

LANDBOUW-ECONOMISCH INSTITUUT  
's-GRAVENHAGE



Ir. A.L.G.M. Bauwens  
Ir. P. van der Linden  
Ir. H.R. Oosterveld

VERSLAG VAN EEN STUDIEREIS NAAR WEST-DUITSLAND

maart 1979



SIGN: L20-232  
EX. NO: A  
MLV: 8003211

Afdeling Struktuuronderzoek

289208



## 1. Inleiding

In oktober 1977 maakten een drietal medewerkers van de afdeling Structuuronderzoek een studiereis naar West-Duitsland. Het thema van deze studiereis was de positie van de land- en tuinbouw in het kader van het ruimtelijke beleid en de activiteiten, die door de diverse agrarische instanties met betrekking tot dit beleid worden ondernomen, inclusief uiteraard ten aanzien van het onderzoek.

In het kader van deze studiereis zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw in Bonn en van de Ministeries van Landbouw in de deelstaten Rheinland, Pfalz en Nordrhein-Westfalen, alsmede van het "Deutsche Bauernverband". Verder werd een bezoek gebracht aan het "Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie" in Bonn, het "Institut für Ländliche Strukturforchung" in Frankfurt en aan de "Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung" in Bad Godesberg.

Door het "Amt für Agrarordnung" in Münster was een excursie naar een aantal ruilverkavelingen ten westen van Osnabrück georganiseerd. Met medewerkers van het Ministerie van Landbouw in Düsseldorf werd een bezoek gebracht aan enkele landbouwbedrijven in het Roergebied, o.a. aan het z.g. Kutel in Essen-Heidhausen. Hierbij was ook aanwezig een medewerker van het "Landesamt für Agrarordnung" in Münster. Tenslotte werd onder leiding van de heer Heimann van het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" een excursie door het Roergebied gemaakt<sup>1)</sup>.

Een deel van de bij deze studiereis opgedane ervaringen is in deze nota neergelegd. Helaas was het door drukke werkzaamheden, zoals o.a. de z.g. proefonderzoekingen ten behoeve van de voorbereiding van het gemeentelijk planologisch beleid, niet mogelijk het verslag van deze studiereis eerder en vollediger uit te brengen. Een bezwaar is verder, dat dit verslag betrekking heeft op de situatie eind 1977. De hier opgenomen bijdragen zijn immers grotendeels eind 1977 afgesloten. Desalniettemin leek het wenselijk een deel van de ervaringen van de studiereis, betrekking hebbend op het structuurbeleid in de Westduitse landbouw, de ruimtelijke ordening en de landbouw in de stedelijke gebieden vast te leggen en voor een wat ruimere kring toegankelijk te maken.

## 2. Het structuurbeleid in de Westduitse landbouw (A.L.G.M. Bauwens)

### 2.1. West-Duitsland en de Westduitse landbouw

West-Duitsland, ofwel de Bondsrepubliek Duitsland, is zoals bekend een industrieland; slechts 4,7% van de beroepsbevolking werkt in de land-, tuin- en bosbouw. De landbouw voorziet in bijna driekwart van de behoefte aan voedingsmiddelen. De Westduitse landbouw maakt in grote lijnen dezelfde ontwikkeling door als de landbouw in Nederland: vermindering van het aantal arbeidskrachten en bedrijven, toeneming van de bedrijfs grootte, van de produktieomvang en van de mechanisatiegraad.

Over het algemeen wordt de landbouw in het noorden van de Bondsrepubliek gekenmerkt door het voorkomen van grotere bedrijven en het zuiden door de aanwezigheid van kleinere bedrijven. Ook treft men dooreengenenomen in het noorden wat minder nevenbedrijven - "Nebenerwerbstelle" - aan dan in het zuiden. Deze bedrijven komen overigens in West-Duitsland meer voor dan in Nederland en er wordt ook meer betekenis aan gehecht. De nevenbedrijven zorgen voor een spreiding van de eigendom en zij dragen bij tot de leefbaarheid van vele landelijke gebieden.

1) Voor meer gedetailleerde gegevens over deze studiereis zie het programma in bijlage 1.

Van belang, ook voor het agrarisch structuurbeleid, is verder de staatkundige structuur van West-Duitsland. Het land is een bondsrepubliek, opgebouwd uit deelstaten -de z.g. Länder- en een tweetal vrije steden 1). Deze deelstaten -en steden- hebben in deze federalistische staatsvorm een vergaande zelfstandigheid. Een voorbeeld hiervan is het onderwijsbeleid. Dit behoort geheel tot het terrein van de deelstaten; in Bonn is er zelfs geen ministerie van onderwijs.

Het voeren van het economisch beleid en van het landbouwbeleid behoort wat het uitstippelen van de beleidslijnen betreft tot de taken van de Bondsregering. Ook de financiering van met name het landbouwbeleid gebeurt in belangrijke mate door de regering in Bonn. De uitvoering van het beleid ligt echter in vergaande mate bij de regeringen van de deelstaten. In de praktijk geeft dit nogal eens aanleiding tot competentieproblemen.

Van betekenis is ook dat het bestuur en beheer van het ambtelijke apparaat ten behoeve van de landbouw -voorlichting, onderwijs, ruilverkaveling- bij de deelstaten berust. Ook de agrarische organisaties, niet alleen de standsorganisaties, maar ook de in Duitsland zo belangrijke cultuurmaatschappijen -de z.g. "Siedlungsgesellschaften"- zijn per deelstaat georganiseerd. Wel is er een overkoepelende organisatie op bondsniveau. Voor de landbouworganisaties is dat het "Deutsche Bauernverband".

Dit alles brengt met zich mee, dat er ook bij het structuurbeleid van deelstaat tot deelstaat grote verschillen voorkomen in de organisatievormen, in de benaming van de diverse diensten en in de opvattingen met betrekking tot dit beleid. Met deze verschillen dient terdege rekening te worden gehouden bij de beoordeling van het structuurbeleid in de Westduitse landbouw.

## 2.2. De ontwikkeling van het agrarisch structuurbeleid sinds 1955

In de eerste jaren van het bestaan van de Bondsrepubliek lag het accent van het landbouwbeleid op het markt- en prijsbeleid. Daarnaast waren er enkele andere maatregelen met een meer kort-termijn-karakter, zoals subsidies op kunstmest, zaaizaad en pootgoed en trekkerbrandstof.

Met het van kracht worden van de Landbouwwet van 1955 van minister Lübke ("Lübke-Plan") kreeg het structuurbeleid meer aandacht. De algemene doelstellingen van deze wet waren: de deelneming van de agrarische bevolking aan de economische ontwikkeling en het verschaffen van een gelijkwaardige plaats voor de landbouw naast de andere bedrijfstakken, een toereikende verzorging met voedingsmiddelen voor de eigen bevolking, alsmede de vergroting van de produktiviteit. De belangrijkste instrumenten en onderdelen van dit structuurbeleid waren: de ruilverkaveling, de bedrijfsvergroting en -verplaatsing en de verbetering van de waterhuishouding, de ontsluiting en de uitbreiding van de openbare nutsvoorzieningen (waterleiding en elektriciteitsvoorziening). Verder werden er o.a. maatregelen getroffen met betrekking tot de werkgelegenheid en de levensomstandigheden op het platteland en de ouderdomsvoorzieningen van agrariërs. Tenslotte werden er mogelijkheden geschapen voor het beschikbaar stellen van goedkope kredieten en voor het verminderen van de belastingdruk.

Twee punten zijn verder bij het op basis van de Landbouwwet 1955 gevoerde structuurbeleid van belang. Het beleid was uitdrukkelijk gericht op het bevorderen van het gezinsbedrijf, van het "bäuerliche Familienbetrieb", het "Leitbild" van het landbouwbeleid. Verder konden vrijwel alle boeren gebruik maken van de mogelijkheden van het structuurbeleid. Selectie bij de toekenning van de diverse subsidies, premies e.d. was er niet of nauwelijks. De toekenning had plaats zonder vaste richtlijnen en er hoefden geen exacte plannen of rentabiliteitsberekeningen te worden overlegd.

Jarenlang werd het agrarisch structuurbeleid gevoerd op basis van de Landbouwwet 1955. Aanvankelijk bleek er weinig behoefte te bestaan om veranderingen

1) Ook West-Berlijn hoort er op een of andere manier bij.



aan te brengen, ook niet na het tot stand komen van de EG.

Van belang voor de, latere, ontwikkeling van het agrarisch structuurbeleid was het in 1962 gepubliceerde z.g. "Professorengutachten". Aanleiding tot dit door een aantal hoogleraren in de landbouweconomie opgestelde advies waren de stijging van de agrarische produktie, de toeneming van de zelfverzorgingsgraad binnen de EG en de meer algemene ontwikkelingen in de volkshuishouding en de samenleving. De betreffende hoogleraren waren van mening, dat een optrekken van het agrarisch inkomen tot het niveau van de andere bedrijfstakken alleen door een vermindering van het aantal arbeidskrachten in de landbouw en door een vergroting van de bedrijven kon wordengerealiseerd. Om deze aanpassing van het agrarisch inkomen te bevorderen werden in het "Professorengutachten" maatregelen met betrekking tot het regionaal-economisch beleid, het onderwijs-beleid op het platteland en sociale voorzieningen ten behoeve van oudere boeren voorgesteld.

Naast de reeds in zwang zijnde structuurmaatregelen werden andere maatregelen nodig geacht, waarvan de doelgerichte hulp bij investeringen in machines, gebouwen en in de veestapel wel de belangrijkste waren. Van grote betekenis hierbij was, dat het toekennen van deze investeringssteun afhankelijk zou moeten zijn van de aanwezigheid van een ontwikkelingsplan, waaruit moest blijken, dat de voorgenomen investeringen tot een vergroting van het bedrijfsinkomen zouden moeten leiden.

De opvattingen van het "Professorengutachten" werden pas aan het einde van de jaren zestig in het landbouwbeleid van de Westduitse regering opgenomen. Dit geschiedde in het "Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung" van 1968 van minister Höcherl, ook wel aangeduid als "Agrarprogramm" of als "Höcherl-Plan".

Met dit "Agrarprogramm" van 1968 werd een principiële verandering van het landbouwstructuurbeleid aangekondigd. Niet alleen werd het structurele aspect van het landbouwbeleid sterker beklemtoond, maar bovendien werd het agrarisch structuurbeleid met grotere nadruk gericht op de bedrijven, die in staat werden geacht zich op langere termijn te ontwikkelen.

De belangrijkste kenmerken van het programma van 1968 waren dan ook:

- beperking van de toekomstige structuurmaatregelen tot die bedrijven, die een rationele inzet van de produktiefactoren arbeid, grond en kapitaal mogelijk maken;
- beperking van de ontwikkelingsmaatregelen tot boeren met een hoofdberoep in de landbouw -z.g. nevenbedrijven zouden niet in aanmerking komen voor hulp bij investeringen-;
- de vereiste dat boeren, geboren na 1953, een agrarische of gelijkwaardige beroepsopleiding moesten hebben afgesloten om gebruik te kunnen maken van de betreffende voorzieningen;
- de bepaling, dat de ontwikkelingshulp pas vanaf een "ingangsdrempel" -"Eingangsschwelle"-, overeenkomend met een bepaald inkomensniveau, wordt toegekend. Op deze wijze zou er een waarborg zijn, dat alleen bedrijven gesteund zouden worden, die tot een verdere ontwikkeling in staat zijn;
- de vaststelling van een inkomensniveau ("Entwicklungsschwelle"), dat binnen vier jaar na het begin van de investeringshulp moet zijn bereikt. Dit moet op basis van een bedrijfsontwikkelingsplan worden aangetoond;
- het achterwege blijven van het begrip "bäuerliche Familienbetrieb".

Met dit nieuwe concept werden de voorwaarden voor de ontwikkeling van individuele bedrijven (de "einzelbetriebliche Förderung") aanzienlijk verzwaard. Mede daarom werd voor de bedrijfshoofden met niet levensvatbare bedrijven een alternatief programma ontwikkeld. Dit bestond (o.a.) uit de volgende maatregelen:

- het beschikbaar stellen van een z.g. "Landabgaberente", een periodieke uitkering voor oudere boeren, die niet meer van beroep kunnen veranderen;

- het toekennen van een z.g. "Landabgabepremie", een uitkering ineens voor jongere boeren, die nog van beroep kunnen veranderen.

Met het "Agrarprogramm 1968" werden verder bij het "klassieke" agrarische structuurbeleid nieuwe accenten gelegd, namelijk bij de ruilverkaveling, de bedrijfsvergroting en de bedrijfsverplaatsing. De centrale maatregel bleef de ruilverkaveling, waarvoor bovendien een bijzondere plaats werd ingeruimd.

In de loop van de jaren vijftig en zestig hebben de doelstellingen van de ruilverkavelingswet zich principieel gewijzigd. Door de invoering van de z.g. "Agrarstrukturelle Vorplanung" -waaroever straks meer- heeft de ruilverkaveling zich in de jaren zestig ontwikkeld tot een instrument van integrale herordening van het landelijke gebied.

De hoofdfunctie van deze "Agrarstrukturelle Vorplanung" is de vaststelling van de situatie en van de ontwikkelingstendenties in het voorgestelde ruilverkavelingsgebied, waarbij de bijzondere positie van de land- en bosbouw dient te worden vastgesteld. Deze "Vorplanung" moet op basis van dit onderzoek de doelstellingen van de ruilverkaveling opstellen en motiveren en verder voorstellen doen over de vormen, waarin de landbouw in het betreffende gebied zal moeten worden bedreven.

Met de "Agrarstrukturelle Vorplanung", die aan iedere ruilverkaveling voorafgaat, is het agrarisch structuurbeleid een wezenlijk bestanddeel geworden van het ontwikkelingsbeleid van het landelijke gebied. De ruilverkaveling kan niet alleen bijdragen tot het bijeenleggen en vergroten van kavels, maar ook tot verbetering van de werk- en levensomstandigheden op het platteland. Hierbij kan men denken aan de dorpsvernieuwing en -sanering, aan het beschikbaar stellen van grond voor industrieterreinen, van bouwgrond voor woningen en van terreinen voor speeltuinen, recreatiegebieden e.d.

De in het "Agrarprogramm 1968" aangekondigde maatregelen kwamen slechts langzaam tot uitvoering. De sociale maatregelen -de maatregelen van het z.g. "soziale Ergänzungsprogramm" konden vrij snel wettelijk worden gefundeerd. De uiteindelijke concretisering en afkondiging van het bedrijfsontwikkelingsprogramma (het z.g. "einzel- und überbetriebliche Förderungsprogramm") liet echter vooralsnog op zich wachten. De belangrijkste oorzaken hiervoor waren: de moeilijkheden bij de differentiëring tussen bedrijven, die zich wel en bedrijven die zich niet (verder) zouden kunnen ontwikkelen, het probleem van de regionale verschillen in de productieomstandigheden, de heftige discussies over het z.g. Mansholtplan en de omstandigheid, dat het "Höcherl-Plan" reeds een aantal elementen van het Mansholtplan bevatte en tenslotte de moeilijkheden met de financiering van het programma.

Pas met het z.g. "Ertl-Plan", meer officieel "das Einzelbetriebliche Förderungs- und soziale Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft" van 1970 kon met een concretisering van de in het "Agrarprogramm" van 1968 aangekondigde beleidsmaatregelen worden begonnen. Hoofddoelstellingen van dit programma, dat ook niet meer het "bäuerliche Familienbetrieb" als "Leitbild" had, maar dat georiënteerd was op de agrarische ondernemer, waren:

- de verbetering van de inkomenssituatie en de levensomstandigheden van de agrarische bevolking;
- de uitbouw van een systeem van sociale verzekering voor de agrarische bevolking;
- het in stand houden van de eigendom.

Ook in het landbouwprogramma van minister Ertl werd de bedrijfsontwikkeling gericht op die bedrijven, waar duurzaam een rationele inzet van de productiefactoren grond, arbeid en kapitaal te verwachten is. Als belangrijkste criteria bij de toekenning van subsidies werden de persoonlijkheid en de kwaliteit van het bedrijfshoofd gezien.

Ten behoeve van de bedrijfshoofden, die niet in aanmerking konden komen voor het bedrijfsontwikkelingsbeleid, werden de z.g. alternatieve maatregelen verbeterd. Behalve om de "Landabgaberente" e.d. gaat het hierbij om het zeker-

stellen van de latere ouderdomsvoorziening en om hulp bij de opbouw van een nieuw bestaan.

Aan bedrijfshoofden, die op grond van de richtlijnen geen gebruik kunnen maken van het bedrijfsontwikkelingsbeleid en evenmin van de sociale maatregelen, kan onder bepaalde voorwaarden een z.g. overbruggingshulp worden verleend. Door deze "Überbrückungshilfe" behoudt het betreffende bedrijfshoofd de kans eventueel toch nog in aanmerking te komen voor bedrijfsontwikkelingssubsidies of wordt de mogelijkheid geboden om het bedrijf tot de pensioengerechtigde leeftijd onder draaglijke voorwaarden te voeren.

De voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de subsidies van het bedrijfsontwikkelingsbeleid zijn in grote lijnen gelijk aan de voorstellen van het "Höcherl-Plan". De begunstigde moet het hoofdberoep in de landbouw hebben, de jongeren moeten een agrarische opleiding hebben gevolgd, er moet een ontwikkelingsplan worden opgesteld, waaruit blijkt dat na 4 jaar na het inzetten van de middelen een verbetering van het bedrijfsresultaat optreedt en dat in het "doeljaar" een bepaald inkomen per bedrijf en per arbeidskracht kan worden bereikt (de z.g. "Förderschwelle").

De richtlijnen van het "Ert-Plan" traden 1 juli 1971 in werking, doch reeds een jaar later was een aantal wijzigingen noodzakelijk en wel om het programma aan te passen aan de z.g. structuurrichtlijnen van de EG van april 1972. Dit ondanks het feit, dat de Brusselse richtlijnen in wezen overeenkwamen met die van het "Ertl-Plan". De belangrijkste aanpassing was de uitbreiding van de rentesubsidie tot het totale geleende bedrag.

Het meest omstreden punt van het aan de EG-richtlijnen aangepaste "Ertl-Plan" was de bepaling dat een bedrijf, dat het vastgestelde arbeidsinkomen of "vergelijkbare inkomen" (de z.g. "Förderschwelle") reeds bereikt of overschreden heeft, alleen dan rentesubsidie kan krijgen, wanneer handhaving van dat inkomen in gevaar komt. Gevreesd werd dat de hulp bij de bedrijfsontwikkeling te sterk zou worden beperkt en dat deze hulp voor de goed geleide bedrijven in gevaar zou worden gebracht.

Uit het voorgaande blijkt, dat het agrarisch structuurbeleid van de EG, zoals dat vanaf 1973 in praktijk werd gebracht, reeds enkele jaren eerder in grote lijnen in West-Duitsland werd uitgevoerd en wel in de vorm van het "Ertl-Plan". Dit plan, alsmede het hieraan voorafgaande en slechts in beperkte mate tot uitvoering gekomen "Höcherl-Plan", hebben een belangrijke invloed uitgeoefend op het tot stand komen en de vormgeving van het EG-structuurbeleid.

### 2.3. Het agrarisch structuurbeleid in West-Duitsland

Het zal duidelijk zijn, dat in het voorgaande reeds veel over het huidige structuurbeleid in de Westduitse landbouw is gezegd. Met de coördinatie van het agrarisch structuurbeleid in de Gemeenschappelijke Markt komt het landbouwstructuurbeleid in de Duitse Bondsrepubliek in sterke mate overeen met het beleid, zoals dat in Nederland wordt gevoerd. Er zijn echter enkele verschillen met betrekking tot zowel de wijze van uitvoering als tot de inhoud van het beleid. In verband hiermee zal in het volgende nader worden ingegaan op enkele aspecten van dit beleid.

#### 2.3.1. De z.g. "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschützes"

De federalistische structuur van de Bondsrepubliek Duitsland en de bevoegdheden van de deelstaten met betrekking tot het landbouwbeleid zijn van grote betekenis voor de uitvoering van het agrarisch structuurbeleid. Met het intensiever worden van dit beleid bleken er in de loop van de jaren zestig problemen



te ontstaan met betrekking tot het aandeel van de bondsregering in dit beleid. De, omvangrijke, medefinanciering door de bond leidde tot een te grote invloed van de bondsregering op het beleid van de deelstaten. Dit werd beschouwd als een schending van de grondwet.

Naar aanleiding hiervan werd in 1969 de grondwet zodanig gewijzigd, dat samenwerking tussen bond en deelstaten op belangrijke terreinen mogelijk werd gemaakt. Vandaar de naam "Gemeinschaftsaufgabe". Hierbij gaat het om het samenwerken tussen bond en deelstaten bij de vervulling van overheidstaken, waarvan de uitvoering in handen van de deelstaten ligt. De betreffende taken moeten voor het algemeen belang van grote betekenis zijn en een langdurige gemeenschappelijke planning en financiering noodzakelijk maken.

In artikel 91a van de grondwet werd de verbetering van de agrarische structuur en van de kustbescherming in 1969 tot "Gemeinschaftsaufgabe" verklaard. Andere 'gemeenschappelijke taken' zijn de "Verbesserung van de regionale Wirtschaftsstruktur" -van grote betekenis voor de ontwikkeling van de agrarische structuur- en de bouw van hogescholen en universiteiten.

Om artikel 91a van de grondwet tot uitvoering te brengen is in 1969 ook de "Wet op de gemeenschappelijke taakverbetering van de agrarische structuur en van de kustbescherming" afgekondigd. Deze wet is 1-1-1970 van kracht geworden en wordt sinds 1-1-1973 uitgevoerd. Zij heeft o.a. tot doel een produktieve, op de toekomstige uitdagingen ingestelde landbouw te waarborgen en de inschakeling in de EG te vergemakkelijken.

Voor de vervulling van deze gemeenschappelijke taak stellen bond en deelstaten een gemeenschappelijk kader- of raamplan ("Rahmenplan") voor 4 jaar op 1). Dit plan bevat de maatregelen, die in de afzonderlijke begrotingsjaren moeten worden uitgevoerd, alsmede hun doelstellingen, en het geeft de diverse vormen en instrumenten van het structuurbeleid aan. Verder bevat het kaderplan de beginselen en criteria voor de toekenning van de aangegeven middelen.

Het kaderplan wordt op basis van de aanmeldingen van de deelstaten en van de voorstellen van de bondsregering opgesteld. De bondsregering en de regeringen van de deelstaten hebben hier een z.g. "planningscommissie" ("Planungsausschuss"), bestaande uit ministers van bond en deelstaten, ingesteld. Deze commissie moet de grondslagen van de ontwikkelingsmaatregelen en andere structuurmaatregelen, de aanmeldingen van de deelstaten en de voorstellen van de bond bekijken en controleren en beslissen over de opnemings in het kaderplan. Hierbij moeten de beschikbare middelen over de deelstaten en over de diverse onderwerpen worden verdeeld. Verder dienen er "räumliche und sachliche Schwerpunkte" te worden vastgesteld, waarbij men rekening moet houden met de bepalingen van het EG-landbouwbeleid, met de doelstellingen en de eisen van de ruimtelijke ordening en met de planning op het niveau van de deelstaat.

De verdeling van de beschikbare middelen over de deelstaten en over de diverse onderdelen van het structuurbeleid is, ook vanwege de federale structuur van de Bondsrepubliek een moeilijke, tijdrovende en precaire aangelegenheid. In de loop der jaren heeft men verschillende methoden voor de verdeling van de beschikbare gelden bedacht en toegepast, maar een bevredigende oplossing is nog niet gevonden en lijkt ook nog niet in zicht.

De deelstaten, die overigens de toegewezen middelen veelal naar eigen goeddunken besteden, hebben nogal wat kritiek op de gang van zaken. Men vindt o.a. dat men in Bonn te ver van de praktijk van het sterk regionaal en plaatsgebonden structuurbeleid verwijderd is. Verder blijft men van mening, dat Bonn toch nog altijd te veel invloed heeft en dat de kosten in tijd en geld voor de ruimtelijke en inhoudelijke verdeling van de middelen veel te hoog zijn.

### 2.3.2. Enkele aspecten van het bedrijfsontwikkelingsbeleid

Het bedrijfsontwikkelingsbeleid, zoals dat in Nederland wordt gevoerd, heeft

1) Momenteel is het kaderplan voor de periode 1977 tot 1980 in uitvoering.

in West-Duitsland plaats in het kader van de z.g. "Forderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft". Verder kan in dit verband nog worden opgemerkt, dat het aan de regelingen van de EG aangepaste bedrijfsontwikkelingsbeleid van het z.g. "Ertl-Plan" in de "gemeenschapsopgave" "Verbetering van de agrarische structuur e.d." is overgenomen.

De inhoud en voorwaarden van het Westduitse bedrijfsontwikkelingsbeleid komen uiteraard in grote lijnen overeen met de ook in Nederland geldende richtlijnen en criteria. Er zijn echter enkele verschillen, die voor een deel interessant zijn in verband met de discussie in Nederland over de bedrijven in de z.g. middengroep. Gewezen werd reeds op de vereiste van een vakopleiding voor jongere boeren en op de reeds genoemde z.g. overbruggingshulp.

Wat dit laatste betreft nog het volgende. Bij de z.g. investeringshulp voor overbruggingsmaatregelen gaat het om steun bij investeringen in gebouwen en inventaris. Voor deze maatregelen komen in aanmerking bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouwer, jonger dan 60 jaar, die niet kunnen voldoen aan de vereisten van het bedrijfsontwikkelingsbeleid en die ook geen gebruik kunnen maken van de alternatieve sociale maatregelen. De aanvrager moet aan de hand van een overbruggingsplan kunnen aantonen, dat de voorgestelde voorzieningen en investeringen onmisbaar zijn voor de voortzetting van het bedrijf om ofwel eventueel nog aansluiting te vinden bij het bedrijfsontwikkelingsbeleid, of om het bedrijf tot aan de pensioengerechtigde leeftijd onder draaglijke voorwaarden verder te voeren.

Een ander opmerkelijk onderdeel van het Westduitse bedrijfsontwikkelingsbeleid is de z.g. "Aufstiegshilfe". Deze maatregel moet het het bedrijfshoofd mogelijk maken het bedrijf zodanig te ontwikkelen, dat hij de aansluiting aan de ontwikkelingsmogelijkheden -"den Anschluss an die Entwicklungsfähigkeit"- niet verliest. Ook hier kan men hulp krijgen bij de investeringen in gebouwen en inventaris. In het kader van deze regeling, die in 1976 is ingevoerd, kunnen bedrijven worden geholpen, die op dit moment nog niet voldoen aan de voorwaarden om voor ontwikkelingsbedrijf in aanmerking te komen, maar die op langere termijn gezien toch ontwikkelingskansen hebben.

### 2.3.3. De hulp aan nevenbedrijven, aan de z.g. "Nebenerwerbsbetriebe"

In Nederland komen alleen bedrijfshoofden die het agrarisch bedrijf als hoofdberoep uitoefenen voor hulp in het kader van het bedrijfsontwikkelingsbeleid in aanmerking. De z.g. nevenbedrijven kunnen er geen gebruik van maken. Aanvankelijk was dit ook in West-Duitsland het geval, met name in het kader van het "Höcherl-Plan" van 1968 en in het "Ertl-Plan" van 1970. Later werden er echter ook voorzieningen voor de "Nebenerwerbsbetriebe" in het bedrijfsontwikkelingsbeleid opgenomen. Aan dit bedrijfstype wordt in brede kringen in West-Duitsland grote waarde toegekend. Het draagt bij tot de spreiding aan eigendom en het gaat de vermindering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden tegen. Ook is men van mening, dat het nevenbedrijf een belangrijke functie vervult bij de instandhouding van het cultuurlandschap.

Opmerkelijk is, dat een deel van de maatregelen betrekking heeft op bedrijven, die een jaar eerder nog als hoofdberoep werden gevoerd. Het betreft de z.g. "Umstellungshilfe", hulp die gegeven wordt om de omschakeling van hoofdberoepsbedrijf op nevenbedrijf, in de zin van ons "C-bedrijf", te vergemakkelijken. Op deze hulp kunnen aanspraak maken die bedrijfshoofden, die het bedrijf als nevenberoep exploiteren, maar die binnen een jaar voor het indienen van het verzoek om hulp "Nebenerwerbslandwirt" zijn geworden.

De aanvrager moet in samenwerking met de voorlichtingsdienst een vierjarenplan opstellen. Hierin moeten alle maatregelen zijn opgenomen, die noodzakelijkerwijze een extensivering van de gehele bedrijfsorganisatie, een vermindering van de arbeidsinzet en een duidelijke arbeidsverlichting doen verwachten. Geen hulp wordt gegeven voor investeringen in o.a. de intensieve veehouderij, de melkveehouderij, hard fruit en in machines.

Een tweede maatregel in het kader van de hulp aan nevenbedrijven is de z.g. aanpassingshulp. Voor deze "Anpassungshilfe" komen in aanmerking bedrijfs- hoofden die een "Grünland- und Futterbaubetrieb" als nevenberoep exploiteren en die de arbeidsorganisatie en de produktie van hun bedrijf door op extensivering en op arbeidsbesparing en -verlichting gerichte maatregelen willen aanpassen.

Deze hulp wordt gegeven ten behoeve van investeringen bij verbouwing, aanbouw en uitbreiding bij bedrijfsgebouwen en in de bedrijfsinrichting; dit laatste voor zover zij vast met de stal zijn verbonden. Uitgesloten van hulp zijn ook hier alle investeringen in de intensieve veehouderij, in de melkveehouderij en in machines. Hulp bij investeringen in machines is op nevenbedrijven alleen mogelijk in het kader van coöperaties, dus bij het overkoepelend gebruik van machines. Veelal heeft dit plaats in de vorm van de z.g. machineren.

#### 2.3.4. De "Agrarstrukturelle Vorplanung"

In het voorgaande werd reeds gewezen op de betekenis van de "Agrarstrukturelle Vorplanung" bij de voorbereiding van de ruilverkaveling. Sinds enkele jaren heeft deze "Vorplanung" een ruimere functie en betekenis gekregen. Deze activiteit wordt thans beschouwd en gebruikt als een belangrijk instrument bij de ontwikkeling van landelijke gebieden. Het benutten van dit instrument wordt in het kader van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur" gestimuleerd.

Deze "Vorplanung" wordt omschreven als een "überörtliche Planung", gericht op de doelstellingen van de ruimtelijke ordening en op de planning ("Planung") van de deelstaat, waarbij rekening moet worden gehouden met de regionale economische structuur en infrastructuur en met de landschapsstructuur van het betreffende gebied. "De "Vorplanung" moet de doeleinden voor het gebied en voorstellen voor de verbetering van de produktieomstandigheden in de land- en bosbouw en van de bedrijfsstructuren bevatten. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het ruimtelijke beleid van de gemeenten ("Bauleitplanung"), vooral met het oog op een latere stedenbouwkundige sanering ("Dorferneuerung") en ontwikkeling. Verder moet ook aandacht worden besteed aan de niet-agrarische bestaansmogelijkheden. Wanneer er uitspraken moeten worden gedaan over het toekomstig grondgebruik of over ecologische en landschappelijke eisen, dan dient ook een landschapsplan te worden opgesteld.

De "Agrarstrukturelle Vorplanung" wordt in drie fasen uitgevoerd. In de eerste fase wordt op basis van reeds beschikbaar materiaal 1) antwoord gegeven op de vraag of structuurmaatregelen voor een groter gebied noodzakelijk en uitvoerbaar zijn.

Indien deze vraag positief is beantwoord, worden in de tweede fase voorstellen uitgewerkt over soort, omvang en tijdstip van de uitvoeringsmaatregelen. Deze voorstellen dienen als hulpmiddel bij het nemen van beslissingen. Aan de hand van een kosten-batenanalyse moet worden nagegaan of het te behalen resultaat de hiervoor noodzakelijke investeringen rechtvaardigt.

De in het kader van de tweede fase van de "Vorplanung" benodigde gegevens worden met behulp van onderzoeken in de betreffende gemeenten en op alle bedrijven in het gebied volgens een uniform systeem verkregen. Daartoe zijn een tweetal gemeentelijke vragenlijsten en een bedrijfsvragenlijst ontworpen en voorgeschreven. De gegevens worden met behulp van een computer verwerkt en in tabelvorm, voorzien van een korte toelichting, gepresenteerd.

Wanneer het voor de verbetering van de agrarische structuur noodzakelijk is, moet de "Vorplanung" de geschiktheid van het toekomstige grondgebruik voor het

1) Dit kunnen gegevens uit de z.g. "Agrarstrukturelle Rahmenplanung" zijn. Deze "Planung" geeft aan de hand van een groot aantal, regionaal gedifferentieerde, kengetallen een globaal overzicht van de agrarisch-structurele situatie in een deelstaat. Op basis hiervan worden uitgangspunten ("Leitbilder") voor de ontwikkeling van de agrarische structuur van de deelstaat opgesteld.

agrarisch en het stedelijk grondgebruik aangeven. Ook kan het noodzakelijk zijn de geschiktheid voor de recreatie en andere functies te onderzoeken.

De resultaten van de tweede fase worden in een afsluitend verslag samengevat. Ook dit dient op uniforme wijze te geschieden en wel volgens een bepaald in het kaderplan van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur" opgenomen schema of model. Verder moeten ook de benodigde kaarten op uniforme wijze worden samengesteld.

Wanneer de resultaten van het onderzoek in de tweede fase geleid hebben tot een beslissing over bepaalde maatregelen tot verbetering van de agrarische structuur, dan moeten deze maatregelen in de derde fase van de "Vorplanung" verder worden uitgewerkt en verdiept. In dit verband kan ook het landschapsplan nader worden uitgewerkt.

De "Agrarstrukturelle Vorplanung" wordt veelal uitgevoerd door cultuurmaatschappijen -"Siedlungsgesellschaften"- die later ook betrokken zijn bij de uitvoering van de structuurmaatregelen, veelal in ruilverkavelingsverband. Dit lijkt een onjuiste combinatie, maar in de praktijk zouden de nadelen wel meevallen. De betreffende maatschappijen moeten rekening houden met de concurrenten en het verslag en het advies worden door vele instanties bekeken.

De gegevens, ook op de agrarische bedrijven, worden door medewerkers van de cultuurmaatschappijen verzameld. Meestal zijn dit "Agraringenieure", afgestudeerden van hogere landbouwscholen <sup>1)</sup>. De verzamelde gegevens gaan, zoals gezegd, naar de computer. In veel gevallen gebeurt dit bij de "Forschungsstelle" van de "Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie" in Bonn. Deze instelling heeft een belangrijk aandeel gehad in de opbouw van het systeem van gegevenverzameling en -verwerking bij de "Agrarstrukturelle Vorplanung". Ook nu nog houdt men zich hier bezig met het aanbrengen van verbeteringen.

### 2.3.5. De ruilverkaveling

Ook de ruilverkaveling vormt een onderdeel van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur"; zij wordt derhalve in belangrijke mate door de federale overheid gefinancierd. In West-Duitsland wordt de ruilverkaveling uitgevoerd op basis van de in 1976 herziene Ruilverkavelingswet ("Flurbereinigungsgesetz") van 1953. De ruilverkaveling heeft hier overigens reeds een lange traditie. De eerste Duitse ruilverkavelingen werden reeds omstreeks 1800 uitgevoerd.

De inhoud van de Ruilverkavelingswet en de praktische uitvoering wijken in diverse opzichten af van die in Nederland. Een besluit tot uitvoering van een ruilverkaveling wordt niet genomen op basis van een stemming onder de belanghebbenden, maar namens de regering van de deelstaat door de hierdoor aangestelde ruilverkavelingsautoriteiten. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen is dit het "Landesamt für Agrarordnung" in Münster, onderverdeeld in "Ämter für Agrarordnung". In de overige deelstaten hebben deze instellingen veelal andere namen.

Deze instanties kunnen dus het besluit tot ruilverkaveling nemen; zij stellen ook het ruilverkavelingsgebied vast. Zij nemen het besluit tot uitvoering van de ruilverkaveling, wanneer zij dat in het belang van het gebied en van de betrokken eigenaren noodzakelijk achten. Het besluit om tot een ruilverkaveling over te gaan moet wel worden gemotiveerd. En deze motieven behoeven niet op de eerste plaats in de landbouw te liggen. In de afgelopen jaren zijn diverse ruilverkavelingen uitgevoerd, waar de aanleiding eigenlijk in eerste instantie buiten de landbouw lag, bijvoorbeeld bij de aanleg van autosnelwegen en van kruispunten van deze wegen. Hierbij is het meermalen gelukt een voor de landbouw bevredigende oplossing te vinden.

Stemmingen kunnen er bij een ruilverkaveling wel worden gehouden, maar die

---

1) Niet te verwarren met "Diplomagraringenieure", vroeger "Diplomlandwirte" genoemd, afgestudeerden aan de landbouwkundige afdelingen van universiteiten.

dienen dan om de mening van de betrokkenen te peilen. Verder hebben de ruilverkavelingsinstanties de in de wet neergelegde plicht de belanghebbenden en betrokkenen goed voor te lichten.

Een ander verschil met de Nederlandse praktijk van de ruilverkaveling ligt in de aanwezigheid van de "Teilnehmergemeinschaft", bestaande uit alle "Beteiligten" bij de ruilverkaveling. Deze "Teilnehmergemeinschaft" behartigt de belangen van haar leden en heeft een belangrijk aandeel in de uitvoering van de ruilverkaveling. Als "Beteiligten" worden beschouwd de eigenaars van gronden in het blok, alsmede de aan de eigenaars gelijkgestelde erfpachten "Erbbauberechtigten").

Aan de beslissing tot uitvoering van een ruilverkaveling moet een "Agrarstrukturelle Vorplanung" voorafgaan. Volgens de uitkomsten van deze "Vorplanung" moet de ruilverkaveling een belangrijk positief effect op de agrarische structuur hebben en mag de ruilverkaveling geen wrijvingen opleveren m.b.t. de algemene ontwikkeling in het gebied. De maatregelen in het kader van de ruilverkaveling moeten verder afgestemd zijn op de plannen van andere in het gebied werkende instanties.

Met de structurele veranderingen in de landbouw en de funktieveranderingen van het landelijke gebied is er een verschuiving opgetreden van de traditionele taak van de ruilverkaveling (vooral samenvoeging van de kavels, wegenaanleg en verbetering van de waterhuishouding) naar maatregelen van belang voor de werkgelegenheid en de levensomstandigheden op het platteland. In het voorgaande werd er reeds op gewezen, dat het in het kader van de ruilverkaveling mogelijk bleek terreinen voor andere belangen ter beschikking te stellen, zoals voor woningbouw, industrievestiging, recreatie, dorpsvernieuwing e.d.

Deze taken vereisten wel een ruimere en welwillende uitleg van de ruilverkavelingswet van 1953. Om deze bredere taken ook voor de toekomst veilig te stellen en juridisch beter te funktionseren werd deze wet herzien. Deze z.g. "Novellierung" van de ruilverkavelingswet werd 1 april 1976 van kracht. Door deze "Novelle zum Flurbereinigungsgesetz" is de betekenis van de ruilverkaveling als integraal instrument voor de ontwikkeling van het landelijke gebied nog groter geworden, ook wat de belangen van de landschapsverzorging en de natuurbescherming betreft. De mogelijkheden van de ruilverkaveling zijn inmiddels met het van kracht worden van de z.g. "Novelle zum Bundesbaugesetz" nog vergroot. Deze "Novelle", die op sommige punten aansluit bij de ruilverkavelingswet, is ook voor de landbouw van belang, omdat zij de mogelijkheid tot het agrarisch bouwen in het buitengebied vergemakkelijkt. Al met al lijkt het erop, dat met deze herzieningen de ruilverkavelingswet in West-Duitsland al meer het karakter van een landinrichtingswet heeft gekregen.

In dit verband is het ook van betekenis, dat bij de recente herziening van de ruilverkavelingswet ook officieel de doelstelling van de ruilverkaveling is verbreed. De ruilverkaveling heeft niet meer alleen plaats ter verbetering van de produktie- en arbeidsomstandigheden in de land- en bosbouw, maar ook vanwege de "Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung".

In de praktijk kan er inderdaad, zoals tijdens de studiereis bleek, met de ruilverkaveling een belangrijke bijdrage worden geleverd in de verbetering van de werk- en levensomstandigheden van het landelijke gebied, ook reeds met de niet-herziene wet. Moeilijkheden met de boeren leek dit niet te hebben opgeleverd. Dit ondanks het feit, dat in sommige ruilverkavelingen vrij veel grond werd bestemd voor niet-agrarische belangen en dat er in ruime mate rekening werd gehouden met het landschap. In de bezochte ruilverkavelingen was de lengte en oppervlakte aan boomgroepen, houtwallen e.d. eerder toe- dan afgenomen. Ook van de zijde van de landschaps- en natuurbeschermers kwamen er weinig moeilijkheden. Dit kan samenhangen met de omstandigheid dat het landschap voor de ruilverkaveling al vrij grootschalig was, zodat er met het grotendeels handhaven van de lengte aan bomen, struiken e.d. wellicht geen wezenlijke verandering is gekomen in het over het algemeen nog steeds aantrekkelijke Westfaalse landschap.

### 2.3.6. Enkele aspecten van het agrarisch structuurbeleid in de deelstaat Rheinland-Pfalz

Zoals reeds is gezegd, ligt de uitvoering van het structuurbeleid in de landbouw in de handen van de regeringen van de deelstaten, die dit beleid moeten voeren in het kader van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur". De deelstaten moeten ook de middelen, die zij in het kader van deze gemeenschapstaak hebben ontvangen, en ook hun eigen middelen over de diverse gebieden en over de onderdelen van het structuurbeleid verdelen.

De wijze, waarop dit gebeurt kan van deelstaat tot deelstaat verschillen. Hier wordt in het kort ingegaan op enkele aspecten van de gang van zaken in de deelstaat Rheinland-Pfalz. In deze deelstaat wordt bovendien een procedure gevolgd, die enigszins afwijkt van de bedoelingen van de bondsregering en van de richtlijnen van de "Gemeinschaftsaufgabe".

Door het "Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz" in Mainz worden namelijk "Landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme" voor agrarisch-structurele probleemgebieden opgesteld. In deze programma's worden, rekening houdend met de richtlijnen van het landbouwbeleid van de EG en van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur" en met het de doeleinden van de ruimtelijke ordening dienende "Landesentwicklungsplan", uitspraken gedaan over de verdeling van de voor het agrarisch structuurbeleid beschikbare middelen over de diverse gebieden en over de onderdelen van dit beleid.

De hoofddoelstellingen van deze agrarische ontwikkelingsprogramma's zijn:

- Het samenvatten en coördineren van de vroeger afzonderlijk en sectoraal uitgevoerde structuurmaatregelen in één gesloten, samenhangend concept.
- De voorbereiding en uitvoering van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur" in de agrarisch-structurele probleemgebieden en van de maatregelen ter verbetering van de waterhuishouding.
- Het veilig stellen van de bijdrage van de land- en bosbouw aan de landschapsverzorging.
- De coördinering van het agrarisch structuurbeleid met het regionale economische beleid.

De basis voor de agrarische ontwikkelingsprogramma's bestaat deels uit reeds beschikbaar materiaal en deels uit nog te verzamelen gegevens. Opmerkelijk is dat hierbij geen gebruik wordt gemaakt van de "Agrarstrukturelle Vorplanung". De benodigde gegevens worden verzameld door de medewerkers van de landbouwvoorlichtingsdienst en van het agrarisch onderwijs en de verwerkte gegevens worden, met het oog op de gewenste maatregelen, met de landbouworganisaties in het gebied besproken.

Men acht dit een veel betere opzet dan de bij de "Agrarstrukturelle Vorplanung" gebruikelijke. Hier worden de gegevens verzameld en bestudeerd door mensen, die geen begrip zouden hebben voor de streek. De plaatselijke medewerkers weten daarentegen veel van de landbouw in het gebied af, zodat de gegevenverzameling en de verdere uitwerking veel sneller kunnen geschieden. De gegevenverzameling kan bovendien worden gecombineerd met het geven van voorlichting en het opstellen van bedrijfsplannen. Als voordelen worden verder genoemd dat de voorlichters genoodzaakt zijn om ook de zwakkere bedrijven te bezoeken en dat de betreffende diensten zich sterker bij de zaak betrokken voelen.

In Rheinland-Pfalz is men nu van mening, dat de agrarische ontwikkelingsprogramma's in feite in de plaats van de tweede fase van de "Agrarstrukturelle Vorplanung" kunnen worden gesteld. Hoewel dit standpunt in de officiële stukken van het Ministerie van Landbouw in Bonn is opgenomen (o.a. in "Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland" - 1973-1974), schijnt men er in Bonn, althans volgens mededelingen in Mainz, niet zo gelukkig mee te zijn.

Deze -sinds het begin van de jaren zeventig- afwijkende gang van zaken in de deelstaat Rheinland-Pfalz is een gevolg van de ervaring, dat de tot dan



uitgevoerde "Agrarstrukturelle Vorplanungen" niet hebben geleid tot bevestigende, concrete voorstellen voor het nemen van maatregelen ter verbetering van de agrarische structuur in de diverse deelgebieden. De oorzaak hiervan zou zijn het ontbreken van voor de uitwerking van gedetailleerde plannen noodzakelijke uitspraken over de doeleinden van een regionaal gedifferentieerd agrarisch structuurbeleid voor de afzonderlijke groepen van maatregelen van de "Gemeinschaftsaufgabe".

Om in dit hiaat te voorzien is in 1971 een begin gemaakt met de opstelling van de agrarische ontwikkelingsprogramma's voor probleemgebieden. Deze programma's hebben tot doel de voor de verbetering van de agrarische structuur beschikbare middelen te verdelen over de onderdelen van dit beleid en over de diverse delen van het gebied. Daarnaast hebben zij tot taak een nauwe coördinatie met de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" tot stand te brengen.

Inmiddels zijn er drie agrarische ontwikkelingsprogramma's uitgebracht. Het eerste, voor het gebied Eifel-Hunsrück, verscheen in 1973, het tweede, betrekking hebbend op het gebied West-Süd-Pfalz, in 1975. Medio 1977 werd een programma over het gebied Mittelrhein-Lahn gepubliceerd.

Deze programma's bestaan, behalve uit een tekstgedeelte, uit een vrij uitvoerig tabellen- en kaartgedeelte. Hierin worden per gemeente de belangrijkste agrarisch-structurele kengetallen gepresenteerd. Dit wordt dan vooral als de reden genoemd, dat deze agrarische ontwikkelingsprogramma's gelijk gesteld kunnen worden met de tweede fase van de "Agrarstrukturelle Vorplanung". Daarom wordt er in de gebieden, waar een agrarisch-ontwikkelingsplan is opgesteld, afgezien van de uitvoering van de tweede fase van deze "Vorplanung". In deze gebieden zullen agrarisch-structurele maatregelen, in het bijzonder de ruilverkaveling, direct worden voorbereid door de projektgebonden derde fase van de "Agrarstrukturelle Vorplanung". Daar de agrarische ontwikkelingsprogramma's en de reeds uitgevoerde "Vorplanungen" betrekking hebben op meer dan 75% van de oppervlakte van de deelstaat, wil men uitvoering van de tweede fase van de "Agrarstrukturelle Vorplanung" in de toekomst tot slechts enkele gevallen beperken.

## 2.4. De opvattingen over het agrarisch structuurbeleid in West-Duitsland

### 2.4.1. De overheid

Evenals in Nederland heeft er ook in de Bondsrepubliek, mede onder invloed van de stagnatie bij de groei van de niet-agrarische werkgelegenheid, een discussie plaats over het agrarisch structuurbeleid. Van diverse zijden wordt er gewezen op de onvolkomenheden en op het beperkte resultaat van dit beleid. Ook op het Ministerie van Landbouw in Bonn is men zich bewust van de moeilijkheden van het landbouwbeleid, in het bijzonder wat de structurele aspecten betreft. Deze moeilijkheden betreffen niet alleen de uitvoering van het structuurbeleid in het kader van de "Gemeinschaftsaufgabe", maar ook de gehele conceptie.

Dit concept is gericht op het ondersteunen van het structurele aanpassingsproces in de landbouw en daarmee op een verdere vermindering van het aantal arbeidskrachten in deze bedrijfstak. Gezien de veranderde economische omstandigheden -geringere economische groei en toegenomen werkloosheid- is ook op het Ministerie van Landbouw in Bonn de vraag gesteld, of dit concept gehandhaafd kan blijven.

In een advies, uitgebracht eind 1975, heeft de "Wissenschaftliche Beirat" van het Ministerie van Landbouw zijn standpunt ten opzichte van deze vraag bepaald. Dit adviescollege komt tot de conclusie dat de veranderde economische omstandigheden geen aanleiding geven tot een heroriëntering van het agrarisch structuurbeleid. Deze conclusie wordt gebaseerd op het standpunt dat

het aannemen van een langdurige stagnatie van de economie bij onvoldoende werkgelegenheid met even weinig zekerheid kan worden gemotiveerd als het optimistische vermoeden van een terugkeer naar economische groei en voldoende werkgelegenheid. Bovendien wordt erop gewezen, dat de door overheidsmaatregelen ingeleide structurele aanpassingen nu eenmaal met een grote vertraging effect hebben. Deze opvatting van de "Beirat" werd volledig door het Ministerie van Landbouw in Bonn ondersteund.

Inmiddels is weer enige tijd verstreken en zijn de problemen er niet minder op geworden. Binnenkort wordt er een tweede advies van dit wetenschappelijk adviescollege gepubliceerd, waar naar het schijnt de gedachten uitgaan naar een restrictief prijsbeleid. Een dergelijke prijspolitiek zou een voorwaarde moeten zijn voor het voortzetten van het bedrijfsontwikkelingsbeleid.

Hieruit zou kunnen blijken, dat een wijziging van het beleid niet onmogelijk is, ook al werd op het Ministerie van Landbouw in Bonn gezegd, dat er geen alternatief is voor het huidige landbouwbeleid. Wel wordt gewezen op de mogelijkheid van een meer algemeen kredietbeleid, dat zou gelden voor alle boeren.

Aanwijzingen dat er gedacht wordt over ombuiging van dit beleid zijn ook af te leiden uit enkele uitspraken van minister Ertl van ongeveer een half jaar geleden <sup>1)</sup>. Hierbij stelt hij, dat er niet over gedacht wordt af te wijken van de algemene lijn van het bedrijfsontwikkelingsbeleid, zoals het tot nu toe gevoerd wordt. Wel zou dit beleid -bij handhaving van het beginsel van de selectiviteit- wat meer gericht moeten worden op de in minder goede doen zijnde boeren. Ook zou het beleid sterker dan tot nu toe aangepast kunnen worden aan de eisen van de markt, bijvoorbeeld door een beperking van de hulp bij investeringen op weidebedrijven. Tenslotte zou een wenselijke vereenvoudiging en een grotere flexibiliteit wellicht bereikt kunnen worden door het nieuwe "Agrarkreditprogramm". Bij het realiseren van dit programma zou het wellicht mogelijk zijn het overbruggingskrediet (de "Überbrückungshilfe"), de z.g. "Aufstieghilfe" en ook de bijzondere hulp aan nevenbedrijven op te heffen. Minister Ertl wees er echter uitdrukkelijk op, dat zowel het agrarisch kredietprogramma als de eventuele andere wijzigingen in het kader van de "Gemeinschaftsaufgabe" gezamenlijk door de bondsregering en de deelstaten zouden moeten worden gerealiseerd. Dit zou dan wel de nodige moeilijkheden met zich meebrengen.

In dit verband is ook de gezamenlijke verklaring van de CDU/CSU-ministers van landbouw van een aantal deelstaten (Beieren, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sleeswijk-Holstein en Baden-Württemberg) van eind september van dit jaar interessant. Deze ministers wijzen het tot nu toe gevoerde bedrijfsontwikkelingsbeleid, met inbegrip van de "Aufstiegshilfe" en de "Überbrückungshilfe" af. Dit beleid houdt te weinig rekening met de regionale verschillen en vereist een kostbaar bestuursapparaat. Verder zou de starre "ontwikkelingsdrempel" ("Förderschwelle") verkeerde investeringen niet verhinderd hebben. De genoemde ministers houden daarom de invoering van een algemeen agrarisch krediet voor een dringend geboden politieke principebeslissing.

#### 2.4.2. Het agrarisch bedrijfsleven

Ook bij het "Deutsche Bauernverband" bestaan er, overigens reeds lang, bezwaren tegen het agrarisch structuurbeleid. Deze organisatie is altijd tegenstander geweest van de "Förderschwelle". Men is hier van mening, dat het markt- en prijsbeleid de boeren in staat moet stellen een redelijk inkomen te verkrijgen. Vandaar, dat men ook gekant is tegen een gemengd systeem, waarbij ook inkomenstoelagen worden gegeven.

Meer aandacht voor het prijsbeleid wordt momenteel des te meer noodzakelijk geacht nu de voorwaarden voor het structuurbeleid in veel mindere mate aanwe-

<sup>1)</sup> Dus medio 1977.

zig zijn en de structuurverandering praktisch tot stilstand is gekomen of in ieder geval veel trager verloopt. Gezien de moeilijke werkgelegenheidssituatie in veel landelijke gebieden, waar nogal eens filialen van industriebedrijven worden opgeheven, is het ook erg moeilijk de boeren te adviseren om van beroep te veranderen.

Met het ruilverkavelingsbeleid, ook in zijn bredere opzet, had het "Deutsche Bauernverband" minder moeilijkheden. De noodzaak om op dit gebied -en naar het schijnt op het gebied van de ruimtelijke ordening- de agrarische belangen te behartigen was niet zo groot. Deze taak lag trouwens in handen van de regionale landbouworganisaties, waarvan het "Bauernverband" de overkoepelende instantie is. Alleen met de echt moeilijke gevallen kreeg men in Bad Godesberg te maken. En hier merkte men betrekkelijk weinig van.

Ook met betrekking tot de landschaps- en natuurbescherming waren er weinig moeilijkheden. Er zou geen tegenstelling tussen de normale landbouw en de natuurbescherming bestaan. De verhouding van het "Bauernverband" met de landschaps- en natuurbeschermingsorganisaties werd goed genoemd. Externe natuurbeschermers zouden er overigens in West-Duitsland veel minder zijn dan in Nederland. Nationale landschapsparken, zoals men die in Nederland voor ogen heeft, verwacht men niet. Dit zou tegen de grondwet zijn.

Moeilijkheden zijn er wel met de dierenbeschermingsorganisaties en andere organisaties m.b.t. de veredelingslandbouw. Men verzet zich in deze kringen in sterke mate tegen o.a. de legbatterijen.

#### 2.4.3. De opvattingen van professor Priebe e.a.

Ook in wetenschappelijke kringen wordt uiteraard gediscussieerd over het agrarisch structuurbeleid. Hierbij treedt met name professor Priebe, tot voor kort hoogleraar aan de Johan Wolfgang Goethe Universiteit in Frankfurt en nog steeds directeur van het "Institut für ländliche Strukturforchung", eveneens in Frankfurt, reeds jarenlang sterk op de voorgrond. In 1970 verscheen van zijn hand: "Die Landwirtschaft in der Welt von Morgen", waarin hij zijn gedachten over het landbouwbeleid heeft neergelegd en waarin hij zich een sterke tegenstander van het EG-landbouwbeleid en van het landbouwbeleid van de Bondsrepubliek toonde. Sindsdien is er geen verandering in zijn standpunt gekomen, dat hij nog altijd in woord en geschrift met veel verve en enthousiasme verde- digt.

Professor Priebe is van mening, dat de Westduitse landbouw in de afgelopen 25 jaar zeer veel heeft gepresteerd. Hij vindt zelfs dat het probleem van de inkomensachterstand ten opzichte van de overige bedrijfstakken volledig is opgelost. Een standpunt overigens, dat door velen, o.a. het "Deutsche Bauernverband" sterk wordt aangevochten.

Voor de prestaties van de Duitse landbouw is echter volgens prof. Priebe een hoge prijs betaald. De ontwikkelingen en in het bijzonder het gevoerde landbouwbeleid hebben aanleiding gegeven tot o.a. onevenwichtigheden op de markt, tot structurele overschotten, tot hoge financiële lasten, tot een verkeerde aanwending van kapitaal en arbeid en bovendien tot stijgende agrarische prijzen, die een stabiel financieel beleid ernstig bemoeilijken. Bovendien is er in de plaats van de vroegere inkomensachterstand een toenemende inkomensdispariteit binnen de landbouw gekomen.

De belangrijkste oorzaken van deze verkeerde ontwikkelingen zijn naar de mening van professor Priebe de eenzijdige oriëntering van de prijzen op het inkomen van de agrariërs in plaats van op het marktevenwicht en de verbinding van hoge prijzen met onbegrensde afzetgaranties. Ook het onderschatten van de produktiereserves, van de technische ontwikkelingen in de landbouw en van het economisch denken van de boeren heeft hierbij een rol gespeeld.

Verder zijn de ongunstige ontwikkelingen ook een gevolg van het eenzijdige structuurbeleid, dat door subsidiëring van investeringen geleid heeft tot uitbreiding van de productiecapaciteit en daarmee tot vergroting van de overschotten. De verkeerde ontwikkelingen zijn in wezen gevolgen van het agrarisch

structuurbeleid. De economische ontwikkelingen van de laatste jaren en de moeilijkheden met de muntpariteit hebben de problemen wel verscherpt, maar niet veroorzaakt. Toch wil men dit structuurbeleid voortzetten en zoekt men hoogstens naar wat kleine aanpassingen, die de grote problemen echter niet kunnen oplossen.

Volgens professor Priebe kan het dan ook zo niet verder gaan. Dit moet duidelijk zijn uit een extrapolatie van de huidige ontwikkelingstendenties: ofwel een stijging van de agrarische produktie van + 75% bij een stagnerende of zelfs afnemende vraag, ofwel de voortbrenging van het huidige produktievolume op de helft van de tegenwoordige oppervlakte, op 100.000 hoofdberoepsbedrijven met 150.000 arbeidskrachten. Beide alternatieven hebben grote nadelen en brengen grote problemen met zich mee.

Alles bij elkaar lijkt professor Priebe in eerste instantie het tweede alternatief beter voorstelbaar dan een verdere uitbreiding van de produktie, die de behoefte van de markt overtreft. Dit betekent echter een sterke vermindering van het aantal bedrijven. Bij de voortzetting van het huidige structuurbeleid met zijn exclusieve begunstiging van de grotere hoofdberoepsbedrijven gaat een dergelijke ontwikkeling echter met onvoorzienbare sociale kosten gepaard.

Grote groepen bedrijven komen in ernstige moeilijkheden, hetgeen tevens kan leiden tot het leeglopen en de sociale ontwrichting van grote delen van het platteland. Dit als gevolg van het verdwijnen van de kern van de landelijke bevolking, de kleinere bedrijven en de nevenberoepslandbouw.

Daarnaast voert de intensivering van de produktie, o.a. door een toenemend gebruik van kunstmest, herbiciden, antibiotica, e.d., tot een toenemende belasting van het natuurlijke milieu en tot het in gevaar brengen van ecologische evenwichten. Hierdoor en door de uitbreiding van de oppervlakte braakland kan ook een ernstige verarming van het landschap optreden, hetgeen de woon- en levensomstandigheden op het platteland nog verder kan verslechteren. Dit proces kan nog worden versterkt door de geringe economische draagkracht van veel plattelandsgebieden, waardoor onvoldoende middelen voor de verzorging van het landschap beschikbaar zijn.

Bij nader inzien biedt ook dit tweede alternatief volgens professor Priebe geen oplossing. Er moet derhalve naar een derde alternatief, naar een derde oplossing, worden gezocht. Deze derde oplossing vereist een aanzienlijke accentverlegging bij het landbouwbeleid, ook wat het structuurbeleid betreft. Er moet een sterkere oriëntering op de markt komen en er dient meer aandacht te worden besteed aan de maatschappelijke taken van de landbouw. Dit laatste betekent coördinatie met het regionale beleid, benutting van de natuurlijke energie en van het bodemkapitaal, vermindering van de belasting van het milieu en een rechtvaardiger inkomens- en vermogensverdeling.

Een dergelijke nieuwe oplossing kan nog slechts in grote lijnen worden aangegeven. Professor Priebe noemt wel enkele punten, die hierbij aandacht verdienen. Zo moet het huidige inkomensbeleid, dat vanwege de dubbelfunctie van de prijs -veiligstellen van het inkomen en regulator van vraag en aanbod- de hoofdoorzaak zou zijn van de verstoring van de marktevenwichten, worden vervangen door een gecombineerd systeem van inkomensbeleid. Hierbij dient het agrarisch inkomen voor zover mogelijk te worden gevormd door aan de markt georiënteerde prijzen en dient het daarnaast, voor zover nodig, te bestaan uit produktieneutrale inkomstenstoeslagen.

Verder dient er te worden gestreefd naar extensievere produktiewijzen en wel om een sterkere uitbreiding van het braakland en een toenemende milieubelasting tegen te gaan. Tevens moet men zich meer bewust worden van de noodzaak, dat de landbouw meer energie voortbrengt en minder energie verbruikt.

Het een en ander betekent, dat het structuurbeleid niet meer gericht dient te zijn op de uitbreiding van de produktiecapaciteit en daarmee op de intensivering van de produktie, maar op de omschakeling naar een extensiever grondgebruik. Dit vereist een verzwakking van het op de hoofdberoepsbedrijven gerichte denken en een volledige erkenning van alle sociaal-economische bedrijfs-

vormen, in het bijzonder ook van het "Nebenerwerbsbetrieb".

Van groot belang acht professor Priebe ook de verlegging van het hoofddoel van het structuurbeleid van het individuele bedrijf naar het ontwikkelingsmogelijkheden hebbende landelijke gebied. Vandaar dat hij zich ook in sterke mate bezighoudt met de achtergebleven en door de natuur benadeelde landelijke gebieden. Dit komt o.m. tot uiting in een publikatie uit 1973: "Der ländliche Raum. Eine Zukunftsaufgabe", waarin het gebied "Unter Bayerische Wald" als voorbeeld een centrale plaats inneemt. Verder blijkt zijn belangstelling op dit gebied uit het op zijn instituut in uitvoering zijnde onderzoek naar de betekenis van de extensieve veehouderij -schapen, zoogkoeien ("Mutterkuhhaltung") en de opfok van vaarzen- en zelfs van het houden van grootwild op nevenbedrijven in gebieden met ongunstige produktieomstandigheden, zoals b.v. in het Odenwald, de Taunus, de Eifel en het Beierse Woud.

Een ander voorstel tot hervorming van het landbouwbeleid wordt gedaan door de hoogleraren dr. U. Koester en dr. S. Tangermann <sup>1)</sup>. Dit voorstel, dat is gebaseerd op een in opdracht van het Ministerie van Landbouw in Bonn uitgevoerde kosten-batenanalyse, is neergelegd in hun, ook door dit Ministerie uitgegeven boek: "Alternativen der Agrarpolitik". Kort en onvolledig gezegd komt dit voorstel neer op het brengen van het agrarisch prijsniveau op het niveau van de gecorrigeerde wereldmarktprijzen. De hierdoor ontstane inkomensdaling in de landbouw dient door aan de persoon gebonden inkomensoverdrachten te worden gecompenseerd. Deze inkomstenstoeslagen mogen alleen aan de thans zittende bedrijfshoofden worden uitgekeerd. Verder zouden deze bedrijfshoofden de mogelijkheid moeten hebben tot kapitalisering van de inkomensoverdrachten; dit onder de voorwaarde, dat de grond van het bedrijf door verkoop of langdurige verpachting overgaat naar andere bedrijven.

Het voorgestelde systeem vertoont overeenkomsten met de z.g. directe inkomstenstoeslagen van professor van Riemsdijk en is waarschijnlijk hetzelfde lot beschoren. Bij het bezoek aan het Ministerie van Landbouw in Bonn werd wel op het voorstel van beide hoogleraren gewezen, maar in hetzelfde gesprek werd ook meegedeeld, dat er eigenlijk geen alternatieven zijn voor het gevoerde landbouwbeleid. Dit betekent tevens dat men in Bonn weinig ziet in de gedachten van professor Priebe. Hierin wordt men overigens gesteund door het "Deutsche Bauernverband".

#### 2.4.4. Opvattingen in niet-agrarische kringen

Tenslotte nog enkele opmerkingen over de opvattingen van niet-agrarische kringen over het structuurbeleid in de landbouw. Hierbij kan men op de eerste plaats denken aan organisaties, die zich bezighouden met de bescherming van natuur- en landschap. Tot nu toe schijnen hier nog geen ernstige bezwaren tegen het landbouwbeleid te bestaan. Dit hangt wellicht samen met de omstandigheid dat er de laatste jaren weinig aanslagen op het landschap zouden hebben plaatsgehad -dit zou meer gebeurd zijn in de jaren vijftig- en met de nogal wijd verspreide mening, dat de landbouw een waarborg is voor de verzorging van het landschap.

Deze gedachte is ook neergelegd in het "Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege" -kortere "Bundesnaturschutzgesetz"- van 1976. Hierin vindt men de uitspraak, dat de normaal bedreven -de "ordnungsgemässen"- land- en bosbouw voor de instandhouding van het cultuur- en recreatielandschap een centrale betekenis heeft en dat deze bedrijfstakken in de regel de doelstellingen van deze wet dienen.

Van acties -"Bürgerinitiative"- tegen ruilverkavelingen en structurele ontwikkelingen, van belang voor natuur- en landschap, is tot nu toe weinig bekend. De vraag is, of dit zo blijft. Op de "Bundesforschungsanstalt für Raumordnung" bestond enige twijfel aan de betekenis van de moderne landbouw voor

<sup>1)</sup> Opvolger van professor Priebe als hoogleraar in Frankfurt.

het landschap en de natuur. Zoals gezegd bestond deze twijfel -en meer dan dat- ook bij professor Priebe. Deze wees op de activiteiten van dr. H. Gruhl, (voormalig) lid van de Bondsdag voor de CDU, die wijst op de gevaren, die natuur, landschap en milieu vanwege de moderne landbouw bedreigen. Hij doet dit in zijn boek "Ein Planet wird geplündert" en in zijn bijdrage "Landwirtschaft - das Stiefkind in der Industriegesellschaft" aan de publikatie "Landbau heute! Nahrung mit Gift" 1). Hieruit zou kunnen worden opgemaakt, dat er de komende jaren wat meer tegenstand tegen de structurele ontwikkelingen in de landbouw te verwachten is.

Ook van andere zijde komt er kritiek op het officiële landbouwbeleid, nl. van een marxistisch georiënteerde groep, ten dele bestaande uit niet-agrarische universiteitsprofessoren. Dit blijkt uit een onlangs door de uitgeverij Rowohlt uitgegeven boek: "Landleben. Ein Lesebuch von Land und Leuten. Argumente und Reportagen". De in de bijdragen in dit boek neergelegde opvattingen vertonen veel overeenkomst met die van de "Boerengroep" in Wageningen.

---

1) Uitgegeven door Fischer als no. 9 in de serie "Magazin Brennpunkte".

### 3. Ruimtelijke ordening en landbouw (P. van der Linden)

#### 3.1. Inleiding

Door de federatieve opbouw van de Duitse Bondsrepubliek (11 landen) en de betrekkelijk grote zelfstandigheid van de landen die een volledige eigen regering hebben (behalve voor beleidsonderdelen als buitenlandse zaken en defensie) is een sluitend overzicht over de ruimtelijke ordening in West-Duitsland nauwelijks mogelijk. Dit wordt bovendien bemoeilijkt doordat de verschillende landen soms voor een vrijwel gelijk soort beleidsstuk verschillende benamingen hebben. Zo is bijvoorbeeld het "Landesentwicklungsprogramm" van Rheinland-Pfalz vrijwel idetiek aan het "Landesraumordnungsprogramm" van de deelstaat Hessen.

Een vergelijking met de Nederlandse situatie op het gebied van de ruimtelijke ordening stuit eveneens op de grote zelfstandigheid van de deelstaten - zeker in vergelijking tot de Nederlandse provincies- ook op het gebied van de ruimtelijke ordening, maar bovendien op de eendere inhoud van het begrip ruimtelijke ordening. In Nederland hebben het economische en het culturele beleid slechts zijdelings relatie met de andere beleidstakken. In West-Duitsland worden daarentegen in het kader van de "Bundesraumordnungsgesetz" (1965) en het "Bundesraumordnungsprogramm" (1975) -en de overeenkomstige "Landesraumordnungsgesetze" en "Landesentwicklungs/Raumordnungsprogramme" -alle beleidsmaatregelen gecoördineerd. Tevens wordt in dit kader ook de besteding van alle bondsmiddelen geregeld, die een ruimtelijk effect hebben of beogen.

Op de achtergrond hiervan staat het nadrukkelijke (grondwettelijke) uitgangspunt van de Bondsrepubliek, dat alle burgers in alle delen van de Bondsrepubliek gelijke kansen dienen te hebben op alle "Lebensbereiche" (woonruimte, werkgelegenheid, openbare infrastructurele en maatschappelijke voorzieningen binnen aanvaardbare afstand en een menswaardig milieu), een uitgangspunt dat de overheid dwingt tot een doelgerichte, gecoördineerde, ruimtelijk bepaalde aanpak.

#### 3.2. Wetten, plannen en programma's op het gebied van de ruimtelijke ordening

Hoewel is gestreefd naar een redelijke volledigheid van het overzicht waren de beschikbare documentatie en de verkregen informaties daartoe niet toereikend. Een uitvoerige studie van de totale opzet en het functioneren van de ruimtelijke ordening in West-Duitsland valt echter buiten het kader van de ondernomen studiereis. Daarom zal de lezer van dit verslag hier niet meer dan een globaal beeld aantreffen.

##### 3.2.1. Ruimtelijke ordening op "Bundes"-niveau

###### 3.2.1.1. Raumordnungsgesetz 1965

Deze wet vormt in feite de basis voor het gehele beleid t.a.v. de ruimtelijke ordening en de ontwikkeling binnen de Bondsrepubliek. In paragraaf 2 van deze wet zijn de grondslagen van de ruimtelijke ordening weergegeven. Enkele belangrijke punten daaruit zijn:

###### Artikel 1

"De ruimtelijke structuur van de gebieden met gezonde leef- en werkomstandigheden en evenwichtige economische, sociale en culturele verhoudingen moet veilig gesteld en verder ontwikkeld worden.



In gebieden waar een dergelijke structuur niet aanwezig is moeten maatregelen ter verbetering van de structuur worden genomen...."

#### Artikel 3

"In gebieden waarin de leefomstandigheden in hun totaliteit in vergelijking met het gemiddelde van de Bondsrepubliek achtergebleven zijn of een dergelijk achterblijven te vrezen valt, dienen zowel de economische als de sociale omstandigheden en de culturele voorzieningen verbeterd te worden....."

#### Artikel 5

"Voor het behoud van het land- en bosbouwkundig gebruik van de grond als een wezenlijke produktietak van de algehele economie dienen de noodzakelijke ruimtelijke voorzieningen te worden getroffen en zeker gesteld.... Gronden die goed geschikt zijn voor landbouwkundig gebruik mogen slechts in de strikt noodzakelijke omvang voor ander gebruik worden aangewezen..... Voor de landelijke gebieden dienen een toereikende bevolkingsdichtheid, een aangepaste economische potentie en toereikende werkgelegenheid, ook buiten de landbouw, te worden nagestreefd".

#### 3.2.1.2. Het Bundesraumordnungsprogramm (1975)

Vóór het tot stand komen van dit "Programm" werden reeds vele miljarden D.M. uit bondsmiddelen besteed die veranderingen van de structuur en het gebruik van de ruimte tot gevolg hadden. Het betrof een veelvoud van stimulerings- en ontwikkelingsmaatregelen in het kader van o.m. het economisch, agrarisch, verkeers- en onderwijsbeleid.

De Bondsregering en de regeringen van de deelstaten kwamen gezamenlijk tot de conclusie, dat alleen met een interdisciplinair en interdepartementaal beleid op langere termijn het na te streven doel -vermindering en opheffen van de regionale ongelijkheden en verbetering van de leefomstandigheden- zou kunnen worden bereikt. Deze interdisciplinaire en interdepartementale "Gesamtkonzeption" is vastgelegd in het "Bundesraumordnungsprogramm 1975".

Dit Programm is -als algemeen kader- bindend voor de besteding van alle bondsgelden die een ruimtelijk effect hebben of beogen. Ook de plannen van de deelstaten dienen hierop te worden afgestemd.

Het "Gesamt" van de "Konzeption" geldt dus zowel voor de verschillende beleidssectoren als voor de bond en de deelstaten.

Het realiseren van de doelstellingen: gelijkwaardige leefomstandigheden in alle geografische geledingen van het Bondsgebied en het opheffen van structurele gebreken dient -ruimtelijk gedifferentieerd- bereikt te worden door:

- verbetering van infrastructurele voorzieningen;
- verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- verbetering van de regionale economische structuur.

Voor het aangeven van "Problemräumen" en "Schwerpunkträumen" mit besonderen Strukturschwächen" is het gebied van de Bondsrepubliek ingedeeld in 38 deelgebieden. Men is thans overigens bezig met een verfijning van deze gebiedsindeling.

De kritiek op het "Bundesraumordnungsprogramm" richt zich vooral op de vaagheid: geen nadere uitwerking in de verschillende beleidssectoren ("Fachgebiete") en geen uitspraken over de omvang van de in de komende jaren door de regering in Bonn beschikbaar te stellen "raumwirksame" gelden.

#### 3.2.1.3. Andere wetten, de ruimtelijke ordening rakend

Behalve de hiervoor aangegeven wet en programma kent men de "Bundesbaugesetz", een oude wet die in januari 1977 herzien is. In deze wet wordt de gehele stedenbouw en de bouwvoorzieningen in het landelijke gebied geregeld. De wet was voor de herziening vrijwel geheel opgesteld vanuit stedelijke gezichtspunten en slechts ten dele reëel bruikbaar voor het landelijke gebied. Dit mede doordat de bij het Bundesprogramm voor landelijke gemeenten beschikbaar gestelde bedrag voor de stedenbouwkundige ontwikkeling, van jaar tot jaar lager werd.

De nieuwe wet voorziet thans in de behoeften van de ontwikkeling van landelijke kernen, waarbij bovendien een verbinding is gelegd met de nieuwe mogelijkheden in ruilverkavelingsverband, ontstaan door de herziening van de "Flurbereinigungsgesetz".

De "Bundesbaugesetz" legt overigens de gemeenten de verplichting op -indien zij iets willen veranderen- een "Bauleitplan" op te stellen. Dit is enigszins vergelijkbaar met de gemeentelijke bestemmingsplannen in Nederland. In 3.3. zal hierop nader worden ingegaan.

Andere wetten en regelingen die verband houden met de ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld de "Bundes Landschafts- und Naturgesetz" en "Immissions (vuil en geluid) schutzgesetz"<sup>1)</sup> die ook in de meeste deelstaten als "Landesgesetz" voorkomen, zij het onder uiteenlopende benamingen en variërend van inhoud.

### 3.2.2. Ruimtelijke ordening op deelstaat-niveau

De basis van de ruimtelijke ordening berust in vrijwel alle deelstaten op een "Landesplanungsgesetz" of een "Gesetz zur Landesentwicklung", die de opstelling voorschrijft van een "Landesraumordnungsplan", een "Landesentwicklungsplan" of een "Landesplanerische Rahmenkonzeption für die Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes". Eenvoudigheidshalve zullen deze naar inhoud overeenkomstige plannen worden aangeduid met "Landesentwicklungsplan".

#### 3.2.2.1. Het "Landesentwicklungsplan"

In het "Landesentwicklungsplan" wordt na een grondige analyse van de situatie aangegeven welke ontwikkelingen de regering in de verschillende deelstaten nodig of gewenst acht. Het gaat daarbij in wezen om alle relevante beleidssectoren en om een visie op lange termijn. Het is een soort "Rahmenplan", kaderplan, waarin wordt aangegeven waar maatregelen moeten worden getroffen, welke maatregelen dat zijn en waarom dat moet gebeuren (wo, was, warum).

#### 3.2.2.2. Het "Landesentwicklungsprogramm"

Het "Plan" kan worden gevolgd door een "Programm". In enkele deelstaten zijn de beide delen in één stuk opgenomen, waardoor een "Landesentwicklungsprogramm" tot stand komt, waarbij de op korte en middellange termijn te nemen maatregelen nader zijn uitgewerkt tegen de achtergrond van een lang-termijn-plan (bijv. "Niedersachsen 1985"). Aan deze programma's wordt gewoonlijk een 2-jaarlijkse "Raumordnungs- of Entwicklungsbericht" verbonden. Daarin wordt aangegeven of en hoe de situatie is veranderd, wat is gedaan en wat het gekost heeft en wat de plannen (en uitgaven) voor de komende jaren zijn.

In de plannen en programma's worden veelal zoveel noodzakelijke maatregelen aangegeven, dat slechts een klein deel daarvan op redelijk korte termijn te realiseren is. Deze plannen en programma's dienen dan ook vooral als "Entscheidungsrahmen für eine integrierte Aufgabenplanung", en niet als bindende "Durchführungsanordnungen". Als kernpunten ter verbetering worden bijvoorbeeld aangegeven (Niedersachsen 1985):

1. economische ontwikkelingen; 2. verkeer; 3. onderwijs; 4. stedenbouw en volkshuisvesting; 5. volksgezondheid; 6. milieubescherming. Over het algemeen zijn deze plannen en programma's betrekkelijk globaal, hetgeen o.m. tot uiting komt in de schaal waarop de plankaarten worden ingetekend, nl. 1: 500.000. Deze plannen dienen dan ook weer het algemeen kader van het "Regionalentwicklungsplan" of het "Regionalordnungsplan", dat werkt met kaartbeelden op een schaal van 1:50.000.

In een aantal gevallen staat tussen het "Landesentwicklungsplan" en het "Regional(entwicklungs)plan" nog een "Gebietsentwicklungsplan", dat een wat groter deel van een deelstaat omvat en derhalve een soort tussenvorm is.

<sup>1)</sup> Zie: Intensieve veehouderij en milieuwetgeving in West-Duitsland. Verslag van een studiereis naar West-Duitsland. LEI-mededeling no. 146.

### 3.2.2.3. Het "Regionalentwicklungsplan"

Evenals de "Landesentwicklungspläne" worden de "Regionalentwicklungspläne" opgesteld door de regeringen van de deelstaat. Nadat ze zijn vastgesteld door de regering van de betreffende deelstaat zijn ze bindend voor alle officiële instellingen, evenals de "Bundes- en Landespläne en Programme". Ze zijn echter niet bindend voor de burger, al zal deze er gewoonlijk verstandig aan doen er rekening mee te houden.

Het door deze regionale plannen bestreken gebied komt in een groot aantal gevallen vrijwel overeen met de deelgebieden, die in het "Bundesraumordnungsprogramm" zijn onderkend. Dat is geen toeval. In beide gevallen is naar zinvolle gebiedsbegrenzungen gestreefd, maar bovendien is bij de keuze van de deelgebieden door de Bondsregering gebruik gemaakt van regionale gegevens. Anderzijds hebben de deelstaten ingehaakt op de door de regering in Bonn onderscheiden "Problem- en Schwerpunkträume", onder meer met het oog op het beschikbaar komen van bondsbijdragen voor de ontwikkeling.

Zo is bijvoorbeeld in 1974 het "Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz" van kracht geworden. Een plan dat enigszins vergelijkbaar is met een Nederlands streekplan, maar aanzienlijk verder gaat in het aangeven van de consequenties. Het stelt dan ook een groot aantal maatregelen voor die nodig zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Het plan omvat 4 delen met in totaal 1200 pagina's, 169 figuren, 95 tabellen en 10 kaarten en een plandeel met 111 artikelen en vele kaartbeelden. Het is een "regionalplanerisches Gesamtkonzept", waarop alle noodzakelijke ontwikkelingsmaatregelen kunnen worden afgestemd. De kernpunten van het programma zijn de infrastructurale voorzieningen, vreemdelingenverkeer, onderhoud van het landschap en de economische structuur. Het plan is opgesteld en wordt gedragen door de "Planungsgemeinschaft Westpfalz", waarin alle betrokken instanties, overheid en particuliere organisaties vertegenwoordigd zijn. Door de vergaande en gedetailleerde uitwerking van de lijnen waarlangs de toekomstige ontwikkeling van het gebied zal dienen te verlopen, is de speelruimte voor de gemeenten aanzienlijk verkleind. Men acht deze uitwerking van de toekomstige functie van de gemeenten en hun grondgebied t.a.v. landbouw, industrie, wonen, recreatie, kernenhierarchie en de ontwikkeling daarvan (groei, stagnatie, inkrimpen) echter noodzakelijk voor een orderlijke planningsbasis.

Aanvankelijk lag een nog verder uitgewerkt en gedetailleerder plan in de bedoeling. Realisering hiervan is uiteindelijk niet gelukt. Hier is men nu wel blij mee, omdat de algemene economische ontwikkelingen en de bevolkingsontwikkeling (daling geboorten) anders verlopen dan bij het opstellen van het plan werd verondersteld. Daardoor kan men thans gemakkelijker bijsturen.

### 3.2.3. Ruimtelijke ordening op het gemeentelijk niveau

Zoals reeds eerder werd opgemerkt dienen de gemeenten voor de ontwikkeling van de inrichting van het gemeentelijk territorium een "Bauleitplan" op te stellen. Dit bestaat uit een tweetal delen: het "Flächenutzungsplan" dat beschouwd kan worden als het voorbereidend deel en het "Bebauungsplan". Het eerste deel is bindend voor de overheden en daarmee gelijk te stellen instellingen en organen, het tweede deel is bovendien bindend voor de burger.

Bij de aanvulling op de "Bundesbaugesetz" is verordend dat bij het opstellen van het "Bauleitplan" in het vervolg rekening dient te worden gehouden met het eventueel aanwezige gemeentelijke ontwikkelingsplan (vgl. gemeentelijke structuurplannen). Aangezien de gemeente gebonden is bij het opstellen van het ontwikkelingsplan rekening te houden met alle bovenliggende ontwikkelingsplannen en programma's (regionaal, gebied, deelstaat, bond), dwingt de hogere overheid in feite de gemeenten tot het aanpassen van de "Bauleitplanung" aan de "hogere" plannen. De gemeente is echter niet verplicht een ontwikkelingsplan op te stellen.

In feite is de bedoeling van de nieuwe wet dat de "Bauleitplanung" niet langer alleen een ordenende functie heeft, maar ook een leidraad in de zin

van een doelstelling, stimulans en een stuwende functie.

Bij de opstelling dienen de algemene en persoonlijke belangen tegen elkaar te worden afgewogen. Als nieuwe algemene belangen zijn toegevoegd: de natuurlijke omstandigheden, de ontwikkeling van het landschap, het landschap als recreatiegebied, de milieubescherming en het in stand houden en zeker stellen van de natuurlijke leefomstandigheden. Land- en bosbouwgronden zullen slechts in de noodzakelijke omvang voor andere doeleinden mogen worden bestemd. Mede op grond hiervan kunnen thans in het "Flächenutzungsplan" gebieden voor talloze doeleinden worden aangewezen, zoals voor maatregelen ter bescherming, voor het onderhoud en voor de ontwikkeling van het landschap en voor "Immissionsschutzflächen". Hoewel de Bondsraad bij de vernieuwing van de "Bundesbaugesetz" herhaaldelijk getracht heeft de mogelijkheid te scheppen verantwoordelijkheid voor de Bauleitplanung aan de gemeenten te onttrekken, heeft de Bondsraad dit nadrukkelijk van de hand gewezen. Wel is het mogelijk het "Flächenutzungsplan" in groter verband (Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinden of vergelijkbare samenwerkingsverbanden van gemeenten) onder te brengen, ook tegen de wil van de gemeente. Dat geldt echter niet voor het (de burger bindende) "Bebauungsplan". Ter realisering van de gemeentelijke plannen staat de gemeenten onder meer een voorkeursrecht bij de verkoop van gronden ter beschikking. Daarvan zijn echter de land- en bosbouwgronden die nodig zijn voor de verbetering van de agrarische structuur uitgezonderd. Een uitzondering voor de land- en bosbouw geldt eveneens van het "Nutzungsgebot", een regeling die het mogelijk maakt het in het plan vastgestelde gebruik van gebouwen af te dwingen. Het motief voor de uitzonderingspositie van de land- en bosbouw is het handhaven van de bebouwing in het landelijke gebied en het voorkomen van het vervallen van overbodig geworden agrarische bedrijfsgebouwen.

### 3.3. De landbouw in de verschillende plannen

#### 3.3.1. De inbreng van agrarische zijde

Voor de landbouw zijn de ontwikkelings- en ruimtelijke ordeningsplannen van grote betekenis -ook in Duitsland- omdat deze plannen behalve de algemene ontwikkelingsdoelstellingen, ook de doelstellingen van de verschillende beleidssectoren -waaronder landbouw- bevatten en deze zijn, zoals eerder uiteengezet, wettelijk bindend voor alle "Behörden", ook voor hen die de landbouwbelangen behartigen.

Daarom wordt bij het opstellen van alle plannen op de verschillende niveaus systematisch de "Agrarverwaltung" betrokken. Voor het opstellen van de plannen wordt in het merendeel van de gevallen gebruik gemaakt van plannen die voor de verschillende beleidssectoren zijn of worden opgesteld. Deze worden dan in het algemene (ontwikkelings)plan samengebracht. Waar de sectorplannen met elkaar in strijd zijn wordt gezocht naar oplossingen of -wat meer voorkomt- men omschrijft die punten zo vaag, dat het strijdig zijn niet naar voren komt. In dat geval zal het "Zielkonflikt" zich pas bij de uitvoeringsfase voordoen.

Van agrarische zijde worden op verschillende niveaus plannen voor de agrarische sector opgesteld, hetzij vóór, hetzij in het kader van het algemene ontwikkelingsplan. Op bondsniveau betreft dit de "Rahmenplanung" in het kader van de "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", die mede fungeert als bondsmiddelen-verdelers m.b.t. het "Bundesraumordnungsprogramm".

Op het niveau van de deelstaten worden eveneens "Agrarstrukturelle Rahmenplanungen" opgesteld voor het algemene beeld en als algemene leidraad voor maatregelen t.a.v. de agrarische sector voor de gehele deelstaat. In enkele deelstaten wordt deze aangevuld of uitgewerkt in een "Landwirtschaftliche Entwicklungsprogramm" voor de gehele deelstaat, maar in meer gevallen worden dergelijke vrij gedetailleerde plannen opgesteld voor delen van de deelstaten. Daarnaast wordt ten behoeve van de ontwikkelingsplannen en de ruimtelijke or-

deningsplannen gebruik gemaakt van de "Agrarstrukturelle Vorplanung". Op de inhoud en betekenis van de verschillende agrarische plannen is elders in dit verslag reeds ingegaan.

### 3.3.2. Plaats en functie van de landbouw in de plannen

Aan de landbouw worden in West-Duitsland, evenals in Nederland, door verschillende mensen verschillende functies en kwaliteiten toegedacht. In het kader van de ruimtelijke ontwikkelingen staan voorop de economische functie, de functie van gebruiker en beheerder van het open landelijke gebied en de functie van drager van de leefbaarheid (verzorgingsgraad) van de landelijke gemeenten. Deze laatste functie is voor sommige planologen in de Bondsrepubliek aanleiding de moderne agrarische ontwikkeling te bestrijden met behulp van het argument dat de landbouw zeker bij de huidige algemene economische problemen, met name in perifere gebieden, vooral ook een sociaal belang moet dienen. Men denkt daarbij aan het geven van inkomenstoelagen voor het niet-ontwikkelen/intensiveren van bedrijven, om meer mensen in die gebieden vast en aan het "werk" te houden.

Over het algemeen wordt er echter van uitgegaan dat het bestaande agrarische gebruik gehandhaafd dient te worden en zodanig ruimtelijke voorzieningen dienen te worden getroffen, dat de landbouw zich ook in de toekomst op economisch verantwoorde wijze zal kunnen ontwikkelen. Daarbij is al eerder opgemerkt dat voor andere gebruiksdoeleinden alleen de strikt noodzakelijke oppervlakte aan de land- (en bos)bouw mag worden onttrokken.

Is echter grond nodig voor andere doeleinden dan gaan die voor. In de verstedelijkte gebieden hebben de landbouwers daar gewoonlijk geen moeite mee, omdat de prijs die zij voor die grond ontvangen acceptabel is en de boeren in die gebieden veelal zeer zakelijk ingesteld zijn. In de meer landelijke gebieden zijn gewoonlijk, onder andere in ruilverkavelingsverband, voldoende mogelijkheden voor compensatie, zodat ook daar onttrekking van gronden weinig weerstand ontmoet.

De ruimte die in West-Duitsland beschikbaar is, en die is daar in vergelijking met Nederland zeer groot, is er mede oorzaak van dat ook de landschapsplannen die gepaard (kunnen) gaan met de meeste ontwikkelings- en "Raumordnungs"plannen weinig "Zielkonflikte" opleveren met "Landbouw". Deze plannen sluiten zich veelal aan bij de bestaande situatie en de daarin plaatshebbende ontwikkelingen. Op belangrijke punten blijkt het landschapsplan veelal juist de hulp van de landbouw te zoeken, namelijk voor het openhouden van braak vallende gronden en voor het in agrarisch gebruik houden van marginale ver van de bedrijven liggende gronden, waar men geen bos wil inplanten om het gebied open te houden. Overigens bleek dat er in die gebieden waar een landschapsplan het hardste nodig is, in de sterk verstedelijkte gebieden, geen landschapsplannen tot stand komen omdat die financieel en beleidsmatig niet te realiseren zijn.

### 3.3.3. Het beleidsinstrument "ruilverkaveling"

Voor het realiseren van de verschillende ontwikkelings- en "Raumordnungs"plannen wordt in West-Duitsland veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de "Flurbereinigungsgesetz" biedt. Zo is bijvoorbeeld 70% van de ruilverkavelingen opgezet voor het aanleggen van wegen, hoofdzakelijk auto-wegen. Daarnaast wordt ook voor de realisering van stedenbouwkundige ontwikkelingen graag gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De landbouwers in de betreffende gebieden stemmen daar veelal mee in, omdat dit voor hen in de meeste gevallen financieel gunstige mogelijkheden biedt het bedrijf te vernieuwen, te vergroten of te verkopen en bijvoorbeeld een dorpsvernieuwing ook hen wel aanspreekt. Niet overal stemmen de boeren hiermee in, zoals bijvoorbeeld in het "Oeltal", in het centrum van het Ruhrgebied, waar de verwachtingswaarde van de grond zo hoog was, dat men niet de kans wilde lopen dat een ander juist de te verkopen grond zou worden toegewezen. De geplande ruilverkaveling is dan ook niet doorgegaan.

#### 4. De landbouw in stedelijke gebieden (H.R. Oosterveld)

##### 4.1. Inleiding

In dit deel van het studiereisverslag zijn enige indrukken aangaande de problematiek van de landbouw in stedelijke gebieden weergegeven. Deze indrukken zijn enerzijds gebaseerd op de tijdens de studiereis gevoerde gesprekken, anderzijds op de in verband met deze reis bestudeerde literatuur (zie bijlage 2). Eerst wordt ingegaan op de problematiek en ontwikkelingen in stedelijke gebieden in het algemeen, waarna aandacht wordt besteed aan de landbouw. Ten slotte wordt gekeken naar doelstellingen die men bij het ruimtelijke beleid hanteert en in welke richting men oplossingen zoekt.

##### 4.2. De problematiek in stedelijke gebieden

Sterk verstedelijkte gebieden worden wel aangeduid met de term "Verdichtungsräume". "Verdichtung" zou globaal omschreven kunnen worden als verdergaande concentratie. Met name in de periode 1930-1950 sprak men van "Ballungsraum". In 1910 hanteerde men het begrip "Agglomeration", hetwelk in 1952 opnieuw werd gedefinieerd als: "het opeenhopen van bevolking in grote steden en industriegebieden". De "Ballungsräume" rond 1950 werden eveneens gekenmerkt door een grote opeenhoping van (grote) industriële bedrijven en woonplaatsen. De "Ballung" spreidde zich uit over meerdere gemeenten. Deze gebieden kenden een snelle en overvloedige toename van de bevolking en hoog ontwikkelde industrieën. Daar tegenover ontstonden tegelijkertijd sterk verarmende gebieden met een in aantal afnemende bevolking. Ter illustratie kan dienen dat in 1962 43% van de bevolking van West-Duitsland in "Ballungsgebiete" woonachtig was, welke gebieden 14% van de Bondsrepubliek in beslag namen. Momenteel leeft ca. 50% van de bevolking op ongeveer 7% van de oppervlakte.

Met het begrip "Verdichtung", dat op dit moment veelal wordt gehanteerd, wordt zowel bedoeld op de ontwikkeling of het proces (bijv. te meten met de verandering in het aantal inwoners per km<sup>2</sup>) als op de toestand zelf, d.w.z. de aanwezigheid van een dichte pakking.

De laatste 15 jaar is de tendentie tot concentratie aan het afzwakken, voornamelijk als gevolg van de moderne vervoerswijzen en de beschikbaarheid van goedkopere energie in de afgelopen periode. Wellicht hebben ook de toenemende problemen, die de concentratie met zich meebracht, een rol gespeeld.

De oude tegenstelling stad-platteland gaat enigszins verdwijnen en wel in die zin, dat op het platteland sterke sociaal-economische veranderingen plaatshebben. De beroepsstructuur gaat meer lijken op die van de stad (desagrarisatie) en bovendien gaan stedelijke levenswijzen overheersen. Alleen de woonwijze verschilt nog.

Ondanks het enigszins verdwijnen van de oude tegenstelling stad-platteland blijven er krachten werkzaam die een verdere concentratie met zich meebrengen. Te denken valt hierbij aan standplaatsvoordelen voor bedrijven en de door de bedrijven opgeroepen vraag naar arbeid. De trek in stedelijke richting wordt nog versterkt doordat op het platteland geen bestaansmogelijkheden meer aanwezig zijn. Onafhankelijk hiervan kan sprake zijn van een meer algemene drang naar een zekere concentratie. De verwachting is dat het proces van verdere concentratie zich zal voortzetten. Ontwikkelingen in de Verenigde Staten en elders in West-Europa zouden hierop kunnen wijzen.

Als kenmerk van de laatste jaren van de "Verdichtungsgebiete" treedt meer op de voorgrond dat de (oude) kern(en) geen of veel minder groei vertonen en dat het zwaartepunt van de groei zich verplaatst naar de directe omgeving van de kernen. De term suburbanisatie zou hierop van toepassing kunnen zijn. De

funktieveranderingen van de kernen worden mede veroorzaakt doordat de woonkosten er te hoog worden. Kantoren nemen de plaats in van ruimten, die oorspronkelijk voor woondoeleinden werden gebruikt. Bovendien is het wonen in het "groen" alleen in het "Ommeland" mogelijk. In de kernen is hooguit nog sprake van enkele kleine "groene" stroken ("Freiräume"),

Voor het Ruhrgebied, een verdichtingsgebied bij uitstek, zijn in het hiernavolgende staatje enkele cijfers omtrent het bodemgebruik gegeven. Hierbij dient te worden bedacht dat, zoals ook uit het voorgaande bleek, de verschillende gebruikswijzen niet gelijkmatig over het gebied zijn verdeeld.

Het bodemgebruik in het Ruhrgebied (in procenten)

|                                                             | 1893 | 1960 | 1970 | 1974 |
|-------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Cultuurgrond                                                | 67,5 | 56,1 | 51,3 | 48,8 |
| Bos                                                         | 20,3 | 15,0 | 15,9 | 15,7 |
| Woeste grond, braakl.                                       | 3,9  | 2,9  | 2,5  | 3,3  |
| Water                                                       | 1,4  | 2,2  | 2,4  | 2,4  |
| Gebouwen (incl. ind.)                                       | 3,1  | 14,9 | 16,6 | 17,4 |
| Wegen en spoorwegen                                         | 3,4  | 7,1  | 8,5  | 9,1  |
| Overig gebruik (recreatie, (sport)-parken, kerkhoven, etc.) | 0,4  | 1,8  | 2,8  | 3,3  |

Bron: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, 1976.

Het staatje toont duidelijk de grote afnemning van het areaal cultuurgrond. Ter vergelijking kan dienen dat in 1974 in Nederland (trouwens ook relatief een sterk verstedelijkt land) 68% van de bodem in gebruik was als cultuurgrond en ruim 8% als bos.

In 1974 leefden in het Ruhrgebied 5,5 miljoen inwoners op 4.570 km<sup>2</sup>. Dit betekent 1.200 inwoners per km<sup>2</sup>. In 1871 was dat 194 inv./km<sup>2</sup> en in 1905 reeds 605 inv./km<sup>2</sup>.

Het kernprobleem van "Verdichtungsgebiete" als bijvoorbeeld het Ruhrgebied is dat ze te maken hebben met overbelasting. Niet alleen de ruimte is overbelast, maar veelal ook de mensen. Ten aanzien van de mensen kunnen diverse vormen van belasting optreden, die per persoon verschillend worden ervaren.

Met betrekking tot de ruimte kan de overbelasting tot uiting komen in verontreiniging van lucht, water en bodem, in problemen t.a.v. de afwikkeling van het verkeer, in een gebrek aan goede grond voor bijv. wonen, industrie, landbouw en recreatie, mede als gevolg van ongunstige terreinomstandigheden, zoals bodemkwaliteit en helling, en op ongewenste verwerving van deze verschillende activiteiten. Men wordt steeds meer gedwongen ongunstige locaties in gebruik te gaan nemen.

Tot zover deze meer algemene kenmerken van de "Verdichtungsgebiete". Hierina zal specifiek op het functioneren van de landbouw worden ingegaan.

#### 4.3. De landbouw

Alvorens een ruimtelijk beleid te kunnen voeren is het noodzakelijk inzicht te hebben in de ontwikkelingen die aan de gang zijn. Het is duidelijk dat de mogelijkheden voor de ontwikkeling van de landbouw in sterke mate worden bepaald door de ruimtelijke ontwikkeling van de andere sectoren. Een belangrijk aspect waarmee de landbouw in of nabij stedelijke gebieden wordt geconfronteerd is de relatief sterke teruggang van de oppervlakte cultuurgrond. Niet alleen de woningbouw of de industrie vraagt grond, maar ook de hiermee samenhangende verkeersvoorzieningen. De autosnelwegen etc. betekenen veelal een

doorsnijding van het landbouwgebied, hetgeen versnippering van het grondgebruik, verkleining van de percelen, ongunstige perceelsvormen en verminderde bereikbaarheid van de gronden tot gevolg heeft. In tegenstelling tot de eisen van de hedendaagse agrarische bedrijfsvoering worden de kavels kleiner en de interne ontsluiting (de relatie bedrijfsgebouwen - grond) moeilijker. Bovendien kan het vee veel last van het verkeer ondervinden. Bij de feitelijke teruggang van het areaal cultuurgrond komt nog de veelal grote onzekerheid of onttrekking plaats zal hebben en zo ja, wanneer. Door deze onzekerheid neemt de investeringsgeneigdheid af en mede daardoor kunnen de landbouwkundige ontwikkelingen worden geremd. Vanwege de mogelijke bestemmingsverandering van de grond zijn in "Verdichtungsgebiete" ruilverkavelingen zo goed als niet door te voeren. Ook bij de grondeigenaren zelf is de animo gering doordat de eigenaar de grond niet zelf bewerkt, maar vooral doordat eventuele verkoop van de grond voor niet-agrarische doeleinden financieel aantrekkelijk is. Deze meerwaarde (vermogenswinst) wil men niet gaarne ontlopen.

Het komt voor dat bedrijfsgebouwen bij nieuwe woonwijken soms gewoon worden "ingebouwd". Boerderijen in oude kernen of nabij nieuwbouwwijken kunnen echter over en weer problemen opleveren.

Voor dier en gewas kunnen als gevolg van luchtverontreiniging door de industrie of het verkeer problemen ontstaan. Andersom worden vanuit woonwijken of recreatiegelegenheden bezwaren gemaakt tegen stank afkomstig van bijv. varkens- en kippenhouderijen. Ten aanzien van de intensieve veehouderij is overigens reeds sprake van een strenge wetgeving.

Uit milieuoverwegingen hebben bedrijven zonder vee (akkerbouw c.q. tuinbouw) dan ook meer kans. Wel wordt door de bevolking eveneens veelvuldig geprotesteerd tegen het verbranden van stro en het uitrijden van mest.

Nabij de stedelijke gebieden heeft anderzijds de landbouw veelvuldiger te maken met allerlei afval op het land. Ook komen er meer obstakels, zoals hoogspanningsmasten op het land voor. Deze bemoeilijken de bewerkbaarheid.

In het voorgaande is reeds gewezen op de onzekere situatie, waarin de landbouw vaak verkeert. Ook komen in deze gebieden de economische en sociale problemen waar de landbouw in het algemeen mee kampt sterker naar voren. In vergelijking met niet-verstedelijkte gebieden is er een sterkere tendentie tot bedrijfsopheffing.

Als gevolg van de grotere mobiliteit van arbeidskrachten en de aanwezigheid van minder opvolgers, doordat deze meer mogelijkheden buiten de landbouw hebben, zouden er betere mogelijkheden bestaan voor bedrijfsvergroting. Dit moet echter wel gezien worden in relatie tot de vermindering van de oppervlakte cultuurgrond.

Door de directe verkoop aan de consumenten van bijvoorbeeld eieren en aardappelen is de prijsvorming van deze produkten gunstiger dan elders, hetgeen met zich mee kan brengen dat de wat kleinere bedrijven zich langer kunnen handhaven. Soms is het zo dat de directe verkoop de enige reden is dat er nog landbouw wordt bedreven.

Door de hoge grondprijzen is bij de landbouw van relatief veel vermogen sprake. Verder wordt in de stedelijke gebieden een relatief hoog percentage pacht aangetroffen. Soms treedt hierbij pacht om niet op, d.w.z. men kan de grond nog zo lang gebruiken totdat de bestemmingsverandering daadwerkelijk plaatsheeft.

In het algemeen kan men constateren dat de landbouw nabij de steden van karakter verandert. Het areaal granen ondergaat uitbreiding, mede omdat voor deze teelten de grond maar weinig behoeft te worden bezocht. De melkveehouderij loopt terug, mede als gevolg van de slechte verkaveling, maar ook door de lange werkdagen die men in deze bedrijfstak moet maken. Nabij steden, waar de mensen veel vrije tijd hebben, kan dat sociale spanningen geven. Ook bestaat de indruk dat mede door de strenge voorschriften in relatie tot de bedrijfsomvang de intensieve veehouderij niet kan concurreren met die in andere gebieden.



Alhoewel aan de met de urbanisering samenhangende processen positieve kanten zitten, is de verwachting voor de toekomst, dat de nadelen zullen overwegen. Het behoud van het grasland zou, gezien de moeilijke positie van de veehouderij, in de toekomst een zware opgave kunnen worden. Het landbouw-structuurbeleid dat in de meer landelijke gebieden reeds de nodige problemen heeft, heeft in de stedelijke gebieden met extra knelpunten te maken. Gezien de grote spanningen in deze gebieden besteedt men er soms nauwelijks aandacht aan. Wel wordt hier en daar naar voren gebracht, dat landbouw in stedelijke gebieden heel goed mogelijk is als er sprake is van een duidelijke, harde grens tussen stad en land. Zoals uit het volgende zal blijken, worden aan de landbouw, naast het produceren van voedsel en grondstoffen, ook andere functies toegekend.

#### 4.4. Het ruimtelijke beleid en daarmee samenhangende aspecten

Samenhangend met het doel van de studiereis zullen hier alleen de doelstellingen worden aangegeven, die betrekking hebben op de z.g. "Freiräume", de niet-bebouwde gebieden in de "Verdichtungsgebiete". Op de eerste plaats moeten de "Freiräume" gereserveerd worden voor groen- en recreatievoorzieningen, verkeer en andere voorzieningen (bijv. zuiveringsinstallaties). De "Freiräume" moeten worden begrensd ten einde ze te vrijwaren van bebouwing. Juist in de stedelijke kernen zullen hoge bebouwingsdichtheden moeten worden nagestreefd om elders (in "Freiräume") grond c.q. ruimte te kunnen sparen. Ten tweede moeten de streekeigen landschapkenmerken behouden blijven, moet de land- en bosbouw goed kunnen functioneren en moet rekening worden gehouden met de watervoorziening.

Als derde algemene wellicht overkoepelende doelstelling geldt dat de groene, onbebouwde gebieden en met name ook de bossen, tegen funktieverandering moeten worden beschermd, omdat deze gebieden van bijzondere betekenis zijn voor de kwaliteit van de lucht en het klimaat. Bossen hebben namelijk een grote luchtzuiverende werking. De "Freiräume" kunnen worden beschouwd als de "groene" longen van de "Verdichtungsgebiete".

Vroeger werd de functie van landbouw in de "Verdichtungsgebiete" veelal alleen gezien als bewaarder van de ruimte totdat de grond moest worden afgestaan om te worden bebouwd. Thans kent men de landbouw voornamelijk een rol toe bij het behouden van de algemene levensvoorwaarden in "Verdichtungsgebiete". Dit laatste hangt samen met het toenemende milieubewustzijn en de versterkte belangstelling voor ecologische samenhangen. Bij dit alles speelt ook de z.g. "long"-functie een rol. Het zekerstellen van de "Freiräume" middels landbouwkundige doeleinden zou alleen dan kunnen, wanneer de bedrijven goed zouden kunnen functioneren. Bij het beleid zou men er, volgens het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" naar moeten streven de betere landbouwgebieden te vrijwaren voor niet-agrarische aantasting. De gebieden zouden een "harde" agrarische bestemming moeten krijgen, zodat er een min of meer "normale" landbouwkundige ontwikkeling kan plaatshebben.

Gezien de duidelijk aanwezige niet-agrarische wensen, moet de landbouw tijdens de ruimtelijke planning meedenken, hoe bijvoorbeeld wandelpaden kunnen worden ingepast in het agrarisch gebied. Daartegenover staat dat vanuit de landbouw veelvuldig de kritiek naar voren komt dat de problematiek van de stadsrand en het daarbij aansluitende "landelijke" gebied te eenzijdig vanuit het stedelijk denken wordt benaderd. Nu de sociaal-economische samenhangen tussen stad en platteland steeds duidelijker worden is ook een gezamenlijke studie over en planning in de stadsrand en in de overgangsgebieden tussen stad en landelijk gebied een noodzaak. De z.g. "Agrarstrukturelle Vorplanung" (zie hoofdstuk 1) zou hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. Uit de "Agrarstrukturelle Vorplanung" zouden maatregelen moeten worden afgeleid, die voor "het behoud" van de landbouw noodzakelijk zijn. Dit behoud kan alleen mogelijk zijn als de landbouw in staat is economisch te funktio-

neren. Ten eerste zouden de gebieden op wat langere termijn moeten worden zekergesteld voor de landbouw. Regionale plannen met een bepaalde rechtskracht kunnen hierbij een middel zijn. Op de tweede plaats zou het landbouwgebied goed moeten worden ingericht. Immers op slecht gevormde percelen en wat "rest"-ruimten kan de landbouw niet funktionieren. Een beter aankoopbeleid kan hiertoe een bijdrage leveren. Het kopen van stukjes grond, perceelsgewijs, zou moeten worden tegengegaan. Beter zou het zijn om bepaalde ("zwakke") bedrijven uit te kopen en over te gaan op grondruil. Men zou er in dit verband (zoals reeds door het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in praktijk wordt gebracht) kunnen toe overgaan in een "Freiraum" een beperkt aantal economisch rendabele bedrijven te vestigen, waarop een "normaal" inkomen is te verwerven. Dit is een goedkopere oplossing dan door de gemeenten de gronden te laten verzorgen. Het beheer van de "Freiräume" door de gemeenschap vindt men oneconomisch en te duur.

#### 4.5. Het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk"

De activiteiten van het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" bestrijken een breed terrein. Het gaat hier om een over veel geld en invloed beschikkende instelling, opgericht en in stand gehouden door o.a. de gemeenten en de vakorganisaties in het gebied.

Het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" is sinds 1924 in het Ruhrgebied actief. Thans is een van de belangrijkste taken het zekerstellen van de groene gebieden binnen en nabij het "Verdichtungsraum". Men probeert deze gebieden vrij te houden van bebouwing en in te richten voor de gewenste doeleinden. In een "Freiraum" heeft men 18 bedrijven van ca. 50 ha gevestigd. Het zijn voornamelijk akkerbouwbedrijven. Bedrijfseconomisch gezien verwacht men dat dat een goede grootte is. Het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" richt verder recreatiegebieden in, zowel voor dag- als verblijfsrecreatie, legt groenvoorzieningen aan, verzorgt beplantingen bij industrieterreinen en bebost heuvels, woeste grond en afvalbergen. Naast deze inrichtingsactiviteiten verricht het "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" zelf ook veel onderzoek, onder andere naar de structurele en bedrijfseconomische aspecten van de landbouw in relatie tot de planning in "Freiräume".

Bijlage 1.

PROGRAMMA

maandag, 17-10-1977, ochtend

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bonn)

Ontvangst door Dr. Ring, gevolgd door een drietal gesprekken:

- Dr. Müller                    - Planung von räumlichen und sachlichen Schwerpunkten in der Gemeinschaftsaufgabe.
- Dr. Baumgartner            - Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".
- Dr. Ring, Dr. Baumgartner, Dr. Uhling, Dr. Weirauch   - Agrarstrukturelle Vorplanung
- Coördinatie van het landbouwstructuurbeleid, de ruimtelijke ordening en de bevordering van de regionale economie.

maandagmiddag

Deutscher Bauernverband (Bonn - Bad Godesberg)

Gesprekspartners Dr. Lotz en Dr. Zurek

Onderwerpen        : Opvattingen en beleid van het Bauernverband t.a.v. landbouw en ruimtelijke ordening. Het optreden van "Zielkonflikte" tussen de landbouw en andere belangen in het landelijke gebied en de oplossing daarvan.

dinsdag, 18-10-1977, ochtend

Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (Bonn)

Gesprekspartners Prof.Dr. B. van Deenen + 3 medewerkers (Dr. Kröll, Dr. Bruss, Dr. Mrohs).

Onderwerpen        : - Onderzoekprogramma van het instituut

                                 - het onderzoek t.b.v. de Agrarstrukturelle Vorplanung, opzet en uitvoering.

dinsdagmiddag

Bundesforschungsanstalt für (Landeskunde und) Raumordnung (Bad Godesberg)

Gesprekspartners Prof.Dr. Ganser (directeur) + 2 medewerkers (Dr. Rung en Dr. Kamper).

Onderwerpen        : - onderzoek in landelijke gebieden t.b.v. de ruimtelijke ordening

                                 - de plaats van de landbouw in de ruimtelijke ordening

                                 - de afweging van strijdige belangen

woensdag, 19-10-1977, ochtend

Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz des Landes Rheinland-Pfalz (Mainz)

Gesprekspartners Dr. Timm en Hr. Konrad

Onderwerpen        : - de ruimtelijke (ontwikkelings)planning op het deelstaat-niveau en de plaats van de landbouw daarin

- de landelijke/regionale ontwikkelingsplannen en programma's voor de agrarische sector;  
Inhoud, opzet, onderzoek, presentatie.

#### woensdagmiddag

##### Institut für ländliche Strukturforchung (Frankfurt)

Gesprekspartners: Prof.Dr. Priebe, D. Ort en Dipl.Landwirt Schmidt  
Onderwerpen : onderzoekprogramma van het instituut;  
de toekomstige ontwikkeling van de landbouw met het oog op het milieu en het landschap ("Zielkonflikte").

#### donderdag, 20-10-1977, middag

##### Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf)

Gesprekspartners : Min.rat Hr. Huber (Ministerie van Landbouw in Düsseldorf),  
Dr. Hoppe (Landesamt für Agrarordnung in Münster)  
Onderwerpen : de landbouw in de "Landesentwicklungsplanung" en de "Regional-  
entwicklungsplanung";  
de landbouw in sterk verstedelijkte gebieden.  
Bezoek aan : "Kutel" in Essen - Heidhausen met toelichting en rondleiding  
door Dr. Liesiger (Dir.);  
Landbouwbedrijf Grotkamp in Essen - Heidhausen - Akkerbouw  
en varkensfokkerij;  
(problemen i.v.m. "Immissionsschutz" -verontreiniging oppervlakte- en grondwater)  
Landbouwbedrijf Geldermann in Mülheim a.d. Ruhr - Akkerbouw  
en varkensmesterij (1600 mestvarkens in 2 stallen), (ver-  
plaats vanuit directe nabijheid dorpskern met 437.000 DM  
"Aussiedlungshilfe").  
(Bezoek aan landbouwbedrijven voorbereid en begeleid door  
de bedrijfsvoorlichter).

#### vrijdag, 21-10-1977, ochtend

##### Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Essen)

Gesprekspartner en  
rondleider :Dipl.Ing. Heimann  
Onderwerp :de plaats van de landbouw in de ruimtelijke planning in het  
Ruhrkohlenbezirk. (Een gebied met een zeer hoge bevolkings-  
dichtheid en een grote concentratie van zware industrieën).  
Bezoek aan het "Oelbachtal" en een landbouwbedrijf (rundvee-  
houderij - akkerbouw) met een bijzondere pachtovereenkomst  
met de gemeente, met o.a. grasland met gebruiksbeperkingen).

#### vrijdagmiddag

##### Amt für Agrarordnung (Münster)

Gesprekspartner en  
rondleider :Dr. Terhardt (hoofd van het "Amt für Agrarordnung" in  
Münster).  
Onderwerp :opzet, uitvoering, mogelijkheden en resultaten van de  
"Flurbereinigung" in Münster.  
Bezoek : ruilverkavelingen Lotte en Ladbergen, ten westen van Os-  
nabrück.

## Bijlage 2. DE LANDBOUW IN STEDELIJKE GEBIEDEN

### Literatuuroverzicht en geraadpleegde bronnen

1. Landwirtschaft in stadtnahen Gebieten  
Dr. E. Mrohs, 1977
2. Raumplanung in Verdichtungsräumen - Wunsch und Wirklichkeit - Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Band 96,  
Hannover 1974
3. Zur Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen  
Olaf Bonstedt, e.a. Institut für Raumordnung  
Bonn Bad Godesberg 1968
4. Prof.Dr. W. Ernst. Stellung der Verdichtungsräumen der Raumordnungspolitik der Westeuropäischen Länder.  
Mit: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Verdichtungsräumen.  
Schriftenreihe no. 42. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.
5. Innere Kolonisation Land und Gemeinde. Artikelen in de jaargangen 1973 t/m  
1977