

## 7. Kritische bijdragen

### Sociologische aspecten van de rurale planning

Dr. M. S. Simons

Over dit onderwerp handelde het derde congres van de European Society for Rural Sociology, dat einde september te St. Wolfgang in Oostenrijk werd gehouden.

Na enkele officiële sprekers hiëld H. Kötter de eigenlijke inleiding. Hij constateerde een groeiende samenwerking bij de sociologen, die zich met de problemen van het „platteland” bezig houden, problemen, die onder invloed van de toenemende industrialisatie in de verschillende west Europese landen niet alleen steeds meer overeenkomst gaan vertonen, maar ook steeds urgenter om een oplossing vragen. Toch heeft de rurale sociologie, enkele uitzonderingen daargelaten, in Europa nog geen eigen plaats in het kader van de universitaire opleidingen gekregen.

Ook ontwikkelt zich de belangstelling voor dit soort problemen, paradoxaal genoeg, juist in een periode, dat de agrarische bevolking afneemt. De oude richting van de sociologie in Europa was overwegend theoretisch en bespiegelend. Voor zover zij zich met problemen van agrarische aard bezig hield, was zij vooral bedacht op verdediging van waarden van de agrarische samenleving. Vooral onder invloed van de Amerikaanse sociologie wordt thans ook ten plattelande veel meer researchwerk verricht dan voor de laatste wereldoorlog het geval was. De verdienste van dergelijke met grote nauwkeurigheid verrichte research is, dat zij ons juiste gegevens verstrekt om sociale toestanden te verbeteren. Omgekeerd stelt de research ons in staat om bepaalde a prioristische opvattingen omtrent maatschappijvormen te toetsen op hun werkelijke sociale waarden. Deze uitlatingen komen vele lezers van dit tijdschrift ongetwijfeld niet onbekend voor. M.i. was deze inleidende toespraak vooral gericht tot de gedelegeerden van Oostenrijk. In dit land staat, om de woorden van E. Lagler te gebruiken, de rurale sociologie nog in de kinderschoenen. Niettemin staat zij daar voor grote problemen en zijn de moeilijkheden in de landbouw, mede door de politieke situatie, groot.

Kötter maakte dan ook de opmerking, dat speciaal in vraagstukken van socio-rurale aard somtijds vooroordelen een objectieve benadering van de werkelijkheid beletten. Alvorens de uiteenzettingen van andere sprekers weer te geven, verdient het begrip ruraal enige toelichting. Hiervoor bestaan synoniemen als landelijk, plattelands en agrarisch.

In een tijd, dat stad en land tegengestelde en scherp gescheiden begrippen waren, hadden de zo even genoemde synoniemen inderdaad vrijwel dezelfde betekenis. Tegenwoordig is de scheiding in tal van gebieden niet meer zo scherp te trekken. Het vroegere platteland vervult thans vier ruimtelijke functies, nl.: 1. zuiver agrarische, 2. voor gedecentraliseerde industrie, 3. als woonruimte voor agrarische en niet-agrarische bevolking, 4. als recreatiegebied.

In verband met deze functieverruiming zou men landelijk en platteland als aanduidingen met sterk historische inslag kunnen beschouwen. Het doet trouwens vreemd aan in een land met overwegend hooggebergte nog van „platteland” te spreken. Het woord agrarisch zou men kunnen gebruiken wanneer het over landbouw, veeteelt, tuinbouw en bosbouw gaat. Onder ruraal zou men kunnen verstaan: alles wat niet met stad in de beperkte betekenis van dit woord bedoeld wordt. Ruraal omvat in dat geval een ruimtelijk begrip, dat betrekking heeft op de vier zojuist vermelde functies.

G. Isbary beperkte zich in zijn lezing tot de sociologische aspecten bij planning van gebieden met toenemende bevolkingsconcentratie en urbanisatie („Verdichtungs-zonen”).

Rond deze gebieden bevinden zich andere, die sociaal en economisch achteruitgaan. Wil de moderne planning, die ten doel heeft door coördinatie van individuele en maatschappelijke belangen vooral in ruimtelijk opzicht de democratie te dienen, dit doel niet voorbijshieten, dan zal zij beide soorten gebieden integrerend tot ontwikkeling moeten brengen. In feite is de organisatorische en juridische opbouw bij planning dermate deficiënt, dat een onvruchtbare „Inselplanung” dreigt.

Verder bespeurt Isbary een zekere discrepantie tussen de bij planning theoretisch erkende rurale belangen en het daarna gerealiseerde beleid. Maar al te zeer blijkt, dat de ontwikkeling ten koste van de agrarisch benutte ruimte gaat. De oorzaak is niet zo zeer gelegen in de wijze van ontwikkeling — de streekplanologie komt voort uit de gemeentelijke planologie —, maar veeleer in het feit, dat de landbouwbedrijven in concentratiegebieden minder snel integreerden dan de in die gebieden woonachtige agrarische bevolking. Als gevolg van deze „integratielaag” vloeien arbeiders af, wordt agrarisch bezit verkocht en raakt ook het agrarisch beroep minder gewaardeerd. Tegen deze ontwikkeling vermag de groep als zodanig weinig te doen. Zij brengt het hoogstens tot verdediging, een houding, die de mogelijkheid tot integratie zoal niet uitsluit, dan toch zeer bemoeilijkt.

Het is duidelijk, dat hier een taak voor ontwikkelingsplanning ligt. Niettemin werd de agrarische groep zelden partner in een planningsbeleid, dat integratie in een overwegend industrieel-urbaan bestel beoogde. Ook heeft deze bekommernis ontbroken voor degenen, die zich desondanks individueel wisten aan te passen.

Teneinde meer licht te werpen op de sociale problemen, die zich in een dergelijk overgangsgedebied voordoen, werden de verschillende vormen van beroepsaanpassing nader geanalyseerd.

Voor al het Rhein-Main-gebied en enkele andere rurale gebieden in zuid Duitsland hebben aangetoond, dat juist de in sociaal en economisch opzicht zwakste agrariërs, zoals deelpachters, seizoenarbeiders met een aanvullend bedrijfje, keuterboeren, e.d. het meest positief op de ontwikkelingsprocessen gereageerd hebben.

Er vallen een drietal gradaties te onderscheiden: 1. landarbeiders, c.q. kleine boeren, beschikkend over 2 tot 10 ha, die onder de „dictatuur van het rundvee staan”; 2. de vrije-tijds-agrariërs, die aan de varkensteelt en pluimveeteelt doen; 3. de kleine tuinders, die 20 tot 50 aren ter beschikking hebben.

Zeer velen moeten het contact met hun grond onderhouden door te pendelen. Zij genieten vaak een relatief hoog inkomen, dat echter sociaal gezien duur verkregen wordt.

De gezeten boeren, niet tot de voorafgaande categorieën behorend, staan voor de grootste aanpassingsmoeilijkheden. Zij worden daarbij niet alleen gehinderd door remmingen van sociale aard, maar ook door technische en economische factoren: 1. oude gebouwen, 2. gebrek aan seizoenarbeiders, 3. toenemende hinder van het verkeer, waardoor het transport met omvangrijke werktuigen en het verplaatsen van vee lastig en tijdrovend wordt, 4. toenemende kans op diefstal van veldvruchten, 5. overlast van stof en giftige verontreiniging. (In het Ruhrgebied valt dagelijks 3 tot 7,5 kg stof per 100 m<sup>2</sup>!)

Het voordeel dicht bij een afzetmarkt te liggen is voor deze boeren komen te vervallen. Betere wegen en snellere transportmiddelen stellen die boeren, die verder af wonen en onder gunstiger condities werken, in staat even goed hun producten van de hand te doen.

Hoewel sommige factoren, zoals verontreiniging, ook voor de reeds eerder genoemde categorieën nadelig van invloed zijn, ondervinden de gezeten boeren, die geheel van hun bedrijf moeten leven, relatief het meeste nadeel.

Uit deze en andere onderzoeken komt Isbary tot de conclusie, dat een harde bestaansstrijd niet tot integratie van groepen leidde, maar hoogstens tot integratie van individuen en families.

Hieruit mag m.i. terecht de conclusie worden getrokken, dat deze groepen, voor zover zij in dergelijke gebieden zich bevinden, onevenredig zwaar belast worden. Daarbij komt dat het einde van deze ontwikkelingsgang voorlopig nog niet in zicht is. Uit demografische analyses valt op te maken, dat, in Duitsland althans, tot 1980 een verdere contractie van de bevolking in industrieel-urbane gebieden zal plaats hebben.

Het zijn de gemeenten van 2000—5000 inwoners, die gedurende de laatste vier jaren in genoemde gebieden de sterkste groei tonen, terwijl in dezelfde tijd duizenden agrarische gemeenten 10—20% van hun inwoners hebben verloren.

Tenslotte kan men zich afvragen, of er voor deze min of meer agrarische groepen in deze concentratiegebieden nog mogelijkheden ter leniging en verzachting van de bestaansstrijd zijn. Deze vraag laat zich bevestigend beantwoorden, omdat men zelfs in overwegend urbane gebieden nog onbebouwde ruimten moet open houden, ten einde te bewerken, dat een leefwaardig bestaan verzekerd wordt en de verschillende functies met zo min mogelijk wrijving kunnen plaats hebben. Daarbij is men in de moderne stedenbouw en ruimtelijke ordening wel langzamerhand tot het inzicht gekomen, dat de verschillende functies niet alle zinvol binnen de afzonderlijke gemeentegrenzen meer kunnen worden uitgebouwd. Gebrek aan ruimte, de steeds verder voortschrijdende geografische differentiatie en specialisatie van de functies van de verschillende gemeenten binnen een groeiend industrieel-urbaan gebied en ver daarbuiten maken dergelijke op zelfvoorziening ingestelde planning ontoereikend. Het is de taak van de planoloog het aaneenbouwen te verhinderen, ten einde door scheiding van de afzonderlijke functionele gedeelten de vestigingen niet alleen leefbaar, maar ook overzichtelijk te maken. Daarvoor is o.a. het instellen van groenstroken en bufferzones nodig. Dergelijke open ruimten zijn ook in Nederland ontworpen, maar hun planning geschiedde, volgens uitlatingen van Nederlandse gedelegeerden, geheel vanuit de gezichtshoek van stedelijke uitbreidingen. Hiertegen nam Isbary stelling. Volgens hem dient in gebieden met toenemende bevolkingsdichtheid bij planning

rekening te worden gehouden met *alle* regionale problemen, dus ook met die van de reeds eerder beschreven agrarische bevolkingsgroepen. Binnen de zich ontwikkelende gemeenschap moet hun, voor zover mogelijk, door een sanerings- en planningspolitiek op lange termijn ook een bestaanszekerheid worden geboden.

Rossi Doria behandelde de sociologische aspecten van rurale planning in onderontwikkelde gebieden.

Het binnendringen van moderne leefgewoonten en aspiraties heeft in deze tot voor kort sociaal-economisch geïsoleerde gebieden, die verder gekenmerkt werden door stilstand en toenemende verborgen werkloosheid, tot een ware omwenteling geleid.

Twee trends vallen te onderscheiden. Vooreerst bestaat er een groeiende tegenstelling tussen inkomen en aangewakkerde behoeften. Dit heeft tot resultaat een massale uittocht van de productieve bevolking. Vervolgens is er het binnendringen van de industrie in deze onderontwikkelde gebieden.

De beide tendenties houden elkaar niet in balans. In tegendeel. De er zich vestigende industrie zuigt op haar beurt de agrarische bevolking nog verder weg. Dit vergroot dus de moeilijkheden voor degenen, die in hun woonplaats en/of hun vroeger beroep blijven. Deze behoren immers doorgaans tot de sociaal en fysiek zwakke bevolkingsgroepen, die geheel of gedeeltelijk de kracht missen om aan de veranderde omstandigheden het hoofd te bieden.

Een nieuw sociaal-economisch evenwicht valt daarom zonder hulp en planning niet te bereiken.

Wat de hulpverlening betreft, kan naast het bieden van allerlei vormen van onderwijs gewezen worden op:

1. betere organisatie en sociale tegemoetkomingen bij emigratie, ook in het land van immigratie te verlenen;
2. het treffen van sociale voorzieningen voor hen die achterblijven;
3. het verlenen van tegemoetkomingen voor hen die met spaargelden vanuit het buitenland terugkeren en zich in hun geboortestreek willen vestigen.

Wat de planning aangaat, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen gebieden, waar alleen een extensieve vorm van agrarische werkzaamheid mogelijk is en gebieden, waar een agrarische zowel als een industriële ontwikkeling kan worden nagestreefd. Tot deze laatste behoren verschillende kustvlakten in zuid Italië en sommige delen van midden Italië met een stedelijk en ambachtelijk leefpatroon.

Alle planning dient echter te geschieden na ook zorgvuldig de sociologische aspecten en consequenties te hebben nagegaan. Gebeurt dit niet, dan kunnen alle moeiten vergeefs blijken. Zo is bijvoorbeeld in zuid Italië de landhervorming voor een groot deel op een mislukking uitgelopen vanwege een overijlde, sociaal onvoldoend aangepaste en te weinig gedifferentieerde distributie van land onder de hulpbehoevende bevolking.

De meest boeiende en het meest concreet nieuws biedende was wel de uiteenzetting van A. K. Constandse omtrent planning in zuiver agrarische gebieden, die èn agrarisch

c.q. ruraal zullen blijven en een modern groepspatroom kennen c.q. zullen moeten bezitten.

De problemen van dergelijke gebieden vormen zelden een onderwerp van sociologische studie en planning, omdat zij niet onder de normale probleemgebieden vallen, waarvan de moeilijkheden liggen in het vlak van de tegenstellingen tussen stad en land of tussen modern en traditioneel. Ook behoort deze derde groep gebieden door hun reeds aanwezige of binnenkort te realiseren welvaart niet tot de onderontwikkelde streken. Zij vormen een categorie apart. Zij zijn behalve welvarend ook vruchtbaar, vrij vlak en lenen zich het best voor mechanisatie. Men kan hierbij denken aan sommige delen van Zweden, noord Duitsland, noord Frankrijk, de Powlakte, evenals aan bepaalde gebieden van Nederland.

Het probleem, dat zich in deze streken voordoet, is dat van de leefbaarheid (viability) van de dorpen. Hieronder wordt verstaan een zodanig niveau van verzorging en sociaal gevarieerd contact, dat de leden van de gemeenschap hun situatie met andere, in casu stedelijke, groepen vergelijkend, er genoeg mee kunnen nemen.

Nu doet zich in genoemde gebieden het paradoxale voor, dat hoe hoger iemands inkomen is, des te minder het dorp hem bieden kan. De gelden, die daarom elders besteed worden, vormen voor de dorpsgemeenschap als geheel een relatieve verarming. Door het afstaan van functies aan grotere centra wordt het dorp in zekere zin nog meer landelijk dan het vroeger was (ruralisatie). Kern van het leefbaarheidsprobleem is dus gelegen in het dilemma, dat de dorpsbewoners hun dorp voor bepaalde levensfuncties nodig hebben, maar dat zij door hun bestedingen elders de economische positie van hun woonplaats verzwakken en de sociale opbloei tegenhouden. Als gevolg van deze zo juist genoemde ruralisatie wordt het steeds moeilijker arbeiders aan te trekken. Daardoor worden de lasten van mechanisatie en de kosten van investering voor de zelfstandige boer steeds groter.

Ter oplossing kan men trachten de arealen te vergroten, overigens in bestaande structuren moeilijk door te voeren. Een andere oplossing is, dat de landbouwers een deel van hun zelfstandigheid opgeven, teneinde economisch minder kwetsbaar te worden en daarbij ook over meer vrije tijd de beschikking te krijgen.

Men zou eveneens kunnen proberen de mening van de dorpeligen omtrent het stadsleven te wijzigen, zodanig, dat zij het leven in een dorp minder zwart zien. Spreker wees bijvoorbeeld op het feit, dat, in verhouding tot het aantal bewoners, de Noord-oostpolder meer zwembaden bezit dan Amsterdam.

Bij verder gaande onderzoeken zouden wellicht ook nog andere oplossingen voor het leefbaarheidsprobleem van de dorpen kunnen worden gevonden.

Bij de verdere ontwikkeling van Constandses betoog zijn enkele thesen belangrijk. De eerste is, dat boven een bepaald welvaartsniveau vooruitgang niet meer het resultaat is van een strikt logisch en noodzakelijk bepaald verloop, maar deels ook het resultaat van de tussen verschillende mogelijkheden gemaakte keuze. Aan welke van de beschikbare alternatieven de voorkeur moet worden gegeven, hangt bij ontwikkelingsprojecten af van het toekomstbeeld, dat de planner omtrent de streek of de samenlevingsvorm voor ogen heeft.

Aldus komt de spreker tot zijn tweede stelling: een planner heeft een „guiding image” of „Leitbild” (E. Dittich 1958) nodig, dat hij zich vormen kan uit het hem bekende

algemeen aanvaarde samenlevingspatroon en dat hij vervolgens kan toepassen op de gebieden of subculturen, waarvoor hij zorg heeft te dragen.

Typerend voor een „Leitbild” is, dat de verschillende concepties, die er aan ten grondslag liggen, deels voor de planner data zijn, die hij dient te accepteren, deels ook bij het uitwerken van plannen modificaties toelaten. Verder bezitten genoemde concepties tal van irrationele normen en waarden, geboren als het ware uit een soort van collectieve subjectiviteit.

Deze opvattingen liggen ten grondslag aan de planning van Oostelijk Flevoland, die ter illustratie nader werd uitgewerkt.

Het geplande samenlevingspatroon laat zich in het kort als volgt weergeven: 1. Nederlands, 2. agrarisch met sterk stedelijke inslag, 3. met overwegend individuele ondernemers, 4. agrarische bedrijven, die aangepast zijn aan een normale gezinsgrootte.

Als gevolg van dit alles zullen de geplande dorpen meer de taak van plaatselijke servicecentra gaan vervullen en vrij geringe sociaal-culturele mogelijkheden bezitten. Men kan nu eenmaal niet èn volledig boer èn volledig stadsmens zijn.

Zou men echter van geheel andere beginselen, dus van een ander „Leitbild” uitgaan, dan komt men tot totaal andere resultaten. Gaat men er bijvoorbeeld van uit, dat alle bewoners, ook de boeren, in stedelijke centra, zgn. „agrotowns”, moeten leven, van waaruit de landbouw geheel gemechaniseerd wordt beoefend, dan zullen de ontwikkelingsplannen anders moeten zijn. Bij nauwkeurige analyse blijkt dan, dat aanzienlijke wijziging van een cultuurelement niet zonder gevolgen kan blijven voor alle overige elementen. Hieruit volgt de derde stelling: een verandering van het „Leitbild” leidt niet tot een graduele maar tot een fundamentele verandering van een plan.

Het voorbeeld van de IJsselmeerpolders werd gekozen, omdat er geen bijkomstige factoren van geografische en historische aard de planningsproblemen ingewikkelder maken. Aldus kwamen de sociologisch relevante factoren des te duidelijker naar voren. Zij leidden tot de conclusie, dat in gebieden, waar in de naaste toekomst geen uitbreiding van industrie valt te verwachten, waar de bevolking welvarend is en een moderne stadsmentaliteit bezit, zich typische groepsproblemen voordoen, waaraan de planners hun volle aandacht dienen te schenken.

Al met al kan niet worden ontkend, dat dit congres over ruraal-ruimtelijke planning in het mooie St. Wolfgang verruimend heeft gewerkt. Allereerst, omdat gebleken is, dat voor sociologen nog een belangrijk terrein van onderzoek vrijwel braak ligt. Vervolgens omdat duidelijk werd, dat naast de gebruikelijke socio-economische research een goede planning, afhankelijk als zij is van een juist gevormd „Leitbild”, ook een degelijk mentaliteitsonderzoek nodig heeft.