

2

Agrarische en rurale ontwikkelingen tussen 1850 en 1990

Ruilverkaveling is gedurende haar bijna honderdjarig bestaan sterk van karakter veranderd. Dit is het gevolg van veranderende maatschappelijke en agrarische omstandigheden. De opeenvolgende periodes van groei en krimp, van overproductie en schaarste en van liberalisering en toenemende overheidsinvloed hebben een duidelijke weerslag gehad op ontwikkeling van het fenomeen.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de ontwikkeling van de landbouw en de veranderingen in het landelijk gebied vanaf 1850. De in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen dienen als achtergrond bij het volgende hoofdstuk, waarin zal worden ingegaan op de ontwikkeling van het beleidsinstrument ruilverkaveling zelf. De twee hoofdstukken tezamen vormen de nationale context waarbinnen men in het veld met ruilverkaveling te maken kreeg.

2.1 Modernisering van de landbouw

De opkomst van ruilverkaveling rond 1900 kan worden gezien als een exponent van een periode van innovaties die zich rond 1850 al ingezet had. Vanaf dat jaar veroorzaakten de snel groeiende bevolking en de gunstige ontwikkelingen van de economie in de buurlanden van Nederland een prijsstijging voor landbouwproducten. De Nederlandse landbouw, die een belangrijk deel van haar productie exporteerde, haakte in op de nieuwe mogelijkheden die de export bood. In de periode van 1846 tot 1926 steeg de waarde van de export jaarlijks met 2,9%.¹ Deze groei ging gepaard met een structurele verandering van de landbouw in Nederland.

De ‘grote landbouwcrisis’ van 1878–1895 wordt vaak gezien als de oorzaak voor deze verandering in de landbouw. Het idee is dat de Nederlandse landbouw, verzekerd van inkomsten uit export naar de omringende landen, niet behoefde te vernieuwen en ‘slapende rijk’ werd. De crisis zou de boeren en tuinders hebben wakker geschud en aangezet tot verandering in hun bedrijfsvoering. Deze zienswijze, dat ook wel bekend staat als de *slapende-rijk-theorie*,

¹ Pilat, *Dutch agricultural export performance*, 18.

is al lang geleden weerlegd door Van der Poel². In werkelijkheid bleken landbouwers al ruim voor de crisis interesse te hebben voor de nieuwe mogelijkheden die de innovaties boden. De eerste aanzetten voor mechanisatie, verbetering van bedrijfsgebouwen en het opzetten van een landbouwstatistiek waren al ruim voor de crisis gegeven. Boeren en tuinders waren ook al begonnen met coöperatie via landbouwmaatschappijen en aan- en verkoopverenigingen.

De crisis was in de eerste plaats een crisis in de akkerbouw en dan met name de graanteelt, maar ook andere sectoren kwamen onder druk te staan. Hoewel de uitstoot van arbeid voor een gedeelte opgevangen werd door de opkomende industrie werden sommige streken toch zwaar door de crisis getroffen. Om inzicht te krijgen in de toestand van de landbouw werd vanuit de standsorganisaties bij de overheid aangedrongen op een staatscommissie die onderzoek zou doen naar de mogelijkheden om de landbouw te stimuleren. Deze in 1886 aangestelde commissie drong vooral aan op verbeteren van het landbouwonderwijs, voorlichting en het opzetten van proefstations.

In 1884 werd op initiatief van Sickesz, voorzitter van de Geldersche Maatschappij van Landbouw, een internationale landbouwtentoonstelling georganiseerd. Het doel van deze tentoonstelling was de verschillende provinciale landbouworganisaties tot samenwerking te laten komen. Dit zou uiteindelijk leiden tot de oprichting van een overkoepelende landbouworganisatie, het Nederlands Landbouwcomité (N.L.C.). Nadat dit comité zich in 1893 de officiële vertegenwoordiger van de Nederlandse landbouw mocht noemen, kreeg het als taak verschillende overheden van advies te dienen. Tevens voerde het N.L.C. zelfstandig onderzoek uit via commissies.

De periode na de crisis, van 1895 tot 1914, was er één van bloei. De export van de Nederlandse landbouwproducten steeg met een indrukwekkende 3,6% per jaar en de tuinders wisten zelfs een jaarlijkse groei van 6,9% te realiseren.³ Het gebruik van kunstmest en veredelde gewassen die tegen de snel groter wordende kunstmestgiften bestand waren, verzekerde de akkerbouw jaarlijks van goede opbrengsten. In de veeteelt verkreeg men betere opbrengsten door de opkomst van nieuwe vormen van voeding. Minstens zo indrukwekkend waren de innovaties op het organisatorische vlak. Door zich te verenigen in zuivelcoöperaties en aankoopverenigingen verkregen boeren en tuinders schaalvoordelen. De eerste aankoopvereniging dateert van 1877, veertig jaar later, in 1917, was de helft van alle landgebruikers lid van een aankoopvereniging.

Naast de uitbreiding van de rol van de overheid op het gebied van de landbouwpolitiek, kwam tegen het einde van de negentiende eeuw ook de

² Van der Poel, *Honderd jaar landbouwmechanisatie*, 185-207.

³ Pilat, *Dutch agricultural export performance*, 18.

landbouwwetenschap tot ontwikkeling. Weliswaar vond er in Nederland al sinds de aanstelling van J. Kops als hoogleraar in de landhuishoudkunde en de kruidkunde aan de 'Hooge School' te Utrecht proto-wetenschappelijk onderzoek plaats⁴, maar pas met de komst van landbouwproefstations eind jaren zeventig van de negentiende eeuw werd een periode van structureel landbouwkundig onderzoek ingeluid. Het is volgens Maltha moeilijk te achterhalen wat de opbrengst van het onderzoek in de periode 1876-1900 is geweest. Duidelijk is volgens hem wel dat de productie in de periode 1900-1976 steeg van tientallen naar tienduizenden publicaties per jaar.⁵

Parallel aan deze ontwikkeling voltrok zich op de zandgronden een opmerkelijke transformatie in het boerenbedrijf. Door de toegenomen mogelijkheden op de export markt en de veranderende verhouding van de marktprijzen tussen de veeteelt en de akkerbouw ontstond een nieuwe bedrijfsvorm, het zogenaamde *étagebedrijf*.⁶ Niet langer stond de veeteelt in dienst van de akkerbouw, maar was deze situatie omgekeerd. Deze nieuwe, arbeidsintensieve vorm van landbouw maakte het mogelijk om met kleinere bedrijfjes een voldoende inkomen te verwerven. Het gevolg van deze ontwikkeling was een explosie van het aantal kleine bedrijven in Nederland.

Bieleman geeft aan dat het aantal bedrijven met één paard, een goede maat om het kleine bedrijf aan te herkennen, op de zandgronden in de loop van de negentiende eeuw sterk toenam. In Noord-Brabant gebeurde dit in de periode 1807-1910 met een bescheiden 58%, in Overijssel en Gelderland bedroeg de relatieve toename meer dan 300%. Drenthe spande de kroon met 669%.⁷ In 1957 was dit aantal nog verder toegenomen. In de 150 jaar tussen 1807 en 1957 was de toename voor de provincies Noord-Brabant, Overijssel, Gelderland en Drenthe respectievelijk 212%, 458%, 442% en 904%.

Het percentage landgebruikers met een bedrijf van tussen de 1 en 10 hectare in het totaal aantal landgebruikers met een bedrijf van groter dan één hectare liep op de zandgronden op tot over de 80% (Tabel 2.1). Deze ontwikkeling werd door de rijksoverheid als positief ervaren. Men had het idee dat een gezonde boerenstand een stabiliserende factor in de Nederlandse samenleving zou zijn. Het zou tot ongeveer 1950 duren tot de investeringen om dit kleine bedrijf in stand te houden, plaats zouden maken voor regelingen die het grootbedrijf stimuleerden.

⁴ Dit blijkt alleen al uit de titel van de oratie van Kops: *Inwijdingsredevoering over het aanbelang van het Akademisch onderwijs in de Nederlandsche Landhuishoudkunde*. Maltha, *Honderd jaar landbouwkundig onderzoek*, 34.

⁵ Maltha, D.J., *Honderd jaar landbouwkundig onderzoek*, 164.

⁶ In paragraaf 5.1.4 wordt dieper ingegaan op de achtergronden en gevolgen van de opkomst van het *étagebedrijf*.

⁷ Bieleman, 'Een veranderende landbouw in een veranderend landschap', 55.

Tabel 2.1 Aantal landgebruikers werkzaam in de landbouw op de zandgronden in de bedrijfsgrootteklasse 1-5 hectare en 5-10 hectare en hun aandeel in het totaal aantal landgebruikers

Bedrijfsgrootteklasse (ha)	1910	1920	1930	1947	1950	1955
1-5	60.439	60.236	57.474	52.801	50.391	46.123
5-10	24.476	28.829	39.993	37.411	40.343	41.023
Totaal 1-10	84.915	89.065	97.467	90.212	90.734	87.146
Totaal >1	104.284	109.880	118.145	123.612	122.839	119.725
Aandeel 1-10 (%)	81	81	82	73	74	73

Bron: Leerstoelgroep Agrarische Geschiedenis, Wageningen Universiteit, Agrarische Documentatie LEI.

2.2 Crisis en oorlogstijd

De voorspoedige ontwikkelingen die zich rond de eeuwwisseling hadden ingezet, kwamen ten einde in 1914, toen in de ons omringende landen de Eerste Wereldoorlog uitbrak. Nederland bleek onvoldoende voorbereid op de oorlogssituatie. Veel kleine bedrijfjes raakten in de problemen doordat in het kader van de mobilisatie bedrijfshoofden werden weggehaald en de grotere bedrijven doordat landarbeiders voor dezelfde plicht werden opgeroepen. De export leek in eerste instantie maar weinig te veranderen door de oorlogsomstandigheden. De vraag naar landbouwproducten in de oorlogvoerende landen was zo groot dat de binnenlandse voedselvoorziening in gevaar kwam. Toen Nederland als gevolg van de duikbotenoorlog volledig afgesloten raakte van aanvoer van graan, veevoer en kunstmest, moesten dan ook radicale maatregelen genomen worden. Om deze situatie te kunnen beheersen werden teeltverplichtingen en prijszettingen ingevoerd.

Na de oorlog ging het de landbouw aanvankelijk voor de wind. De hoogconjunctuur van vóór de oorlog herstelde zich en daarmee de agrarische sector. Lang duurde deze periode van bloei echter niet. Doordat overzeese akkerbouwgebieden in bijvoorbeeld Canada en de Verenigde Staten sterk waren uitgebreid, kwam er vanaf 1921-22 goedkoop graan beschikbaar op de wereldmarkt. De veeteelt kampte met soortgelijke problemen door de aanvoer van goedkope boter uit Australië en Nieuw-Zeeland. Het gevolg was een aanzienlijke prijsdaling van agrarische producten op de wereldmarkt.

Al vrij snel na de landbouwcrisis volgde de grote economische crisis van de jaren dertig. Omdat de sterk op export leunende landbouwsector in één klap een flink deel van haar omzet kwijt was, raakte ze in moeilijkheden. Vooral de vele kleine bedrijven met hun naar verhouding hoge arbeidsbezetting konden zich geen voldoende inkomen meer verwerven. De opkomst

van het étagebedrijf had de kleine boeren ongewild zeer kwetsbaar gemaakt voor schommelingen in de wereldmarktprijzen.

De overheid stelde zich in eerste instantie terughoudend op. Pas nadat in 1931 onder druk van belangenorganisaties de *Tarwewet* tot stand kwam, konden in 1932 de *Crisis-zuivelwet*, de *Crisis-varkenswet* en de *Crisis-pachtwet* worden aangenomen. Deze werden in 1934 ondergebracht in de *Landbouw-crisiswet*. Uit deze serie van wetten blijkt dat het Rijk in toenemende mate durfde in te grijpen om de situatie waarin de Nederlandse landbouw zich bevond, te verbeteren.

Het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog stelde de landbouw voor nieuwe problemen. Binnen een zeer korte periode veranderden de overschottenproblematiek in een situatie van schaarste. Doordat men weer behoorlijke prijzen voor landbouwproducten ontving, werd de productie opgevoerd. In tegenstelling tot de situatie rond het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog was men ditmaal wel voorbereid. Een gedeelte van het ambtelijk apparaat dat was ingezet bij het bestrijden van de crisis kon nu worden aangewend om de moeilijkheden van de oorlogssituatie op te lossen. Eén van de noodmaatregelen die men trof was het belonen en later het verplichten van het scheuren van grasland ten bate van akkerland. Het onderliggende idee was dat één hectare bouwland meer calorieën opleverde dan een hectare grasland.

Naast de hierboven genoemde indirecte invloed die de oorlogssituatie op de agrarische sector had, was er ook nog aanzienlijke schade als gevolg van oorlogshandelingen. Door het hele land werd een groot aantal boerderijen vernietigd. Zuid-Holland en Zeeland, maar ook in andere delen van het land, kwamen als gevolg van inundaties zwaar gehavend uit de oorlog. De eerste jaren na de oorlog stonden dan ook in het teken van herstel van de landbouw. Pas begin jaren vijftig was de landbouw weer op het vooroorlogse peil aangeland.

2.3 Naoorlogse ontwikkelingen in de landbouw

Vanaf de jaren vijftig beleefden de Nederlandse industriële en dienstensectoren een langdurige periode van bloei. De lonen in deze sectoren stegen aanmerkelijk sneller dan die in de landbouw, waardoor men in korte tijd een relatief grote inkomensachterstand dreigde op te lopen. Het kleine boerenbedrijf, dat tot 1950 om economische en ideologische redenen gunstig werd gewaardeerd, werd als gevolg van deze ontwikkeling hard geraakt.

Als antwoord op deze situatie stimuleerde men de sector over te gaan tot intensivering, mechanisering, rationalisatie, specialisering en schaalvergroting. Op nationaal niveau trachtte men dit te bereiken door het landbouwstructuurbeleid, waarbinnen de ruilverkaveling een belangrijke rol speelde. Niet langer was in de ruilverkavelingsplannen nog plaats voor alle boeren. Via het

O&S-fonds, een saneringsregeling, poogde men de minder levensvatbare bedrijven uit te kopen en de vrijgekomen grond beschikbaar te stellen aan de overgebleven bedrijven.⁸ Vooral oudere boeren zonder een opvolger werden aangespoord te stoppen. Het beleid miste zijn uitwerking geenszins. Waren er in 1950 nog ongeveer 750.000 personen werkzaam in de landbouw, in 1990 waren dit er minder dan 300.000. Het relatieve aandeel in de totale werkzame bevolking verminderde in dezelfde periode van 19% naar 4%.⁹

Midden jaren zeventig tekende zich een kentering af in de economische groei van de agrarische sector. Dalende grondprijzen en stijgende overschotten waren het gevolg van de structurele problemen in de sector. Hoewel de inkomenspositie van de boeren als gevolg van het landbouwstructuurbeleid sterk was verbeterd, had datzelfde beleid ook negatieve effecten. Landbouw werd steeds vaker geassocieerd met milieuproblematiek.¹⁰ Later in de jaren tachtig en negentig werd ook de kwaliteit van de productie ter discussie gesteld als gevolg van een aantal epidemieën.

De opkomst van een Gemeenschappelijke landbouwmarkt speelde eveneens een rol van betekenis. Samenwerking op Europees niveau vond zijn oorsprong na de Tweede Wereldoorlog, toen in het kader van de Marshallhulp een programma werd ontworpen dat gericht was op Europees herstel. Deze samenwerking vond in eerste instantie plaats op het gebied van andere sectoren, maar met de bekrachtiging van het Verdrag van Rome op 1 januari 1958 kreeg ook de landbouw Europese wet- en regelgeving. In het Verdrag was echter niets geregeld over de overdracht van het structuurbeleid. Om voldoende concurrerend te kunnen blijven wilden de Europese landen hier ook niet toe overgaan. Daarnaast kon men door de grote verschillen binnen Europa niet tot consensus komen over de inhoud van een dergelijk beleid. Dit had tot gevolg dat op nationaal niveau het landbouwstructuurbeleid, het beleid waar de ruilverkaveling een onderdeel van was, het belangrijkste instrument was. Op Europees niveau was dit het markt- en prijsbeleid.¹¹ Pogingen om op Europees niveau tot een structuurbeleid te komen strandden omdat de verschillen tussen de lidstaten te groot waren. De manier waarop Europa de landbouw binnen haar grenzen kon beïnvloeden is van belang voor de geschiedenis van de ruilverkaveling. De constante stimulus tot productiviteitsverhoging vormde een belangrijke context. Hier vloeiden de noodzaak tot mechanisatie, specialisatie, rationalisatie en schaalvergroting uit voort. Het nationale landbouwstructuurbeleid en het Europese markt- en prijsbeleid

⁸ Van den Brink maakt in zijn proefschrift een zeer nauwkeurige analyse van de achtergrond en gevolgen van de O&S-regeling. Van den Brink, *Structuur in beweging*, 115-152.

⁹ Bieleman, 'De Nederlandse landbouw in de twintigste eeuw', 45.

¹⁰ Bieleman, 'De Nederlandse landbouw in de twintigste eeuw', 32.

¹¹ Van den Brink, *Structuur in beweging*, 161-167.

vormden tezamen de belangrijkste impuls tot verhoging van de productiviteit en daarmee van de productie.

2.4 Nieuwe belangen in het landelijk gebied

Naast de puur agrarische ontwikkelingen deden zich nieuwe ontwikkelingen voor in het landelijk gebied. Het platteland was al eeuwen niet meer het exclusieve domein van de agrarische sector, maar na 1950 begon de landbouw haar dominante greep op het maatschappelijk leven op het platteland te verliezen. Nieuwkomers en nieuwe belangen in de *Groene Ruimte* kregen steeds meer invloed in de planvormingsprocedures.

Vanuit de natuurbescherming was men al langer bij de uitvoering van ruilverkavelingen betrokken. Al in 1937 werd het door ruilverkavelingsplannen veranderende landschap beoordeeld door de Contactcommissie voor Natuur- en Landschapsbescherming. Deze zorg om de verandering van natuurwaarden kreeg een structureel karakter met de instelling van de Commissie van Advies inzake de Natuurmonumenten van Staatsbosbeheer, kortweg de Commissie-Weevers. Deze gaf aanbevelingen voor het natuur- en landschapsbehoud in ruilverkavelingen. Vanaf 1940 kon men zelfs met behulp van de Natuurbeschermingsbeschikking voorwaarden met betrekking tot natuur en landschap stellen. Na de Tweede Wereldoorlog werd deze commissie vervangen door de Natuurwetenschappelijke Commissie van de Natuurbeschermingsraad.

Na de oorlog werd de bescherming van natuur en landschap van steeds groter belang in de ruilverkaveling. Er werden landschapsadviseurs aangesteld die de verantwoordelijkheid kregen over een nieuw onderdeel van de ruilverkaveling: het landschapsplan. In de ruilverkavelingswet van 1954 werd de al eerder genoemde Natuurbeschermingsbeschikking versterkt met bepalingen over dit plan, zodat de belangen van natuur en landschap konden worden gewaarborgd.

Dit landschapsplan werd aanvankelijk achteraf aan het ruilverkavelingsplan toegevoegd. Vanaf 1962, na het verschijnen van de Nota *Landschappelijke voorzieningen bij de uitvoering van cultuurtechnische werken in het bijzonder ruilverkavelingen*, werd een integrale planning toegepast. Andela geeft aan dat deze wijze van planning samenhang met de wens recreatieve voorzieningen een plaats te geven in ruilverkavelingsplannen. Bovendien was deze vorm van planning kostenbesparend en gaf ze de overheid de mogelijkheid zich meer met het landschap bezig te houden zonder dat dit meer werk opleverde.¹²

In de jaren zestig bleek het vaak nog moeilijk de belangen van de landbouw te verenigen met de steeds verder gaande adviezen van de Natuurwetenschappelijke Commissie. Met de komst van de *Nota betreffende de relatie*

¹² Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 186.

landbouw en natuur- en landschapsbehoud, kortweg de *Relatienota*, probeerde men deze situatie te verbeteren.¹³ In deze nota werd de aankoopprocedure van natuurgebieden nauwkeurig vastgesteld. Daarnaast voorzag de nota de overheid van de mogelijkheid beheersovereenkomsten met individuele landbouwers af te sluiten. Enkele voorbeelden van bepalingen bij beheersovereenkomsten zijn: niet egaliseren, geen drijfnest gebruiken, niet maaien voor een bepaalde datum en geen wijzigingen in de perceelsvorm aanbrengen. Al deze bepalingen waren erop gericht natuur en landschap in een gebied te beschermen. In ruil voor deze beperkende bepalingen werd de boer financieel gecompenseerd. Ook de verpachter werd gecompenseerd, daar de pacht prijs in beheersgebieden vaak enigszins daalde.¹⁴

In eerste instantie was de mogelijkheid om een beheersovereenkomst aan te gaan weinig populair. Het beheren van natuur en landschap in ruil voor compensatie werd door de boeren als vernederend ervaren. Daarnaast werd een serieuze waardevermindering van de cultuurgrond gevreesd. Later, toen de bedrijfsomstandigheden moeilijker werden, werd het aangaan van een dergelijke overeenkomst als een welkome aanvulling op het inkomen gezien.

Naast het toenemende belang van natuur en landschap had ook de toename van de mobiliteit in Nederland aanzienlijke gevolgen voor de ruilverkaveling. In de eerste plaats namen toerisme en recreatie een hoge vlucht vanaf de jaren vijftig. Andela geeft aan dat Staatsbosbeheer in 1959 een stijgende behoefte aan recreatiegebieden als gevolg van de stijgende mobiliteit signaleerde.¹⁵ Bij de inrichting van gebieden was men dan ook gedwongen steeds meer rekening met deze functies te houden.

Met het verbeteren van de vervoersmogelijkheden kwam het ook steeds vaker voor dat werk- en woonplaats verschilden. Men kon het zich permitteren in de ene gemeente te wonen en in de andere te werken. De geografen De Pater en Schmal hebben voor Amsterdam onderzocht hoe deze ontwikkeling precies verliep.¹⁶ Zij laten zien dat er weliswaar rond 1900 al sprake was van forensisme, maar dat deze tendens pas na de Tweede Wereldoorlog tot volle ontwikkeling kwam. Interessanter nog zijn de absolute en relatieve toenames van het gebruik van de auto. Hieruit volgt namelijk dat zelfs gebieden die met het openbaar vervoer onvoldoende ontsloten waren, in de loop van de tijd door forensen als woongebied konden worden gebruikt.

Deze nieuwkomers brachten specifieke wensen met betrekking tot hun woonomgeving met zich mee. De beelden die ze hadden van het platteland,

¹³ Ministerie van Landbouw en Visserij, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud*.

¹⁴ Philippa, *De wenszitting in de ruilverkaveling*, 51-59.

¹⁵ Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 184.

¹⁶ De Pater en Schmal, *Reistijden, reiskosten en forensisme*.

rust en natuur, zorgden voor een wrijving tussen de nieuwe 'burgers' en de boeren. In de ruilverkaveling *Eemland* was deze scheiding goed waarneembaar bij de stemming. Sommige burgers waren als bezitters van boerderijen stemgerechtigd. Een aantal van hen achtte hun beeld van landbouw en platteland onverenigbaar met het doel van de ruilverkaveling en stemde daarom tegen. Hoewel hun gezamenlijke stemmen als gevolg van de geringe oppervlakte die ze vertegenwoordigden geen grote invloed had op de stemming, laat dit voorbeeld goed zien hoe nieuwkomers bij de ruilverkaveling betrokken raakten.

Tenslotte was er sprake van een toenemende industrialisatie op het platteland. De hoge werkloosheid en het verlies van Nederlands-Indië noopten Minister van Economische Zaken Van den Brink vanaf 1949 tot het stimuleren van de industrialisatie van Nederland. Ieder jaar verscheen er bij de begroting van het Ministerie van Economische Zaken een nota over de industrialisatie van Nederland. Daar de bevolking op het platteland het sterkst groeide, stond de Minister een regionale spreiding van de industrialisatie voor. Dit had als voordeel dat de arbeider niet uit zijn milieu werd losgerukt, iets wat volgens de Minister ernstige gevolgen zou hebben. Daarnaast zou regionalisering de druk op het westen van het land verlichten.¹⁷

Het voornemen tot spreiding van industrie werd nader ingevuld in de *Tweede Industrialisatienota* (1951). In aanmerking voor industrialisatie kwamen zogenaamde 'overschotgebieden'. Het betrof hier gebieden in het platteland waar grote structurele economische problemen, een hoge werkloosheid en eenzijdige werkgelegenheid waren. In eerste instantie kwamen negen gebieden in Oost-Friesland, Zuidoost-Drenthe, het noordelijk deel van Noord-Holland, het zuidwesten en noordoosten van Noord-Brabant en Noord-Limburg in aanmerking. De genomen maatregelen misten hun uitwerking niet. In het hele land groeide de werkgelegenheid zeer sterk.

De genomen maatregelen leidden echter tot een groei van de migratie naar het westen van het land. Men was bang dat dit zou leiden tot de verarming van het platteland en een toenemende concentratie van aanbod van en vraag naar arbeid in het westen van het land. Om inzicht in deze ontwikkeling te krijgen werd de nota *Het Westen en overig Nederland* (1956) gepubliceerd. In deze nota werd aangegeven dat de problematiek in de agrarische gebieden en in het westen als een samenhangend geheel moest worden beschouwd. Als oplossing werd het regionale ontwikkelingsbeleid van een tijdelijke in een structurele maatregel veranderd. In de Zesde Industrialisatienota (1958) werd het aantal ontwikkelingsgebieden uitgebreid. Men pro-

¹⁷ De exacte gang van zaken rond het industrialisatiebeleid van na de Tweede Wereldoorlog is uitstekend beschreven in: Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 21-24. In deze publicatie is het beleid samengevat en toegespitst op de centrale problematiek.

beerde bewoners van probleemgebieden zodanig te helpen dat ze in het gebied bleven wonen. De laatste industrialisatienota verscheen in 1963. Hoewel de regionale problematiek bleef voortbestaan, kon de industrialisatie van Nederland toen als voltooid worden beschouwd.¹⁸

2.5 Structurele ontwikkelingen

Er is over de onderzoeksperiode een aantal lange-termijnontwikkelingen te herkennen. Deze ontwikkelingen vormen de basis van de context waarbinnen de wetgeving rond ruilverkaveling zich ontwikkelde. De eerste is de opkomst van de Nederlandse overheid als sturende en plannende politieke macht. De overheid liet in de negentiende eeuw veel over aan de marktwerking. In de loop van de tijd echter veranderde dit. Vooral in tijden van problemen trad de overheid steeds nadrukkelijker naar voren met regulerende ingrepen. Sterk hiermee samen hangt de tweede ontwikkeling, het ontstaan van en het geloof in het OVO-drieluik. Dit informele netwerk, waarbij van bovenaf landbouwOnderwijs, landbouwVoorlichting en landbouwOnderzoek gestimuleerd werden, zorgde ervoor dat de sector in een stroomversnelling terecht kwam. In hoog tempo werden innovaties ontwikkeld of geïmporteerd. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat de introductie van de cultuurtechniek in Nederland hier een voorbeeld van is.

De derde ontwikkeling van betekenis is de absolute en relatieve afname van het belang van landbouw in het Nederlandse maatschappelijke leven. Vanaf 1890 steeg het absolute aantal mensen dat in de landbouw werkzaam was, van 526.000 naar 750.000 in 1950. Sindsdien zou het absolute aantal dalen tot minder dan 300.000. Het relatieve aandeel zou in de periode 1890-1990 alleen maar afnemen. In 1890 was nog ruim 30% van de Nederlandse beroepsbevolking werkzaam in de landbouw. In 1947 was dit al afgenomen tot 19%. Ruim dertig jaar later, in 1990, was dit nog maar 4%.¹⁹

Tegelijkertijd nam ook het relatieve ruimtelijke belang van de landbouw op het platteland af. Rond 1900 was dit gebied nog voornamelijk het domein van de agrarische sector. In de loop van de twintigste eeuw veranderde dit. Andere dan agrarische belangen maakten in toenemende mate gebruik van het landelijk gebied en stelden er specifieke eisen aan. Deze eisen botsten in sommige gevallen met de belangen van de boeren. Het landelijk gebied van Nederland was veranderd in de zogenaamde *Groene Ruimte*.²⁰

¹⁸ Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 24.

¹⁹ Bieleman, 'De Nederlandse landbouw in de twintigste eeuw', 45. Het is overigens belangrijk zich te realiseren dat deze cijfers betrekking hebben op Nederland als geheel. In delen van Nederland zijn gebieden te vinden waar de landbouw nog altijd een belangrijke, zo niet de belangrijkste economische pijler is.

²⁰ Kooij, *Mythen van de groene ruimte*.

De belangrijkste ontwikkeling met betrekking tot de geschiedenis van de ruilverkaveling is de opkomst van het kleine boerenbedrijf vanaf 1850 en de manier waarop hiermee is omgegaan door de Nederlandse overheid. De sterke groei van dit kleinbedrijf werd in eerste instantie verwelkomd. Men had het idee dat een gezonde boerenstand maatschappelijke stabiliteit zou opleveren. Daarnaast waren er weinig economische bezwaren tegen het kleinbedrijf. Als gevolg van de gunstige economische omstandigheden wist men zich met het nieuwe étagebedrijf een voldoende inkomen te verwerven. Toen de Europese markt na 1922 werd overspoeld door goedkoop graan en daarna in 1929 de algemene crisis haar intrede deed, werd de zwakte van de nieuwe structuur blootgelegd. De arbeidsintensieve bedrijfsvoering was sterk afhankelijk van exportmogelijkheden en zodra deze verdwenen, raakte men in de problemen. De overheid reageerde door een aantal crisiswetten uit te vaardigen. Met behulp van deze wet probeerde men de in nood geraakte boeren zoveel mogelijk te steunen. Het kleinbedrijf werd nog altijd gekoesterd.

Deze situatie veranderde na ongeveer 1950. Het in verdrukking geraakte kleinbedrijf kon de snelle groei van de inkomens in de industrie en dienstensector niet bijhouden. Als oplossing werden rationalisatie, specialisatie, mechanisatie en schaalvergroting aangevoerd. Het was de bedoeling het traditionele, kleine gezinsbedrijf te transformeren in een moderne, grootschalige agrarische onderneming. Doordat één boer nu meer land met minder extra arbeid zou bewerken, zou de landbouw een betere toekomst hebben. Ruilverkaveling leek het meest logische instrument om deze transformatie te bewerkstelligen.²¹

²¹ Meer over de achtergrond van het kleine-boerenvraagstuk is te vinden in: Maltha, 'Het kleine-boerenvraagstuk'; Maris e.a., *Enkele aspecten van het kleine-boerenvraagstuk*; Maris, *Kleine-boeren vraagstuk op de zandgronden*; Bauwens, *Kleine bedrijven op de zandgronden*.

