

5

Het vergeten landschap De waarde van het landschap van de ruilverkaveling

Simon van den Bergh

Inleiding

Een groot gedeelte van het Nederlandse landschap is gedurende de twintigste eeuw ruilverkaveld. Deze gebieden zijn als gevolg van deze ingreep sterk veranderd. De oude verkavelingsstructuur is onherkenbaar gerationaliseerd, waterlopen zijn genormaliseerd, er zijn wegen verhard of zelfs verlegd en van microreliëf is nog nauwelijks sprake: het land is keurig geëgaliseerd. Wanneer het landschap in een verkaveld gebied voor en na de ingreep wordt vergeleken is het soms onherkenbaar veranderd. In sommige gebieden is dit ingrijpende instrument zelfs meerdere malen ingezet. Het kan eigenlijk niet anders dan dat een dergelijk ingrijpend instrument veel stof tot discussie heeft opgeleverd. Zo zijn er verslagen van discussies op lokaal niveau tussen voor- en tegenstanders van een bepaalde ruilverkaveling. Ook op nationaal niveau was ruilverkaveling zolang het heeft bestaan een regelmatig terugkerend onderwerp van discussie. In deze discussies stonden onder andere de urgentiebepaling en het expliciete agrarische belang dat werd gehanteerd centraal.

Hoewel de Ruilverkavelingswet al bijna 20 jaar geleden is vervangen door de Landinrichtingswet en daarmee formeel een einde aan het instrument is gekomen, betekent dit geenszins dat ruilverkaveling uit de discussie omtrent de inrichting van het landelijk gebied is verdwenen. Om te beginnen duurt de uitvoering van een ruilverkaveling een aantal decennia. Dat betekent dat er nog altijd ruilverkavelingen worden uitgevoerd.¹

Daarnaast is ruilverkaveling nog altijd actueel doordat men sinds het verschijnen van de Nota Belvedere meer aandacht is gaan besteden aan het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorische waarden in Nederland.² Wanneer men spreekt over het authentieke landschap van een bepaald gebied wijst men soms terug naar de situatie zoals deze bestond rond 1850 of 1900.

¹ Zo is de ruilverkaveling *Lopikerwaard* pas onlangs afgerond en wordt de ruilverkaveling *Eemland* eind 2004 pas afgerond.

² *Belvedere, Beleidsnota*.

De discussie over hoe arbitrair deze situatie is ten opzichte van andere jaartallen zal hier niet worden gevoerd. Het kiezen van een bepaald jaartal als uitgangspunt voor het bepalen van cultuur-historische waarden in een gebied houdt in dat al voor de inventarisatie elementen of structuren worden uitgesloten. In het geval van het kiezen voor bijvoorbeeld het jaartal 1850 betreft die uitsluiting ruim 150 jaar landschapsontwikkeling nadien.

Ook wanneer de keuze geen reconstructie inhoudt, kunnen laat twintigste-eeuwse veranderingen aan het landschap als weinig bijzonder worden gekenmerkt zonder dat hiervoor duidelijk aanwijsbare inhoudelijke redenen worden gegeven. Immers, het identificeren van interessante of relevante ontwikkelingen uit de tijd waarin men leeft of die nog maar zeer kort geleden is, is een zeer complexe opgave. Hiervoor moet een gedegen kennis van het onderwerp en de daarmee verbonden maatschappelijke en economische ontwikkelingen beschikbaar zijn. Elementen die in eerste instantie als gevolg van beeldvorming of onvolledige kennis als weinig waardevol gekarakteriseerd werden, kunnen door een studie van de historische context ervan sterk aan waarde winnen.

Daarnaast kampt ruilverkaveling met nog een extra probleem. Door het grondige karakter van ruilverkaveling boet het landschap als gevolg van ruilverkaveling in aan kenmerkendheid. Het verdwijnen van regionaal kenmerkende eigenschappen levert een beeld op dat snel het etiket 'saaï' opgeplakt zou kunnen krijgen. Dit beeld heeft vanzelfsprekend weinig voordelige gevolgen voor het behoud van in het kader van ruilverkaveling aangebrachte veranderingen.

In deze bijdrage zal worden ingegaan op de historische waarde van ruilverkaveling en het ruilverkavelingslandschap. Omdat het landschap als gevolg van ruilverkaveling sterk is veranderd, ligt de nadruk in het bestaande cultuurhistorische onderzoek op die objecten en structuren die verdwenen zijn als gevolg van ruilverkaveling. Nieuwe elementen worden vrijwel genegeerd. Uiteindelijk zal worden betoogd dat de ruilverkaveling en de ruimtelijke gevolgen ervan meer aandacht verdienen vanuit de historische en cultuurhistorische disciplines dat tot nu toe het geval is.

Om de ruilverkaveling en de hierdoor veroorzaakte ruimtelijke veranderingen goed op hun waarde te kunnen schatten is het in de eerste plaats van belang een goed beeld te hebben van wat ruilverkaveling en een sterk daarmee verbonden discipline, de cultuurtechniek, inhoudt. Hieraan zal aandacht worden besteed in de volgende paragraaf.

In de daaropvolgende paragraaf zal de huidige positie van ruilverkaveling in de bestaande cultuurhistorische literatuur uit de doeken worden gedaan. De nadruk zal hierbij liggen op de historisch-geografische tak van de cultuur-

historie. Deze tak is immers het dichtst betrokken bij landschapsontwikkeling en derhalve moet daar het grootste gedeelte van de ruilverkavelingsliteratuur te vinden zijn. De historische bouwkunde is vooral daar van belang waar het boerderijen betreft.

In de voorlaatste paragraaf zal het instrument in een breder maatschappelijk en historisch kader geplaatst worden. Niet alleen in het landbouwbeleid, maar ook in andere sectoren van het overheidsbeleid heerste een tijd de idee dat de samenleving maakbaar was. Ruilverkaveling kan worden gezien als een instrument om de landbouw de gewenste richting op te sturen. Tenslotte zal de waarde van ruilverkaveling in cultuurhistorisch opzicht worden behandeld. In deze paragraaf wordt de kennis uit de voorgaande paragrafen toegepast.

Cultuurtechniek en ruilverkaveling

Ruilverkaveling is de toepassing van een aantal cultuurtechnische maatregelen met het doel de agrarische productiestructuur te verbeteren. Omdat de wensen die men tijdens de twintigste eeuw had met betrekking tot de ontwikkeling van de landbouw voortdurend veranderden, wekt het weinig verwondering dat de inhoud van het instrument eveneens constant veranderde. In deze paragraaf zullen de verschillende cultuurtechnische ingrepen die tijdens een ruilverkaveling werden uitgevoerd worden belicht. Daarna wordt de geschiedenis van het instrument kort aangestipt. De nadruk zal liggen op het verschil tussen ruilverkavelingen ‘oude stijl’ en ‘nieuwe stijl’.

Cultuurtechniek

Cultuurtechniek wordt wel omschreven als het geheel van ‘werken en maatregelen die de (landbouwkundige) gebruikswaarde van grond blijvend, althans voor een lange reeks van jaren, vergroten’.¹ Bij deze werken en maatregelen kan worden gedacht aan het verbeteren van de waterhuishouding, het verbeteren van de ontsluiting, grondverbetering, boerderijverplaatsing en ontginning. Het tweede deel van de definitie is eveneens van belang. Een cultuurtechnische maatregel moet enkele jaren van nut zijn. Om deze reden onderscheidt cultuurtechniek zich van jaarlijks terugkerende werkzaamheden als ploegen, eggen en het uitbaggeren van sloten. De wetenschap is vanuit Duitsland in ons land geïntroduceerd. Het is om deze reden dat het begrip geen juiste vertaling in het Engels kent. De gebruikelijk gehanteerde term in die taal is *agri-engineering*. Dit begrip omvat echter ook wat hier landbouwtechniek of landbouwmechanisatie genoemd wordt. De in Nederland gehanteerde scheiding van de twee begrippen is kenmerkend voor de

¹ *Veenman's Agrarische Winkler Prins* (Amsterdam en Brussel 1954) 646.

ontwikkeling van de agrarische sector alhier.¹ Cultuurtechniek als wetenschap is nog zeer jong. De eerste vermeldingen in Nederland zijn van het eind van de negentiende eeuw, hoewel al lang voor die tijd werken werden uitgevoerd die nu als cultuurtechniek bestempeld zouden worden. Zo gaat Van Lier kort in op een vijftiende-eeuwse kavelruil bij Zwolle² en ook de middeleeuwse cope-ontginningen van het veenweidegebied zouden als cultuurtechniek aangemerkt kunnen worden.

De opkomst van de cultuurtechniek als wetenschap aan het eind van de negentiende eeuw kan verklaard worden vanuit de veranderingen die de Nederlandse landbouw doormaakte. Vanaf 1850 voltrok zich een aantal ontwikkelingen die de agrarische sector sterk van karakter deed veranderen. Innovaties als coöperatief optreden van agrariërs, het gebruik van nieuwe werktuigen, de opkomst van de landbouwwetenschap en iets later de inmening van de overheid maakten dat de bestaande inrichting van het landschap in sommige streken niet meer voldeed.

In sommige literatuur wordt een direct verband gelegd tussen de landbouwcrisis van de jaren tachtig van de negentiende eeuw en de hierboven geschetste ontwikkelingen. De boeren zouden door de goede economische omstandigheden tot aan de crisis te weinig gedwongen zijn geweest om te investeren in innovaties. De crisis zou ze hebben wakker geschud en daarmee een nieuwe fase van de ontwikkeling van de landbouw hebben ingeluid. Van der Poel heeft aangetoond dat deze *slapende rijk-theorie* het gevolg is van latere beeldvorming, bewust of onbewust.³ Ook landbouwhistoricus Bieleman levert in verschillende publicaties het bewijs dat de vernieuwing in de landbouw zich al vanaf 1850 had ingezet.⁴ Het is opmerkelijk dat deze theorie, ondanks de ontkrachtingen, nog altijd wordt aangehangen.⁵

Vrij kort nadat de cultuurtechniek voor het eerst van zich deed spreken in Nederland werd de eerste cultuurtechnische organisatie in Nederland opgericht. De Nederlandsche Heidemaatschappij, opgericht in 1888 als vereniging voor het algemeen nut, zou zich gaan bezig houden met ontginningen en andere cultuurtechnische werken. Hofstee ging zo ver te zeggen dat men voorvoelde dat nieuwe tijden op komst waren en dat er een gevoel heerste dat de cultuurtechniek daarin een belangrijke rol zou kunnen spelen.⁶

¹ J. Bieleman, 'De cultuurtechnische verbouwing van Nederland', 24.

² H.N. van Lier, 'Cultuurtechniek in historisch perspectief', 10-31, aldaar 11.

³ J.M.G. van der Poel, *Honderd jaar landbouwmechanisatie in Nederland* (Wageningen 1967).

⁴ Zie onder andere de hoofdstukken van J. Bieleman en P.R. Priester in J.W. Schot, H.W. Lintsen, A. Rip, A.A. Albert de la Bruhèze (red), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw, Deel 3 – landbouw en voeding*.

⁵ Bijvoorbeeld in L. Douw, J. Post, *Kracht door verandering*.

⁶ E.W. Hofstee, '75 jaar ontwikkeling van de Nederlandse landbouw', 92-129.

Weinigen hadden echter kunnen vermoeden hoezeer de cultuurtechniek en met name de ruilverkaveling het Nederlandse landschap zou gaan veranderen in de twintigste eeuw.

Ruilverkaveling

Direct na de introductie van de cultuurtechniek kwam de discussie rond ruilverkaveling op gang. Al eerder, vanaf het midden van de negentiende eeuw, werd het probleem van de versnippering van gronden opgemerkt. Met name op de essen, engen en enken op de zandgronden was het bezit zeer gefragmenteerd. Boeren hadden tientallen percelen die vele kilometers uit elkaar konden liggen. Hoewel gedurende de negentiende eeuw regelmatig is gewezen op het nut van 'zamenlegging', kwam het nooit tot afdoende maatregelen het probleem goed aan te pakken. Immers, om het probleem op te lossen was de medewerking van alle eigenaars nodig. Wanneer één van hen weigerde de medewerking te verlenen had het weinig nut de situatie te verbeteren. Daarnaast waren er nog andere redenen waardoor versnippering niet of nauwelijks als probleem werd ervaren. Zolang het land handmatig werd bewerkt maakte het niet zo uit hoe groot de percelen waren. Versnippering had zelfs voordelen. Door stukken grond verspreid over het land te hebben werd het risico van bijvoorbeeld overstroming, ziekte en misoogst gespreid over een groter oppervlak.

Pas aan het eind van de negentiende eeuw werd versnippering door een enigszins grotere groep als problematisch ervaren. Hoewel het moeilijk is de directe relatie aan te tonen, heeft het er alle schijn van dat de discussie rond ruilverkaveling pas goed op gang kwam nadat aan een aantal voorwaarden was voldaan. In de eerste plaats hebben de al eerder genoemde innovaties in de landbouw ertoe geleid dat er een besef kwam dat men efficiënter kon produceren in de landbouw. De landbouwcrisis heeft daartoe bijgedragen in die zin dat de concurrentie van overzeese gebieden te groot werd en dat daarmee tevens een noodzaak kwam om efficiënter te produceren. Daarnaast is de opkomst van een enigszins sterkere overheid van groot belang. Tussen 1880 en 1925 is een toename van de activiteiten van de overheid in een aantal sectoren waarneembaar. Op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en ook de landbouw begon de Nederlandse overheid steeds meer te interveniëren.

Na een drietal onder leiding van de Heidemij vrijwillig uitgevoerde ruilverkavelingen bleek dat men weinig kon bereiken zonder een dwingend

wettelijk kader.¹ Zolang een kleine minderheid de doorgang van een ruilverkaveling kon verhinderen, bleek het bijzonder moeilijk unanieme overeenstemming te bereiken. Dit werd overduidelijk bij een poging voor een tweede ruilverkaveling op Ameland, de Hollumer Mieden, waar de inspanningen om tot een ruilverkaveling te komen afketsten op één tegenstander.

Met de inwerkingtreding van de Ruilverkavelingswet van 1924 veranderde dit. Wanneer de meerderheid van de eigenaars – die ook de meerderheid van de grond moest vertegenwoordigen – vóór de ruilverkaveling stemde, vond deze doorgang. Overigens werden de belanghebbenden die niet naar de stemming kwamen, geacht voor de ruilverkaveling te stemmen. De vereiste dubbele meerderheid zorgde er in combinatie met de zware financiële lasten voor dat in de periode tot aan 1938 niet al te veel ruilverkavelingen doorgang vonden. In sommige bronnen wordt aangegeven dat dit het gevolg van starheid of conservatisme zou zijn.² Het lijkt echter logischer dat men tijdens de economische crisis van de jaren twintig en dertig liefst zo min mogelijk financiële verplichtingen aanging om zo bedrijfsrisico's te minimaliseren. De overheid, die door de behaalde resultaten inmiddels vertrouwen had gekregen in het instrument, besloot tot een wetswijziging in 1938. Juist die twee zaken die het aantal aangenomen ruilverkavelingen tot een minimum hadden beperkt, de vereiste dubbele meerderheid en de hoge financiële lasten werden veranderd. Voortaan was een enkele meerderheid, eigenaars of land, nodig om ruilverkaveling doorgang te laten vinden. Dit heeft geleid tot het idee dat grootgrondbezitters de uitslag van een stemming eenvoudig naar hun hand zouden kunnen zetten. In theorie is dat ook juist. In de praktijk blijkt echter dat tegenstemmers over het algemeen gemiddeld een groter stuk land vertegenwoordigen.³

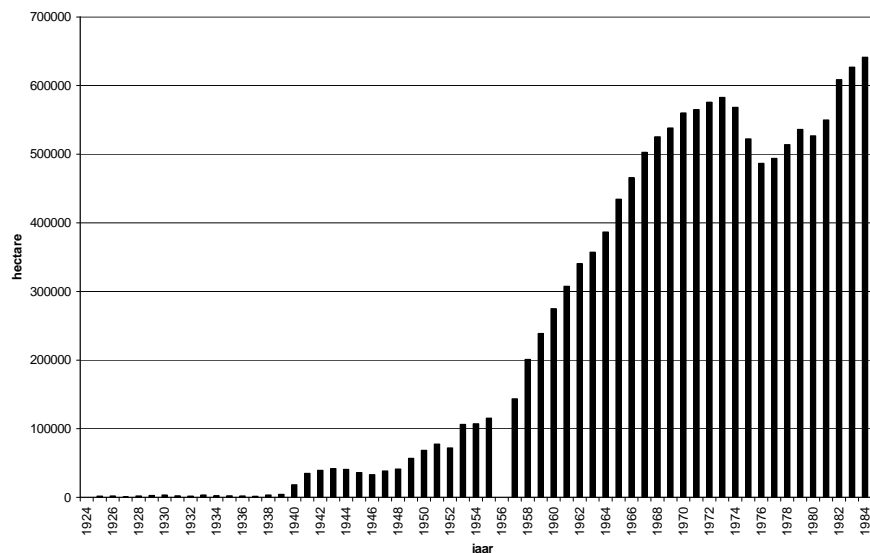
De ruilverkavelingsplannen die onder de wetten van 1924 en 1938 vielen, hebben het landschap zeer sterk veranderd, maar vreemd genoeg is de landbouwstructuur nagenoeg gelijk gebleven. De plannen waren voornamelijk gericht op de ontsluiting van gebieden, het verbeteren van de waterhuishouding en het zoveel mogelijk samenvoegen van percelen. Met de komst van de Ruilverkavelingswet van 1954 zou dit veranderen.

¹ Dit waren de ruilverkavelingen Ballumer Mieden, Dalfser Hooislagen en Nieuwleusen. De gang van zaken op Ballum is uitvoerig beschreven in onder meer E.D. Dijkstra, 'Een ruilverkaveling te Ballum op Ameland', en J. Groeneveld, *Veranderend Nederland*. Een aantal van de problemen bij de Dalfser Hooislagen is weergegeven in: S.M. van den Bergh, 'Ruilen zonder regels', 58-67.

² Zie bijvoorbeeld: A. M. van den Broecke, J. A. de Vries, *Houdingen en weerstanden tegenover ruilverkaveling*.

³ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslagen* (Utrecht 1952-1985).

Figuur 1. Totaal aantal hectares in uitvoering



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslagen over de jaren 1924-1985* (Utrecht 1924-1985). Van 1956 zijn geen gegevens beschikbaar.

Na de Tweede Wereldoorlog bleek dat de bestaande ruilverkavelingswet niet voldeed aan de nieuwe bedoelingen die men met het instrument had gekregen. Het door de oorlog en de Watersnoodramp van 1953 zwaar getroffen Zeeland moest opnieuw ingericht worden. De plannen verschilden aanzienlijk van de oude traditionele ruilverkavelingen. Niet alleen moesten ontsluiting, waterhuishouding en versnippering aangepakt worden, de landbouwstructuur zou eveneens drastisch moeten veranderen. Er werden voor het eerst plannen gemaakt voor sanering en bedrijfsverplaatsing. Daar de bestaande ruilverkavelingswet hiertoe geen mogelijkheden bood werd speciaal voor de situatie waarin Zeeland zich bevond een tweetal noodwetten uitgevaardigd: de Herverkavelingswet Walcheren (1947) en de Herverkavelingswet Noodgebieden (1953). Ondertussen begon men ook elders de beperkingen van de bestaande wet te erkennen.

Er werd een nieuwe ruilverkavelingswet ontworpen die in 1954 in werking trad. Ruilverkavelingen die onder deze wet werden uitgevoerd, werden ook wel ruilverkaveling 'nieuwe stijl' genoemd. Deze bijnaam is het gevolg van de nieuwe richting die men in sloeg met deze wet. Niet langer was de bestaande landbouwstructuur het uitgangspunt. Met de nieuwe wet wilde

men een nieuwe landbouwstructuur in een gebied introduceren. Het doel was een grootschaliger landbouw te creëren. Hiertoe werden middelen noch moeite geschuwd. Onder de nieuwe ruilverkavelingswet werd het overgrote deel van de ruilverkavelingen uitgevoerd. Ongeveer 90 procent van alle uitgevoerde ruilverkavelingen viel onder de ruilverkavelingswet van 1954.

Tegelijkertijd was er sprake van een tweede, minstens zo belangrijke ontwikkeling op het platteland. Vanaf de jaren zestig werd een steeds nadrukkelijker claim op het landelijk gebied gelegd vanuit andere sectoren dan de landbouw. Natuur, landschap, toerisme en nieuwe bewoners, forensen uit de stad, kregen een steeds groter belang in het landelijk gebied. Hoewel de natuurbescherming al in het begin van de twintigste eeuw tot ontwikkeling kwam, raakte ze pas in deze periode nadrukkelijk betrokken bij ruilverkaveling en bleken vertegenwoordigers van deze organisaties in staat belangrijke eisen te stellen bij het ontwerpen van ruilverkavelingsprojecten. Ook liepen het aandeel van de agrarische productie in het nationaal product en het aandeel van de in de landbouw werkzame personen in de totale beroepsbevolking drastisch terug. Hoewel de landbouw nog altijd het grootste oppervlak van het land in bezit nam, werd in de jaren zeventig overduidelijk dat er behoefte was aan een vervanger van de Ruilverkavelingswet van 1954. In 1974 al verscheen de Interimnota Landinrichtingswet en werd de stemmingsprocedure gedemocratiseerd; thuisblijvers werden geacht niet te stemmen. De ruilverkavelingswet werd in 1985 vervangen door de Landinrichtingswet. Dit betekende echter niet dat alle ruilverkavelingen voorbij waren. Daar de uitvoering van een ruilverkaveling meer dan twintig jaar kan duren, worden er nog altijd plannen uitgevoerd die onder de ruilverkavelingswet zijn aangenomen.¹

Ruilverkaveling lijkt het eigen einde te hebben ingeleid. Het platteland werd in de jaren veertig van de twintigste eeuw nog sterk geplaagd door tal van problemen. De meeste wegen waren onverhard en er was sprake van veel wateroverlast. Met het verbeteren van deze omstandigheden werd het toegankelijk voor groepen mensen die er voorheen niets te zoeken hadden. Toeristen kwamen gebruik maken van het vernieuwde platteland. Sommigen besloten er zelfs te gaan wonen en naar het werk in de steden te forensen. Naarmate deze ontwikkeling zich doorzette en minder mensen hun bestaan in de landbouw vonden, kwam de puur agrarische doelstelling van ruilverkaveling onder druk te staan, om tenslotte in 1985 te bezwijken onder de druk van de nieuwe belangen in het landelijk gebied.

¹ Er is een grote variatie in de lengte van uitvoering van plannen. Een flinke uitschieter echter is de ruilverkaveling Eemland. De eerste voorbereidingen begonnen in 1963 en men verwacht dat het project in 2004 afgerond zal zijn.

Ruilverkaveling is gedurende heel haar bestaan omstreden geweest. In de beginperiode stond vooral het verschil tussen ruilverkaveling en onteigening centraal. Uiteindelijk wist men de tegenstanders ervan te overtuigen dat aan onteigening andere principes ten grondslag lagen.¹ Daarnaast bestond, vooral in katholieke kringen, de vrees dat het verplaatsen van eigendommen de grondgebondenheid en daarmee de vaderlandsliefde van boeren zou verminderen. Met name Pater Van de Elsen heeft zich ingezet om een dergelijke ‘onchristelijke wet’ te voorkomen.² Ook onder de agrarische bevolking is het debat omtrent ruilverkaveling altijd aanwezig geweest. Tegenstanders wezen altijd op de in hun ogen weinig democratische stemmingsprocedure. Men was van mening dat een kleine groep boeren met het geld van de overige belanghebbenden hun eigen land probeerde te verbeteren. Tenslotte kwam er in de loop van de geschiedenis van de ruilverkaveling steeds meer kritiek vanuit de natuur- en landschapsbescherming. Met het steeds grootschaliger en ingrijpender karakter van de ruilverkaveling ‘nieuwe stijl’ kwam het besef dat de natuur en het landschap onder invloed van ruilverkaveling zeer sterk aan het veranderen waren als gevolg van de puur agrarische doelstelling. Uiteindelijk heeft dit laatste punt van kritiek de aanzet gegeven tot de verandering van ruilverkaveling in landinrichting.

Een voorbeeld: het Grootslag

Het meest aansprekende voorbeeld van de mate waarin een ruilverkaveling gebieden kon veranderen is wellicht te vinden in Noord-Holland. In het Grootslag (zie volgende pagina) waren de duizenden perceeltjes tot de ruilverkaveling alleen maar bereikbaar per boot. Men sprak in dit verband ook wel van een vaarpolder. Na de Tweede Wereldoorlog werd gebiedje voor gebiedje ruilverkaveling aangevraagd om deze vaarpolder, maar ook die in het Geestmerambacht, aan te passen aan de eisen die de moderne landbouw aan de grond stelde.

In het geval van de vaarpolders betekende dit dat ze werden omgezet in rijpolders (zie pagina 121). Daarnaast zou de gemiddelde bedrijfsgrootte moeten stijgen, wat inhield dat een groot aantal bedrijven moest verdwijnen (zie tabel 1). Daarnaast werd een aanzienlijk oppervlak van het gebied, in totaal 8 procent, gereserveerd voor de aanleg van bos.³

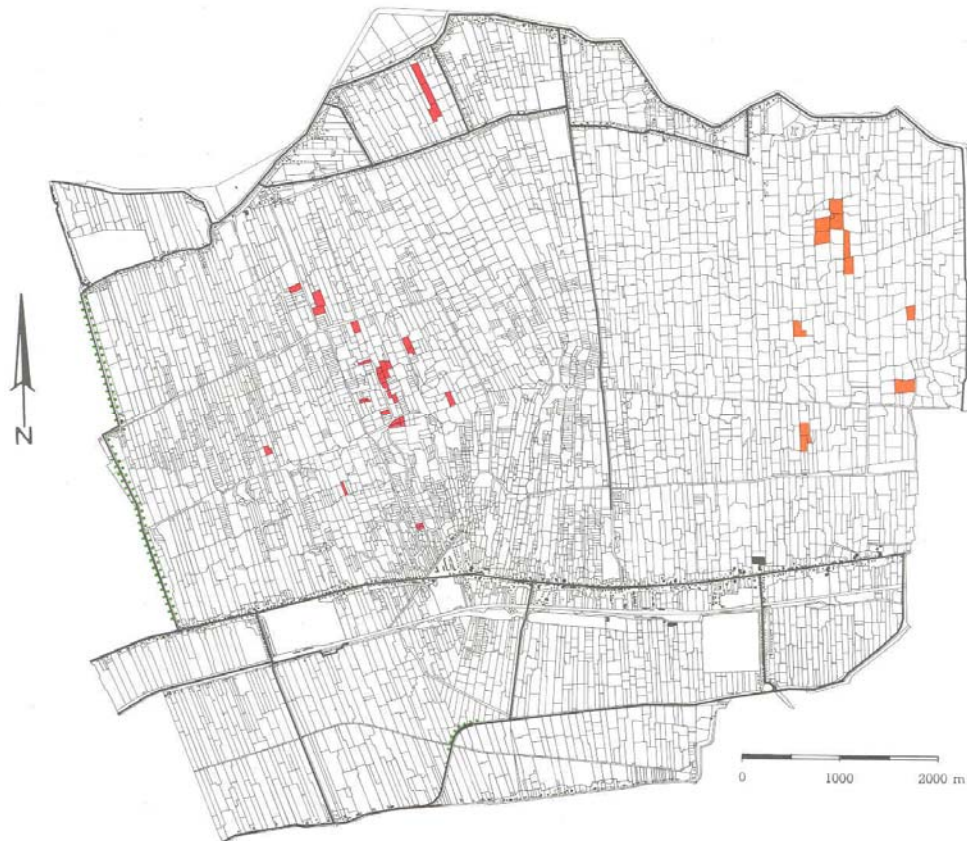
¹ De kern van de discussie omtrent ruilverkaveling is vastgelegd in het *Rapport omtrent ruilverkaveling* van het Nederlands Landbouw Comité. Commissie Ontginning van het Nederlands Landbouw Comité, *Rapport omtrent Ruilverkaveling met Ontwerp van Wet en Memorie van Toelichting* (Den Haag, 1910) 8-14.

² ‘Over ruilverkaveling’, in: *Weekblad van de Noordbrabantsche Christelijke Boerenbond*, no. 555, 16 oktober 1909.

³ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag*, 120-121.

Afbeelding 1. Ruilverkaveling Het Grootslag (N.H.), oude toestand (links) en nieuwe toestand (rechts)

Het Grootslag vóór de ruilverkaveling



Bron: *Jaarverslag Cultuurtechnische Dienst/Centrale Cultuurtechnische Commissie*, 1985, 120

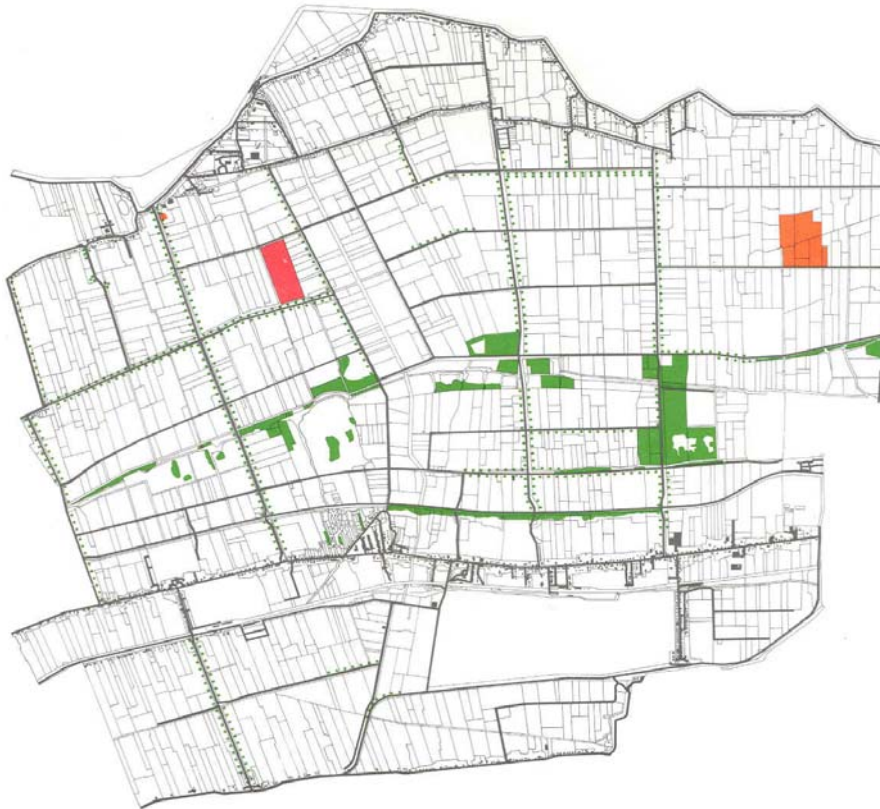
Tabel 1: De lengte van de wegen en waterlopen, in het aantal kavels en het aantal bedrijven voor en na ruilverkaveling *Het Grootslag*

	Lengte waterlopen	Waterlopen per hectare	Lengte wegen	Wegen per hectare	Aantal kavels	Aantal bedrijven
Voor	1.120 km	193	60 km	10.3	4.138	1.175
Na	258 km	45	140 km	24.2	701	520

Bron: *Jaarverslag Cultuurtechnische Dienst/Centrale Cultuurtechnische Commissie*, 1985, 120-121

Afbeelding 2. Ruilverkaveling Het Grootslag (N.H.)

Het Grootslag ná de ruilverkaveling



Bron: *Jaarverslag Cultuurtechnische Dienst/Centrale Cultuurtechnische Commissie*, 1985, 121

Hoewel ruim voor 1985 aangevraagd, heeft deze ruilverkaveling veel weg van een landinrichtingsproject. Landschapsarchitecte Andela noemt deze ruilverkaveling een *multi purpose*-project.¹ Dit omdat het niet alleen een poging is de agrarische structuur van het gebied te verbeteren, maar tevens een methode om tal van nieuwe ontwikkelingen in het gebied in goede banen te leiden. Men kon aansluiten bij de in het streekplan West-Friesland-Oost geformuleerde doelstellingen. Zo hield men bij het maken van de plannen rekening

¹ G. Andela, *Kneedbaar landschap*, 176-177.

met vestiging van industrie in het gebied en met de stijgende behoefte aan plaatsen voor recreatie vanuit de omliggende steden.

Het plan, ter grootte van 6115 hectare, werd 11 december 1969 in stemming gebracht. Slechts 18 procent van de eigenaars, die tezamen 22 procent van de grond vertegenwoordigden, stemden tegen het plan.¹ Pas in november 1985 was de ruilverkaveling afgerond.

De beschreven veranderingen in het gebied en vooral het kaartbeeld maken duidelijk dat ruilverkaveling een zeer grondig en ingrijpend instrument was. De oude structuur van het gebied is nog maar hier en daar herkenbaar. Het nieuwe landschap is een rationeel verkaveld, goed ontsloten ruilverkavelingslandschap. De landbouwers beschikten nu in de ogen van de Cultuurtechnische Dienst over een landschap waarin een moderne landbouw mogelijk was.

Ruilverkaveling en cultuurhistorie

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat ruilverkaveling het landschap zeer ingrijpend kan veranderen. Door dit grondige karakter ervan zijn door het hele land cultuurhistorisch waardevolle elementen en patronen verdwenen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ruilverkaveling geen bijzonder goede reputatie heeft onder cultuurhistorici. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de plaats van ruilverkaveling in de bestaande (cultuurhistorische) literatuur. Het is geenszins de bedoeling een uitputtende cultuurhistorische ruilverkavelingshistoriografie weer te geven. In eerste instantie zal worden weergegeven wat de belangrijkste bevindingen zijn van onderzoek naar ruilverkaveling op het gebied van cultuurhistorie. Daarna zal aandacht worden besteed aan die facetten van dit onderwerp die tot op heden onderbelicht zijn gebleven.

Voordat begonnen wordt met een overzicht van de literatuur, moet worden opgemerkt dat het cultuurhistorisch onderzoek naar ruilverkaveling zich vooral kenmerkt door de beperkte omvang ervan. Bovendien zijn heeft men zich alleen in de historisch geografische discipline bezig gehouden met ruilverkaveling. De afwezigheid van archeologische publicaties over ruilverkaveling is begrijpelijk. Opmerkelijker is het ontbreken van ruilverkavelingsgeoriënteerd onderzoek onder de historisch bouwkundigen. Er zijn in het kader van ruilverkaveling in de periode 1963-1980 meer dan 1600 boerderijen gebouwd.² Hiernaar is nog geen cultuurhistorisch onderzoek verricht.

¹ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag*, 1969.

² Het waren er 1607. De Cultuurtechnische Dienst was bovendien verantwoordelijk voor de bouw van 253 boerderijen buiten ruilverkavelingsverband. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslagen* (1963-1980).

De summiere omvang van de cultuurhistorische ruilverkavelingsliteratuur is vrij eigenaardig, daar uit onderzoek naar landschapontwikkeling in de periode 1900-1990 is gebleken dat ruilverkaveling ‘naar alle waarschijnlijkheid’ mede debet is geweest aan de afname van kenmerkendheid van landschappen in Nederland in de periode 1950-1980.¹ Deze periode komt overigens overeen met de periode tijdens welke de ruilverkavelingen ‘nieuwe stijl’ werden uitgevoerd.

In haar onderzoek naar veranderingen in parcelering heeft de historisch-geografe Barends ook aandacht besteed aan de ruimtelijke gevolgen van ruilverkaveling. Zij heeft onderzocht in welke mate de ruilverkaveling verantwoordelijk is geweest voor de verandering van perceelsvormen in Nederland. Zij concludeert dat in niet-ruilverkavelde gebieden meer licht veranderde percelen liggen en dat in de ruilverkavelde gebieden meer sterk veranderde percelen liggen. Zij geeft aan dat dit voor Nederland als geheel alsmede voor individuele provincies geldt. De provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg zijn hier uitzonderingen op, in die zin dat ook niet ruilverkavelde gebieden hier sterker veranderd zijn. In Utrecht is de situatie andersom daar ook de ruilverkavelde gebieden hier maar licht veranderd zijn.²

Wanneer ruilverkaveling behandeld wordt in cultuurhistorische publicaties dan is dat vaak zeer summier en bijna altijd met dezelfde conclusie: het landschap zou veel aan waarde zijn verloren. Wat de ruilverkaveling aan het landschap toevoegde – mooi of lelijk – wordt vaak achterwege gelaten. In ‘Het Nederlandse Landschap. Een historisch-geografische benadering’ wordt de ruilverkaveling wel genoemd, maar niet nader uitgelegd. Ook wordt niet aangegeven of het nieuwe landschap en nieuwe elementen erin ook cultuurhistorische waarden kennen.³

Op precies dezelfde wijze behandelt de archeoloog en voormalig lid van zowel de Monumentenraad als de Natuurwetenschappelijke Commissie van de Natuurbeschermingsraad Waterbolk de ruilverkaveling en de gevolgen ervan in Noord-Nederland. Hij voert aan dat de ruilverkaveling een ‘ernstige aantasting van cultuurlandschappen’ betekende. Het idee dat ruilverkaveling

¹ H. Dijkstra, J.F. Coetier, M.A. van der Haar, A.J.M. Koomen en W.L.C. Salden, *Veranderend cultuurlandschap*, 63.

² S. Barends, *Percelen in Nederland*, 62-63, 65.

³ S. Barends, J. Renes, T. Stol, J.C. van Triest, R.J. de Vries en J.C. van Woudenberg (red), *Het Nederlandse landschap*, 25 (zandlandschap), 33 (rivierkleilandschap), 71 (zuidwestelijk zeeleilandschap), 93 (krijt/lösslandschap).

en de gevolgen ervan ook een waarde zouden kunnen hebben komt in het geheel niet aan bod.¹

In de jaren tachtig verscheen de serie 'de gevolgen van ruilverkaveling voor het landschap'. In deze serie is voor een aantal zeer kleine gebieden in de Achterhoek zeer nauwkeurig nagegaan welk effect een ruilverkaveling had op het landschap. Het bijzondere aan deze studie is dat niet alleen landschappelijke waarden werden bestudeerd, maar dat vrijwel alle mogelijke gevolgen van ruilverkaveling de aandacht kregen. Vooral in deel 10, *Het landschap van de Achterhoek, historisch-geografisch benaderd: ontstaansgeschiedenis van het landschap, en cultuurhistorische evaluatie van de gevolgen van ruilverkaveling*, wordt uitgebreid stilgestaan bij het nieuwe landschap.² Barends geeft hierin aan dat vooral bij de oude ruilverkavelingen sprake is van een verlies van waarden. Bij de nieuwere ruilverkavelingen wordt wel rekening gehouden met het historisch gegroeide landschap. Toch komt Barends tot de conclusie dat er sprake is van een waardeverlies in alle onderzochte gebieden. In dit stuk komt ze er niet toe waarde toe te kennen aan nieuwe elementen die zijn aangelegd in het kader van de ruilverkaveling.

Eén publicatie waarin het landschap van de ruilverkaveling zeker niet zou hebben mogen ontbreken is *Jonge landschappen 1800 – 1940*.³ In deze bundel worden landschappen die zijn ontstaan in de periode 1800-1940 onder de loep genomen. Aan het eind van de bundel wordt nog ingegaan op de plaats van deze landschappen in beleid. Helaas krijgt het landschap van de ruilverkaveling geen plaats in het boek. Dit is gedeeltelijk ingegeven door de gekozen onderzoeksperiode. Het hoogtepunt van de ruilverkaveling lag nu eenmaal pas na de Tweede Wereldoorlog. Aan de andere kant is er voor 1940 wel degelijk ruilverkaveld en deze ruilverkavelingen hebben delen van Oost-Nederland aanmerkelijk veranderd. Ook hier lijkt het alsof men ruilverkaveling in cultuurhistorisch opzicht niet interessant genoeg vindt.

Het lijkt er echter op dat ruilverkaveling de laatste paar jaar wat meer aandacht krijgt. In 'De ontginning van Nederland' besteedt de geograaf Hendrikk een heel hoofdstuk aan ruilverkaveling en landinrichting. Hij geeft een kort overzicht van de landbouwkundige ontwikkelingen in Nederland en de problemen die in de Nederlandse landbouw ontstonden aan het begin van de twintigste eeuw. Daarna gaat hij in op de belangen van natuur en landschap in de ruilverkavelingsprojecten. De plannen om natuur en landschap te beschermen waren in eerste instantie defensief van karakter. Dat wil zeggen dat de plannen voornamelijk gericht waren op het beschermen van bepaalde

¹ T. Waterbolk, 'De landschappen in mijn omgeving', 95-116, aldaar 113-114.

² S. Barends, *Gevolgen van ruilverkaveling*.

³ H. Baas, S. Bruines, M. de Harde, H. van Triest, *Jonge landschappen*.

door de Commissie-Wevers als waardevol gekenmerkte elementen en structuren. Pas later raakte de ontwikkeling van nieuwe natuur en andere elementen als recreatie-objecten in zwang.¹ Hendrikx gaat vooral in op de doorontwikkeling van natuur en landschap. Volledig nieuwe elementen als wegen, waterlopen en boerderijen en hun gevolgen voor het landschap en het gebruik van dit nieuwe landschap worden nauwelijks aan de orde gesteld. Niettemin is het zeer verfrissend te merken dat het landschap van de ruilverkaveling in ieder geval zo belangrijk wordt geacht dat het in een apart hoofdstuk wordt behandeld.

Dit leidt naar twee uitzonderlijke studies. In deze studies is wél aandacht besteed aan het nieuwe ruilverkavelingslandschap. De eerste is *'Een halve eeuw ruilverkaveling'* van landschapsarchitect De Visser.² Dit boek geeft een zeer uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen in de landschapsarchitectuur van de ruilverkaveling. De Visser zelf doet geen poging om de nieuwe landschappen te waarderen, noch gaat hij diep in op het verlies van waarden als gevolg van de ingrepen. Toch levert de studie voldoende stof op om het landschap van de ruilverkaveling en de doelen die men ermee had begrijpelijk te maken. Om deze reden is het boek van grote waarde bij het beoordelen van de waarde van ruilverkavelingen.

De tweede studie is het proefschrift van Andela, *'Kneedbaar landschap, kneedbaar volk. De heroïsche jaren van de ruilverkaveling in Nederland'*.³ Hierin probeert zij de maatschappelijke ontwikkelingen te identificeren die verantwoordelijk zijn voor de transformatie van ruilverkaveling van een puur agrarisch ontwikkelingsinstrument naar een algemeen inrichtingsinstrument voor het landelijk gebied. Het bijzondere aan deze studie is dat niet alleen de verandering van het instrument, maar dat ook de verandering in de plannen, in de ontwerpen van de architecten, wordt gekoppeld aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen.⁴ Opgemerkt moet worden dat Andela een positiever kijk heeft op de landschappelijke gevolgen van ruilverkaveling dan de meeste cultuurhistorici:

‘daar het in de meeste gevallen om kleine gebieden ging – in Drenthe om 26 ruilverkavelingen met een oppervlak van 10.000 hectare – veranderde er in landschappelijk opzicht aanvankelijk relatief weinig. Ondanks de verdwijning van het eeuwenoude verkavelingspatroon en de historische

¹ S. Hendrikx, *De ontginning van Nederland*, 39-148.

² R. de Visser, *Een halve eeuw landschapsbouw*.

³ G. Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*.

⁴ Ibidem. Deze relatie wordt het meest uitgebreid uitgewerkt in hoofdstuk 4 (66-85) en hoofdstuk 8 (182-203).

wegenstructuur bleef de samenhang van de onderdelen van het esdorpen-landschap op de meeste plaatsen intact'.¹

Bij de bespreking van de verschillende publicaties is al aangegeven dat het landschap van de ruilverkaveling zelf als studie-object nog zo goed als onontgonnen terrein mag worden beschouwd in de cultuurhistorie. Ruilverkaveling is voornamelijk beschouwd als het einde van de autonome landschapsontwikkeling. De in het kader van ruilverkaveling aan het landschap toegevoegde elementen en structuren krijgen nauwelijks aandacht. Hierbij moet in eerste instantie gedacht worden aan duidelijk zichtbare zaken als nieuwe wegen, waterlopen, boerderijen en recreatieobjecten. Daarnaast heeft ruilverkaveling ook gevolgen die niet direct in het oog springen, maar die grote gevolgen kunnen hebben voor het landschap. Het veranderen van de grondwaterstand, iets wat veelvuldig is gebeurd, kan landschappelijke gevolgen hebben. Daarnaast is ook het agrarisch grondgebruik in een groot aantal ruilverkavelingsgebieden veranderd. Ook dit is door cultuurhistorici nauwelijks onderzocht. Er is echter steeds minder reden om een negatief beeld van ruilverkaveling als studieobject in cultuurhistorische disciplines af te schilderen. Ruilverkaveling lijkt de laatste vijf jaar meer in de belangstelling te staan. Het aparte hoofdstuk over ruilverkaveling en landinrichting in het boek van Hendriks (1998) is hier een duidelijk voorbeeld van. Ook de manier waarop met name De Visser in 1998 en Andela in 2000 naar het landschap van de ruilverkaveling kijken is zonder meer verfrissend te noemen. Vooral deze laatste twee bijdragen aan de historiografie kunnen wellicht een aanzet zijn voor een herwaardering van ruilverkaveling in cultuurhistorisch opzicht. Hierop zal in de voorlaatste paragraaf worden terug gekomen.

Ruilverkaveling en maakbaarheid

Hierboven is al aandacht besteed aan de achtergrond van ruilverkaveling en cultuurtechniek. Hieruit bleek hoe het instrument zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. In de daarop volgende paragraaf is aangegeven hoe ruilverkaveling in de cultuurhistorische literatuur past. In deze paragraaf zal het begrip ruilverkaveling nader worden gecontextualiseerd. Dit zal gebeuren door het gebruik van het instrument te koppelen aan het begrip maakbaarheid. Er zal gekeken worden naar de manier waarop ruilverkaveling werd ingezet om de ontwikkeling van de landbouw, maar ook agrarische gemeenschappen te beïnvloeden. Niet alleen de landbouw en niet alleen Nederland zijn in de ban van het maakbaarheidsideaal geweest. Dit idee heeft zich over de hele wereld gemanifesteerd, maar overal op een andere manier.

¹ Ibidem, 61.

Pas daarna wordt het maakbaarheidsideaal aan ruilverkaveling gekoppeld. In eerste instantie staat de landbouwkundige achtergrond van ruilverkaveling centraal. Hier wordt ingegaan op de reden waarom ruilverkaveling zich heeft ontwikkeld tot één van de belangrijkste instrumenten om de landbouw te veranderen. Aansluitend wordt in het kort drietal ontwikkelingen in het ruilverkavelingsbeleid weergegeven: het meerjarenplan, het Ontwikkelings- & Saneringsfonds en de streekverbetering.

Maakbaarheid en planning

Allereerst zal echter worden stilgestaan bij maakbaarheid in het algemeen. Abstract geformuleerd kan maakbaarheid als volgt worden gedefinieerd: *Het door de politiek gericht en effectief ingrijpen in de samenleving.*¹ Het geloven in een maakbare samenleving is ‘onlosmakelijk verbonden met het vereenzelvigen van staat en politiek. De samenleving werd pas maakbaar toen er een instantie was van waaruit de samenleving gekend en gemanipuleerd kon worden’.²

Dat dit kennen en manipuleren extreme vormen kon aannemen beschrijft Scott in ‘*Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*’.³ Scott beschrijft hierin de periode van het hoog-modernisme. Dit beschrijft hij als volgt:

‘a strong, one might even say muscle-bound, version of the self-confidence about scientific and technical progress, the expansion of production, the growing satisfaction of human needs, the mastery of nature (including human nature), and, above all, the rational design of social order commensurate with the scientific understanding of natural laws’.⁴

Het hoog-modernisme is dus een extreme vorm van maakbaarheidsgeloof. Het vertrouwen dat men had in het hoog-modernisme illustreert Scott met een citaat van de architect en stedenbouwkundige Le Corbusier:

‘The despot is not a man. It is the Plan. The correct, realistic, exact plan, the one that will provide your solution once the problem has been posited clearly, in its entirety, in its indispensable harmony. This plan [...] has been drawn up by serene and lucid minds. It has taken account of nothing but human truths. It has ignored all current regulations, all existing usages, and channels. It has not considered whether or not it could be carried out with the constitution now in force’.⁵

¹ J.W. Duyvendak, *De planning van ontplooiing*, 2.

² J.W. Duyvendak, I. de Haan, *Maakbaarheid*, 21.

³ J.C. Scott, *Seeing like a state*.

⁴ Ibidem, 4.

⁵ Ibidem, 112.

Scott beschrijft in zijn boek een aantal cases en toont aan dat het hoog-moderne denken in sommige gevallen desastreuze gevolgen heeft gehad. Doordat planners gebruik maakten van te eenvoudige modellen van de samenleving of ruimte die ze wensten te veranderen, waren onvoorziene ontwikkelingen vaak het gevolg. Scott illustreert zijn verhaal onder andere met de desastreuze gevolgen van plannen om nomadenstammen te helpen door ze te verplichten zich ergens te vestigen.

Men kan stellen dat de vaak te eenzijdige *top-down* planning de ingewikkelde situatie op het laagste niveau geen recht deed. Scott geeft aan dat er geen sprake was van een machtsbeluste groep planners die hun wil koste wat het kost wilde opleggen. Het ging in zijn ogen om een oprechte wens de fysieke en sociale omstandigheden voor de mens te verbeteren. Het enige wat hij de planners verwijt is zelfoverschatting.

Deze situaties gaan stukken verder dan de manier waarop maakbaarheid in Nederland zich manifesteerde. Duyvendak geeft in 'De planning van ont-plooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving' een buitengewoon nauwkeurig overzicht van de wetenschappelijke, filosofische en politieke achtergrond van maakbaarheid in Nederland.¹ Een belangrijk punt dat Duyvendak maakt is dat de term maakbaarheid in de politiek pas begin jaren tachtig in zwang raakte.² Hij hanteert daarom daarnaast ook het begrip planning, een instrument dat de gehele naoorlogse periode is ingezet. In deze bijdrage zal echter gebruik gemaakt worden van de term maakbaarheid om een verwarring tussen planning en planologie te voorkomen. Duyvendak periodiseert de geschiedenis van de planning als volgt:³

1945-1970 *Ordering*

Planning was een onomstreden instrument om zowel de samenleving in haar geheel als de individuele burgers in hun ontwikkeling 'beheerst' te leiden. Interventies richtten zich op aanpassing en begeleiding.

1970-1985 *Verandering*

De verandering richtte zich meer op maatschappijstructuren. Het veranderen van de mens was in deze optiek ook nodig, maar werd vaak pas mogelijk geacht als de maatschappij veranderd was. Het was in deze periode dat de term 'maakbaarheid' averij opliep. Ze zou synoniem zijn voor het naïeve gedach-

¹ Duyvendak, *De planning van ont-plooiing*.

² Ibidem, 8.

³ Ibidem, 9. De beschrijving van de periodes is op enkele omissies na vrijwel letterlijk overgenomen.

tegoed van links, progressief Nederland waarbij ‘de mens en de wereld volgens vooropgezet plan beter gemaakt zouden kunnen worden’.¹

1985-heden *Facilitering*

Centraal in deze periode staat het verzamelen van materiaal om de toekomst te lijf te kunnen gaan, zonder dat de planning zelf een bepaalde richting voorstaat. Zij was op ordening noch verandering gericht, maar dienstbaar aan wie de toekomst onder ogen wilde zien.

Maakbaarheid en ruilverkaveling

In deze paragraaf zal de maakbaarheid zoals deze zich in de eerste periode manifesteerde, dus als ordeningsinstrument, centraal staan. Hoewel het geen twijfel leidt dat er door ruilverkaveling veel is verdwenen, zal uit deze paragraaf blijken dat ruilverkaveling in de eerste plaats gezien moet worden als een manier om de landbouw een impuls te geven zich in een bepaalde richting te bewegen. Het overheidsbeleid dat erop gericht was de structuur van de landbouw te veranderen wordt het landbouwstructuurbeleid genoemd.² Om te begrijpen waarom men de landbouwstructuur wilde veranderen, is het van belang op de hoogte te zijn van een aantal ontwikkelingen in en buiten de landbouw in Nederland na de Tweede Wereldoorlog.

Eén van de belangrijkste oorzaken voor de wens van de overheid de ruilverkavelingswet aan te passen in de jaren vijftig was de verhouding tussen de loonontwikkeling in en buiten de landbouw. De oorzaak hiervoor was de ontwikkeling van de gemiddelde bedrijfsgrootte in Nederland en de prijsontwikkeling van landbouwproducten.

Vanaf 1900 nam het aantal kleine agrarische bedrijven in Nederland sterk toe. In eerste instantie werd deze ontwikkeling niet als problematisch ervaren. De boerenstand werd in sommige kringen van grote waarde geacht. Tussen 1890 en 1930 nam het aantal bedrijven met een oppervlak tussen de 1 en 10 hectare zeer sterk toe. Het aantal tuinbouwbedrijven laat in de periode 1910 tot 1930 in de grootteklasse 1-10 hectare zelfs een toename van bijna 60 procent zien.³

¹ Hierbij past ook een wat cynischer definitie van maakbaarheid: *Het idee dat de politiek op grond van ambitieuze uitgangspunten de samenleving gericht naar haar hand zou kunnen zetten.* (Ibidem, 2).

² Van den Brink omschrijft landbouwstructuur als volgt: de ordening van het geheel van productiefactoren dat ten behoeve van de voortbrenging van land- en tuinbouwproducten wordt aangewend. Landbouwstructuurbeleid definieert hij als volgt: door de overheid met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde nagestreefde directe en doelgerichte beïnvloeding van de landbouwstructuur. Brink, A. van den, *Structuur in beweging*, 2-9.

³ Th. Platenburg, *Kleine boeren*, 12.

Hoewel de meningen over de voordelen van dergelijke kleine bedrijven verdeeld waren, kwam de Staatscommissie van 1906 tot een positief oordeel over deze groep boeren. De commissie verwoordde dit als volgt:

‘Het behoud van een krachtigen boerenstand is voor het land van het hoogste gewicht. Immers, hij vormt den overgang van den landarbeider tot den grooteren boer. Zich langzamerhand tot den stand van kleineren boer op te werken, is de hoop van den oppassenden energieke landarbeider, en vooruit te komen is het streven ook van den kleinen boer, en zoo is het mede, ook met het oog op gezonde sociale verhoudingen een goede politiek om de belemmeringen, die aan de economische ontwikkeling der kleine boer in de weg staan, nauwkeurig na te gaan en weg te nemen. Dit klemt te meer, wanneer de bijzondere voordeelen van dezen stand, voor de gemeenschap en voor zich, nader worden onderzocht’.¹

De kern van het kleine boerenvraagstuk was dat er een wanverhouding bestond tussen de arbeidsbezetting en de beschikbare oppervlakte cultuurgrond. Het gevolg hiervan was dat de productiviteit per arbeider en daarmee het inkomen per arbeider, belangrijk lager lag bij kleinere bedrijven. Bauwens geeft aan dat er bij het vraagstuk drie belangrijke componenten zijn:²

- Het aantal arbeidskrachten per hectare: de arbeidsdichtheid
- De productie per hectare: het intensiteitsniveau
- Het aantal hectares per bedrijf: de bedrijfsoppervlakte

De arbeidsdichtheid veranderde nauwelijks in de jaren dertig en veertig. Tijdens de crisis en oorlog was er nauwelijks sprake van afvloeiing uit de landbouw naar andere sectoren. De werkgelegenheid in die andere sectoren bood in sommige regio's weinig ruimte voor nieuwe arbeidskrachten. Daarnaast bestond ook een zekere weerstand tegen arbeid buiten de landbouw. Vooral in het zuiden van het land was sprake van een groot aantal boerenzoons met de wens een eigen bedrijf te starten en tegelijkertijd een laag aantal bedrijven dat kon worden overgenomen. In dit verband sprak men van een hoge generatiedruk.³ Het intensiteitsniveau lag al vrij hoog op de kleine bedrijven en men vermoedde dat het verbeteren van die component dan ook weinig soulaas zou bieden. Substantiële verbetering verwachtte men van een verandering van de laatste component, vergroting van het bedrijfsoppervlak. De vergroting van de bedrijven moest echter logischerwijs gepaard gaan met een verkleining van het aantal bedrijven.

¹ Th. Platenburg, *Kleine boeren*, 36.

² A. L. G. M. Bauwens, L. Douw, en J. M. Schippers, *Kleine bedrijven op de zandgronden in de jaren zestig* (Den Haag 1971) 10-11.

³ *Rapport over den sociaal-economischen toestand der kleine boerenbedrijven in Nederland*.

Zoals al aangegeven werd het grote aantal kleine bedrijven aanvankelijk nauwelijks als problematisch ervaren. Met behulp van een aantal innovaties, zoals de coöperatie, wist men de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken. In de jaren vijftig echter, wordt de verhouding tussen de loonkosten enerzijds en de opbrengst van de producten anderzijds dermate scheef dat de situatie om verandering vroeg. Bieleman geeft aan dat de index voor de tarweprijs in de periode 1950-1981\85 van 100 naar 166 steeg. De index van de loonkosten echter steeg als gevolg van het gunstige economische tij in dezelfde periode tot 2547 punten. Het werd dus steeds moeilijker voor de boeren zich een inkomen te verwerven dat vergelijkbaar was met het inkomenspeil buiten de landbouw.¹

Deze ontwikkeling en de al in gang gezette tendens tot schaalvergroting in de landbouw als gevolg van andere factoren, brachten de overheid ertoe zich nog nadrukkelijker met de ontwikkelingen in de landbouw en het landelijk gebied te bemoeien via het landbouwstructuurbeleid. Ruilverkaveling werd in de jaren vijftig het belangrijkste instrument waarmee men de veranderingen in het landelijk gebied wilde gaan begeleiden.

Door de snelheid waarmee de hierboven beschreven ontwikkelingen zich voltrokken groeide het aantal aanvragen voor ruilverkaveling sneller dan het budget van de overheid toeliet. Om tot een systematisch overzicht van prioriteiten, oppervlaktes en kosten te komen publiceerde de Centrale Cultuurtechnische Commissie in 1958 het *Meerjarenplan voor de ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland*. Op basis van een aantal verwachtingen, vooronderstellingen en voorwaarden kwam men op een oppervlakte van 1,5 miljoen hectare waar behoefte aan ruilverkaveling zou zijn.²

In de jaren zestig begonnen de inspanningen van het voorgaande decennium hun vruchten af te werpen. Er werden meer en meer aanvragen tot ruilverkaveling ingediend. Van den Brink spreekt zelfs over de bloeiperiode van de ruilverkaveling. Hij geeft aan dat het landbouwstructuurbeleid 'een krachtige impuls kreeg door de oprichting van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw', beter bekend als het O&S-fonds.³ Dit fonds was bedoeld om boeren die hun bedrijf wilden beëindigen te begeleiden (saneren) en om boeren met beperkte financiële middelen te kunnen helpen bij bedrijfsvergroting (ontwikkelen). Hoewel het fonds in eerste instantie een sociale grondslag had, was het ook van belang dat langs deze weg landbouwgrond voor schaalvergroting vrijkwam. In de periode 1965-

¹ J. Bieleman, 'De Nederlandse landbouw in de twintigste eeuw', 35-39.

² A. van den Brink, *Structuur in beweging*, 59-62.

³ Ibidem, 115.

1975 verdwenen 54.000 landbouwbedrijven. Ruim een vijfde van de eigenaren had gebruik gemaakt van de regelingen van het O&S-fonds.¹

Om de agrarische bevolking voor te bereiden op de veranderingen als gevolg van rationalisaties werd de streekverbetering ontwikkeld.² Het idee was dat de kostbare ruilverkavelingen weinig nut zouden hebben wanneer de boer en zijn gezin hun traditionele stijl van bedrijfsvoering zouden handhaven. Streekverbetering beoogde via een voorlichtingsprogramma de boer voor te bereiden op een moderner bedrijfsvoering en leven. Dit voorlichtingsprogramma bestond uit drie pijlers: de bedrijfstechnische/economische, de huishoudelijke en de agrarisch-sociale voorlichting. De bedrijfstechnische en economische voorlichting betrof alle zaken die met de uitoefening van het boerenbedrijf te maken had. Door middel van demonstraties, fokprogramma's en excursies wilde men de boeren doordringen van het nut van specialisatie en rationalisatie. De landbouwhuishoudelijke voorlichting was erop gericht de boerin efficiënter het huishouden te laten doen. De tijd die ze daarmee bespaarde kon ze in het boerenbedrijf steken als hulpkracht voor haar echtgenoot. Met de agrarisch sociale voorlichting tenslotte wilde men het boerengezin bewust maken van de moderne samenleving waarin ze leefde. Hier stonden zaken als bedrijfsopvolging, loon voor thuiswerkenden en erfrecht centraal. De streekverbetering werd aanvankelijk in combinatie met ruilverkavelingsprojecten toegepast. Het verband tussen de twee verdween echter langzaam. Streekverbetering zelf stierf een langzame dood tegen het einde van de jaren zestig. De streekverbetering is interessant omdat men uitging van het maakbaarheidsprincipe. Het programma was erop gericht van de boer een ondernemer te maken. Men had het idee dat de traditionele boer met behulp van de voorlichtingsprogramma's in een moderne, efficiënt opererende agrariër moest veranderen.

De Nederlandse landbouwstructuur is sinds 1945 volkomen veranderd. De gemiddelde bedrijfsgrootte is sterk toegenomen en het aantal bedrijven daalde scherp. De toename van de productie is ronduit spectaculair te noemen. Op het gebied van de arbeidsproductiviteit kon Nederland zich meten met de top van de wereld. Deze stijging had vanzelfsprekend gevolgen voor het aandeel van de Nederlandse beroepsbevolking dat haar bestaan in de landbouw vond. Rond 1945 lag dit nog rond de 20 procent, in de jaren negentig van de twintigste eeuw was dit aandeel gedaald tot ongeveer 2 procent. Dit had grote gevolgen voor de manier waarop landbouw door de samenleving werd gewaardeerd. Bieleman schrijft dat 'het aanzien dat de landbouw had

¹ Ibidem, 147-148.

² Eén van de duidelijkste publicaties over de streekverbetering is E. Karel, 'De illusie van het maakbare platteland', 65-98.

genoten bijna net als de spreekwoordelijke sneeuw voor de zon [leek] verdwenen, evenals zijn onbewuste en vanzelfsprekende plaats in de samenleving'.¹

Het landbouwstructuurbeleid dat de Nederlandse overheid voerde heeft enorme gevolgen gehad. In de eerste plaats voor de agrarische sector, maar ook voor het Nederlandse landschap. Het is niet overdreven om te zeggen dat de maakbaarheidsgedachte ook in de landbouw een rol heeft gespeeld. Hoewel de gedachte nooit expliciet genoemd is in stukken, vertoont de wijze waarop de Nederlandse overheid de ontwikkeling van de landbouw probeerde te stimuleren een groot aantal kenmerken ervan. De mate waarin men succesvol is geweest doet hier eigenlijk niet ter zake. Belangrijk is de notie dat een bepaalde manier van denken over de samenleving, succesvol of niet, die bovendien typisch was voor een bepaalde periode, ruimtelijke weerslag heeft gehad.

Ruilverkaveling en cultuur-historische waarde

Het bepalen van de cultuur-historische waarde van een element of een patroon in het landschap is buitengewoon moeilijk. In de eerste plaats zijn er verschillende indicatoren op basis waarvan de beoordeling kan geschieden. De meest gebruikte zijn ouderdom, zeldzaamheid, kenmerkendheid voor de regio en gaafheid.² Wanneer meerdere indicatoren gebruikt worden, kunnen ook nog eens wegingsfactoren aan het waarderingsproces worden toegevoegd. Het spreekt voor zich dat waardering op deze wijze een ingewikkelde en subjectieve zaak kan worden. Het ligt geenszins in de bedoeling nu een oplossing voor dit probleem te verschaffen.

Wanneer deze criteria worden toegepast op het landschap van de ruilverkaveling, lijkt dit niet erg waardevol. Immers, deze zijn verre van oud. Daar het grootste gedeelte van het landelijk gebied van Nederland één of meerdere malen op de schop is geweest, is dit nieuwe landschap ook niet bijster zeldzaam. Ook van kenmerkendheid voor de regio zal weinig sprake zijn, uit cultuurhistorisch onderzoek is immers gebleken dat veel regionaal-kenmerkende elementen als gevolg van ruilverkaveling juist verdwenen zijn. Voor wat betreft gaafheid staan de zaken er iets gunstiger voor, maar dit is voornamelijk het gevolg van de jonge leeftijd van de landschappen. Het laat geen twijfel dat wanneer deze criteria gehanteerd zouden worden, de ruimtelijke gevolgen van de ruilverkaveling laag zouden scoren.

Naast de hierboven genoemde, meer gangbare criteria voor waardering geeft Renes ook een aantal criteria dat maar zeer beperkt is toegepast. Een in-

¹ J. Bieleman, *De landbouw in de twintigste eeuw*, 27.

² J. Renes, *Landschappen van Maas en Peel*, 448-468.

teressant criterium is *de historische betekenis* van een element of patroon. Dit criterium is eerder toegepast door Baas en Ligtendag. Zij gebruiken hiervoor het begrip 'lieu de mémoire'. Hiermee bedoelen ze dat het landschapselement of –patroon een op enigerlei wijze zichtbaar fenomeen verbonden is met een erkend geschiedkundig moment voor Nederland of een zinnebeeld is van de Nederlandse cultuurgeschiedenis.¹ Renes geeft aan dat het hierbij om twee categorieën gaat. De eerste sluit aan bij de verbinding van een element met een erkend geschiedkundig fenomeen. De tweede zou om symbolische landschappen gaan. Renes voegt hier nog een derde categorie aan toe: de voorbeeldwerking. De waardering van objecten omdat ze de eerste in hun categorie zijn geweest, zoals het eerste tuindorp of de eerste droogmakerij.²

In dit hoofdstuk wordt ook uitgegaan van de historische betekenis van elementen of structuren. Het landschap van de ruilverkaveling is met haar maakbaarheidsachtergrond de neerslag van een zeer bijzondere en complexe periode uit de Nederlandse geschiedenis.³ In deze paragraaf zal een poging worden gedaan aan te geven welke elementen uit ruilverkavelingen en welke ruilverkavelingen zelf in deze optiek waardevol genoemd zouden mogen worden.⁴

Hoe moet de waarde van een individuele ruilverkaveling of één in een ruilverkaveling aangelegd element nu bepaald worden? Het spreekt voor zich dat niet alle ruilverkavelingen integraal bewaard kunnen worden, net zomin als dat in het verleden kon met alle *celtic-fields* of alle middeleeuwse ontginningen. Zolang de maatschappij verandert zullen nieuwe claims op de ruimte gelegd worden en zullen keuzes gemaakt moeten worden over het behoud of de vernietiging van onderdelen van het landelijk gebied.

De meest voor de hand liggende oplossing lijkt te liggen in het identificeren van sleutelmomenten in de geschiedenis van de ruilverkaveling, voorzover deze verband houden met de maakbaarheidsgedachte. Het is een moeilijke taak dergelijke ruilverkavelingen aan te wijzen. Andela heeft zich ook over deze opgave gebogen. In haar dissertatie geeft zij aan dat er ruilverkavelingen zijn die van doorslaggevende betekenis waren:

¹ H.G. Baas, W.A. Ligtendag, *Project 33 NBP Nationaal*.

² J. Renes, *Landschappen van Maas en Peel*, 458.

³ Waar het landschap van de ruilverkaveling nog een twijfelachtige reputatie geniet, krijgt een ander 'maakbaarheidslandschap' op het moment veel waardering. De Noordoostpolder staat op de voorlopige lijst van Werelderfgoed in Nederland.

⁴ Het is overigens niet de bedoeling te impliceren dat dit de enige manier is om het landschap van de ruilverkaveling te kunnen waarderen. Er zijn andere invalshoeken denkbaar van waaruit het fenomeen te beoordelen is. Bijvoorbeeld wanneer het geplande landschap en het werk van de belangrijkste Nederlandse naoorlogse landschapsarchitecten daarbij als waarderingscriterium zou worden gehanteerd.

‘De functionele en landschappelijke interventies en effecten worden beschreven aan de hand van een aantal casestudies over vooral die ruilverkavelingsprojecten die van doorslaggevende betekenis waren voor zowel het denken over modernisering van het agrarisch landschap als de wijze waarop dit proces concreet gestalte kreeg. Hierdoor krijgt bijvoorbeeld een herinrichtingsproject als de ruilverkaveling Alblasserwaard, dat bekendheid verwierf vanwege de grootte van het gebied, in [haar] boek nauwelijks aandacht’.¹

Hoewel de ruilverkavelingen die Andela heeft gekozen inderdaad, in ieder geval gevoelsmatig, stuk voor stuk erg belangrijk zijn geweest voor de geschiedenis van de ruilverkaveling, komt ze niet tot een motivatie van de door haar gemaakte keuzes.

Toch moet het mogelijk zijn sleutelmomenten aan te wijzen om op deze wijze waardevolle objecten te kunnen identificeren. De nadruk in deze bijdrage ligt op de ruilverkaveling en de naoorlogse pogingen de landbouw in een nieuwe mal te gieten. Deze pogingen begonnen, zoals al in paragraaf 2 is aangegeven, al voor de inwerkingtreding van de Ruilverkavelingswet van 1954 in het door de oorlog en overstromingen zwaar gehavende Zeeland. Het lijkt dan ook voor de hand te liggen om objecten en patronen aangelegd in het kader van de Herverkavelingswet Walcheren en Wet Noodgebieden niet zonder meer als waardeloos te bestempelen. Deze herverkavelingen waren eigenlijk een ruilverkaveling ‘nieuwe stijl’ *avant-la-lettre*. Zij hebben gediend als leerobject en als voorbeeld voor andere ruilverkavelingen. Een hoge waardering voor dit nieuwe landschap sluit in deze zin aan bij de derde categorie van Renes, namelijk dat objecten of structuren waardevol kunnen zijn doordat ze de eersten in hun soort waren. In dit opzicht kunnen ook de eerste grootschalige ruilverkavelingen in het rivierengebied² of de vaarpolders in Noord-Holland³ een hoge waardering verwachten.

Niet alleen hele ruilverkavelingen hoeven in aanmerking te komen voor een hoge waardering of behoud. Ook delen van een ruilverkaveling of in het kader van ruilverkaveling toegevoegde elementen of structuren kunnen een hoge waardering verdienen. Met de inwerkingtreding van de Ruilverkavelingswet van 1954 werd het mogelijk gebieden ingrijpender te veranderen; wegen, waterlopen en zelfs boerderijen konden worden verplaatst of nieuw aangelegd. In het rivierengebied werden ze verplaatst naar de voorheen onbewoonde en regelmatig overstroomde komgronden. Deze nieuwe boerderijen waren de bouwkundige weerslag van het maakbaarheidsideaal. Een

¹ G. Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 12.

² Bijvoorbeeld de ruilverkaveling Land van Maas en Waal-West, gestemd in 1949.

³ Bijvoorbeeld de ruilverkaveling Geestmerambacht, gestemd in 1964.

andere inrichting moest de bedrijfsvoering niet alleen efficiënter maken, maar had tegelijkertijd het doel het boerengezin te helpen opstoten in de vaart der volkeren. Dit maakt van een nieuwe ruilverkavelingsboerderij een object dat veel zegt over het verleden van het gebied en plannen die men er met de lokale samenleving had. Dit houdt niet in dat iedere nieuwe boerderij behouden dient te worden, maar wel dat een dergelijk gebouw niet per definitie waardeloos zal zijn.

Zoals gezegd was niet alleen de bouw van nieuwe boerderijen mogelijk in de ruilverkaveling. In de meeste gebieden is ook de infrastructuur grondig aangepast. Dit is het duidelijkst in de gebieden die vroeger bekend stonden als vaarpolders in Noord-Holland. Duizenden percelen lagen op kleine eilandjes en waren alleen per boot bereikbaar. Deze als veel te inefficiënt geachte infrastructuur is in het kader van ruilverkaveling op vele plaatsen zeer grondig veranderd. Het grondwaterpeil werd verlaagd en het drooggevalen land werd geëgaliseerd. Vervolgens werd het gebied met een nieuw plan van wegen en waterlopen ontsloten. Hiermee is zonder meer een in cultuurhistorisch opzicht uniek stuk van Nederland verdwenen. Het nieuwe landschap lijkt in geen enkel opzicht op de situatie die het vervangen heeft. Toch is ook dit nieuwe landschap niet geheel zonder waarde. Het is het duidelijkst mogelijke bewijs van het maakbaarheidsideaal. Hier en daar echter zijn kleine stukjes oude situatie gehandhaafd en liggen deze pal naast het nieuwe *maakbaarheidslandschap*. Bij toekomstige reconstructies van het gebied zou men kunnen proberen deze grensgebieden zoveel mogelijk te handhaven om op deze manier de periode waarin het maakbaarheidsideaal hoog in het vaandel stond en de plotselinge ruimtelijke gevolgen ervan te behouden voor toekomstige generaties.

Tenslotte zijn er mogelijkheden via naamgeving te herinneren aan de periode van de ruilverkaveling. De kaarsrechte wegen die zijn aangelegd in het kader van de ruilverkaveling en de boerderijverplaatsing dragen in sommige streken al de naam *ruilverkavelingsweg*.¹ Op deze manier wordt een gedeelte van het verleden van een gebied herkenbaar en bewaard.

Een probleem dat men bij de toepassing van het bovenstaande in ruimtelijke ordeningsbeleid zal tegenkomen is dat op verschillende niveaus verschillende elementen of structuren als belangrijke gezien zullen worden. Op nationaal niveau kunnen sommige elementen als minder waardevol omschreven worden, terwijl deze op lokaal niveau toch als waardevol gezien kunnen worden. Het antwoord op de vraag naar behoud of vernietiging hangt dus af van het niveau waarop de vraag wordt gesteld. Daarnaast speelt ook de

¹ Zo is er bij Rosmeer (Limburg) een Ruilverkavelingsweg en kent Wijnbergen de Waalseweg die in de volksmond de ruilverkavelingsweg wordt genoemd.

ruimtelijke en historische context van concurrerende elementen of patronen hier een rol. Van groot belang is dat op lokaal niveau altijd draagkracht moet zijn voor de keuzes die men maakt.

Voor dit probleem is geen kant en klare oplossing te geven. In zekere zin zal dit betoog het debat alleen maar complexer maken. Er worden immers elementen en structuren aan de lijst van mogelijk waardevolle objecten toegevoegd. Tegelijkertijd is dit in het belang van de culturele planologie. Ruilverkaveling is waardevol omdat het een gevolg is geweest van een manier van denken die de inrichting van het landelijk gebied gedurende een aantal decennia heeft bepaald.

Conclusie

Het gebruik van ruilverkaveling als beleidsinstrument heeft het Nederlandse landschap in de tweede helft van de twintigste eeuw zeer sterk veranderd. Uit verschillende publicaties uit de cultuurhistorische traditie is gebleken dat als gevolg van dit instrument kenmerkende objecten en structuren zijn verdwenen. Het nieuwe landschap echter is totnogtoe vrijwel geheel buiten de aandacht van onderzoekers gebleven. Pas de laatste jaren lijkt het ruilverkavelingslandschap wat meer aandacht te krijgen. De nadruk bij deze meer recente onderzoeken ligt voornamelijk op de rol van de veranderende landschapsarchitectuur en de rol die natuurontwikkeling en –behoud daarin gespeeld hebben. Ook de in een aantal gevallen daarmee samenhangende opkomst van het toerisme in het landelijk gebied is onderwerp van onderzoek geweest. Het onderzoek heeft als gemeenschappelijk kenmerk dat gebruik wordt gemaakt van een ruimtelijk uitgangspunt en dat is ook logisch; de ruimtelijke gevolgen van ruilverkaveling springen nu eenmaal snel in het oog.

Het is echter ook mogelijk een historisch uitgangspunt te kiezen. In het voorgaande is betoogd dat ruilverkaveling niet op zichzelf stond. In Nederland, maar ook elders, is na het aflopen van de Tweede Wereldoorlog het zogenaamde maakbaarheidsideaal sterk in het politieke handelen vervlochten geraakt. Er heerste een idee dat de overheid door gericht en effectief ingrijpen in de samenleving de richting waarin die samenleving zich begaf, kon beïnvloeden. Dit denken manifesteerde zich binnen een aantal sectoren van de overheid en zeker ook binnen de landbouw. Via het landbouwstructuurbeleid probeerde de overheid de bestaande, als ouderwets en inefficiënt gepercipieerde landbouwstructuur door begeleiden en ingrijpen te veranderen. Ruilverkaveling en overige cultuurtechnische werken hebben zich vanaf het begin van de jaren vijftig ontwikkeld tot de belangrijkste instrumenten om dit te bewerkstelligen.

Ruilverkaveling en de in het kader daarvan uitgevoerde ingrepen in het landschap vertegenwoordigen om die reden een belangrijke en markante periode in de Nederlandse geschiedenis. Om deze reden verdient het landschap van de ruilverkaveling meer waardering dan het tot op heden heeft gekregen vanuit cultuurhistorische wetenschappen. In de eerste plaats zal het nodig zijn het ruilverkavelingslandschap nader te onderzoeken en te inventariseren. Dit houdt in dat via ruilverkaveling aangebrachte objecten en structuren opgenomen dienen te worden in waarderingsystemen voor landschappelijke elementen en dat de relatie tussen deze elementen en de periode waarin de maakbaarheid van de samenleving een belangrijk beleidsmotief was, niet verwaarloosd mag worden. Op deze wijze zal de ruimtelijke weerslag van een belangrijke periode uit de Nederlandse geschiedenis in de toekomst herkenbaar zijn.