

het dilemma van de nationale landschapsparken

naar een nieuwe visie op
landbouw en landelijk gebied

door drs. W. J. van der Weijden

met medewerking van :

drs. G. J. Baaijens*, drs. P. E. de Jongh**,
drs. W. J. ter Keurs, dr. H. A. Udo de Haes
en drs. A. N. van der Zande

(Vakgroep Milieubiologie, Rijksuniversiteit Leiden)

* thans werkzaam aan het Rijksinstituut voor
Natuurbeheer

** thans werkzaam bij de Rijksplanologische Dienst



reeks 'Natuur en Milieu' nr. 9
uitgave Stichting Natuur en Milieu
Noordereinde 60 — 's-Graveland

1977

voorwoord

De toekomst van het agrarische gebied van ons land gaat zowel de landbouw als de natuur- en milieubescherming zeer ter harte. De samenspraak tussen beide, voorwaarde om tot goede toekomstplannen te komen, wil niet vlotten. Integendeel, tegenstellingen tussen landbouw en natuur- en landschapsbescherming zijn aangescherpt; beide partijen lijken zich te verschansen in eigen stellingen. Er is duidelijk sprake van een impasse: nationale landschapsparken komen niet uit de grondverf; de doorbraak die van de Relatienota werd verwacht is niet gekomen; bij ruilverkavelingen staan boeren en natuurbeschermers doorgaans fel tegenover elkaar.

Als bijdrage om uit deze, voor beide ongelukkige, impasse te geraken presenteert de Stichting Natuur en Milieu dit boekje. Hiermee wil zij de discussie openen over een nieuw beleid dat betere perspectieven biedt aan de natuur- en landschapsbescherming en aan de boeren.

Deze publikatie bevat uitdrukkelijk géén formele standpunten. Het is wel een handreiking aan natuur- en milieubeschermers, boeren, wetenschappers en aan alle anderen die aan de gedachtenvorming willen meedoen. Wij hopen dat na deze eerste stap ook anderen bereid zullen zijn hun stellingen te verlaten om mee te denken over het door zovelen gewenste nieuwe beleid.

Wij danken de samenstellers, medewerkers van de Vakgroep Milieubiologie van de Rijksuniversiteit Leiden, voor de grote inzet waarmee zij aan deze brochure hebben gewerkt. Wij danken ook het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het Wereld Natuur Fonds (Nederland) die door het geven van financiële steun het ons mogelijk maken deze publikatie voor een lage prijs ter beschikking te stellen.

Stichting Natuur en Milieu,

C. van der Veen
voorzitter

P. Nijhoff
secretaris/directeur

inhoudsopgave

1	samenvatting	6
2	inleiding	8
3	achtergronden	9
	behoud van cultuurlandschappen	9
	landbouwstructuurbeleid	11
	reacties	13
	conflicten	14
4	bedreigende ontwikkelingen	16
	1. ontwikkelingen in de landbouw	19
	2. wegenbouw	21
	3. woningbouw	22
	4. recreatie	23
	5. winning energie/grondstoffen/water	24
	6. vervuiling	26
	7. industriële ontwikkeling	27
	8. militaire oefeningen	27
	een tussenbalans	27
5	reacties uit de samenleving	29
	evaluatie	31
6	beleidsombuigingen	32
	maatschappelijke bezwaren	33
	noodzaak	34
	verschuivingen	35
	1. van uitstoting van arbeid/grond/planten/dieren naar besparing van grondstoffen en energie	35
	2. van segregatie (scheiding van functies) naar integratie (menging van functies)	36
	3. van ruilverkaveling en landinrichting naar "landvernieuwing"	36
	4. van schaalvergroting naar spreiding van grond	37
	5. van vrije grondverkoop naar voorkeursrecht	37
	6. van indirecte naar directe inkomens toeslagen	38
	7. van globale naar gerichte investeringssteun mogelijkheden	39
	lange termijn perspectief	41
	rol voor nlp-en?	42
	evaluatie	43

7	landschapsparken: keuzemogelijkheden	44
	1. nlp-en als conserveringsgebieden	45
	2. nlp-en als vernieuwingsgebieden	46
	3. "nulvariant": geen nlp-en	46
8	noten	48
9	naschrift	53
	bijlage 1	55
	de groene nota's	55
	bijlage 2	57
	marginale gronden	57
	bijlage 3	58
	stedelijk en landelijk gebied: analogieën	58
	bijlage 4	61
	het functionele landschap	61

1 samenvatting

Tegen de achtergrond van het huidige conflict tussen landbouw en natuur- en landschapsbescherming wordt een analyse gegeven van twee desbetreffende regeringsnota's, de zgn. Relatienota en de Nota over nationale landschapsparken (NLP-en). Daarbij blijkt dat de regeringsvoorstellen, min of meer gepresenteerd als concessies van "landbouw" aan de natuurbescherming, eerder moeten worden beschouwd als concessies van de natuurbescherming aan "landbouw". De belangrijkste voorstellen passen nl. verrassend goed in het huidige landbouwstructuurbeleid: produktiebeëindiging op een klein (marginaal) deel van het landbouwareaal, nalaten van verbeteringswerken op een wat groter deel, doorzetten van de ontwikkelingen op de resterende cultuurgrond en afvloeiing van kleine boeren (ook in de beschermde landschappen). De natuurbescherming blijkt in dit opzicht niet bezig met een correctie van het landbouwbeleid, maar juist, haars ondanks, met een versterking van dat beleid en zelfs met mede-uitvoering en -financiering van enkele impopulaire onderdelen ervan. Waarbij zij bovendien de daarbij behorende agressie van de boeren krijgt te incasseren.

Wat een twee-partijen conflict lijkt te zijn blijkt zo in feite een conflict tussen drie partijen (schaalvergrotingsbeleid, kleine boeren en natuurbescherming), waarvan de twee zwakste a.h.w. tegen elkaar worden uitgespeeld, terwijl die juist beide belang hebben bij afremming van de schaalvergroting.

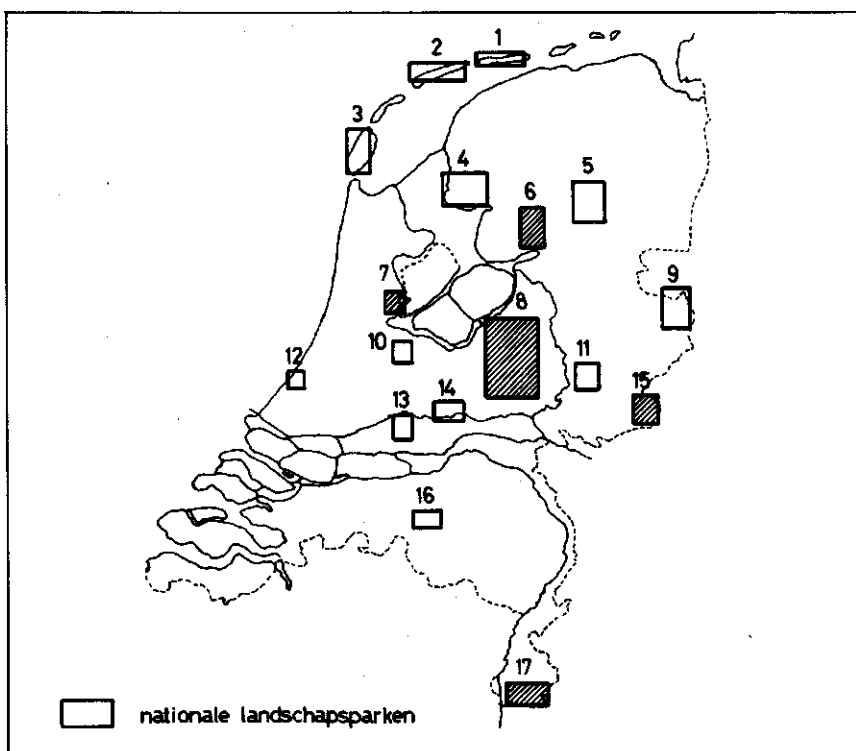
Daar komt bij dat de NLP-en als planologisch instrument slechts van zeer geringe betekenis lijken te gaan worden. In landbouw en verblijfsrecreatie kunnen de ontwikkelingen binnen de huidige plannen voor een belangrijk deel gewoon doorgaan en evenmin vindt men garanties tegen voortgaande wegen- en woningbouw, vervuiling, energie- en grondstoffenwinning, militaire oefeningen enz. Eerder lijken de plannen zich daaraan te conformeren. Daarmee komt de natuurbescherming voor het dilemma te staan of zij zich nog wel voor stichting van NLP-en moet inzetten.

Deze vraag wordt beantwoord in die zin dat stichting van NLP-en alleen vruchtbaar is wanneer dat gebeurt in een kader van fundamentele beleidsombuigingen t.a.v. ruimtelijke ordening en produktie, die dan ook elders in het landelijk gebied zouden moeten doorwerken. Dergelijke beleidsombuigingen moeten uiteraard niet alleen zijn gebaseerd op overwegingen van milieubeheer, maar vooral ook op die van werkgelegenheid, inkomensgroei en -verdeling, energie- en grondstoffenbeheer etc.

Een dergelijke benadering wordt uitgewerkt voor één produktiesector, nl. de landbouw. Daarbij blijken sterke argumenten te kunnen worden aangevoerd voor afremming van schaalvergroting en arbeidsafvloei, voor een verschuiving van ruilverkaveling naar aangepaste cultuurtechniek en voor contingentering van de produktie. Een dergelijk beleid lijkt financieel realiseerbaar door een overheveling van indirecte subsidies (op produkten, bedrijfsinvesteringen, ruilverkavelingen etc.) naar directe inkomens toeslagen voor de boeren. Langs deze weg kunnen nieuwe kansen worden gebo-

den voor de kleine boer en ontstaan mogelijkheden om de productieoverschotten weg te werken, om inkomensachterstanden en -ongelijkheden te verminderen, om energieverbruik en watervervuiling terug te dringen en om natuur en landschap goeddeels te sparen.

In dit verband wordt gepleit voor een heroriëntering van de natuurbescherming, waarbij het accent wordt verlegd van conservering van specifieke landbouwgebieden naar integratie van sociale en milieudoelstellingen, toenadering tot de boeren en gezamenlijke inspanning vóór ombuiging van het landbouwbeleid en tégen externe bedreigingen van het landelijk gebied. Het zal dan niet meer moeten gaan om bescherming van het landschap tegen de boer, maar om bescherming van landschap én boer tegen sanering en schaalvergroting. Op het platteland zou dan een ontwikkeling kunnen beginnen zoals die al ca. tien jaar gaande is in de stad: van conservering van afzonderlijke monumenten (vgl. reservaten) naar integraal herstel, en van sanering van wijken (vgl. landschappen) naar instandhouding en vernieuwing. Evenals in de stad lijkt het dan zinnig om op beperkte schaal te beginnen; bijvoorbeeld in NLP-en, maar die moeten dan wel een heel andere opzet krijgen (en een andere naam).



Mogelijke nationale landschapsparken, genoemd in de "groene nota's" (gearceerd: voorgestelde proefgebieden): 1 Ameland, 2 Vlieland, 3 Texel, 4 Zuidwest-Friesland, 5 Zuidwest-Drenthe, 6 Noordwest-Overijssel, 7 Waterland, 8 Veluwe, 9 Noordwest-Twente, 10 Vechtstreek, 11 Graafschap-Achterhoek, 12 Gebied tussen Den Haag en Leiden, 13 Vijfheerenlanden, 14 Zuidoost-Utrecht, 15 Gebied rond Winterswijk, 16 Midden-Brabant, 17 Mergelland.

2 inleiding

Deze uitgave gaat over nationale landschapsparken (NLP-en). Daarmee worden ruwweg gebieden bedoeld die zijn gekenmerkt door een combinatie van natuurreservaten, kleinschalige landbouwgronden, cultuurmonumenten en dorpen en die in de toekomst een speciale status zouden moeten krijgen. Het idee is gelanceerd door Staatsbosbeheer-inspecteur ir. W. G. van der Kloet in het Natuurbeschermingsjaar 1970 en heeft sindsdien zowel bijval als tegenstand ontmoet.

Door de regering zijn in 1975 vijf gebieden aangewezen als "proefgebieden nationale landschapsparken": Waterland, Mergelland, NW-Overijssel, Veluwe en Achterhoek. In de twee eerstgenoemde gebieden lijken de plannen een goede kans te maken, in de overige zijn ze op meer of minder heftig verzet gestuit.

Deze uitgave beperkt zich echter niet tot de NLP-en: zij gaat over de toekomst van het *landelijk gebied als geheel*. Ten eerste omdat het beleid t.a.v. de NLP-en niet los kan worden gezien van het beleid t.a.v. het overige landelijk gebied en ten tweede omdat de komende jaren voor het landelijk gebied van beslissende betekenis gaan worden. De regering heeft een aantal verstrekkende plannen op stapel staan. Binnenkort te verwachten of reeds gepubliceerd zijn o.a.: de Nota landelijke gebieden (deel 3 van de Derde nota over de ruimtelijke ordening), structuurschema's voor o.a. landinrichting, natuur- en landschapsbehoud, openluchtrecreatie en verkeer en vervoer, een ontwerp-Landinrichtingswet, wijzigingen in de grondpolitiek, structuurvisies op o.a. landbouw, natuur- en landschapsbehoud en openluchtrecreatie, alsmede een ontwerp-Wet inkomensvorming (van groot belang voor de toekomst van het boerenbedrijf).

Het is dit soort plannen dat raakt aan de kernvragen voor het landelijk gebied. Hoe zal de landbouw zich verder ontwikkelen? Hoe wordt het landelijk gebied ingericht? Gaat er een verdere scheiding plaatsvinden tussen landbouwgronden en reservaten? Hoever zal het landelijk gebied nog worden volgebouwd met woningen en wegen?

We zullen ons niet zozeer bezighouden met een beschrijving van de landschappen zelf (men zal dus geen park-voor-park benadering vinden), maar met de *maatschappelijke ontwikkelingen* die de toekomst van het landelijk gebied bepalen. Veruit de meeste aandacht daarbij krijgen — wellicht wat eenzijdig — de ontwikkelingen in de landbouw. We gaan daarbij als volgt te werk. Eerst wordt ingegaan op de achtergronden van de NLP-gedachte. Vervolgens wordt nagegaan welke ontwikkelingen het landelijk gebied bedreigen en in hoeverre de NLP-en voor die ontwikkelingen veilig zouden zijn. Daarna wordt, mede aan de hand van reacties uit de samenleving op de NLP-plannen, een evaluatie gegeven van deze plannen. Dan volgt een poging om een aanzet te geven tot ombuigingen van het beleid t.a.v. het landelijk gebied, waarbij opnieuw de mogelijke rol van NLP-en ter sprake komt. Tenslotte worden drie alternatieve concepties van NLP-en gegeven, met hun respectievelijke voor- en nadelen. Zoals steeds meer gebruikelijk wordt bij grote planologische beslissingen, is daarbij ook een "nulvariant"

(géén NLP-en). Hoofdvraag is hier overigens niet of NLP-en er al dan niet moeten komen, maar welk beleid moet worden gevoerd t.a.v. het landelijk gebied als geheel.

3 achtergronden

behoud van cultuurlandschappen

Er is een tijd geweest dat natuurbescherming in Nederland niet veel meer inhield dan het aankopen en beheren van natuurgebieden.

Die nadruk op natuurgebieden is uitermate begrijpelijk, omdat de natuur in de eerste helft van deze eeuw, en vooral in de jaren dertig, hoofdzakelijk werd bedreigd door ontginning van "woeste gronden" t.b.v. de landbouw. Naast de natuurgebieden kregen ook de cultuurlandschappen steeds meer aandacht van de zijde der natuurbescherming; aardig om te vermelden is dat ook daarbij dr. Jac. P. Thijsse een belangrijk aandeel had (1).

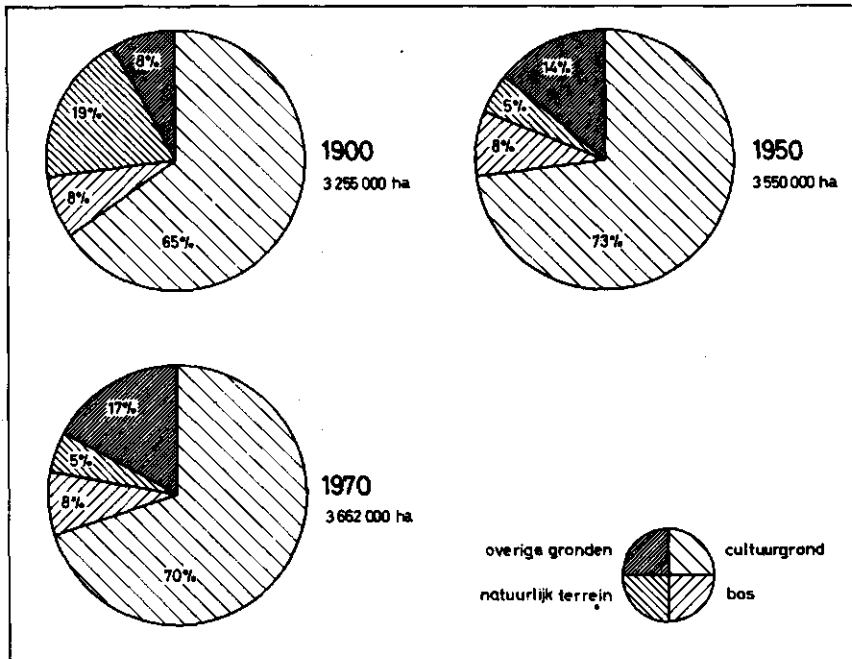
Deze verschuiving hing samen met een verandering in de aard der bedreigingen: omstreeks 1960 waren het niet meer primair de *uitbreidingen* van het landbouwareaal die de natuurbeschermers zorgen baarden, maar de ontwikkelingen *binnen* dat areaal. Steeds meer fraai cultuurlandschap raakte door ruilverkavelingen en andere cultuurtechnische werken in de vernieling, steeds meer plant- en diersoorten gingen door kunstmestgebruik en ontwatering van de grond in aantal achteruit. Door Westhoff en Van Leeuwen werd deze nivellering in 1959 beschreven als "de zwarte adem" (1).

Het is als een logische stap te beschouwen dat de organisaties op het gebied van natuurbescherming en openluchtrecreatie zijn gaan zoeken naar mogelijkheden om naast natuurreservaten ook landschapsreservaten te stichten. De rijksoverheid zette de eerste stap daartoe in de Tweede nota over de ruimtelijke ordening van 1966 (2). Daarin is sprake van *landschapsreservaten*, waar de kleine schaal van het landschap zou worden gehandhaafd en waar de landbouw weliswaar zou worden voortgezet, maar niet zou meegaan met de moderne ontwikkelingen. Deze landschapsreservaten zouden onderdeel kunnen zijn van grotere eenheden, *parken van nationale of regionale betekenis*, waarvan tevens bossen, natuurterreinen, dorpen en gróótschalige landbouwgronden deel zouden kunnen uitmaken (er zou dus naast conservering ook ontwikkeling kunnen plaatsvinden).

Dezelfde gedachte, maar dan met sterkere nadruk op conservering, ligt ten grondslag aan de ideeën over nationale *landschapsparken*, die in 1970 werden gelanceerd door Staatsbosbeheer-inspecteur ir. W. G. van der Kloet (3) en waarin tevens aansluiting is gezocht bij ontwikkelingen in de *monumentenzorg* (van geïsoleerde monumenten naar beschermde dorpsgezichten). Deze ideeën werden praktisch ongewijzigd overgenomen in een toespraak op een ANWB-studiedag in 1971 door jhr. mr. F. C. M. van Rijckevorsel van de Rijksplanologische Dienst (4) en in een CRM-nota uit 1972, de zgn. "nota-Vonhoff" (5). Ook in de begin 1975 door staatssecreta-

ris Meijer van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk uitgebrachte interdepartementale Interimnota over landschapsparken vinden we deze gedachten terug, al is daar het accent toch weer enigszins verschoven van conservering naar ontwikkeling (vgl. Tweede nota ruimtelijke ordening). Volledigheidshalve: de Interimnota van 1975 ging vergezeld van twee andere nota's: één over nationale parken en één over de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud (de zgn. Relatienota). In de wandeling werd gesproken over de drie "groene nota's" (bijlage 1).

Nu is veiligstellen van een cultuurlandschap heel wat moeilijker dan veiligstellen van een natuurgebied. Een natuurgebied kan in principe vaak worden aangekocht en beheerd door een natuurbeschermingsorganisatie of door de overheid. Maar bij een cultuurlandschap hebben we te maken met produktiegrond, waarop mensen wonen en werken. Zulke gebieden zijn in de regel niet te koop, en als ze dat wel zijn ligt de prijs vaak hoog en zullen er bovendien boeren bereid gevonden moeten worden om de exploitatie voort te zetten onder naar de huidige opvattingen tamelijk vergaande beperkingen. Als de boer zich dan ook nog geplaagd ziet voor grote kostprijsstijgingen bij een minimale stijging van de verkoopprijzen (op dat laatste is het landbouwbeleid gericht), dan komt het er al gauw op neer dat op de exploitatie moet worden toegelegd. Bescherming van cultuurlandschappen stelt dus, gegeven de huidige ontwikkelingen in de landbouw, de boer óf de natuurbescherming óf beide voor grote financiële problemen.



Grondgebruik in Nederland sedert 1900: sterke expansie van het "stenen front" ten koste van vooral natuurgebieden en na 1950 ook van landbouwgrond. Het bosareaal blijft constant. Niet zichtbaar zijn de verliezen aan natuur en landschap in het landbouwareaal. (Bron: CBS, 75 Jaar Statistiek van Nederland).

De Tweede nota stelde dan ook t.ä.v. landschapsreservaten: "De kosten hiervan zullen het ontstaan van zulke reservaten noodzakelijkerwijze beperken tot enkele karakteristieke voorbeelden". In de Relatienota is het oppervlak te beschermen cultuurlandschap bepaald op rond 2×100.000 ha (overigens niet uitsluitend te situeren in NLP-en). Die 200.000 ha van 1975 is vermoedelijk beduidend meer dan de samenstellers van de Tweede nota (1966) op het oog hadden.

Uit het voorgaande krijgt men de indruk:

- dat de stichting van landschapsreservaten en NLP-en op gespannen voet staat met de ontwikkelingen in de landbouw (de Relatienota staat geheel in het teken van deze tegenstelling: het eerste deel van deze nota lijkt zelfs welhaast geschreven vanuit een soort conflictmodel);
- dat de NLP-plannen en de Relatienota een concessie vormen van "landbouw" aan de natuurbescherming;
- dat de natuurbescherming met de 2×100.000 ha te beschermen cultuurlandschap uit de Relatienota niet ontevreden mag zijn.

Deze indruk is niettemin grotendeels onjuist: noch de Relatienota noch de nota over NLP-en van 1975 zijn strijdig met het landbouwbeleid en van een concessie van "landbouw" is nauwelijks sprake. Om dit te verklaren moeten we ons even verdiepen in een stuk landbouwpolitiek.

landbouwstructuurbeleid

Was het nationale landbouwbeleid na de oorlog gericht op verbetering van alle cultuurgonden, na de jaren vijftig veranderd dit enigzins: een deel van de landbouw gronden wil men laten zoals ze zijn, een ander deel zelfs geheel uit cultuur nemen. Laatstgenoemde benadering werd bepleit in het Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken van de Centrale Cultuurtechnische Commissie uit 1958 (6). Daarin werd voorgesteld een eind te maken aan de ontginning van woeste gronden in Nederland en in bepaalde gevallen zelfs het omgekeerde te doen: uit cultuur nemen van landbouwgrond ten behoeve van andere bestemmingen. Van grondvragende werd "landbouw" tot grondbiedende partij (een vrijwel unieke positie in de ruimtelijke ordening).

Deze koersverandering was een rechtstreeks gevolg van een wijziging in de doelstellingen van het landbouwbeleid: niet meer verhoging van de *productie* zou centraal staan, maar verhoging van de *produktiviteit*, d.w.z. verlaging van de kosten per eenheid produkt. Het zou er vooral om gaan te produceren met minder mensen (arbeidsproduktiviteit) en minder grond (grondproduktiviteit). Bij een geringe stijging van de afzet moest dit beleid neerkomen op afvloeiing van arbeid en, in mindere mate, op afstoting van grond.

Op EEG-niveau kreeg het nieuwe beleid een forse impuls in 1968 in het plan *Landbouw 1980* van de Europese Commissie, beter bekend onder de naam *plan-Mansholt* (7). In dit plan werd, enerzijds ter verhoging van de arbeidsproduktiviteit en anderzijds ter afremming van de produktiegroei (men kampte ook toen al met enorme structurele overschotten) onder andere voorgesteld om:

- 5 van de 10 miljoen boeren uit de landbouw te laten afvloeien (en waar nodig op te vangen door regionale industriële ontwikkeling);
 - 5 van de 70 miljoen ha landbouwgrond, ofwel 7%, uit cultuur te nemen (buiten hetgeen al uit cultuur zou worden genomen voor aanleg van wegen en vliegvelden, stadsuitbreiding etc.);
 - op het resterende landbouwareaal een sterke schaalvergroting door te voeren (zowel in het landschap als in de bedrijfsgrootte).
- Genoemde 5 miljoen ha zouden *marginale* gronden moeten zijn, d.w.z. "land dat niet een voldoende rentabiliteit waarborgt". Deze gebieden zouden moeten worden bestemd voor aanleg van recreatieterreinen, natuurparken en vooral bosbouw.

Voor Nederland zouden de EEG-voorstellen, althans bij evenredige verdeling over de lidstaten, neerkomen op rond 175.000 ha uit cultuur te nemen grond. Mansholt had zich overigens niet voor evenredige verdeling uitgesproken, maar ir. S. Herweijer van de Cultuurtechnische Dienst deed dat onmiddellijk wel (8) en ging zelfs nog veel verder: het percentage cultuurgrond zou van 77 in 1966 moeten worden teruggebracht tot 50 in het jaar 2000. De 7% van Mansholt zou dus nog moeten worden gevolgd door de 28% van Herweijer! Daarmee zou ruimte vrijkomen voor (tweede) woningen, wegen, industrie, recreatie, landschapsbouw etc. Ook Herweijer dacht o.m. aan marginale gronden: "Naast de modernisering moeten we openstaan voor de gedachte van afstoten van een deel van de productiecapaciteit en wel vooral daar, waar de kosten van modernisering het hoogst zijn of de vraag voor niet landbouwgebruik het grootst is". Ir. F. C. Prillewitz van de Rijksplanologische Dienst sloot hierbij aan. Hij schatte de totale oppervlakte van naar de maatstaven van Mansholt "marginale" cultuurgrond op 250.000 ha en nam aan dat deze goeddeels zouden zijn gelegen in de reeds vermelde "parkgebieden" uit de Tweede nota (9). Nu is er tussen afstoten en moderniseren uiteraard wel een tussenweg mogelijk voor marginale gronden: gewoon doorgaan met de agrarische exploitatie met behoud van de bestaande schaal. Daar is dan — gegeven de ontwikkelingen elders — wel financiële steun voor nodig. Dergelijke steun nu, waartoe al een aanzet bestond in de vorm van schadevergoeding bij beperkingen in de bedrijfsvoering krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965), werd in 1969 voor een *beperkt* deel van het landbouwareaal bepleit door Mansholt (10), Herweijer e.a. (8) en het Landbouwschap (11) en in 1971 door Prillewitz (12). Door Herweijer werden als voorbeelden genoemd: stroomgebied Drentse Aa, Achterhoek, Twente en delen van Zuid-Limburg. Al deze gebieden zijn inmiddels voorgedragen als landschapsreservaat of als landschapspark (voor andere voorbeelden zie bijlage 2).

In 1973 zou de EEG over de brug komen met een financiële maatregel, de zgn. *Bergboerenregeling*, die inhield dat de landbouw ook op een (beperkte hoeveelheid) marginale grond zou kunnen worden voortgezet wanneer dat gewenst wordt geacht in verband met de recreatie en/of het ontbreken van vervangende werkgelegenheid (bv. door het uitblijven van industriële investeringen). De regeling zou niet alleen gelden voor berghellingen, maar ook voor andere gronden met "permanente natuurlijke handicaps". Het

quotum per lidstaat werd vastgesteld op 2,5% van de totale oppervlakte, wat voor Nederland neerkomt op zo'n 100.000 ha (13). Dat is dan de ene helft van de Relatienota. De andere 100.000 ha zullen, geheel in overeenstemming met de filosofie van het Landbouwschap (14), moeten worden *aangekocht* door de natuurbescherming. Het betreft gronden waar, gegeven zekere beperkingen uit natuurbeschermingsoogpunt, zelfs met toepassing van de Bergboerenregeling geen rendabele exploitatie mogelijk is. Vooral dus weer marginale of zelfs submarginale gronden.

Wij kunnen concluderen dat de Relatienota en de NLP-plannen, in plaats van een correctie op het EEG-landbouwbeleid, juist een verlengstuk van dit beleid betekenen. De Relatienota biedt in zekere zin een uitkomst voor gronden waar het landbouwbeleid mee omhoog zit! Van wezenlijke concessies van "landbouw" is dan ook geen sprake en dus al evenmin van een succes voor de natuurbescherming (15).

reacties

Hoe is nu de opstelling van de *natuurbescherming* geweest tegenover bovengenoemde lange-termijn-politiek van schaalvergroting enerzijds en afstoting van arbeidskrachten en gronden anderzijds? Feit is dat de grote natuurbeschermingsorganisaties zich nauwelijks tegen deze structuurpolitiek hebben verzet. Integendeel, zij zagen er een mogelijkheid in om het sterk gereduceerde areaal natuurgebieden weer een beetje uit te breiden. Op een vergadering van de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming in 1965 (dat is drie jaar vóór Mansholt!) verklaarde secretaris drs. R. J. de Wit: "De organisaties op het gebied van natuurbescherming en openluchtrecreatie zijn (. . .) volledig bereid een dergelijk structuurbeleid, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de totstandkoming van goed verkavelde en aan de eisen van de moderne tijd aangepaste landbouwgebieden, *van ganzer harte te steunen* (16; cursivering van ons).

En op een soortgelijke vergadering in 1969, waar ook Mansholt sprak, verklaarde mr. H. P. Gorter, directeur van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten: "Er staat ons een ontwikkeling te wachten die, wanneer zij zich ongecoördineerd voltrekt, een ramp kan betekenen voor ons landschap, maar die daarentegen, wanneer het spel goed wordt gespeeld, *belangrijke winstpunten* kan opleveren voor het Nederlandse leefmilieu" (cursivering van ons). Zelfs wekte de spreker even de indruk de wensen van de natuurbescherming min of meer *ondergeschikt* te maken aan het landbouwstructuurbeleid door te stellen dat met de uitbreiding van natuurgebieden e.d. "een belangrijke bijdrage aan de wensen van de Europese Commissie kan worden geleverd". Voor beide belangen zag hij de ruilverkaveling als geschikt instrument: "Het ruilverkavelingsbeleid dient meer dan tot dusverre te worden afgestemd op het landbouwstructuurbeleid en op het inrichtingsbeleid der landelijke gebieden" (17).

Bijval dus vanuit de natuurbescherming, zij het niet unaniem (18).

Warmere bijval nog kwam uit de hoek van de *bosbouw*. Ook in die kringen zag men om redenen van kostenbesparing veel in schaalvergroting (19),

terwijl er tevens kansen opdoemden voor enerzijds afstoting van marginale produktiegronden (net als voor de landbouw) en anderzijds uitbreiding van areaal (net als voor de natuurbescherming). Bij die uitbreiding dacht men aan ca. 100.000 ha, waarmee men "ook een bijdrage tot de structuurverbetering in de landbouw" dacht te kunnen leveren (20).

Trouwens, ook de centrale *landbouw*organisaties steunden de nieuwe structuurpolitiek. Onder zekere voorwaarden ging het Landbouwschap zowel akkoord met het plan-Mansholt (11) als met de Bergboerenregeling (21). Eén van de voorwaarden was dat uitsluitend *marginale* landbouwgronden uit cultuur zouden worden genomen en dat steunmaatregelen (Bergboerenregeling) geen afbreuk zouden mogen doen aan het sanerings- en ontwikkelingsbeleid. De prijsontwikkeling zou afgestemd moeten blijven op de betere gronden, waar schaalvergroting en afvloeiing onverminderd zouden moeten doorgaan.

Kortom: landbouw, natuurbescherming en bosbouw hadden elkaar rond 1970 gevonden op een aantal hoofdlijnen:

- in het overgrote deel van het landelijk gebied:
 - scheiding van functies (segregatie), d.w.z. opsplitsing in pure landbouwgrond, pure bosbouwgrond en pure natuurgebieden;
 - vergroting van de schaal, d.w.z. streven naar grotere beheerseenheden voor zowel landbouw, bosbouw als natuurbescherming;
- op de marginale gronden:
 - enerzijds afstoting t.b.v. andere bestemmingen (w.o. tweede woningen, bosbouw en natuurbeheer);
 - anderzijds voortzetting van de landbouw met handhaving van de bestaande schaal d.m.v. subsidies

conflicten

Hoe is het, gezien deze eensgezindheid, mogelijk dat de NLP-gedachte vanuit "landbouw" zo slecht is ontvangen? Eén van de redenen is zonder twijfel dat de NLP-nota van 1972 niet was gebleven binnen de marges van de EEG en de Cultuurtechnische Dienst. De nota wilde nl. niet volstaan met het uit cultuur nemen van marginale gronden ("mede tegen de achtergrond van het te voeren structuurbeleid in de landbouw") en met de stichting van enkele landschapsreservaten; ook op de *overige* gronden binnen het NLP zouden "moderne bedrijfsontwikkelingen (. . .) niet mogelijk zijn" (5).

Met de afstoting van marginale gronden ging het Landbouwschap akkoord(!), maar t.a.v. de betere gronden stelde het dat beperking van de bedrijfsontwikkeling alleen mogelijk zou zijn als de desbetreffende gronden zouden worden aangekocht. Zo niet, dan zou CRM "genooddaakt zijn om een aanzienlijke hoeveelheid water in de wijn te doen". Welnu, dat water heeft CRM in de wijn gedaan: de nota van 1975 stelt dat een NLP "een beeld te zien zal geven met aan de ene kant reservaten, zoals landschaps- en weidevogelreservaten, en aan de andere kant gronden bestemd voor *normale agrarische exploitatie*" (p.15, cursivering van ons). In een getallenvoorbeeld (p.24) wordt laatstgenoemde hoeveelheid zelfs gesteld op 50% van de totale in het NLP gelegen cultuurgrond, welk cijfer werd herhaald

door de staatssecretaris van CRM (22). Daarmee lijken de plannen zich goeddeels te hebben gevoegd in het gareel van het landbouwstructuurbeleid.

Er is echter nog een reden voor de gereserveerde opstelling van de landbouworganisaties: het toenemende verzet bij de achterban tegen het landbouwbeleid, dat tot uitbarsting zou komen bij de boerendemonstraties van 1974 (besloten met een grote manifestatie in het Utrechtse stadion Galgenwaard). Een toenemend aantal boeren heeft de grootste moeite het hoofd economisch boven water te houden en voelt zich door het huidige landbouwbeleid in het nauw gedreven. Als we daarbij bedenken dat de problemen zich veelal extra sterk voordoen op de marginale gronden, waar een groot deel van de beoogde NLP-en is gelegen, dan is het zeer goed verklaarbaar dat de plaatselijke boeren zich fel tegen de NLP-plannen hebben verzet: zij zien er nog een extra bedreiging in van hun bestaanszekerheden. Dat de standsorganisaties zich in die situatie van actieve steun aan de NLP-plannen hebben onthouden, is niet onbegrijpelijk.

Wat echter in dit hele conflict onder tafel bleef, is dat de NLP-plannen (zeker in de jongste versie) zeer nauw aansluiten bij hetzelfde structuurbeleid dat door de standsorganisaties krachtig wordt gesteund. Op tal van gronden waar nu "beperkingen" voor worden afgekondigd wil men vanwege de hoge investeringskosten *toch al* geen ingrijpende structuurverbeteringen doorvoeren: men wil ze voor een deel zelfs geheel uit cultuur nemen. Wat dat laatste betreft zijn de boeren met een NLP juist beter af dan zonder!

Dat over deze kant van de zaak door de standsorganisaties in alle talen is gezwezen is weliswaar onjuist, maar niet verwonderlijk: de agressie van de boeren, die nu tegen de natuurbeschermers is gericht, had zich anders wel eens tegen henzelf kunnen keren, net als in 1974. Veelbetekenend in dit verband is dat vanuit "landbouw" nauwelijks gehoor is gegeven aan de herhaalde verzoeken om nu eens precies in kaart te brengen welke gronden men als "marginaal" beschouwt (17, 23). Zolang daarover onduidelijkheid bestaat moet de natuurbescherming de kastanjes uit het vuur halen, blijven de standsorganisaties buiten schot en zien zij zelfs kans hun sedert 1974 tanende aanhang weer te versterken.

Daarmee zitten we middenin het *dilemma* van de NLP-en: moet de natuurbescherming aan deze plannen vasthouden, daarmee fungeren als verlengstuk en "schild" voor het landbouwstructuurbeleid, en zich blootstellen aan een heilloze polarisatie met de boeren? Of doet de natuurbescherming er beter aan de NLP-gedachte te laten varen, zich te concentreren op beleidsombuigingen t.a.v. het *hele* landelijk gebied en daarmee het risico te nemen dat onze mooiste landschappen intussen verloren gaan(24)? Het lijkt niet mogelijk deze vraag te beantwoorden zonder eerst een *globale visie* te ontwikkelen op de toekomst van het landelijk gebied *als geheel*. Om tot een dergelijke visie te komen zullen we ons achtereenvolgens bezighouden met:

1. De ontwikkelingen die het Nederlandse landschap bedreigen (en de te verwachten invloed van de NLP-plannen op die ontwikkelingen).
2. Voordelen en risico's van de NLP-plannen.
3. Mogelijkheden voor ombuiging van de bedreigende ontwikkelingen, m.n. in de landbouw (en de mogelijke rol van NLP-en daarbij).

4 bedreigende ontwikkelingen

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen die het landelijk gebied bedreigen en gaan daarbij na in hoeverre NLP-en een rol zouden kunnen spelen bij het ombuigen van die ontwikkelingen. Alvorens meer specifiek op de verschillende ontwikkelingen in te gaan eerst enkele algemene opmerkingen.

Om te beginnen moeten we bedenken dat via de Relatienota en de NLP-nota hoogstens 8% van het Nederlandse cultuurlandschap zal worden veiliggesteld. Dit betekent dat de NLP-en (in de zin van beschermde gebieden) nauwelijks een effectief middel *kunnen* zijn om bedoelde ontwikkelingen in het landelijk gebied over het geheel genomen af te remmen; zij kunnen dat hooguit plaatselijk doen. Deze beperking geldt trouwens voor *elk* landschapsbeheer dat werkt via vorming van reservaten. Men begint — om zo te zeggen — aan de verkeerde kant: niet bij de ontwikkelingen zelf, maar bij enkele gebieden waar deze zich zullen voordoen. Een vergelijking dringt zich op met de monumentenzorg, waar de laatste tijd steeds vaker valt te beluisteren dat behoud van geïsoleerde monumenten (of zelfs van beschermde stads- en dorpsgezichten) eigenlijk maar weinig betekenis heeft zolang daaromheen de ongewenste stedenbouwkundige ontwikkelingen gewoon doorgaan (32).

Behalve dat het onwaarschijnlijk is dat door de stichting van reservaten (of beschermde stadsgezichten) de ongewenste ontwikkelingen ook daarbuiten worden afgeremd, is het denkbaar dat ze er juist door worden versneld. Zo zal er bv. gemakkelijk van worden uitgegaan dat gebieden die géén NLP-status hebben gekregen dan ook wel niet zo waardevol zullen zijn (met alle risico's van dien). In dat geval heeft men de problemen alleen maar verplaatst. Ook de monumentenzorg heeft met dit effect te kampen, reden waarom soms nog op de valreep moet worden geprobeerd een pand op de monumentenlijst te krijgen. Dit soort misverstanden wordt sterk in de hand gewerkt door uitlatingen (nota bene van een CRM-ambtenaar) als zou het streefdoel van 200.000 ha uit de Relatienota — grotendeels gedictieerd door het landbouwstructuurbeleid en door financiële beperkingen — in werkelijkheid de uitkomst zijn van een wetenschappelijke inventarisatie (33). Alsof men zich over de resterende 2.300.000 ha niet druk zou hoeven te maken!

Tot wat voor averechtse gevolgen een en ander kan leiden is misschien het best te illustreren aan het voorbeeld van de wegenbouw (of aan andere "lijnvormige" projecten, zoals hoogspanningsleidingen). Wordt een NLP gesitueerd op het tracé van een reeds geplande weg (of leiding), dan is het niet uitgesloten dat het tracé van de weg (leiding) zodanig wordt verlegd dat het niet door maar langs het NLP komt te liggen. Met een dergelijke oplossing zou dan wel het NLP beter af zijn, maar het landschap als geheel misschien juist slechter; er komt immers niet minder weglengte bij, maar juist meer.

Toch mogen dit soort risico's nog geen reden zijn om stichting van NLP-en af te wijzen. Moeilijker wordt het echter wanneer er een *directe samen-*

hang lijkt te bestaan tussen afremming van bepaalde ontwikkelingen in beschermde gebieden en bevordering van diezelfde ontwikkelingen elders. Dat nu lijkt te gelden voor de landbouw, zoals kan worden geïllustreerd aan het volgende.

Om te beginnen impliceren de maatregelen uit de Relatienota dat op een deel van de cultuurgrond cultuurtechnische investeringen worden nagelaten. De gelden die daarmee vrijkomen kunnen gemakkelijk worden gebruikt voor extra investeringen elders. Maar dat is niet het enige. Eén van de belangrijkste argumenten die men kan aanvoeren tegen verdergaande intensivering in de landbouw is het bestaan van grote structurele overschotten (m.n. in de zuivel- en vleesproductie). Dit argument nu wordt geheel of ten dele weggenomen door beëindiging of extensivering van de productie op een deel van de cultuurgrond (hetgeen de bedoeling is van de Relatienota). Stichting van NLP-en lijkt zo ruimte te gaan scheppen voor een nog sterkere intensivering van de landbouw elders, bv. door verhoogd kunstmestgebruik of door intensieve veehouderij. Zo bezien zou elke winst aan *natuur*gebied wel eens dubbel en dwars teniet kunnen worden gedaan door een verarming van natuur en landschap op de *cultuur*gronden.

De Relatienota lijkt trouwens mede *bedoeld* ter versterking van de landbouwkundige ontwikkelingen buiten de Relatienota-gebieden. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Landbouwbegroting voor 1977 zal de Relatienota met voorrang worden toegepast in "ruilverkavelingen in voorbereiding die dreigen te stagneren . . ." (p. 86), terwijl het Jaarverslag 1975 van de Cultuurtechnische Dienst opmerkt dat "de mogelijkheden weergegeven in de eerder genoemde Relatienota de kans op uitvoering in het kader van de ruilverkavelingswet voor minstens een deel van deze gebieden vergroot . . ." (p. 10). De Centrale Cultuurtechnische Commissie tenslotte ziet in de Relatienota kansen "om het uitvoeringsprogramma van 40.000 ha per jaar te kunnen verwezenlijken" (34). Vermoedelijk hoopt men via de Relatienota dwarsliggende boeren en natuurbeschermers te bewegen hun verzet op te geven: de Relatienota als smeermiddel die de vastlopende ruilverkavelingsmachine weer op gang moet brengen.

Ook in juridische zin, met name door de gekozen wijze van financiering, lijkt er in de Relatienota een directe koppeling te zijn gelegd tussen afremming van bepaalde ontwikkelingen in beschermde gebieden en voortgang van die ontwikkelingen elders. Zoals bekend wordt in de milieuhygiëne uitgegaan van het principe "de vervuiler betaalt", hetgeen betekent dat vervuiling moet worden voorkomen of bestreden op kosten van de veroorzaker. Maar vatten we aantasting van natuur en landschap op als een vorm van vervuiling, dan huldigt de Relatienota een heel ander principe: "de niet-vervuiler krijgt een vergoeding".

Men stelle zich voor dat dit principe in de milieuhygiëne zou worden toegepast. Dat zou er bv. op neerkomen dat alle industrieën toestemming krijgen hun vervuiling op te voeren, behalve die in speciaal aan te wijzen gebieden, waar dan voor de opgelegde "beperkingen" schadevergoedingen worden uitgekeerd door het Ministerie van Milieuhygiëne! Het contrast is duidelijk: in de milieuhygiëne wordt milieu-aantasting aangemerkt als schadelijk gedrag, waarop verboden en heffingen staan die de producent dwingen

zijn produktieproces te herzien; in het landschapsbeheer daarentegen wordt aantasting van het milieu (door de landbouw) aangemerkt als legitiem gedrag, waarop geen verbod of heffing staat (soms zelfs een subsidie), zodat het produktieproces onverlet blijft. Sterker nog, de gangbare produktiewijze wordt tot *norm* verheven, want *niet degene die het landschap aantast, maar degene die het in stand wil houden moet geld op tafel leggen* (35).

In dit licht gezien betekent de Relatienota:

- 1) sanctionering van de huidige landbouwkundige ontwikkelingen en van het huidige landbouwbeleid;
- 2) invoering van een soort recht op cultuurtechnische werken (aantasting moet worden vergoed);
- 3) ontkenning van de bestaansrechten van de "collectieve goederen" flora, fauna en landschap (aantasting hoeft niet te worden vergoed).

Men kan, zo gezien, gerust spreken van een principiële nederlaag voor de natuurbescherming (36).

Nu zou de schade in de praktijk nog wel meevallen als de uitzonderingsgebieden een flink areaal zouden beslaan. Maar we zagen al dat het om slechts 8% van de cultuurgrond gaat en zowel de minister van Landbouw (37) als de staatssecretaris van CRM (22) hebben verklaard dat het daarbij zal blijven. Een topambtenaar van CRM verklaarde zelfs expliciet: "de rest moet dan maar optimale landbouw worden" (38). Hooguit zouden we nog iets kunnen verwachten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplannen), maar ook daarover kunnen we niet erg optimistisch zijn. De minister van Landbouw merkte al op dat het precedent van de Relatienota ook in de planologische sfeer de juridische basis voor schadevergoedingen bij opgelegde beperkingen sterk heeft verbeterd, waardoor het voor gemeenten een kostbare zaak zal worden om in bestemmingsplannen t.a.v. de landbouw nog beperkende voorschriften op te nemen (37). Het is zelfs maar de vraag of de 8% wel zal worden gehaald. De Relatienota heeft immers niet de *aantasting* van natuur en landschap duurdert gemaakt, maar de *instandhouding*. Overheidsbezuinigingen zullen daardoor al snel afbreuk doen aan de 8%. Vermoedelijk is dit afkalvingsproces al begonnen (39).

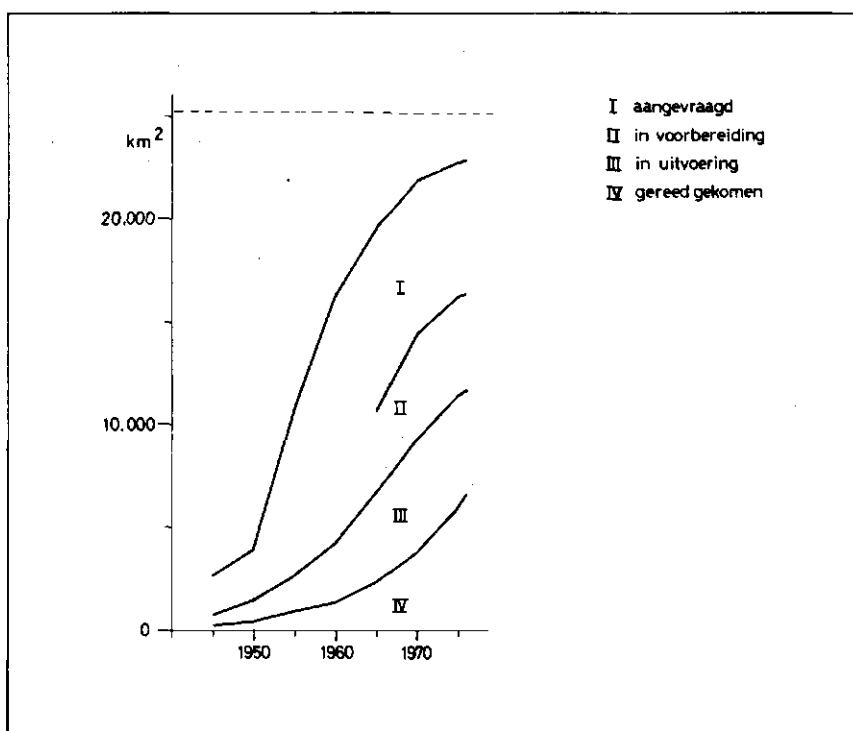
Resumerend: zowel landbouweconomisch (overschotten), procedureel (ruilverkavelingsprogramma), juridisch als financieel is er genoeg reden voor een negatief oordeel over de betekenis van Relatie- en NLP-nota voor de talrijke gebieden die niet direct onder deze nota's zullen vallen (40).

Nu kan men tegenwerpen dat deze nota's toch in ieder geval veiligstelling kunnen betekenen voor de gebieden die er wel rechtstreeks onder zullen vallen, en dat is dan tenminste iets. Inderdaad lijkt het van belang om de plannen vooral te toetsen op hun betekenis voor de gebieden waarvoor ze primair zijn bedoeld. Wij zullen dat met name doen voor de NLP-nota. Daartoe gaan we wat meer gedetailleerd in op de verschillende ontwikkelingen die natuur en landschap bedreigen en proberen daarbij telkens vast te stellen welke garanties de NLP-nota biedt om deze ontwikkelingen uit de NLP-en te weren. Een belangrijke opmerking vooraf: we spreken ons in dit stadium niet uit over de *voordelen* van de verschillende ontwikkelingen, maar letten alleen op hun (nadelige) effecten op natuur en landschap.

1. ontwikkelingen in de landbouw

Het kan niet genoeg worden gezegd: de grootste bedreiging van natuur en landschap in Nederland wordt gevormd door de ontwikkelingen in de landbouw. Deze hebben weinig te maken met vrije beslissingen van individuele boeren, maar zeer veel met economische dwang, voortvloeiend uit structurele veranderingen in onze economie en uit het nationale en EEG-landbouwbeleid.

Van dat landbouwbeleid — dat er paradoxaal genoeg op is gericht dat de individuele boer elk jaar zijn produktie verhoogt, maar alle boeren samen niet of nauwelijks — luiden de sleutelwoorden: schaalvergroting, mechanisering, intensivering, afstoting van arbeid en afstoting van grond. Eén van de voornaamste instrumenten, eufemistisch "ruilverkaveling" geheten, is er vooral op gericht het land aan te passen aan het gebruik van machines. De gevolgen voor natuur en landschap zijn ruïneus: gronden worden geëgaliseerd, houtwallen geslecht, sloten gedempt en rechtgetrokken, percelen vergroot en gestandaardiseerd, grondwaterpeilen verlaagd en genivelleerd, boerderijen afgebroken, nieuwe standaardboerderijen gebouwd, wegen aangelegd en verbreed en nog veel meer. Kortom, vrijwel iedere landschappelijke afwisseling verdwijnt, biotopen van planten en dieren worden vernietigd en praktisch alles wordt gestandaardiseerd. Wat



Ruilverkaveling in opmars: aangevraagd voor het overgrote deel, voltooid of in uitvoering voor bijna de helft van het Nederlandse landbouwareaal (cumulatieve weergave). (Naar gegevens uit jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst).

na deze nivellering overblijft kan misschien best worden omschreven als een landschappelijke Bijlmermeer.

De ontwikkelingen voltrekken zich — al is er momenteel enige vertraging — in hoog tempo. De totale hoeveelheid grond die per jaar een dergelijke gedaantewisseling ondergaat bedraagt 40.000 ha. Dat is in één jaar 9000 ha méér dan het totale bezit van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, opgebouwd in zeventig jaar! Zo bezien voert Natuurmonumenten een vrijwel hopeloze strijd. Voor de komende decennia staat nog 1.130.000 ha op het landinrichtingsprogramma en daaraan moeten nog worden toegevoegd de soms nauwelijks minder ingrijpende cultuurtechnische werken van gemeenten, waterschappen en particulieren (overigens vaak sterk door de rijksoverheid gesubsidieerd) en de maatregelen gericht op intensivering: gebruik van kunstmest, krachtvoer en bestrijdingsmiddelen, uitbreiding van de bio-industrie, scheuren van grasland gevolgd door her-inzaai met een minimaal aantal hoog-productieve soorten etc.

Overigens wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe vorm van landinrichting met een minder eenzijdig-agrarische doelstelling. Daartoe verscheen begin 1976 de Interimnota Landinrichtingswet (die we de "vierde groene nota" zouden kunnen noemen), waarin wordt voorgesteld om *naast* de ruilverkaveling de figuur van de "herinrichting" te introduceren (41). Herinrichting zou het o.m. mogelijk moeten maken om meer dan het huidige maximum van 5% van de (waarde van de) grond te onteigenen t.b.v. niet-agrarische doelstellingen. Het is maar de vraag of dit veel verbetering zal geven: ook in dit geval zal immers schaalvergroting en segregatie optreden. Bovendien is het zeer wel mogelijk dat een aanzienlijk deel van de vrijkomende grond niet wordt gebruikt voor bos- of natuurbouw, maar voor bouw van wegen of tweede woningen. Tekenend in dit verband is een suggestie van de grote voorvechter van de landinrichting ir. S. Herweijer: "bossen planten waarin later eventueel ook woningen kunnen worden gebouwd" (42).

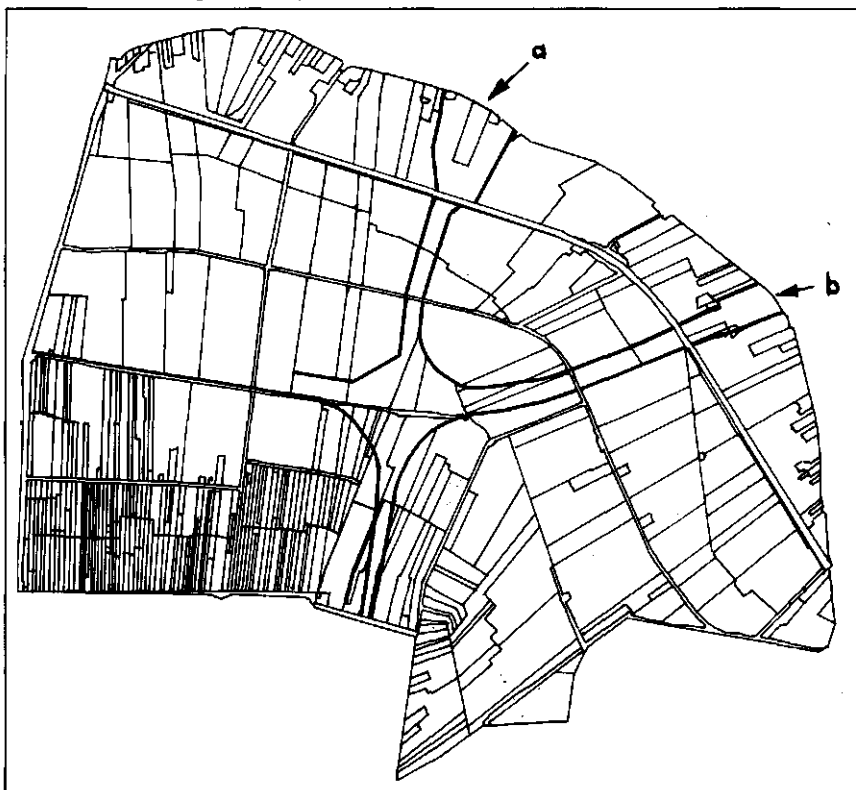
In hoeverre levert nu de NLP-nota een wapen om ongewenste ontwikkelingen uit de NLP-en te weren? Er is alle reden om deze vraag te stellen, want in 14 van de 17 potentiële NLP-en is sprake van één of meer ruilverkavelingen in voorbereiding of in uitvoering. Wij zagen al dat het oorspronkelijke voornemen (in de nota van 1972) om de NLP-en *geheel* te vrijwaren voor ingrijpende structuurverandering is losgelaten in de nota van 1975: in een getallenvoorbeeld gaat het nog slechts om de helft van de cultuurgrond in een NLP. De kans op een dergelijke herstructurering wordt zonder twijfel vergroot doordat realisering van een NLP in vele gevallen niet eens *mogelijk* zal zijn zonder een of andere vorm van ruilverkaveling of landinrichting. Met name geldt dat wanneer men veel grond wil aankopen t.b.v. reservaatvorming: ruilverkaveling en (binnenkort) landinrichting zijn in dat geval de enige instrumenten om aanzienlijke hoeveelheden grond "mobiel" te maken (d.w.z. te onteigenen) en een andere bestemming te geven. Het is dan ook niet toevallig dat in elk van de vijf "proefgebieden NLP-en" één of meer ruilverkavelingen in voorbereiding zijn.

We kunnen concluderen dat ongewenste landbouwkundige ontwikkelingen weliswaar uit gedeelten van de NLP-en zullen worden geweerd (overigens zonder dat van een concessie van "landbouw" sprake hoeft te zijn), maar in andere delen mogelijk blijven en zelfs waarschijnlijk zijn.

2. wegebouw

Ruilverkaveling gaat, zoals we zagen, steeds gepaard met wegebouw. Vaak gaat het daarbij niet alleen om landbouwontsluitingswegen, maar ook om rijks- en secundaire wegen; dat gold bv. voor ca. 40% van de 1973 in uitvoering of voorbereiding zijnde ruilverkavelingen (43). Die samenhang is allerm minst toevallig, want vaststelling van het volgordeschema voor ruilverkavelingen gebeurt mede op basis van wegenplannen (het komt zelfs voor dat een ruilverkaveling niet wordt aangevraagd voor de landbouw maar voor de wegebouw!). Volgens Herweijer en Denig (42) zou uitvoering van het rijkswegenplan niet eens mogelijk zijn zonder het instrument van de ruilverkaveling.

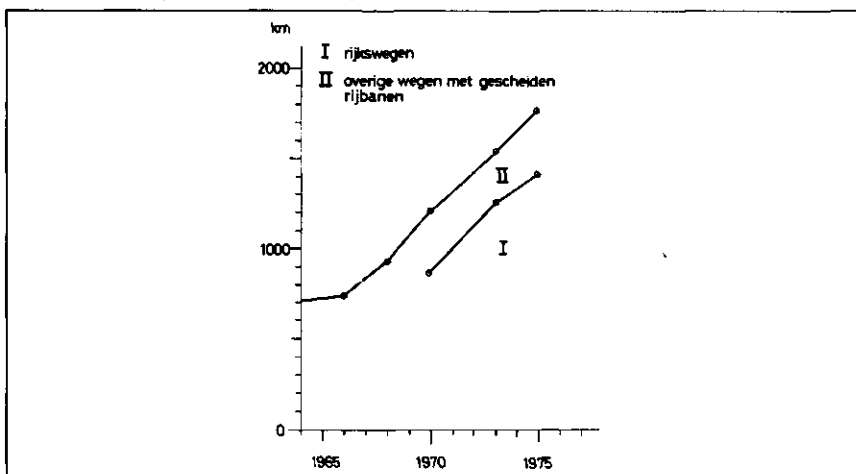
De meest spectaculaire bedreiging voor het landschap wordt zonder twijfel gevormd door de rijkswegen met 4 of meer rijstroken. Maar ook provinciale secundaire en zelfs tertiaire wegen worden soms met 4 rijstroken uitgerust. Elk jaar wordt het (verharde) wegennet uitgebreid met zo'n 4000 km. Naast *nieuwbouw* is er dan ook nog de *verzwaring* van wegen: autowegen worden verbreed, zandwegen verhard (en dan meestal gelijk maar verbreed tot 5 meter, anders geeft de provincie geen subsidie). De komende decennia



Raadselachtige perceelsgrenzen in de ruilverkaveling Zwammerdam in het Groene Hart: wie goed kijkt ontwaart de contouren van een toekomstig kruispunt van Rijkswegen (a = RW 3, b = RW 11). Ruilverkaveling staat hier vooral in dienst van de wegebouw. (Naar het jaarverslag 1971 van de Cultuurtechnische Dienst).

wil de regering het autowegennet uitbreiden van 1600 km tot 3000 km. Dat is bijna een verdubbeling (44).

Vele van de schadelijke gevolgen van wegenbouw zijn bekend: onveiligheid voor mensen en fauna, aantasting en fragmentatie van natuurgebieden en cultuurlandschappen, geluidshinder etc. Minder bekend is dat een drukke verkeersweg de weidevogelpopulatie tot op meer dan een kilometer afstand kan aantasten (46). Bepaald desastreus is wegenbouw voor de weinige "stiltegebieden" die ons nog resten. Van het totaal van 15.320 ha in de provincie Utrecht die in 1950 op meer dan een km van een verharde weg, woningcomplex of spoorweg was gelegen, was in 1967 nog maar 3.140 ha over, ofwel 20% (47).



Wegenbouw: nog steeds geen matiging. De totale lengte aan wegen met gescheiden rijbanen buiten de bebouwde kom. (Naar gegevens uit Statistische Zakboeken van het CBS en uit begrotingen van het Rijkswegenfonds).

Hoe is nu, voor wat betreft de wegenbouw, de positie van de NLP-en? Daarover kunnen we nauwelijks gerust zijn, want blijkens een overzicht uit 1975 (43) zijn er op een totaal van zeventien voorgestelde NLP-en in veertien één of meer rijks- of secundaire wegen geprojecteerd. Wie de nota erop naleest vindt geen enkele concrete uitspraak waarmee deze wegenbouw effectief kan worden tegengegaan. Men komt niet verder dan "een zorgvuldige toetsing en begeleiding van ontwikkelingen op het gebied van de technische infrastructuur" (p. 16). In de commissie die de nota opstelde zit overigens niet eens een vertegenwoordiger van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3. woningbouw

In termen van ruimtebeslag vormt de woningbouw de grootste "slokop" van landelijk gebied: ieder jaar zo'n 4000 ha (45). Voorlopig zal deze expansie nog wel doorgaan. Zo zullen volgens de Verstedelijkingsnota vóór 1990 nog ca. 900.000 woningen moeten verrijzen buiten de bestaande kernen,

o.a. in en langs de rand van het Groene Hart van Holland. In totaal zal dat nog zo'n 40.000 ha landelijk gebied kosten (48).

Grote aantallen mensen verlaten de stad, enerzijds vanwege hogere woon-eisen, anderzijds vanwege de langdurige schrikbarende verwaarlozing van de woonfunctie van de stad. Een deel van deze overloop wordt gekanaliseerd naar groeikernen als Purmerend en Zoetermeer. Gevolg: torenflats bederven tot kilometers in de omtrek het open weidelandschap. Niet minder ernstig zijn de gevolgen van de "overloop" naar de dorpen (suburbanisatie) en van het verschijnsel tweede woning, waarmee grote stukken groene ruimte bezig zijn dicht te slibben. Behalve in directe landschapsaantasting resulteert de overloop bovendien in een enorme toename van het woon-werkverkeer, wegenbouw etc. Deels komt dat doordat de overheid weliswaar de woningbouw vrij goed kan sturen, maar de werkgelegenheid niet of nauwelijks.

Om te terug te keren tot de NLP-en: die vormen vanzelfsprekend ideaal terrein voor investeringen in de bouw van (tweede) woningen. We hoeven maar te denken aan de Tweede nota, die door het Groene Hart te bestem-pelen tot "centrale open ruimte" de woningbouw aldaar niet heeft afge-reemd maar eerder gestimuleerd. Zelfs als we groeikernen en tweede wo-ningen buiten beschouwing laten, valt te constateren dat in 8 van de 17 potentiële NLP-en de bevolking gedurende de periode 1961 tot 1971 sneller groeide dan het gemiddelde voor Nederland (zie tabel).

De toename van het aantal inwoners in de periode 1-1-1961 tot 1-1-1971 (1961 = 100) in de door Van Rijkevorsel (4) voorgestelde nationale landschapsparken (groeikernen en tweede woningen niet meegerekend). Het overeenkomstige groeicijfer voor geheel Nederland bedroeg 113,5.

1. Texel	107,5	10. Veluwemassief	128,4
2. Terschelling	120,5	11. Kromme-Rijng gebied	126,4
3. Ameland	115,6	12. Vechtstreek	133,1
4. ZW-Friesland	99,2	13. Waterland	132,0
5. ZW-Drenthe	101,4	14. Den Haag-Leiden	108,6
6. NW-Overijssel	104,0	15. Vijfheerenlanden	128,3
7. Twente	113,8	16. Tilburg-Best	121,5
8. Winterswijk	113,3	17. Mergelland	112,0
8. Graafschap	113,0		

Welke instrumenten biedt de NLP-nota om dergelijke ontwikkelingen tegen te gaan? Er wordt alleen vermeld dat aan woningbouw "bijzondere voorwaarden" moeten worden verbonden, maar welke die zijn wordt niet aangegeven. Wel is duidelijk dat de nota op gespannen voet staat met de later verschenen Verstedelijkingsnota, waarin een sterke uitbreiding is voorzien van de groeigemeenten Purmerend en Houten, beide gelegen aan de rand van een voorgesteld NLP.

4. recreatie

Behalve mensen die de stad verlaten om buiten te gaan *wonen* is er een nog veel grotere groep die de stad nu en dan verlaat om buiten te *recreëren*, hetzij voor één dag (dagrecreatie), hetzij voor langere tijd (verblijfsrecreatie). Beide vormen van recreatie bezorgen, behalve ontspanning aan de recreant, ook schade aan natuur en landschap. De dagrecrea-

tie geeft, o.m. door verkeersstromen, een sterke rustverstoring in stille gebieden (terwijl een bepaalde categorie recreanten juist voor die stilte komt). Voor de verblijfsrecreatie geldt dit in mindere mate, maar deze gaat gepaard met een sterk ruimtebeslag in de vorm van jachthavens, complexen stacaravans, vakantiehuizen etc. (al wordt er dan vaak moeite gedaan het effect door "schaamgroen" te beperken). Naast dit ruimtebeslag t.b.v. voorzieningen blijven ook de activiteiten van de recreanten zelf niet zonder gevolgen: verstoring van vogels, plukken en plattrappen van vegetatie etc.

Overigens zinkt dit laatste effect volgens botanici (49) in het niet bij de gevolgen van stede-, water- en landbouwkundige ontwikkelingen (vooral de laatste): zij schatten de schade daarvan meer dan tien maal zo hoog als die van recreanten. (Een gegeven dat de overheid niet verhindert om een recreant die een beschermde plantesoort plukt te beboeten en tegelijk de Cultuurtechnische Dienst, die door ontwatering complete velden beschermde plantesoorten laat verdwijnen, te subsidiëren.)

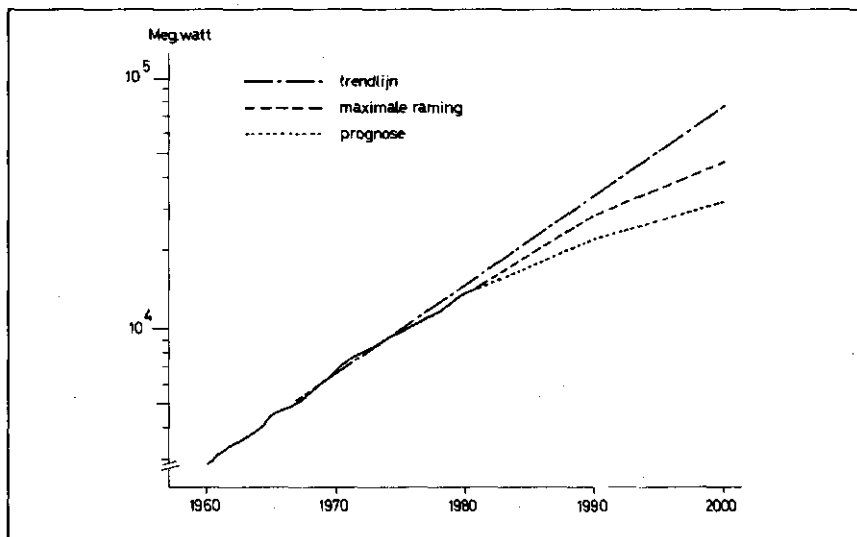
De laatste decennia is de recreatie, zoals bekend, enorm toegenomen. Alleen al voor de verblijfsrecreatie (excl. hotels) nam de capaciteit van de voorzieningen tussen 1963 en 1974 toe van 540.000 tot 1.285.000 slaapplekken (50). Ieder jaar wordt zo'n 2500 ha grond voor de recreatie in gebruik genomen (45). Dit soort ontwikkelingen zal nog wel enige tijd doorgaan, temeer omdat projectontwikkelaars, pensioenfondsen en beleggingsmaatschappijen steeds meer brood zien in de verblijfsrecreatie.

Hoe is in dit verband de positie van de NLP-en? Vanzelfsprekend zijn deze niet bedoeld om de recreatie af te remmen, maar eerder om die te stimuleren, of althans op te vangen. Stichting van de parken gebeurt immers "met name ook ten behoeve van de zich recreërende mens". Zo wil de nota bv. op staatskosten bezoekerscentra laten inrichten.

Maar in hoeverre kunnen *ongewenste* ontwikkelingen op recreatiegebied worden tegengegaan? Er is alle reden om die vraag te stellen omdat alleen al de *status* van NLP invasies van toeristen annex investeringen kan oproepen. De nota is op dit punt zeer vaag: de recreatie mag zich verder ontwikkelen mits "afgestemd op het karakter van het park" (wat dat dan ook moge zijn); verder is er sprake van een "aangepaste" recreatieve voorzieningsstructuur en een "doordacht" verkeersontsluitingssysteem (lees: wegebouw). Ook in dit opzicht blijft er in de NLP-en van alles mogelijk.

5. winning energie/grondstoffen/water

Geen enkele samenleving, en zeker niet een industriële, kan het stellen zonder gebruik van energie, grondstoffen en water. Wij kunnen daarbij vier fasen onderscheiden: exploratie, winning, transport en opslag. Reeds in de exploratie-, maar vooral in de *winningsfase* kan ernstige schade optreden aan natuur en landschap. Daarbij denken we allereerst aan gas- en olieboringen en aan ontgrondingen. Maar ook de waterwinning noopt tot verontrusting. In steeds meer natuurgebieden raakt het (zoete) grondwater uitgeput. Om die uitputting tegen te gaan gaat men bv. in de duinen over tot infiltratie met rivierwater. Maar daarmee ontstaat een nieuw probleem, want het vuile rivierwater tast bodem en vegetatie aan. De botanicus Londo concludeerde zelfs: "infiltreren is nivelleren" (51). Tegen 2000 wil de



Stijgend energieverbruik: de capaciteit van het Nederlandse elektriciteitsnet tot 2000. N.B.: de schaal is logaritmisch, dus de curven lopen in werkelijkheid veel steiler. (Bron: Structuurschema Elektriciteitsvoorziening).

regering een verdubbeling van het aantal lokaties voor winning en opslag van water (52).

Wat betreft de ontgroningen: de afgraving van onze laatste resten hoogveen in Brabant, Overijssel en Drenthe is nog altijd niet stopgezet. Tegelijk liggen er claims van de industrie van 85 ha grind, 100 ha beton- en metselzand en 700 ha ophoogzand . . . per jaar! (53) *Oorzaak* van deze ontgroningen zijn vooral wegen- en woningbouw. *Gevolg* is vaak dat op het afgegraven terrein ook nog een recreatieproject (bv. speelvijver en bungalows) wordt gerealiseerd. Een goed voorbeeld van waar wegenbouw toe kan leiden! Waaruit overigens weer blijkt dat niet alleen in de natuur, maar ook in de maatschappij alles met alles samenhangt.

Wat de *transportfase* betreft brengen vooral hoogspanningslijnen en buisleidingstraten (niet zelden dwars door natuurgebieden) veel schade toe aan natuur en landschap. Zo schat een rapport van het RIN het aantal draadslachtoffers onder de vogels op een miljoen per jaar. Daaronder zijn zeldzame soorten als purperreiger, aalscholver en lepelaar, alsmede ca. 30% van de Nederlandse populatie grutto's (54). Voor de komende decennia staan nog zo'n 1000 km hoogspanningslijnen en 32 elektriciteitscentrales op het programma (55).

Zijn de NLP-en veilig voor dergelijke ontwikkelingen? Wat de hoogspanningslijnen betreft: er zijn grote trajecten gepland door de Veluwe en de Achterhoek. De NLP-nota spreekt in dit verband wel van "toetsing" en "begeleiding", maar niet van afwijzing. Tevergeefs zoekt men in de nota naar uitspraken tegen energie- en waterwinning: geen houvast dus om gasboringen te weren van Ameland of infiltratie van de Veluwe. Trouwens, zelfs in het nationaal park de Kennemerduinen vindt waterwinning (en infiltratie) plaats. Duidelijker is de nota over ontgron-

dingen: mits "afgestemd op het karakter van het gebied" zullen die wel mogen plaatsvinden. Deze zinsnede is al voortvarend aangegrepen door GS van Limburg bij de discussie over ontmerging van een deel van Mergelland (56).

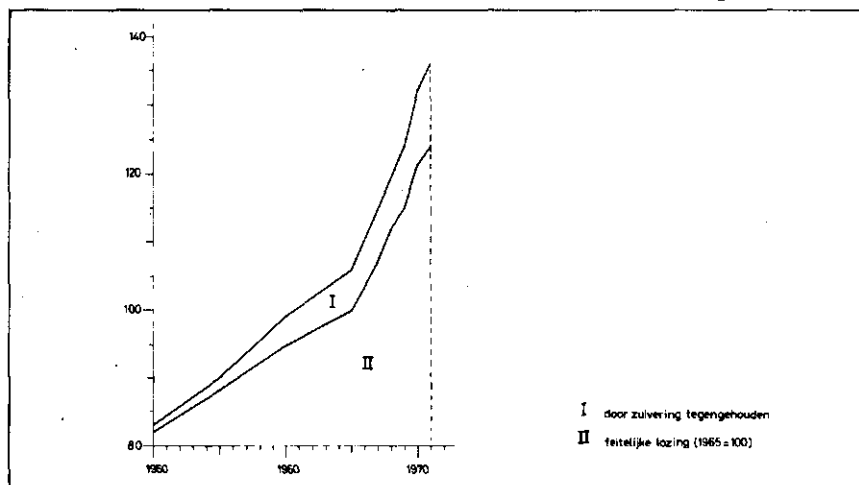
6. vervuiling

Wat de vervuiling betreft werd nog kort geleden optimistisch gedaan: de lucht in de Rijnmond werd schoner en het oppervlaktewater zou over een jaar of tien zijn gesaneerd. Voorbarig optimisme, want berekend is dat in verband met de verwachte omschakeling van aardgas op olie en steenkool de luchtvervuiling binnenkort weer zal gaan toenemen en niveaus zal bereiken die in Nederland nog nooit zijn voorgekomen (57).

Ook wat betreft het oppervlaktewater kunnen we weinig optimistisch zijn. Zuiveringsinstallaties maken het water lang niet zo schoon als het vroeger was, zelfs niet als ze zijn uitgerust met een derde, anti-fosfaatrap. Zware metalen kunnen weliswaar in principe uit het water worden verwijderd, maar als dat gebeurt maken ze het zuiveringsslib vaak onbruikbaar voor bemestingsdoeleinden. Minstens zo problematisch is de thermische vervuiling, die mede oorzaak is van de alarmerende toename van het aantal botulisme-gevallen en die met het aantal energiecentrales e.d. zeker zal gaan toenemen. Tenzij we zouden kiezen voor het alternatief: landschaps-ontsierende koeltorens.

In de NLP-nota zoekt men tevergeefs naar uitspraken over vervuiling. Toch was een passage hierover niet overbodig geweest: ook al liggen de meeste voorgestelde NLP-en niet dicht bij de grote centra van luchtvervuiling, zij kunnen er wel degelijk de gevolgen van ondervinden. Zo moet de verarming van de korstmossenflora van de Veluwe worden teruggevoerd op luchtvervuiling in heel andere gebieden: Rijnmond en Ruhrgebied (58).

En wat de watervervuiling betreft liggen er ook *binnen* de NLP-en (mest-overschotten bio-industrie) risico's van toenemende vervuiling.



Watervervuiling door afbreekbare organische stoffen; ondanks toenemende zuivering blijft de vervuiling stijgen. (Bron: CBS, 75 Jaar Statistiek van Nederland).

7. industriële ontwikkeling

Ook als we afzien van waterverbruik, vervuiling e.d., betekent industriële groei een bedreiging van natuur en landschap. Niet alleen door het directe ruimtebeslag (tussen 1968 en 1975 toegenomen met 5400 ha ofwel 23% (45)), maar vooral door de indirecte gevolgen: stimulering van wegenbouw, aanleg van transportleidingen, bouw van energiecentrales, verplaatsing van woningen (uit veiligheidsoverwegingen) etc. Nog steeds zijn er plannen voor verdere industriële groei: Eemshaven, Sloegebied, Hoogovens, Moerdijk en zelfs de Noordzee. In totaal is er in (ontwerp-)bestemmingsplannen nog tenminste 19.000 ha gereserveerd als bedrijfsterrein (59).

De NLP-nota laat zich over industriële vestiging in het geheel niet uit. Opvallend, omdat de nota van 1972 dat wel had gedaan, nl. in afwijzende zin.

8. militaire oefeningen

Met de recreatie en de waterwinning is defensie de belangrijkste gebruiker van natuurgebieden: het is juist daar dat tank- en schietoefeningen bij voorkeur worden gehouden, met alle gevolgen voor rust, bodem en vegetatie. Straaljagers verscheuren de stilte van de Veluwe tot op de Waddeneilanden. Ook de burgerluchtvaart weet er trouwens raad mee. Er zijn dagen dat iedere 3 minuten een vliegtuig raast over Spaarnwoude en het Amsterdamse Bos, gebieden waar de gemeente Amsterdam zijn bevolking heenstuurt om verpozing te zoeken.

De NLP-nota zwijgt over geluidshinder en militaire oefeningen in alle talen, laat staan dat houvast wordt geboden om dergelijke oefeningen tegen te gaan. De Waddeneilanden misschien daargelaten, lijkt het dan ook niet aannemelijk dat straks de militaire oefeningen in en boven de NLP-en (bv. de Veluwe) drastisch zullen worden verminderd. Plaatselijk zullen ze misschien zelfs toenemen.

een tussenbalans

Na bovenstaand overzicht zijn we in staat tot een nadere oordeelsvorming over de NLP-plannen.

Hebben we aan het begin van dit hoofdstuk al geconcludeerd dat de betekenis van deze plannen, althans in de beoogde opzet, voor de toekomst van het *landelijk gebied als geheel* zeer beperkt is (en in bepaalde opzichten zelfs negatief), nu moeten we vaststellen dat de plannen bovendien nauwelijks garanties bieden voor de *parkgebieden zelf*.

Voor zover de plannen wel instrumenten bevatten om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, moet dan nog worden bedacht dat de maatregelen (behalve misschien die welke zijn aangekondigd in de Relatienota) in vele gevallen wel eens te laat zouden kunnen komen. De voorbereidingstijd voor de inrichting van de eerste NLP-en wordt door Van Rijckevorsel van het Ministerie van CRM geschat op 10 jaar. Aan zijn geruststellende toevoeging dat intussen alvast in rijkswegen- en structuurplannen rekening kan worden gehouden met de NLP-en (60) kan slechts beperkte betekenis worden gehecht omdat, afgezien van de vijf proefgebieden, nog niet bekend is waar de NLP-en komen te liggen: daarover moet immers juist in

die 10 jaar worden beslist (het lijstje van 17 NLP-en uit de nota is nog geheel vrijblijvend).

Alleen al vanwege de tijdsfactor is er derhalve een reële mogelijkheid dat de planologische ontwikkelingen zich niet zullen aanpassen bij de NLP-plannen, maar juist omgekeerd. Een dergelijke gang van zaken ligt temeer voor de hand vanwege een verontrustende passage in de nota over de *selectiecriteria* voor NLP-en. Daarbij wil men weliswaar letten op natuur- en cultuurhistorische kwaliteiten, maar ook moet men "zich de vraag stellen of er ontwikkelingen (. . .) te verwachten zijn die niet in overeenstemming kunnen worden gebracht met de doelstellingen die in een NLP voor ogen staan" (p. 13). Deze zinsnede komt erop neer dat, terwijl NLP-en primair zijn bedoeld om onze mooiste landschappen te beschermen tegen bedreigende ontwikkelingen, de plannenmakers in tweede instantie weer voor die bedreigingen op de vlucht slaan (61). NLP-en dreigen zo te worden uitgebannen naar de marges van het landbouw-, woningbouw-, wegenbouw- en industriebeleid.

We moeten hierbij een nog fundamenteeler punt aan de orde stellen: is het überhaupt wel *mogelijk* om bepaalde stukken landelijk gebied op lange termijn te vrijwaren voor bedreigende ontwikkelingen als die ontwikkelingen daarbuiten gewoon doorgaan? Neem bv. de recreatie. Wanneer door allerlei planologische ontwikkelingen (wegen-, woning-, landbouw) het *aanbod* van "voorzieningen" t.b.v. landschapsgerichte vormen van recreatie steeds schaarser wordt, dan zal de druk op de resterende voorzieningen (NP-en, NLP-en) steeds verder toenemen, vooral als ook de *vraag* blijft stijgen. Die druk zal zich ook uitstrekken tot de grondprijzen en het zal dan steeds moeilijker worden om groei van de verblijfsrecreatie (caravans, tweede woningen) tegen te gaan. Zonder verdere wijziging van het planologisch beleid lijkt zo'n NLP zonder toekomst.

Iets dergelijks geldt voor de landbouw. Als buiten de "Relatienota-gebieden" het beleid gericht blijft op verlaging van de produktiekosten door schaalvergroting, dan zullen de *prijsverschillen* tussen produkten van een "klassiek" en van een "modern" landbouwbedrijf steeds groter worden. De overheid zal dan genooddaakt zijn steeds grotere bedragen aan de boeren uit te keren en zal dan al snel overgaan tot afstoting van dergelijke gebieden en/of besnoeiing op de uitkeringen (sedert de recente overheidsbezuinigingen kan men daarover weinig illusies hebben). Ook in dit opzicht lijken NLP-en van enigszins redelijke omvang, althans in de beoogde opzet, nauwelijks levensvatbaar.

En dat is dan nogmaals het *dilemma* van de NLP-en. Zolang verdere wijziging in het beleid achterwege blijft zal de overheid eenvoudig *genooddaakt* zijn concessies te doen. De NLP-en zullen dan ofwel redelijk grote gebieden worden, waarin echter toch plaats is voor allerlei schadelijke ontwikkelingen (een dergelijke uitholling van de NLP-gedachte lijkt al te zijn begonnen: zie het vorige hoofdstuk) of dergelijke ontwikkelingen worden rigoreus geweerd (reservaatvorming), maar dan zullen de concessies uit de breedte moeten komen: dan zal worden gesnoeid op de omvang van de parken of zullen zij worden gesitueerd in gebieden van "tweede keus". NLP-en zullen dan slechts eilanden en randversieringen worden in een ontluisterd landschap. Tenzij — het zij nogmaals gezegd — meer fundamentele wijzigingen in het beleid tot stand komen.

5 reacties uit de samenleving

Alvorens tot een definitieve stellingname over de NLP-plannen te komen zullen wij kort nagaan hoe vanuit verschillende sectoren van de samenleving op deze plannen is gereageerd. We beperken ons tot vijf belangengroepen:

- 1) organisaties op het gebied van natuur- en landschapsbescherming;
- 2) centrale recreatie-organisaties (ANWB, Stichting Recreatie, Recron);
- 3) centrale bosbouworganisaties (Bosschap: werkgevers en werknemers);
- 4) centrale landbouworganisaties (Landbouwschap: werkgevers en werknemers);
- 5) plaatselijke boeren.

(Terzijde zij opgemerkt dat van een organisatie als de Stichting Weg géén reactie op de "groene nota's" is gekomen: aanwijzing dat van die kant niet wordt verwacht dat de NLP-plannen per saldo het wegebouw-volume zullen aantasten; van onze kant trouwens ook niet.)

Van de kant van de *natuur- en landschapsbescherming* is hoofdzakelijk bijval gekomen. De Stichting Natuur en Milieu, de Waddenvereniging en de provinciale milieufederaties noemden de Relatienota zelfs "van historische betekenis" omdat een grondslag zou zijn gelegd voor een nieuw evenwicht tussen "economie" en natuur- en landschapsbeheer. Kritiek van die kant bleef grotendeels beperkt tot de volgende punten:

- de Relatienota biedt geen oplossing voor beperkingen opgelegd in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplannen);
- het arbitraire getal van 200.000 ha uit de Relatienota is teveel gepresenteerd als vast gegeven;
- bij de proefgebieden ontbreekt een typisch kleigebied (mogelijkheid: Reitdiepdal in Groningen);
- de NLP-nota bevat onvoldoende garanties tegen bedreigingen van het landschap (het Waddenbulletin verduidelijkte dat de NLP-status geen gasboring op Ameland zou kunnen verhinderen).

Weliswaar vroegen de organisaties tevens om een structuurvisie op de landbouw als geheel, maar zij vermeldde niet dat het huidige landbouwbeleid door de "groene nota's" impliciet wordt erkend en materieel wordt ondersteund (62).

Interessant zijn de uiteenlopende commentaren van *recreatie*-organisaties, die de NLP-gedachte van het begin af krachtig hebben gesteund. De directeur van de Stichting Recreatie waarschuwde in 1973 dat de plannen niet tezeer een conserverende strekking zouden mogen hebben en ruime mogelijkheden zouden moeten laten voor verdere ontwikkeling van de recreatie. Hij trok zelfs fel van leer tegen de "elitaire" natuurbeschermers, die in hun conserveringsdrang veel te weinig oog zouden hebben voor de belangen van de recreant (63).

Soortgelijke geluiden, zij het veel gematigder, kwamen van de ANWB (64), die tevens aandrang op spoed bij de realisering van de NLP-en, omdat de maatregelen anders voor vele gebieden wel eens te laat zouden kunnen komen. Daarnaast vroeg de ANWB het privé-eigendom te ontzien, door bv. schadeloosstelling van recreatie-ondernemingen in geval van sanering.

De voorzitter van de Recron (recreatie-ondernemers) meende dat recreatie-ondernemingen, naar analogie van landbouwbedrijven (Relatienota), behalve bij sanering ook bij beperking van de uitbreiding recht op schadevergoeding zouden hebben (65).

Door het *Bosschap* is — terecht — naar voren gebracht dat de "groene nota's" hoegenaamd geen aandacht besteden aan de positie van de bosbouw. Met de belangen van grondeigenaren, werkgevers en werknemers in de bosbouw is volgens het Bosschap nauwelijks rekening gehouden. Zo bevat de nota uitspraken over gebruik van de kapverbod-regeling en over een gedoogplicht t.a.v. het beheer zonder te reppen over schadevergoeding. Het Bosschap bepleit een regeling naar analogie van de landbouw Relatienota: grondeigenaren zouden vergoedingen moeten krijgen voor opgelegde produktiebeperkingen, alsmede voor onderhoudswerkzaamheden. Daarnaast zouden zij bij invoering van een gedoogplicht het recht moeten krijgen om te worden uitgekocht op onteigeningsbasis. Het accent in de "groene nota's" zou ook volgens het Bosschap te veel liggen op *conservering* en te weinig op mogelijkheden tot *vernieuwing* van het landschap (66).

Door het *Landbouwschap* was tegen de *aanvankelijke* NLP-plannen fel geageerd ("bij u, over u, zonder u"), maar we zagen al dat op belangrijke onderdelen (toch ruime mogelijkheden voor modernisering, financiële regelingen Relatienota, aansluiting bij landbouwstructuurbeleid) aan de wensen van het Landbouwschap is tegemoet gekomen. De reactie op de nota's van 1975 luidde dan ook aanzienlijk positiever, al werden nog belangrijke kritiekpunten genoemd (67, 68):

- de Relatienota biedt weliswaar een financiële regeling voor boeren in NLP-en e.d., maar niet voor beperkingen opgelegd in bestemmingsplannen;
- ook toeleverende en afnemende bedrijven zouden schadevergoeding moeten krijgen;
- boeren zouden bij beperkingen het recht moeten krijgen om te worden uitgekocht op onteigeningsbasis;
- ondanks financiële tegemoetkoming kan er toch sprake zijn van immateriële (psychische) schade bij de boeren ("het gevoel er niet meer bij te horen");
- randeffect: aan de randen van het NLP zou accumulatie kunnen optreden van wegen, transportleidingen, bungalowparken enz., tot schade van de daar werkzame boeren;
- te veel conservering: ook de moderne landbouw zou een acceptabel landschap kunnen opleveren.

En de *plaatselijke boeren*? Hun reacties variëren van felle afwijzing (Achterhoek) tot medewerking onder voorwaarde van financiële garanties (NW-Overijssel) en zelfs actieve vraag naar NLP-en (sommige boeren in ZW-Drenthe). Ook binnen één streek kunnen de opvattingen van de boeren sterk uiteenlopen, zoals bv. bleek in het Kromme-Rijngebied (69). Voornaamste *grief* van de boeren is dat de plannen zijn gemaakt zonder hen — de direct betrokkenen — te horen en dat hun rol bij de opbouw van het huidige landschap is miskend. Hun voornaamste *angst* is:

- dat ze een soort tweederangs agrariërs zullen worden;
- dat de financiële vergoedingen onvoldoende zullen zijn;

- dat hun vrijheid nog verder zal worden aangetast (doordat de overheid steeds meer zal gaan voorschrijven wat ze moeten doen en laten).
- In de Achterhoek zette het veel kwaad bloed dat een ambtelijke commissie met voorstellen kwam om stukken landbouwgrond om te zetten in heidegrond (70).

evaluatie

Wat kunnen we nu zeggen op bovengenoemde kritiek?

Het verwijt van de boeren dat zij niet in de plannen zijn gekend is volkomen terecht: in de plannen van 1970 en 1971 komt men het woord "boer" niet eens tegen. En na het verschijnen van de "groene nota's" in 1975 duurde het nog een vol jaar voordat CRM kwam met een voorlichtingsbrochure voor de boeren (71).

Wat het verlies aan vrijheid betreft: het vrije ondernemerschap staat, of we dat nu leuk vinden of niet, bij de boer hoog in het vaandel geschreven en het is erg onverstandig dat de regering met deze psychologische factor zo weinig rekening heeft gehouden. Boeren zijn nu eenmaal allergisch voor staatsbemoeienis; voorstellen om landbouwgronden om te zetten in heidegrond lijken weinig geschikt om deze allergie weg te nemen. Ook het discriminerende element in de regeringsplannen (de meerderheid mag moderniseren, een minderheid niet) ligt psychologisch uiteraard nogal moeilijk. Daar komt bij dat de vrees van de boeren dat (voldoende) financiële tegemoetkomingen zullen uitblijven allerm minst ongegrond is gezien hun slechte ervaringen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze wet biedt de mogelijkheid van schadevergoeding in geval van beperkingen opgelegd in bestemmingsplannen, maar deze mogelijkheid heeft nog praktisch nooit tot resultaat geleid (72).

Bovendien is er, zelfs als de Relatienota wél wordt toegepast, nog onvoldoende financiële zekerheid: de vergoedingen zullen nl. worden uitgekeerd *per ha*, hetgeen betekent dat boeren meer kunnen krijgen naarmate ze meer grond hebben (73). Een uitgesproken *denivellerende* maatregel dus, die de kleine boer geen redelijk inkomen garandeert (74). Afvloeiing zal op deze manier niet worden voorkomen en dat is trouwens ook niet de bedoeling. Integendeel, stelt de Relatienota: "Het bedrijfsbeëindigingsbeleid zal (. . .) in dit soort gebieden *doorgang moeten vinden*" (p. 32, cursivering van ons).

Geen wonder dat vele boeren achterdochtig (blijven) staan tegenover de NLP-plannen. Wél verwonderlijk is dat ook vanuit de centrale landbouworganisaties verontwaardigd wordt gedaan over het verlies aan vrijheid en over "psychische schade" bij de boer. Deze organisaties steunen namelijk al jaren een saneringsbeleid dat niet veel meer "vrijheid" inhoudt dan de keuze tussen meedoen in een slijtageslag of opgeven van het bedrijf en dat dus *doorlopend* "psychische schade" oplevert en "het gevoel er niet meer bij te horen". Dit saneringsbeleid wil het Landbouwschap óók in de NLP-en doorzetten. Voornaamste bezwaar tegen de oorspronkelijke NLP-nota was immers juist dat dit beleid in gevaar zou komen!

Het Landbouwschap wil dus wel sanering, maar op een andere manier: via

aankoop door de natuurbescherming (bij voorkeur in het kader van een wettelijk uitkooprecht) (75). Maar dit betekent dat een stuk landbouw-structuurbeleid (afstoting van boeren en gronden) wordt gerealiseerd met gelden van CRM of zelfs met contributiegelden van Natuurmonumenten! Op deze manier draait de natuurbescherming behalve voor de financiering ook nog op voor de agressie van de boeren: de desbetreffende gronden zullen immers niet worden *afgestoten* op basis van een "landbouwwet", maar *aangekocht, aangewezen of onteigend* op basis van een natuurbeschermingswet (76). Psychologisch en strategisch maakt dat een enorm verschil, want bij de gekozen oplossing komen boeren en natuurbeschermers, in plaats van gezamenlijk stelling te nemen tegen het landbouwbeleid, juist diametraal tegenover elkaar te staan. Ook met deze kant van de zaak is in de regeringsplannen nauwelijks rekening gehouden. Of misschien juist wel.

Tenslotte nog iets over het verwijt, geuit door recreatie-, bosbouw- en landbouworganisaties, dat de NLP-plannen teveel een *statische en conserverende opzet* zouden hebben. Dat verwijt is niet geheel onjuist: in het vorige hoofdstuk werd al betoogd dat NLP-en weinig toekomstwaarde zouden hebben als het pure reservaten (relicten) zouden worden, los van de ontwikkelingen elders in de maatschappij. Maar betekent dit nu dat de NLP-en toch maar enigszins met die ontwikkelingen moeten meegaan, zoals de regering lijkt te willen?

Wij zouden eerder voelen voor het omgekeerde: een fundamenteel ander beleid ontwikkelen voor het landelijk gebied, dit beleid eerst lokaal in praktijk brengen (bv. in NLP-en) en daarna ook zoveel mogelijk elders. NLP-en zouden dan *geen eindpunten* worden, waar je kunt zien hoe het vroeger was, maar juist *beginpunten van nieuwe ontwikkelingen*.

Hoofdzaak wordt daarmee de formulering van een ander beleid voor het landelijk gebied. Vanzelfsprekend kan dat onmogelijk gebeuren vanuit uitsluitend milieucriteria: andere, bv. sociale, moeten minstens even zwaar wegen. Het gaat kortweg om het formuleren van een beleid dat *vanuit milieugezichtspunt wenselijk, sociaal aanvaardbaar en economisch mogelijk is*. In het volgende hoofdstuk zullen we enkele pogingen in die richting doen.

6 beleidsombuigingen

Het is weinig zinvol om ontwikkelingen in de maatschappij te verwerpen uitsluitend omdat ze schadelijk zijn voor natuur en landschap, evenmin als het zinvol is andere ontwikkelingen aan te bevelen uitsluitend omdat ze gunstig zijn voor natuur en landschap. Voor een verantwoord oordeel, en voor de ontwikkeling van verantwoorde alternatieven, is naast een milieukundige ook een maatschappelijke toetsing noodzakelijk. Het lijkt daarom zinnig om dezelfde ontwikkelingen die werden besproken in hoofdstuk II nogmaals te bezien aan de hand van de volgende vragen:

- welke *maatschappelijke* bezwaren zijn er tegen de ontwikkelingen aan te voeren?
- in hoeverre gaat het om werkelijk *noodzakelijke* ontwikkelingen?

- welke *beleidsombuigingen* (alternatieven) zijn milieukundig en maatschappelijk wenselijk en mogelijk?

Het zou te ver voeren deze vragen te beantwoorden voor alle beschreven ontwikkelingen. We beperken ons tot die in de landbouw.

maatschappelijke bezwaren

Wie de Relatienota leest vindt een degelijk overzicht van de milieuschade die het gevolg is van de ontwikkelingen in de landbouw, maar geen woord over de maatschappelijke schade. Toch is die er wel degelijk. Gezien vanuit sociaal gezichtspunt zijn de landbouw-ontwikkelingen allereerst nadelig voor de boeren zelf, althans voor de grote groep van kleinere boeren. Eigenlijk zijn er voor hen maar twee mogelijkheden.

De eerste is dat de boer een zgn. aflopend bedrijf bezit. Daarmee komt hij niet in aanmerking voor ontwikkelings-, maar uitsluitend voor beëindigings-subsidie en moet hij na kortere of langere tijd de strijd staken. Zo'n uitgesaneerde boer heet eufemistisch een "wijker". Zijn leven verandert ingrijpend, want doorgaans moet hij niet alleen overschakelen naar een andere woonomgeving, maar ook, voor zover hij nog geen 65 is, naar een ander beroep en een andere status (geen zelfstandige maar werknemer of zelfs werkloze).

De andere mogelijkheid is dat hij een zgn. perspectiefbiedend bedrijf bezit, wèl ontwikkelingssubsidie krijgt en zijn bedrijf kan uitbouwen. Zo'n boer heet een "blijver", maar dat hoeft niet te betekenen dat hij het gemakkelijk krijgt. Niet alleen moet hij grote investeringen verrichten en daarmee grote schuldenlasten op zich nemen, maar bovendien raakt hij soms via contracten sterk afhankelijk van toeleverende en afnemende industrieën, waardoor van een vrij ondernemerschap nauwelijks meer sprake is. Doordat de marge tussen kost- en opbrengstprijzen steeds smaller wordt moet er ieder jaar meer worden geproduceerd en het is dan ook niet uitgesloten dat deze blijver alsnog een wijker wordt.

Maar behalve voor de (kleine) boeren zijn er ook voor de rest van de bevolking grote vraagtekens te zetten bij het landbouwbeleid. Zonder twijfel heeft dit beleid een gunstig effect gehad op de Nederlandse betalingsbalans en op de voedselprijzen, maar daar staan belangrijke kosten tegenover. De enorme voedseloverschotten kosten handenvol geld (aankoop, opslag, dumping op de wereldmarkt): per jaar meer dan f 1 miljard (77). Ook de cultuurtechnische werken vergen grote uitgaven: per jaar minstens f 450 miljoen. Al in de jaren zestig is door enkele landbouweconomen de nodige kritiek geuit op het instrument van de ruilverkaveling vanwege de hoge kosten, de lage rendementen en het produktieverhogend effect (78). Sinds kort komt daar dan nog de werkloosheid bij, die behalve sociale ellende ook een sterke kostenstijging in de collectieve voorzieningen met zich heeft gebracht en waaraan het landbouwbeleid mede debet is. Het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw nam tussen 1963 en 1974 af met 116.000 (45) en zal bij voortzetting van het huidige beleid nog eens worden gehalveerd. Vooral in de agrarische provincies, met hun relatief toch al hoge werkloosheid, zal dat hard aankomen. Hoezeer bv. cultuurtechnische

werken van meet af aan gericht zijn geweest op het afbreken van arbeidsplaatsen moge blijken uit een citaat uit het Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken (1958): "Bedacht dient te worden dat op lange termijn agrarische structuurverbeterende plannen ook een niet onaanzienlijke afstoting van agrarische arbeidskrachten ten gevolge zullen hebben" (p. 17). Tegen deze achtergrond is het bijna onthutsend om een bestuurslid van het Landbouwschap te horen verklaren: "Er zou heel wat meer werkgelegenheid zijn als ruilverkavelingen niet door vakidioten werden opgehouden" (79). Dit soort kortzichtige uitlatingen komt overigens zelfs van vakbondszijde (80).

Naast het werkgelegenheidsaspect mag ook het energie-aspect niet onvermeld blijven. Verschillende ontwikkelingen in de landbouw leiden nl. tot een stijging van het energieverbruik: mechanisering, intensivering (kunstmestproductie vergt veel energie), ontmenging, glastuinbouw, etc. Deze stijging moet vooral ook worden gezien in het perspectief van de komende exportvermindering van het schaarse Nederlandse aardgas en het negatieve effect daarvan op de betalingsbalans.

noodzaak

In hoeverre hebben we nu in de landbouw te maken met "onvermijdelijke" ontwikkelingen? Eén van de manieren om die vraag te beantwoorden is: nagaan of de doelstellingen van het landbouwbeleid nog houdbaar zijn en, zo ja, of ze niet (beter) op een andere manier kunnen worden gerealiseerd.

De voornaamste doelstellingen zijn: verhoging van de arbeidsproductiviteit, afremming van de produktiegroei (beter: aanpassing binnen de EEG van het aanbod aan de vraag ofwel herstel van het marktevenwicht) en realisering van een vergelijkbaar inkomen voor de boerenbevolking. Dit lijken nog steeds legitieme doelstellingen, al lijkt het alleszins redelijk om er enkele aan toe te voegen: instandhouding werkgelegenheid, spreiding van inkomens *binnen* de landbouw, zuinig energieverbruik en minimale aantasting van natuur en landschap. Maar ook als we alleen de eerstgenoemde doelstellingen hanteren zijn er grote vraagtekens te zetten bij het beleid, vooral t.a.v. de gebruikte middelen.

Afvloeiing van arbeid lijkt, gezien het structurele karakter van de huidige werkloosheid, nauwelijks meer een legitiem middel tot produktiviteitsverhoging. Evenzo lijkt *afstoting van grond* een dubieus instrument ter beheersing van de produktie: niet alleen wordt de arbeidsafvloei erdoor gestimuleerd, maar bovendien is het de vraag of de produktiegroei wel wordt afgeremd. Elders kan immers een navenante intensivering van de produktie optreden of zelfs in de hand worden gewerkt: hoe meer grond wordt aangekocht, hoe groter de kans dat de boer vlucht in de bio-industrie. Daar komt bij dat de behoefte aan grond voor bv. woningbouw lang niet zo groot is als vaak wordt aangenomen, omdat in de stedenbouw nog aanzienlijke ruimtebesparingen mogelijk zijn (81).

Ook een ingrijpende *herinrichting van het land(schap)* hoeft, zelfs bij voortzetting van de bedrijfsvergroting, geen noodzakelijk middel te zijn. De hieruit voortvloeiende besparingen kunnen soms al op een veel minder ingrijpende (en minder kostbare) manier worden gerealiseerd. Zo lijken recente

studies uit te wijzen dat het bedrijfseconomisch helemaal niet nodig hoeft te zijn om houtwallen te kappen: volstaan kan worden met een betrekkelijk klein "gat" waardoor vee (en machines) vanuit het ene perceel het andere kunnen bereiken (82).

De *subsidies*, tenslotte, die worden uitgekeerd hebben tot dusver nage laten de meerderheid van de boeren aan een vergelijkbaar inkomen te helpen. En dat is ook geen wonder, want het gaat in belangrijke mate om prijssubsidies (op produkten) en rentesubsidies (op investeringen), die in het voordeel werken van de grote boer en de inkomensongelijkheid in de landbouw sterk hebben bevorderd (83). Hetzelfde geldt voor fiscale regelingen als de investeringsaftrek. Dit soort instrumenten werkt bovendien stimulerend op de produktie en draagt dus indirect bij aan de voedseloverschotten.

En om nog enkele irrationaliteiten in het landbouwbeleid te noemen:

- cultuurtechnische werken vergroten de produktiecapaciteit, terwijl die capaciteit al te groot is;
- de smalle marges tussen kost- en opbrengstprijzen dwingen de boer tot produktieverhoging, terwijl er sprake is van overproduktie;
- het schaalvergrotingsbeleid staat op gespannen voet met het streven naar kortere werktijden voor de boer.

Terzijde zij nog opgemerkt dat er de laatste jaren, in verband met de wereldvoedselschaarste, stemmen zijn opgegaan voor *verhoging* in plaats van afremming van de landbouwproduktie: de Nederlandse boer zou dan ook voor de derde wereld moeten gaan produceren. Nog afgezien van overwegingen van economische onafhankelijkheid (self-reliance) ziet dit soort pleidooien over het hoofd dat het heel wat efficiënter zou zijn om kapitaal of kunstmest te exporteren dan voedsel.

Bovendien zou export van voedsel een prijsverlagend effect hebben op de wereldvoedselmarkt, waarmee volgens economen een belangrijke stimulans zou wegvallen voor ontwikkeling van de landbouwproduktie in de derde wereld zelf (84). In de derde wereld bestaat niet zozeer een tekort aan voedsel als wel een tekort aan koopkracht. Ook de wereldvoedselschaarste lijkt dus, paradoxaal genoeg, nauwelijks argumenten op te leveren voor intensivering van onze landbouwproduktie.

verschuivingen

Een maatschappelijk en milieukundig meer verantwoorde ontwikkeling van de landbouw kan mogelijk worden bevorderd via o.m. de volgende verschuivingen:

1. van uitstoting van arbeid/grond/planten/dieren naar besparing van grondstoffen en energie

Het huidige beleid, dat sterk is gericht op besparing (afwenteling) van arbeidskosten, zou kunnen worden vervangen door een beleid gericht op besparing van andere kosten, m.n. die van grondstoffen en energie (104). In de agrarische sector is energie- en grondstoffenbesparing o.m. mogelijk door terugdringing van glastuinbouw en intensieve veehouderij, door verschuiving van veehouderij naar akkerbouw en door herstel van het ge-

mengde bedrijf (of althans herstel van de menging of streekniveau). Met dat laatste zou tevens een eind komen aan de lokale mestoverschotten en de daarbij behorende vervuiling (die tegenwoordig óók geld kost). Overigens wordt ook zonder beleidswijziging, vanwege de stijgende energieprijzen, al een verminderde groei van glastuinbouw en bio-industrie voorzien (85).

Volgens prof. C. T. de Wit kan op lange termijn nog verdere energiebesparing worden bereikt door regionale extensivering van de produktie, gecombineerd met een intensivering in andere gebieden. Die intensivering zou dan niet zozeer tot stand moeten komen door nog verdere opvoering van de bemesting als wel door reductie van opbrengstverliezen, hetgeen mogelijk is via ontwikkeling van efficiëntere bedrijfssystemen en van dito methoden van plaagbestrijding (86).

2. van segregatie (scheiding van functies) naar integratie (menging van functies)

Het zal niet moeten gaan om afbraak van het landschap met hier en daar een uitgespaard of geconstrueerd reservaatje, maar om de erkenning dat elk stuk landbouwgrond, elk boerenbedrijf en in feite zelfs elk perceel naast een agrarische ook een landschappelijke en recreatieve betekenis heeft. Het gaat niet alleen om de uiteinden van het spectrum (hoog-produktieve landbouwgrond en natuurreservaten) maar vooral ook om allerlei gradaties daartussen.

3. van ruilverkaveling en landinrichting naar "land-vernieuwing"

Evenals in de steden zou een verschuiving kunnen plaatsvinden van *sanering* (kaalslag en nieuwbouw) naar *vernieuwing* (behoud en verbetering van het bestaande). Zoals de ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing stelt: *behoud en verbetering waar mogelijk, herinrichting waar nodig* (87, bijlage 3). In het landelijk gebied zou de verbetering moeten zijn gericht op het wegnemen van bepaalde knelpunten voor de boeren, zoals versnipperd grondbezit en slechte perceelontsluiting. Kavelruil en aangepaste cultuurtechniek zouden daarin kunnen voorzien. Doel van dit soort werken zou niet zozeer arbeidsafvloei en produktieverhoging als wel kostenverlaging moeten zijn.

Het relatief lage opbrengstniveau van bepaalde gebieden zou daardoor worden gehandhaafd, maar dat hoeft, op voorwaarde van een rechtvaardige inkomensverdeling, geen bezwaar te zijn. Ten eerste is het nalaten van ingrijpende verbeteringswerken één van de meest voor de hand liggende middelen ter voorkoming van een verdere groei van de (over)produktie. In feite betekent ook de Relatienota al een gedeeltelijke keuze voor dit instrument, zij het slechts voor een gering areaal (8%); alleen al uit een oogpunt van marktevenwicht verdient het overweging dit areaal drastisch uit te breiden. Uiteraard kan afremming van de produktie(groei) ook worden bereikt via een grootscheepse landinrichting met afstoting van, zeg, 15% cultuurgrond voor reservaatvorming, wegenbouw en bosaanleg, maar waarofn zouden we het duur doen als het ook goedkoop kan (88)?

Bovendien zit in het plaatselijk nalaten van verbeteringen een aantrekkelijk element van risicospreiding. In de landbouw gaat het niet alleen om het maximaliseren van de gemiddelde opbrengst, maar ook om het *minimaliseren* van jaarlijkse *fluctuaties* in de opbrengst (men denke slechts aan de natte herfst van 1974 en aan de droge zomer van 1976). Nu is het onder boeren sinds lang bekend dat in gebieden met grote ruimtelijke verschillen in grondwaterstand de kans op "rampjaren" wegens overmatige droogte of regenval relatief gering is (89). Deze stabiliteit kan in principe worden gehandhaafd door een minder ingrijpende uitvoering van verbeteringswerken en handhaving van verschillen in grondwaterstand. In meer homogene gebieden zou hetzelfde kunnen worden bereikt door op een deel van de gronden (niet alleen de marginale) ontwatering doelbewust na te laten. Alweer geldt: stabiele opbrengsten kunnen ook worden bereikt via kostbare cultuurtechnische voorzieningen als drainage en beregening, maar het is de vraag of dat allemaal wel zo nodig moet.

Ook op bedrijfsniveau hoeft het niet per se een bezwaar te zijn als verbetering achterwege blijft op een deel van de grond. Een veehouder kan bv. onmogelijk op alle percelen tegelijk hooien; en als er dan op enkele percelen vanwege een hoge grondwaterstand pas een week later kan worden gehooid, dan kan dat zeker voor een grote boer nauwelijks gelden als beperking. In elk geval lijkt het van het grootste belang om ook met dit soort aspecten eens wat meer rekening te houden in de cultuurtechniek (90).

4. van schaalvergroting naar spreiding van grond

Landbouwgrond die momenteel beschikbaar komt bij bedrijfsbeëindiging en op de grondmarkt verschijnt wordt in de regel opgekocht door boeren die al relatief veel grond hebben (of door beleggers). Ook bij aankoop door de overheid (Stichting Beheer Landbouwgronden) komt de grond, in het kader van het schaalvergrotingsbeleid, bij (middel)grote boeren terecht. Dit beleid zou kunnen worden vervangen door een *spreidingsbeleid*, waarbij de grond juist aan de wat kleinere boeren wordt toebedeeld. Een minimumgrens zal weliswaar onvermijdelijk blijven, maar deze grens (en vanzelfsprekend ook de maximumgrens) zou nog beduidend verder moeten worden verlaagd dan onlangs gebeurde op aandrang van vooral jonge agrariërs (91). Met enig aanvullend inkomen kunnen daarmee tal van wijkers tot blijvers worden en kan de inkomensongelijkheid binnen de landbouw worden teruggedrongen.

Opmerkelijk is dat een herverdeling van de productiecapaciteit de laatste tijd ook wordt bepleit vanuit één van de centrale landbouworganisaties, nl. de CBTB (92).

5. van vrije grondverkoop naar voorkeursrecht

De mogelijkheden tot herverdeling van grond zouden sterk kunnen worden vergroot door een nadere regulering van de grondmarkt. Momenteel is de eigenaar vrij grond te verkopen aan wie hij wil. Daarop is echter een uitzondering: is de grond verpacht, dan moet hij eerst aan de pachter te koop worden aangeboden. De pachter heeft m.a.w. een voorkeursrecht, dat waarschijnlijk ook zal worden toegekend aan de gemeente. Het lijkt

van belang een dergelijk recht, zonder de positie van de pachter te verzwakken, tevens toe te kennen aan de Grondbank (rijksoverheid). Deze zou zich dan moeten verplichten de grond in (erf)pacht uit te geven aan (groepen van) kleinere boeren.

Een voorkeursrecht voor de Grondbank wordt momenteel door de regering overwogen en bepleit door de CBTB (93).

6. van indirecte naar directe inkomenstoelagen

Het verdient overweging een belangrijke financiële verschuiving tot stand te brengen van indirecte subsidies (op bedrijfsinvesteringen, ruilverkavelingen, prijzen, overschotten) naar directe subsidies op het inkomen van de boer. Anders gezegd: van *object- en produktsubsidies* naar *subject-subsidies*. Nog anders geformuleerd: van toelagen op produkten en produktiemiddelen naar toelagen voor de producent. Een dergelijke verschuiving naar een direct inkomensbeleid maakt het mogelijk dat minder boeren uit de landbouw hoeven af te vloeien, dat de inkomensverschillen binnen de landbouw kleiner worden, dat de overproductie verdwijnt en dat natuur en landschap in belangrijke mate worden gespaard.

Een stelsel van directe inkomenstoelagen voor de boeren werd al enige jaren geleden bepleit door de Wageningse hoogleraren Van Riemsdijk (94) en Horrying (88) en meer recent door PvdA-landbouwspecialist ir. A. Voortman (95). Ook in agrarische jongerenorganisaties (96) en zelfs in het Landbouwschap vindt momenteel discussie plaats over mogelijkheden voor inkomenstoelagen. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk: minimum-inkomensgarantie (te vergelijken met het minimumloon van de werknemer), andere vormen van inkomenstoelagen en fiscale maatregelen (inkomstenbelasting).

Het Landbouwschap is voorstander van een *voorwaardelijk* garantie-inkomen, d.w.z. een faciliteit waarvan alleen gebruik kan worden gemaakt door boeren die bereid zijn toe te zeggen dat ze de landbouw op termijn zullen verlaten: ouderen die weinig kans meer maken op de arbeidsmarkt en jongeren die tijd willen hebben om zich om te scholen. Daarnaast wordt erover gedacht om de voorwaarde te stellen dat de grond wordt ingeleverd bij de overheid t.b.v. de schaalvergroting (97). Dit voorstel is dan ook niet bedoeld als aanzet tot een nieuw beleid, maar als reddingsoperatie voor het oude beleid: de belangstelling voor bedrijfsbeëindiging via de gangbare saneringsregeling is vanwege de werkloosheid en de hoge grondprijzen minimaal. De regering werkt momenteel aan een stelsel van inkomenstoelagen voor uitsluitend oudere zelfstandigen. De bedoeling is dat dit stelsel ondergeschikt wordt gemaakt aan het te voeren structuurbeleid. Zo moet de minister van Landbouw de bevoegdheid krijgen om categorieën boeren het recht op uitkering te onthouden als ze gebruik kunnen maken van de gangbare saneringsregeling (98).

Het zou overweging verdienen om een recht op inkomenstoelagen toe te kennen aan alle boeren zonder redelijk inkomen en daarbij deels andere voorwaarden te stellen.

Een eerste voorwaarde zou vanzelfsprekend moeten zijn dat de boer een zekere minimale prestatie levert: iedereen moet nu eenmaal werken voor

z'n geld, ook de werknemer met het minimumloon. Bovendien moet een voldoende voedselaanbod verzekerd blijven en ook het beheer van natuur en landschap vraagt een zekere minimale produktie.

Maar ook aan de *maximale* produktie zou een limiet kunnen worden gesteld: eveneens ter bescherming van natuur en landschap, maar tegelijk ter bestrijding van de overproduktie. Bovendien kan de boer dan eindelijk eens toekomen aan normale werktijden. Dit zou neerkomen op een of andere vorm van *contingentering*.

T.a.v. contingentering zijn verschillende uitwerkingen mogelijk: per ha of per bedrijf, vrijwillig of verplicht, direct of indirect (bv. via progressieve heffingen). Een verplichte contingentering per bedrijf functioneert al in de suikerbietenproduktie. Momenteel vindt discussie plaats over directe en vrijwillige contingentering in de zuivel. Recent nog werd daarvoor door het Landelijk Actiecomité tevergeefs gepleit bij het Landbouwschap (99).

Een probleem bij contingentering is vanzelfsprekend dat (groepen van) producenten slechts tot produktiebeheersing bereid zullen zijn als ze zekerheid hebben dat hun marktaandeel niet wordt overgenomen door concurrenten. In dat geval immers blijft de overproduktie in stand, komt er van prijsverhoging niets terecht en hebben de desbetreffende producenten alleen maar een stuk inkomen ingeleverd. Koppeling van contingentering aan subjectsubsidies zou het voordeel hebben dat de bereidheid van producenten om mee te werken zou toenemen. In feite zou de contingentieringsafpraak hetzelfde karakter kunnen hebben als de beheersovereenkomst uit de Relatienota!

Vanzelfsprekend zullen, ook in geval van vrijwilligheid, de regelingen nooit zover mogen gaan dat ongeveer alles vastligt. De boer blijft tenslotte een ondernemer, die door extra inspanning en creativiteit zijn inkomen moet kunnen vergroten, of dat nu gebeurt door het afgesproken quotum ook werkelijk te halen of door besparing van kosten. Het moet mogelijk zijn om stelsels van contingentering en subjectsubsidies te ontwikkelen die aan deze eisen voldoen en tegelijk misbruik uitsluiten.

7. van globale naar gerichte investeringssteun

Het huidige globale stelsel van investeringsaftrek, dat geldt voor elke investering (ongeacht het maatschappelijk effect) en in de praktijk vooral ten goede komt aan de grote boer, zou kunnen worden vervangen door een stelsel van gerichte steun voor milieukundig en maatschappelijk getoetste investeringen. Dit is in feite ook wat is voorzien in het nieuwe systeem van investeringsrekening, zoals aangekondigd in de Nota Selectieve Groei. De toetsing zou enerzijds betrekking moeten hebben op maatschappelijke kosten en baten (effecten op werkgelegenheid, inkomensvorming en -verdeling, marktevenwicht, rendement), anderzijds op milieukundige criteria (natuur, landschap, energie, milieuhygiëne).

De meeste ruilverkavelingen zouden ingrijpend moeten worden herzien om een dergelijke toetsing te doorstaan. Daarentegen zouden experimenten gericht op realisering van moderne arbeidsintensieve en energie-extensieve bedrijfssystemen gemakkelijk in aanmerking kunnen komen voor een "speerpuntensubsidie".

Overigens worden in de landbouw ook nu al investeringssubsidies toegekend met een selectief karakter, nl. door het Ontwikkelings- en Saneringsfonds en het Borgstellingsfonds. De op schaalvergroting gerichte toewijzingscriteria van deze fondsen lijken echter toe aan een drastische herziening.

mogelijkheden

Wat zijn nu de mogelijkheden voor koerswijzigingen in de landbouw als hierboven aangegeven? Die hangen vanzelfsprekend in belangrijke mate af van de kosten. Het zal duidelijk zijn dat een stelsel van subjectsubsidies vrij aanzienlijke uitgaven zal vergen en dat een beperking van de intensivering in de veehouderij nadelig kan uitwerken op de export (zuivel, vlees) en op toeleverende en verwerkende industrieën. Maar daar staan aanzienlijke besparingen tegenover:

- op cultuurtechnische werken: geen grote maar kleine ingrepen. Bedacht moet worden dat ruilverkavelingen vooral zijn gericht op aanpassing van het land aan grotere machines, die hun geld alleen opleveren bij een sterke arbeidsafvloei. Afremming van de arbeidsafvloei maakt allerlei onderdelen van de ruilverkaveling onrendabel of zelfs verliesgevend (78). Simplificerend: zouden de huidige rijksuitgaven voor cultuurtechnische werken worden gebruikt voor beheersovereenkomsten, dan zou omgerekend per ha al f 180/jaar kunnen worden uitgekeerd en volgens Baaijens (100) nog aanzienlijk meer. Het hele Nederlandse landbouwareaal zou daarmee onder de Relatienota kunnen worden gebracht!
- op productie-overschotten. Alleen al voor wat betreft de zuivel kunnen de kosten daarvan worden geraamd op f 480/ha/jaar (77), wat ruimschoots voldoende zou zijn om heel Nederland andermaal onder de Relatienota te brengen!
- op sociale uitkeringen. Bij een voortduring van de werkloosheid moet zelfs aan *jongere* uitgesaneerde boeren een Bijstandsuitkering worden verleend. Kan daarentegen de boer zijn bedrijf voortzetten, dan hoeft slechts een aanvullend inkomen te worden uitgekeerd;
- op zuiveringslasten. Afremming van de intensivering (vooral in de veehouderij) en van de ontmenging (scheiding van veehouderij en akkerbouw) betekent tevens dat minder zuiveringskosten hoeven te worden gemaakt;
- op energieverbruik. Afremming van de intensivering, van de verandering van arbeid door kapitaal en van de ontmenging (specialisatie) kan ook een spaarzamer gebruik van energie betekenen. Dat lijkt op lange termijn minstens zo belangrijk voor de Nederlandse betalingsbalans als de huidige export van zuivel- en vleesprodukten.

Het zou goed zijn als de economen eens wat rekenwerk zouden verrichten aan de kosten en baten van beleidsombuigingen zoals hier aangegeven. Ook van de landbouwwetenschappen en van de ecologie zouden belangrijke bijdragen kunnen komen. Volgens De Wit is het landbouwkundig onderzoek tot dusver hoofdzakelijk gericht geweest op besparing van arbeid (en van grond) (101). Het lijkt nu tijd om de koers te verleggen en het onderzoek te richten op *instandhouding* van arbeid, planten, dieren en landschappen en op *besparing* van energie en grondstoffen. Enkele moge-

lijkheden: kleinschalige cultuurtechniek, geïntegreerde plaagbestrijding, risicospreiding door bv. ruimtelijke differentiatie.

Naast de wetenschappelijke en technologische zijn er vanzelfsprekend belangrijke politieke problemen. Zo zal er vooral bij de grote boeren nogal wat weerstand zijn tegen afremming van schaalvergroting en ruilverkavelingsprogramma. Ook contingeringsvoorstellen zullen op de nodige argwaan stuiten vanwege de angst voor staatsbemoeienis en voor verlies van ondernemerschap. Maar daar staat tegenover dat vele boeren ook nu al nauwelijks meer ondernemer kunnen worden genoemd en dat een verminderde investeringsdwang de boer juist mogelijkheden zal bieden om zijn positie tegenover bank en fabrikant weer enigszins te versterken en daarmee wat zelfstandigheid terug te winnen. Bovendien moet worden bedacht dat ook *binnen* de agrarische wereld steeds meer stemmen opgaan voor een nieuwe aanpak en dat de aangegeven beleidsombuigenen in verschillende opzichten aansluiten bij onder boeren levende opvattingen zoals die naar voren komen uit enquêtes: minder schaalvergroting, intensivering en afhankelijkheid van de bank, maar wel voortgang van de technologische ontwikkeling en van de zorg voor natuur en landschap (102). Zorgvuldige toepassing van de Relatienota zou het klimaat nog een flink stuk kunnen verbeteren (al blijft het een handicap dat de nota geen minimuminkomen garandeert).

Behalve met de boeren zelf hebben we ook te maken met de coalitie van standsorganisaties, vakbonden en ambtelijk apparaat, genaamd Het Groene Front. Hier valt vooralsnog nauwelijks medewerking te verwachten voor fundamentele ombuigenen in het EEG-georiënteerde landbouwbeleid; hoewel er momenteel enige beweging valt te bespeuren in de gevestigde standpunten, getuige de discussies over inkomenstoelagen, contingering en herverdeling van de productiecapaciteit. Wat de EEG betreft: weliswaar zijn de marges voor een afwijkend beleid vrij krap, maar de problemen van structurele overproductie en werkloosheid zijn zo groot dat de tijd rijp lijkt voor een vergroting van die marges. Het minste dat mogelijk lijkt is wel een verdere overheveling binnen het Landbouwfonds van investeringssubsidies naar beheerstoelagen (Bergboerenregeling), als instrument om agrarische arbeidsplaatsen in stand te houden zonder gelijktijdige verhoging van de productie.

lange termijn perspectief

De technische en politieke onmogelijkheid om op korte termijn tot een totale herziening van het beleid te komen doet niets af aan de mogelijkheden om alvast enkele stappen in de goede richting te zetten. Korte termijn maatregelen moeten voldoen aan twee eisen:

- zij moeten een oplossing bieden voor de grootste actuele problemen;
- zij mogen zo weinig mogelijk opties op lange termijn blokkeren.

Aan die eisen wordt voortreffelijk voldaan door bv. een verschuiving van objectsubsidies (m.n. op ruilverkavelingen) naar subjectsubsidies. Dit soort maatregelen is niet onomkeerbaar en maakt het mogelijk tijd te winnen voor ontwikkeling van lange termijn plannen voor de landbouw.

Eén zo'n lange termijn perspectief, met een sterk accent op energiebesparing, is geopperd door De Wit (28, 86, 101). Zijn voorstellen komen neer op

een tweedeling: enerzijds nog verdere intensivering van de grondgebonden productie op de goede gronden, anderzijds extensivering op de minder goede gronden. Dit doet op het eerste gezicht denken aan het huidige beleid, maar er zijn drie belangrijke verschillen:

- 1) op goede gronden vindt na verbetering nog een extra intensivering plaats (m.b.v. nog te ontwikkelen geavanceerde technieken en bedrijfssystemen);
- 2) de arbeidsafvloeï op de minder goede gronden wordt gecompenseerd door een arbeidstoevloeï op de betere gronden (de bedoelde geavanceerde methoden zijn arbeidsintensief);
- 3) ingrijpende verbetering blijft achterwege op *grote* arealen cultuurgrond (veel meer dan de 8% van de Relatienota).

Nu is een dergelijk perspectief, gesteld al dat we ervoor zouden kiezen, onmogelijk op korte termijn te realiseren, al was het alleen maar omdat de bedoelde ultra-efficiënte produktiemethoden (intensief en extensief) nog grotendeels moeten worden ontwikkeld. Maar men ziet het risico van doorgaan op de huidige weg: enorme kapitaalsinvesteringen in ruilverkavelingen op minder goede gronden, waarvan we achteraf zeggen dat ze niet alleen fraaie landschappen hebben verwoest, maar nog overbodig waren ook.

rol voor nlp-en?

We keren nu terug naar de NLP-en. Zouden die een rol kunnen spelen bij een ombuiging van het landbouwbeleid? Dat lijkt in principe mogelijk omdat een nieuw beleid immers slechts stap voor stap tot stand kan komen en het best aantrekkelijk lijkt om dan op kleine schaal te beginnen. Naast een voorbeeldfunctie zou een NLP dan ook een functie als proefgebied kunnen vervullen, waar nieuwe benaderingen in de praktijk worden uitgetoetst.

Een dergelijke aanpak heeft bovendien het voordeel dat een zeker vooruitgangsperspectief wordt geboden voor het gebied zelf; bevriezing van de situatie wordt vermeden zonder te vervallen in de compromis-benadering van de regering (prijsgeven van een deel van het park). Aan de andere kant brengt een "proefgebied"-benadering ook onzekerheden mee: de boer zal net zo min proefkonijn willen zijn als parkwachter. Absolute voorwaarde lijkt dan ook dat er duidelijke sociaal-economische en democratische garanties komen voor de bewoners. Dit leidt dan tot een heel andere conceptie van een NLP: *niet een gebied waar het landschap wordt beschermd tegen de boer, maar waar landschap en boer worden beschermd tegen sanering.*

Een dergelijke conceptie zou, wat de *instandhoudings*-aspecten betreft, bv. als volgt kunnen worden ingevuld:

- ombouwen van de Relatienota (objectsubsidies) tot een stelsel van subjectsubsidies;
- boeren in een NLP krijgen, in ruil voor bepaalde garanties voor natuur en landschap, recht op een redelijk inkomen en op voortzetting van het bedrijf; een dergelijke eis is voor Winterswijk gesteld door de Gelderse CBTB;

- voor het overige worden de boeren vrijgelaten in hun productie-beslissingen;
- aangepaste cultuurtechnische verbeteringen, gericht op besparing van andere dan arbeidskosten en op verlichting van (te) zware arbeid, worden toegestaan, en zo nodig gesubsidieerd;
- grond van de Stichting Beheer Landbouwgronden wordt bij voorkeur toegedeeld aan kleinere boeren.

En wat de *proef*-aspecten kan worden gedacht aan experimenten op het gebied van:

- contingeringsovereenkomsten;
- besparing van grondstoffen en energie;
- alternatieve aanwending van overtollig grond- en oppervlaktewater (nu 's winters ongebruikt uitgeslagen);
- terugdringing van de watervervuiling;
- voorkómen van kwaliteitsvermindering van de grond (bv. bodemverdichting door zware machines);
- betere methoden van plaagbestrijding;
- nieuwe vormen van samenwerking tussen en organisatie van producenten (bv. om kosten te besparen en de positie tegenover bank en fabrikant te versterken).

Sommige van deze experimenten kunnen trouwens even goed, of zelfs beter, plaatsvinden in gebieden die al een ruilverkaveling hebben ondergaan. Daar zijn ze in bepaalde opzichten ook harder nodig (bodemverdichting, ontmenging): zo had de mislukking van de aardappel oogst in Zeeland in najaar 1975 grotendeels betrekking op "verbeterde" gronden, waarvan de structuur bedorven was door zware machines (105). Misschien kan ook worden gedacht aan een *vergelijkend* experiment, waarbij een deel van een gebied op de gangbare manier wordt verbeterd en een ander deel op een aangepaste manier.

In elk geval hoeft in deze conceptie van NLP-en de gebiedskeuze niet beperkt te blijven tot onze mooiste landschappen. De term "NLP" kan daarbij trouwens maar beter vervallen. Evenmin lijkt het zinvol om vast te houden aan de oppervlaktegrens van 10.000 ha: als de boeren in een kleiner gebied voor een nieuwe aanpak voelen, dan moet het ook kunnen.

Want dat is een belangrijk aspect van deze conceptie van NLP-en: dat zij bij de boeren waarschijnlijk op veel minder verzet zal stuiten dan de huidige benadering. Sterker nog: het is aannemelijk dat er vanuit de boeren *vraag* zal ontstaan naar dit soort NLP-en. Daardoor en door de experimentele aspecten lijkt het bij deze benadering mogelijk dat NLP-en, in plaats van eindpunten, beginpunten worden van nieuwe ontwikkelingen.

evaluatie

In het voorgaande hebben wij van de ontwikkelingen in de landbouw nagegaan welke *andere dan milieukundige bezwaren* ertegen zijn aan te voeren, welke de *noodzaak* van die ontwikkelingen is, welke *beleidsombuigingen* mogelijk en wenselijk zijn en welke rol daarbij zou kunnen worden gespeeld door *NLP-en*. Een soortgelijke benadering zouden we kunnen volgen t.a.v. ontwikkelingen in andere sectoren. Neem bv. de huidige

stede- en wegenbouw: daartegen zijn ook op sociaal en energetisch gebied grote bezwaren aan te voeren, terwijl de noodzaak van deze ontwikkelingen beduidend geringer zou zijn bij een beleid gericht op dichtere bebouwing in de stad en op menging i.p.v. scheiding van functies (bv. wonen en werken). Ook bij dergelijke beleidsombuigingen zouden NLP-en een zekere rol kunnen spelen, zij het veel bescheidener dan in de landbouw. Enkele voorbeelden:

- reservering van de woningvoorraad in de kleine kernen voor de eigen bewoners;
- op gang brengen van dorpsvernieuwing;
- geïntegreerd waterbeheer;
- vervanging van produktieve door recreatieve bosbouw (bv. op marginale produktiegronden).

Tegenover deze mogelijke *voordelen* van stichting van NLP-en staan de *risico's* van de huidige aanpak: NLP-en als alibi om allerlei ontwikkelingen elders te kunnen doorzetten, als versterking van het landbouwstructuurbeleid en als bron van polarisatie tussen boeren en natuurbescherming. Hoe groot is de kans dat er iets terecht komt van een meer "offensieve" functie van NLP-en? Die kans hangt vooral af van drie vragen:

- 1) in hoeverre de NLP-gedachte zodanig kan worden gewijzigd dat er steun voor komt van de boeren;
- 2) in hoeverre de overheid bereid is tot wijzigingen van het landbouwbeleid of althans tot medewerking aan regionale experimenten in die richting;
- 3) in hoeverre natuurbescherming en boeren op regionale schaal tot samenwerking weten te komen (106).

Wat betreft de houding van de overheid (m.n. het ministerie van Landbouw) kunnen we vooralsnog niet optimistisch zijn. Maar er zijn verschillende harde factoren die op den duur zullen gaan *dwingen* tot ombuiging van het beleid: structurele voedseloverschotten, blijvende onvrede bij de boeren (zeker niet alleen jegens de natuurbescherming), stagnatie in het ruilverkavelingsprogramma, structurele werkloosheid en toenemende energieschaarste.

7 landschapsparken: keuzemogelijkheden

We zijn nu in staat om globaal enkele alternatieve benaderingen te geven van de NLP-problematiek. Met de aantekening dat er bij alternatieven altijd tussen- en mengvormen mogelijk zijn, onderscheiden we:

- 1) NLP-en als conserveringsgebieden;
- 2) NLP-en als vernieuwingsgebieden;
- 3) "nulvariant": geen NLP-en.

We zullen deze alternatieven beknopt uitwerken, aangeven welke *namen* er *selectiecriteria* in aanmerking komen en welke *voor- en nadelen* eraan verbonden zijn.

Deze toetsing zal primair plaatsvinden aan de volgende uitgangspunten:

- de problemen van de boeren mogen niet worden afgewenteld op natuur en landschap (de samenleving heeft het recht "collectieve goederen" veilig te stellen);
- de problemen van de natuur- en landschapsbescherming mogen niet worden afgewenteld op de boeren (de samenleving mag dat niet doen ten koste van minderheden);
- de gekozen oplossing mag geen polarisatie geven tussen boeren en natuurbescherming;
- de gekozen oplossing mag, althans op langere termijn, niet veel duurder zijn dan het huidige beleid;
- er moet zoveel mogelijk worden vastgehouden aan de idee van het "functionele landschap" (bijlage 4);
- de gekozen oplossing mag niet bijdragen aan de voortgang van ongewenste ontwikkelingen elders, maar moet integendeel bijdragen aan een ombuiging daarvan.

1. nlp-en als conserveringsgebieden

De als meest waardevol beschouwde delen van het landelijk gebied worden veiliggesteld via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening, Relatienota (aankoop en beheersovereenkomsten) e.d. Het beleid draagt een conserverend karakter, zij het dat in de reservaten extensivering dan wel produktiebeëindiging plaatsvindt ("restauratie"). De schaalvergroting wordt wel doorgezet in de bedrijfsomvang, maar niet in het landschap, dus ook niet in een *deel* van het NLP (zoals het regeringsplan is).

Mogelijke namen: landschapsreservaat, beschermd landschap, keurlandschap en landschapspark.

Welke zijn de belangrijkste voordelen van de conceptie?

- een beperkte areaal landelijk gebied kan tamelijk grondig worden veiliggesteld;
- vanwege de geringe strijdigheid met het overige regeringsbeleid (vgl. monumentenzorg) kan op medewerking van beleidsinstanties worden gerekend.

En wat zijn de belangrijkste nadelen?

- vanwege de hoge en steeds verder stijgende kosten van aankoop en beheer kan slechts een beperkt gebied deze status krijgen (behouden);
- vooral de reservaatvorming leidt tot versterkte arbeidsafvloei en/of versterkte intensivering;
- voortgaande polarisatie tussen boeren en natuurbescherming, althans in publiekrechtelijk "aangewezen" gebieden;
- het landbouwstructuurbeleid wordt niet omgebogen maar juist verterkt;
- de betekenis voor het overige landelijk gebied is beperkt (vgl. monumentenzorg) en in zekere zin zelfs negatief.

2. nlp-en als vernieuwingsgebieden

In delen van het landelijk gebied worden zowel landschap als boerenbedrijven veiliggesteld via de ruimtelijke ordening en een Relatienota nieuwe stijl, waarvan subjectsubsidies het belangrijkste instrument vormen. Het beleid is enerzijds gericht op beperking van arbeidsafvloeien en produktie (stijging) en anderzijds op een combinatie van conservering, restauratie, verbetering en waar nodig herinrichting, alles met behoud van schaal en karakter van het landschap. In samenwerking tussen boeren, natuurbescherming en onderzoekinstellingen wordt geëxperimenteerd met vormen van bedrijfsvoering en cultuurtechniek die meer verantwoord zijn uit een oogpunt van sociaal, economisch, energie- en milieubeleid. Daarbij wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan de idee van het functionele landschap. Eventueel wordt ook gestreefd naar beleidsombuigingen op het gebied van waterbeheer, bosbouw, recreatie en woningbouw.

Mogelijke namen zijn, al naar gelang het accent dat wordt gelegd: (land)- vernieuwingsgebied, verbeteringsgebied, proefgebied, instandhoudingsgebied, consolidatiegebied en voorbeeldgebied. Een moeilijkheid hierbij is overigens dat de termen "vernieuwing" en "verbetering" in cultuurtechnische kringen vaak worden gebruikt voor wat in feite een ingrijpende herstructurering is.

Voordelen:

- geen polarisatie maar juist samenwerking tussen boeren en natuurbescherming;
- de natuurbescherming fungeert niet als verlengstuk en "schild" voor het landbouwstructuurbeleid, maar draagt integendeel bij aan een ombuiging van dat beleid;
- de benadering kan ook voor het overige landelijk gebied van grote betekenis worden;
- er wordt tegelijk bijgedragen aan de oplossing van problemen van overproduktie, werkloosheid en energieschaarste;
- het gevaar van absolute bevriezing (fixatie) wordt vermeden.

Nadelen:

- de oplossing is slechts gedeeltelijk realiseerbaar binnen het huidige landbouwbeleid van de EEG (83);
- vanuit het Groene Front is vooralsnog weinig medewerking te verwachten;
- er is nog onvoldoende zicht op financiële kosten en baten;
- de financiële prikkels tot verhoging van de produktiviteit (kostenbesparing) vallen gedeeltelijk weg.

3. "nulvariant": geen nlp-en

De NLP-conceptie wordt losgelaten vanwege de beperkte (of zelfs averechtse) betekenis voor het landelijk gebied als geheel. De inspanningen worden niet gericht op de "meest waardevolle" landschappen, maar op de voor het landschap schadelijke ontwikkelingen als zodanig, waar die zich ook voordoen. We kunnen dus ook spreken van een "totaalvariant": *alles* wordt beschouwd als NLP.

Voordelen:

- er komt meer tijd en energie beschikbaar voor ombuiging van ontwikkelingen over de hele linie;
- het landbouwstructuurbeleid wordt versluierd noch versterkt;
- geen polarisatie tussen boeren en natuurbescherming.

Nadelen:

- ongebruikt laten van een mogelijk planologisch instrument;
- ongebruikt laten van een mogelijkheid om bepaalde beleidsombuigingen lokaal in praktijk te brengen (voorbeeld- en proeffunctie);
- ongebruikt laten van een mogelijkheid om regionaal te komen tot samenwerking tussen boeren en natuurbescherming.

Welke zijn nu in de verschillende concepties de criteria op grond waarvan gebieden kunnen worden geselecteerd? Bij de conceptie "conserveringsgebied" zou bv. moeten worden gelet op natuur- en cultuurhistorische *kwaliteiten* (zoals zeldzaamheid en omvang), op grondprijzen en andere *kosten* (om het schaarse geld zo efficiënt mogelijk te besteden) en eventueel ook op de mate waarin het desbetreffende gebied wordt *bedreigd*. Dat laatste criterium zou dan zodanig moeten worden gehanteerd dat de meest bedreigde landschappen niet worden prijsgegeven (zoals de regeringsnota wil), maar juist bij voorrang veiliggesteld (de medewerking van beleidsinstanties zal dat overigens niet ten goede komen). Ook bij de "nulvariant" zal men zich vooral daar inzetten waar zich de grootste bedreigingen voordoen. Bij de conceptie "vernieuwingsgebieden", tenslotte, zal tevens worden gelet op de *bereidheid* van de bevolking tot medewerking en op de *geschiktheid* van het gebied voor experimenten.

Zoals gezegd zijn er naast de drie alternatieven ook meng- en tussenvormen mogelijk. Maar gesteld dat er een keuze moet worden gemaakt, dan zou onze voorkeur uitgaan naar de conceptie "vernieuwingsgebied": vanwege de integratie van sociaal en milieubeleid, vanwege de stap-voor-stap benadering en vanwege de potentiële betekenis voor het overige landelijk gebied. In deze "offensieve" conceptie wordt een NLP gesticht om het later weer te kunnen opheffen.

In essentie gaat het tenslotte niet om veiligstelling van 200.000 ha, maar om een beter beheer van onze totale ongebouwde omgeving. Het dilemma van de NLP-en verdwijnt dan naar de achtergrond, om plaats te maken voor het dilemma van de landbouw.

8 noten

1. Jac. P. Thijsse: *Natuurbescherming en landschapsverzorging in Nederland*. Amsterdam (1946). V. Westhoff & Chr. G. van Leeuwen: *De zwarte adem*. De Levende Natuur 62: 106-114 (1959).
2. Op provinciaal niveau (Drenthe) waren al eerder plannen ontwikkeld voor stichting van landschapsreservaten. Zie: Staatsbosbeheer, Consulentenschap voor Groningen en Drenthe: *Stroomdallandschap Drentsche A — Beschrijving en gedachtenplan met betrekking tot het beheer en agrarisch gebruik, de landschappelijke en recreatieve ontwikkelingen*. Assen (1965).
3. W. G. van der Kloet: *Een programma voor Nationale Parken in Nederland*. Recreatievoorzieningen 21: 50-55 (1970).
4. F. C. M. van Rijkevorsel: *De ontwikkeling van nationale landschapsparken in Nederland*; in: *De Nationale Landschapsparken*, ANWB-Recreatiebrochure no. 13.
5. Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken: *Nota inzake een systeem van nationale parken en nationale landschapsparken*. Rijswijk (1971, gepubliceerd 1972).
6. Centrale Cultuurtechnische Commissie: *Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken*. Den Haag (1958).
- *7. S. L. Mansholt: *Landbouwstructuurbeleid in de EEG*. Landbouwk. Tijdschr. 81:208-213 (1969).
- *8. S. Herweijer, E. Denig & J. J. Vonk: *Landinrichting in de toekomst*. Landbouwk. Tijdschr. 81:190-196 (1969).
- *9. F. C. Prillewitz: *Gronden uit de cultuur*. Landbouwk. Tijdschr. 81:311-319 (1969).
- *10. S. L. Mansholt: *Landbouw van morgen*; in: *Landbouw en landschap van morgen*. Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, Amsterdam (1970).
11. Landbouwschap: *Mening over Mansholt — Standpunt van het Landbouwschap over het plan-Mansholt en een toelichting daarop*. Den Haag (1969).
12. F. C. Prillewitz: *Integratie van belangen in de moderne landinrichting*. Cultuurt. Tijdschr. 70:145-157 (1971).
13. Het gaat bij de 2,5% om slechts één van de categorieën van gronden die onder de Bergboerenregeling zullen vallen. De andere categorieën zijn: a) hoge en/of steile berghellingen, b) andere marginale gronden, voor zover daar ontvolking plaatsvindt. Deze twee categorieën maken het voor de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk en Italië mogelijk om veel meer dan 2,5% op te voeren.
14. Landbouwschap: *Voorlopige reactie op de "Nota inzake een systeem van Nationale Parken en Nationale Landschapsparken in Nederland"*. Den Haag (1972?).
15. Opmerkelijk is dat, waar de NLP-nota van 1972 nog 1½ pagina wijdde aan de overeenkomsten tussen landbouwstructuurbeleid en de NLP-gedachte, de nota van 1975 over die overeenkomsten geheel zwijgt, terwijl de Relatienota zelfs louter tegenstellingen suggereert tussen landbouw- en natuurbeschermingsbeleid.
16. R. J. de Wit: *Recreatie en ruilverkaveling*; in: *Verstedelijking, recreatie en ruilverkaveling*. Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming, Amsterdam (1965).
- *17. H. P. Gorter: *Landschap van morgen*; in: *Landbouw en landschap van morgen* (zie onder 10).
18. De enige principiële kritiek in de Contact-Commissie-vergadering over het plan-Mansholt kwam van Smittenberg, die sprak van een "technokratische benadering".
19. H. A. van der Meiden: *Nieuwe bossen in verband met de houtbehoefte in Nederland*; in: *Nieuwe bossen in Nederland*. Ned. Bosb. Tijdschr. extra nummer (1971).
- J. van Soest: *Noodzaak en mogelijkheid van natuurgebieden en landschapsreservaten*; in: *Nieuwe bossen in Nederland*.
20. D. Sikkels: *Wensen voor een nader onderzoek*; in: *Nieuwe bossen in Nederland* (zie onder 19).
21. Landbouwschap: *Het Europees beleid voor Berg- en probleemgebieden*. Den Haag (1974).
22. W. Meijer: *Zonder de boer zal het niet gaan — Achtergronden en uitgangspunten van de drie "groene nota's"*. Natuur en Landschap 29:61-72 (1975).
23. P. Nijhoff: *"Bedilzucht" of landschapsbehoud? — De toekomst van onze waarde-*

- volle cultuurlandschappen. Natuur en Landschap 26:225-232 (1972). Een recent verzoek om landbouwkundige waarderingskaarten kwam van C. T. de Wit (86).
24. Dat een belangrijk deel van de voorgestelde NLP-en bestaat uit marginale gronden, betekent niet dat deze gronden veilig zijn. De kans op (ingrijpende) landbouwkundige ontwikkelingen moge dan gering zijn, andere ontwikkelingen (bv. in de verblijfsrecreatie) zijn des te waarschijnlijker.
 25. De NP-nota zelf geeft een oppervlakte van 65.000 ha aan nieuwe NP-en, maar dit getal moest later met 5600 ha worden verminderd vanwege een te hoge opgave voor de Biesbosch. Zie: Grondjournaal 1 (5): 14 (1975).
 26. T.a.v. de Veluwe kan men zich afvragen waarom niet de historische kans is aangegrepen om de bestaande NP-en drastisch uit te breiden en samen te voegen.
 27. J. Verkoren: *Moderne plattelandsinrichting en aanleg van nieuwe bossen*; in: *Nieuwe bossen in Nederland* (zie onder 19).
 - *28. C. T. de Wit: *Over eten en over leven*. Intermediair 9 (11): 1-5 (1973).
 29. Grondjournaal 3 (3): 6-9 (1976).
 30. Grondjournaal 1 (3): 9 (1975).
 31. Grondjournaal 1 (17): 6-9 (1975).
 - *32. L. Oosterbaan: *De liefde tot het monument is niet ieder aangeboren*. Wonen/TA-BK 1976 (7): 6-9.
 33. F. C. Prillewitz: *Landbouw en natuurbehoud op nieuwe wegen*. Toespraak op 24 maart 1975 voor de Friese CBTB.
 34. Grondjournaal 1 (13): 16 (1975).
 35. Het lijkt nogal aanvechtbaar dat de kosten die voortvloeien uit de Relatienota worden opgevoerd als kosten van natuur- en landschapsbescherming. Immers, wanneer geen bescherming plaatsvond zou de overheid staan voor de keus tussen grootscheepse investeringen (die zouden drukken op de Landbouwbegroting) of niets doen met als gevolg een versnelde bedrijfsbeëindiging, waarvan de financiële gevolgen weliswaar voornamelijk zouden drukken op de CRM-begroting, maar dan op de post Bijstand. De gekozen wijze van financiering werkt bovendien het misverstand in de hand dat natuurbescherming een kostbare aangelegenheid is en gebaat zou zijn bij een sterke economische groei, ja zelfs bij natuurvernietiging voor zover het investeringen betreft die geld opleveren. In werkelijkheid is natuurbehoud vaak meer gebaat bij het nalaten van investeringen en in zulke gevallen kan men evengoed spreken van een voordelige aangelegenheid.
 36. De benadering van de Relatienota kan leiden tot merkwaardige discrepanties. Zo is de boer die de natuur aantast via lozing van meststoffen gedwongen tot betaling van heffingen, terwijl de boer die hetzelfde doet via ontwatering van de grond geen milieukosten hoeft op te voeren. Ook kan het gebeuren dat de boer in het ene gebied subsidie krijgt om een houtwal te kappen en in het andere gebied om zulks na te laten.
 37. Ned. Staatscourant 23 april 1975. Het is overigens onzeker of de minister van Landbouw gelijk heeft. In de eindversie van de Relatienota is de term "schadevergoeding" vervangen door "beheerdersinkomen". Dit gebeurde op aandrang van het Ministerie van Financiën, dat beducht is voor de budgettaire consequenties van invoering van een recht op onbelemmerde agrarische bedrijfsvoering. In formele zin bestaat dit recht dus nog niet.
 38. Interview met F. C. Prillewitz in Wonen/TA-BK 1975 (9): 16-20.
 39. Het bedrag van f 9,2 miljoen dat op de Landbouwbegroting voor 1977 is uitgetrokken voor beheersovereenkomsten is al f 2,8 miljoen lager dan is aangekondigd in de Relatienota; ook de CRM-begroting bevat zorgelijke taal over de financiering van de desbetreffende beleidsvoornemens.
 40. Opmerkelijk is dat in twee van de potentiële NLP-en (ZW-Drenthe en Vijfheerenlanden) slechts 10,5 resp. 9% van de cultuurgrond onder de Relatienota zullen worden gebracht. Als dit gebruikelijk wordt, zullen NLP-en zich nog slechts van het omringende landschap onderscheiden door hun status.
 41. Omdat de positie van de boer bij ruilverkaveling beter is dan bij herinrichting zou de beoogde Landinrichtingswet wel eens het effect kunnen hebben dat boeren, uit angst voor herinrichting, voor ruilverkavelingen zullen stemmen waar ze anders tegen zouden zijn geweest. Dit motief heeft vermoedelijk meegespeeld bij de stemming over de ruilverkaveling Beerta (Gr.). Zie: Grondjournaal 1 (15): 9 (1975).
 42. S. Herweijer & E. Denig: *De landelijke gebieden in de toekomst*. Cultuurt. Tijdschr. 12 (4): 139-150 (1972/1973).

43. H. A. Udo de Haes: *Nationale landschapsparken en het groeiend autoverkeer*. Stedebouw en Volkshuisvesting 56:200-217 (1975).
44. *Verkeer en vervoer in Nederland*. Den Haag (1977).
45. CBS: *Statistisch Zakboek 1975*. Den Haag (1975).
46. A. N. van der Zande: *De beïnvloeding van weidevogels door wegen*. Doctoraal-verslag Vakgroep Milieubiologie RU Leiden (1975).
47. F. Alleijn: *De vrije ruimte: een schaars goed*. Natuur en Landschap 24:134-139 (1970).
48. Ruwe schatting op basis van streefcijfers in de Verstedelijkingsnota (p. 248) over de netto-uitbreiding van de woningvoorraad, uitgaande van een gemiddelde bruto-bebouwingsdichtheid van 22,5 woningen/ha.
49. J. Mennema: *Zijn de bedreigde planten in Nederland thans werkelijk beschermd?* Mens en Natuur 26 (1): 21-23 (1975). A. J. Quené-Boterenbrood: *Een "tussen-rapport" over zeldzame Nederlandse plantesoorten*. Natuur en Landschap 28:297-308 (1974).
50. CBS: *75 Jaar Statistiek van Nederland*. Den Haag (1975).
51. G. Londo: *Infiltreren is nivelleren*. De Levende Natuur 78:74-79 (1975).
52. *Structuurschema drink- en industriewatervoorziening 1972 — deel c: regerings-beslissing*. Den Haag (1975).
53. Claims van zand- en grindproducenten. Zie: Fin. Dagbl. 12 dec. 1975.
54. RIN: *Vogelsterfte ten gevolge van aanvaringen met hoogspanningslijnen*. Arnhem (1975).
55. *Structuurschema Elektriciteitsvoorziening — deel a: beleidsvoornemen*. Den Haag (1975).
56. Grondjournaal 2(17):17 (1976).
57. H. Zeedijk: *Toekomstige luchtverontreiniging door zwaveldioxide*. Chemisch Weekblad 1975(39): 8-10.
58. T. de Wit: *Epiphytic lichens and air pollution in the Netherlands*, RIN-Verhandeling 8 (ongedateerd).
59. Ec. Technol. Inst., RPD & Min. v. Econ. Zaken: *Enquête bedrijfsterrinen* (1976).
60. Nieuwe Krant 24 febr. 1975.
61. Ook uit de monumentenzorg zijn voorbeelden bekend van objecten waaraan een beschermde status werd onthouden (of zelfs ontnomen) omdat ze bedreigd werden door andere belangen, d.w.z. juist in gevallen waarin een dergelijke status noodzakelijk was. Op deze manier kunnen monumentenzorg en natuurbescherming gemakkelijk ontaarden in "veiligstelling" van objecten die (voorlopig) toch geen gevaar lopen. Vgl. 32.
62. Stichting Natuur en Milieu: *Commentaar op de Relatienota en de Nota nationale landschapsparken* (brief 12 juni 1975). J. Boom: *De groene nota's in de Tweede Kamer*. Waddenbulletin 10:250-252 (1975).
63. J. Swart: *Recreatie en nationale landschapsparken*; in: C. L. Maas & J. C. van de Kamer (red.): *Nationale landschappen*. Utrecht (1974).
64. ANWB: *Commentaar op de drie groene nota's* (brief 26 mei 1975).
65. G. Baaij: *Verblijfsrecreatie in het landschap*. Plan 1976(9):43-49. De uitlating van de Recron-voorzitter komt neer op een pleidooi voor een "Relatienota" voor natuurbehoud en recreatie (evenals het commentaar van het Bosschap neerkomt op een pleidooi voor een "Relatienota" voor natuurbehoud en bosbouw). Opmerkelijk is dat secretaris-generaal Quené van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening daar wel wat voor zegt te voelen. Zie: Grondjournaal 1 (13):6 (1975). Het wachten is nu nog op claims voor "opgelegde beperkingen" van jagers, sportvissers, wegenbouwers en ontgrondingsmaatschappijen.
66. Bosschap: *Commentaar op de drie groene nota's* (brief 16 mei 1975).
67. Landbouwschap: *Commentaar op de drie groene nota's* (brief 15 mei 1975).
68. D. H. Franssens: *De landbouw en de drie groene nota's*. Plan 1976 (9):17-27.
- *69. Landbouwgroep Strohalm-Utrecht: *Landschapsparken?* Utrecht (1975).
70. L. J. Pons e.a.: *Een model voor structuurgebonden landschapbehoud in het stroomgebied van de Vennevertlose beek te Winterswijk*. Arnhem (1974?).
71. Ministerie van CRM: *Inspelen op landschapsparken*. Den Haag (1976). Het Ministerie van Landbouw had zijn voorlichtingsbrochure een half jaar eerder gereed: *Boer of parkwachter — enige gedachten over nationale landschapsparken*. Den Haag (1975). Nog sneller reageerden de centrale landbouworganisaties, die al enkele weken na het verschijnen van de groene nota's voorlichtingsbijeenkomsten organiseerden in Winterswijk.

72. Ten dele komt dit overigens omdat gemeenten, uit angst voor schadeclaims, vaak afzien van opnemings van beperkende voorschriften in bestemmingsplannen.
73. Aangenomen dat kleine boeren beperkingen krijgen opgelegd voor eenzelfde percentage van de grond als grote boeren. Opmerkelijk is dat in de bosbouw (Bosbijdrageregeling particulieren) anders dan in de Relatienota wel rekening wordt gehouden met het vermogen van de eigenaar: grote eigenaren krijgen relatief minder uitgekeerd dan kleine. Zie: Grondjournaal 2 (16):13 (1976).
74. Boerengroep Wageningen: *Wat wil de Relatienota?* Nieuwsbrief 3 (10): 25-29 (1975). Ook de Boerengroep pleit voor aanvulling tot een redelijk inkomen i.p.v. ha-toeslagen.
75. Op lange termijn is aankoop van gronden door de natuurbescherming een effectief structuurpolitiek instrument: niet alleen worden de direct betrokken boeren gestimuleerd tot bedrijfsbeëindiging, maar bovendien worden de desbetreffende gronden niet toegevoegd aan de resterende bedrijven, die derhalve zullen moeten uitbreiden ten koste van elkaar, zodat nog extra afvloeiing optreedt. Op korte termijn daarentegen kan het structuurbeleid door reservaatvorming — niet door beheersovereenkomsten — worden doorkruist: doordat de grondprijs mede ten gevolge van de aankopen stijgt en de aangekochte gronden niet aan "blijvers" worden toegedeeld, worden de mogelijkheden tot bedrijfsvergroting verkleind. Het structuurbeleid komt hier met zichzelf in strijd. Tegen deze achtergrond moeten we de recente afwijzing zien door KNLC-voorzitter Luteijn — in afwijking van Landbouwschap-standpunten — van grondaankopen t.b.v. reservaatvorming (toespraak op 16 nov. 1976 in Den Haag).
76. De huidige Natuurbeschermingswet kent geen mogelijkheid tot onteigening en evenmin een gedoogplicht t.a.v. het beheer, maar de groene nota's stellen voor de wet in deze zin te wijzigen. Ook de nieuwe Landinrichtingswet moet ruimere onteigeningsmogelijkheden gaan bevatten.
77. Schatting op basis van de begroting 1977 van het Landbouw-Egalisatiefonds (Tweede Kamer, Zitting 1976-77, 14100 C, Nr. 3): posten restituties (f 570 miljoen) en interventies (f 650 miljoen). De bedragen zijn omgeslagen over het hele landbouwareaal, dus niet alleen het melkveehouderijgebied.
78. Zie bv. J. Horring: *Twee recente baten-kosten analyses en wat daarmee verband houdt*. Openbare Uitgaven 2:99-115 (1970).
79. Uitspraak bestuurslid Huyts, geciteerd in het Friesch Dagblad 6 febr. 1975.
80. Zo pleitte de Voedingsbond-CNV meermalen, onder aanvoering van werkgelegenheidsargumenten, voor een versnelling van het ruilverkavelingsprogramma. Zie bv. Grondjournaal 11(5): 18 (1975).
81. Zie bv. P. Mantel: *Blijft er nog ruimte in Zuid-Holland-West?* Plan 8(6): 13-48 (1977).
- *82. F. Bouma: *Het Landbouwwraagstuk in relatie tot landschapsparken*. Med. Werkgem. Landschapsec. Ond. 3 (1):7-12 (1976). Ook de Relatienota (p. 10) erkent dat de knelpunten m.b.t. de perceelsgrootte minder groot zijn dan die m.b.t. ontwatering en bemesting.
- *83. Landbouwschap: *Een gegarandeerd minimuminkomen voor agrarische zelfstandigen?* (Discussienota). Den Haag (1975). Volgens deze nota zou een inkomensgarantie niet, maar een algemeen stelsel van inkomensvoetstukken wel in strijd zijn met EEG-bepalingen.
84. J. de Hoogh e.a.: *Kan MOIRA Demeter van dienst zijn? — Voedsel voor een verdubbeld wereldbevolking*. Intermediair 12 (19): 1-9 en 51-55 (1976).
85. A. Maris: *De positie van de Nederlandse landbouw in een dynamische maatschappij*. Landbouwk. Tijdschr. 88: 150-156 (1976).
86. C. T. de Wit: *Selectieve ontwikkeling van de landbouw in een kader van verantwoord energie- en omgevingsbeleid*. Lezing op symposium "Honderd jaar landbouwkundig onderzoek" (1976).
87. Men vergelijkte het uitgangspunt van de Interimnota Landinrichtingswet ("herindeling") met het veel genuanceerder uitgangspunt van de ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing: herstel, behoud en verbetering waar mogelijk, herindeling waar nodig. Voor landinrichting geldt in zekere zin wat Horring (88) schreef over een ambitieus hervormingsplan voor de Franse landbouw: "Deze werkwijze doet naar analogie denken aan een "reconstructie" van Amsterdam, waar het vervoer hopeloos is vastgelopen en de huizen ook niet het moderne comfort bieden met de grootst mogelijke arbeidsefficiëntie die momenteel mogelijk is. Om de als absoluut gestelde doeleinden van een vlot verkeer en modern woongenot te bereiken komt men tot de conclusie dat een radicale aanpak nodig is, nl. dat de hele stad

moet worden afgebroken en met een nieuw wegenplan geheel moet worden herbouwd." Horring stelt terecht dat, nog afgezien van de culturele en sociale aspecten, niet alleen begin- en eindtoestand moeten worden vergeleken, maar dat ook moet worden gelet op de kosten van de transformatie.

- *88. Vgl. J. Horring: *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de smeltkroes*; in: *Het EEG landbouwbeleid*. Den Haag (1970). Ook Horring wijst erop dat de EEG bij haar plannen ter beperking van de produktie in plaats van grond beter (d.w.z. eenvoudiger en goedkoper) andere produktiemiddelen had kunnen kiezen, bv. kunstmest of krachtvoer.
- 89. Voor een historisch voorbeeld van een doelbewuste risicospreiding door ruimtelijke differentiatie, nl. in de ruilverkaveling Staphorst, zie: H. Hermans: *Hoe Nederland groeide*. Bussum (1947). Dit landbouwkundige principe vindt zijn ecologische tegenhanger in de hypothese dat meer variatie in de ruimte leidt tot minder variatie in de tijd (één van de varianten van de omstreden diversiteit/stabiliteit hypothese).
- *90. Een gedeeltelijke uitzondering op de gangbare cultuurtechnische aanpak wordt gevormd door: S. H. Visser: *Landbouw in een natuurwetenschappelijk en landschappelijk waardevol gebied*. Landbouwk. Tijdschr. 86:220-225 (1974).
- 91. Grondjournaal 2(5):19 (1976). Volgens de nieuwe normen kan een akkerbouwbedrijf van 80 ha er nog steeds grond bij krijgen!
- 92. P. Bukman: *Beleidsalternatieven in de landbouw*. Toespraak op 13 jan. 1977.
- 93. Grondjournaal 2(15):13 (1976).
- *94. J. F. van Riemsdijk: *De landbouw conserveren of vernieuwen?*. Ec. Stat. Ber. 1968:590-594. En: *Het landbouwbeleid zit in de modder*. Ec. Stat. Ber. 1974: 691-693, 718-720, 743-747.
- 95. Zie bv. de opmerkingen van Voortman in: *Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1976-1977*, nr. 5.
- *96. *Inkomensgarantie?* Rotonde 8 (1): hele nummer (1976).
- 97. Landbouwschap: *Conclusies Interimnota Inkomensbeleid*. Den Haag (1975).
- 98. *Ontwerp-besluit vaststelling van een Rijksgroepsregeling Oudere Zelfstandigen*. Rijswijk (1977). De Mem. v. Toel. op de landbouwbegroting voor 1977 stelt (p. 84): "Bezien dient te worden in hoeverre in het kader van sociale maatregelen die ten doel hebben ondernemers in de landbouw een redelijk inkomen te garanderen, bevordering van de grondmobiliteit als neven doelstelling kan worden opgenomen". Behalve de Relatienota moeten kennelijk ook sociale maatregelen gaan fungeren als smeermolie voor het structuurbeleid. Een ander prozaïsch argument voor een garantie-inkomen kwam van de staatsecretaris van CRM: bezuiniging op Bijstandsuitkeringen!
- 99. De Boerderij 13-8 sept. 1976. Een ander pleidooi voor contingentering (per ha) kwam in 1976 van de voorzitter van de Coöperatieve Melkproductiefabriek "De Volharding" te Nijkerk. Koppeling van contingentering en inkomentoeslagen werd al in 1970 bepleit door S. L. Louwes: *Proeve van een landbouwbeleid in de EEG op lange termijn*; in: *Het EEG landbouwbeleid*. Den Haag (1970).
- *100. G. J. Baaijens: *Landschapsparken tot proefgebieden van ruimtelijke ordening maken*. Wonen/TA-BK 1975(20):6-13.
- 101. C. T. de Wit: *Arbeid en energie in landbouw*; in: *Alternatieve landbouw — noodzaak of fictie* (2e druk). Wageningen (1975).
- *102. A. T. J. Nooy: *Landbouw en economische groei*. Bedrijfsontwikkeling 7:613-618 (1976). En: *Landbouw, landschap en economische groei*. Landbouwk. Tijdschr. 89:42-47 (1977). Nooy wijst op de opmerkelijke situatie dat grote en kleine boeren, ondanks hun tegengestelde belangen, zijn verenigd in dezelfde organisaties.
- 103. Grondjournaal 1 (2): 14 (1975). Ook staatssecretaris Meijer (22) staat niet afwijzend tegenover een minimuminkomen voor boeren in NLP-en, hoewel het structuurbeleid z.i. moet worden voortgezet.
- 104. Voor een inleiding in de problematiek van het agrarisch energiegebruik zie: Search 7 (10) hele nummer (1976). Daaruit blijkt dat Australië, vooral dankzij grootscheepse toepassing van groenbemesting, een zeer efficiënt energiegebruik kent. In Hongkong ging de overschakeling van de traditionele, arbeidsintensieve Chinese landbouw op moderne westerse systemen gepaard met een stijging van het energiegebruik met 585%. De daarmee samenhangende opbrengststijging bedroeg slechts 8%!
- 105. D. Boels & G. P. Wind: *Enkele cultuurtechnische aspecten van de oogstproblemen in 1974*. Landbouwk. Tijdschr. 87: 96-100 (1975).

106. Een (schaars) voorbeeld van een nieuwe strategie van de natuurbescherming is geleverd in de Vijfheerenlanden. Zie: F. Alleyn e.a.: *Natuur en landbouw in de Vijfheerenlanden*. Amsterdam (1976). Daarin wordt de nadruk gelegd op de gemeenschappelijke belangen van natuurbescherming en kleine boeren en wordt tevens gewezen op aspecten van werkgelegenheid, grondstoffen- en energiegebruik enz. Zie ook: S. Algra & H. P. Gorter: *Vraagtekens bij het structuurbeleid voor de landbouw*. *Natuur en Milieu* 1 (1): 14-19 (1977). Voorts: P. J. van Herwerden & W. Joenje: *Natuurbehoud en landinrichting: naar een nieuw evenwicht*; in: *Grenzen in zicht*. Reeks *Natuur en Milieu* nr. 3, Amsterdam (1974). En: M. Bierman: *Het landschap buiten de parken*. *Plan* 1976 (9): 8-16. Voor een — eveneens schaarse — alternatieve benadering van de landbouwproblematiek zie: Werkgroep Naar Een Beter Zuivelbeleid: *Beter Zuivelbeleid!* Wageningen (1976).
107. Interview in Het Parool, 8 juli 1976.
- *108. Tegenover licht- en wortelconcurrentie staan verschillende positieve effecten van bomenrijen en heggen: beperking van wind-, vorst- en (aan schaduwzijde) warmteschade, groeibeperking van water- en oeverplanten, beschutting voor het vee tijdens hitte en onweer etc. Zie o.a. R. J. van der Linden: *Het probleem van de houtopstanden in het cultuurlandschap*. Lit. Overzicht nr. 21, Centrum voor Landbouwdocumentatie, Wageningen (1958). En: *De invloed van beschutting op de opbrengsten van land- en tuinbouwgewassen in Nederland*. Landbouwk. Tijdschr. 75: 964-983 (1963).
109. Prof. mr. P. de Haan: *Grondpolitiek: waarom een slecht compromis en geen oplossing?* *Grondjournaal* 1 (17): 10-14 (1975).

De met * gemerkte publikaties lenen zich goed voor een globale oriëntatie in de behandelde problematiek.

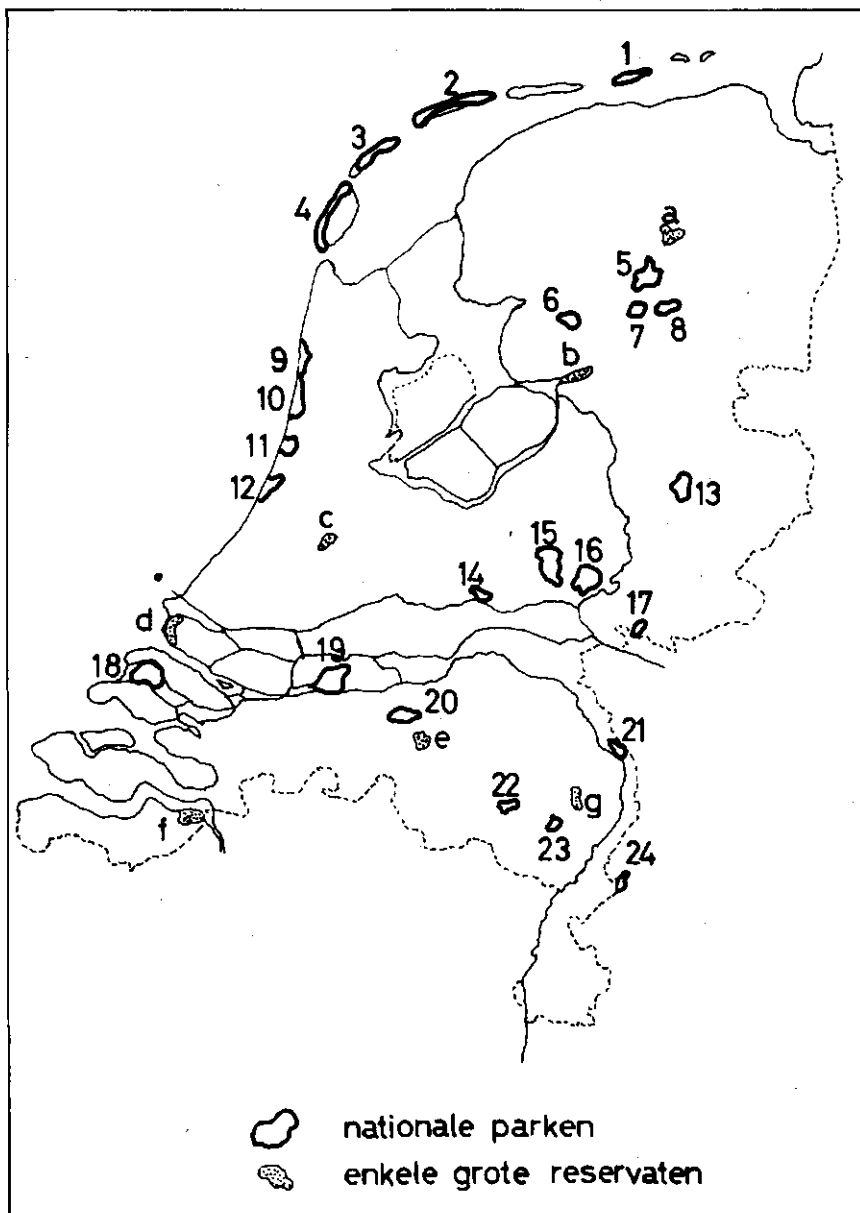
9 naschrift

De oorsprong van deze uitgave ligt in een interfacultaire milieucursus over het thema NLP-en, gegeven in 1973 onder auspiciën van de Commissie van Overleg voor Regionale Samenwerking (CORS) van de Rijksuniversiteit Leiden, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de TH Delft. De organisatie van de cursus berustte bij de Vakgroep Milieubiologie van de RU Leiden.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling de lezingen van de diverse sprekers te bewerken en samen te voegen tot één uitgave. Hoewel deze opzet later moest worden verlaten (o.a. vanwege het verschijnen van de "groene nota's"), is het toch op zijn plaats de gastsprekers van de cursus te bedanken voor hun bijdragen, die in verschillende opzichten en in verschillende mate in deze uitgave hebben doorgewerkt: ir. P. Bos (Bureau OD 205), dr. ir. P. Gruys (Proefboomgaard "De Schuilenburg"/TNO), dr. D. de Jonge (Afd. Bouwkunde TH Delft), P. Nijhoff (Stichting Natuur en Milieu), dr. W. Roest (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid), ir. Th. Scharren (Afd. Electrotechniek TH Eindhoven), drs. H. F. Smit (PPD Overijssel), ir. L. J. Vollebregt (Landbouwschap), ing. H. W. de Vroome (Staatsbosbeheer Assen) en drs. R. J. de Wit (Provinciale Staten Noord-Holland).

Van de talrijke personen die op andere wijze bijdroegen aan de totstandkoming van deze uitgave moeten speciaal worden genoemd: Hugo Bezemer, Marijke Brunt, Auke Bijlsma, Jos Dekker, Erik van Dijk, Marieke Eggenkamp en Lies Rookhuizen. De figuren werden vervaardigd door H. ter Keurs.

Publikaties verschenen na februari 1977 zijn niet meer in deze uitgave verwerkt.



Voorgestelde nationale parken en grote reservaten in de "groene nota's". Nationale parken: 1 Schiermonikoog, 2 Terschelling, 3 Vlieland, 4 Duinen Texel, 5 Diever-Appelscha, 6 Weerribben, 7 Ooster- en Westersand, 8 Dwingelo-Ruinen, 9 en 10 Duinen tussen Schoorl en Wijk aan Zee, 11 Kennemerduinen, 12 Duinen bij De Zilk, 13 Holter- en Haarerberg, 14 Amerongse Berg, 15 Hoge Veluwe, 16 Veluwezoom, 17 Montferland, 18 Grevelingen, 19 Biesbosch, 20 Loonse en Drunense Duinen, 21 De Hamert, 22 Stabrechtse Heide, 23 Grote Peel, 24 Meijweg. Grote reservaten: a) Fochteloërveen, b) Zwarte Meer, c) Nieuwkoopse Plassen, d) Duinen van Voorne, e) Kampina Heide, f) Verdrongen Land van Saafinge, g) Mariapeel.

bijlage 1

de groene nota's

Begin 1975 werden door de regering drie nota's uitgebracht over natuur- en landschapsbescherming:

1. *Nota Nationale Parken*, opgesteld door de Interdepartementale Commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken en uitgebracht door de staatssecretaris van CRM;
2. *Interimnota Nationale Landschapsparken*, opgesteld en uitgebracht door dezelfde commissie resp. staatssecretaris;
3. *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud*, uitgebracht namens de minister van Landbouw, de staatssecretaris van CRM en de minister van Ruimtelijke Ordening.

Daarnaast verscheen begin 1976:

4. *Interimnota Landinrichtingswet*, opgesteld door de Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet en uitgebracht door de minister van Landbouw en de minister van Ruimtelijke Ordening.

Op deze laatste nota, die meer een instrumenteel dan een taakstellend karakter heeft, gaan we hier niet in.

Nota np-en

De Nota NP-en stelt voor om naast de bestaande (nog officieuze) NP-en Veluwezoom, Hoge Veluwe en Kennemerduinen (uit te breiden met 1000 ha) nog 20 *nieuwe NP-en* te stichten met een totale oppervlakte van bijna 60.000 ha (25). Een NP wordt omschreven als "een aaneengesloten gebied van tenminste 1000 ha, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere natuurlijke en landschappelijke gesteldheid en een bijzonder planten- en dierenleven".

Het beheer van een NP vindt plaats onder toezicht van de rijksoverheid (die geen eigenaar hoeft te zijn) en heeft als doel instandhouding en ontwikkeling van de aanwezige waarden, waarbij binnen de doelstelling mogelijkheden worden geschapen voor bepaalde vormen van recreatie. Met het karakter van het park strijdige vormen van grondgebruik worden geweerd: verkeerswegen, industrie, woningen, verblijfsrecreatie, transportleidingen enz. Militaire oefeningen, landbouw en waterwinning mogen hooguit extensief plaatsvinden en jacht alleen voor zover nodig als beheersmaatregel. Realisering van de NP-en moet plaatsvinden in ca. 10 jaar, enerzijds door aanwijzing via de procedure van de planologische kernbeslissing, anderzijds door een actief aankoopbeleid. Met aankoop en inrichting zal naar schatting f 81,5 miljoen zijn gemoeid (voor 1/4 te financieren door particuliere organisaties en lagere overheden), met het beheer uiteindelijk f 6,35 miljoen (additioneel) per jaar.

Naast de NP-en wil de nota nog stichting van 7 *grote reservaten*: natuurgebieden van grote omvang die zeer gevoelig zijn voor recreatiedruk en derhalve niet gebaat zijn bij de NP-status (26).

Interimnota nlp-en

De Interimnota NLP-en stelt voor om in Nederland, naar analogie van de Duitse "Naturparke" en de Engelse "National Parks", een aantal NLP-en te stichten. Het begrip NLP wordt omschreven als: "Een door de rijksoverheid als zodanig aangewezen gebied van tenminste 10.000 ha, bestaande uit zowel natuurterreinen, wateren en/of bossen als cultuurgronden en nederzettingen, dat een grote rijkdom vertegenwoordigt aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten en aan cultuurhistorische waarden en als zodanig een overwegend samenhangend geheel vormt, waarin het beleid van de overheid erop is gericht — uitgaande van een conceptie voor inrichting, ontwikkeling, beheer en bestuur van het gebied als geheel — het specifieke en gedifferentieerde karakter van het gebied, met name ook ten behoeve van de zich recreërende mens, in stand te houden en te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de sociaal-culturele en economische belangen van de aldaar wonende en werkende bevolking."

Een NLP is dus groter dan een NP en bestaat niet alleen uit natuurgebieden, maar ook uit landbouwgrond en dorpen (een NP kan wel deel uitmaken van een NLP, maar een NLP niet van een NP). In totaal zouden volgens de nota minstens 17 gebieden voor de

NLP-status in aanmerking komen, maar voorlopig worden slechts een *vijf-tal proefgebieden* aangewezen waar, begeleid door wetenschappelijk onderzoek, ervaring kan worden opgedaan m.b.t. realiseerbaarheid, inrichting en beheer.

Inrichting en beheer zullen niet, zoals in de NP-en, zijn gericht op het categorisch weren van verdere ruimtelijke ontwikkelingen. Wel moeten bijzondere voorwaarden worden gesteld: aan modernisering van de landbouw, aan wegenbouw, ontgrondingen, woningbouw, technische infrastructuur, dag- en verblijfsrecreatie enz. Het bestuur van het park kan in handen worden gelegd van de provincie, maar dient zich af te spelen binnen globale richtlijnen van de rijksoverheid. Aanwijzing van de NLP-en zal plaatsvinden volgens de procedure van de planologische kernbeslissing, op basis van o.m. de volgende criteria: oppervlakte (groter dan 10.000 ha), natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische betekenis, landschappelijke kwaliteiten, mate van verstoring, te verwachten strijdige planologische ontwikkelingen en mogelijkheden tot veiligstelling van de belangen van de plaatselijke bevolking. De inrichting van een "standaard-park" (denkvoorbeeld) van 10.000 ha wordt geschat op f 55 miljoen, terwijl met de instandhouding nog eens f 3,8 miljoen/jaar zou zijn gemoeid.

relatienota

De Relatienota begint met een beschrijving van de ontwikkelingen die gaande zijn in de landbouw ten gevolge van de drang tot produktiviteitsverhoging: mechanisering, intensivering, verbetering van de externe produktie-omstandigheden (cultuurtechnische werken) enz. De nadruk wordt gelegd op de economische *noodzaak* van deze ontwikkelingen en op de problemen waarvoor de boer komt te staan die met deze ontwikkelingen niet mee kan gaan als gevolg van beperkingen opgelegd terwille van natuur- en landschapsbehoud.

Vervolgens worden dezelfde ontwikkelingen beschreven vanuit een gezichtspunt van natuur- en landschapsbehoud, waarbij vooral wordt gewezen op de *schade* van de genoemde ontwikkelingen, m.n. van intensivering (toenemend gebruik kunstmest, bestrijdingsmiddelen en krachtvoer) en cultuurtechnische werken (kavelvergroting, ontsluiting, grondwaterstandsverlaging). In de visie van de Relatienota betekent kiezen vóór natuur en landschap kiezen tégen de boer en omgekeerd. Kiezen voor *beide* is alleen mogelijk door het verlenen van compensaties. En omdat natuur en landschap nauwelijks te compenseren zijn, moet de oplossing worden gezocht in financiële compensatie aan de boer. Behoud van cultuurlandschappen kost geld.

Het derde deel van de nota bevat gemeenschappelijke uitgangspunten voor het te voeren beleid. Daarbij wordt het landelijk gebied verdeeld in drie categorieën: 1) landbouw primair, 2) natuur en landschap primair, 3) beide primair. In de eerste categorie moet optimale landbouwkundige ontwikkeling plaatsvinden, in de tweede reservaatvorming, terwijl in de derde — meest problematische — categorie moet worden gestreefd naar een mengvorm: de boer blijft eigenaar, krijgt mede een taak als landschapsbeheerder en kan aanspraak maken op een contraprestatie. De areaalverhouding tussen de drie categorieën wordt (impliciet) bepaald op 23:1:1.

Reservaatvorming zou moeten plaatsvinden op ca. 100.00 ha, voor 3/4 te financieren door CRM en voor 1/4 door particuliere organisaties en lagere overheden. Teneinde scherpe prijsstijgingen op de grondmarkt te voorkomen zou de aankoop moeten worden uitgesmeerd over een periode van 20 jaar. Voor het beheer is geen bedrag in rekening gebracht (sic!).

Ook de *beheersgebieden* zouden ca. 100.000 ha moeten omvatten. Voor deze gebieden komen vijf typen van vergoeding in aanmerking:

1. vergoeding voor permanente natuurlijke handicaps uit de Bergboerenregeling: voor het afzien van cultuurtechnische verbetering van de grond (max. f 170/ha/jaar, prijspeil 1974);
2. beheerdersinkomen: voor het mede richten van bedrijfsvoering en -opzet op het beheer van natuur en landschap in het kader van een beheersovereenkomst (max. f 1000/ha/jaar);
3. extra subsidie voor bedrijfsontwikkeling uit de Bergboerenregeling (15% van de kosten van bepaalde investeringen);
4. subsidie op gebouwen: voor het mede richten van onderhoud en nieuwbouw op het beheer van het landschap (extra welstandseisen) (gemiddeld f 4000/bedrijf/jaar);
5. vergoeding voor het onderhouden van speciale landschapselementen in het kader van een onderhoudsovereenkomst (gemiddeld f 1000/ha/jaar).

Belangrijkste verschil tussen een beheersovereenkomst en een onderhoudsovereenkomst is dat de eerste betrekking heeft op (agrarisch) geëxploiteerde landschapselemen-

ten (bv. weidevogelgebieden of blauwgraslanden) en de laatste op niet-geëxploiteerde elementen (bv. houtwallen op poeltjes). Verder wordt de beheersovereenkomst gefinancierd door het Ministerie van Landbouw (evenals 1 en 3), terwijl de onderhoudsovereenkomst op rekening komt van het Ministerie van CRM (evenals 4). De totale uitgaven worden voor 1978 geraamd op f 19,3 miljoen voor Landbouw en op f 6,5 miljoen voor CRM, welke ministerie tevens f 33,7 miljoen moet opbrengen voor reservaatvorming. Voor een goed begrip: de Relatienotagebieden zullen slechts ten dele gelegen in NLP-en.

Naast beleidsvoorstellen en financiële regelingen bevatten de groene nota's ook voorstellen m.b.t. het *wettelijk instrumentarium*, zoals:

- uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet tot agrarische cultuurlandschappen (nu alleen natuurgebieden);
- invoering in de Natuurbeschermingswet van een gedoogplicht (m.b.t. het beheer) en van een *onteigeningsbasis*;
- uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurschoonwet tot cultuurlandschappen en niet-beboste natuurterreinen (nu alleen beboste landgoederen);
- invoering in de Monumentenwet van een onderhoudsplicht (nu alleen aantastingsverbod) alsmede een ruimere omschrijving van de begrippen beschermd stads- en dorpsgezicht;
- ruimer gebruik van het kapverbod annex schadeloosstelling uit de Boswet (nog slechts 1 x gehanteerd);
- ruimer gebruik en zondig uitbreiding van de mogelijkheden tot schadeloosstelling voor beperkingen opgelegd in bestemmingsplannen (art. 49 en 50 Wet RO) (nog nauwelijks toegepast).

Stand van zaken

De huidige planning is erop gericht de planologische kernbeslissing over NP-en in 1978 rond te hebben, terwijl in hetzelfde jaar het eindadvies over NLP-en, gebaseerd op de ervaringen in de vijf proefgebieden, moet uitkomen. De nadere uitwerking van de Relatienota (normen voor vergoedingen) ondervindt nogal wat financieringsproblemen.

bijlage 2

marginale gronden

Hoewel er tussen de doeleinden van het huidige landbouwstructuurbeleid en die van de natuur- en landschapsbescherming belangrijke tegenstellingen bestaan (waarop de Relatienota terecht wijst), zijn er ook belangrijke overeenkomsten (waarover de nota ten onrechte zwijgt). Vinden we de tegenstellingen vooral op mikronniveau (bedrijfsniveau), de overeenkomsten worden duidelijk als we letten op het makronniveau.

Het landbouwstructuurbeleid van de EEG is er sedert 1968 (plan-Mansholt) onder meer op gericht:

- de productie op ca. 7% van het landbouwareaal te beëindigen;
- die beëindiging vooral te laten plaatsvinden op "marginale" gronden.

Het eerste komt in belangrijke mate overeen met de maatregelen voorgesteld in de Relatienota: beëindigen, extensiveren dan wel niet-opvoeren van de productie op 8% van de cultuurgrond 1). Maar ook het tweede komt in belangrijke mate overeen met de Relatienota: gronden die "marginaal" zijn uit landbouwkundig gezichtspunt worden nu juist vaak als waardevol beschouwd uit een oogpunt van natuur- en landschapsbescherming. Zo stelt Gorter (17): "landschappelijk waardevolle gebieden zijn veelal agrarisch minder geschikt". Hoeveel de overeenkomst gaat is niet exact te zeggen, bij gebrek aan nauwkeurige maatstaven en studies.

Een extra probleem hierbij is dat er verschillende definities bestaan van het begrip "marginale gronden". Prillewitz (9) geeft de volgende definities:

- 1) gronden met een lage natuurlijke productiecapaciteit;
- 2) gronden waarvan de externe productie-omstandigheden slecht zijn en verbetering hiervan zeer hoge financiële offers vergt;

3) gronden die door hun ligging (bv. bij steden) een te hoge verwachtingswaarde hebben om voor bedrijfsvergroting te kunnen dienen.

Mansholt (10) spreekt eenvoudigweg van "land dat niet een voldoende rentabiliteit waarborgt" en beperkt zich dus tot beide eerstgenoemde categorieën. Herweijer (8) en Verkoren (27), beiden destijds werkzaam bij de Cultuurtechnische Dienst (CD) kiezen voor de tweede definitie. In deze visie gaat het vooral om de *investeringskosten* die moeten worden gemaakt om een "normale" netto ha-opbrengst te halen. Die kosten zijn bv. zeer hoog in moeilijk te ontwateren gebieden als Noordwest-Overijssel en Waterland (beide aangewezen als "proefgebied NLP").

Ook andere voorbeelden van marginale gronden wijzen in de richting van landschappelijk aantrekkelijke gebieden (incl. voorgestelde NLP-en). Zo stelt Prillewitz dat een belangrijk deel van deze gronden zal zijn gelegen in de "parkgebieden" uit de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening. Ook De Wit (28) stelt dat "in elk geval de gronden die in gebieden liggen waar over het inrichten van nationale landschapsparken gedacht wordt" niet kunnen worden "opgestoten in de vaart der produktiviteit".

Herweijer noemt als voorbeelden: Drentse Aa, Achterhoek, Twente en delen van Zuid-Limburg, terwijl Verkoren enkele zware kalkarme kleigebieden in Noord-Groningen en de smalle beekdalen op de zandgronden van Zuid- en Oost-Nederland noemt. Inderdaad maakt het Jaarverslag 1975 van de CD gewag van een landschappelijk aantrekkelijk beekdal in de ruilverkaveling Mierde (N.Br.) dat bij de verbeteringswerken werd overgeslagen ("veiliggesteld"). Ook in de ruilverkaveling Agelo-Reutum (Twente) werden enkele beekdalen "ontzien" en hetzelfde geldt voor het dal van de Boven-Dinkel (eveneens Twente) (29).

Deze lijst is aan te vullen met tal van voorbeelden. Vermeld zij nog slechts het geval van de ruilverkaveling Vijfheerenlanden, waar de voorbereidingscommissie voorstelde 2000 ha min of meer intact te laten omdat verbetering daar "nauwelijks zinvol" werd geacht (30). De Waddeneilanden, tenslotte, kunnen marginaal worden genoemd om een heel andere reden: hoge transportkosten.

Heeft een marginaal stuk grond géén belangrijke landschappelijke functie, dan kan altijd nog worden geprobeerd het die functie alsnog te geven. Zo stelt het Jaarverslag 1970 van de CD (p.40): "In sommige ruilverkavelingen komen gronden niet in aanmerking voor een landbouwkundige verbetering (. . .). Dergelijke gronden kunnen echter van groot belang zijn voor de verbetering van het landschap en voor de verrijking van het natuurlijk milieu."

Opmerkelijk is overigens dat de CD marginale gronden zelden of nooit gedetailleerd in kaart brengt. Als dat wel zou gebeuren, zou blijken dat er niet alleen beperkingen zijn vanuit de natuur- en landschapsbescherming, maar ook vanuit de landbouw zelf.

1) Overigens zal in een deel van de Relatienotagebieden nog wel een zekere intensivering plaatsvinden, zoals bv. in De Poel op Zuid-Beveland (31).

bijlage 3

stedelijk en landelijk gebied: analogieën

Het is niet moeilijk om reeksen van verschillen op te noemen tussen stedelijk en landelijk gebied (gebouwde en ongebouwde omgeving), maar misschien is het aardig ook eens te wijzen op een paar analogieën. Daarbij doelen we niet op het recente verrassende voorstel om ook in de stad het instrument van de ruilverkaveling toe te passen (109), maar op andere zaken.

Tot voor kort bestond het beleid t.a.v. de binnensteden ruwweg uit twee elementen. Aan de ene kant werd aangestuurd op grootscheepse saneringen, gericht op kaalslag, nieuwbouw, schaalvergroting en segregatie (functiescheiding), waarbij van de oorspronkelijke bebouwing hooguit enkele monumenten werden bewaard. Aan de andere kant vond op grote schaal verwaarlozing plaats van de bestaande woningvoorraad, resulterend in verkrotting en ontwrichting van hele stadswijken.

Tegen dit beleid ontstond aan het eind van de jaren zestig een groeiend verzet, niet

alleen vanuit organisaties op het gebied van architectuur en monumentenzorg (die hadden al eerder stelling genomen), maar ook vanuit de buurten. Behalve de verwaarlozing werd ook de grootschalige sanering van de hand gewezen. In plaats daarvan werd een alternatief naar voren geschoven: de stadsvernieuwing. Dit alternatief (later min of meer door de overheid overgenomen) zou moeten bestaan uit een combinatie van woningverbetering, monumentenzorg en voor zover nodig ook nieuwbouw, echter met behoud van karakter en schaal van de buurt (in feite overigens al een oud principe). De verbetering zou verder moeten gaan dan het verrichten van achterstallig onderhoud (conservering); ook zouden de woningen via verbouwing en het aanbrengen van voorzieningen moeten worden aangepast aan eigentijdse wooneisen (rehabilitatie) 1). Op deze manier zouden — anders dan bij sanering — de voordelen van de oude situatie worden gecombineerd met de voordelen van de nieuwe tijd. Daarnaast zou stadsvernieuwing mogelijkheden bieden voor een groot deel van de bewoners om in hun eigen buurt te blijven wonen, om mee te beslissen over de inrichting van hun eigen woon-omgeving en -voor zover geen al te ingrijpende voorzieningen nodig zijn — voor een beperking van de huurstijging. Kortom een integratie van materiële en immateriële en van sociale en culturele doelstellingen.

Wat is nu de overeenkomst met het landelijk gebied? Ook daar zien we de overheid bezig met een grootscheepse aanpak gericht op sanering, herinrichting, schaalvergroting en segregatie: de ruilverkaveling; waarbij hier en daar wat waardevolle elementen worden gespaard. Ook daar zien we een gelijktijdige verwaarlozing van het overige gebied. En ook daar ontstaat steeds meer verzet tegen het gevoerde beleid, niet alleen van buitenstaanders (c.q. natuurbeschermers), maar ook van de plaatselijke bevolking (c.q. boeren).

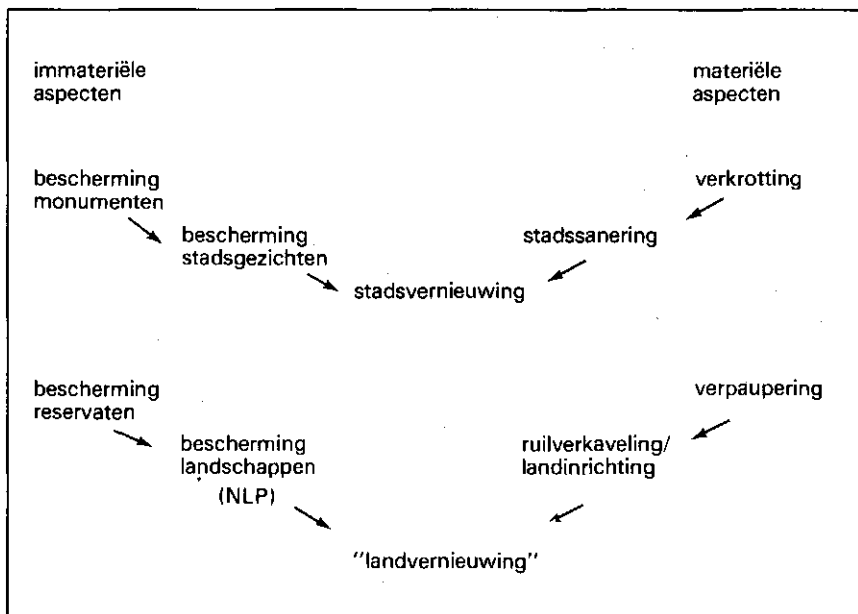
Maar nu zien we ook een belangrijk verschil: terwijl in de stad een kleinschalig alternatief voor de sanering is ontwikkeld c.q. herontdekt (nl. de stadsvernieuwing), is daarvan in het landelijk gebied nog nauwelijks sprake. En terwijl in de stad plaatselijke bevolking en "conserveerders" (c.q. monumentenzorgers) elkaar op dit alternatief hebben gevonden en elkaar dikwijls actief steunen, staan op het platteland deze partijen (c.q. boeren en natuurbeschermers) veelal fel tegenover elkaar.

Tocht lijkt ook op het platteland een kleinschalige aanpak ("landvernieuwing") niet onmogelijk. De productie-omstandigheden voor de boer zijn, bv. qua kavelligging, ontsluiting en bedrijfsbebouwing, vaak aanzienlijk te verbeteren zonder noemenswaardige aantasting van schaal en karakter van het landschap. Meer ingrijpende werken zijn dikwijls pas zinvol bij een gelijktijdige forse afvloe van arbeid (78), en die arbeidsafvloe komt nu juist om allerlei redenen steeds meer ter discussie te staan. Als de arbeidsafvloe dan wordt afgeremd door de kansen voor de kleine boer te verbeteren, dan lijken belangrijke voorwaarden aanwezig om ook op het platteland te komen tot samenwerking tussen plaatselijke bevolking en "conserveerders". Ook daar zou het er dan om moeten gaan de voordelen van de oude situatie te combineren met mogelijkheden en verworvenheden van de nieuwe tijd: geen sanering, geen verwaarlozing en evenmin bevrozing (conservering), maar zorgvuldige vernieuwing 1).

immateriële doelstel- lingen	conser- vering	vernieuwing
	verwaar- lozing	sanering/ herinrichting
materiële doelstellingen		

Vier soorten van ruimtelijk beleid in stedelijk en landelijk gebied. Bij sanering/herinrichting treedt schaalvergroting en functiescheiding op, bij de overige worden schaal en integratie gehandhaafd.

Een dergelijke verschuiving zou tevens aansluiten bij een historische ontwikkeling binnen monumentenzorg en natuurbescherming: van zorg voor geïsoleerde monumenten resp. reservaten naar zorg voor complete stadsgezichten resp. landschappen. Een nog verdere verbreding is daarbij als een logische stap te beschouwen. Deze stap is alleen mogelijk door de conservering in te passen in een vernieuwingsbeleid (conservering op zich kan nooit gelden als lange-termijn-oplossing). Het gaat dan niet meer alleen om een "toekomst voor ons verleden", maar vooral om een voortdurend proces van instandhouding en vernieuwing van onze omgeving.



Een mogelijk perspectief voor het landelijk gebied ("landvernieuwing") in het kader van parallele historische ontwikkelingen m.b.t. de zorg voor de gebouwde resp. ongebouwde omgeving.

Er zijn nog meer parallellen te trekken. Zoals in een visie gericht op integratie (functiemenging) een buurt er niet alleen is voor het wonen, maar ook voor sociaal verkeer, winkelen, werken en recreëren, zo is landbouwgrond er in zo'n visie niet alleen voor de productie, maar ook voor recreatie en natuurbeheer. En zoals het bij stadsvernieuwing niet voor iedereen mogelijk is om in de buurt te blijven wonen (ook de stad heeft zijn "wijkers"), maar bij een goede aanpak wel voor iedereen die dat wil, zo zou ook bij "landvernieuwing" niemand gedwongen mogen worden het bedrijf te beëindigen. Tenslotte zal het op het platteland een groot probleem zijn dat het bestaande uitvoerend apparaat (Cultuurtechnische Dienst) nauwelijks is ingesteld op een kleinschalige aanpak. Maar ook dat was tot voor kort in de steden het geval, waar diensten en bouwondernemingen momenteel bezig zijn met een moeizame omschakeling.

Het is misschien zinnig een aantal mogelijke voordelen van vernieuwing boven sanering/herinrichting onder elkaar te zetten.

bijlage 4

het functionele landschap

"De boer heeft het landschap gemaakt". Deze veelgehoorde uitspraak moet worden gerekend tot de halve waarheden. Er is in deze eeuw meer landschap gemaakt door Cultuurtechnische Dienst, Heidemij en "projectontwikkelaars" dan door individuele boeren. Maar ook daarvoor had de vormgeving van het cultuurlandschap minder te maken met vrije beslissingen van individuele boeren dan met fysieke eigenschappen van de grond, met sociaal-economische omstandigheden en met technologische mogelijkheden (waarbij de laatste factor de betekenis van de eerste steeds meer reduceerde). Dat onze hoge zandgronden aan het begin van deze eeuw grotendeels waren overdekt met heidevelden kwam niet doordat de boeren dat zo mooi vonden, maar omdat ze de hei nodig hadden als bron van ruwvoer en vooral meststoffen (direct plaggenmest, indirect stalmest van schapen). En dat dezelfde zandgronden rijkelijk waren voorzien van houtwallen kwam niet doordat de boeren zo gesteld waren op coulissenlandschappen, maar omdat die houtwallen nodig waren als veekering, als markering van eigendom en als leverancier van "geriefhout". Ook al vond de boer het landschap vaak mooi, en besteedde hij er soms extra zorg aan, primair was het landschap *functioneel*.

Als het landschap in hoofdzaak resultante is van fysieke, technische en sociaal-economische omstandigheden, dan kan wijziging van die omstandigheden op den duur nauwelijks zonder landschappelijke gevolgen blijven (en kunnen we de boer nauwelijks aansprakelijk stellen voor dergelijke gevolgen). Zo verloren de heidevelden hun functie bij de invoering van de kunstmest en de houtwallen bij de introductie van prikkel- en schrikdraad. Evenzo was het lot van tal van fruitboomgaarden bezegeld bij de invoering van de gemeenschappelijke EEG-landbouwmarkt (veel fruit kan elders goedkoper worden gekweekt).

Maakte het prikkeldraad de houtwallen *overbodig*, de voortschrijdende mechanisering en schaalvergroting maakte ze zelfs tot *obstakels*, die "de vooruitgang in de weg stonden". Zo hield dit landschap niet alleen op functioneel te zijn, maar werd het zelfs disfunctioneel. Landbouw en landschapsbescherming kwamen in conflict.

Hoe kan dit conflict nu worden gereduceerd? Globaal gesproken zijn er drie plausibele benaderingen:

- 1) proberen de landbouwkundige ontwikkelingen zoveel mogelijk af te remmen;
- 2) de ontwikkelingen laten doorgaan onder gelijktijdige aanwijzing van uitzonderingsgebieden, waar dan schadevergoeding wordt uitgekeerd;
- 3) de ontwikkelingen zodanig ombuigen dat landschappen die we willen sparen op een of andere wijze een produktiefunctie behouden, of althans niet disfunctioneel worden.

De eerste benadering vinden we bij vele natuurbeschermers en de tweede is die van de Relatienota. De derde benadering — ombuiging van de ontwikkelingen — lijkt nog het meest aantrekkelijk, maar wordt niettemin nog nauwelijks aangetroffen. Deze benadering lijkt overigens alleen zinvol als er behalve natuurbeschermings- ook andere zwaarwegende argumenten zijn aan te voeren voor een dergelijke ombuiging. Welnu, die argumenten zijn er: sociale, milieuhygiënische, energetische en zelfs economische.

Voorbeeld 1

Voor heggen in De Poel (Zuid-Beveland) worden momenteel beheersovereenkomsten afgesloten. Daarbij wordt een heg tot 4 x toe als kostenfactor opgevoerd (31):

- vanwege het noodzakelijke onderhoud;
- vanwege randschade voor het gewas (opbrengstderving ten gevolge van licht- en wortelconcurrentie);
- vanwege het feit dat de heg een obstakel vormt bij de voor verdere mechanisering noodzakelijk geachte perceelsvergroting;

- vanwege het feit dat de heg grond in beslag neemt die anders voor gewasteelt zou kunnen worden gebruikt.

Hierbij moet echter worden aangetekend dat *netto* randschade helemaal niet is aange- toond (mogelijk is er zelfs sprake van *netto baten* (108)), dat perceelsvergroting vaak ook kan worden bereikt via een klein "gat" in de heg, en dat in cultuur brengen van de desbetreffende grond gezien de overproductie helemaal niet gewenst is. Alleen het onderhoud van de heggen kan mogelijk gelden als reële kostenfactor. Conclusie: natio- naal-economisch kunnen de heggen dan wellicht niet meer gelden als functionele ele- menten maar evenmin als obstakels.

Voorbeeld 2

Op tal van landbouwgronden worden maatregelen genomen of voorbereid ter verlaging van de grondwaterstand. Een dergelijke verlaging beoogt een vergroting van de draag- kracht van de grond voor vee en machines en soms een zekere opbrengstverhoging van het gewas.

Streven we echter naar afremming van produktiegroei en schaalvergroting (daarvoor zijn zwaarwegende argumenten aan te voeren), dan is opvoering van de veebezetting en introductie van zwaardere machines niet meer nodig. De hoge grondwaterstand houdt dan op een obstakel te zijn en kan in zekere zin zelfs als functioneel worden beschouwd, omdat al te grote opbrengstverliezen gedurende droge jaren erdoor kunnen worden voorkomen.

Voorbeeld 3

Knotwilgen, tot voor kort een karakteristiek landschapselement in grote delen van Nederland, worden tegenwoordig door de boer verwaarloosd of zelfs gerooid. Onder- houd is economisch niet meer lonend. Toch vervullen knotwilgen nog steeds landbouw- kundige functies: ze remmen bv. de groei van planten in en langs de sloten en bieden het vee beschutting tijdens hitte en onweer. Bovendien zijn de wilgetenen goed bruikbaar bij constructie en onderhoud van dijken. Een betrekkelijk geringe prijsverhoging van het wilgehout zou het onderhoud weer lonend maken. Zou nu bv. Rijkswaterstaat (die ook eigen grienden in beheer heeft!) zijn beleid enigszins wijzigen en zich garant stellen voor een jaarlijkse afzet tegen een redelijke minimumprijs, dan zouden knotwilgen weer functionele elementen van het landschap worden.

Vanzelfsprekend zal het nauwelijks mogelijk zijn, en misschien niet eens wenselijk, om beleid en ontwikkelingen zodanig om te buigen dat het Nederlandse cultuurlandschap integraal langs de "functionele weg" kan worden behouden. Voor zover dat niet moge- lijk is kan *altijd nog* worden gewerkt met schade- en beheersvergoedingen of kan wor- den geprobeerd ook het nieuw te vormen landschap een beetje genietbaar te maken. Maar we zouden er wel naar kunnen streven zoveel *mogelijk* aan de functionele bena- dering vast te houden. Het onderscheid tussen produktie- en landschapsboeren ver- dwijnt dan: *iedere* boer draagt bij aan voedsel-, grondstoffen- en landschapsproductie. Zo is het altijd geweest en zo kan het ook maar beter blijven. Dat lijkt op lange termijn een betere garantie voor het landschap dan alles te regelen via stelsels van schade- en beheersvergoedingen, die de landbouw-ontwikkelingen niet wezenlijk beïnvloeden en natuur- en landschapsbescherming maken tot een nodeloos (of schijnbaar) kostbare en daarmee conjunctuurgevoelige zaak.

Enkele mogelijke voordelen van vernieuwing boven sanering/herinrichting in stedelijk en landelijk gebied

	<i>Stedelijk gebied</i>	<i>Landelijk gebied</i>
Voordelen voor gemeenschap	Instandhouding woning-voorraad	Instandhouding arbeidsplaatsen en reservecapaciteit voedselvoorziening
	Uitsparen kosten ingrijpende herinrichting	Uitsparen kosten ingrijpende herinrichting
	Instandhouding cultuurgood	Instandhouding cultuurgood
	Ruimtebesparing	Instandhouding landschappelijke, recreatieve e.d. waarden
	Energiebesparing (geen vergroting verplaatsingsafstanden)	Energiebesparing (geen intensivering)
Voordelen voor bewoners	Mogelijkheid om in eigen buurt te blijven wonen	Mogelijkheid om in eigen streek te blijven wonen en werken
	Behoud buurtkarakter	Behoud streekkarakter
	Minder hoge huren *)	Minder hoge investeringslasten
	Korte verplaatsingsafstanden (tijds- en kostenbesparing)	Korte arbeidstijden
	Medezeggenschap over eigen woonomgeving	Medezeggenschap over eigen woon- en werkomgeving
	*) Voor zover de woningen nog in redelijke staat zijn	

Als deze opsomming ook maar enigszins steek houdt (dat zou nader onderzocht moeten worden), dan lijken belangrijke argumenten aanwezig om ook op het platteland te komen tot een verschuiving van sanering/herinrichting naar vernieuwing. Behalve dat stads- en landvernieuwing belangrijke overeenkomsten zouden kunnen vertonen kunnen zij elkaar ook ondersteunen. Hoe meer mensen in de stad kunnen wonen, hoe minder overloop, suburbanisatie en wegenbouw. Om staatssecretaris Schaefer te citeren: "In zekere zin kan een zorgvuldige aanpak van de stadsvernieuwing de redding van het platteland zijn" (107).

Natuurlijk hebben dit soort analogieën geen bewijskracht (eigenlijk kun je een woon- en een produktie-milieu nauwelijks met elkaar vergelijken). Ze kunnen echter wel dingen verduidelijken. Bijvoorbeeld dat natuurbescherming en boeren beter met elkaar kunnen optrekken dan tegen elkaar. Onderlinge conflicten lijken even heilloos als de conflicten die soms in de stad optreden tussen buurtbewoners en monumentenzorgers. De gemeenschappelijke belangen lijken interessanter dan de tegenstellingen.

1) Het is in de stadsvernieuwing overigens niet ongebruikelijk dat er door de bewoners bewust concessies worden gedaan op het gebied van het wooncomfort en dat niet alle bouwvoorschriften voluit worden toegepast. Ook in dat opzicht ligt een vergelijking voor de hand met het landelijk gebied.

Colophon:

uitgave: stichting natuur en milieu, 1977

lay-out : jan ruhof

figuren: h. ter keurs

druk : de volharding, amsterdam