

1

Inleiding

‘Ziehier wat ik zag: Een uitgestrekt, vlak land, door talloze voortjes, kielspit-ten en greppels in honderden kleine perceelen gesneden; van eene behoorlijke ontwatering geen spoor. Een wegnnet was evenmin te vinden. Zoover het oog reikt slechts gras met veel mos ertusschen. Hier en daar een vierkantje geploegden grond. De eigenaars hiervan bezitten soms 30 tot 40 perceeltjes, die over de hele uitgestrektheid verspreid liggen en die zij onmogelijk alle behoorlijk bewerken kunnen. Op vele dier perceelen ziet men (lach niet lezer) de voorletters van den eigenaar in den grond gespit, omdat hij ze anders niet weet te vinden, of zijn buurman zich vergist en in den zomer hooit, wat zijn eigendom niet is. Een boer, die wat veel voorletters heeft, loopt de kans, na het insnijden van zijn naam niet veel grond meer over te houden om te hooien’.¹

De omstandigheden waaronder men aan het begin van de twintigste eeuw in de Ballumer Mieden op Ameland het boerenbedrijf uitoefende, is voor een aantal in de landbouw geïnteresseerden een reden geweest om in de pen te klimmen. De kern van hun betoog was iedere keer weer dat deze toestand in het belang van de boer verbeterd diende te worden. De gesignaleerde problemen waren niet uniek voor dit Waddeneiland. In heel Nederland, maar vooral op de zandgronden, waren de productieomstandigheden in deze tijd verre van ideaal. Een belangrijk instrument waarmee de overheid dit probeerde te veranderen was de ruilverkaveling. Deze was aanvankelijk alleen maar bedoeld om de problemen van versnipperd eigendom op te lossen en hield niet veel meer in dan een herverdeling van de gronden, zodat de bewerkers ervan hun beroep doelmatiger konden uitoefenen. In de loop van de tijd ontwikkelde ruilverkaveling zich echter tot een instrument om een scala van veel meer soorten ingrepen door te kunnen voeren. Niet alleen de versnipperde verkaveling werd aangepakt, maar ook andere zaken kregen aandacht. Zo werden de waterhuishouding en de ontsluiting van gebieden verbeterd en in sommige gevallen werden zelfs boerderijen verplaatst. Deze veranderingen in de werkwijze bij ruilverkaveling zijn niet alleen het gevolg geweest van een veranderende landbouw en puur technische omstandighe-

¹ De Koning, ‘Volksvoeding en Ruilverkaveling’, 214.

den, maar ook van ontwikkelingen die zich op een breder vlak in de samenleving afspeelden.

Ruilverkaveling is veel toegepast. Ongeveer 70% van het landelijk gebied van Nederland is in de loop van de tijd ‘op de schop’ geweest, sommige gebieden zelfs meer dan eens. Het is niet overdreven om te stellen dat ruilverkaveling gedurende de twintigste eeuw één van de voornaamste instrumenten is geweest om veranderingen, landschappelijk, economisch en zelfs sociaal, in de agrarische samenleving te bewerkstelligen.

1.1 Nadere definiëring en probleemstelling

Het spreekt voor zich dat er gedurende de ongeveer tachtig jaar dat het werd toegepast veel is veranderd aan de manier waarop ruilverkaveling werd uitgevoerd. De ontwikkeling van dit instrument en vooral de verandering van de wijze van implementatie en de mate van acceptatie van ruilverkaveling staan in dit boek centraal. Hierbij zullen de ontwikkelingen vanuit een lokaal perspectief worden geanalyseerd.

In de voorgaande paragraaf is het begrip ruilverkaveling nog weinig genuanceerd neergezet. Ten onrechte, want het is zeker geen eenvoudig begrip. Voordat er dieper op wordt ingegaan, dient er aandacht besteed te worden aan het vakgebied dat eraan ten grondslag ligt: de cultuurtechniek. J. Veldhuis en C. Lambregts omschreven dit in 1960 als ‘alle werken die erop gericht zijn de productie-omstandigheden, waaronder de landbouw moet werken voor een lange reeks van jaren te verbeteren, dat wil zeggen beter te doen aansluiten op de gewijzigde technische en economische situatie’.² Wanneer deze definitie ontleed wordt, verdient een drietal elementen nadere toelichting. In de eerste plaats zijn dat de *productieomstandigheden*, ook wel de agrarische productiestructuur genoemd. Het gaat hier om een groot aantal variabelen op bedrijfsniveau die tezamen de mogelijkheden en beperkingen van de landbouw bepalen. Hieronder valt bovenal de bodem. Deze is doorslaggevend voor de manier waarop de landbouw bedreven kan worden. Daarnaast zijn ook de waterhuishouding, de ontsluiting, de verkaveling en de staat van de bedrijfsgebouwen van grote invloed. Naast deze fysieke omstandigheden kunnen ook zaken als de pacht- en eigendomsverhoudingen tot de agrarische productiestructuur gerekend worden.

Ten tweede moeten deze uitgevoerde werken voor een *lange reeks van jaren* verbetering brengen. Deze eis onderscheidt cultuurtechnische activiteiten van ‘gewone’ agrarische arbeid, zoals ploegen, slootonderhoud en voorraadbemesting, die er ook op zijn gericht om de omstandigheden te verbeteren, maar jaarlijks terug komen.

² Deze definitie is ontleend aan Veldhuis en Lambregts, *Cultuurtechniek*, 7.

De derde, de *gewijzigde technische en economische situatie*, is in de inleiding van dit hoofdstuk al genoemd. Er is sinds het midden van de negentiende eeuw veel veranderd binnen de agrarische sector. De problemen van het kleinbedrijf en de introductie van innovaties als kunstmest en de maaidorser hebben een duidelijke weerslag op de landbouw gehad. De cultuurtechniek bood uitkomst bij de aanpassing van de landbouw aan de nieuwe omstandigheden.

Het begrip cultuurtechniek is pas laat in de negentiende eeuw in Nederland geïntroduceerd. De opkomst ervan hangt samen met toenmalige belangrijke veranderingen in de Nederlandse landbouw. Rond die tijd had Nederland in vergelijking met de meeste andere Europese landen een hoge *man/land-ratio*: er was sprake van een groot aantal bewerkers en van een relatief klein areaal in cultuur gebrachte gronden. Bovendien waren de grondprijzen hoog.³ Om zich een voldoende inkomen te verwerven, moesten de landgebruikers proberen om hun productie per hoofd te maximaliseren. De productie-omstandigheden waren echter ontoereikend om een renderende landbouw te bedrijven. De grootste problemen in het landelijk gebied vormden zonder meer de gebrekkige waterhuishouding en de slechte verkavelingssituatie.⁴ Positieve ervaringen met cultuurtechniek in Duitsland zorgden voor een snelle adaptatie ervan in Nederland om de productiestructuur aan te passen.

Het idee om de problemen op het platteland integraal door middel van cultuurtechnische maatregelen aan te pakken, stamt uit dezelfde tijd. Het werd aanvankelijk 'afronding' en 'landverlegging' genoemd en was in de eerste plaats gericht op het verbeteren van de versnipperde ligging van landerijen. Later, rond het begin van de twintigste eeuw, werd een nieuw begrip geïntroduceerd. In 1903 werd op een vergadering van de Commissie-ontginning van het Nederlands Landbouwcomité⁵ afgesproken de tot dan toe gebruikelijke termen te vervangen door het begrip 'ruilverkaveling', alhoewel deze term nog steeds niet precies omschreef wat men voor ogen had.⁶ Deze nieuwe term wekte de schijn dat alleen verbetering van de verkavelingsstructuur het doel van een ingreep was, terwijl men juist de integrale aanpak als een groot voordeel ervan beschouwde.

Hoewel de benaming van het verschijnsel na 1903 niet meer wijzigde, deed de betekenis van het begrip dit wel. Doordat de aard van de problematiek op het platteland steeds veranderde, moest het instrument telkens worden

³ Bieleman, 'Veranderend boerenland', 23-25.

⁴ Bieleman, 'Veranderend boerenland', 23-25.

⁵ In hoofdstuk 2 zal uitvoerig worden ingegaan op de achtergrond en de rol van het Nederlands Landbouw Comité en de Commissie Ontginning daarvan.

⁶ Dit is de vroegst gevonden vermelding van het begrip ruilverkaveling. Archief (Koninklijk) Nederlandsch Landbouwcomité, Notulen Commissie Ontginning, inv. nr. 325, 28 januari 1903, 16.

aangepast. Dit blijkt onder andere uit de verschillende definities van ruilverkaveling die in de loop van de tijd zijn gegeven. In 1899 bijvoorbeeld, stelde F.B. Löhnis, secretaris van de Commissie-ontginning van het Nederlandsch Landbouwcomité, op het Landhuishoudkundig Congres het volgende: ‘Men zal echter niet alle gronden tot eene hoeve behorende tot één complex trachten te brengen’.⁷ Het idee dat alle percelen binnen één kavel zouden moeten liggen werd toen nog niet aangehangen. Dat was op dat moment landbouwkundig gewenst noch haalbaar. In 1954 echter, werd ruilverkaveling in *Veenman’s Agrarische Winkler Prins* omschreven als het ‘in beginsel per eigenaar samenvoegen van de verspreid liggende eigendommen binnen een doelmatig net van wegen en waterlopen’.⁸ Hier wordt wel al gesproken over het reduceren van verspreid bezit tot één kavel. In de teksten van de verschillende ruilverkavelingswetten werd het begrip met opzet niet nader gedefinieerd. Door dit na te laten hoopte men dat zoveel mogelijk nieuwe technieken en innovaties voor een uiteenlopende reeks van doelen konden worden ingezet, zonder dat de wettekst een belemmerende rol zou kunnen spelen.

Ruilverkaveling was een zeer ingrijpend instrument. Het dagelijks leven in een gebied werd er sterk door beïnvloed. De manier waarop de landbouw bedreven werd, moest in sommige gebieden sterk veranderen. Ook het huishouden, het sociale leven en opvolgingskwesties werden in het kader van ruilverkaveling ter discussie gesteld. In sommige gevallen werden boerderijen kilometers verplaatst, vanuit de bebouwde kommen en vanaf de dijken de velden in. Om die reden was ruilverkaveling in lokale gemeenschappen een veel besproken onderwerp. Er was veel geld mee gemoeid en de toekomst van het bedrijf en het dagelijks leven van het gezin van de betrokkenen zouden er door veranderen.

Soms werd misbruik van deze onrust gemaakt. Op 20 oktober 1959 werd de ruilverkaveling *Krimpenwaard-Zuid* afgestemd. Een krap half jaar later, op 1 april 1960, verscheen er in de Schoonhovense Courant een artikel met de volgende kop: ‘Vanavond eerste spade voor Lekkerkerkse ruilverkaveling’. Het artikel stelde dat de ruilverkaveling alsnog was opgelegd aan de betrokkenen omdat dit het algemeen belang zou dienen. Het polderbestuur en de ‘Technische Cultuurdienst’ zouden hierover zeer verheugd zijn geweest. Burgemeester Muller van Lekkerkerk zou de eerste spade zetten. De tegenstanders van de ruilverkaveling reageerden zeer verbaasd en teleurgesteld op dit bericht. Immers, hun inspanningen leken voor niets. De aprilgrap van de

⁷ Löhnis hield in 1899 een voordracht voor Landhuishoudkundig Congres om de meningen over een wettelijke maatregel aangaande landverlegging of afronding te peilen. *Landhuishoudkundig Congres* (1899) 33-38.

⁸ Minderhoud, Boonstra en Becking, *Veenman’s Agrarische Winkler Prins*, Lemma ruilverkaveling.

Schoonhovense Courant was geslaagd.⁹ Men had de emoties van de betrokkenen behoorlijk weten te beroeren. Dit soort grappen behoorde, evenals de rellen in Tubbergen toen daar een ruilverkaveling werd voorbereid, tot de uitzonderingen.

De doelen die de beleidsmakers met ruilverkaveling hebben gehad, zijn constant aan veranderingen onderhevig geweest. De ontwikkelingen die werden veroorzaakt door ontwikkelingen in de macro-economische of agrarisch-technische omstandigheden zijn inmiddels nauwkeurig onderzocht.¹⁰ Uit deze studies is duidelijk gebleken hoe men heeft geprobeerd met behulp van ruilverkaveling de landbouw te moderniseren. Dit impliceert een sturing van de ruilverkaveling van bovenaf. Een dergelijke *top-down* benadering van het fenomeen is begrijpelijk. Er is veel informatie over de nationale context van ruilverkaveling beschikbaar en deze kan gemakkelijk systematisch ontsloten worden.

Minder aandacht bestaat voor de implementatie en acceptatie van ruilverkaveling op lokaal niveau. Ook deze heeft veranderingen van het instrument veroorzaakt. Dit soort veranderingen werd ingegeven door ervaringen en aanvaringen die men had bij de uitvoering. Wetten, regelingen en plannen bleken soms niet goed uit te werken en individuele projecten konden op weerstand stuiten. Dit had gevolgen voor het karakter van ruilverkaveling. Het instrument werd in de loop van tijd voortdurend aangepast onder invloed van de ervaringen die men opdeed op lokaal niveau. Alle direct betrokkenen, uitvoerders, belanghebbenden en beleidsmakers probeerden, binnen de marges van het mogelijke, de aard van ruilverkaveling in hun voordeel op te rekken. Dit proces van aanpassing is nauwelijks systematisch onderzocht. In deze studie zal daarom primair vanuit een lokaal perspectief worden gekeken naar de veranderingen die het ruilverkavelingsinstrumentarium in de loop van de tijd heeft ondergaan.

Wanneer ruilverkaveling op deze wijze wordt bestudeerd, is de problematiek grotendeels op te delen in verschillende soorten tegenstellingen die men ondervond en waarop men reageerde door een aanpassing van het instrumentarium. In de eerste plaats was er sprake van een tegenstelling tussen individueel en collectief belang. Op het individuele niveau, het niveau van de boer of het bedrijf, was het belangrijk dat ruilverkaveling leidde tot een verhoging van het inkomen van het agrarische huishouden door verhoging van productie en productiviteit. Op het niveau van één ruilverkavelingsproject stond na 1950 niet zo zeer het individuele huishouden of bedrijf centraal, maar de welvaart in de regionale landbouw. Om deze te verhogen, was in veel gevallen schaalvergroting van de agrarische bedrijven noodzakelijk.

⁹ Van Vliet, 'VARIA'.

¹⁰ Zie onder meer Van den Brink, *Structuur in beweging*; Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*.

Vroeg in de geschiedenis van de ruilverkaveling kon dit nog gebeuren door nabijgelegen woeste gronden voor intensiever gebruik geschikt te maken. Later werden boeren gestimuleerd te migreren naar nieuw vrijgekomen landbouwgronden zoals de Noordoostpolder. Vanaf de jaren zestig kwam grond voor schaalvergroting vrij via bedrijfsbeëindigingsregelingen. Het belang van de individuele boer, voortzetting van zijn eigen bedrijf, kon dus botsen met het belang van een gebied, waarbij het creëren van een nieuwe landbouwstructuur met een economisch renderende bedrijfsvoering en een bloeiende regionale economie centraal stonden.

De tweede, door de Cultuurtechnische Dienst – het overheidsorgaan dat de leiding had over de ruilverkaveling in Nederland – veel gehanteerde tegenstelling, was die tussen conservatieve en progressieve boeren. In veel van haar rapporten geeft deze dienst aan dat vooral jonge boeren vertrouwen in ruilverkaveling hadden. Deze hadden vaak een landbouwopleiding gevolgd en waren wat meer vertrouwd met nieuwe technieken en met sterkere overheidbemoeienis in de agrarische sector. De meer behoudende boeren werden vaak gekarakteriseerd als oud, ongeschoold en soms zelfs koppig. Het is natuurlijk niet zo vreemd dat boeren met een landbouwopleiding vertrouwen hadden in de oplossingen die de landbouwwetenschap in het algemeen en de cultuurtechniek in het bijzonder boden. De sterke mate van vervlechting binnen de landbouwsector stond garant voor scholing waarin dezelfde prioriteiten werden benadrukt als bij de voorlichtingsbijeenkomsten die de Cultuurtechnische Dienst verzorgde. Voorstanders van ruilverkaveling gebruikten de stereotype beelden van jonge en oude boeren om hun argumenten kracht bij te zetten. Tegenstanders zouden star, ouderwets en weerbarstig zijn. Voorstanders van een ruilverkaveling daarentegen zouden slim zijn en begrijpen hoe een gezond landbouwbedrijf moest functioneren.

De derde tegenstelling, die vooral na 1950 steeds belangrijker werd, maar zich ook daarvóór al wel eens manifesteerde, was die tussen agrarische en niet-agrarische belangen. De strikt agrarische doelstelling van de ruilverkavelingswet begon problemen op te leveren naarmate meer belangen zich in het landelijk gebied lieten horen. De waardering voor natuurschoon en cultuurhistorie bleken in conflict te komen met het agrarisch belang. In de jaren zeventig zou deze tegenstelling zelfs aanzienlijke vertraging in het ruilverkavelingsprogramma veroorzaken. Later zouden recreatie, toerisme en het belang dat forensen hechtten aan hun woonomgeving bijdragen aan de discussie over de doelstelling van de ruilverkaveling. Al deze nieuwe functies in het landelijk gebied waren een gevolg van het verdwijnen van de strikte scheiding van stad en platteland. Het landelijk gebied veranderde in de *Groene Ruimte*, waarin de agrarische sector niet langer vanzelfsprekend de belangrijkste functie was. Uiteindelijk bleek de ruilverkavelingswet niet bestand tegen deze

ontwikkeling. In 1985 werd de landinrichtingswet aangenomen. Met deze wet werd de problematiek in het landelijk gebied integraal benaderd.

De bovengenoemde tegenstellingen zijn altijd in mindere of meerdere mate van betekenis geweest. Ze hebben ertoe geleid dat ruilverkaveling in de loop van de tijd van karakter veranderde. Sommige hiervan leidden tot aanpassingen van de ruilverkavelingswet. Uiteraard kan dit soort aanpassingen ook worden gesignaleerd bij een benadering van bovenaf. Dit leidt echter tot andere uitkomsten. Een dergelijke aanpak wekt namelijk de schijn dat problemen pas konden worden opgelost na een formele wetswijziging of verandering van de procedureprocedure. Dit doet geen recht aan de praktijk waar bij iedere ingreep improvisatie en flexibiliteit voor het oplossen van nieuwe problemen geboden waren. Hiermee werd in feite in het veld al vooruit gelopen op een komende wetswijziging.

Precies daarin ligt dan ook de winst van het gebruik van een lokaal perspectief. De oorsprong van een groot deel van de problematiek lag niet in Den Haag, bij de landelijke politiek, noch in Utrecht, bij de Cultuurtechnische Dienst of in Arnhem, bij de Heidemij. De problemen deden zich voor in het landelijk gebied, bij de boeren in het veld. Bestudering van ruilverkaveling moet om deze reden hier beginnen. Hier bevond zich het krachtenveld dat de ontwikkeling van de ruilverkaveling mede heeft bepaald. Het doel van analyse op dit niveau is het leveren van een bijdrage aan een meer evenwichtig beeld van de geschiedenis van ruilverkaveling.

1.2 Literatuur en bronnenmateriaal

Doordat ruilverkaveling zelf een vrij modern fenomeen is, is er nog maar weinig historisch onderzoek naar gedaan, laat staan dat er sprake is van een historiografische traditie. Het meeste onderzoek naar de geschiedenis van de ruilverkaveling, of meer algemeen naar de geschiedenis van het overheidsingrijpen in de landbouw tijdens de twintigste eeuw, dateert van na 1980.

De scheidslijn tussen literatuur en bronnenmateriaal is moeilijk aan te geven bij twintigste-eeuws onderzoek. Vooral bij onderzoek naar ruilverkaveling blijkt dit een gecompliceerde aangelegenheid. Instellingen die onderzoek deden naar de landbouwkundige situatie van Nederland deden dit met een bepaald doel. Dit had gevolgen voor de gepubliceerde resultaten. Zo is het oordeel over het kleine boerenbedrijf een aantal maal heen en weer geschoven tussen positief en negatief. Ook kan de interpretatie van de verzamelde data tot een structureel bevooroordeeld beeld leiden. Een goed voorbeeld hiervan is de manier waarop de beleidsmakers in de loop der tijd over tegenstanders van ruilverkaveling dachten.

Dit gegeven maakt dat bijna al het materiaal op twee, niet noodzakelijk elkaar uitsluitende manieren, functioneel kan zijn. In de eerste plaats levert het bronnenmateriaal data op. Dit kunnen statistieken zijn, maar ook ideeën

of interpretaties. Daarnaast kan bestudering van de achtergrond van het materiaal iets zeggen over de auteurs, de tijdgeest en het doel van het materiaal.

Hoewel er dus nauwelijks sprake is van een historiografische traditie, zijn er wel degelijk studies verricht naar ruilverkaveling of onderdelen daarvan. Deze publicaties zijn in een aantal categorieën in te delen. In de eerste plaats zijn er de publicaties waarin de verandering van het landbouwbeleid in het algemeen en van ruilverkaveling in het bijzonder in een nationale context worden onderzocht.

Een publicatie op het gebied van het meer algemeen geformuleerde onderzoeksveld, het veranderende landbouwbeleid, is *Structuur in Beweging* van A. van den Brink.¹¹ In dit boek staat het landbouwstructuurbeleid van de Nederlandse overheid in de periode 1945-1985 centraal. Van den Brink laat zien hoe het landbouwbeleid van de Nederlandse overheid voortdurend veranderde als gevolg van maatschappelijke, politieke, economische en agrarische omstandigheden. Een ander proefschrift in deze traditie heeft direct betrekking op ruilverkaveling. Het betreft hier *Kneedbaar landschap, Kneedbaar volk* van de landschapsarchitecte G. Andela.¹² In dit onderzoek is vooral aandacht besteed aan de verandering van de ruilverkavelingsplannen na 1950. In die zin vertoont het boek veel verwantschap met dat van R. de Visser, die in *Een halve eeuw landschapsbouw* de ontwikkeling van de inrichting van het landschap beschreef.¹³ Vooral de veranderende zienswijzen van belangrijke landschapsarchitecten staan in dit laatste onderzoek centraal. Omdat de ruilverkavelingsplannen onder invloed van impulsen uit de maatschappij veranderden, geven deze studies een goed beeld van een gedeelte van de wisselwerking tussen maatschappij en ruilverkaveling. Echter slechts van een gedeelte, omdat vooral de laatste twee publicaties voornamelijk zijn gebaseerd op materiaal dat afkomstig is van het belangrijkste uitvoerende orgaan van de overheid zelf, namelijk van de Cultuurtechnische Dienst. Door het toenmalig omstreden karakter van ruilverkaveling is dit materiaal vaak niet geheel vrij van een zekere mate van vooringenomenheid.

Dit kan de onderzoekers eigenlijk maar moeilijk verweten worden. De naoorlogse ruilverkavelingen werden zeer strak geregisseerd door de beleidsmakers en uitvoerende organen. Juist dit materiaal, gepubliceerd door deze actoren, is systematisch te ontsluiten. Tegenstanders van ruilverkaveling kenden gewoonlijk een lage organisatiegraad en er zijn van hen nauwelijks bronnen bewaard gebleven. Dit heeft als gevolg dat de geschiedschrijving eenzijdig van aard dreigt te worden. Een benadering vanuit een lokaal perspectief zou een meer evenwichtig beeld van de ontwikkelingen kunnen opleveren.

¹¹ Van den Brink, *Structuur in beweging*.

¹² Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*.

¹³ Visser, *Een halve eeuw landschapsbouw*.

Van een dergelijke benadering is sprake in *Veranderend Nederland* van J. Groeneveld.¹⁴ Dit boek is echter verschenen ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Cultuurtechnische Dienst en daarom is het niet zo vreemd dat de negatieve aspecten van ruilverkaveling hierin weinig aandacht krijgen. Daarnaast zijn niet alle uitspraken die er gedaan worden gemakkelijk controleerbaar. Groeneveld is, om begrijpelijke redenen, zeer spaarzaam met literatuurvermeldingen. Het boek geeft niettemin een goed beeld van de ontwikkeling die deze overheidsdienst, verantwoordelijk voor de uitvoering van alle ruilverkavelingen in Nederland, heeft doorgemaakt.

Een laatste boek dat aandacht besteed aan de ontwikkeling van ruilverkaveling als beleidsinstrument is dat van A. de Leeuw.¹⁵ In *De agrarische ruilverkaveling* vergelijkt deze auteur de ontwikkeling van ruilverkaveling in Nederland, België en Frankrijk met elkaar. De gang van zaken wordt, vooral op institutioneel niveau, tot aan de wet van 1954 uitgebreid beschreven en geanalyseerd. Het boek van De Leeuw is het enige waarin een comparatief perspectief wordt gehanteerd. Daar deze studie in 1958 verscheen, ontbreken daarin echter de laatste dertig jaar van de geschiedenis van de ruilverkaveling.

Naast de bovenstaande boeken zijn in de loop van de tijd nog wat kleinere publicaties verschenen. Zo zijn er in de afscheidsbundel voor F. Hellinga, hoogleraar cultuurtechniek aan de toenmalige Landbouwhogeschool in Wageningen, twee hoofdstukken opgenomen die bijzondere aandacht verdienen.¹⁶ Het eerste is 'Cultuurtechniek in historisch perspectief' van H. van Lier.¹⁷ Zoals de titel al aanduidt, beschrijft Van Lier méér dan alleen de ruilverkaveling. Hij geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen van de cultuurtechniek. Hierbij is voor een brede aanpak gekozen. Zowel onderzoek en ontwikkelingen binnen het vakgebied als de toepassing ervan in Nederland krijgen aandacht. Het tweede hoofdstuk van belang in deze bundel is dat van N. Greve, voormalig inspecteur algemene zaken bij de Cultuurtechnische Dienst.¹⁸ Dit verhaal geeft een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de ruilverkaveling van 1945 tot 1981. Uitzonderlijk in relatie tot de eerder genoemde werken, is de aandacht die Greve besteedt aan het opereren op lokaal niveau. Bovenstaande publicaties geven een beeld van de ontwikkeling van de ruilverkaveling in Nederland en soms zelfs van daarbuiten. Hiermee is de nationale context van de geschiedenis goed afgedekt.

Een tweede categorie van het bestaande onderzoek naar ruilverkaveling betreft de publicaties waarin een bepaald aspect van de ruilverkaveling wordt onderzocht, bijvoorbeeld de verandering van het landschap, of de techniek

¹⁴ Groeneveld, *Veranderend Nederland*.

¹⁵ De Leeuw, *De agrarische ruilverkaveling*.

¹⁶ Van Lier, *Een bont patroon*.

¹⁷ Van Lier, 'Cultuurtechniek in historisch perspectief'.

¹⁸ Greve, 'Van ruilverkaveling tot landinrichting'.

van de ruilverkaveling. Zo heeft S. Barends de relatie tussen het landschap en ruilverkaveling onderzocht. In *Percelen in Nederland* toont ze onder meer aan dat het Nederlandse landschap onder invloed van ruilverkaveling sterk is veranderd.¹⁹ Hierin wordt ze gesteund door een rapport van de onderzoekers H. Dijkstra, F. Coeterier en M. van der Haar.²⁰ In *Veranderend cultuurlandschap* noemen deze onderzoekers ruilverkaveling de belangrijkste oorzaak van landschapsverandering tussen 1950 en 1980. Waar Barends in *Percelen in Nederland* slechts een beschrijving en een beperkt interpretatiekader levert over de gevolgen van ruilverkaveling voor het landschap, gaat ze in *Het landschap van de Achterhoek* verder.²¹ Dit is een gedetailleerde studie van de staat van het landschap op verschillende momenten tijdens de uitvoering van een ruilverkaveling. Hieruit blijkt dat het landschap veel van haar karakteristieke eigenschappen verliest en dat dit voor een deel aan de ruilverkaveling te wijten is.²²

In *De ontginning van Nederland* besteedt de landschapsarchitect J. Hendriks een 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 ruilverkavelingsprojecten. De bescherming van natuur en landschap was in eerste instantie defensief van karakter. Dat wil zeggen dat de plannen voornamelijk gericht waren op het beschermen van bepaalde door de Commissie-Weevers als waardevol gekenmerkte elementen en structuren. Pas later raakte de ontwikkeling van nieuwe natuur en andere elementen als recreatie-objecten in zwang.²³ Hendriks 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.

Een andere invalshoek van waaruit ruilverkaveling bestudeerd kan worden, is die van de veranderende techniek. Dit is wat J. Bieleman doet in het hoofdstuk 'Van ruilverkaveling naar landinrichting' in deel drie van de serie *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw*.²⁴ In deze serie worden technische ontwikkelingen geplaatst binnen een technisch regime, een conceptueel kader dat de richting van technische en maatschappelijke ontwikkelingen bepaalt, maar ook impulsen ontvangt van deze ontwikkelingen in de techniek. In dit breed opgezette dynamische systeem vinden constant veranderingen

¹⁹ Barends, *Percelen in Nederland*.

²⁰ Dijkstra, Coeterier en Van der Haar, *Veranderend cultuurlandschap*.

²¹ Barends, *Landschap van de Achterhoek*.

²² Dit blijkt overigens uit nog meer studies uitgevoerd bij het voormalige Staring Centrum. Zie bijvoorbeeld: Renes, *Landschappen van Maas en Peel*.

²³ Hendriks, *De ontginning van Nederland*, 139-148.

²⁴ Bieleman, 'Van ruilverkavelen naar landinrichting'.

plaats. Door deze aanpak heeft het verhaal veel weg van agrarische geschiedenis met de nadruk op techniek. Naast een hoofdstuk over ruilverkaveling staat in dit deel ook een hoofdstuk dat andere cultuurtechnische maatregelen zoals ontginning, grondverbetering en waterhuishouding beschrijft.²⁵

Ook de verandering op het gebied van het vaststellen van het 'volgorde-schema' heeft aandacht gekregen van onderzoekers. In dit schema werd aangegeven van welke ruilverkavelingen de uitvoering prioriteit had. Van den Brink en A. Wakelkamp hebben dit voor de periode 1950-1985 onderzocht.²⁶ Uit hun onderzoek bleek dat de factoren die van invloed waren bij het bepalen van een urgentievolgorde in de loop van de tijd veranderden of een ander gewicht kregen. De conclusie van dit artikel is onder meer dat de steun van de agrarische bevolking steeds als een belangrijk criterium heeft gegolden. Wat als steun gezien werd en de manier waarop die steun verworven werd, wordt echter in het geheel niet toegelicht.

Naast de bovengenoemde historische studies zijn er ook evaluerende publicaties verschenen. Het betreft dan studies waarin het economisch nut of rendement van de ruilverkaveling centraal staat. De discussie rond het rendement van ruilverkaveling is altijd een belangrijk politiek en economisch thema geweest. Waar Van den Brink zich meer met de politieke achtergrond van dit thema heeft beziggehouden, heeft P. van den Noort zich in deze discussie op het economische aspect ervan geconcentreerd. Een voorbeeld van één van zijn publicaties is 'Het economisch nut van ruilverkavelingen'.²⁷ Uit dit artikel blijkt dat het weliswaar mogelijk is zaken te berekenen, maar dat het moeilijk is betekenis toe te kennen aan deze getallen. Dit blijft volgens Van den Noort een politiek en geen econometrisch proces. Dit komt mede doordat in de door hem gebruikte formules geen plaats is ingeruimd voor andere variabelen dan bedrijfseconomische. Toerisme, woningbouw voor nieuwkomers en dergelijke hebben wel degelijk gevolgen voor een gebied, maar deze zijn moeilijk in een rekenmodel onder te brengen.

Tenslotte is er nog één categorie historische publicaties die de aandacht verdient: de gedenkboeken. Voor de meeste bij ruilverkaveling betrokken organisaties zijn wel één en soms zelfs meerdere gedenkboeken geschreven. Het gedenkboek voor het vijftigjarig bestaan van de Cultuurtechnische Dienst is al genoemd. Maar bij het tienjarig bestaan kwam ook al een boek uit. Dit boek, *Hoe Nederland groeide*, geeft een goed overzicht van de ontwikkeling van de cultuurtechniek tot dan toe.²⁸ Bij jubilea van de Heidemij zijn eveneens gedenkboeken verschenen. Zo verscheen bij het 60-jarig bestaan

²⁵ Bieleman, 'Bodemverbetering en waterbeheersing'.

²⁶ Van den Brink en Wakelkamp, 'Urgentiebepaling van ruilverkavelingen in historisch perspectief'.

²⁷ Van den Noort, 'Het economisch nut van ruilverkavelingen'.

²⁸ Hermans, *Hoe Nederland groeide*.

ervan het boek *De Nederlandse Heidemaatschappij 60 jaar*.²⁹ Ook het gedenkboek van het Kadaster is in verband met dit onderzoek interessant, omdat het wat dieper ingaat op de gang van zaken op lokaal niveau.³⁰ Het probleem met gedenkboeken is echter dat ze vaak eenzijdig van aard zijn en dat ook nog eens de zonnige kant de meeste aandacht krijgt.

Hoewel dus maar een bescheiden aantal historisch onderzoekers zich heeft beziggehouden met ruilverkaveling en landbouwbeleid in Nederland, zijn sommige thema's, bijvoorbeeld door de overvloedige beschikbaarheid van bronnenmateriaal, al onderzocht. Voorbeelden hiervan zijn het landschap van de ruilverkaveling en de werkwijze van de Cultuurtechnische Dienst. Andere invalshoeken hebben echter minder aandacht gekregen. De rol van het Kadaster is vrijwel genegeerd. Dat is ook begrijpelijk, omdat het niet zozeer een sturende maar eerder een ondersteunende rol in de ruilverkaveling had. Ook de manier waarop in de loop van de geschiedenis in het veld door de belanghebbenden zelf op de verschillende fasen van de ruilverkavelingsprocedure werd gereageerd, is nog lang niet duidelijk. Dit perspectief zal dan ook in dit boek centraal staan.

Historische studies over ruilverkaveling mogen er dan niet veel zijn, het aantal publicaties over ruilverkaveling of onderdelen daarvan lijkt eindeloos te zijn. Ruilverkaveling was een veel gebruikt maatschappelijk instrument en onderzoekers uit een groot aantal disciplines en andere geïnteresseerden hebben zich met het onderwerp beziggehouden. Vanuit de natuurbescherming heeft men bijvoorbeeld de gevolgen voor kwetsbare populaties nauwlettend in het oog gehouden; historisch geografen onderzochten de gevolgen voor landschappelijke waarden en landbouweconomen bestudeerden de mogelijke gevolgen van een ruilverkaveling voor bedrijf en regio.

Ondanks deze grote hoeveelheid informatie is het niet mogelijk exact te achterhalen wat het totale aantal aanvragen en projecten was. Het interessante aan het beschikbare bronnenmateriaal is dat hoe dicht er in de tijd bij 1985 komt, hoe moeilijker het materiaal te interpreteren is. Van de oude ruilverkavelingen is alles nog zorgvuldig geregistreerd. Hiervoor zijn vooral lijsten die zijn opgesteld door de Cultuurtechnische Dienst zeer betrouwbaar. Hierop is tot midden jaren zeventig bijgehouden welke ruilverkavelingen zijn aangevraagd. Het is verleidelijk om dit materiaal als 100% betrouwbaar te bestempelen. Hoewel dit zeker geldt voor de ruilverkavelingen tot ongeveer midden jaren vijftig, zijn er vooral voor de ruilverkavelingen na die periode enkele haken en ogen.³¹

²⁹ *Nederlandsche Heidemaatschappij 60 jaar*.

³⁰ *Op goede gronden*.

³¹ De opvolger van de Cultuurtechnische Dienst, de Dienst Landelijk Gebied, heeft deze lijsten echter niet meer tot haar beschikking, maar de afdeling historische geografie van Alterra heeft hiervan kopieën. Meer over de inhoud en achtergrond van dit materiaal is te lezen in bijlage A.

Over ruilverkaveling doen spectaculaire verhalen de ronde: de rellen in Tubbergen en Arnhem, vechtpartijen bij de ruilverkaveling *Beoosten de Eem* en lange avonden overleg in Staphorst. Iedereen die een ruilverkaveling van dichtbij heeft meegemaakt kent wel een bijzondere gebeurtenis. Helaas is van dergelijke situaties maar weinig betrouwbaar of eenduidig bronnenmateriaal bewaard gebleven. Alleen de organisaties die bij wet verplicht waren stukken omtrent de ingreep te bewaren, hebben dit gedaan. Tegenstanders van ruilverkaveling organiseerden zich in tijdelijke verenigingen, vaak informeel. Het is nog maar nauwelijks te achterhalen wie er in deze groepen zaten, laat staan dat de informatie over deze groepen systematisch te ontsluiten is. Bovendien was het geenszins eenvoudig voor niet-belanghebbenden om hun bezwaren aanhangig te maken bij de Plaatselijke Commissies, zodat veel ongenoegen nooit op schrift is gesteld.

De Heidemij en de Cultuurtechnische Dienst waren bij wet verplicht de stukken te verzamelen en deze gedurende een bepaalde tijd te bewaren. De verplichte bewaartermijn is echter in het kader van de Pivot-regeling verkort tot zes jaar en als gevolg hiervan is dit archief van de Cultuurtechnische Dienst, nu Dienst Landelijk Gebied, op het moment gedeponneerd bij de Centrale Archief Selectiedienst te Winschoten.³² Dit archief bevat echter voornamelijk ambtelijke stukken en materiaal dat betrekking heeft op de in de wet vastgelegde procedure. Er zijn bijvoorbeeld geen krantenartikelen in opgenomen. Wel bevat het archief een groot aantal van de ingediende bezwaren, maar omdat het ruim 600 meter grote archief ongeïndexiseerd is, is het geenszins eenvoudig om binnen acceptabele termijn tot verwerking van het materiaal te komen. Overigens zijn de ingediende bezwaren en de reacties van de Plaatselijke Commissies maar beperkt waardevol in het licht van dit onderzoek. Door te verwijzen naar wetteksten, reglementen en bepalingen kon men, tot grote frustratie van de reclamanten, inhoudelijke discussies uit de weg gaan.

Ook de gemeenteverslagen bieden maar weinig inzicht in het ruilverkavelingsproces. Gemeenteraden moesten weliswaar, wanneer de gemeente als grondbezitter belanghebbende was, besluiten of men vóór of tegen de ingreep stemde, maar in de gevallen van de geselecteerde cases bleek dat de plannen niet meer dan hamerstukken waren.

In sommige gevallen hebben de standsorganisaties krantenartikelen over ruilverkaveling en ruilverkavelingsprojecten in hun archieven opgenomen. Dit is echter maar voor enkele plannen het geval en dan betreft het vaak maar een handvol artikelen. In dit onderzoek is, met name in hoofdstuk 6 gebruik

³² Pivot staat voor project invoering verkorting overbrengingstermijn. Meer over deze regeling en de gevolgen ervan voor het archief van de Cultuurtechnische Dienst is te lezen in Van den Bergh, 'Pivot in de praktijk. Problemen bij archiefonderzoek' en in Hageman, *Met rede gekaveld*.

gemaakt van lokale kranten. Deze zijn op belangrijke data, als de stemming, de totstandkoming van de lijst geldelijke regelingen en het passeren van de acte doorzocht. Deze artikelen waren vaak niet meer dan een schriftelijke weergave van de plannen van de Cultuurtechnische Dienst. Tegenstanders van ruilverkaveling kregen nauwelijks de gelegenheid een weerwoord te leveren. Hoewel de procedure in een aantal momenten voorzag waarop bezwaar kon worden aangetekend, kon dit alleen worden gedaan door de belanghebbenden. In veel gevallen kon een bezwaar op formele of juridische gronden worden afgewezen. Dit hield in dat het niet tot een inhoudelijke bespreking van het bezwaar kwam. Het gevolg hiervan is dat stukken omtrent bezwarenbehandeling weinig bruikbaar zijn in het licht van dit onderzoek. Het is, met andere woorden, maar beperkt mogelijk om materiaal te ontsluiten dat iets van de *couleur locale* van de ruilverkaveling weergeeft.

Er is echter, zoals al eerder is aangegeven, een vrij omvangrijke en constante stroom van rapporten, nota's, verslagen en onderzoeken met ruilverkaveling als onderwerp verschenen. Hoewel de problematiek in deze onderzoeken vaak in een landelijke context werd geplaatst, is er vaak een lokale of regionale component of case in terug te vinden. Om een onderzoek over ruilverkaveling vanuit een lokaal perspectief te schrijven, is in deze studie dus veelvuldig gebruik gemaakt van materiaal dat op het eerste gezicht een landelijke invalshoek lijkt te hebben.

1.3 Periodisering

De verandering van de doelen en de uitvoering van ruilverkaveling in de loop van de tijd maakt het niet zonder meer mogelijk algemene uitspraken over dit fenomeen te doen. Een ruilverkaveling in de jaren twintig kwam onder andere omstandigheden tot stand dan projecten uit de jaren vijftig of de jaren tachtig. Om greep te krijgen op dit probleem is ervoor gekozen de geschiedenis van de ruilverkaveling op te delen in een drietal periodes waarin het instrument steeds relatief onveranderd bleef.

De geschiedenis van ruilverkaveling omvat een tijdvak van ongeveer 100 jaar. Het instrument ontstond tegen het eind van de negentiende eeuw en werd halverwege de jaren tachtig van de twintigste eeuw vervangen door de landinrichtingswet. Het is daarmee bij uitstek een twintigste-eeuws onderwerp. Het is niet eenvoudig exact aan te geven in welke jaren ruilverkaveling begon en eindigde. De eerste ruilverkavelingswet stamt uit 1924, dus dit jaar lijkt een voor de hand liggende optie om als beginpunt te markeren. Vóór dat moment werd er echter al ruilverkaveld, met als eerst aangevraagde, grootschalige, vrijwillige ruilverkaveling de Dalfser Hooislagen, in 1913. Al acht jaar eerder echter, in 1905, voerde de Heidemij bij het Gelderse Neede een vrijwillige kavelruil uit tussen twee eigenaars. Deze proef kan de eerste fysieke ingreep genoemd worden om in het kader van de pogingen in Neder-

land tot een wet op ruilverkaveling te komen. Deze kavelruil kwam echter niet uit de lucht vallen. Al sinds 1890 was de Commissie-ontginning van het Nederlands Landbouwcomité regelmatig bijeen gekomen om de mogelijkheden voor een wettelijke regeling te onderzoeken. Hoewel de problemen met betrekking tot de versnipperde ligging van eigendommen al eerder waren gesignaleerd, waren deze vergaderingen de eerste aanzet tot het uiteindelijke wetsontwerp. Het jaar 1890 zal om deze reden in dit onderzoek als startpunt gehanteerd worden.

Het einde van ruilverkaveling in Nederland is evenmin eenvoudig aan een enkel jaartal op te hangen. De ruilverkavelingswet werd in 1985 vervangen door de Landinrichtingswet. Dit hield echter geenszins in dat er geen ruilverkavelingen meer werden uitgevoerd. Projecten die voor dat tijdstip waren aangevraagd konden in bepaalde gevallen ook na 1985 nog onder de ruilverkavelingswet worden uitgevoerd. Daar de uitvoering van een ruilverkavelingsproject wel twintig jaar kon duren, werden ook in het eerste decennium van de éénnentwintigste eeuw nog ruilverkavelingen voltooid. In dit boek zal 1985 als het eind van ruilverkaveling worden beschouwd, omdat men vanaf dat moment de problemen in het landelijk gebied niet langer met ruilverkaveling, maar met landinrichting wenste op te lossen. In dit boek staat, met andere woorden, de ontwikkeling van de ruilverkaveling als *agrarisch inrichtingsinstrument* centraal. Wanneer de situatie daar om vraagt, zal echter verder dan dat jaar gekeken worden. Tenslotte moet nog worden vermeld dat ook onder de huidige landinrichtingswet de mogelijkheid tot ruilverkaveling geboden wordt. Dit betreft zogenaamde inrichtingsplannen in gebieden waar de agrarische sector niet de enige, maar wel één van de belangrijkste pijlers is. Ingrepen die onder de landinrichtingswet vallen zullen in deze studie niet aan bod komen.

Tijdens de ongeveer honderd jaar waarin ruilverkaveling bestond, veranderde er veel. Niet alleen het instrument zelf ontwikkelde zich, maar ook de agrarische sector en de Nederlandse samenleving waren aan verandering onderhevig. De eerste periode, van 1890 tot 1924, was een aanloophase, omdat er nog maar nauwelijks sprake van ruilverkaveling was. Er werd vooral veel gediscussieerd over de mogelijkheden van het instrument en het invoeren van wettelijke regelingen. Daarnaast werd er als propagandamiddel door de Heidemij een klein aantal vrijwillige ruilverkavelingen uitgevoerd. Toch is deze periode van belang om te onderzoeken, omdat toen de basis werd gelegd voor de gang van zaken, formeel en informeel, in de daarop volgende periode.

In deze tweede periode, die van 1924 tot 1950 duurde, werden ruilverkavelingen uitgevoerd onder de *Ruilverkavelingswet van 1924*, later vervangen door de *Ruilverkavelingswet van 1938*. Tijdens deze periode kon wettelijke

ruilverkaveling voor het eerst worden uitgevoerd. De voorwaarden waaronder tot een ingreep gekomen kon worden onder de wet van 1924 waren vrij strikt en de zware financiële verplichtingen die ermee gepaard gingen maakten dat het instrument aanvankelijk niet zoveel gebruikt werd. Daarnaast was de wet nog vrij eenvoudig van karakter en bleek men soms niet in staat om hiermee de problemen goed op te lossen.

De derde periode strekt zich uit van 1950 tot 1985. In die periode werd ruilverkaveling één van de meest gebruikte instrumenten om de problemen aan te pakken: in deze periode beleefde de ruilverkaveling in Nederland haar hoogtepunt. De aanzet tot wat ook wel de *heroïsche jaren van de ruilverkaveling*³³ genoemd wordt, werd gegeven in Zeeland. In deze door oorlogsschade en overstromingen getroffen provincie bleek dat men met de *Ruilverkavelingswet van 1938* niet in staat was de gebieden en de daar bedreven landbouw op gewenste wijze te moderniseren. Hiervoor werd een tweetal noodwetten ontworpen: de *Wet Herverkaveling Walcheren* en de *Wet Herverkaveling Noodgebieden*. Al spoedig bleek dat ook andere gebieden een grondige herstructurering nodig hadden en dat een nieuwe ruilverkavelingswet onontkoombaar was. In 1954 werd een op de eerdere herverkavelingswetten gebaseerde nieuwe ruilverkavelingswet aangenomen. Daarnaast werd om de ruilverkaveling heen een aantal regelingen ontwikkeld om van ruilverkaveling een nog krachtiger instrument te maken. Onder deze wet is voor meer dan een miljoen hectare ruilverkaveling aangevraagd en werd ongeveer 900.000 hectare daadwerkelijk op de schop genomen. Vooral geïsoleerde streken, zoals het Gelders en Brabants Rivierengebied kwamen in aanmerking voor ruilverkaveling. Het instrument werd uitgebreid met mogelijkheden tot boerderijverplaatsing en kreeg een sociale component: de streekverbetering.³⁴ Met de publicatie van het *Meerjarenplan voor de ruilverkaveling* in 1958 kwam een urgentieschema voor de ruilverkaveling tot stand.³⁵

De uitbreiding van de mogelijkheden die ruilverkaveling bood, liep wel door na 1965, maar vanaf het midden van de jaren zestig kwam ruilverkaveling onder druk te staan vanwege het zuiver agrarische karakter van de toen vigerende wet. Tegen het eind van deze periode werd er meer politieke draagkracht verworven voor het aanwijzen van niet-agrarische functies, zoals recreatie en toerisme op het platteland. Dit was echter niet te verenigen met het strikt agrarische karakter van de Ruilverkavelingswet van 1954 en wederom moest men, net als in Zeeland, een oplossing zoeken in zogenaamde noodwetten. In Midden-Delfland dreigde het landelijk gebied te bezwijken onder stedelijke druk. Omdat de *Ruilverkavelingswet van 1954* geen oplossing

³³ Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*.

³⁴ Tegelijkertijd met dit onderzoek vond bij het NAHI in Groningen een onderzoek naar de streekverbetering plaats dat werd uitgevoerd door Erwin Karel. Karel, *De maakbare boer*.

³⁵ *Meerjarenplan voor ruilverkaveling*.

bood voor dergelijke problemen in het landelijk gebied werd in 1977 de *Reconstructiewet Midden-Delfland* aangenomen. Deze situatie deed zich opnieuw voor in de Veenkoloniën, waar niet-agrarische problemen de kern vormden van het inrichtingsvraagstuk. Ook hier werd een noodwet aangenomen, de *Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën* (1979). De noodzaak van aparte wetten maakte duidelijk dat de ruilverkavelingswet aan een grondige vernieuwing toe was. Niet langer zou alleen de agrarische sector, maar het platteland als geheel, als *Groene Ruimte*, centraal moeten staan. De eerste beleidsintenties werden opgetekend in de *Interimnota Landinrichtingswet* (1976) en in 1985 trad de nieuwe *Landinrichtingswet* in werking.

1.4 Methode van onderzoek

Ruilverkaveling is bijna overal in het landelijk gebied van Nederland uitgevoerd. De uitkomsten van een ruilverkaveling zijn echter niet overal hetzelfde geweest. Hiervoor is een tweetal redenen aan te geven. In de eerste plaats komt dit doordat ruilverkaveling over een periode van ongeveer 70 jaar is uitgevoerd. De verandering in inzichten op agrarisch gebied, maar ook op het gebied van bijvoorbeeld planning en maatschappijvisie, heeft geleid tot een verandering in wetten en regelingen. Een ruilverkaveling uit 1936 verschilt hierdoor wezenlijk van een ingreep in 1966. Maar dit is niet de enige reden. Ook regionale verschillen in de uitgangssituatie zorgen voor verschillende gevolgen van ruilverkaveling.

Omdat het onmogelijk is om binnen een redelijke tijd alle circa 1500 aangevraagde ruilverkavelingen te onderzoeken, is ervoor gekozen per periode een voorbeeld-ruilverkaveling te selecteren die onderzocht zal worden (tabel 1.1). Bij de selectie van projecten is in de eerste plaats gezocht naar ideaaltypen. Dat wil zeggen naar cases waarvan op basis van literatuurstudie van te voren verwacht mocht worden dat ze kenmerkend waren voor de ruilverkavelingsproblematiek in de betreffende onderzoeksperiode. Daarnaast hebben ook de geografische spreiding en de beschikbaarheid van bronnenmateriaal en literatuur een rol gespeeld bij het selectieproces.

Tabel 1.1 Onderzoeksperiode, kenmerken en gekozen voorbeeld-ruilverkaveling

Periode	Kenmerken	Ruilverkavelingsgebied
1890-1924	Geen wet, weinig ruilverkavelingen	Dalfser Hooislagen
1924-1950	Ruilverkavelingswet van 1924, Ruilverkavelingswet van 1938, weinig ruilverkavelingen	Staphorst
		Staphorst-West
		Staphorst-Noord
		Staphorst-Oost
1950-1985	Ruilverkavelingswet van 1954, veel ruilverkavelingen	Land van Heusden en Altena Maarsseveense Plassen

De diepteanalyses van de voorbeeld-ruilverkavelingen zullen dienen als vertrekpunt voor de analyse van ruilverkaveling in de desbetreffende periodes. Vanuit deze projecten wordt met behulp van kwantitatief en kwalitatief materiaal een analyse gemaakt van hoe de uitvoering van ruilverkaveling in de desbetreffende periodes uitwerkte. Waar dat mogelijk of nodig is zullen aansprekende voorbeelden van ruilverkavelingen elders worden gegeven. De combinatie van al dit materiaal zal een goed beeld opleveren van de ontwikkelingen in de onderzoeksperiodes.

Voor de periode 1890-1924 is de ruilverkaveling *Dalfser Hooislagen* gekozen. Dalfsen ligt in Overijssel tussen Zwolle en Ommen; de Dalfser Hooislagen liggen ten noordwesten van dit dorp. Het was een vrijwillige ruilverkaveling, uitgevoerd tussen 1913 en 1922 door de Heidemij. Deze organisatie heeft het archief dat betrekking heeft op deze ruilverkaveling volledig bewaard. In dit archief zit voornamelijk de correspondentie met eigenaren in Dalfsen, met het Kadaster en met andere betrokkenen. In het Rijksarchief in Zwolle is ook materiaal over ruilverkaveling in deze periode beschikbaar. Het gaat dan met name om het materiaal van Rijkslandbouwconsulent Van Leusen, opgenomen in het archief van de Overijsselsche Landbouw Maatschappij.³⁶

Dat geldt niet voor de ruilverkaveling die als case zal dienen voor de periode 1924-1950, Staphorst. Dit was ook niet één ruilverkaveling, zoals de Dalfser Hooislagen, maar het zijn vier kort na elkaar in stemming gebrachte ruilverkavelingen die het grootste gedeelte van het oppervlak van de gemeente Staphorst bestrijken. Deze ruilverkaveling is veelvuldig onderzocht. Dit betekent dat er veel secundair materiaal beschikbaar is. Vreemd genoeg is er veel minder primair materiaal beschikbaar.

In de daarop volgende periode, van 1950 tot 1985, zullen de ruilverkavelingen in het Land van Heusden en Altena en het Maarsseveense Plassengebied als voorbeeldproject fungeren. De eerste is gelegen in het Brabantse deel van het rivierengebied. Er is gebruik gemaakt van saneringsregelingen en van de mogelijkheid boerderijen te verplaatsen. Het belangrijkste doel van dit project was het oplossen van een aantal problemen waarmee de agrarische sector in het gebied kampte. Dit waren voornamelijk de vermeende geïsoleerde ligging van het gebied, de versnipperde ligging van percelen en de complexe waterhuishouding.

Maar zoals al eerder aangegeven werden ruilverkavelingen in deze periode niet altijd uitgevoerd om alleen de situatie voor de agrarische sector te verbeteren. Steeds vaker werden ook niet-agrarische functies in ruilverkavelingsplannen opgenomen. Vooral in ruilverkavelingsgebieden waar de stedelijke druk hoog was, was deze tendens waarneembaar. Om deze reden is het van

³⁶ Zie de Lijst van gebruikte archieven.

belang in deze periode ook een ruilverkaveling te onderzoeken waar deze problematiek een belangrijke rol speelde. Er is daarom gekozen om de ruilverkaveling de Maarsseveense Plassen als vierde voorbeeldproject onder de loep te nemen.

Het selecteren van twee cases in deze periodes dient nog een tweede doel. In de periode 1954–1985 is 90% van de uitgevoerde ruilverkavelingen tot stand gekomen. Het onderzoeken van twee cases met hun specifieke problemen zal meer inzicht over deze periode opleveren. Van beide ruilverkavelingen is veel materiaal beschikbaar, zowel primair als secundair.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke inkadering

Vanaf het eind van de negentiende eeuw heeft de overheid haar taken en verantwoordelijkheden sterk uitgebreid. Deze modernisering van de nationale staat is door verschillende onderzoekers onder de loep genomen. De antropoloog Scott gaat in op een extreme versie van deze ontwikkeling, die hij het hoog-modernisme noemt. Dit beschrijft hij als *‘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’*.³⁷ 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’*.³⁸

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 van de ruimte die ze wensten te veranderen, waren onvoorziene ontwikkelingen vaak het gevolg. 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. Het is niet de bedoeling in dit boek zo ver te gaan te zeggen dat de ruil-

³⁷ Scott, *Seeing like a state*, 4.

³⁸ Scott, *Seeing like a state*, 112.

verkaveling desastreuze gevolgen heeft gehad, vergelijkbaar met de collectivisering van de landbouw in de voormalige Sovjetunie, of de verplichte vestiging in dorpen van Tanzaniaanse nomadenvolken. De bruikbaarheid van het boek van Scott ligt bij het doorgronden van de motieven van de actoren.

Hoog-modernisme lijkt sterk op een begrip dat als typisch Nederlands wordt gekenmerkt: de maakbaarheid of de maakbare samenleving. Deze term raakte in de politiek pas begin jaren tachtig in zwang.³⁹ Daarom hanteert de socioloog Duyvendak het begrip ‘planning’, een instrument dat de gehele naoorlogse periode is ingezet. Daar planning ook vaak in de context van ruimtelijke planvorming wordt gebruikt, zal, om verwarring te voorkomen, in deze studie de term maakbaarheid worden gebruikt. Abstract geformuleerd kan planning worden gedefinieerd als: ‘*Het door de politiek gericht en effectief ingrijpen in de samenleving*’.⁴⁰ I. de Haan en J.W. Duyvendak geven aan dat het geloof in de maakbare samenleving ‘onlosmakelijk verbonden [is] 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’.⁴¹ Duyvendak periodiseert de geschiedenis van de maakbaarheid als volgt:⁴²

- *1945-1970 Ordening* - 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 gedachtegoed van links, progressief Nederland waarbij ‘de mens en de wereld volgens vooropgezet plan beter gemaakt zouden kunnen worden’.⁴³
- *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 is op ordening noch verandering gericht, maar dienstbaar aan wie de toekomst onder ogen wil zien.

³⁹ Duyvendak, *De planning van ontplooiing*, 8.

⁴⁰ Duyvendak, *De planning van ontplooiing*, 2.

⁴¹ Duyvendak en De Haan, *Maakbaarheid*, 21.

⁴² Duyvendak, *De planning van ontplooiing*, 9. De beschrijving van de periodes is op enkele omissies na vrijwel letterlijk overgenomen.

⁴³ 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*. Duyvendak, *De planning van ontplooiing*, 2.

De planning, of de maakbaarheidsgedachte, kreeg onder invloed van de Amerikaanse steun tijdens de wederopbouw vooral een sociologische achtergrond. Andela laat zien hoe de maakbaarheidsgedachte op nationaal niveau vorm kreeg in de ruilverkaveling.⁴⁴ Uit haar onderzoek blijkt dat de naoorlogse ruilverkavelingen er in eerste instantie op gericht waren het landschap zoveel mogelijk te rationaliseren. Een doelmatige verkavelde omgeving zou een efficiëntere landbouw in de hand werken. Na verloop van tijd echter, probeerde men het instrument ook te gebruiken om niet-agrarische ontwikkelingen in banen te leiden. Uiteindelijk vloede de landinrichtingswet (1985) hier uit voort. Haar onderzoek omspannt dus qua tijd de fases *Ordening* en *Verandering* van Duyvendak. Zij geeft aan dat, wanneer er heel scherp wordt gekeken, omstreeks 1970 wel een omslagpunt is te zien. In de conclusie van dit onderzoek wordt hierop teruggekomen en zal worden aangegeven dat bij de ruilverkavelingen de *Ordening* ook na 1970 nog merkbaar is.

Karel kiest in zijn proefschrift over streekverbetering, een nauw met de ruilverkaveling verbonden voorlichtingsprogramma, eveneens voor het perspectief van de maakbare samenleving.⁴⁵ In dit geval kreeg men intensieve begeleiding op drie fronten: bedrijfstechnisch/economisch, huishoudelijk en de agrarisch-sociaal. Met behulp van experts leerde men op bijeenkomsten hoe een modern boerengezin diende te leven. Vrouwen leerden efficiënter huishouden, kinderen werd bijgebracht dat ze niet noodzakelijk het bedrijf zouden moeten overnemen en de boer zelf werd op de hoogte gesteld van de modernste ontwikkelingen op zijn vakgebied. Dit alles had als doel de traditionele boer in een doelgerichte ondernemer te veranderen. De streekverbetering vond plaats tussen 1956 en 1970 en bleef dus beperkt tot de periode van de *Ordening*. Daarna werd de voorlichting niet meer aan individuele boeren gegeven, maar kreeg deze een collectief karakter. Dit spoort geheel met de fasering van Duyvendak.

Het onderhavige onderzoek gaat verder terug in de tijd en kan dus niet van begin af aan in het perspectief van maakbaarheid geplaatst worden. Toen de eerste discussies rond ruilverkaveling eind negentiende eeuw oplaaide, was er nog geen sprake van planning of maakbaarheid, maar van een veel sterker teruggetrokken overheid. Ruilverkaveling en de planningsgedachte raakten pas na de Tweede Wereldoorlog met elkaar vervlochten. Dit had belangrijke gevolgen voor de specifieke vorm waarin de maakbaarheidsgedachte in de ruilverkaveling haar beslag kreeg. Negentiende eeuwse, meer liberale elementen uit de wet konden niet zonder meer terzijde worden geschoven.

Het gevolg hiervan was dat de beleidsmakers bepaald geen *carte blanche* hadden. De ruilverkavelingswet legde de uitvoering van een project in de

⁴⁴ Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*.

⁴⁵ Karel, *De maakbare boer*.

handen van een *plaatselijke* commissie, bijgestaan door de Cultuurtechnische Dienst, het Kadaster en andere experts. Deze commissie bestond uit lokale belanghebbenden, vaak plaatselijke opinieleiders. Daarnaast kende de procedure een aantal momenten waarop de belanghebbenden, de eigenaars en later ook de pachters, bezwaar konden aantekenen tegen de gemaakte plannen en de financiële gevolgen daarvan. In het uiterste geval konden de belanghebbenden naar de rechtbank. Deze procedures moesten de belangen van de eigenaars en pachters waarborgen en konden de voorgenomen aanpassingen van het land doen veranderen. De belanghebbenden hadden dus een belangrijke stem in het proces.

Daar de overheid ruilverkaveling als een belangrijk middel zag, achtte ze het wenselijk de doorgang van projecten te stimuleren. In de loop van dit onderzoek bleek dat men dit langs twee wegen probeerde te bereiken. In de eerste plaats wilde men de *acceptatie* van het instrument verhogen. Door middel van onder meer voorlichting, cursussen en excursies probeerde men de belanghebbenden te overtuigen van het nut van een dergelijke ingreep. De tweede manier waarop men de doorgang van ruilverkavelingen probeerde te bevorderen, was simpelweg het *verkleinen van het door de wet vereiste draagvlak*. Dit kon men doen door het aantal vereiste stemmen voor doorgang van een project te verkleinen. Ook werd het in de loop van de tijd eenvoudiger om een ruilverkaveling aan te vragen. Het maakbaarheidsidee ging in de ruilverkaveling dus hand in hand met strategisch gedrag om de houding ten opzichte van de plannen te beïnvloeden.

De inkadering binnen een wetenschappelijk debat gaat hand in hand met de positiebepaling binnen een maatschappelijk debat. Zoals al eerder is aangegeven, is de agrarische sector in Nederland sterk van karakter veranderd gedurende de onderzoeksperiode. Aan het begin van de twintigste eeuw was 40% van de beroepsbevolking actief in de landbouw. Aan het eind van dezelfde eeuw was dat nog maar 2,5%. Ook het landelijk gebied is sterk van karakter veranderd. Het aandeel niet-agrarische bewoners is sterk gestegen en het is veranderd van een agrarische productieruimte naar een gebied waar meerdere functies, zoals recreatie, landbouw, natuur en wonen, een belangrijke rol spelen.⁴⁶ Ruilverkaveling heeft een belangrijk aandeel gehad in het sturen en bewerkstelligen van deze veranderingen. Toch is ruilverkaveling in die zin nauwelijks onderzocht. Door het onderzoeken van de opkomst, het hoogtepunt en tenslotte het einde van de ruilverkaveling, wordt meer blootgelegd dan de geschiedenis van de ruilverkaveling alleen. Het is ook een onderdeel van de geschiedenis van de positie van landbouw in de samenleving gedurende de twintigste eeuw.

⁴⁶ In hoofdstuk 2 zal nader worden ingegaan op deze ontwikkelingen.

1.6 Opzet van dit boek

Dit boek kent een tweedelige opzet. Deel één gaat in op de nationale en internationale context waarbinnen de ruilverkaveling gestalte kreeg gedurende de gehele onderzoeksperiode. Vanwege het puur agrarische karakter van de ruilverkavelingswet zal in hoofdstuk 2 worden begonnen met de hoofdlijnen van de agrarische en rurale ontwikkelingen. Het spreekt voor zich dat onderwerpen buiten de landbouw die gevolgen hebben gehad voor de ruilverkaveling ook aan bod zullen komen. Na deze algemene schets zal in hoofdstuk 3 wat dieper worden ingegaan op de geschiedenis en kenmerken van ruilverkaveling.

Deel twee gaat in op de resultaten van dit onderzoek; de veranderingen van de toepassing van ruilverkaveling vanuit een lokaal perspectief. In hoofdstuk 4 wordt de aandacht besteed aan de periode van 1890-1924. In dit stadium was er nog geen sprake van een ruilverkavelingswet, dus moest men zich buitengewoon inspannen om een ingreep tot een goed einde te brengen. De gebeurtenissen in dit tijdvak zullen worden uiteengezet met behulp van de eerste aangevraagde, vrijwillige ruilverkaveling de Dalfser Hooislagen.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de periode tussen 1924 en 1950 en zal worden ingaan op wellicht de meest beroemde ruilverkaveling van Nederland: Staphorst. Deze ingreep, eigenlijk vier kort na elkaar aangevraagde en uitgevoerde projecten in de gemeente Staphorst, stond lange tijd bekend als het huzarenstukje van de Cultuurtechnische Dienst. In dit hoofdstuk zal blijken hoe de verandering van acceptatie en vereist draagvlak in moeilijke tijden toch kon leiden tot een toename van het aantal uitgevoerde projecten.

In hoofdstuk 6 staan de ontwikkelingen tussen 1950 en 1985 centraal. Met behulp van de gebeurtenissen in het Land van Heusden en Altena en het Maarsseveense Plassengebied zullen de ontwikkelingen in dit belangrijke tijdvak worden geanalyseerd. Deze eerste ruilverkaveling, ten tijde van de aanvraag de grootste van het land, kende een curieuze start. De ervaringen hier maken duidelijk dat ruilverkaveling al vroeg werd gezien als een instrument dat handig was bij de uitvoering van grootschalige projecten in het landelijk gebied. De gebeurtenissen rondom de Maarsseveense Plassen laten zien hoe agrarische en stedelijke problematiek integraal konden worden aangepakt door middel van ruilverkaveling. Deze studie wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk.