen tot een geheel samen te voegen, maar hij heeft hieraan bovendien zijn eigen visie op deze vraagstukken verbonden. Wij laten deze samenvatting in haar geheel volgen.*

RED.

Bij het samenstellen van het programma voor de Planologische Dag in de LandbouwwEEK is — in tegenstelling tot hetgeen bij de samenstelling van de programma's voor de andere dagen is geschied — ruimte gelaten voor een vrij uitvoerige samenvatting door de discussieleider. Hieruit mag men opmaken, dat men van de discussieleider ook verwacht, dat hij op het geheel van het gesprokene enig commentaar geeft en daaruit bepaalde conclusies trekt.

Overzien wij de vier bijdragen, dan komen enkele hoofdproblemen duidelijk naar voren. Het zijn m.i. de volgende :

- 1 Het probleem van de overgang van gronden in gebruik voor agrarische doeleinden naar niet-agrarische bestemmingen. Tot op zekere hoogte is hiermee verwant het probleem van overgang van gronden van akkerbouw en veeteelt naar de tuinbouw.
- 2 Het probleem van beperkingen t.a.v. het gebruik van agrarische grond ten behoeve van andere belangen.
- 3 Het vraagstuk van de ruimtelijke reconstructie van het Nederlandse platteland.
- 4 In verband met 3 het vraagstuk van de coördinatie van de werkzaamheden van de betrokken overheidsorganen en van het inschakelen van de bevolking bij deze reconstructie van het platteland.

Het *vraagstuk van de overgang van grond* in gebruik bij agrariërs naar niet-agrarische bestemmingen is door allen genoemd en gezien de aard van zijn onderwerp met name door VINK uitvoerig belicht. VINK heeft over deze aan gelegenheid, die al zovele malen onderwerp van discussie is geweest, toch nog weer verschillende interessante mededelingen weten te doen. Belangwekkend waren o.a. zijn gegevens over de ontwikkeling van het grondgebruik per hoofd door agrariërs en niet-agrariërs.

Het merkwaardige van dit onderwerp is, dat in grote lijnen gezien hierover feitelijk geen verschil van mening bestaat, doch dat desondanks in de praktijk

de aandacht van agrarische zijde voor het planologische werk zich hierop grotendeels concentreert. Zowel HERWEIJER als FRANSSENS hebben betoogd, dat men in redelijkheid niet kan protesteren tegen een overgang van die landbouwgronden naar andere bestemmingen, die voor een aan de eisen des tijds aangepaste economische, sociale en culturele ontwikkeling van de niet-agrarische bevolking nodig zijn. FRANSSENS heeft erop gewezen, dat er geen verspilling van grond mag plaatsvinden en dat men vooral ook op de kwaliteit van de grond, gezien uit landbouwkundig oogpunt, moet letten. Het laatste heeft ook VINK met zoveel woorden als eis gesteld, terwijl hij tevens duidelijk heeft gemaakt, dat er van verspilling in het algemeen geen sprake is. Hij heeft eveneens duidelijk gemaakt, dat mede in verband met de in de eerstkomende tijd nog mogelijke landaanwinning en ontginning deze overgang geen wezenlijke aantasting van de Nederlandse landbouw betekent en HERWEIJER heeft dit in feite bevestigd.

Waarom dan toch deze voortdurende disputen over bijna elke vierkante meter grond die naar niet-agrarische bestemmingen overgaat? VINK heeft gewezen op het merkwaardige verschijnsel, dat vóór de oorlog deze tegenstand tegen het gebruik van landbouwgronden voor andere doeleinden vrijwel in het geheel niet bestond en dat men zich zelfs benadeeld voelde, als men buiten een uitbreidingsplan kwam te vallen. Waarom deze sterke verandering van de houding in dit opzicht van de agrarische bevolkingsgroep? VINK wijst erop, dat thans in het algemeen aan de landbouw een grotere waarde wordt toegekend, dat de agrarische bevolking thans een groter zelfbewustzijn vertoont en met kracht voor haar positie strijdt. De betekenis van deze ideële invloeden is niet te ontkennen en nog minder het feit, dat de landbouw in zijn organisaties en met name in het Landbouwschap een machtig wapen in de strijd voor zijn belangen heeft gevonden.

Wanneer ik hier een persoonlijke mening mag weergeven, zou ik erop willen wijzen dat een belangrijke en misschien de belangrijkste oorzaak van de moeilijkheden ligt in de beheersing van de grond- en pachtprizen, die ik overigens op zich zelf als nuttig en noodzakelijk aanvaard. Ik hoop geen al te grote juridische ketterijen te begaan, wanneer ik stel, dat door deze prijsbeheersing het eigendomsrecht op de grond in feite in twee elementen is gesplitst, nl. een voortaan beperkt eigendomsrecht en een gebruiksrecht op de grond. Dit gebruiksrecht is bij het instellen van de prijsbeheersing door de overheid stilzweigend toegekend aan de eigenaar-gebruiker en, met enige beperking, aan de pachter.

Dit gebruiksrecht heeft een wisselende, maar reële waarde, nl. het verschil tussen de zwarte grondprijs en de zg. grondkamerprijs, maar is niet verhandelbaar, althans niet legaal. Wat men bij onteigening van grond ten behoeve van niet-agrarische bestemmingen in feite doet, is dat men de boer dit gebruiksrecht ontnemt, zonder dat men hem in de gelegenheid stelt dit elders opnieuw te verwerven.

Voor de oorlog kon de boer, wiens grond werd onteigend, elders een nieuwe boerderij kopen en misschien nog een niet onbelangrijke winst overhouden. Een pachter kon proberen in concurrentie met anderen elders een nieuw bedrijf te pachten. Thans is het kopen van een ander bedrijf vrijwel uitgesloten, omdat niemand, behalve in gevallen van uiterste nood, bereid is zijn bedrijf tegen

grondkamerprijs aan een ander af te staan. Het is bekend, dat er tal van gevallen zijn van boeren op leeftijd, die gaarne hun bedrijf zouden willen verkopen, maar niet bereid zijn dit te doen tegen de grondkamerprijs en daarom de exploitatie zo goed en zo kwaad als het gaat voortzetten. Door de inzake de pacht getroffen maatregelen is pachten van een bedrijf al even moeilijk als kopen. Het is in wezen niet de schaarste aan grond, maar de onmogelijkheid zich elders legaal gebruiksrecht te verschaffen, waardoor de verdreven boeren vaak in een zo moeilijke positie komen en de onteigening vaak tot veel menselijk leed aanleiding geeft. Het ligt voor de hand, dat in deze omstandigheden de georganiseerde landbouw zijn best doet om de overgang van grond naar niet-agrarische bestemmingen zoveel mogelijk te voorkomen.

Evenzeer ligt het voor de hand dat daarom VINK pleit voor het beschikbaarstellen van domeingronden voor de getroffen boeren, d.w.z. voor het schenken door overheid van gebruiksrechten op die gronden, waarover zij de beschikking heeft. Gezien de vele andere belangen, die met de uitgifte van de Zuiderzeegronden zijn gemoeid, kan langs deze weg echter slechts een gedeeltelijke oplossing worden verkregen. Het wil mij voorkomen, dat een werkelijke oplossing slechts kan worden gevonden, wanneer wij breken met de officiële fictie, dat dit gebruiksrecht niet bestaat.

In feite heeft men hiermee trouwens reeds gebroken, door de prijsbeheersing voor gronden gelegen binnen een uitbreidingsplan op te heffen; men heeft hiermee de getroffen boeren in wezen reeds de gelegenheid gegeven hun gebruiksrechten in geld te realiseren. Wat echter ontbreekt is het verlengstuk, nl. de mogelijkheid dit geld te gebruiken om elders weer gebruiksrechten te verwerven. Ik meen, dat de overheid, die bij het instellen van de prijsbeheersing in feite de gebruiksrechten aan zich heeft getrokken en die daarna op een bepaalde wijze weer heeft gedistribueerd, het recht en ook de plicht heeft overal waar dit in het algemeen belang gewenst is en niet slechts binnen uitbreidingsplannen dit gebruiksrecht terug te kopen. Naar mijn mening moet dus de overheid o.a. het recht hebben buiten uitbreidingsplannen tegen prijzen boven de grondkamerprijzen boerderijen aan te kopen of te laten aankopen en deze beschikbaar te stellen aan boeren die gedupeerd zijn.

Ik kan hierin niets zien wat onjuist of onrechtvaardig zou zijn. Waarom zou het rechtvaardig zijn een vergoeding voor het gebruiksrecht te doen toekomen aan een onteigende boer die zijn bedrijf wil voortzetten en daarom dus niet er mee gebaat is, en onrechtvaardig die vergoeding uiteindelijk te doen toekomen aan een boer, die graag er mee wil ophouden en dus wel er mee gebaat is?

De beheersing van grond- en pachtprizen is ingesteld uit oogpunt van het algemeen belang, in het bijzonder van het algemeen landbouwbelang en moet naar mijn mening hiervoor voorlopig zeker worden gehandhaafd. Het realiseren in geld, van wat ik als gebruiksrecht aanduidde in het onderlinge verkeer tussen particulieren, zal dus verboden moeten blijven. Echter niet, omdat het realiseren van gebruiksrechten op zichzelf iets immoreels zou zijn, maar omdat andere, hogere belangen zich hiertegen verzetten.

Dat op zichzelf realiseren van door de overheid verleende gebruiksrechten niets abnormaals is, bewijst de gang van zaken met de teeltvergunningen in de tuinbouw. Deze door de overheid aan bepaalde personen verleende gebruiks-

rechten — zij het in dit geval specifieke gebruiksrechten — worden dag in, dag uit verhandeld, zonder dat iemand blijkbaar veel bezwaar er in ziet. In dit geval laat men rustig toe, dat een privé persoon terwille van zijn eigen belang een bepaald bedrag betaalt voor het verkrijgen van een gebruiksrecht. Zou het dan onjuist zijn dat voor het verwerven van het algemeen gebruiksrecht op landbouwgrond, de overheid terwille van het algemeen belang hiervoor eveneens betaalt? Dat men dit in dat geval aan de particulier verbiedt, is m.i. geen argument. De overheid treedt hier niet op als concurrent van de particuliere koper, maar als vertegenwoordiger van het algemeen belang.

Ik meen dus, dat men de overheid in al die gevallen waar het algemeen belang en in het bijzonder het landbouwbelang dit vraagt, het recht moet verlenen voor landbouwgrond een hogere prijs te betalen dan de grondkamerprijs. Dit geldt o.a. voor die gevallen waar compensatie in grond voor verdreven boeren en tuinders wenselijk is, maar ik wil hier wel aan toevoegen, dat dit m.i. ook zou moeten gelden voor de aankoop van gronden voor bedrijfsvergroting in en eventueel buiten ruilverkavelingen. Dat een goede controle van het overheidsorgaan, dat deze aankopen verricht of daardoor eventueel machtiging verleent, wenselijk is, moge — misschien ten overvloede — worden opgemerkt.

Met het voorgaande wil allerminst betoogd zijn, dat door middel van het aankopen van grond buiten uitbreidingsplannen ter compensatie van de gedupeerden nu maar een eind zou moeten komen aan alle beperkingen, die men zich thans oplegt t.a.v. grondgebruik voor niet-agrarische doeleinden. Integendeel, ik geloof dat in het gesprek tussen de vertegenwoordigers van de verschillende belangen de vertegenwoordigers van de landbouw steeds zullen moeten blijven wijzen op het grote belang van het sparen van vooral de goede landbouwgronden. Bij de afweging van de verschillende belangen zal dit zwaar moeten meewegen. Het wil mij echter voorkomen, dat een bevredigende oplossing van het vraagstuk van de compensatie in grond aan de verhouding landbouw—planologie een onzuiver element, dat deze verhouding thans sterk vertroebelt, zou ontnemen, waardoor het afwegen van de belangen op een gezondere basis zou worden gesteld.

Zoals gezegd, hangt met het vraagstuk van de overgang van grond van de landbouw in engere zin naar de tuinbouw nauw samen met dat van de overgang van grond naar niet-agrarische doeleinden. Op zichzelf is het perspectief, dat DE BAKKER biedt van een mogelijke aanzienlijke uitbreiding van de tuinbouw in de toekomst voor agrarisch Nederland als geheel slechts aantrekkelijk. Het betekent meer bestaansmogelijkheden in de agrarische sfeer en door in de tuinbouw te gaan kan vele boerenzoons de vaak moeilijke overgang naar een niet-agrarische beroep worden bespaard. Maar onder de huidige omstandigheden stuit het overgaan van grond van landbouw naar tuinbouw op grote moeilijkheden. Het is immers de tuinder verboden meer voor de grond te betalen dan de grondkamerprijs, hoewel hij hiertoe in de regel gaarne bereid is en een hogere grondprijs, gezien de intensieve wijze waarop hij zijn grond gebruikt, zijn bestaansmogelijkheden niet merkbaar beïnvloedt. Vooral, wanneer, zoals DE BAKKER zich voorstelt, in de toekomst grote complexen in hun geheel tot tuinbouwgebied zullen moeten worden ingericht, zal het bij een voortzetting van de huidige politiek t.a.v. de grondprijzen vrijwel onmogelijk zijn de be-

nodigde grond te verkrijgen. Bij verschillende gelegenheden is reeds gebleken, dat er in de landbouwwereld grote weerstand bestaat tegen het onteigenen van landbouwgrond ten behoeve van de tuinbouw. Dit niet geheel ten onrechte, omdat men immers ten dele het probleem hiermee slechts verplaatst. Het kopen van grond, of het geven van toestemming tot het kopen van grond tegen hogere dan de grondkamerprijzen uit overwegingen van algemeen belang, zou hier eveneens de oplossing bieden.

Het vraagstuk van *de beperkingen van het gebruik van agrarische grond* ten behoeve van andere belangen, dat in zijn verschillende aspecten vooral door FRANSSENS naar voren is gebracht, levert in principe niet veel problemen op, al zal in afzonderlijke gevallen de juiste afweging van de belangen niet steeds eenvoudig zijn. Er moge in dit verband op worden gewezen, dat ik de indruk heb gekregen, dat de agrarische wereld steeds meer overtuigd raakt van de grote betekenis van de recreatie en ook bereid is daarvoor concessies te doen, doch dat men nog het gevoel heeft van de kant van de natuurbescherming vaak overvraagd te worden. Over de juistheid van het laatste kan men van mening verschillen, maar wel zijn deze opvattingen een reden temeer, bij het afwegen van de verschillende belangen, de in wezen vaak zeer uiteenlopende interessen van recreatie en natuurbescherming duidelijk uit elkaar te houden en ze niet in één adem te noemen, zoals thans veelal gebeurt. Een juiste afweging zou m.i. hierdoor kunnen worden bevorderd.

Veel nadruk heeft in dit verband FRANSSENS ook gelegd op het vraagstuk van de schadevergoedingen en tegemoetkomingen. Het wil mij voorkomen, dat hij terecht er op wijst, dat men hierbij in het algemeen niet te krenterig moet zijn. Het is merkwaardig, dat wij het in het algemeen minder erg schijnen te vinden, dat iemand van de overheid te weinig krijgt, dan dat hij misschien wat te veel zou krijgen. Natuurlijk is zorg voor een zuinig beheer van de overheidsmiddelen zeer lofwaardig, maar men moet o.a. op het gebied van de vergoeding en schadeloosstelling in verband met planologische maatregelen dit niet overdrijven. Voor een goede ontwikkeling van het planologische werk zijn medewerking en begrip t.a.v. de genomen maatregelen van de zijde van de bevolking in haar geheel noodzakelijk. De overtuiging bij de betrokkenen, dat zij door de betreffende overheidsorganen redelijk worden behandeld, is hiervoor essentieel.

Wanneer tot nu toe in mijn samenvatting en commentaar sterk de nadruk is gevallen op de wenselijkheid en de mogelijkheid van het wegnemen van die invloeden, die tot een tegenstelling planologie—landbouw hebben geleid of kunnen leiden, dan komt dit in belangrijke mate voort uit de overtuiging, dat de landbouw en het platteland de planologie in de toekomst dringend nodig hebben. Ons platteland bevindt zich in een uiterst moeilijke fase van zijn ontwikkeling. De groei van het verkeer en van andere communicatiemiddelen, de toenemende verstedelijking van ons land en de toenemende industrialisatie brengen mee, dat het isolement van het platteland is verdwenen en de plattelandsbevolking voortdurend direct en indirect met de stad en de stedelijke bevolking in aanraking komt. Hierdoor is de plattelandsbevolking zich steeds meer bewust geworden van eigen positie en van de achterstand, die het platte-

land in vele opzichten t.o.v. de stad vertoont. Het platteland vraagt en zal in de toekomst nog met meer klem vragen om levensomstandigheden, die met die van de niet-plattelanders vergelijkbaar zijn. Het vraagt inkomens voor de agrarische bevolking, die op een zelfde hoogte liggen als die van vergelijkbare groepen in de stad en het vraagt een materiële, sociale en culturele verzorging, die op een hoger peil staat dan de huidige en die van die in de stad niet te zeer afwijkt. Voor een groot deel van de agrarische bevolking — met name de kleine boeren — is een inkomen, dat redelijk vergelijkbaar is met dat van andere bevolkingsgroepen, niet bereikbaar zonder bedrijfsvergroting en daarmee gepaard gaande verhoging van de arbeidsproductiviteit. De agrarische bevolking als geheel zal alleen door een zo hoog mogelijke opvoering van de arbeidsproductiviteit in staat zijn, wat de ontwikkeling van haar inkomen betreft, in de toekomst enigszins in de pas te blijven met de stedelijke bevolking. Dit betekent rationalisatie tot het uiterste en mechanisatie overal waar deze zinvol en economisch verantwoord is. Dit noodzaakt ons inderdaad tot de *grondige reconstructie van de agrarische werkruimte*, die HERWEIJER heeft geschilderd en tot de opbouw van rationeel ingerichte tuinbouwgebieden, zoals DE BAKKER die verlangt.

Het peil van verzorging, dat onze dorpen aan de plattelandsbevolking kunnen bieden, is — zoals HERWEIJER opmerkte — in de eerste plaats afhankelijk van de omvang van de bevolking, die in een dorp zijn verzorgingscentrum vindt en daarmee in de zuiver agrarische gebieden weer in belangrijke mate van de oppervlakte cultuurgrond, die onder het dorp in kwestie ressorteert. Het lijdt geen twijfel, dat thans een zeer groot gedeelte van onze dorpen reeds te klein is om de verzorging, die de bevolking wenst, te waarborgen. In de toekomst zal dit erger worden in plaats van beter. De mechanisatie en rationalisatie van de landbouw, die in verband met de noodzakelijke verhoging van de arbeidsproductiviteit reeds plaatsvindt en zich in de toekomst verder zal ontwikkelen, brengt mee, dat het aantal werkzamen in de landbouw zal dalen en de bestaansbasis voor onze dorpen als verzorgingscentrum zal versmallen. Volgens de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, die HERWEIJER ook reeds aanhaalde, is de agrarische beroepsbevolking tussen 1947 en 1956 reeds met een vierde gedaald en naar alle waarschijnlijkheid zal deze daling voortgaan. Een bevredigende oplossing kan alleen worden gevonden door concentratie van de verzorging op een aanzienlijk geringer aantal dorpen dan thans bestaat.

In feite vindt deze concentratie reeds gedurende enkele tientallen jaren plaats, doch door het lage tempo van deze concentratie betekent ze een, welhaast tragisch, langzaam sterven van een groot aantal van onze dorpen, waar geleidelijk kerken, scholen, ambachtlieden, winkels, verenigingen enz. verdwijnen. Een doelbewuste concentratiepolitiek met behulp van planologische maatregelen is hier noodzakelijk. Het is een illusie te geloven, dat industrialisatie van het platteland hier een oplossing zou kunnen geven. Inderdaad zullen een aantal dorpen hun bestaansbasis kunnen verbreden en zich in toekomst handhaven door een zich ter plaatse vestigende industrie, of door de vestiging van forenzen, die in een nabij gelegen industrieplaats werk vinden. Een eenvoudige berekening kan ons echter leren, dat de overgrote meerderheid van onze thans te kleine dorpen onmogelijk kan worden gered door industrialisatie.

Wanneer wij ons de feitelijke betekenis realiseren van hetgeen HERWEIJER

noemde aan noodzakelijke, diepingrijpende veranderingen in de werkruimte van de boer en aan veranderingen in het stelsel van verzorgingscentra en wanneer we dan ook nog denken aan 22 000 ha land, die systematisch tot nieuwe tuinbouwcentra moeten worden ingericht, dan vraagt men zich af of wij dit onafzienbare stuk werk wel zullen aankunnen. Het zal in ieder geval moeten worden geprobeerd, want slagen wij niet dan vrees ik, dat wij in de minst gunstige delen van ons platteland te maken zullen krijgen met werkelijke landvlucht en met een verpaupering van een deel van onze boerenbevolking.

Zal het lukken, dan kan dit echter alleen door een volledige concentratie van alle betrokkenen op dit werk. Sommige overheidsorganen en ook de georganiseerde landbouw zullen dan nog sterker dienen te beseffen wat hier voor boeren, landarbeiders en ons platteland als geheel op het spel staat.

In het laatste deel van zijn bijdrage heeft HERWEIJER het vraagstuk van *de samenwerking tussen de verschillende organen*, die met deze noodzakelijke algemene reconstructie van het platteland te maken hebben, aangeraakt. Het heeft geen zin te verdoezelen, dat hier mogelijkheden liggen voor botsende meningen en voor competentieconflicten tussen verschillende ministeries en diensten. Het wil me echter voorkomen, dat, gezien de ernst en de omvang van de taak die hier ligt, in dit geval minder dan ooit dergelijke verschillen van mening zullen mogen leiden tot vertraging in het werk. Integendeel, men zal moeten proberen alle in aanmerking komende organen van de overheid en alle vrije maatschappelijke organen, ook die welke nu niet of slechts zijdelings bij dit werk zijn betrokken doch die zich hiervoor nuttig kunnen maken, hun plaats er in te geven. Hiervoor zullen nieuwe vormen van samenwerking moeten worden gevonden en misschien zelfs wel nieuwe wettelijke bepalingen in het leven moeten worden geroepen. Dit kan gelukken, als alle betrokkenen maar ervan overtuigd zijn, dat de samenwerking er moet komen en als, vooral, de plattelandsbevolking maar ervan overtuigd kan worden, dat de planologie niet iets vijandigs is, dat men zo veel mogelijk buiten de deur moet houden, maar dat de toekomst van landbouw en platteland in zeer belangrijke mate afhankelijk zijn van positieve planologische maatregelen voor het Nederlandse agrarische gebied.

## DISCUSSIE

VAN VLIET wijst er op, dat een eventueel beleid, waarbij de grondkamer voor het gebruiksrecht vergoedingen moet gaan toestaan indruist tegen de grond- en pachtpolitiek van de Regering. Bovendien zou het onbillijk zijn tegenover de particulier, die deze mogelijkheid niet heeft.

PROF. HOFSTEE antwoordt, dat in uitbreidingsplannen al meer voor de grond wordt betaald dan elders door de grondkamer wordt toegestaan. Hier zit dus al een breuk in het systeem. Van een onbillijkheid tegenover de particulier is geen sprake, omdat de overheid de collectiviteit van het Nederlandse volk representeert en als zodanig de belangen daarvan moet behartigen. De landbouw heeft zich door de grond- en pacht prijsregelingen zelf beperkingen opgelegd in het algemeen belang. De boer mag hiervan echter niet de dupe worden. Men moet zich los maken van de fictie dat het gebruiksrecht niet bestaat. Uitzonderingen op de grond- en pacht prijzen zouden derhalve mogelijk moeten zijn.