

3

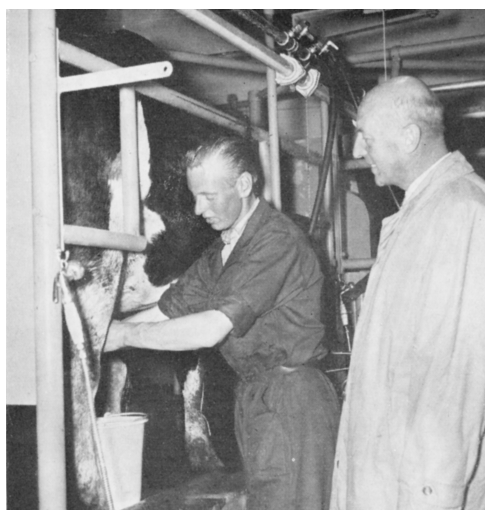
Het ministerie van Landbouw en de streekverbetering**Inleiding**

Het boek *De Graanrepubliek* van de journalist F. Westerman reconstrueert de teloorgang van de landbouw in Groningen, een gebied dat ooit gold als de graanschuur van Nederland. Sicco Mansholt – van oorsprong zelf een Groninger – vervult een meer dan prominente rol in het boek. Onder zijn ministeriële bewind (1945-1958) startte het streekverbeteringsprogramma. Hij geldt mede daarom als een van de politici die de maakbaarheid van de samenleving gepropageerd hebben. Aan de hand van zijn levensverhaal en dat van zijn vader en grootvader schetst Westerman honderd jaar landbouwgeschiedenis op een bijzondere wijze. De opkomst van het geslacht Mansholt plaatst hij naast de ondergang van de negentiende-eeuwse Groningse herenboeren. Sicco Mansholt was in zijn hoedanigheid van landbouwcommissaris van de EEG (vanaf 1958) verantwoordelijk voor de huidige structuur van de Europese landbouw. Veel Groningse graanboeren zijn naar eigen zeggen aan de Europese regelgeving ten onder gegaan. Westerman portretteert Mansholt als een spijtoptant. Hoewel zijn beleid, dat de EEG een eigen positie op de wereldmarkt moest garanderen, geslaagd kan worden genoemd – Europa was al in de jaren zeventig autarkisch wat betreft zijn voedselvoorziening – had het een onontwarbare kluwen van wetgeving, regels, quota en permanente saneringen als neveneffect. Die neveneffecten overschaduwden Mansholts succesverhaal. Daarvan was hij zich bewust. In 1994 tekende Westerman uit zijn mond op: ‘Ik als socialist, ik zeg zeer nadrukkelijk: de maakbaarheid van de samenleving langs de weg die ik heb gevolgd is een onmogelijkheid’.¹ De uitschakeling van de marktwerking, zo vertrouwde Mansholt de interviewer toe, had averechts gewerkt. Hij droeg ook een oplossing aan: de kleine boeren moesten beschermd worden. Toen de interviewer verwonderd vroeg: ‘De *kleine?*’, antwoordde Mansholt: ‘Ja, diegenen die niet winstgevend kunnen draaien omdat hun bedrijf te klein is, of op marginale grond ligt. Die moet je niet met omscholing of premies overhalen om ermee op te houden, nee, je dient ze een aanvullende uitkering te geven zodat ze ondanks hun onrendabele bedrijf boer kunnen blijven. Boeren zijn minstens zo waardevol

¹ Westerman, *De graanrepubliek*, 228.

voor de samenleving als kunstenaars'.

De aangehaalde passage uit Westermans boek is niet alleen opmerkelijk vanwege de conclusie, maar ook vanwege het probleem dat daarin wordt aangesneden. Mansholt, die in landbouwkringen nog steeds geldt als degene die het aantal boeren drastisch reduceerde, verwees tevens naar één van de belangrijkste problemen van de Nederlandse landbouw in de twintigste eeuw:



Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening S. Mansholt op werkbezoek.

het kleine-boerenvraagstuk. Na de Eerste Wereldoorlog, vooral in de crisis gedurende de jaren dertig, was gebleken dat het grote aantal kleine boeren een structureel probleem vormde. Deze groep boeren kon zich economisch nauwelijks staande houden en dreigde ook in sociaal opzicht naar de rand van de samenleving op te schuiven. In 1945, na de bevrijding, was dat kleine-boerenvraagstuk allerm minst verdwenen. Een uniform antwoord kon het ministerie van Landbouw niet zondermeer bedenken. Per regio verschildte het probleem namelijk. Daarbij kwam dat de boerenstand, net als de rest van

Nederland, verzuild was georganiseerd. De drie grote centrale landbouworganisaties verdedigden de belangen van hun eigen achterban en waren daarbij deels gebonden aan de binnen de zuilen heersende opvattingen over de rol van de boerenstand. Vooral de zorg om het kleine boerengezinsbedrijf en de instandhouding daarvan, beschouwden de standsorganisaties als hun taak. Een belangrijke naoorlogse politieke vraag was dan ook hoe het regionale kleine-boerenvraagstuk via een nationale benadering kon worden opgelost.

Eén van de belangrijkste antwoorden op deze vraag lag in de keus van een eenduidige probleemstelling. Waar het vrijwel alle kleine boerenbedrijven, en met hen ook veel grote en middelgrote, aan ontbrak, was een voldoende mate van modernisering. Door het probleem tot dit punt te reduceren werd het voor de politiek mogelijk de Wageningse moderniseringstheorie in haar beleid te incorporeren. 'Wetenschap' en 'politiek' kenden in deze tijd twee tamelijk verschillende vertrekpunten. De eerste probeerde een theorie over botsende traditionele en moderne cultuurpatronen te bewijzen, de tweede wilde een sociaal-economisch probleem oplossen. In de jaren vijftig, om pre-

cies te zijn in 1953, slaagden politici en wetenschappers erin beide belangen te laten samenvallen. Dat jaar was om tweeërlei redenen van cruciaal belang voor het ontstaan van de samenwerking tussen ‘wetenschap’ en ‘politiek’ in het latere streekverbeteringsprogramma. Hofstee hield in 1953 zijn rede voor de rijkslandbouwconsulenten, waarin hij zijn moderniseringsthese en onderzoeksprogramma uiteenzette. In datzelfde jaar startte in de dorpen Kerkhoven en Rottevalle een experiment van het ministerie van Landbouw dat enerzijds geënt was op de gedachte dat er traditionele en moderne boeren bestonden en dat anderzijds inzicht moest verschaffen in hoe een verbeterde bedrijfsvoering kleine boeren een beter toekomstperspectief kon geven.

De politieke doelstellingen van het streekverbeteringsprogramma kunnen slechts begrepen worden vanuit het gevoerde landbouwstructuurbeleid van het ministerie van Landbouw in het algemeen en vanuit het kleine-boerenvraagstuk in het bijzonder. Daarbij dient men zich te realiseren dat de centrale landbouworganisaties grote invloed hebben gehad.² S.L. Louwes omschreef de periode 1945-1980 als ‘het gouden tijdperk van het Groene Front’.³ Hij beschouwde de landbouw als een politiek en als een economisch subsysteem, met een ongelijktijdige ontwikkeling. Door anderen is dit systeem ook wel omschreven als een neocorporatistisch stelsel waarin overheid en belangenhebbenden (boeren en agro-industrie) gebroederlijk samenwerkten.⁴ In ruil voor rust onder de boeren, kregen de standsorganisaties – en tot op zekere hoogte ook de landarbeidersbonden – invloed en een vertegenwoordigingsmonopolie. Het systeem kon jarenlang goed functioneren, hoewel volgens Louwes de politieke belangenbehartiging de economische ontwikkeling remde. Volgens hem hadden de boeren namelijk meer aandacht voor het actuele productie en prijsbeleid dan voor het lange termijn structuurbeleid. Deze laatste stelling lijkt wat overdreven, want niemand kan beweren dat de standsorganisaties niet volop hebben meegewerkt aan ruilverkavelingen en streekverbeteringen die toch onderdeel waren van het landbouwstructuurbeleid. Wanneer er dus sprake is van een ministerieel beleid, dient bedacht te worden dat dit vrijwel altijd werd uitgevoerd met steun van de landbouworganisaties.

De RLVD was de spin in het web van het streekverbeteringsbeleid. Via de rijkslandbouwconsulenten was deze dienst direct betrokken bij de lokale uitvoering. Ook in allerlei andere zaken trad de RLVD als coördinator op, onder andere bij het aansturen van de door de standsorganisaties uitgevoerde

² Zie voor de provinciale organisatie bijlage 4. Zie voor de geschiedenis van de CLO en afzonderlijke standorganisaties: Bieleman, *Geschiedenis van de landbouw in Nederland*, 230-239; Manders e.a., *Agrarisch positief*; Smits, *Boeren met beleid*; Smits, *Een aardse geschiedenis*; Duffhues, *Voor een betere toekomst*; Korsten, *Standhouden door veranderingen* en Van der Woude, *Op goede gronden*.

³ Louwes, ‘Het gouden tijdperk van het groene front’, 223-249.

⁴ Frouws, ‘Politieke modernisering van het Groene Front?’, 30-45.

agrarisch-sociale en landbouwhuishoudkundige voorlichting. De RLVD was een ambtelijke organisatie waar de enorme groei na de Tweede Wereldoorlog gepaard ging met toenemende macht. Op zijn weg vond de voorlichtingsdienst echter het georganiseerde agrarische bedrijfsleven dat zijn invloed op het landbouwbeleid, dus ook op het voorlichtingsbeleid, probeerde uit te breiden. De RLVD en de centrale landbouworganisaties formuleerden de richtlijnen voor de aanwijzing en uitvoering van streekverbeteringen gezamenlijk in de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, een instelling die de minister adviseerde. De landelijke raad en de aan haar gerelateerde provinciale raden zijn van cruciaal belang geweest voor de streekverbetering. De standsorganisaties en de daaraan gelieerde boerinnen- en jongerenorganisaties waren op lokaal niveau vertegenwoordigd in de streekverbeteringscommissies. Op de onderscheiden niveaus kwamen zij de RLVD tegen die als ambtelijk apparaat verantwoordelijk was voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering van de streekverbetering.

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de politieke ontwikkelingen rondom het streekverbeteringsprogramma op landelijk niveau. Het zoekt naar het antwoord op de vraag in hoeverre de landelijke politiek zich in haar beleidsbepaling liet leiden door de Wageningse moderniseringsthese. Daarbij speelde het *kleine-boerenvraagstuk* een centrale rol. Het was een vooroorlogs erfstuk, dat, toen het landelijke landbouwbeleid halverwege de jaren vijftig omsloeg, in beeld kwam voor een structurele oplossing in de vorm van nieuwe ruilverkavelingsprojecten en een streekverbeteringsprogramma.

Kleine-boerenvraagstuk en landbouwstructuurbeleid

De voorgeschiedenis van het streekverbeteringsprogramma startte vlak na de Tweede Wereldoorlog. De visie op de rol van de overheid in het economische leven veranderde toentertijd. De overheid zette het vooroorlogse onthoudingsbeleid om in een actief interveniërende rol. Ten grondslag hieraan lagen onder andere de veranderende economische inzichten. Vooral de sociaal-democraten, die voor het eerst langere tijd in de regering zitting hadden, waren voorstanders van een Keynesiaans beleid. Het streven naar de opbouw van een verzorgingsstaat – waarvoor feitelijk tijdens de oorlogsjaren in Londen de basis was gelegd – vereiste een andere rol van de overheid. Voor de landbouwsector gold bovendien dat de overheid er geen belang bij had dat boeren – zoals voor de oorlog – politieke dwaallichten zouden volgen.⁵ Een gezonde boerenstand was een stabiliserende factor in de samenleving. Het Eerste-Kamerlid S.L. Louwes merkte in 1954 tijdens een discussie over de jaren dertig op dat ‘mede, als gevolg van het door de Regering te weinig reageren op de noden van de landbouw, bewegingen met een zeker

⁵ De Ru, *Landbouw en Maatschappij*.

revolutionair karakter als de boerenbonden, later genoemd Nationale Landbouwmaatschappij, en de actie Bouwman een grote vlucht hebben genomen'.⁶ Het naoorlogse antwoord hierop was: 'We moeten dus het landbouwbeleid vooral zien als het inpassen in een systeem van sociale en economische zekerheid, dat ons volk bewust zoveel mogelijk in zijn wetgeving en in zijn gehele beleid tracht door te voeren'.⁷ Met andere woorden: de overheid was er op gericht de boeren in de samenleving te integreren. Het agrarisch-economische leven moest een integraal onderdeel worden van de nationale economie. Voor boeren in de marge van de samenleving was geen plaats meer.

Voorals de kleine boerenbedrijven dreigden in de rafelrand van de samenleving terecht te komen. Klein is trouwens een relatief begrip. Aan het begin van de twintigste eeuw kon een keuter of landarbeider met een lapje grond van 1 tot 2 hectare zijn gezin van een redelijk inkomen voorzien. Vlak na de Tweede Wereldoorlog achtten deskundigen 4 hectare de ondergrens. Halverwege de jaren vijftig was dat gestegen naar 7 hectare, begin jaren zestig naar 10 tot 12 hectare en eind jaren zestig sprak men al over 20 hectare. Het kleine-boerenvraagstuk werd dus niet bepaald door de absolute omvang van het bedrijf, maar door de mate waarin grond en vee voldoende inkomen opleverden. De oorzaken voor het te geringe inkomen konden sterk verschillen: gebrek aan cultuurgrond, scheve eigendomsverhoudingen, te grote gezinnen, verouderde productiemethoden, langdurig lage marktprijzen enzovoort. Het probleem trad over het algemeen pas aan het licht gedurende een conjunctureel neergaande periode, zoals in de jaren dertig van de twintigste eeuw.⁸

Het kleine-boerenvraagstuk was een structureel probleem gebleken. Rond 1950 bedroeg het aandeel boeren met minder dan 5 hectare grond nog steeds meer dan 30 procent. Er waren in de naoorlogse periode twee bijzondere aspecten in het kleine-boerenvraagstuk, die niet zozeer door objectieve economische omstandigheden werden bepaald, maar wel door politieke verwachtingspatronen. In de eerste plaats realiseerde men zich op het ministerie dat een te groot aantal kleine boeren in de toekomst problemen met zich mee zou brengen. In die zin betrof het een structureel probleem van de langere termijn. In de tweede plaats vond men dat de hoogte van het inkomen van een boerengezin om redenen van welzijn gelijke tred moest houden met dat

⁶ Handelingen van de Staten-Generaal (Handelingen SG), 1953/54, I, 36^e vergadering 7 april 1954, 3309.

⁷ Handelingen SG, 1953/54, I, 36^e vergadering 7 april 1954, 3309.

⁸ In 1937 constateerde een overheidscommissie bijvoorbeeld: 'In normale tijden leidt deze groote groep kleine bodemexploitanten een eenvoudig, sober en ten dele zelfstandig bestaan, min of meer verborgen voor de openbare belangstelling. In tijden van crisis daarentegen vallen zij midden in de belangstelling, omdat zij dan als grens-zelfstandigen-zonder-weerstand-of-reserve onmiddellijk in hun bestaan en hun moeizaam verworven zelfstandigheid worden bedreigd'. *Rapport over den sociaal-economischen toestand der kleine boerenbedrijven*, 9.

van inkomens elders in de samenleving. Dit betrof dus een sociaal probleem (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Procentuele verdeling van het aantal bedrijven met hoofdberoep landbouwer per bedrijfsgrootteklasse in Nederland, 1910-1970

	1-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-50 ha	> 50 ha	Aantal
1910	37	25	20	16	2	148.844
1921	37	27	20	14	2	163.075
1930	33	29	23	14	1	175.025
1938	35	26	24	14	1	191.513
1950	31	31	24	12	1	194.299
1959	21	33	31	14	1	171.538
1970	13	24	37	23	2	131.609

Bron: CBS, *Landbouwtellingen 1950-1970*.

Direct na de bevrijding pikten diverse landbouwkundigen de discussie over het kleine-boerenvraagstuk op. In 1946 en de eerste helft van 1947 voerden zij in het *Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst* een discussie over het vraagstuk. Vanuit verschillende disciplines werden oplossingen aangedragen. D.J. Maltha, een landbouwkundig ingenieur die onder andere bekendheid genoot door zijn publicatie *De landbouw als bron van het volksbestaan in Nederland*, probeerde dit debat te synthetiseren.⁹ Hij meende dat de oplossing op een drietal fronten gezocht moest worden: het bedrijfstechnische, het bedrijfseconomische en het sociologische.¹⁰ Met de bedrijfstechnische oplossing doelde hij op een rationalisatie van de productietechnieken op het boerenbedrijf. Ruilverkaveling en andere cultuurtechnische maatregelen konden daarbij ondersteunen.¹¹ Ook intensivering van het bedrijf door specialisatie of arbeidsintensieve cultuur (tuinbouw, fruitteelt of pluimveehouderij) viel als oplossing binnen dit kader, evenals samenwerking van kleine bedrijven in coöperaties voor inkoop, verkoop en machinegebruik.¹²

Het debat over de kleine boeren beperkte zich niet tot landbouwtechnische zaken. Indien men de landbouw als een integraal onderdeel van de nationale economie beschouwde, hadden ontwikkelingen in de landbouw invloed op de hele economie. De bedrijfseconomische oplossing waar Maltha op doelde betrof maatregelen die een verdere integratie van de kleine boeren in de markteconomie moesten bevorderen.¹³ De deelnemers aan het debat

⁹ Doombos, 'Gedachten bij een afscheid', 7-14.

¹⁰ Maltha, 'Het kleine-boerenvraagstuk', 53.

¹¹ Rameijer, 'Cultuurtechnische maatregelen en het kleinbedrijf', 505-515.

¹² Schipstra, 'De kleine boer', 417-420; Beijering, 'Enkele beschouwingen over samenwerking', 289-292; Stuyvers, 'Coöperatief gebruik van landbouwwerktuigen', 284-289; Melse, 'Samenwerking tusschen kleine landbouwbedrijven', 73-80.

¹³ Zie ook: Koppejan, 'Het kleine-boerenvraagstuk', 367-372; Koppejan, 'Nogmaals: "Het kleine-boerenvraagstuk"', 18-21.

waren van mening dat het overvloedige arbeidspotentieel buiten de agrarische sector moest worden geplaatst. Daardoor werd echter een industrialisatie van het platteland noodzakelijk. Bovendien vonden zij dat door opvoeding en opleiding de horizon van kinderen van kleine boeren verruimd diende te worden. Ook de boeren zelf moesten door onderwijs en voorlichting hun blik verbreden.¹⁴ De planoloog J.M. de Casseres benadrukte dat het vraagstuk niet slechts een landbouwtechnisch probleem betrof. Hij keek met de ogen van een demograaf naar het probleem en stelde een viertal maatregelen voor. Hij wilde bevordering van migratie van overvolle naar groeiende agrarische regio's, overplaatsing van het arbeidsoverschot in de landbouw naar andere sectoren van de economie, spreiding van industrie over het platteland en bevordering van emigratie.¹⁵

Vijf jaar na het op gang komen van de discussie verscheen van de hand van A. Maris, C.D. Scheer en M.A.J. Visser, allen als onderzoeker verbonden aan het LEI, een studie naar het probleem van de kleine boeren op de zandgronden.¹⁶ Maris, die in de jaren vijftig tot drie keer toe het onderwerp aan een grondige studie onderwierp, en zijn medeonderzoekers noemden hun onderzoek economisch-sociografisch, daarmee refererend aan het eerdere voorstel van Hofstee. Maris was van mening dat het kleine-boerenvraagstuk zowel betrekking had op de keuterbedrijven als op de gezonde gezinsbedrijven. Vandaar dat de afvloeiing van boerenzoons ook uit de grotere bedrijven een belangrijk aspect van zijn onderzoek vormde.¹⁷ Daarnaast wilde hij ook de productiviteit van kleine bedrijven opvoeren. Het ging er namelijk om de kleine boerenbedrijven sneller en sterker te laten intensiveren dan de grotere, zodat het verschil in arbeidsprestatie zou verdwijnen.

In de discussie over het kleine-boerenvraagstuk werd dus een veelheid aan oplossingen aangedragen, waarvan later vele terugkeerden in het streekverbeteringsprogramma. Dat het kleine-boerenvraagstuk vanaf halverwege de jaren vijftig daadwerkelijk via de streekverbeteringen werd aangepakt, vond zijn oorzaak in een verandering van het beleid van het ministerie van Landbouw, dat op zijn beurt werd bepaald door de internationale ontwikkelingen op de agrarische markt. Van den Brink maakt in zijn boek *Structuur in beweging: het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945-1985* een onderscheid tussen het productie- en prijsbeleid (1945-1955) – ook wel aangeduid als garantiebeleid – en het landbouwstructuurbeleid (na 1955). Het streekverbeteringsprogramma (1956-1970) was een specifiek onderdeel van wat in de loop van de jaren vijftig landbouwstructuurbeleid was gaan heten. De term landbouwstructuur-

¹⁴ Maltha, 'Het kleine-boerenvraagstuk', 53.

¹⁵ Casseres, 'Het kleine-boerenvraagstuk', 472-474.

¹⁶ Maris e.a., *Het kleine boerenvraagstuk op de zandgronden*. Een gedeelte is ook als proefschrift verschenen: Maris, *Enkele aspecten van het kleine-boerenvraagstuk op de zandgronden*.

¹⁷ Maris, 'Het kleine-boerenvraagstuk in groter verband', 173-182.

beleid raakte in zwang ter onderscheiding van het tot dan dominerende markt- en prijsbeleid. Van den Brink omschrijft het structuurbeleid als de door de overheid met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde nagestreefde directe en doelgerichte beïnvloeding van de landbouwstructuur. De landbouwstructuur definieert hij als de ordening van het geheel van productiefactoren (ondernemerschap, kapitaal, arbeid en grond) dat ten behoeve van de voortbrenging van land- en tuinbouwproducten wordt aangewend. Van den Brink tekent hierbij aan dat de gezinsbedrijvenstructuur in Neder-



Kleine boer in de streekverbetering 'Spier-Wijster' bij zijn oude kippenhok.

land de problemen in de landbouwstructuur sterk bepalen.¹⁸

Eind jaren zestig formuleerde het ministerie van Landbouw de doelstelling van het naoorlogse productie- en prijsbeleid in retrospectief als: 'Een zo goed mogelijke voedselvoorziening van het Nederlandse volk, afremming van de import en bevordering van de

export ter verbetering van de precare positie van de betalingsbalans, stabilisatie van de kosten van levensonderhoud op een, in vergelijking met de prijsontwikkeling in het vrije verkeer relatief laag niveau en het verschaffen van een redelijk bestaan aan hen, die in de landbouw werkzaam waren'.¹⁹ Door de landbouwprijzen kunstmatig laag te houden, werd het mogelijk een nationale loonmatigende politiek te voeren die de wederopbouw van land en economie moest bespoedigen.²⁰ De boeren werden gecompenseerd met subsidies. Tegelijkertijd zorgden deze subsidies ervoor dat de boeren een redelijk gezinsinkomen hadden, vergelijkbaar met dat van fabrieksarbeiders. Behalve een productie- en prijsbeleid was er dus ook een vorm van inkomensondersteuning. Dit past in een andere doelstelling van de regering, namelijk het streven naar bestaanszekerheid voor de landarbeiders in goed geleide en sociaal-economisch verantwoorde boerenbedrijven. Bij die doelstelling hoorde eveneens een sociaal-preventief beleid, dat erop gericht was om uitbreiding van het aantal keuterbedrijven te voorkomen. De regering wilde van de agrarische economie een volwaardig en ondeelbaar onderdeel maken van de natio-

¹⁸ Van den Brink, *Structuur in beweging*, 5-7.

¹⁹ Handelingen SG 1959/60, II, 5700 XI, nr. 8, 'Nota inzake de hoofdlijnen van het in de naaste toekomst te voeren garantiebeleid voor de landbouw'.

²⁰ *Verslag over de landbouw in Nederland 1965*, 39-46.

nale economie. Een boerenbestaan aan de rand van de economische realiteit paste niet in dat beeld. Het ministerie van Landbouw achtte een oplossing van dit laatste probleem vooral gelegen in de uitbreiding van de industriële werkgelegenheid.²¹ Vandaar dat er bij de streekverbetering een sterke koppeling bestond naar de ontwikkelingsgebieden, de negen regio's waar na de oorlog de industrialisatie sterk werd gestimuleerd. Dat niet iedereen dit nieuwe beleid positief beoordeelde, blijkt bijvoorbeeld uit de kritiek die vijftig Kamerleden in de eerste helft van de jaren hierop uitten. Zij waarschuwden het ministerie van Landbouw ervoor dat premieverlening met Marshallhulpgelden er niet toe mocht leiden dat kleine, onrendabele bedrijven kunstmatig in stand werden gehouden. En ze constateerden dat van een grootscheepse aanpak van het probleem van de keuterboeren helaas nog geen sprake was.²² Het ministerie streefde naar een symbiose tussen de belangen van de landbouwers en de consumenten door de conjuncturele situatie in de landbouw, de landbouwfankelijke ondernemingen en de afzetmarkt van landbouwproducten te controleren.

Tot en met de eerste helft van de jaren vijftig kwamen de subsidies vooral aan de consumenten ten goede. Deze zouden namelijk op de internationale markt hogere prijzen moeten betalen. De overheid verstrekke een subsidie aan de boer, waardoor de prijzen in de winkel laag bleven en de boer werd gecompenseerd voor het niet ontvangen van de hogere prijzen op de vrije internationale markt. Na 1956 was de situatie precies andersom. De prijzen op de Nederlandse markt waren toen hoger dan elders. Het inkomen van de boeren werd nu, met de prijzen op de wereldmarkt als criterium, door de subsidies kunstmatig opgekrikt. Voor de overheid was er geen gemakkelijke weg terug. Afschaffen van het prijsgarantiebeleid zou immers een inkomensverlaging voor de boeren betekenen en gelijke beloning in de agrarische en industriële sector verhinderen. En dat op een moment dat die gelijkwaardigheid nog allerm minst bereikt was. Al in 1953 tekende zich in de landbouw langzaam een crisis af. De industriële ontwikkeling verliep voorspoedig, maar de landbouwsector in Nederland bleef achter. Tabel 3.2 laat zien dat in drie jaar tijd het gezinsinkomen per hectare dramatisch terugviel. Vooral de stijgende kosten voor de landbouwers veroorzaakten een inkomensdaling, terwijl de opbrengsten per hectare nog slechts marginaal veranderden.²³ In 1955 was de situatie zelfs zo ernstig dat menig Kamerlid vraagtekens stelde bij de toekomst van het prijsgarantiebeleid.²⁴ Het beleid was in 1945 opgezet in een situatie van schaarste, maar in 1955 was er sprake van overvloed, ruime werkgelegenheid en stijgende lonen.

²¹ Handelingen SG 1953/54, II, 3200 XI, nr. 12, 'Memorie van Antwoord'.

²² Handelingen SG 1954/55, II, 3700 XI, nr. 11, 'Voorlopig Verslag', 9.

²³ Handelingen SG 1954/55, II, 3700 XI, nr. 12, 'Memorie van Antwoord'.

²⁴ Handelingen SG 1955/56, II, 4100 XI, nr. 10, 'Voorlopig Verslag'.

Tabel 3.2 Geïndexeerd gezinsinkomen per hectare, 1951-1955, (index: 1950=100)

	1951/52	1952/53	1954/55
Akkerbouwbedrijven op zeeklei	113	74	59
Akkerbouwbedrijven in Veenkoloniën	86	47	57
Weidebedrijven	100	108	72
Gemengde bedrijven	107	102	89
Nationaal inkomen per hoofd	110	116	124
Loonsom per hoofd	110	113	123

Bron: ministerie van Landbouw: Handelingen Staten-Generaal 1956/57, II, 4500 XI, nr. 8, 'Voorlopig Verslag'.

Het garantiebeleid was om meer redenen achterhaald. De garantieprijsen waren namelijk gebaseerd op landelijke gemiddelden. Dit betekende dat boeren die relatief lage kosten hadden meer profiteerden dan anderen. Het ministerie van Landbouw had ooit overwogen twee garantieprijsen te hanteren, maar had dit spoedig terzijde gelegd als een niet wenselijke stap. Het zou knoeierij in de hand werken en bovendien de hoge productiekosten in betreffende gebieden juist in stand houden.²⁵ De hoogte van de melkgarantieprijs dreigde echter in 1954 uit de hand te lopen. De bepaling daarvan gebeurde namelijk niet aan de hand van de gemiddelde landelijke kostprijs, maar was gebaseerd op die van de boeren op de zandgronden. Zij maakten aanzienlijk hogere kosten dan hun vakgenoten in het weidegebied, die bij handhaving van het beleid hoge winsten zouden maken ten laste van de staatskas. Zo werd de kostprijs van melk in 1955 in de weidegebieden berekend op 21,6 cent per kilogram met 3,7 procent vet. Op de zandgronden was die echter 24,9 cent, met andere woorden: ongeveer 15 procent hoger!²⁶ Juist deze melkproductiekostenfactor leidde in 1956 tot het opstarten van het streekverbeteringsprogramma.

In 1956 kondigde zich het einde van de dominantie van het oude productie- en prijsbeleid steeds nadrukkelijker aan. Mansholt verklaarde als demissionair minister van Landbouw dat door de industrialisatie van Nederland het platteland als geïntegreerd deel van de sociaal-economische politiek kon worden beschouwd. Arbeiders op het platteland hadden dezelfde beloningsrechten als anderen. Verhoging van de inkomens van landbouwers was echter ook noodzakelijk en daartoe diende een structuurbeleid te worden ontwikkeld. Dit beleid was gericht op een sanering van de productieomstandigheden door ruilverkaveling en door een geleidelijke opheffing van de kleine bedrijven.²⁷ Niet alle Kamerleden deelden de nogal strikte visie van de minister: 'Een

²⁵ Handelingen SG 1954/55, II, 3700 XI, nr. 12, 'Memorie van Antwoord'.

²⁶ Handelingen SG 1955/56, II, 4100 XI, nr. 20, 'Brief minister LVV 39 december 1955'; Handelingen SG 1955/56, II, 4100 XI, nr. 11, 'Rapport LEI inzake melkkosten (3 december 1955)'.

²⁷ Handelingen SG 1956/57, II, 4500 XI, nr. 15, 'Memorie van Antwoord'.

structuurbeleid, zoals dat de minister voor ogen staat, biedt geen enkel soelaas in de ernstige situatie van het ogenblik. Een doeltreffend prijsbeleid zal vooral thans noodzakelijk zijn om op korte termijn een redelijk bestaan mogelijk te maken'.²⁸ De discussie over het kleine-boerenvraagstuk die na de Tweede Wereldoorlog was gestart, vormde de lange aanloop naar het streekverbeteringsprogramma. De korte aanloop startte in de jaren 1953-1954 toen de behoefte aan een structureel beleid acuut werd, ook al wilde niet iedereen het achterhaalde conjunctuurbeleid loslaten.

De fasering en aansturing van het streekverbeteringsbeleid

De ontwikkeling van het streekverbeteringsprogramma laat zich in vijf periodes opdelen. In de periode 1953-1956 (fase 1) opperden belanghebbenden de eerste gedachten over de noodzaak van een streekverbeteringsprogramma. De RLVD voerde toen al enkele projecten in het land uit, die later als voorlopers van het streekverbeteringsbeleid werden aangewezen. Behalve de al genoemde voorbeelddorpen Rottevalle en Kerkhoven waren dat de komgrondenverbetering in het rivierengebied, de werkzaamheden in de Alblasserwaard en die in de madelanden van Drenthe. De publicatie van een rapport over het grote verschil tussen de melkkosten bij bedrijven in de weidegebieden en die bij de gemengde zandgrondbedrijven bracht de invoering van een streekverbeteringsprogramma snel dichterbij. De tweede fase startte in 1956 met de aanwijzing van negentien streekverbeteringsgebieden. In de periode tot 1963 trachtte de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad het streekverbeteringsbeleid steeds duidelijker te formuleren. Mede naar aanleiding van een snelle uitbreiding van het aantal streekverbeteringsprojecten begin jaren zestig, evalueerden de betrokkenen in de periode 1963-1967 (fase 3) het beleid kritisch. De uitkomst daarvan leidde in 1967 tot de invoering van de zogenaamde *streekverbetering-nieuwe-stijl*. Deze kwam echter nauwelijks van de grond. Tegelijkertijd voerde de RLVD de streekverbeteringsprojecten die al vóór 1967 waren gestart of geïnitieerd, verder uit. In 1970 beëindigde het ministerie alle streekverbeteringsprojecten. Daarom was de periode 1967-1970 (fase 4) er een van aflopend beleid. Wat restte was de agrarisch-sociale voorlichting en de huishoudelijke voorlichting. Het proces van overheveling van beide vormen van voorlichting naar de economisch-sociale voorlichting was toen reeds langer gaande. In de periode 1970-1976 (fase 5) werd dat laatste definitief. Die fase is echter voor de studie over streekverbeteringsprojecten minder relevant.

De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad speelde in alle vijf de fasen een essentiële rol. Van begin af aan stelde de raad de richtlijnen op waaraan streekverbeteringsprojecten moesten voldoen. Bovendien deed hij de voor-

²⁸ Handelingen SG 1957/58, II, 4900 XI, nr. 11, 'Voorlopig Verslag', 2.

dracht voor nieuwe streekverbeteringsgebieden bij de minister van Landbouw. Aanvragen voor streekverbeteringsprojecten verliepen in eerste instantie via de provinciale landbouwvoorlichtingsraden. Het verzoek tot de instelling van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad werd gedaan door de Stichting van de Landbouw in 1951.²⁹ De raad werd op 6 maart 1953 geïnstalleerd en beoogde de relatie tussen de voorlichtingsdiensten van de overheid en het bedrijfsleven (hoofdzakelijk de boeren) te versterken. Daarbij trachtte hij de vraagstukken op technische, bedrijfseconomische en sociale gebieden te coördineren.³⁰ De wettelijke basis voor de raad werd pas in 1956 vastgelegd. In de tussentijd werd in elke provincie een Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad opgericht.³¹ De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad telde maximaal achttien door de kroon benoemde leden, van wie negen afkomstig waren uit het bedrijfsleven. De overigen kwamen vooral van het ministerie. De provinciale landbouwvoorlichtingsraden kenden een soortgelijke formule. De voorzitter was hier uit het bedrijfsleven afkomstig. Als secretaris functioneerde de voorzitter van het Provinciale College van consultants.³² In de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad van Overijssel bijvoorbeeld vond men verder als leden: de agrarische stands- en werknemersorganisaties, de hoofd-ingenieur-directeur van de Provinciale Directie voor de Bedrijfsontwikkeling, Gedeputeerde Staten, de Provinciale Gezondheidsdienst voor Dieren, de Cultuurtechnische Dienst en de verschillende rijksconsulenten.³³ Een lidmaatschap van zowel de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad als de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad was uitgesloten.

De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, die onder voorzitterschap stond van de directeur-generaal van het ministerie van Landbouw, adviseerde de minister gevraagd en ongevraagd over landbouwvoorlichtingskwesties. De landelijke raad stuurde bovendien de provinciale landbouwvoorlichtingsraden aan, die een meer uitvoerende taak hadden. Zij deden aan de landelijke raad voorstellen over voorlichting, bewaakten de voortgang in de provincie van programma's en onderhielden contact met provinciale instellingen die raakvlakken hadden met de landbouwvoorlichting. Bovendien bundelden de provinciale raden de aanvragen en zagen erop toe dat hun provincie niet onderbedeeld werd. Ze werden als het ware de provinciale belangenbeharti-

²⁹ Krajenbrink, PBO en de landbouw; Krajenbrink, *Geschiedenis van het landbouwschap*.

³⁰ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 37^e vergadering 28 juni 1957, 'Notitie A.W. Plasche 19 januari 1956'.

³¹ De reorganisatie van de RLVD in 1962 leidde ertoe dat de invloed van het bedrijfsleven toenam. Het ministerie doopte de provinciale landbouwvoorlichtingsraden toen om tot Provinciale Raden voor de Bedrijfsontwikkeling, de landelijke raad ging Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting heten. In 1968 werd ook deze omgevormd tot Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling. De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad kwam medio 1968 voor het laatst bijeen.

³² Zuurbier, *De besturing en organisatie*, 54.

³³ Priester, *Landbouwvoorlichting*, 37.

gers. Zo schreef S.H. Crijns in zijn hoedanigheid van secretaris van de Noord-Brabantse Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad in 1957 een brief naar de landelijke raad, waarin hij de richtlijn dat een ruilverkaveling en streekverbetering zo goed mogelijk op elkaar moesten aansluiten, hekelde. Dit betekende dat Noord-Brabant, waar op dat moment relatief weinig ruilverkavelingen plaatsvonden, niet in aanmerking zou komen voor een streekverbetering, terwijl in die provincie het aantal landbouwkundig achtergebleven gebieden groot was.³⁴ De rol van deze landbouwconsulenten was dus dubbel: enerzijds (loyale) uitvoerders van het ministeriële beleid, anderzijds behartigers van de provinciale wensen. Vooral in dat laatste kwamen zij soms dicht bij de belangenbehartiging voor de lokale boerenbonden, terwijl ze in hun andere rol soms tegen die bonden in het geweer moesten komen.

De bestuurlijke infrastructuur voor het initiëren, opzetten en begeleiden van het streekverbeteringsprogramma ontstond in de periode 1951-1956 in de vorm van de landelijke en provinciale voorlichtingsraden. De implementatie van de ideeën van de Wageningse sociologen en de Haagse politici over de modernisering van de landbouw en het oplossen van het kleine-boerenvraagstuk begon gedurende de aanloopfase naar het streekverbeteringsprogramma. Dat startte bij wat beschouwd moet worden als het eerste experiment van de RLVD om de globaal uitgewerkte ideeën van de sociologen te toetsten: de voorbeelddorpen Rottevalle en Kerkhoven. Achteraf gezien is dat experiment in enkele opzichten medebepalend geweest voor de uitgezette koers in het streekverbeteringsprogramma. Reden om er wat dieper op in te gaan.

Het begin: de voorbeelddorpen Rottevalle en Kerkhoven

In dezelfde periode dat Hofstee zijn lezing hield over 'landbouw en voorlichting' selecteerde het ministerie van Landbouw twee zogenaamde voorbeelddorpen: het Friese Rottevalle en het Noord-Brabantse Kerkhoven. De RLVD wilde daar een nieuwe vorm van landbouwvoorlichting uitproberen.³⁵ Later is men dit experiment in beide dorpen als directe voorloper van de streekverbetering gaan beschouwen. De titel van het eindverslag dat in 1957 verscheen, *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*, laat daarover geen misverstand bestaan.³⁶ Maar aanvankelijk werd het experiment geïnspireerd door de Franse *villages témoins*, een in 1949 gestart voorlichtingsproject in een drietal dorpen, waar de overheid deelnemers met subsidies stimuleerde om bedrijfsmiddelen aan te schaffen en waar coöperaties verantwoordelijk werden voor

³⁴ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 41^e vergadering 23 november 1957, 'Brief S.H. Crijns d.d. 17 oktober 1957'.

³⁵ *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*.

³⁶ *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*, 4.

de verwerking en afzet van de producten.³⁷ De Franse regering hoopte zo de grote productieveverschillen per regio te verkleinen. De aanpak bleek zo succesvol, dat zij ertoe over ging *zônes témoins* in te stellen. In 1952 werd in navolging daarvan in Nederland een 25-tal streekverbeteringsplannen ter hand genomen.³⁸ Het Franse experiment was veel kleinschaliger – het beperkte zich tot het ‘productie-technische vlak’ – dan de latere Nederlandse streekverbeteringsprojecten. Vooral de groepsgerichte aanpak vormde één van de inspirerende elementen. Bovendien financierden de Fransen dit project op dezelfde wijze als de Nederlanders later de voorbeelddorpen, namelijk uit de Marshallhulp-gelden.



Koninklijk bezoek aan de voorbeelddorpen Rottevalle en Kerkhoven.

Van oudsher organiseerde de RLVD op veldjes van een halve tot één are demonstraties. Zo kon de dienst voorlichting geven over bijvoorbeeld de teelt en oogst van gewassen. Soms koos de voorlichtingsdienst ervoor een heel bedrijf als demonstratieobject te nemen, omdat op die manier de hele bedrijfsvoering inzichtelijk kon worden

gemaakt. Experimenteren met een hele dorpsgemeenschap was echter nieuw.³⁹ Rottevalle en Kerkhoven waren agrarische kernen van ongeveer 25 tot 30 landbouwersgezinnen waar voorlichters ‘in nauw onderlinge samenwerking en in samenwerking met tal van bij het welzijn ten plattelande betrokken instanties – geruggensteund door de RLVD – de rentabiliteit van het bedrijf en de levensomstandigheden voor het gezin trachten te verbeteren’.⁴⁰ In Nederland werd het Franse voorbeeld voorzien van een Wageningse sociologisch label. Want in de keus van de twee voorbeelddorpen was zonder meer de hand van Hofstee te herkennen. Rottevalle koos het ministerie vanwege zijn veronderstelde moderne cultuurpatroon, Kerkhoven omdat het

³⁷ Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 134.

³⁸ *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*, 43.

³⁹ *Het voorbeelddorp Rottevalle*.

⁴⁰ *Verslag over de landbouw in Nederland 1953*, 258.

voldeed aan het beeld van een dorp met traditionele boeren.

In 1953 liet het ministerie van Landbouw een geheim rapport schrijven, waarin het de keus van beide dorpen omstandig toelichtte.⁴¹ De levenshouding van boeren in Rottevalle was rationeler en meer individueel dan die op de zuidelijke en oostelijke zandgronden. Daardoor waren zij veel minder gehecht aan traditionele methoden. Bovendien lag het opleidingsniveau hoger dan het landelijke gemiddelde. Standsverschillen waren er wel, maar domineerden niet. Ook de beroepsmobiliteit was groter dan elders. Kleine boeren vonden het niet bezwaarlijk om het werk van landarbeiders te verrichten. En over het feit dat zij liever op het land dan in de fabriek werkten, meldden de onderzoekers: 'Het zit 'm niet in de burens maar in de muren'. Met andere woorden: op de positie van arbeider keek de gemeenschap niet neer. Behalve de vooruitstrevendheid van boeren werden als reden om Rottevalle aan te wijzen nog aangedragen: de goede samenwerking tussen de bedrijfsverenigingen in dit dorp en de RLVD, de harmonieuze samenleving van de verschillende geloofsgezindten en de aanwezigheid van verharde wegen, waardoor het dorp voor excursiegangers toegankelijk was.

Kerkhoven was in vrijwel alle opzichten het tegenbeeld van Rottevalle. In plaats van individualisme overheersten hier de waarden en normen van de dorpsgemeenschap. De boeren waren conservatief en namen ten opzichte van vernieuwingen een afwachtende houding aan. Het katholieke geloof bracht bovendien een gezagsrelatie met zich mee die het individualisme niet bevorderde. Verder bleken als gevolg van het geloof bepaalde onderwerpen – waaronder het hoge geboortecijfer – onbespreekbaar. Het opleidingsniveau lag beduidend onder het landelijke gemiddelde. De opvolgingsdruk was hoog: per bedrijf waren er twee potentiële opvolgers. Er was ook veel meer sprake van gezinsarbeid op de bedrijven dan in Rottevalle, waar de participatie van vrouwen in het bedrijf lager was. Toen gedurende het experiment de boeren van beide dorpen elkaar bezochten, noteerden de onderzoekers een opmerkelijk verschil. De Rottevallers bleken zeer geïnteresseerd in de technieken die de Kerkhovenaren gebruikten en discussieerden uitgebreid met hen over de kostenbesparende elementen. Bij het tegenbezoek in Rottevalle kwamen de Kerkhovense boeren echter niet veel verder dan enkele hoofdschuddende opmerkingen over de Friese stallen die volgens hen ongeschikt waren.⁴² Hoewel de onderzoekers noteerden dat 'het belangrijkste motief voor de keuze was, dat Kerkhoven een vrij goede representant was van het

⁴¹ CAS, LNV, Rijkslandbouwconsulentschap (RLC) Zuidoost-Friesland, 'C. H. Hoefnagels en J. L. Jessen, De voorbeelddorpen Kerkhoven en Rottevalle: een nieuwe methode van landbouwvoorlichting (z.p., Rapport no. 220 van het LEI [niet gepubliceerd] 1953)'.

⁴² CAS, LNV, RLC Zuidoost-Friesland, 'C. H. Hoefnagels en J. L. Jessen, De voorbeelddorpen Kerkhoven en Rottevalle: een nieuwe methode van landbouwvoorlichting (z.p., Rapport no 220 van het LEI [niet gepubliceerd] 1953)', 29.

gemiddelde Brabantse zandbedrijf wat betreft grootte en type van bedrijf, moet worden aangenomen dat de veronderstelde achterlijke sociale positie van minstens zo groot gewicht is geweest.

Achteraf gezien was vooral de in Kerkhoven opgedane ervaring van belang voor de latere streekverbeteringen. Rottevalle kreeg meer het karakter van tentoonstelling, waar geïnteresseerden nieuwe bedrijfstechnieken konden zien. Veel kon daarbij niet misgaan. Rottevalle was de garantie dat het voorbeeldproject hoe dan ook resultaat zou opleveren. Al in 1953 constateerde het ministerie dat Rottevalle 'uit demonstratief oogpunt wellicht aanlokkelijker (zal) zijn, doch hier minder zal worden ingegrepen in de bedrijfsvoering als geheel en de levensomstandigheden van het gezin'.⁴³ In Kerkhoven, waar de vernieuwingsgezindheid aanmerkelijk achterbleef, was er duidelijk sprake van een sociaal experiment: de RLVD wilde, door gebruik te maken van allerlei sociaal-wetenschappelijke technieken, de productie op een groep van bedrijven opvoeren.

Het verschil in benadering van beide dorpen bleek ook uit de selectie. In Rottevalle waren dertig bedrijven geselecteerd die bij controle niet representatief bleken te zijn voor de streek. In de loop van de selectieprocedure vielen de zwakkere bedrijven vanzelf af, bijvoorbeeld omdat ze over onvoldoende financiële draagkracht beschikten. De voorbeeldboerderijen hadden gemiddeld 6,45 hectare per arbeidskracht, in heel Rottevalle was dat echter maar 4,85 hectare. Ook het arbeidsaanbod was op de voorbeeldboerderijen veel gunstiger dan elders. In Kerkhoven werden alle boeren gevraagd vrijwillig deel te nemen, wat zij vrijwel zonder uitzondering deden. Kerkhoven moet beschouwd worden als een representant van de Nederlandse zandgronden. De matig tot vrij goed vochthoudende zandgronden in deze streek kenden een ongunstige verkaveling. De bedrijfsgrootte varieerde van 3 tot 17 hectare, met een gemiddelde van 9 hectare. Van de 26 deelnemende bedrijven vielen er 16 in de bedrijfsgrootteklasse van 7 tot 11 hectare. Van de cultuurgrond bestond 43 procent uit bouwland en 56 procent uit grasland. Het waren gemengde bedrijven. De financiële positie van de meeste bedrijven was redelijk. Er was sprake van veel gezinsarbeid, slechts tijdens de drukke seizoenen werd gebruik gemaakt van vreemde arbeiders. Bij kleinere bedrijven was de arbeidsbehoefte per hectare relatief hoog. De inrichting van gebouwen liet veel te wensen over, hoewel boeren zich daar weinig van bewust waren.

Rottevalle lag in een oud veengebied met een relatief slechte verkaveling. Van de 140 bedrijven in het gebied die groter waren dan 1 hectare, was de helft kleiner dan 5 hectare en waren er 15 groter dan 20 hectare. De gemiddelde bedrijfsgrootte bedroeg 7,5 hectare. Traditioneel waren er feitelijk twee typen bedrijven: de grote van 20-30 hectare en een groep kleine van amper 5

⁴³ *Verslag over de landbouw in Nederland 1953*, 259.

hectare. Deze laatste waren veelal te vinden in het oostelijke gedeelte. Deze scheiding tussen grote en kleine bedrijven werd veroorzaakt doordat er naast de van oudsher aanwezige boerenstand, veel arbeiders waren die zich opgewerkt hadden tot kleine boeren. Veel bedrijven waren te klein om financieel vrij te kunnen maken voor bedrijfsverbeteringen. In Rottevalle werd op kleinere bedrijven (1-5 hectare) 97 procent van het werk door gezinsleden gedaan. Op bedrijven groter dan 25 hectare werd echter 68 procent door arbeiders van buiten gedaan en vrouwenarbeid kwam hier vrijwel niet voor. Hoewel er veel gemengde bedrijven voorkwamen, viel de nadruk sterk op de melkveehouderij. Van het landareaal bestond 80 tot 90 procent uit grasland. Over het algemeen bevond de landbouw in Rottevalle zich op een behoorlijk hoog niveau, hoewel er volgens de rapporteurs altijd wel iets voor verbetering vatbaar bleef.⁴⁴

In april 1953 presenteerde de RLVD in Rottevalle een negental onderwerpen waarop alle boeren zich afzonderlijk konden intekenen: verbetering van de grond en waterhuishouding, verhoging van de opbrengsten van bouw- en grasland, stalverbetering, verbetering van de melkwinning en -verzorging, uitbreiding van de kippenstal, uitbreiding van de varkensstapel, uitbreiding van de varkensfokkerij, verbetering van de keukeninrichting en modernisering van de bedrijfsvoering door alle genoemde verbeteringen door te voeren. Van de 70 boeren die de bijeenkomst bezochten tekenden 48 in. De meeste belangstelling ging uit naar de stalverbetering. Op de tweede en derde plaats kwamen de verhoging van de opbrengsten van het land en de uitbreiding van de kippenstal. Geen enkele boer wilde ingaan op een totale verbetering van het bedrijf. Dat laatste zal mede samengehangen hebben met het hoge prijskaartje. Uiteindelijk bleven er 30 boeren over. Ongeveer 50 procent van het door hen geïnvesteerde bedrag werd in de vorm van subsidies uitgekeerd. De daarmee gemoeide 275.000 gulden werd betaald uit het Marshall-hulpfonds.⁴⁵

Net als in Rottevalle werd in Kerkhoven een stichting opgericht voor de uitvoering van de plannen. Behalve de algehele bedrijfsverbetering, stelde zij zich de verdeling van de subsidies ten doel. Feitelijk werd een willekeurige groep boeren als object gekozen en stelden de voorlichters zich tot taak het peil van hun bedrijven op te voeren. De voorlichters maakten daarbij gebruik van de veronderstelde sociale controle en de daarbijbehorende sociale dwang in traditionele gemeenschappen, hoewel zij dan liever spraken van het 'behoud van ritmiek in het dorp'.⁴⁶ In principe mochten alle 28 bedrijven mee-

⁴⁴ CAS, LNV, RLC Zuidoost-Friesland, 'C. H. Hoefnagels en J.L. Jessen, De voorbeelddorpen Kerkhoven en Rottevalle: een nieuwe methode van landbouwvoorlichting (z.p., Rapport no 220 van het LEI [niet gepubliceerd] 1953)', 5-9.

⁴⁵ *Verslag over de landbouw in Nederland 1953*, 259.

⁴⁶ CAS, LNV, RLC Zuidoost-Friesland, 'C. H. Hoefnagels en J.L. Jessen, De voorbeelddorpen Kerkho-

doen. Uiteindelijk werden het er 26. Zo voorbeeldig als het in Rottevalle liep, zoveel tegenspoed ondervond men in Kerkhoven. Deels was dit te wijten aan personele problemen bij het rijkslandbouwconsulentschap, maar de rapporteurs meenden ook dat de traagheid van de boeren zelf veel tegenslag veroorzaakte. In tegenstelling tot Rottevalle konden de boeren in Kerkhoven niet kiezen voor onderdelen, maar was men erop gericht bedrijf en huis over de hele linie in één keer te verbeteren. Op grond van bedrijfsanalyses werd duidelijk dat verhoging van de bedrijfsinkomsten slechts verkregen kon worden door de productie per hectare en per dier op te voeren. Dit hield een beter gebruik van de bestaande arbeidsbezetting per bedrijf in.

Wat was nu het resultaat van de twee experimenten? Van beide gehanteerde modellen – het propagandamodel (Rottevalle) en het groepsgerichte voorlichtingsmodel (Kerkhoven) – verwierp het ministerie van Landbouw de Rottevallense variant. Het zag wel toekomst in het Kerkhovense model, echter niet zonder een aantal fouten te evalueren. De evaluatie benadrukte vooral dat de lokale leiders in de toekomst zorgvuldiger moesten worden gekozen. Gebleken was dat degenen in een dorp met leidinggevende functies niet per se de leiders hoefden te zijn. Negatieve gevoelens ten aanzien van die leidinggevendenden kon de bevolking gemakkelijk projecteren op de plannen voor de streekverbetering, met alle gevolgen van dien. Dat dit niet was gebeurd in Kerkhoven kwam doordat het Rijksconsulentschap de regie strak in handen had gehouden. Het rapport meende dat een beter inzicht in de interne gezagsverhoudingen noodzakelijk was. In plaats van terug te vallen op de ‘oude’ gezagsdragers was het beter te zoeken naar de nieuwe leiders. Het eindverslag stelde: ‘Een grotere ontwikkeling brengt vergroting van eigen inzicht en een zelfstandiger beoordelen van nieuwe zaken met zich mede. Hiermee kan een zekere verschuiving in de leiding van de gemeenschap plaatsvinden. Afstammelingen van de van oudsher leidende families zullen niet langer zonder meer als leiders geaccepteerd worden, omdat persoonlijke kwaliteiten een steeds grotere rol gaan spelen’.⁴⁷

De evaluatie leerde verder dat de plannenmakers en uitvoerders vooral rekening moesten houden met de wensen van de lokale bevolking. Bovendien verdiende het aanbeveling om bij groepsvoorlichting uit te gaan van bestaande groepen, dus niet van nieuw te vormen groepen rondom bepaalde thema’s of categorieën. Daarmee werd een lokaal overstijgende benadering van groepen afgewezen. Ten slotte achtte men ook een beter inzicht in de individuele financiële situatie van de deelnemers van belang. In Rottevalle was dat niet problematisch geweest, want daar namen de boeren vanwege de voordelige

ven en Rottevalle: een nieuwe methode van landbouwvoorlichting (z.p., Rapport no 220 van het LEI [niet gepubliceerd] 1953)’.

⁴⁷ *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*, 7.

subsidies deel aan het experiment. Zij hadden die verbeteringen anders op een later tijdstip voor eigen rekening uitgevoerd.

In Kerkhoven echter haakten de boeren niet in vanwege de subsidies, maar als gevolg van de 'groepsdwang'. In het eindverslag werd erop gewezen dat de acceptatie door de boeren om Kerkhoven de status van voorbeelddorp te geven 'meer gezien (moet) worden als een na vrij lang beraad genomen besluit van de plaatselijke boerengemeenschap dan als een optelsom van een aantal op rationele gronden gebaseerde en onafhankelijk genomen beslissingen'.⁴⁸ Daardoor was de deelname op grond van financiële calculaties naar de achtergrond geschoven en waren hiaten in de financiering pas later aan het licht gekomen.



Boer uit het voorbeelddorp Rottevalle legt aan excursiegangers de werking van zijn stal uit.

Aan de voorbeeldprojecten werd internationale bekendheid gegeven. In samenwerking met de European Productivity Agency van de OEEC publiceerde het ministerie de brochure *Pilot Villages and Pilot areas in the Netherlands*, waarin het de projecten in Kerkhoven en Rottevalle aan de wereld presenteerde.⁴⁹ De brochure was goeddeels een samenvatting en vertaling van het eerder uitgegeven eindverslag. De uitgave laat zien dat het ministerie dit experiment hoog schatte. Dat blijkt ook uit een persbericht getiteld *De wedergeboorte van twee dorpen*: 'Kerkhoven bij Oisterwijk en Rottevalle, bij Drachten: dorpen, die in onze landbouw geschiedenis hebben gemaakt. Tot voor drie jaren volslagen onbekende gehuchten met onappetijtelijke namen, achtergebleven gebieden, waar toestanden heersten op het gebied van de landbouw en de huisvesting, die niet meer van deze tijd behoorden te zijn'.⁵⁰ Op het ministerie van Landbouw werd zelfs gesproken van 'Het wonder van Kerkhoven'.⁵¹

Kerkhoven en Rottevalle leverden het ministerie van Landbouw het eerste experimentele materiaal om de opzet van de voorlichting in de streekverbetering nader te doordenken. Tegelijkertijd was het voor de Wageningse

⁴⁸ *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*, 11.

⁴⁹ *Pilot villages and pilot areas in the Netherlands* (z.p. 1957).

⁵⁰ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtings Raad, 29^e vergadering 5 oktober 1956.

⁵¹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtings Raad, 29^e vergadering 5 oktober 1956.

onderzoekers de eerste praktijktoets van hun theorie over het moderne cultuurpatroon. Het experiment maakte duidelijk dat het inzicht in die patronen nog mager was. Er was voldoende reden om het fundamentele onderzoek krachtig ter hand te nemen, wat rond 1953 ook gebeurde. De RLVD ervoer dat beheersing van dit soort projecten mede afhankelijk was van de juiste keus van 'local leaders'. In de praktijk zou de dienst daarvoor veel meer moeten leunen op de boerenstandsorganisaties. Die stonden dicht bij de bevolking dan de voorlichtingsambtenaren. Op centraal niveau kon zij die aanspreken via de landelijke en provinciale voorlichtingsraden.

De aanloopfase naar de streekverbetering (1953-1956)

In juli 1954 zond H.T. Tjallema, directeur van de dienst Akker- en Weidebouw van het ministerie van Landbouw, de nota 'Voorlichtingsmethoden met betrekking tot moeilijke gebieden en groepen boeren' naar de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad.⁵² Hierin constateerde hij onder meer dat boeren in sommige gebieden te weinig openstonden voor voorlichting. Een goede bereikbaarheid was echter noodzakelijk om in deze regio's tot productieverbetering te komen. Boeren moesten bijvoorbeeld via verenigingen voor bedrijfsvoorlichting bij het werk van de RLVD betrokken worden. Tjallema pleitte ervoor bij verbeteringen in deze regio's integrale maatregelen te nemen. Als voorbeelden van zwakke plekken noemde hij onder andere: de mentaliteit van de boeren, het te lage productiepeil van de veestapel, de veevoeding, de kwaliteit van de bedrijfsgebouwen en het tekort of overschot aan arbeidskrachten. De veelheid aan thema's en de roep om een integrale benadering zouden na 1956 belangrijke elementen van het streekverbeteringsbeleid worden. Tjallema sprak in zijn nota over het opstellen van een streekverbeteringsplan, waarvan de ruilverkaveling een onderdeel moest zijn. Hij had hierbij vooral een vorm van nazorg bij de ruilverkaveling op het oog, zo blijkt uit een verwijzing naar een vergadering van de Overijsselse Landbouw Maatschappij (juni 1954), waarin het bestuur de behoefte aan nazorg nadrukkelijk aan de orde stelde: 'Steeds meer wordt het standpunt ingenomen dat de ondernemers in een te verkavelen gebied voorbereid moeten worden op de nieuwe, de komende omstandigheden. Door deze voorbereiding, deze voorzorg zal de min of meer sprongsgewijze overgang de bedrijfsgenoten niet zozeer verrassen. In deze richting van voorzorg, zorg en nazorg denkt men de beste hulp te kunnen bieden'.⁵³

Tjallema's nota werkte voor het eerst de gedachte van een streekverbeteringsprogramma systematisch uit. Weliswaar sprak hij in zijn stuk nog van 'moeilijke gebieden' in plaats van landbouwkundig achtergebleven gebieden,

⁵² CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 8^e vergadering 22 januari 1954.

⁵³ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 8^e vergadering 22 januari 1954.

maar dat was slechts een kwestie van naamgeving. Deze notitie vestigde de aandacht van de bestuurders definitief op de mogelijkheden van een streekverbeteringsprogramma. Tjallega koppelde zijn ideeën terug naar voorbeelden uit de praktijk. Bij de notitie waren drie stukken toegevoegd, namelijk over de premieregeling voor kleine boerenbedrijven, over het Franse experiment met de ‘villages témoins’ en over Nederlandse gebieden die steun ontvingen uit de Marshall-hulp gelden (Ablasserwaard-Vijfherenland, de komgronden en de Drentse madelanden). Merkwaardigerwijs ontbraken de voorbeelddorpen Kerkhoven en Rottevalle, maar aangenomen mag worden dat hij dit voldoende bekend veronderstelde. De leden van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad waren namelijk niet alleen door hun werk op de hoogte van dit experiment, maar ook doordat zij in mei 1954 na een bijeenkomst van de raad op excursie gingen in Kerkhoven.⁵⁴

De doelstellingen en resultaten van dit experiment zijn hiervoor uitvoerig belicht, maar nog niet de perceptie ervan in de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad. In mei 1955 stonden de resultaten van beide voorbeelddorpen op de agenda.⁵⁵ Hofstee, die deze bijeenkomst bijwoonde, lichtte het toen nog vertrouwelijke rapport over Kerkhoven en Rottevalle toe. Hij constateerde onder meer dat het belangrijk was om meer streeksgewijs dan dorpsgewijs verder te gaan: ‘Prof. Hofstee deelt mede, dat een voorbeelddorpsplan sterk leeft in het betreffende dorp en de agrarische gemeenschap als het ware een “psychologische shock” krijgt. Spreker wijst er met nadruk op, dat men om dit effect te bereiken een sociologische eenheid moet hebben, waarbij men zich niet door administratieve grenzen moet laten leiden en de streek zeker niet te groot mag nemen’.⁵⁶ Het rapport gaf niet veel aanleiding tot inhoudelijke discussie. De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad vergaderde hoofdzakelijk over de vraag of het rapport al gepubliceerd mocht worden. Zij besloot dat een samenvatting onder de aandacht van een breder publiek mocht worden gebracht. Later verscheen die zowel in een Nederlandstalige als in een Engelstalige versie.⁵⁷

Waar nu precies het definitieve besluit tot de instelling van een streekverbeteringsprogramma werd genomen, blijft onduidelijk. Vermoedelijk was het een ambtelijk initiatief dat de minister goedkeurde. Evident is wel, zoals hiervoor al betoogd, dat het jaarlijkse rapport van het LEI over de melkproductiekosten de aanleiding was.⁵⁸ Het Instituut maakte dit rapport om een richtlijn voor de garantieprijs te geven. Het berekende vooraf de kostprijs en

⁵⁴ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 11^e vergadering 5 mei 1954.

⁵⁵ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 17^e vergadering 20 mei 1955, ‘Notulen’.

⁵⁶ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 17^e vergadering 20 mei 1955, ‘Notulen’.

⁵⁷ *Van voorbeelddorp naar streekverbetering*.

⁵⁸ *De kostprijs van de melk op gemengde bedrijven op zandgrond november 1955 - november 1956*, 10; *De kostprijs van de melk op weidebedrijven november 1955 - november 1956*, 10.

stelde die later bij als alle prijsgegevens bekend waren (tabel 3.3). Anders dan bij de meeste landbouwproducten gold hier niet een landelijk gemiddelde als richtlijn voor de garantieprijs, maar de kostprijs op gemengde bedrijven op de zandgronden. Het verschil tussen de kostprijs in het weidegebied en op de zandgronden bleef permanent hoog, namelijk tussen de 10 en 15 procent. Met andere woorden: de boeren op de weidegronden profiteerden onevenredig veel en de staatskas was daarvan de dupe. Het ministerie vond dit op den duur onacceptabel en het greep het rapport dan ook aan om de verbetering van de productievoorwaarden door voorlichting op de gemengde zandgrondbedrijven aan de orde te stellen. Dat resulteerde dus in het streekverbeteringsprogramma.

Tabel 3.3 De kostprijs per 100 kilogram melk met 3,7 procent vet in guldens op weidebedrijven en gemengde bedrijven in Nederland, 1950-1956

	Weidebedrijven		Gemengde bedrijven	
	Vooraf berekende kostprijs	Achteraf vastgestelde kostprijs	Vooraf berekende kostprijs	Achteraf vastgestelde kostprijs
1950/51	15,60	16,90	17,30	18,70
1951/52	17,60	17,00	19,70	21,00
1952/53	18,30	18,00	20,90	20,60
1953/54	18,70	17,80	20,90	21,30
1954/55	20,80	23,30	24,80	26,50
1955/56	21,70	.	24,90	.

Bron: *De kostprijs van de melk op gemengde bedrijven op zandgrond november 1955 - november 1956* ('s-Gravenhage z.j.) en *De kostprijs van de melk op weidebedrijven november 1955 - november 1956* ('s-Gravenhage z.j.).

De minister droeg aan de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad vrij snel de selectie van de gebieden op, dat wil zeggen dat deze voordrachten mocht doen aan de minister van Landbouw. Aanvankelijk luidde de opdracht zeven-tien gebieden aan te wijzen die voor streekverbetering in aanmerking kwamen.⁵⁹ Aangezien het vraagstuk van de melkkosten daarbij een belangrijke rol speelde, was de keus gericht op de zandgronden, de rivierkleigebieden en enkele weidegebieden. Maar de raad keek ook naar andere aspecten: bestond er een vooronderzoek van het LEI, was er een ruilverkaveling gaande, waren er rationalisatiebedrijven in het gebied? Onduidelijk is echter hoe zwaar elk criterium heeft meegewogen. Evident is wel dat een gebied als 'Drie Gemeenten' geselecteerd werd omdat het voorbeeldorp Rottevalle hierin lag. Andere gebieden, zoals de Alblasserwaard, de komgronden in het rivierenge-

⁵⁹ CAS, Archief LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 20^e vergadering 28 oktober 1955, 'Notulen'.

bied en de Drentse madelanden, kwamen op de lijst niet voor, omdat ze al gelden ontvingen via de Marshallhulp. Alvorens een definitieve lijst werd samengesteld, moesten de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraden zich over de voordracht beraden. Op hun instigatie breidde de landelijke raad de lijst uit tot negentien gebieden, hoewel tevoren was bepaald dat aan het aantal van zeventien niet getornd mocht worden.⁶⁰ De raad voerde het Limburgse Neer af en voegde het Noord-Brabantse 'Hoeven' en het Utrechtse 'Lopikerwaard' toe. Bovendien hield de raad een plaats open voor een West-Drentse streek. 'Spier-Wijster' werd hiervoor later aangewezen.⁶¹ De uitbreiding van het aantal streekverbeteringen en de verandering in keus van gebieden toonde aan dat de regionale 'macht' niet onderschat moest worden.

De negentien voorgestelde gebieden waren uiteindelijk 'Ameland', 'Drie Gemeenten', 'Zuidelijk Westerkwartier', 'Sleen-Erm-Diphooorn', 'Haaren', 'Somerens-Lierop', 'Vorstenbosch', 'Land van Gulpen', 'Bergen', 'Hoeven', 'Nieuwleusen', 'Spier-Wijster', 'Rhenen', 'Lopikerwaard', 'Haarle', 'Slagharen-Schuinesloot', 'Rossumer- en Zoekerveld', 'Beltrum' en 'Noordwest-Veluwe'. In circa de helft hiervan vond een (gedeeltelijke) ruilverkaveling plaats. In sommige gebieden was men weliswaar van plan een ruilverkaveling aan te vragen, maar was de fase van uitvoering nog lang niet in zicht. Twee streken ('Bergen' en 'Slagharen') lagen in industrialiserende ontwikkelingsgebieden. Slechts in vijf gevallen kon men de keus laten steunen op een door het LEI uitgevoerd streekonderzoek. Maar in vrijwel alle gekozen gebieden waren rationalisatiekernen – een speciaal voorlichtingsprogramma van het ministerie van Landbouw – aanwezig. De RLVD kreeg dus te maken met gebieden waar de dienst al een voet aan de grond had.

Tegelijkertijd met de aanwijzing van de eerste streekverbeteringsgebieden maakte de landelijke raad een notitie die de keus van nieuwe streekverbeteringsgebieden door de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad aan criteria moest binden.⁶² Deze criteria waren dus niet van toepassing op de eerste negentien geselecteerde gebieden. De samenstellers van de notitie gaven daarbij aan de hoogte van de melkproductiekosten prioriteit. Daarbij bleef het echter niet. Volgens de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad moest bij het beoordelen van de streekverbeteringsplannen rekening worden gehouden met verschillende punten. In de eerste plaats diende er een overzicht te komen van de achterstandgebieden. Een dergelijk overzicht ontbrak nog, zodat in 1956 was begonnen met het aanwijzen van proefgebieden. In de toekomst was het echter zaak om rekening te houden met deze lijst. In de tweede plaats was

⁶⁰ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 20^e vergadering 28 oktober 1955, 'Notulen'.

⁶¹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 21^e vergadering 25 november 1955, 'Notulen'.

⁶² CAS, LNV, Rijkslandbouwconsulentschap (RLC) te Tiel, doos 3 dossier Streekverbetering, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over de opzet en de uitvoering van de streekverbeteringsplannen 1956'.

het noodzakelijk aan de hand van specifiek onderzoek naar productieomstandigheden, productietechnieken en sociale structuur, een verbeteringsplan op te stellen. Een dergelijk plan moest cultuurtechnische en andere maatregelen omvatten. Ook diende een voorlichtingsprogramma gemaakt te worden voor het productieplan, de bedrijfsvoering, de arbeidsrationalisatie en de financiering, terwijl tevens aandacht kon worden besteed aan de mogelijkheden van agrarisch-sociale voorlichting en landbouwhuishoudkundige voorlichting. De richtlijnen benadrukten dat de lokale bevolking bij de organisatie betrokken moest worden. Daarbij ging het om vertegenwoordigers van de landbouworganisaties. Boeren zaten dus nooit op persoonlijke titel in de commissies. Elders in de instructie sprak de raad zelfs expliciet van plaatselijke leiders en leidsters die het beroepspersoneel na een opleiding konden ondersteunen in hun werkzaamheden. Aangezien de streekverbetering enige jaren zou duren, meende de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad dat 'de zelfwerkzaamheid van de bevolking in enkele jaren tijd voldoende gestimuleerd kan worden', zoodat zij daarna op eigen kracht verder kon.⁶³

De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad constateerde in de instructie dat het streekverbeteringsplan zich diende te beperken tot landbouwvraagstukken. Op andere terreinen konden weliswaar suggesties worden gedaan, maar dan moest via de provinciale landbouwvoorlichtingsraden contact worden gezocht met andere organisaties. Het streekverbeteringsplan mocht niet-agrarische zaken wel noemen, maar niet in de uitvoering opnemen: 'Ten aanzien van de sociale structuur en het huishouden kan men eveneens bepaalde wenselijkheden en mogelijkheden naar voren brengen op basis van een voorafgaande analyse, waarmee de organisaties, die zelf over de uitvoering van de voorlichting op dit gebied moeten kunnen beslissen, rekening kunnen houden'.⁶⁴ Blijkbaar wilde de raad dit gedeelte van de invulling van de voorlichting overlaten aan de verzuilde standsorganisaties. De raad noemde verschillende punten voor het plan. Daaronder bijvoorbeeld arbeidsefficiëncy en speciale aandacht voor kleine bedrijven. Bovendien maande de raad te letten op de mogelijkheden van het tijdig afvloeien van overtollige arbeidskrachten door beroepskeuze- en emigratievoorlichting. Boeren moesten ook de veevoeding, na arbeid de grootste kostenpost op de bedrijven, rationaliseren. Andere aandachtspunten in een plan konden zijn: productiecontrole, kunstmatige inseminatie, effectieve dierenziektebestrijding, hygiënische melkwinning op de boerderij, selectie van pluimvee, de productie van schone eieren en cultuurtechnische maatregelen.

De raad besteedde in de instructie uitgebreid aandacht aan de werkwijze

⁶³ CAS, LNV, RLC te Tiel, doos 3 dossier Streekverbetering, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over de opzet en de uitvoering van de streekverbeteringsplannen 1956'.

⁶⁴ CAS, LNV, RLC te Tiel, doos 3 dossier Streekverbetering, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over de opzet en de uitvoering van de streekverbeteringsplannen 1956'.

in de streekverbetering: 'Wanneer de doeleinden nader zijn omschreven en akkoord bevonden, dient men te overwegen hoe deze daadwerkelijk bereikt kunnen worden. In het algemeen kan gesteld worden, dat een samenspel tot stand zal moeten komen tussen de uitvoering van cultuurtechnische maatregelen en de bedrijfsvoorlichting, terwijl tevens de mogelijkheid om deze activiteiten te ondersteunen met agrarisch-sociale en landbouwhuishoudkundige voorlichting bijzondere aandacht behoeft. Het is gewenst dat men zich op een goede onderlinge afstemming van alle activiteiten bezint'. De instructie beval individuele voorlichting, groepsvoorlichting, films, demonstraties, lantaarnplaatjes, filmstroken, regionale vlugschriften en inzetten van de lokale pers aan als voorlichtingsmethoden. Scholingscursussen moesten de vakbekwaamheid van voorlichters verbeteren. De agrarisch-sociale voorlichting door de organisaties moest 'vooral gericht worden op de in het gebied voorkomende urgente maatschappelijke problemen die aan de hand van het ingestelde onderzoek naar voren komen en een remmende invloed uitoefenen op de produktiviteit'. De raad stelde de agrarisch-sociale voorlichting duidelijk in dienst van de productiviteitsverbetering. Bij grote gebieden kon het gewenst zijn om eerste een lokale kern intensief te bewerken en voor het overige gebied voorlopig algemene en groepsmethodieken te volgen: 'Een groepsgewijze aanpak, als in de kernen van rationalisatiebedrijven en de voorbeelddorpen, als met name in Kerkhoven beproefd, houden in deze een aanwijzing in'.⁶⁵



De lokale organisatie van ruilverkavelingen en streekverbeteringen gebeurde vanuit buurtcentra of speciaal aangewezen gebouwen. Links het kantoor van de streekverbetering 'Zuidelijk Westerkwartier', rechts van de streekverbetering 'Haarle'.

De Provinciale Voorlichtingsraden gaven aan de instructies van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad soms een eigen interpretatie. Zo stelde de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad Drenthe in 1956 dat de voorbereidings-

⁶⁵ CAS, LNV, RLC te Tiel, doos 3 dossier Streekverbetering, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over de opzet en de uitvoering van de streekverbeteringsplannen 1956'.

periode voor de daadwerkelijke streekverbetering ten minste één jaar moest bedragen. Daarna moest minimaal 50 procent van de boeren in de streek het plan, dat minimaal drie en hooguit vijf jaar mocht beslaan, steunen.⁶⁶ Dat laatste hield mede verband met de fasering die al snel in de streekverbetering werd aangebracht. Daarbij onderscheidde de voorlichters een voorbereidingsperiode of aanloopfase, een hoofdperiode en een 'nazorg'-periode.

Ook op andere wijze gaven de provincies hun eigen wensen te kennen. Zo liet de rijkslandbouwconsulent van Gelderland, J. Achterstraat, weten dat hij voor bedrijven beneden de 5 hectare geen toekomst meer zag. De streekverbetering moest zich met andere woorden niet op de zeer kleine bedrijven richten.⁶⁷ En ook de standsorganisaties mengden zich op lokaal niveau in de discussies. De NCB bijvoorbeeld, die net een bedrijfseconoom had aangesteld om het bijhouden van bedrijfsboekhoudingen onder boeren te bevorderen, wilde deze boekhoudingen onderdeel maken van de streekverbeteringsplannen, dit tot ongenoegen van de Noord-Brabantse rijkslandbouwconsulent A.H. Crijns.⁶⁸ Hoewel de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad de instantie was die de minister van Landbouw direct adviseerde, moest zij terdege rekening houden met de provinciale raden.

De eerste streekverbeteringsfase (1956-1963)

De eerste streekverbeteringsfase startte dus met de aanwijzing van de hiervoor genoemde negentien gebieden. De keuze daarvan gebeurde ad hoc. In de periode 1956 tot 1963 besteedde de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad veel tijd en werk aan de uitwerking van de doelstellingen van het streekverbeteringsbeleid, de selectiecriteria voor de streekverbeteringsgebieden en de regels voor de uitvoering. Zij liet zich daarbij regelmatig adviseren door individuele deskundigen of door betrokken instellingen, onder ander de Commissie Welzijn ten Plattelande en het LEI. Voor de ontwikkeling van het landelijke beleid zijn deze werkzaamheden cruciaal geweest. Bovendien maken ze duidelijk op welke punten de ideeën van de Wageningse sociologen en de Haagse politiek convergeerden.

In maart 1958 publiceerde het LEI de herziene versie van het rapport *Landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland. Een survey*.⁶⁹ Daarin gaf het een overzicht van streken die in aanmerking kwamen voor versterkte overheidsaandacht. Het Instituut ontwikkelde een model aan de hand waarvan de

⁶⁶ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 29^e vergadering 5 oktober 1956, 'Algemene richtlijnen ter voorbereiding van de streekverbetering in de provincie/ door Th.J. Tienstra'.

⁶⁷ CAS, Archief LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 23^e vergadering 23 april 1956, 'Brief RCL Gelderland aan Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad (17 februari 1956)'.

⁶⁸ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 23^e vergadering 23 april 1956, 'Brief RCL Brabant aan Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad (24 januari 1956)'.

⁶⁹ *De landbouwkundig achtergebleven gebieden*.

relatieve achterstand van een gemeente in haar regio kon worden gemeten. Het ging dus niet zozeer om een vergelijking tussen een gemeente in bijvoorbeeld Zuid-Limburg en een in Friesland, maar om welvaartsverschillen binnen regio's. De gedachte hierachter was simpel. Een Friese boer voelde zich achtergesteld als in de aanpalende gemeente het welvaartsniveau hoger was, ook al verdiende hijzelf vele malen meer dan bijvoorbeeld een keuterboer in Zuid-Limburg. Diezelfde gedachtegang is herkenbaar bij de keuze van streekverbeteringsgebieden. Het kiezen van gebieden in verschillende provincies zou een uitstralingseffect hebben op nabij gelegen gebieden. Het zou veel effectiever zijn dan wanneer in een keer een hele provincie 'verbeterd' moest worden.

Het LEI deed zijn metingen naar de relatieve achterstand van landbouwgebieden per gemeente. In totaal onderzocht het zeventien punten (kengetallen), verdeeld over de drie hoofdgroepen bedrijfsvoering, ruimtelijke productieomstandigheden en sociale omstandigheden. De criteria waren toegesneden op het gemengde bedrijf, met een duidelijk accent op de veehouderij. Voor bepaalde akkerbouwgebieden (zeekleigebieden en veenkoloniale gebieden) ontbrak het de onderzoekscommissie zelfs aan bruikbare gegevens over de bedrijfsvoering. Hier had het oordeel van de lokale landbouwconsulent dan ook vaak een beslissende invloed op de classificatie. In andere gebieden schakelde het instituut de regionale landbouwconsulenten in om de statistisch gegevens te toetsen en de daaruit getrokken conclusies zonodig bij te stellen.

De samenstellers van het rapport lichtten de keuze van criteria slechts summier toe. Uitgangspunt was: 'Aan de keuze van de kengetallen ligt de gedachte ten grondslag, dat de bedrijfsresultaten afhankelijk zijn van het niveau van de bedrijfsvoering, hetwelk op zijn beurt weer in hoge mate wordt beïnvloed door de produktie-omstandigheden. De kengetallen over de bedrijfsvoering en de produktie-omstandigheden vormen in deze gedachten-gang dus een indicatie voor het welvaartsniveau'.⁷⁰ De bedrijfsvoering was onderverdeeld in negen kengetallen. De eerste drie hadden betrekking op de veebezetting (melkvee, varkens en kippen) op een bedrijf, die de onderzoekers relateerden aan het percentage gemaaid hooiland. Immers, een lage melkveebezetting ging gepaard met extensief graslandgebruik en duidde op een relatieve achterstand. De daaropvolgende drie kengetallen maten de modernisering aan de hand van de gehanteerde werkmethoden. Wie bijvoorbeeld het hooi nog ruiterte – het in schoven opzetten van het gewas – was ouderwets, terwijl het gebruik van een silo voor modernisering stond. Het zevende kengetal representeerde de graad van mechanisatie (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een aardappelrooimachine), het achtste het gecontroleerde percentage melkvee. Dit laatste gaf een behoorlijke indicatie van het streven

⁷⁰ *Meenjarenplan voor nultverkeveling*, 6.

naar een goed product, omdat de boer zich moest aansluiten bij een melk-controlevereniging. In het negende kengetal stond het arbeidseffect centraal. Gemeten werd het aantal standaarduren per volwaardige arbeidskracht, een statistisch model dat de afzonderlijke werkzaamheden op het bedrijf standaardiseerde tot een meetbaar geheel.⁷¹ Hoog was gunstig, laag duidde op een relatieve achterstand. De onderzoekscommissie liet deze factor zwaarder meetellen dan de andere acht.⁷²

De categorie ruimtelijke productieomstandigheden had betrekking op de grootte van de bedrijven en de verkavelingstoestand. Bij het eerste waren de onderzoekers vooral geïnteresseerd in het aantal bedrijven van minder dan 5 hectare, omdat deze nauwelijks in een behoorlijk inkomen konden voorzien. Het tweede was een combinatie van kavelgrootte en aantal kavels per bedrijf. Uitdrukkelijk stelde de commissie vast dat hiermee geen enkele uitspraak was gedaan over de cultuurtechnische kant van de zaak. Over ontsluiting, water-beheersing en dergelijke had ze geen gegevens. De commissie-Hellinga, die een soortgelijke prioriteitenlijst voor de ruilverkaveling samenstelde, moest daarover uitkomst geven. Dit rapport van de Centrale Cultuurtechnische Commissie verscheen in september 1958 onder de titel *Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland*. Daarin werd onomwonden vastgesteld dat het aantal boeren moest verminderen om een gezonde agrarische economie te kunnen garanderen.⁷³ Ruilverkaveling moest leiden tot efficiëntere bedrijfsvoering en grote bedrijven. De commissie-Hellinga ontwikkelde drie scenario's waarvan uiteindelijk de versie die voorzag in herverkaveling van 440.000 hectare tussen 1960 en 1970 als norm werd gebruikt in de discussies over de streekverbetering.

Ook in de categorie 'sociale omstandigheden' onderscheidde de commissie vier kengetallen, waarbij ze als motto hanteerde: 'een talrijke boerenstand en een welvarende boerenstand zijn in ons land onverenigbaar'. Ze mat de vergrijzing – die modernisering verhinderde – landbouwonderwijs, graad van organisatie en het aantal meewerkende zoons van 25 jaar en ouder die als bedrijfsopvolgers werden gezien. De meeste zoons besloten namelijk, volgens cijfers gebaseerd op de Landbouwtelling van 1955, tussen hun 25e en 32e jaar om boer te worden. De organisatiegraad mat de commissie aan de hand van bezoeken van de vergaderingen van de standsorganisaties. Het aantal leden gerelateerd aan het aantal bezoekers van vergaderingen leverde een zogenaamde activiteitenindex op. Overigens moet men dit toch enigszins relativeren, want vergaderingen van andere dan standsorganisaties waren in dit cijfer niet inbegrepen. Wel sloot een dergelijke onderzoeksmethode aan op die van

⁷¹ Zie ook hoofdstuk 5, paragraaf 'productie-eenheden'.

⁷² Zie voor kengetallen bijlage F.

⁷³ *Meerjarenplan voor ruilverkaveling*, 2-3.

de Wageningse School. Ook daar stelden de onderzoekers dat een hoge organisatiegraad wees op de aanwezigheid van relatief moderne boeren.

De commissie benadrukte in haar rapport dat ze slechts een volgorde van urgentie wilde vaststellen. Over de oorzaken van het achterblijven had en gaf ze geen enkele aanwijzing of verklaring. Dit laatste was deels inherent aan de keus van kengetallen. Deze kengetallen stelden *een volgorde* samen van achterstandgebieden op grond van vooraf vastgestelde criteria. Ze maten niet de werkelijke achterstand, die bijvoorbeeld ook door andere factoren veroorzaakt kon worden. De tabellen kunnen daarom op twee manieren worden beoordeeld. In de eerste plaats kunnen de criteria en waarderingsmethode kunnen nader geanalyseerd worden. Waarom koos de commissie voor deze en niet voor andere criteria? In de tweede plaats is het mogelijk de homogeniteit van verschillende regio's te bekijken door de standaarddeviatie en variatiecoëfficiënt te bepalen.

Aan de criteria valt natuurlijk onmiddellijk op dat de commissie nergens de inkomenspositie van de boeren calculeerde. Het ontbrak haar naar eigen zeggen aan betrouwbare gegevens, niet in de laatste plaats omdat ze het inkomen zou moeten bepalen van een reeks van jaren om fluctuaties in de rentabiliteit van de verschillende productierichtingen (akkerbouw, veehouderij enzovoort) te kunnen verdisconteren. In de tweede plaats waren de criteria sterk gerelateerd aan het gemengde bedrijf. Zeven criteria van de bedrijfsvoering veronderstelden dat er sprake was van een veestapel op het bedrijf. Geen wonder dus dat de commissie voor de zeekeleigebieden en veenkoloniale streken, waar de akkerbouw dominant was, geen meetresultaten kon presenteren. Ook de afzonderlijke criteria kunnen bekritiseerd worden. Zo beoordeelde de commissie het lidmaatschap van een standsorganisatie positief, dat van allerlei andere organisaties – die lokaal soms belangrijker waren – liet ze echter buiten beschouwing. Ook de positie van de boerin verdisconteerde ze nergens. Bij de verkavelingscriteria hield ze geen rekening met de kleine tuinbouwers. Trouwens, typische tuinbouwgebieden als de zuidelijke Duinstreek, Geestmerambacht en Drechterland kwamen helemaal niet in de tellingen voor.

De kengetallen gaven een idee van de homogeniteit van een landbouwregio. Een vergelijking van de standaarddeviatie (en ter controle van de variatiecoëfficiënten) leert dat die eenvormigheid nogal verschilde. In wezen gaf de commissie een beeld van de achterstand zoals zij die zag. Doordat zij zich baseerde op statistische gegevens wekte ze de suggestie een reële lijst samen te stellen, maar die is nooit meer dan een waardering van de werkelijkheid geweest. Bovendien gaf zij aan de verschillende streken zogenaamde gewogen gemiddelde waarderingscijfers, zonder te verantwoorden hoe die weging had plaatsgevonden. Hoewel er statistisch nogal wat viel aan te merken op het

rapport van het LEI, betekende dit niet dat het een onbetrouwbaar rapport was. De regionale landbouwconsulenten controleerden namelijk de resultaten. De commissie vroeg aan hen voor de verschillende gemeenten een waardering te geven van de bedrijfsvoering, de bedrijfsgrootte, de verkaveling en ontsluiting, de waterbeheersing en de instelling van de bevolking. Deze lijst werd gebruikt om de statistische resultaten te verifiëren en zonodig te corrigeren.⁷⁴

Tabel 3.4 Waardering van de relatieve achterstand in verschillende landbouwgebieden volgens het rapport De landbouwkundig achtergebleven gebieden, 1957

	Aantal gebie- den	Laagste waar- dering (1-10)	Hoogste waar- dering (1-10)	Standaard- deviatie
Zeekleigebieden	24	4,13	9,75	1,39
Rivierkleigebieden	10	3,43	6,13	0,89
Weidestrecken	21	4,63	7,81	0,93
Zandgronden	22	4,00	6,32	0,62
Veenkoloniën	3	6,75	8,50	0,92

De waardering geeft het gewogen gemiddelde van de kengetallen weer. Hoe hoger de standaarddeviatie, hoe minder homogeen de landbouwstructuur.

Bron: *De landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland. Een survey* ('s-Gravenhage 1958), 93-95.

Bij het analyseren van de kengetallen vallen verschillende zaken op. In de eerste plaats was de variatie in de zeekleigebieden het hoogst (tabel 3.4). De standaarddeviatie was op de zandgronden het laagst, namelijk 0,62.

Tabel 3.5 Waardering van de achterstand bij bedrijfsvoering, ruimtelijke omstandigheden en sociale omstandigheden op grond van het rapport over de landbouwkundig achtergebleven gebieden, 1957

	Bedrijfsvoering		Ruimtelijke pro- ductieomstandig- heden		Sociale omstandig- heden	
	Gem. waarde- ring	Stan- daardde- viatie	Gem. waarde- ring	Stan- daardde- viatie	Gem. waarde- ring	Standaard- deviatie
Zeekleigebieden	-	-	6,75	1,85	5,50	1,30
Rivierkleigebieden	4,14	0,69	3,50	1,76	5,00	0,70
Weidestrecken	7,28	1,02	7,25	1,85	6,00	0,56
Zandgronden	5,31	0,57	4,25	1,18	5,75	0,92
Veenkoloniën	-	-	7,00	1,38	7,50	0,66

De gemiddelde waardering is samengesteld op grond van de kengetallen.

Bron: *De landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland. Een survey* ('s-Gravenhage 1958), 93-95.

⁷⁴ *De landbouwkundig achtergebleven gebieden*, 11-12.

Dit betekent dat hier een relatief homogene achterstandsstructuur bestond. In de andere gebieden lag de standaarddeviatie tussen die van de zandgronden en zeekleigebieden, hoewel dit getal bij de Veenkoloniën vertekend is, omdat het hier slechts drie streken betrof. Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant bleken de meest homogene achterstandssituatie te hebben, de provincies dus die vrijwel geheel uit zand-en komgronden bestonden. Voor de afzonderlijke kengetallen blijkt de standaarddeviatie voor de ruimtelijke omstandigheden alom hoog (tabel 3.5 en 3.6). Met andere woorden: ruilverkavelings- en waterschapsbeheersingsprojecten waren overal noodzakelijk.

Bij de waardering van de achterstand binnen de provincies springen er in Groningen drie gebieden uit. De toestand op de zandgronden Zuidelijk Westerkwartier, Westerwolde en Gorecht waardeerde de commissie beduidend slechter dan elders in de provincie. Zij tekende hierbij aan: 'De grote verschillen in structuur tussen de onderscheidene delen van de provincie geven aanleiding tot belangrijke verschillen in welvaartspeil'.⁷⁵

Tabel 3.6 Waardering van de provinciale achterstand volgens het rapport over de landbouwkundig achtergebleven gebieden, 1957

	Gemiddelde waardering per gemeente	Standaarddeviatie	Aantal gemeenten
Groningen	7,79	0,94	57
Friesland	6,55	1,02	44
Drenthe	5,57	0,90	34
Overijssel	4,90	1,00	72
Gelderland	4,51	0,87	93
Utrecht	6,68	0,89	65
Noord-Holland	6,58	1,01	83
Zuid-Holland	6,18	1,11	156
Zeeland	5,64	1,16	101
Noord-Brabant	5,26	0,82	142
Limburg	4,11	0,87	112

Bron: *De landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland. Een survey* ('s-Gravenhage 1958).

In Friesland werden De Wouden, een tweetal gemeenten in de veenweidestreek (Haskerland en Gaasterland) en vooral de Friese eilanden (uitgezonderd Schiermonnikoog) als minder beoordeeld. In Drenthe vielen vooral de Noordelijke randgemeenten (kop van Drenthe) op. Hier was de waardering van de commissie zelfs slechter dan op de centrale zandgronden. Opvallend was dat de toestand in de esdorpen, waar de oude landbouwstructuur nog dominant was, gemiddeld slechter was dan op de later in cultuur gebrachte

⁷⁵ *De landbouwkundig achtergebleven gebieden*, 13.

gronden. In Drenthe sprongen de veenkoloniale gebieden er nog positief ert, maar Overijssel werd over de gehele linie matig beoordeeld. De kop van Overijssel was volgens de commissie voor een groot gedeelte probleemgebied. In het zandgedeelte, dat toch al slecht werd beoordeeld, bestonden extreme probleemgebieden. De commissie noemde Rijssen, Wierden, Holten, Markelo en Hellendoorn. Gelderland beoordeelde zij nog slechter, wat veroorzaakt werd door de lage waardering van de komgrondengebieden.

In Utrecht en Noord-Holland lag de gemiddelde waardering hoger dan elders. Slechts het Gooiland viel op door een laag cijfer. In Zuid-Holland werden de eilanden Voorne-Putten en Goeree-Overflakkee laag gewaardeerd. Heel Zeeland scoorde relatief laag, in het bijzonder Tholen-St. Philipsland en de Zak van Zuid-Beveland. Voor Noord-Brabant gold hetzelfde als voor Gelderland: de lage scores werden ook hier vooral veroorzaakt door de gebieden met komgronden. In Limburg ten slotte scoorde het zuidelijk deel van de provincie lager dan het – door de commissie al evenmin hoog gewaardeerde – noordelijk gedeelte.

De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad besprak het verslag op 28 juni 1957.⁷⁶ Het rapport werd verdedigd door Rijnveld, die samen met Maris over het kleine-boerenvraagstuk had geschreven. De leden van de raad richtten hun kritiek hoofdzakelijk op twee punten, namelijk de subjectieve inbreng van de rijkslandbouwconsulentschappen (die hadden hun eigen belangen) en de onmogelijkheid om een vergelijking te maken op landelijk niveau. Toch besloot de raad een eindversie te maken van het rapport. In de latere discussies heeft het rapport geen nadrukkelijke rol gespeeld. Zijn waarde ligt achteraf gezien in het feit dat het een eerste poging was om de achterstandsgebieden in kaart te brengen. Daarbij hanteerden de onderzoekers een ‘eenvoudige’ methode, waarin zij aan de hand van enkele direct waarneembare factoren de achterstand van een gebied bepaalden. Van een mentaliteitsonderzoek was geen sprake.

Alle mooie richtlijnen en criteria ten spijt had de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad ook te maken met de praktische uitvoerbaarheid. In 1956 was er ‘slechts’ drie miljoen gulden beschikbaar voor de streekverbetering. Het ministerie van Landbouw stelde de keuze van gebieden daarom aanvankelijk uit, omdat Mansholt hoopte gedurende de formatieonderhandelingen van het nieuw te vormen kabinet meer geld in de wacht te kunnen slepen.⁷⁷ In 1957 was er aanvankelijk amper genoeg geld voor de start van vijf nieuwe streekverbeteringsplannen, terwijl er twintig aanvragen ter beoordeling lagen. Vooral de staf die de huishoudelijke voorlichting moest verzorgen, dreigde bij aanvaarding van alle aanvragen overbelast te raken. De directie ‘Akker- en

⁷⁶ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 37^e vergadering 28 juni 1957, ‘Notulen’.

⁷⁷ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 28^e vergadering 7 september 1956, ‘Notulen’.

Weidebouw' van het ministerie van Landbouw stelde daarom voor ruilverkavelingsgebieden voorrang te verlenen. Bovendien moest bekeken worden of het gebied rijp was voor streekverbetering, of er animo was onder de bevolking, of de RLVD voldoende was ingeburgerd in het gebied, of er sociaal-economische vooronderzoeken waren verricht en of de rijkslandbouwconsulenten het extra werk aankonden.⁷⁸

De directie 'Akker en Weidebouw' stelde zelf voor om het Land van Heusden en Altena, Haarsteeg, Leende, Eede (Zeeland) en de zanddorpen van de gemeente Anloo te selecteren. De redenen waren divers. In Leende bijvoorbeeld had de RLVD vaste voet aan de grond gekregen door er een kern van rationalisatiebedrijven te vormen. Anderen, Eext en Gasteren genoten de voorkeur omdat de Amerikaanse hoogleraar J. Keur en diens vrouw D. Keur een studie van het gebied hadden gemaakt. Zij verrichtten in de periode september 1951 tot juni 1952 een participierend onderzoek ('participant-observation') in het zanddorp Anderen. Het verslag van dat onderzoek verscheen in 1955 onder de titel *The Deeply Rooted, a study of a Drents Community in the Netherlands*, uitgegeven door de American Ethnological Society. De auteurs wilden beschrijven hoe de culturele omgeving van Anderen mede bepaald was door de natuurlijke omgeving. Dit was kortom een genuanceerde variant van een verouderde deterministisch geografische opvatting. Zij schilderden Anderen als een relatief geïsoleerd Drents zanddorp: 'the people of Anderen are little concerned with the national government, except through the symbol of the Queen'.⁷⁹ De arme zandgronden en de afzondering van de rest van Nederland veroorzaakten volgens de Amerikaanse onderzoekers een autarkische dorps economie en een politieke autonomie. Bovendien leidden ze tot een hechte, egalitaire gemeenschap. Het economische isolement was weliswaar verdwenen, maar op cultureel terrein was de afzondering van de buitenwereld nog steeds groot: 'The farmer is still psychologically geared to isolation; and the successful functioning of the several co-operatives, the emphasis on equal chances for all, as in the lotteries, on equal treatment for all children, as the St. Nicolaas feast and on the annual school trip, and the great uniformity in household accoutrements, food and clothing, all point to the continued interest in the concept of co-operative communalism that for so long prevailed in the old es villages'.⁸⁰

De Amerikaanse onderzoekers onderhielden contacten met de Groningse cultuursocioloog P.J. Bouman, maar niet, of in elk geval minder, met Hofstee. Wel lieten zij zich adviseren door Willinge Prins-Visser. Het boek van de Keurs is interessant, omdat het een andere invalshoek had dan de toen

⁷⁸ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 32^e vergadering 25 januari 1957, 'Nieuwe Streekverbeteringsplannen / door AW'.

⁷⁹ Keur, *The deeply rooted: a study of a Drents community in the Netherlands*, 170.

⁸⁰ Keur, *The deeply rooted*, 171.

gangbare sociografische studies. Van een kwantitatieve benadering was nauwelijks sprake. In wezen was het boek een poging om Hofstees traditionele boerengemeenschap te beschrijven, zonder een verwijzing naar haar moderne tegenhanger. Integendeel, beide Amerikanen schreven over de traditionele cultuur in Anderen: 'While bending to the winds and storms of both minor and cataclysmic changes in nature and culture, it has, so the authors believe, the hardihood to survive for long years to come'.⁸¹ Overigens heeft Anderen de status van streekverbetering nooit verworven, hoewel het dus volgens het boek van de Keurs een hoogst traditioneel dorp was.

In september 1957 volgden richtlijnen voor de keus van streekverbeteringsgebieden die de regels uit 1955 vervingen.⁸² De nieuwe instructies waren geënt op de ontwikkelde praktijk. Voorop stond dat ruilverkavelingsgebieden de voorkeur genoten bij aanwijzing van nieuwe streekverbeteringen. In deze gebieden deed de overheid immers hoge investeringen in cultuurtechnische werken en streekverbetering kon het rendement van de ruilverkaveling verhogen. Gebieden waar geen ruilverkaveling plaatsvond, sloot de Landbouwwoorlichtingsraad niet uit. Hier stelde de raad de keus afhankelijk van de 'mentale gesteldheid van de bevolking'. Met andere woorden: gebieden met een grote sociale achterstand behoorden ook tot de doelgroep. In deze gebieden kon door streekverbetering de achterstand enigszins worden ingelopen en was het streekverbeteringsproject bovendien te beschouwen als een mogelijke voorbereiding op een aanstaande ruilverkaveling.

De streekverbetering 'Elim-Hollandscheveld' (gemeente Hoogeveen) was een treffend voorbeeld van hoe de RLVD probeerde de geesten rijp te maken voor een ruilverkaveling. Het ministerie koos dit gebied in 1957 uit als streekverbetering, hoewel vóór 1960 niet gestart kon worden met een ruilverkaveling. De bevolking moest echter 'gereed worden gemaakt voor komende structuurwijziging'.⁸³ Hofstees afdeling aan de Landbouwhogeschool te Wageningen had in de persoon van Wichers een zeer uitgebreid sociografisch onderzoek in Elim-Hollandscheveld gedaan, dat in 1959 werd gepubliceerd.⁸⁴ Wichers nam daarin een lijst op met tachtig conclusies over bevolking, cultuurpatroon, arbeid, godsdienst, politiek enzovoort. Samengevat stelde hij dat in het gebied vanuit een historisch gegroeid isolement een eigen cultuurpatroon was ontstaan, dat volstrekt uit de tijd was. Armoede had de waarden en normen sterk bepaald. Zo streefden arbeiders ernaar een eigen bedrijf te beginnen, waardoor er vele kleine bedrijfjes in het gebied waren

⁸¹ Keur, *The deeply rooted*, 171.

⁸² CAS, LNV, Landelijke Landbouwwoorlichtingsraad, 39^e vergadering 25 september 1957, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwwoorlichtingsraden over streekverbeteringsplannen'.

⁸³ CAS, LNV, Landelijke Landbouwwoorlichtingsraad, 66^e vergadering 25 november 1960, 'Brief Th.J. Tienstra aan secretaris van Landelijke landbouwwoorlichtingsraad 10 november 1960.'

⁸⁴ Wichers, *Leven en werken*.

ontstaan. In Elim bedroeg de gemiddelde bedrijfsgrootte 2,59 hectare en in Hollandscheveld 4,50 hectare! De bedrijven waren oorspronkelijk bedoeld als nevenwerkzaamheid: 'Een bedrijfseconomische doordenking is daardoor niet ten volle aanwezig, terwijl men beperkt blijft in zijn initiatieven'.⁸⁵ Wichers constateerde dat door ruilverkaveling wellicht de omvang van de bedrijven vergroot kon worden, maar dat mogelijkerwijs te weinig mensen bereid zouden zijn hun agrarisch bestaan op te geven. Hij adviseerde dan ook om genoeg te nemen met een minder gunstige bedrijfsgrootte.⁸⁶



Achteraf rijst de vraag hoe grondig de voorlichters van de RLVD het rapport hebben bestudeerd, aangezien de dienst precies die moeilijkheden tegenkwam die Wichers min of meer had voorspeld. De voorlichtingsdienst was in 1959 in dit gebied begonnen met agrarisch-sociale en huishoudelijke voorlichting. De technische voorlichting was uitgesteld. In de loop van 1960 bleek die keus toch minder gelukkig. Een belangrijk deel van de bevolking moest em-plooi gaan zoeken buiten de land- en tuinbouw, waardoor er behoorlijke weerstand ontstond tegen de streekverbetering. De weinige agrariërs die welwillend waren 'staan voor een deel, evenals de overgrote meerderheid van de zich agrarisch noemende bevolking, argwanend tegenover ieder, wie dan ook, die komt praten over andere mogelijkheden, of dit nu andere mogelijk-

⁸⁵ Wichers, *Leven en werken*, 117.

⁸⁶ Wichers, *Leven en werken*, 124-125.

heden zijn wat betreft beroep, of andere mogelijkheden wat betreft het huishouden. Zij zijn slechts te benaderen (...) op hun eigen vlak en dat is het technisch-economische vlak'.⁸⁷ Th.J. Tienstra, rijkslandbouwconsulent te Drenthe, pleitte er bij de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad voor de bevolking te Elim-Hollandscheveld via deze methode te winnen voor de saneringsgedachte ook al was de ruilverkaveling in 1960 van de urgentielijst afgevoerd en minstens vijf jaar uitgesteld.

Een interim-verslag vatte de kwestie spits samen. Het constateerde dat, toen de voorlichters in Elim bij de tuinbouwers de ruilverkaveling aankaarten, veertig van de zestig aanwezigen de zaal verlieten. Volgens het verslag riep de hoofd-ingenieur-directeur van de Cultuurtechnische Dienst daarop wanhopig uit: 'Maar wat willen jullie dan?' Waarop één van de aanwezigen de gevleugelde woorden sprak: 'Wie wollen niks, maar ie wollen wat' (Wij willen niks, jullie willen wat).⁸⁸ Toen het ministerie van Landbouw in 1966 de ruilverkaveling definitief aflies, bleef overigens wel iedereen in de zaal zitten. Elim-Hollandscheveld was natuurlijk een brandhaard van boerenverzet tegen de bemoeienis van overheid en standsorganisaties. De weigering van een aantal boeren om een bijdrage te betalen aan het Landbouwschap leidde in 1959 tot een volksoproer.⁸⁹ Het gebied was niet representatief voor andere streekverbeteringen, hoewel de Rijkslandbouwvoorlichting ook elders de agrarisch-sociale voorlichting inzette om boeren over te halen in te stemmen met een ruilverkaveling.

De in september 1957 uitgevaardigde richtlijnen gaven voor het eerst ook een indicatie van de omvang van de streekverbeteringsprojecten. Onder de eerste negentien aangewezen gebieden waren enkele zeer omvangrijke. De streekverbetering Noordwest-Veluwe omvatte ongeveer 23.000 hectare en 3.400 boerderijen, het Groningse Zuidelijk Westerkwartier 17.000 hectare en 1.900 boerenbedrijven. Een dergelijke omvang hinderde het doel, want het intensieve contact met de boeren, dat het ministerie noodzakelijk achtte, was bij dergelijke omvangrijke projecten niet meer goed mogelijk. De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad adviseerde dan ook grote gebieden op te splitsen in streekverbeteringsgebieden van maximaal twee- tot driehonderd boerderijen. Door vervolgens in het opgedeelde gebied de streekverbeteringsplannen achter elkaar uit te voeren, konden de voorlichters bovendien maximaal profiteren van de ervaringen die eerder waren opgedaan.⁹⁰ Dat gebeurde bijvoor-

⁸⁷ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 66^e vergadering 25 november 1960, 'Brief Th.J. Tienstra aan secretaris van Landelijke landbouwvoorlichtingsraad 10 november 1960'.

⁸⁸ CAS, LNV, RLC Drenthe, inv. 60 'Jaarverslagen'.

⁸⁹ E.J. Krajenbrink bereidt een dissertatie over het Landbouwschap voor, waarin het verzet in Elim-Hollandscheveld uitgebreid besproken wordt: Krajenbrink, *Geschiedenis van het landbouwschap*.

⁹⁰ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 39^e vergadering 25 september 1957, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over streekverbeteringsplannen'.

beeld in Westerwolde, waar de RLVD het gebied in vier blokken verdeelde. De streekverbetering zou in de volgorde Wedde-Bellingwolde, Vlagtwedder Essen, Slangenborg en Onstwedde worden aangepakt. Uiteindelijk zijn slechts de eerste twee aan bod gekomen.⁹¹

Na de aanwijzing als streekverbetering diende zo spoedig mogelijk een streekverbeteringscommissie te worden benoemd: 'Hierbij kan worden opgemerkt, dat het van groot belang is, wanneer gezocht wordt, naar leidinggevende figuren uit de agrarische bevolking van het gebied, die voldoende tijd en belangstelling hebben voor het streekverbeteringswerk'.⁹² Volgens de richtlijnen van de Landbouwvoorlichtingsraad konden de rijkslandbouwconsultanten, hoofd-ingenieur-directeur van de Cultuurtechnische Dienst, leidinggevers van landbouwboekhoudbureaus, leerkrachten uit het landbouwonderwijs, vertegenwoordigers van gemeente en provincie, bestuursleden van verenigingen en dergelijke als adviserende leden optreden. Op deze wijze probeerde de overheid een zo breed mogelijk draagvlak te creëren onder de hele bevolking in een streekverbetering. Behalve dit draagvlak binnen de regio was een regelmatig contact tussen ruilverkavelingscommissie en streekverbeteringscommissie eveneens van belang. Bovendien was, wanneer de streekverbetering in één van de negen ontwikkelingsgebieden lag, overleg met de uit dien hoofde ontstane commissies gewenst.⁹³ Ook hieruit blijkt dat de streekverbetering aanvankelijk niet een project van het ministerie van Landbouw alleen was. De contacten tussen de ministeries die betrokken waren bij de ontwikkelingsgebieden, bestonden ook op de 'werkvloer'.

De opzet van het streekverbeteringsplan moest, behalve in een vooronderzoek, voorzien in een voorlichtingsplan en jaarprogramma, op te stellen door de streekverbeteringscommissie. De inhoud van het plan was niet alleen sterk afhankelijk van de problematiek in het gebied, maar ook van de ruilverkaveling, de landbouwkundige achterstand en het niveau en de ontwikkeling van de bevolking. Bij de uitvoering stond scholing van de bevolking voorop. Het plan moest, volgens de nieuwe richtlijnen, zowel technisch-economische voorlichting (veevoeding, arbeidsorganisatie en bedrijfsgebouwen) omvatten als – zeker in gebieden met veel kleine bedrijven – agrarisch-sociale voorlichting (beroepskeuze, emigratie en verplaatsing van boerderijen) en huishoudelijke voorlichting. Het streekverbeteringsplan moest vooral coördinerend zijn. Het gangbaar geworden onderscheid tussen voorbereidingsfase, hoofdperiode en de periode van nazorg in de streekverbetering werd gehandhaafd. In de voorbereidingsfase werden de plannen uitgewerkt met enige financiële steun

⁹¹ CAS, LNV, RLC Zuidelijk Groningen, Streekverbetering Westerwolde, inv. 197 en 198.

⁹² CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 39^e vergadering 25 september 1957, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over streekverbeteringsplannen'.

⁹³ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 39^e vergadering 25 september 1957, 'Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over streekverbeteringsplannen'.

van de overheid, de hoofdperiode gebruikte men voor de daadwerkelijke uitvoering en de periode van nazorg onder andere voor de eindverslaggeving. De eerder geopperde duur van de streekverbetering – drie tot vijf jaar – werd enigszins losgelaten. Weliswaar drong de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad erop aan dat in de plannen termijnen werden genoemd, maar de raad suggereerde nu vier jaar voor de hoofdperiode en één á twee jaar voor de nazorg. In elk geval leek men nu minder geporteerd voor de extreem lange periodes die het ministerie voor sommige streekverbeteringen – ‘Noordwest-Veluwe’ vijftien jaar, ‘Land van Heusden en Altena’ en ‘Oostelijke Langstraat’ beide dertien jaar – hanteerde. Gegeven het feit dat de voorbereiding ook vaak één tot twee jaar duurde, was daarmee de duur van de streekverbetering om en nabij vijf tot acht jaar. Aanvankelijk werkte het ministerie bij de streekverbeteringen nog met een breed scala aan premies, maar dat verminderde en vooral tijdens de aanloopperiode verstrekke het bij voorkeur geen premies meer. De hoofdperiode moest in gebieden met een ruilverkaveling vlak voor toewijzing van de kavels aan de nieuwe eigenaren beginnen. In gebieden waar dit niet speelde begon deze termijn ‘als de bevolking voldoende rijp wordt geacht om uitvoering van plannen ter hand te nemen’.⁹⁴ De nazorg, waarvoor de ervaring ontbrak, was bedoeld als afronding van de lopende activiteiten en als voortzetting van bedrijfseconomische boekhoudingen.

De positie van de huishoudelijke voorlichting en de agrarisch-sociale voorlichting in het streekverbeteringsplan bleef lang onduidelijk. Weliswaar was er onder leiding van Hofstee in de periode 1955-1957 in de Commissie Welzijn ten Plattelande gewerkt aan de nota *Agrarisch-Sociale Voorlichting*, maar dit moet toch vooral beschouwd worden als een ‘theoretische exercitie’ die niet gebaseerd was op een voorlichtingspraktijk. Via de Commissie Welzijn ten Plattelande vonden de wetenschappelijke ideeën over streekverbetering en agrarisch-sociale voorlichting hun weg naar de uitvoerders. In het eerste deel van de nota, *Aspecten rondom de agrarisch-sociale voorlichting*, bepleitte de commissie een integrale aanpak van de voorlichting. Bovendien moest de zelfwerkzaamheid van de agrariër bevorderd worden. Zij adviseerde dus naast technische en bedrijfseconomische ook sociale voorlichting te verzorgen. Al eerder, in 1954, had de minister van Landbouw op vragen van Kamerleden zijn definitie en opvattingen van sociale voorlichting gegeven: ‘Onder sociale voorlichting in de landbouw verstaat ondergetekende die voorlichting, welke naast en mede in aansluiting op de technische en bedrijfseconomische voorlichting gegeven zal moeten worden en ten doel heeft het agrarisch bedrijf in

⁹⁴ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 39^e vergadering 25 september 1957, ‘Algemene richtlijnen voor de provinciale landbouwvoorlichtingsraden over streekverbeteringsplannen’; *Verslag over de landbouw in Nederland 1958* (’s-Gravenhage 1960), 81.

zijn geheel zo gezond mogelijk te maken. Dit betreft in het algemeen gesproken voorlichting over alle vraagstukken, welke verband houden met de levensomstandigheden van de agrarische beroepsbevolking. Deze agrarisch sociale voorlichting zal er op gericht zijn de problemen aan te geven welke voor de agrarische samenleving van belang zijn'.⁹⁵ Hij voegde eraan toe dat de sociale voorlichting primair een taak van de agrarische maatschappelijke organisaties was. De commissie rapporteerde op haar beurt dat onder agrarisch-sociale voorlichting moest worden verstaan: de voorlichting over alle aspecten, zowel huidige als toekomstige, welke verband hielden met de levensomstandigheden van de agrarische bevolking. Doel was 'de opwekking van de agrarische bevolkingsgroep tot bezinning op de problemen, waarmee bij hen een bewustwording van de problemen kan worden bereikt. Hierdoor worden zij ontvankelijk voor de maatregelen ter verbetering en zullen zij deze door eigen initiatieven en activiteiten kunnen ondersteunen en de doorwerking van de getroffen maatregelen kunnen bevorderen'.⁹⁶ Waar de agrarisch-sociale voorlichting geen spontane reacties bij de bevolking zou opwekken, moest het maatschappelijk (opbouw)werk worden ingeschakeld, 'dat zich direct richt zowel op beïnvloeding van de levenshouding van de individuen en van de groep, als op de vormgeving aan en de ontplooiing van de plaatselijke c.q. regionale samenleving als totaliteit'.⁹⁷

Het tweede deel van het rapport, getiteld *Concretisering van en samenwerkingsvormen bij agrarisch-sociale voorlichting*, bevatte praktische aanbevelingen voor de opzet van de agrarisch-sociale voorlichting. De werkgroep die dit laatste gedeelte van het rapport schreef werd voorgezeten door Hofstee. Daarnaast zaten er onder andere in: J. Penders (ministerie van Landbouw) en Willinge Prins-Visser. Volgens de werkgroep was het gedrag van de agrariër niet in de eerste plaats op individuele en rationele overwegingen gebaseerd, maar op een cultuurpatroon. Uit verschillende onderzoeken was gebleken dat de zogenaamde moderne boer een geheel ander cultuurtype was dan zijn meer traditioneel ingestelde collega die niet open stond voor vernieuwingen. De nota moet gezien worden als een eerste systematische poging de in Wageningen ontwikkelde ideeën om te zetten naar de praktijk. Hoewel Hofstee het rapport niet in zijn eentje heeft geschreven, klinken zijn ideeën er duidelijk in door. De werkgroep legde er in haar gedeelte van de rapportage de nadruk op dat invloed uitoefenen op het gedragpatroon van een boerengezin noodzakelijk was, vooral via beïnvloeding van de boerin. 'Op het merendeel van de bedrijven blijkt een nauwe correlatie te bestaan tussen de wijze waarop het huishouden bestuurd wordt door de boerin en de bedrijfsvoering van

⁹⁵ Handelingen SG, 1954/55, I, 3700XI no. 93a, 'Memorie van Antwoord', 12-13.

⁹⁶ *Agrarisch-sociale voorlichting*, 8.

⁹⁷ *Agrarisch-sociale voorlichting*, 8-9.

de boer'.⁹⁸ Als thema's voor de agrarisch-sociale voorlichting werden genoemd: afvloeiing en beroepskeuze, traditionele samenwoning en haar consequenties, weerstanden bij agrarische reconstructieplannen en de verhouding tussen boer en landarbeider.

In zijn eerste instructies over huishoudelijke en agrarische voorlichting volstond de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad aanvankelijk met vage aanduidingen. Over het algemeen werden de richtlijnen voor deze beide vormen van voorlichting door de leden van de raad te summier gevonden, maar men was het oneens over wie verantwoordelijk was voor de opstelling van die richtlijnen.⁹⁹ P.G. Knibbe (NCBTB) hield een pleidooi om dit aan de standsorganisaties over te laten, maar Penders was van mening dat het bij de streekverbetering om een integrale vorm van voorlichting ging en zijn afdeling dus invloed diende te behouden. Eerder al had de raad hierover gediscussieerd. Toen ging het om de vraag of de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad een eigen subcommissie huishoudelijke voorlichting moest instellen.¹⁰⁰ Duidelijk was dat de standsorganisaties deze voorlichting zoveel mogelijk in eigen huis wilden houden.

Een notitie uit 1958 legde de algemene richtlijnen voor de agrarisch-sociale en huishoudelijke voorlichting nader vast.¹⁰¹ De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad verving de eerdere passage in de richtlijnen uit 1957, namelijk dat agrarisch-sociale voorlichting zich moest richten op kleine boeren (beroepskeuze en emigratie). De nieuwe instructie noemde onder meer als onderwerpen: sociaal-maatschappelijke gevolgen van ruilverkavelings- en streekverbeteringsactiviteiten, industrialisatie, afvloeiing, emigratie, school- en beroepskeuze, vererving en bedrijfsopvolging, maatschappelijke veranderingen op het platteland, financiële verhoudingen in het gezin en de pendel tussen werk en wonen. De raad maakte het doel van de agrarisch-sociale voorlichting dus veel breder. Ook de passage over de huishoudelijke voorlichting veranderde. Ze legde nu vooral de nadruk op het opsporen en verbeteren van de zwakke punten in het huishouden.

Het ministerie van Landbouw maakte in 1958 een inventarisatie van de daadwerkelijke huishoudelijke voorlichting in streekverbeteringsgebieden.¹⁰² Daarin werd vastgesteld dat de huishoudelijke voorlichting zich in deze gebieden door haar integrale en tijdelijke karakter onderscheidde van het werk elders. In 1958 bleek er in slechts drie streekverbeteringsgebieden ('Hasker-

⁹⁸ *Agrarisch-sociale voorlichting*, 19.

⁹⁹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 49^e vergadering 24 oktober 1958.

¹⁰⁰ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 44^e vergadering 28 maart 1958, 'Notulen'.

¹⁰¹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 50^e vergadering 22 november 1958 'Notitie inzake HV en ASV'.

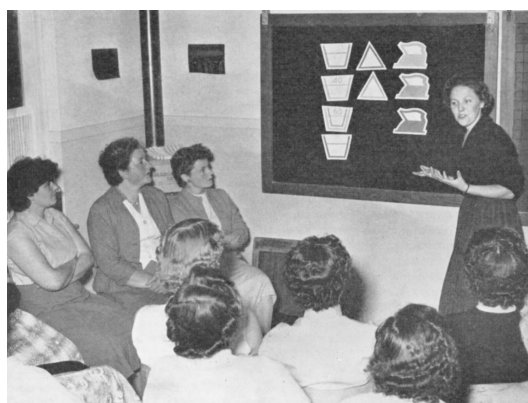
¹⁰² CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 62^e vergadering 27 mei 1960, 'Inventarisatie Huishoudelijke Voorlichting in Streekverbeteringsgebieden 1958, Rapport ministerie van Landbouw en Visserij'.

veensepolder', 'Westerwolde' en 'Tholen') geen huishoudelijke voorlichting te worden gegeven. Bij de andere was in de meeste gevallen een aparte subcommissie voor de huishoudelijke voorlichting ingesteld, waarin naast de vertegenwoordigsters van de plattelandsvrouwen- en boerinnenorganisaties soms ook de directrice van de landbouwhuishoudschool en een maatschappelijk werkster zitting hadden. Meestal was er per streek één voorlichtster, wat leidde tot grote verschillen in arbeidsbelasting. In een betrekkelijk klein gebied als het Noord-Brabantse 'Vorstenbosch' had de voorlichtster twintig keer meer tijd per bedrijf dan in het Groningse 'Zuidelijk Westerkwartier'. De voorlichtsters ervoeren het als een gemis dat in de sociaal-economische onderzoeksrapporten van het LEI de positie van het gezin slechts mondjesmaat aan bod kwam.

De rapporten van het LEI over 'De Zeevang', 'Zak van Zuid-Beveland' en 'Ameland' waren wat dat betreft positieve uitzonderingen.¹⁰³ Over het algemeen was men over de organisatie van de huishoudelijke voorlichting, vooral het personeelsbeleid, weinig te spreken. Van de 43 voorlichtsters waren er slechts 4 in volledig dienstverband in één gebied, 3 voltijdskrachten

verdeelten hun tijd over meerdere gebieden. Van de overigen hadden 3 een deeltijdaanstelling en combineerden de 32 anderen hun baan met werkzaamheden op de landbouwhuishoudschool. Eén voorlichtster was in dienst van de Stichting HVP. Het rapport werd in 1960 besproken in de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad. Deze constateerde: 'Het experimentele karakter van deze in Nederland nog nieuwe tak van voorlichting is men veelal te boven nu de diverse instanties en organisaties, die hierbij betrokken zijn, meer ervaring opgedaan hebben. Momenteel zijn er 53 huishoudelijke voorlichtsters in streekverbeteringsgebieden werkzaam'.¹⁰⁴

In de loop van 1961 publiceerden de standsorganisaties een eigen, kritisch rapport, waarin men minder positief was over de uitvoering van de huishou-



In 1961 lieten de standsorganisaties zich minder positief uit over de organisatie van de huishoudelijke voorlichting.

¹⁰³ De agrarische structuur van het streekverbeteringsgebied 'De Zeevang'; De Galan en Van de Sandt, 'Streekverbetering en samenleving in de Zak van Zuid-Beveland', 542-548, 595-603 en 664-670; Bouma en Tonkens, *De agrarische vernieuwing op Ameland*.

¹⁰⁴ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 63^e vergadering 24 juni 1960, 'Notulen'.

delijke voorlichting.¹⁰⁵ Gebrekkige leiding, onvoldoende opleiding, achterhaalde werkmethoden, inadequate organisatie en onduidelijke dienstverbanden van de voorlichtsters werden aan de orde gesteld. Bovendien klaagden ze over de gebrekkige belangstelling die de lokale bevolking in de streekverbeteringscommissies had voor de huishoudelijke voorlichting. Klaarblijkelijk bestond er een grote discrepantie tussen de opvattingen van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad en de mensen in het veld.

Enkele projecten die aanvankelijk met behulp van de Marshallhulp-gelden waren opgezet, waren in 1957 overgeheveld naar het streekverbeteringsprogramma. Het betrof hier Alblasserwaard-Vijfherenland en Stichting tot Ontwikkeling van de Komgrondengebieden. Laatstgenoemde was een samenvoeging van de Gelderse Komgronden Commissie en de Stichting Maaskants Welvaren. Deze interprovinciale (Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland) stichting, opgericht in 1952, stelde zich ten doel het productievermogen van de komgronden langs de grote rivieren te verbeteren, onder andere door ruilverkavelingen.¹⁰⁶ Nadat in 1956 de laatste Marshallhulp-gelden waren verdeeld, werd het werk van de Stichting tot Ontwikkeling van de Komgronden ondergebracht bij het streekverbeteringsbeleid.

Aanvankelijk was de stichting een grote rol toebedacht. Zij zou de projecten van de rijkslandbouwconsulentschappen van Tiel, Oss, Tilburg, Zevenbergen, Dordrecht en Utrecht gaan beoordelen, maar omdat het agrarische bedrijfsleven onvoldoende in de stichting was vertegenwoordigd, werd deze taak toch bij de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad gelegd.¹⁰⁷ Op voorstel van Tjallema mocht de Stichting tot Ontwikkeling van de Komgronden wel haar eigen karakter behouden.¹⁰⁸ Het areaal dat onder het streekverbeteringsprogramma viel, breidde zich door de toevoeging van de gebieden met komgronden aanzienlijk uit.

Het secretariaat van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad schreef in april 1959 een 'Mogelijk Ontwikkelingsplan voor Streekverbetering'.¹⁰⁹ Op het moment dat het dit ontwikkelingsplan opstelde, waren al 42 gebieden met een totale omvang van circa 200.000 hectare cultuurgrond en naar schatting 20.000 boeren in het streekverbeteringsprogramma opgenomen. Dat was om en nabij 10 procent van de totale Nederlandse cultuurgrond. Op grond

¹⁰⁵ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 68^e vergadering, 21 februari 1961, 'Huishoudelijke Voorlichting in Streekverbeteringsgebieden. Rapport uitgegeven door CBTB en Stichting ASV ('s-Gravenhage 1961)'.

¹⁰⁶ J. van den Ban, *Tien jaar komgrondenwerk*, 13.

¹⁰⁷ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 28^e vergadering 7 september 1956, 'Stuk betreffende de Komgronden'.

¹⁰⁸ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 32^e vergadering 25 januari 1957, 'De Komgronden en de streekverbetering /H.T. Tjallema'.

¹⁰⁹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 53^e vergadering 24 april 1959, 'Mogelijk Ontwikkelingsplan voor Streekverbetering (Secretariaat Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, april 1959)'.

van *De landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland* berekende het secretariaat wat de volgende tien tot vijftien jaar verwacht kon worden (tabel 3.7 en 3.8).¹¹⁰

Tabel 3.7 Provinciale verdeling van het aantal te verwachten streekverbeteringen na 1958 volgens het rapport De landbouwkundig achtergebleven gebieden en aantal daadwerkelijke streekverbeteringen, 1956-1958

	Te verwach- ten	In % van totaal te ver- wachten	Aangewezen in 1956-1958	In % van totaal aange- wezen
Groningen	3	2,1	2	5,6
Friesland	7	5,0	3	8,3
Drenthe	14	10,0	4	11,1
Overijssel	10	7,1	5	13,9
Gelderland	24	17,1	4	11,1
Utrecht	9	6,4	3	8,3
Noord-Holland	11	7,9	1	2,8
Zuid-Holland	9	6,4	2	5,6
Zeeland	13	9,2	2	5,6
Noord-Brabant	24	17,1	8	22,2
Limburg	16	11,4	2	5,6
Nederland	140	100	36	100

Bron: *De landbouwkundig achtergebleven gebieden in Nederland. Een survey* ('s-Gravenhage 1958).

Het rapport noemde 140 gebieden met een totale omvang van circa 700.000 hectare die in aanmerking kwamen voor een streekverbetering. Dit betekende dat het ministerie in de jaren na 1959 nog meer dan 100 gebieden met een totale omvang van circa 500.000 hectare als streekverbetering zou moeten aanmerken. Dit kwam bijna overeen met de ruilverkavelingsplannen. Die voorzagen namelijk in een herverkaveling van ongeveer 440.000 hectare in de periode 1960-1970.¹¹¹

Op grond hiervan maakte het secretariaat van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad een prognose. Het hoogtepunt van het streekverbeteringsprogramma projecteerde het in de periode 1963-1970, waarna een snelle afbouw zou volgen. Het ontwikkelingsplan voor streekverbeteringsprojecten begrootte zo'n 41 miljoen gulden voor de periode 1956-1973. Het plan maakte duidelijk dat de RLVD een eindpunt voor ogen stond. Het lag niet in de bedoeling – zoals bij de ruilverkaveling – een onbeperkt durend programma te maken.

¹¹⁰ *De landbouwkundig achtergebleven gebieden.*

¹¹¹ *Meerjarenplan voor ruilverkaveling.*

Tabel 3.8 Gepland aantal streekverbeteringen, 1959-1974

	In voorbereiding	In uitvoering	Beëindigd	
			Per Jaar	Cumulatief
1956	1	19		
1957	11	25		
1958	12	30		
1959	10	31	1	1
1960	14	27	10	11
1961	12	34	8	19
1962	11	36	10	29
1963	11	41	5	34
1964	11	46	4	38
1965	10	46	11	49
1966	10	45	11	60
1967	10	45	10	70
1968	10	44	10	80
1969	10	44	10	90
1970		45	10	100
1971		30	10	110
1972		20	10	120
1973		10	10	130
1974			10	140

Bron: CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 53^e vergadering 24 april 1959, 'Mogelijk Ontwikkelingsplan voor Streekverbetering (april 1959 Secretariaat Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad)'.

Achteraf blijkt deze eerste prognose aardig in de buurt van de werkelijke ontwikkelingen te hebben gelegen, al werd dat door andere factoren en gebeurtenissen veroorzaakt dan de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad kon voorzien. Opmerkelijk is overigens dat dit plan verscheen op een moment dat de RLVD niet langer kon uitbreiden. Gedurende de jaren zestig zou het ambitieuze plan jaarlijks bijna drie miljoen gulden vereisen. Dat zou naar schatting ongeveer 15 procent van de hele begroting van de RLVD zijn.

In april 1961 vergaderde de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad over een nieuw meerjarenplan voor de streekverbetering.¹¹² Het plan voorzag dat het aantal lopende projecten tot 1967 moest toenemen tot 75, waarna dit tot en met 1970 gelijk zou blijven. Het nieuwe meerjarenplan hield rekening met de moeilijkheden die eerder aan het licht waren gekomen in Noord-Brabant. Daar waren de selectiecriteria onder druk komen te staan. Toen in 1960 de nieuwe aanvragen moesten worden beoordeeld achtte de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad de strikte koppeling ruilverkaveling-streekverbetering niet meer nodig. In plaats daarvan wilde de raad de belas-

¹¹² CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 70^e vergadering 28 april 1961, 'Meerjarenplan Streekverbeteringen (april 1961)'.

ting van de verschillende consulentschappen in zijn overweging betrekken en de voorkeur geven aan de onderbedeelde tuinbouwstreken. Bovenal stelde de raad echter vast dat een streekverbetering zowel in een gebied met als zonder uitgesproken achterstand kon worden ingesteld.¹¹³ Op grond hiervan droeg de Noord-Brabantse Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad Princenhage, Boekel en Bosschebroek voor, waarvan alleen de eerste twee werden toegekend. Deze eigenzinnige invulling was feitelijk een opmaat naar de evaluatie van het beleid vanaf 1963.

In 1962 kwam er vrij plotseling een extra bedrag van tien miljoen gulden ter beschikking voor het ministerie van Landbouw. In overleg met het Landbouwschap besloot de minister dit te besteden aan de bevordering van de productiviteit op de zandgronden, waar de vele kleine landbouwbedrijven met de hoge melkkostprijs te kampen hadden. Van het bedrag besteedde het ministerie van Landbouw 8,5 miljoen gulden aan cultuurtechnische werken en 1,5 miljoen aan extra voorlichting.¹¹⁴ Dit betekende dat de Landbouwvoorlichtingsraad in dat jaar een groter aantal streekverbeteringen kon voordragen. De raad sprak de intentie uit om 25 streekverbeteringsprojecten, in plaats van de 10 geplande, te starten.¹¹⁵



*Minister van Landbouw en Visserij
V.G.M. Marijnen in de Tweede Kamer.*

Dit betekende in de praktijk dat er 80 streekverbeteringen gaande zouden zijn, die in totaal liefst 17 procent van de Nederlandse cultuurgrond omvatten. Uiteindelijk zouden er zelfs 28 nieuwe streekverbeteringen beginnen. Behalve het streekverbeteringsprogramma konden uit de extra gelden ook andere projecten worden gesubsidieerd, zoals proef- en voorbeeldboerderijen, of aan bedrijfseconomische boekhoudingen.

De investering paste in het structuurbeleid van het ministerie van Landbouw. Minister Marijnen noemde begin jaren zestig als hoofddoelstelling voor het structuurbeleid de 'versterking van de innerlijke kracht van onze landbouw door het bevorderen van een adequate bedrijfsstructuur en bedrijfsvoering van de landbouwbedrijven, m.a.w. een zo efficiënt en goedkoop

¹¹³ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 67^e vergadering 27 januari 1961, 'Overzicht werkzaamheden PLC's'.

¹¹⁴ *Verslag over de landbouw in Nederland 1962*, 64.

¹¹⁵ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 76^e vergadering 22 december 1961.

mogelijke voortbrenging'.¹¹⁶ Daaraan koppelde hij een tweetal concretere doelstellingen. In de eerste plaats betrof dat het bevorderen van (landbouwkundig) onderzoek, voorlichting en onderwijs. In 1963 plaatste het ministerie dit onder de bevordering van de productiviteitsverhoging, die vooral door Het beleid was in 1945 opgezet in een situatie van schaarste, maar in 1955 was er sprake van overvloed, ruime werkgelegenheid en stijgende lonen goede voorlichting moest worden bereikt. Als tweede doel van het beleid noemde het ministerie het treffen van maatregelen om de leef- en werkomstandigheden op het platteland in het algemeen en de cultuurtechnische productieomstandigheden in de land- en tuinbouw in het bijzonder te verbeteren. Hiermee bedoelde hij onder andere de ruilverkaveling en streekverbetering. Uitbreiding van het aantal streekverbeteringen lag dan ook voor de hand.

De fase van evaluatie en kritische analyse 1963-1967

De extra subsidie die het ministerie van Landbouw begin jaren zestig ontving, betekende dat zijn voorlichtingsapparaat, dat sinds 1959 enigszins gekrompen was, weer kon groeien. Bovendien kwam er meer geld voor het streekverbeteringsprogramma ter beschikking, waardoor het aantal projecten in uitvoering kon worden uitgebreid. Deze uitbreiding bleek echter uiteindelijk contraproductief. Het aantal streekverbeteringen nam dusdanig snel toe dat de klacht over overbelasting van de voorlichters regelmatig te horen was. Dit was echter slechts één van de kritiekpunten op het streekverbeteringsbeleid die na de succesvolle start in 1956 te beluisteren viel. De negatieve aanmerkingen op het programma waren begin jaren zestig steeds luider hoorbaar, doordat in deze periode de eerste projecten werden afgerond en geëvalueerd. Vanaf 1963 trad een fase in, waarin de betrokkenen aan de hand van kritiek en evaluaties probeerden het lopende beleid om te buigen.

De kritiek op het beleid werd onder andere verwoord door H. de Bruin, die aanvankelijk als ambtelijk secretaris verbonden was aan de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad en later als rijkslandbouwconsulent werkzaam was in Zeeland. Hij schreef een aantal nota's waarin hij het gevoerde beleid onder de loep nam. Het blad *Landbouwvoorlichting*, een tijdschrift dat het ministerie van Landbouw uitgaf, publiceerde de stukken in aangepaste vorm. Daardoor had het debat over de toekomst van het streekverbeteringsbeleid een tamelijk open karakter en werd het zeker niet alleen binnenskamer gevoerd. Er werd een heel scala van problemen aangekaart. Men wierp niet alleen praktische vragen op over de overbelasting van het personeel, maar ook meer theoretisch getinte problemen zoals een al te paternalistische benadering van de bevolking in streekverbeteringsgebieden, kwamen aan de orde.

Een aanzet tot dit laatste was de discussie die tijdens een bijeenkomst op

¹¹⁶ *Verslag over de landbouw in Nederland 1960*, 45; *Verslag over de landbouw in Nederland 1963*, 31.

28 maart 1961 van de Studiekring voor voorlichting van het Koninklijk Nederlands Genootschap voor Landbouwwetenschap over het thema 'Streekverbetering en streekontwikkeling' was gehouden.¹¹⁷ Sprekers waren behalve De Bruin, Van den Ban en de directrice van de Stichting Opbouw Drenthe Jo Boer. Boer had er in haar rede op gewezen dat 'men bij alle voorlichtingsactiviteiten dient te bedenken dat men heeft te maken met mensen, en dat men bij alle methoden en technieken om bepaalde gedragslijnen om te buigen, gebonden is aan bepaalde beroepsethiek, die grenzen stelt in deze zin dat de persoonlijkheid van degene tot wie men zich wendt onder alle omstandigheden gerespecteerd dient te worden'.¹¹⁸ Van den Ban koppelde de streekverbetering in zijn betoog aan de Amerikaanse begrippen 'Community Organisation' (opbouwwerk) en 'Community Development' (streekontwikkeling).¹¹⁹ De Bruin legde in zijn rede de nadruk op de zelfwerkzaamheid van de bevolking en haalde daarbij als voorbeeld een *streekzelfonderzoek* aan: 'Als voorlopige conclusie mag gesteld worden, dat genoemde aanzienlijke verbetering nooit tot stand zou zij gekomen in gebieden met een relatieve achterstand, als de bevolking zelf niet actief zou hebben meegewerkt aan het streekverbeteringsplan'.¹²⁰ Uit de drie redevoeringen bleek dat ambtenaren en voorlichters zich ervan bewust waren, dat zij aansluiting moesten zoeken bij de bevolking. Misschien was het idee van modernisering deels geboren uit paternalisme, maar de uitvoerders op de 'werkvloer' konden zonder medewerking van de lokale bevolking niets beginnen. De stelling – 'Wie wollen niks, maar ie wollen wat' – van de boeren uit Elim-Hollandscheveld kon dat feit niet beter uitdrukken.

De Bruin was in een tweetal artikelen, die in januari en maart 1962 verschenen, nog gematigd optimistisch.¹²¹ In de *Plattelandspost* prees hij de resultaten in verschillende streekverbeteringsgebieden, maar plaatste hij ook enkele kritische kanttekeningen. Zo benadrukte hij dat de zelfwerkzaamheid van de bevolking bij het opstellen en uitvoeren van de plannen vergroot diende te worden. Bovendien achtte hij een bevordering van het bijhouden van bedrijfseconomische boekhoudingen dringend gewenst, omdat vaak slechts een tiental boeren per gebied meedeed en de groep van deelnemers ook sterk wisselde.¹²² In het artikel later dat jaar betoogde hij dat met het 'tien miljoen plan' de bestaande behoefte aan voorlichting in gebieden waar de landbouw zich versneld moest ontwikkelen, gefinancierd kon worden. Bovendien pleit-

¹¹⁷ 'De streekverbetering in de studiekring', 298.

¹¹⁸ 'De streekverbetering in de studiekring', 298.

¹¹⁹ J. van den Ban, 'De uitvoering van streekverbeteringen en van streekontwikkelingswerk', 308-315.

¹²⁰ De Bruin, 'Ontwikkeling en resultaten van de agrarische streekverbeteringsplannen' *Maandblad voor de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst*, 307.

¹²¹ H.P. de Bruin, 'Ontwikkelingen en resultaten van streekverbeteringsplannen', *Plattelandspost*; De Bruin, 'Enige aspecten van streekverbetering', 118-121.

¹²² H.P. de Bruin, 'Ontwikkelingen en resultaten van streekverbeteringsplannen', *Plattelandspost*.

te hij voor een verbetering van de evaluaties: 'Het is van belang, dat het evaluatieonderzoek verder ontwikkeld wordt, b.v. ook naar de waarde van de verschillende voorlichtingsmethoden, het groepseffect, de werkwijze van de streekverbeteringscommissie en de doorstroming naar organisaties en verenigingen. Het zijn immers juist deze factoren, die de grondslag vormen van de voorlichting in streekverbeteringsgebieden'.¹²³ Daarmee zocht hij aansluiting bij de ideeën van Van den Ban die zich in Wageningen sterk maakte voor een wetenschappelijkere aanpak van evaluaties van voorlichtingsprojecten.

De kritiek op het streekverbeteringsprogramma van De Bruin en anderen laat zich in vier hoofdpunten verdelen: de slechte onderlinge afstemming van ruilverkaveling en streekverbetering, de moeizame financiering en selectie van streekverbeteringsgebieden, de gebrekkige integratie van de drie vormen van voorlichting en tot slot de niet altijd goede samenwerking tussen professionals en lokale bevolking in de streekverbeteringen. Aan de hand van die kritiekpunten kan verduidelijkt worden welke omslag het Haagse beleid ten aanzien van het streekverbeteringsprogramma maakte.

Veel kritiek bestond er op de gebrekkige coördinatie tussen ruilverkaveling en streekverbetering. De meeste streekverbeteringsprojecten sloten aan op een ruilverkaveling, maar er waren ook uitzonderingen op die regel. De combinatie van streekverbetering en ruilverkaveling kon door de toewijzing van nieuwe gelden echter worden geïntensiveerd, bijvoorbeeld door een betere synchronisatie van beide. Aan dat laatste schortte het nogal. Tot begin jaren zestig was het ministerie ervan uitgegaan dat de hoofdperiode van streekverbetering moest starten op het moment van kaveltoedeling. Dat was immers het moment dat de boer moest investeren in nieuwe gebouwen en machines. Maar omdat de individuele premieverlening steeds minder een rol speelde en de niet-materiële voorlichting een steeds grotere, leek het wenselijk om de hoofdperiode van de streekverbetering ruim vóór de kaveltoewijzing te starten. De voorlichting was immers gericht op een mentaliteitsverandering die tijd vergde en dus tijdig moest worden aangepakt.

De Bruin stelde voor ruilverkaveling en streekverbetering beter op elkaar af te stemmen. (schema 3.1). Daarin werd de agrarisch-sociale voorlichting naar voren gehaald, omdat dan 'de bevolking al vanaf de aanvang van de periode van actieve voorbereiding zich bij de voltrekkende veranderingen betrokken weet; alleen dan kan worden voorkomen, dat de ruilverkaveling (door een groot deel van) de bevolking wordt ervaren als een van boven opgelegde maatregel, die een verzetshouding oproept'.¹²⁴

¹²³ De Bruin, 'Enige aspecten van streekverbetering', 121.

¹²⁴ De Bruin, 'Voorlichting in ruilverkavelings- en streekverbeteringsgebieden', 296.

Schema 3.1 Schema synchronisatie ruilverkaveling-streekverbetering voorgesteld door H.P. de Bruin, 1962

	Eerste vier jaren		Laatste vijf jaren		
Ruilverkaveling	Stemming en actieve voorbereiding		Voorlopige kaveltoebedeling. Uitvoering ca 5 jaar		
Streekverbetering	Agrarisch-sociale voorlichting	2-3 jaar aanloopperiode	2 jaar hoofdperiode	2 jaar hoofdperiode	1-2 jaar eindperiode
		Accent op groepsvoorlichting		Accent op individuele (land- en tuinbouw) voorlichting	

Bron: H. P. de Bruin, 'Voorlichting in ruilverkavelings- en streekverbeteringsgebieden', *Landbouwvoorlichting. Maandblad voor de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst* 19 (1962), 297.

De agrarisch-sociale voorlichting werd op deze manier functioneel gemaakt voor het hoofddoel, namelijk de ruilverkaveling. De rest van het streekverbeteringsprogramma volgde pas na of tijdens de herverdeling van de grond. De ruilverkavelingsinstanties onderkenden de mogelijkheden die de streekverbetering in het algemeen en de agrarisch-sociale voorlichting in het bijzonder boden bij het rijp maken van de bevolking voor ingrijpende veranderingen. S. Herweyer, hoofd van de Cultuurtechnische Dienst (CD), pleitte er tijdens een vergadering van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad er bijvoorbeeld voor om bij ingrijpende ruilverkavelingen altijd een streekverbetering te houden.¹²⁵ Daarmee leek de tamelijk technisch georiënteerde CD zich open te stellen voor de meer sociale benadering zoals bepleit door de Wageningse sociologen.

De streekverbeteringscommissie van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad besprak De Bruins voorstel in mei 1962.¹²⁶ Zij onderschreef de gedachte dat ruilverkaveling en streekverbetering gekoppeld moesten zijn, maar wilde de mogelijkheid van een streekverbetering zonder ruilverkaveling open houden. Daarmee stelde zij dat streekverbetering meer was dan een aanhangsel van de ruilverkaveling. De commissie was verdeeld over de vraag of de streekverbetering (lees: agrarisch-sociale voorlichting) aan de ruilverkaveling vooraf kon gaan. Enerzijds tekende zich een groep af die de streekverbetering als een middel zag om tot mentaliteitsverandering bij de bevolking te komen, anderzijds was er een groep die meende dat eerst de verbetering van de externe productieomstandigheden door ruilverkavelingen moest worden gerealiseerd. De mentaliteitsverandering kwam later wel. In werkelijkheid was de

¹²⁵ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 82^e vergadering 28 september 1962.

¹²⁶ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 81^e vergadering 25 mei 1962.

discussie een afgeleide van een andere tegenstelling. Daarbij ging het vooral om de vraag of het streekverbeteringsprogramma hoofdzakelijk geleid moest worden door het ministerie van Landbouw of dat de provincies over een zekere autonomie bij de besteding van de streekverbeteringsgelden moest beschikken. De ene provincie had meer belang bij niet aan ruilverkavelingen gebonden streekverbetering dan de andere. Naarmate de jaren vorderden tekende deze tegenstelling, waaromheen wisselende coalities ontstonden, zich duidelijker af.

De tegengestelde belangen van 'Den Haag' en de regionale consulent-schappen waren ook merkbaar op ander terrein. Het jaarlijkse aantal aan te wijzen nieuwe gebieden wisselde sterk (tabel 3.9), doordat soms ad hoc gel-den werden toegewezen. De consequentie daarvan was onder andere dat op regionaal niveau een lange-termijnplanning onmogelijk was. Dit bemoeilijkte op zijn beurt weer de personele planning. Bovendien verhinderde het wisse-lende bedrag op de begroting een goede creditering van de afzonderlijke streekverbeteringsprojecten. Uiteindelijk had dit merkwaardige gevolgen. De uitgaven per hectare waren in de loop van de jaren bijna gehalveerd tot jaar-lijks 5,50 gulden (tabel 3.10).

Tabel 3.9 Aantal daadwerkelijk gestarte, lopende en beëindigde streekverbeteringen, 1956-1970

	Gestart	Lopend	Beëindigd	
			Per Jaar	Cumulatief
1956	20	20	-	
1957	17	37	-	
1958	7	44	-	
1959	0	43	1	1
1960	9	50	2	3
1961	12	54	8	11
1962	28	74	8	19
1963	20	80	14	33
1964	11	88	3	36
1965	5	89	4	40
1966	2	79	12	52
1967	1	70	10	62
1968		44	26	88
1969		28	16	146
1970			28	132
Totaal	132		132	

Tabel 3.10 Gegevens streekverbetering volgens H.P. de Bruin, 1956-1963

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Aantal streekverbeteringen in uitvoering*	20	36	42	42	52	58	82	87
Aantal bedrijven (x1000)	18	26	29	29	35	39	54	60
Oppervlakte in ha (x1000)	128	223	246	246	294	319	465	500
Streekverbeteringsgelden (x1000 gulden)	1.035	3.250	3.050	2.410	2.410	2.360	2.630	3.100
Idem in guldens per hectare	7,50	10,70	9,70	8,00	7,20	7,00	5,50	6,00

De door De Bruin gehanteerde getallen over streekverbeteringen-in-uitvoering zijn hoger dan de werkelijke aantallen

.Bron: H.P. de Bruin, 'Kritische beschouwing van de agrarische streekverbeteringsplannen I', *Landbouwvoorlichting. Maandblad voor de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst* 20 (1964), 105.

Weliswaar waren er meer voorlichters in de streekverbeteringen werkzaam en werd ook een groter deel van de begroting voor personeelskosten gereserveerd (tabel 3.11), maar omgerekend naar oppervlakte eenheid was er dus juist sprake van een daling.¹²⁷ In wezen vond er dus een extensivering van de voorlichting plaats, terwijl het doel van het streekverbeteringsprogramma juist een intensivering was.

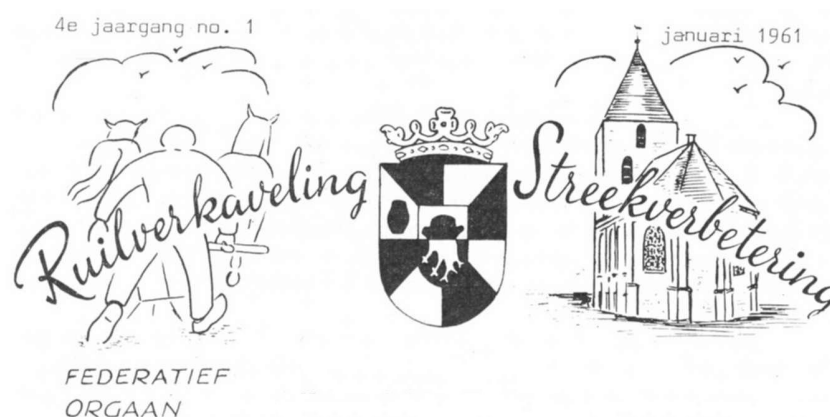
Tabel 3.11 Verdeling in procenten van de streekverbeteringsgelden over de verschillende begrotingsposten, 1956-1962

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Hulpkrachten voor de land- en tuinbouwvoorlichting	16	16	21	29	30	30	30
Specifieke uitgaven	11	11	17	22	27	26	26
Huishoudelijke voorlichting	7	11	17	23	25	27	30
Agrarisch-sociale voorlichting	0,2	0,5	0,6	1,1	0,8	1,0	1,8
Premies	56	53	30	16	9	6	4
Algemene uitgaven	10	9	15	10	9	10	8

Bron: H.P. de Bruin, 'Ontwikkeling en resultaten van de agrarische streekverbeteringsplannen', *Landbouwvoorlichting. Maandblad voor de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst* 18 (1961), 303; H. P. de Bruin, 'Kritische beschouwing van de agrarische streekverbeteringsplannen I', *Landbouwvoorlichting. Maandblad voor de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst*, 20 (1964), 109.

¹²⁷ De Bruin, 'Kritische beschouwing I', aldaar 110.

De regio's hadden dus behoefte aan een duidelijker en standvastiger toekomstbeleid vanuit Den Haag, bijvoorbeeld op basis van het in 1958 verschenen overzicht van landbouwkundig achtergebleven gebieden dat in al zijn gebrekkigheid tenminste gebaseerd was op een geobjectiverde berekeningsmethode.¹²⁸ Toch kan niet gesteld worden dat de regionale consulentenschappen geen invloed hadden, want volgens sommigen werd bij de selectie van de streekverbeteringen te weinig gelet op objectieve criteria en teveel op een evenredige verdeling van gelden over de provincies. Daarbij hield men rekening met al bestede gelden, het aantal streekverbeteringsplannen in uitvoering, het aantal aflopende plannen, het aantal streekverbeteringsplannen per consulentenschap, de belasting van de staf van de consulentenschappen en de ruilverkavelingen in uitvoering. Alle mooie criteria van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad ten spijt, was het tevreden stellen van de afzonderlijke provincies en regio's van doorslaggevend belang.



Ruilverkaveling en streekverbetering ging vaak slechts in naam samen. In de proefruilverkaveling Borger was de afstemming wel goed.

Kritiek was er ook op de gebrekkige samenhang tussen technisch-economische, huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting, vooral doordat de laatste twee pas betrekkelijk recent ontwikkeld waren.¹²⁹ Er kwam daardoor veel te weinig terecht van het integrale voorlichtingsplan. In het licht van de stijgende kosten was dat voor sommigen aanleiding om dit plan helemaal ter discussie te stellen. Penders van het ministerie van Landbouw bijvoorbeeld was bang dat deze kostentoeename negatief zou uitwerken voor de

¹²⁸ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 94^e vergadering 22 november 1963, 'Kritische analyse van de agrarische streekverbeteringen'.

¹²⁹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 94^e vergadering 22 november 1963, 'Kritische analyse van de agrarische streekverbeteringen'.

technisch-economische voorlichting. In 1961 suggereerde hij dat de huishoudelijke voorlichting misschien wel niet langer een activiteit was voor het ministerie van Landbouw, omdat deze geen directe betekenis had voor de bedrijfsvoering van het land- en tuinbouwbedrijf.¹³⁰ Dit ging direct in tegen de streekverbeteringsgedachte van integrale voorlichting. De critici zochten echter naar een intergratie met andere beleidsterreinen. De Bruin bijvoorbeeld meende dat de streekverbetering een te sterk agrarisch karakter had, want ook industrialisatie, toerisme en planologische vraagpunten verdienden aandacht. Streekverbetering zou in die visie geen exclusief beleidsprogramma voor de boerenbevolking meer zijn.

Opheffing van de integrale voorlichting stond feitelijk gelijk aan het hart halen uit het streekverbeteringsbeleid. De gedachte van mentaliteitsverandering was immers gebaseerd op de integratie van de drie vormen van voorlichting. Het ter discussie stellen werd mede mogelijk omdat zich voor het kleine boerenvraagstuk een alternatieve oplossing aankondigde: het Ontwikkelings- en Saneringsfonds (O&S-fonds).¹³¹ Door dit fonds in de streekverbeteringen een grotere rol te laten spelen, werd het mogelijk een groter aantal boeren uit de landbouwsector uit te stoten. Het in 1963 opgerichte O&S-fonds werd in enkele jaren tijd in het landbouwstructuurbeleid ingepast. Aanvankelijk was het fonds bedoeld om de problemen op de gemengde bedrijven op de zandgronden, die te maken hadden met sterk dalende prijzen voor melk, eieren en pluimvee, enigszins het hoofd te bieden.¹³² Na raadpleging van de standsorganisaties besloot het ministerie van Landbouw het fonds niet alleen te gebruiken voor sanering, maar ook om steun (ontwikkeling) te bieden aan bedrijven. Daarmee haalde het de boeren over de streep. Later richtte het fonds zich er vooral op oudere boeren uit te kopen.¹³³

De invloed van het O&S-fonds was merkbaar in het streekverbeteringsbeleid. Zo had de Brabantse rijkslandbouwconsulent Crijns eind 1963 namens de burgemeester van de gemeente Zeeland geopperd om het dorp, dat onder de rook van de geïndustrialiseerde gemeenten Uden en Oss lag, te veranderen in een gemeenschap van boeren en plattelanders (woonforensen).¹³⁴ In het dorp Zeeland waren nog veel kleine bedrijven en bijna 50 procent van de kleine boeren woonde in krotten. Sanering van de landbouw was gewenst, maar slechts mogelijk als een grote groep agrariërs een ander beroep zou kiezen, bijvoorbeeld in de regionale industrie. De gemeente wilde voor deze

¹³⁰ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 68^e vergadering 21 februari 1961, 'Huishoudelijke Voorlichting in Streekverbeteringen/door J.M.A. Penders'.

¹³² Smits, *Boeren met beleid*, 180.

¹³³ *Verslag over de landbouw in Nederland 1963*, 31.

¹³⁴ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 94^e vergadering 22 november 1963, 'Brief A.H. Crijns aan Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad (13 november 1963)'.

laatste groep nieuwe zogenaamde overgangswoningen bouwen met een tuin van ongeveer 30 x 60 meter. De Noord-Brabantse Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad voelde ervoor een proefproject te starten door de mogelijkheden van het O&S-fonds te combineren met die van de streekverbetering. De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad stuurde het voorstel door naar het bestuur van het O&S-fonds, maar dat laatste voorzag te veel problemen.¹³⁵ Eigenlijk was het fonds een paard van Troje voor de streekverbetering: het ministerie kon het kleine-boerenvraagstuk op individuele schaal oplossen door boeren uit te kopen. Volgens critici van het streekverbeteringsprogramma maakte de verhoogde inzet van dit fonds als beleidsmiddel de uitvoering van het integrale voorlichtingsplan overbodig. De grootste groep van traditionele boeren werd immers geëlimineerd en daarmee was tevens het politieke probleem verdwenen.

Kritiek bestond er ten slotte ook op de lokale commissies. Criterium voor deelname aan een streekverbeteringscommissie was het lidmaatschap van een landbouworganisatie en niet de geschiktheid voor de taak. Niet vertegenwoordigd waren bijvoorbeeld vaktechnische organisaties (verenigingen voor bedrijfsvoorlichting, fok- en controleverenigingen, veilingen enzovoort). Maar ook niet-georganiseerde boeren en niet-agrarische groeperingen ontbraken. Ook jongeren hadden geen structurele plaats in de lokale streekverbeteringsorganisatie, terwijl zij toch een zeer belangrijke doelgroep vormden. De slagvaardigheid werd soms door de traagheid van de streekverbeteringscommissies belemmerd. Sommigen pleitten daarom voor afzonderlijke vergaderingen voor deskundigen.¹³⁶ Daar kon gesproken worden over de besluiten van de commissie, de voorlichtingsmethodiek, het overleg met ander instanties (Economisch-Technologische Instituten, maatschappelijk werk). De 'boeren'-leden zouden in de streekverbeteringscommissies dan makkelijker aan het woord kunnen komen, omdat door een slechte agendering de deskundigen de vergadering teveel overheersten, 'waardoor het streekverbeteringsplan teveel uit een ambtelijke koker komt'.¹³⁷ Deze werkwijze leverde bovendien een tijdsbesparing op voor de deskundigen. De professionalisering zou hierdoor echter snel toenemen. Feitelijk waren kritiek en oplossing paradoxaal. Enerzijds was de bevolking te weinig betrokken bij de streekverbetering doordat deskundigen te overheersend aanwezig waren. Anderzijds zou de bevolking zijn greep op de deskundigen helemaal verliezen als die apart zouden gaan vergaderen.

Er bestonden verschillende opties om de kritiek op het streekverbeteringsprogramma, zoals hiervoor in vier hoofdpunten verwoord, om te zetten naar

¹³⁵ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 103^e vergadering 16 november 1964.

¹³⁶ De Bruin, 'Kritische beschouwing II', 133; CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 94^e vergadering 22 november 1963, 'Kritische analyse van de agrarische streekverbeteringen'.

¹³⁷ De Bruin, 'Kritische beschouwing II', 133.

beleid. In de eerste plaats was er de mogelijkheid om terug te keren naar het basisconcept, waarin zelfwerkzaamheid en eigen inbreng van de bevolking centraal stonden. Deze optie leek halverwege de jaren zestig uitgesloten, omdat ze geen rekening hield met de beperkte arbeidskracht die door het ministerie kon worden ingezet. Daarom leek de tweede optie, een verdere professionalisering van de uitvoering, meer voor de hand te liggen. Zonodig waren sommigen bereid ook streekverbeteringen in gebieden zonder aanmerkelijke achterstand te introduceren. Deze gebieden, waar veranderingen makkelijker konden worden doorgevoerd, konden dan als voorbeeld dienen voor de echte achterstandsgebieden in de omgeving. Een dergelijke benadering week wel heel sterk af van de oorspronkelijke gedachtegang. Een derde optie was een grotere autonomie van de regionale landbouwconsulentschappen (in samenwerking met de provinciale landbouwvoorlichtingsraden) bij de besteding van voorlichtingsgelden. Zij zouden dan zelf kunnen bepalen of zij het geld besteedden aan integrale voorlichting in streekverbeteringen of aan andere voorlichtingsprojecten.¹³⁸ De vierde beleidsoptie was het streekverbeteringsprogramma een zachte dood te laten sterven.

De fase van de streekverbetering-nieuwe-stijl 1967-1970

In het Landbouwjaraarverslag 1965 werd gemeld dat er door het grote aantal streekverbeteringsprojecten er onvoldoende personeel was om de intensieve voorlichting – die inherent was aan dit soort projecten – in stand te houden. De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad had een nieuwe opzet voor de streekverbetering met ‘een meer intensieve voorstudie van de problematiek van het desbetreffende gebied, ten einde tot een op de hoofdproblemen van de streek gerichte voorlichting te komen’.¹³⁹ In die bewoording liet ook minister Biesheuvel zich in de Tweede Kamer uit.¹⁴⁰ De kritische evaluatie had eind 1964 tot een nieuwe discussienota over de streekverbetering in Nederland geleid.¹⁴¹ In 1965 besprak de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, de opvolger van de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, de opzet van een streekverbetering-nieuwe-stijl. De raad bleef vasthouden aan het bestaande hoofddoel: ‘Het doel van de streekverbetering is om in gebieden waar zich structurele wijzigingen in de landbouw voordoen of waar het gewenst is de landbouwkundige ontwikkelingen te versnellen, de agrarische bevolking in het kader van de agrarische voorlichting behulpzaam te zijn bij

¹³⁸ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 94^e vergadering 22 november 1963, ‘Kritische analyse van de agrarische streekverbeteringen’.

¹³⁹ *Verslag over de landbouw in Nederland 1965*, 80.

¹⁴⁰ Handelingen SG, 1964/65, II, 7800 XIV, Vaste Commissie voor Landbouw en Visserij, 2^e vergadering 27 januari 1965.

¹⁴¹ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 1^e vergadering 15 januari 1965, ‘De Streekverbetering in Nederland. Discussienota over de ontwikkeling, de huidige situatie en het toekomstige beleid.(december 1964)’.

de aanpassing van bedrijf en huishouden aan de zich wijzigende omstandigheden, ten einde het inkomen van de agrarische bedrijven te verhogen en in ruimer verband betere levensomstandigheden te scheppen en aldus het welzijn mede te bevorderen'.¹⁴² Maar in de nota concludeerde de raad dat voortzetting van het huidige beleid niet tot de mogelijkheden behoorde, omdat een nog verdere uitbreiding van het programma zou leiden tot een onaantvaardbaar hoge belasting (tabel 3.12).

Tabel 3.12 Gepland aantal streekverbeteringsplannen en de daarbij behorende begroting bij ongewijzigd beleid, 1964-1970

	Aantal plannen	Begroot bedrag in guldens x 1000
1964	95	4.600
1965	103	5.500
1966	112	6.500
1967	121	7.100
1968	130	7.500
1969	133	7.800
1970	109	6.600

Bron: CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 1^e vergadering 15 januari 1965, 'De Streekverbetering in Nederland. Discussienota over de ontwikkeling, de huidige situatie en het toekomstige beleid (december 1964)'.

Op grond van de evaluaties wilde de Landbouwvoorlichtingsraad een onderscheid maken tussen gebieden waar volstaan kon worden met technisch-economische voorlichting om deze weer op een aanvaardbaar concurrentieniveau te krijgen, gebieden waar een intensieve voorlichting nodig was – hier zou bij de bevolking belangstelling moeten worden gewekt voor ruilverkaveling en het O&S-fonds – en gebieden waar de bevolking een sociaal-economische prikkel nodig had. De nota noemde de 'Alblasserwaard', 'Noordwest-Veluwe', 'Geestmerambacht', 'Dalfsen', 'Rijk van Nijmegen' en 'Land van Heusden en Altena' als gebieden waar de raad een nieuwe procedure wilde ontwikkelen.

Alvorens tot streekverbetering over te gaan, moest de Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling – de vroegere Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad – een oriënterend onderzoek doen. Mocht dat uitwijzen dat een intensievere voorlichting noodzakelijk was, dan kon het gebied op grond van een opgesteld ontwikkelingsplan als 'streekverbetering-nieuwe-stijl' worden aangewezen. De Landbouwvoorlichtingsraad wilde dat in het vooronderzoek zowel een kwalitatieve beschrijvende als kwantitatieve statistische rentabili-

¹⁴² CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 1^e vergadering 15 januari 1965, 'De Streekverbetering in Nederland. Discussienota over de ontwikkeling, de huidige situatie en het toekomstige beleid (december 1964)'.

teitsanalyse uitgevoerd zou worden. Een goed voorbeeld van zo'n een studie werd door de LEI-onderzoekers M. van de Sandt en A. Bauwens in 1962-1963 verricht in Sprang-Capelle.¹⁴³ Eventueel zouden ruilverkavelings- en streekverbeteringscommissie tijdelijk worden samengevoegd. Landbouwtechnische, huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting hoefden niet altijd alle drie te worden gegeven; in sommige gevallen kon worden volstaan met één of twee vormen van voorlichting. Bovendien wilde de raad zich niet meer richten op alle bedrijven in één bepaalde streek, maar op een type bedrijf in een regio.

De nieuwe werkwijze zou volgens de nota leiden tot een meer verantwoorde keus van gebieden, een zorgvuldiger voorbereiding en planning, een beter samengaan van ruilverkaveling en streekverbetering en een betere inpassing van het O&S-fonds. Bovendien kon de RLVD vroegtijdig alle representanten van de bevolking bij de streekverbetering betrekken, kon de dienst een betere planning van de werkzaamheden van het voorlichtende personeel opstellen en eveneens beter inzicht verkrijgen in de wijze waarop andere instanties, bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, moesten worden ingeschakeld.

De provinciale raden voor de bedrijfsontwikkeling reageerden over het algemeen positief.¹⁴⁴ Zo vonden zij, de Drentse raad uitgezonderd, een vooronderzoek bij streekverbeteringsprojecten noodzakelijk. Maar er waren ook kritische en tegenstrijdige geluiden te horen. Een aantal raden stelde dat indien het personeelsbestand verder ingekrompen moest worden, dit tot minder streekverbeteringsplannen zou leiden. De Limburgse raad was blij dat ruilverkaveling en streekverbetering niet samen hoefden te gaan, terwijl de Noord-Brabantse raad, ooit voorstander van de ontkoppeling van ruilverkaveling en streekverbetering, van gedachte was veranderd: nu er een behoor-

APRIL 1964 3e JAARGANG Nr. 3

"STREEKVERBETERING ELSLO e.o."

**Mededelingen Plaatselijke
Commissie**

Bedrijfsbeëindiging

Het ingestelde ontwikkelings- en saneringsfonds voor de landbouw zal mogelijkheden geven een eventuele bedrijfsbeëindiging te vergemakkelijken. Zoals bekend kan aan degenen die in een ruilverkavelingsgebied in uitvoering hun bedrijf aan de Stichting Beheer Landbouwgronden verkopen, boven de grond- en gebouwenprijs een beëindigingsvergoeding van maximaal 10 maal de pachtwaarde worden gegeven. Van pachtgronden beurt de gebruiker deze beëindigingsvergoeding. Deze regeling blijft gelden.

Daarnaast is thans een regeling inzake bedrijfsbeëindiging ontworpen in het kader van het z.g. ontwikkelings- en saneringsfonds voor de Landbouw.

De navolgende voorwaarden zijn hieromtrent bekend gemaakt. Om voor een beëindigingsvergoeding ingevolge genoemd saneringsfonds in

VAN DE REDACTIE
Stationsweg 152, Drachten

Verwacht wordt dat velen van de regeling inzake bedrijfsbeëindiging via het O. en S. fonds gebruik zullen maken. Uw aandacht vragen verder de problemen rond de kavelinrichtingswerkzaamheden, de rolobstrijding en bedrijfsopvolging.

Voor de huisvrouwen staat een excursie op het programma.

aanmerking te kunnen komen zal:

1. de ondernemer het hoofdberoep in de land- of tuinbouw moeten hebben;
2. hij de leeftijd van 55 jaar moeten hebben bereikt;
3. hij sinds 1 januari 1960 het beroep van boer moeten hebben uitgeoefend;
4. het fiscaal inkomen de laatste 5 jaren gemiddeld niet hoger dan f 6.500,- per jaar moet

In de blad van de streekverbetering 'Elsloo' werden de mogelijkheden van het O&S fonds breed uitgemeten.

¹⁴³ Bauwens e.a., *De landbouw in Sprang-Capelle*.

¹⁴⁴ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 9^e vergadering 17 december 1965, 'Samenvatting reactie Provinciale Raden voor de Bedrijfsontwikkeling'.

lijk aantal ruilverkavelingen in de provincie aanstaande was, was een koppeling gunstiger.

Begin 1966 stuurde de Drentse Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling een brief naar de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad.¹⁴⁵ Daarin stelde deze dat bij verdere inkrimping van het aantal personeelsleden het aantal streekverbeteringsprojecten gereduceerd moest worden. Ook sprak de raad zijn twijfels uit over de effectiviteit van de streekverbetering en stelde voor geleidelijk over te schakelen op een nieuwe werkwijze, namelijk een streekaanpak voor de gehele plattelandsbevolking. Bovendien wilde de raad de streekverbeteringsgelden zonodig aan andere vormen van voorlichting besteden. Ook uit Noord-Brabant kwamen kritische geluiden.¹⁴⁶ De raad vond dat de streekverbetering en ruilverkaveling nog steeds niet goed op elkaar afgestemd waren, de opzet vaak te eenvormig was en het gevaar van 'streekverbeteringsmoeheid' op de loer lag. In tegenstelling tot Drenthe met zijn streekplan voor alle plattelanders, wilde Noord-Brabant de agrarische belangen voorop blijven stellen. Een streekverbetering moest minimaal 2.000 hectare gaan omvatten en een gunstig resultaat in het vooruitzicht hebben. Verder wilde Noord-Brabant het aantal streekverbeteringsprojecten laten afhangen van de beschikbare arbeidskracht bij het consulentschap.

De streekverbetering-nieuwe-stijl is nooit echt van de grond gekomen. Weliswaar lagen er in 1967 nog ongeveer 35 aanvragen, maar het nieuwe beleid had, met uitzondering van 'Venlo-Tegelen' en 'De Onderbanken', nauwelijks zichtbaar resultaat. Al in 1967 werd in de begroting rekening gehouden met een versnelde afbouw van de bestaande projecten. De duur daarvan werd met één jaar ingekort.¹⁴⁷ Op 15 december 1967 wees de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting 'Wierden' als laatste streekverbeteringsproject aan. Uit de discussie in de raad bleek dat men 'Wierden' echter meer als een 'speciale voorlichtingsactie' beschouwde dan als een streekverbetering-nieuwe-stijl.¹⁴⁸ Doorslaggevend voor de erkenning was de lange tijd dat 'Wierden' bezig was geweest met het verkrijgen van de status van streekverbetering. Door de heroriëntatie van het beleid stierf het streekverbeteringsprogramma een zachte dood.

¹⁴⁵ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 12^e vergadering 25 april 1966, 'Brief Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling Drenthe aan de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting (28 februari 1966)'.

¹⁴⁶ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 20^e vergadering 21 april 1967, 'Nieuwe opzet Streekverbetering van Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling Noord-Brabant'.

¹⁴⁷ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 23^e vergadering 20 oktober 1967, 'Begrotingsstukken'.

¹⁴⁸ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 24^e vergadering 15 december 1967, 'Notulen'.

Het einde van het streekverbeteringsbeleid 1970-1976

In 1969 schreef een commissie van wat sinds medio 1968 de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling werd genoemd, een nota over de toekomst van de economisch-sociale voorlichting. Dit kan beschouwd worden als het definitieve einde van de streekverbetering. Het vervangen van de agrarisch-sociale voorlichting en de huishoudelijke voorlichting door de economisch-sociale voorlichting beëindigde het specifieke karakter van het streekverbeteringsprogramma. De aanzet tot de invoering van wat eerst sociaal-economische voorlichting heette, maar spoedig werd omgedoopt tot economisch-sociale voorlichting, werd gegeven in een nota die begin 1963 bij de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad lag.¹⁴⁹ Deze nota plaatste de economisch-sociale voorlichting nog nadrukkelijk naast de drie andere (technisch-economische, huishoudelijke en agrarisch-sociale) voorlichtingsmethoden. De economisch-sociale voorlichting moest gericht zijn op de gezinsbelangen op korte en lange termijn. Deze voorlichting voor gezin en bedrijf kon enkel op individuele basis gegeven worden, omdat kennis over vermogenspositie, inkomen en ondernemerscapaciteiten onmisbaar was. Ook deze vorm van voorlichting moest onder verantwoordelijkheid van de standsorganisaties, die er deels al mee waren begonnen, vallen. Het aantal economisch-sociale voorlicht(st)ers, dat in dienst was bij de standsorganisaties, steeg vanaf 1963 snel. In dat jaar waren er nog 35, in 1965 was dat aantal verdrievoudigd tot 105.¹⁵⁰ In 1967 telde men er 125.¹⁵¹

In welk opzicht onderscheidde de economisch-sociale voorlichting zich van de andere voorlichtingsvormen? Behalve individueel in plaats van groepsgeoriënteerd, was de economisch-sociale voorlichting gefocuseerd op maximalisatie van het bedrijfsinkomen, terwijl de agrarisch-sociale de gezinsbelangen in relatie tot het bedrijf centraal stelde. Als werkterreinen werden genoemd: de vermogenspositie in verband met de continuïteit van het bedrijf, de beroepskeuze van kinderen mede in het licht van de inkomensmogelijkheden van het bedrijf, de continuïteit in verband met generatiewisseling en de contractuele en financiële regelingen van samenwerkingsvormen.¹⁵² De overgang naar de economisch-sociale voorlichting markeerde iets bijzonders. Bij de huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting probeerden de verzuilde boerenorganisaties de eigen achterban onder hun hoede te houden. Zij konden daardoor aan de algemene moderniseringstheorie van de Wageningse

¹⁴⁹ CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 86^e vergadering, 18 januari 1963, 'Nota betreffende de sociaal-economische voorlichting in het kader van de ontwikkeling van de landbouwvoorlichting'.

¹⁵⁰ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 1^e vergadering 15 januari 1965.

¹⁵¹ CAS, LNV, Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, 23^e vergadering 20 oktober 1967, 'Be-grotingsstukken'.

¹⁵² CAS, LNV, Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad, 92^e vergadering 20 september 1963, 'Nota over relatie technisch-economische voorlichting en economisch-sociale voorlichting'.

sociologen een eigen invulling geven. De nieuw georganiseerde voorlichting was daar deels een voortzetting van, maar doordat individuele bedrijven en gezinnen het object van de voorlichting werden en men deze in termen van algemeen sociaal-economische doelstellingen formuleerde, verloor het geloofsaspect langzaam aan betekenis. In een later hoofdstuk zal op de economisch-sociale voorlichting nog worden teruggekomen. Hier volstaat de conclusie dat het politieke draagvlak voor bestending van de huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting onbrak.

In 1968 bevroor het ministerie van Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) zijn uitgaven aan de agrarisch-sociale voorlichting.¹⁵³ Per 1 januari 1973 werd de bekostiging zelfs geheel stopgezet en door CRM ter verdere afwikkeling aan het ministerie van Landbouw overgedragen.¹⁵⁴ In 1975 viel ook het besluit om de subsidiëring van de Stichting HVP, die van begin af aan betrokken was geweest bij de streekverbetering, stop te zetten. De streekverbetering was toen al enkele jaren niet meer op de begroting van het ministerie van Landbouw terug te vinden. De economisch-sociale voorlichting had de huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting opgeslokt.

Samenvatting en analyse

De moderniseringsthese stelde dat traditioneel georiënteerde boeren zouden overgaan naar een modern cultuurpatroon. In Den Haag werd dit gekoppeld aan het kleine-boerenvraagstuk. Boeren met kleine bedrijven waren van oudsher een probleemgroep voor de beleidsmakers. Onder de kleine boeren bevonden zich relatief veel traditionele boeren, want wanneer er sprake was van boeren die 'achterlijke' productiemethoden gebruikten, dan was dat hoofdzakelijk op de kleine gemengde bedrijven op de zandgronden en in de gebieden nabij de grote rivieren. In de laatstgenoemde gebieden was al begin jaren vijftig een beleid ontwikkeld om de welvaart van de boeren te verhogen. Deze projecten en andere die al gestart waren, werden vanaf 1956 geïntegreerd in het streekverbeteringsprogramma. Het samengaan van moderniseringsthese en ambtelijk beleid is ook zeer goed herkenbaar in de voorbeelddorpen Kerkhoven en Rottevalle die als voorlopers van het streekverbeteringsprogramma worden beschouwd. Toen in 1955, naar aanleiding van de hoge melkproductiekosten op de gemengde bedrijven op de zandgronden, het besluit viel het streekverbeteringsprogramma op te zetten, was er dus al langer iets gaande.

In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat de Wageningse sociologen de moderniseringsthese niet ontwierpen om het streekverbeteringsbeleid van het ministerie van Landbouw te legitimeren. Maar was het omgekeerde wel

¹⁵³ Handelingen SG, 1968/69, II, 2216-2220.

¹⁵⁴ Handelingen SG, 1972, II, 12.000 XVI, nr. 2, 'Memorie van Toelichting'.

waar? Gebruikten het ministerie en de standsorganisaties de Wageningse moderniseringsthese om hun eigen beleid te rechtvaardigen? Deze vraag is minder eenduidig te beantwoorden, omdat de belangen van ministerie enerzijds en landbouworganisaties anderzijds niet per definitie parallel liepen, ook al werd de samenhang tussen beide later in termen van 'groene front' en neo-corporatisme geanalyseerd. In de navolgende hoofdstukken zal nog worden aangetoond dat op het punt van de huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting de confessionele opvattingen over gezin niet altijd strookten met de Wageningse moderniseringsthese. Op landbouwkundig gebied, zo zal ook blijken uit het volgende hoofdstuk, waren de verschillen echter geringer, zeker ook omdat de moderniseringsthese het gezinsbedrijf als productie-eenheid niet ter discussie stelde. De Wageningse moderniseringsthese was daarom geen legitimatie maar een middel voor het ministerie en de standsorganisaties om hun beleid vorm en inhoud te geven.

Halverwege de jaren zestig vond er een breuk plaats in het beleid. Daarvoor bestonden diverse oorzaken. De veranderingen op landbouwgebied versnelden. Vooral op het gebied van de productiviteitsverhoging waren de jaren zestig een aanloop naar de jaren zeventig toen specialisatie en schaalvergroting in een soms duizelingwekkend tempo plaatsvonden. Vanuit politiek en beleidsmatig oogpunt zijn drie factoren van belang: de geldinjectie in het streekverbeteringsprogramma in 1962, de instelling van het O&S-fonds en de instelling van de streekverbetering-nieuwe-stijl. De geldinjectie, naar aanleiding van het ter beschikking komen van tien miljoen gulden extra voor de begroting van het ministerie van Landbouw, leidde tot een snelle uitbreiding van het aantal streekverbeteringen. Omdat de verschillende rijkslandbouw-consulentschappen over veel te weinig formatie beschikten om een zodanig intensief programma uit te voeren, kwam de praktische uitwerking onder druk te staan. De problemen vormden de aanleiding voor een uitgebreide evaluatie van het programma. Dat leidde tot een heroverweging van het beleid. Deze heroverweging werd mede mogelijk door de instelling van het O&S-fonds die de kans schiep het kleine-boerenvraagstuk op een andere manier te benaderen dan alleen via het streekverbeteringsprogramma. Met behulp van het fonds werd het mogelijk boeren te laten afvloeien uit de landbouw.

Het streekverbeteringsprogramma was vooral een voorlichtingsprogramma, dus gericht op communicatie met de 'achterban van het groene front'. De groepsvoorlichting en de benadering van de gemeenschap namen daarin een belangrijke plaats in. In de loop van de jaren zestig richtte het ministerie zich meer en meer op individuele bedrijven waarvan de toekomstperspectieven positief werden beoordeeld. Aanvankelijk leek dat nieuwe beleid zich te concentreren in de halverwege de jaren zestig ingevoerde streekverbetering-

nieuwe-stijl die voorzag in een striktere selectie van nieuwe streekverbeteringsprojecten op grond van gedegen vooronderzoeken. De streekverbeteringen-oude-stijl waren in 1970 vrijwel allemaal afgerond. Nieuwe waren er sinds 1967 nauwelijks nog opgestart. Achteraf gezien stierf het streekverbeteringsprogramma met de instelling van de streekverbetering-nieuwe-stijl een zachte dood. De bakens werden verzet naar de begeleiding van individuele bedrijven in plaats van dorps- en streekgemeenschappen.