

### 3

## Korte geschiedenis van de ruilverkaveling

Ruilverkaveling was verre van statisch. Gedurende het bestaan van het instrument is het meerdere malen aangepast. Deze aanpassingen waren steeds het gevolg van veranderende maatschappelijke omstandigheden. In dit korte overzicht zal worden ingegaan op de belangrijkste veranderingen van het ruilverkavelingsinstrumentarium en de sociaal-economische context waarbinnen deze plaatsvonden.<sup>1</sup>

### 3.1 Versnippering als probleem

De belangrijkste reden waarom men tegen het eind van de negentiende eeuw steeds meer heil zag in een ruilverkavelingswet was de grote mate van versnippering van landbouwgronden in Nederland. De verspreide ligging van percelen behorend tot één eigenaar had een aantal oorzaken. In de literatuur wordt aangegeven dat het sommige streken toegepaste systeem van *Realertheilung* versnippering in de hand zou hebben gewerkt. Bij dit principe van erfdeling kregen alle kinderen een gelijk deel van de landbouwgrond. Hierbij werd niet met het oppervlak, maar met de waarde van de percelen gerekend. Door ieder perceel over de kinderen te verdelen zorgde men er voor dat iedereen een gelijk deel goed en slecht, nat en droog of hoog en laag land kreeg. Doordat dit proces van erfdeling generaties lang voortduurde, kon in de loop van de tijd een complexe situatie ontstaan.<sup>2</sup>

De versnippering werd eveneens veroorzaakt door de verdeling van gemeenschappelijke gronden. Op de zandgronden was in de negentiende eeuw veel woeste grond te vinden. Deze gronden bestonden voor het grootste gedeelte uit heide, maar ook broekgronden, venen en bossen behoorden tot deze categorie. Ze waren collectief eigendom van hoeven met een waardeel: bedrijven met een aandeel in de es, enk of akker. De gewaardeelde boeren verenigden zich in markegenootschappen. De voornaamste taak van dergelijke genootschappen bestond uit het beheer van de gemeenschappelijke markegronden. Elke gewaardeelde boer was uit hoofde hiervan gerechtigd in het

---

<sup>1</sup> In bijlage B is een overzicht opgenomen van de belangrijkste kenmerken van de afzonderlijke ruilverkavelingswetten en wijzigingen daarvan.

<sup>2</sup> Dit mechanisme wordt onder meer beschreven in: Groeneveld, *Veranderend Nederland*, 29 en Vervloet, *Inleiding tot de historische geografie*, 11-12.

gebruik van de markegronden. Hij mocht er naar rato van zijn grondbezit vee weiden, plaggen steken en turf graven.

In de achttiende eeuw ontstond het idee dat de landbouw baat zou hebben bij een verdeling van de marken.<sup>3</sup> In 1809 en 1810 traden wetten in werking om hierin te voorzien. In veel gevallen werd de marke weliswaar formeel verdeeld, maar ging het gemeenschappelijk gebruik ook na deze administratieve wijziging gewoon door.<sup>4</sup> De verdeling zelf leverde niet altijd een goed resultaat op. In sommige gevallen koos men er als daad van verzet voor om vanaf een nabijgelegen kerktoren de kavelgrenzen te bepalen. Het resultaat, de zogenaamde torenverkaveling, bestond dan uit een groot aantal zeer smalle, taps toelopende kavels. Na een markeverdeling konden nieuw gevormde kavels door erfdeling overigens snel verder versnipperen.

Deze situatie van versnippering was niet zonder meer nadelig voor de boeren in de negentiende eeuw. Het voordeel was dat het risico van schade door hagel, droogte en overstroming enigszins gespreid kon worden.<sup>5</sup> Op de essen werkte dit principe subtieler. Verschillen in de groeiomstandigheden werden door versnippering over de verschuillende eigenaars verspreid. Versnipperd bezit had ook als voordeel dat men verschillende soorten grond bezat, zodat verschillende teelten mogelijk waren. Naast deze landbouwkundige baten waren er ook voordelen van economische aard. Vaak werd betoogd dat kleine percelen het gemakkelijkst te verkopen waren. Overigens is het nog maar de vraag of dit aan de kwaliteiten van de grond of aan de grote vraag naar kleine percelen lag. Een ander economisch voordeel zou zijn dat een landbouwer zich een klein eigen domein kon verwerven door perceel na perceel aan te kopen. Dit was bij kleine percelen gemakkelijker. Daarnaast werd af en toe nog een argument van psychologische aard genoemd: vóórdát gemechaniseerde werktuigen het werk in de sector verlichtten, was het aangenamer om op meerdere kleine percelen te werken dan wanneer men één groot perceel handmatig moest bewerken.

Deze zogenaamde ‘bodemversnippering’ kende echter ook nadelen. In sterk versnipperde gebieden ging veel land verloren aan wegen en scheidingsvoren. Daar veel percelen lagen ingesloten, was men ook nog eens gedwongen over het land van een ander het eigen perceel te betreden. In de gemeente Staphorst bijvoorbeeld, werd geschat dat door deze gebrekkige ontsluiting 15-20% van het cultuurareaal verloren ging. Naast het hierboven beschreven verlies aan land, werd er door bodemversnippering ook veel tijd verloren. Dit werd in de eerste plaats veroorzaakt doordat het tijd kostte om van de bedrijfsgebouwen bij de verschillende percelen te komen. Ook stond

<sup>3</sup> Demoed, *Mandegoed schandegoed*.

<sup>4</sup> Thissen, *Heideontginning en modernisering*.

<sup>5</sup> De bescherming tegen agrarische risico's is later vervangen door de mogelijkheid verzekeringscontracten af te sluiten.

de onregelmatige vorm van veel kleine perceeltjes een doelmatige bewerking in de weg. Versnippering leidde tevens tot hogere bedrijfskosten. Het verlies van grond en tijd had aldus negatieve gevolgen voor het inkomen. De grote lengte van de perceelsscheidingen had eveneens een negatieve invloed op de bedrijfsresultaten. De introductie van allerlei technische innovaties benadrukte de nadelige gevolgen van versnippering nog eens extra. Ook bodemverbetering werd bemoeilijkt door de versnippering. Drainage was moeilijk aan te leggen en de vele onregelmatig gevormde percelen veroorzaakten een zeer onregelmatig verloop van de waterafvoerkanalen.<sup>6</sup>

Deze nadelen van versnippering leidden tot een steeds grotere onvrede. De landbouwwetenschap ontwikkelde zich in snel tempo en de sector kon niet alle innovaties toepassen doordat de cultuurtechnische omstandigheden dit eenvoudigweg niet toelieten. Vanaf het midden van de negentiende eeuw werd men zich hiervan bewust. Al in 1838 verscheen in de Drentse Volkssalmanak een artikel getiteld '*Iets ter verbetering van de akkerbouw op de essen in Drenthe*', waarin J.S., een landbouwer uit Drenthe, de aandacht vestigde op de problemen die men op de essen had als gevolg van versnippering. Ook de Rijkscommissie voor de Statistiek zag de ernst van de situatie in en riep op tot wettelijk ingrijpen om de bodemversnippering aan te pakken. In 1862 werd een voorstel gepubliceerd in het *Tijdschrift voor staathuishoudkunde en statistiek*.<sup>7</sup> In hetzelfde jaar schreef W.C.H. Staring in zijn *Huisboek voor den Landman* eveneens over de nadelen van de versnippering en pleitte dan ook voor wat toen nog 'landverlegging' heette.<sup>8</sup> In het hoofdstuk *Algemeene landbouwverbeteringen* geeft hij ongezoeten zijn mening over de toestand van de landbouw. De waterhuishouding was naar de mening van Staring in grote delen van het land onvoldoende. Hij voegde daaraan toe dat dit ook gold voor die waterlossingen waar gemeenten en waterschappen de verantwoordelijkheid voor droegen, en dat deze instanties de welvaart van hele streken belemmerden door slecht beheer. Over de toestand van de wegen en vaarten in Nederland sprak Staring niet. Hij gaf slechts aan dat deze zeer belangrijk zijn voor een efficiënte landbouw.

De versnippering van de landbouwgronden komt echter zeer uitgebreid aan bod. Staring schreef hierover: 'Er bestaat een kanker bij onzen landbouw die zelden opgemerkt wordt omdat zij zoo algemeen verbreid, zoo in de gewoonten ingeroest en schijnbaar zoo ongeneeslijk is, dat een uitsnijden hopeloos werk schijnt te zijn. Het is namelijk het verspreid liggen der eigendommen, vooral dat der bouwlanden; waarbij dezelfde eigenaar, al het zijne,

<sup>6</sup> Een uitgebreide analyse van de oorzaken, de voordelen en de nadelen van bodemversnippering alsmede een statistisch overzicht van versnippering in een aantal Europese landen is te vinden in: De Leeuw, *De agrarische ruilverkaveling*.

<sup>7</sup> Rijkscommissie voor Statistiek, 'Over de gebrekkige Indeling'.

<sup>8</sup> Staring, *Huisboek voor den landman*.

niet aan een brok tezamen, maar in zeer vele kleine stukken verspreid heeft liggen...Deze versnippering der grondeigendommen is zoo nadelig, dat zij in vele streken het verbeteren van een hoogst gebrekkig landbouwstelsel onmogelijk maakt en overal de voortbrengingskosten zoo aanmerkelijk vermeerderd, dat er aan geen mededingen met beter gelegen boerderijen te denken valt'.<sup>9</sup>

Staring vervolgde zijn betoog door te zeggen dat in Duitsland hiertegen al maatregelen werden genomen door middel van herverdeling van de gronden op vrijwillige basis. Dit zou gepaard gaan met het verbeteren van wegen en waterlopen en zelfs, waar nodig, met boerderijverplaatsing. Volgens hem waren voor een dergelijke aanpak van de problemen in Nederland wettelijke verordeningen nodig, al was het alleen maar om de registratierechten kwijt te schelden. Staring pleitte voor een onbevoordeelde kijk naar de mogelijkheden die een dergelijke regeling zou kunnen bieden.<sup>10</sup> Overigens moet hieraan worden toegevoegd dat Staring in de loop van zijn leven steeds extremer standpunten innam en deze verkocht als waarheden in plaats van stellingen.<sup>11</sup>

### 3.2 Nota's inzake ruilverkaveling

Tegen het einde van de negentiende eeuw raakte ook de overheid betrokken bij de problematiek in het landelijk gebied. De Staatscommissie voor de Bevlouingen diende in 1888 bij de regering een nota omtrent samenvoeging en verdeling van eigendommen in. In 1899 bood de Vereniging voor Kadaster en Landmeetkunde de directeur-generaal van de landbouw, C.J. Sickesz, een rapport aan over ruilverkaveling.<sup>12</sup> De directeur-generaal had de Commissie-ontginning van het Nederlandsch Landbouwcomité al eerder verzocht ruilverkaveling in studie te nemen. In het rapport werd het ontbreken van een dergelijke regeling in Nederland betreurd. Wel wist men hiervoor de redenen aan te wijzen: 'Bekrompene en zelfzuchtige inzichten zijn niet gemakkelijk te overwinnen. Daartoe is een drang noodig, ontspruitende uit voorlichting van intelligente en invloedrijke belanghebbers die hunne mede ingezetenen weten te overtuigen welke groote economische en technische voordelen zijn te behalen, een drang nog versterkt door de zekerheid, dat de wet het middel aan de hand doet om het lijdelijk verzet eener bekrompene, zelfzuchtige minderheid te doen wijken

<sup>9</sup> Staring, *Huisboek voor den landman*, 482.

<sup>10</sup> Staring, *Huisboek voor den landman*, 482.

<sup>11</sup> Veldink, *W.C.H. Staring*.

<sup>12</sup> Oomen, *Ontwikkeling van de ruilverkaveling*, 4.

voor het beter agronomisch inzicht eener meerderheid'.<sup>13</sup> De conclusies van het rapport waren duidelijk:<sup>14</sup>

1. 'De voortdurende verdeling van grondeigendom heeft ook in verschillende streken van Nederland eene zoo verspreide ligging der perceelen ten gevolge gehad, dat deze ligging in vele deelen des lands eene rationele ontwikkeling van het landbouw-bedrijf ernstig in den weg staat
2. Het is mogelijk tot een betere verdeling te geraken zonder ingrijpende wetswijzigingen en zonder de invoering van nieuwe rechtsbeginselen, indien slechts bij de aanstaande herziening der onteigeningswet daarmede rekening worde gehouden en de vorming van grond-vereenigingen (syndicaten) civiel-rechterlijk mogelijk gemaakt worde
3. De overweging van deze aangelegenheid wordt der regeering ernstig aanbevolen'.

Uit een vergelijking tussen dit rapport van de Commissie-ontginning<sup>15</sup> en het rapport dat de Vereeniging voor Kadaster en Landmeetkunde aan de directeur-generaal voorlegde, bleek dat het wenselijk was een centrale commissie te belasten met verbetering van de cultuurtechnische situatie in Nederland. Het werd in toenemende mate als een oplossing gezien voor de problemen die agrariërs ondervonden als gevolg van de versnipperde ligging van hun grond. In 1902 werd een enquête uitgevoerd om te onderzoeken welke gronden in Nederland in aanmerking zouden komen voor ruilverkaveling. Het rapport werd datzelfde jaar nog aangeboden aan de Commissie-ontginning van het Nederlandsch Landbouwcomité.<sup>16</sup>

Het Nederlandsch Landbouwcomité kwam vervolgens in 1908 met het *Rapport omtrent Ruilverkaveling*. In 1910 werd dit verslag, vergezeld van een *Ontwerp van Ruilverkavelingswet*, aan de regering aangeboden. Deze stelde een speciale staatscommissie in die besloot dat er eerst draagvlak gecreëerd moest worden, voordat er een wet kon worden vastgesteld. De Nederlandsche Heidemaaatschappij (Heidemij) werd ingeschakeld om het begrip en de voordelen onder de agrarische bevolking bekend te maken.

Vanaf dat moment was de Heidemij zeer actief betrokken bij ruilverkaveling. Het is geen toeval dat deze organisatie werd ingeschakeld. Ze was in 1888 opgericht als cultuurmaatschappij. Het eerste doel van deze vereniging was het bevorderen van ontginning in Nederland. De keuze van de Minister voor de Heidemij was eigenlijk vrij logisch; de overheid had al met haar sa-

<sup>13</sup> Archief (Koninklijk) Nederlandsch Landbouwcomité, inv. nr. 427, concept-rapport Maatregelen tot het verkrijgen van beter afgeronde eigendommen, exemplaar De Koning, pag. 5, [1899].

<sup>14</sup> Archief (Koninklijk) Nederlandsch Landbouwcomité, inv. nr. 427, concept-rapport Maatregelen tot het verkrijgen van beter afgeronde eigendommen, exemplaar De Koning, pag. 5, [1899].

<sup>15</sup> Nederlandsch Landbouwcomité, *Maatregelen tot het verkrijgen van beter afgeronde eigendommen*.

<sup>16</sup> Boer, Invoering van ruilverkaveling.

mengewerkt bij de markeverdelingen en ontginningen en had een betrouwbare partner in deze organisatie gevonden. Daarnaast heeft het wellicht meegeholpen dat de secretaris van de Commissie-ontginning van het Nederlandsch Landbouwcomité, F.B. Löhnis, ook in het dagelijks bestuur van de Heidemaatschappij zat en dat de al eerder genoemde Sickesz van 1888 tot 1904 voorzitter van het bestuur van de Heidemij was.<sup>17</sup>

In 1920 werd de Hoofdafdeling Ruilverkaveling door de Heidemij opgericht. Deze afdeling had twee doelen. In de eerste plaats werd er propaganda gevoerd onder boeren om ze bekend te maken met ruilverkaveling en ze wellicht over te halen tot een vrijwillige ruilverkaveling. Het tweede doel was de totstandkoming van een wettelijke regeling te bevorderen. Beide doelen werden bereikt. In 1916 vond de eerste ruilverkaveling plaats onder leiding van de Heidemij: de ruilverkaveling 'De Ballumer Mieden' op Ameland, met het bescheiden oppervlak van 170 hectare.

### 3.3 De eerste wet

Al voor 1920 werd er in de Tweede Kamer gesproken over ruilverkaveling. In 1919 vroeg Tweede Kamerlid Van Rappard doelend op een wetsontwerp de Minister van Landbouw of het 'niet gewenscht zou zijn dat ook de Regeering hier maatregelen nam'. Van Rappard voegde daaraan toe dat een vrijwillige ruilverkaveling weliswaar een grote verdienste was geweest van de Heidemaatschappij, maar dat een wettelijke regeling zijns inziens nodig was. Hij besloot met de vraag of het mogelijk was om het in 1908 door het Nederlandsch Landbouwcomité ingediende wetsontwerp om te werken.<sup>18</sup>

Het ontwerpen van een goede wet leverde echter problemen op. Eén van de belangrijkste punten was de relatie tussen onteigening en ruilverkaveling. Tegenstanders van een ruilverkavelingswet waren van mening dat het hier om een bijzondere vorm van onteigening ging. Het zou immers kunnen gebeuren dat het land tegen de wil van een boer hem toch ontnomen werd. Voorstanders daarentegen, wezen er op dat de boer weer land terug zou krijgen en dat dit een fundamenteel verschil was met onteigening. De minister kwam in zijn Memorie van Antwoord in het geheel niet terug op de kwestie van onteigening. Hij zag ruilverkaveling als iets totaal anders, daar onteigening plaatsvond in het algemeen belang en ruilverkaveling in het belang van de individuele landbouwer.<sup>19</sup>

Bij de bespreking van het wetsontwerp op 12 juni 1924 was de teneur in de Tweede Kamer zeer positief. Kamerlid Van Rappard was nog altijd een

<sup>17</sup> Vleesenbeek, 'Honderd jaar Heidemij', 19.

<sup>18</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1918-1919, 1058-1059.

<sup>19</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1923-1924, nr. 69, nr. 2.

fervent voorstander van de wettelijke ruilverkaveling. Toch waren er ook leden die waarschuwden voor een al te optimistische kijk op ruilverkaveling. Zo wees het lid Van Sasse van Ysselt op de problemen tussen verschillende betrokkenen, die bij het ruilen zouden kunnen ontstaan. Ook de kosten van een ruilverkaveling zouden volgens hem zeer hoog zijn.<sup>20</sup> Toch werd de wet, zij het met enige amendementen, nog in datzelfde jaar aangenomen.<sup>21</sup>

De doelstelling van deze ruilverkavelingswet was puur agrarisch. In artikel 1 van de wet stond het volgende: 'Ter bevordering van de landbouw kan ruilverkaveling plaatshebben volgens de voorschriften dezer wet'. De in deze wet voorgeschreven procedure is in hoofdlijnen tot aan 1985 nauwelijks veranderd. Wanneer men in een gebied tot ruilverkaveling wilde komen, moest hiertoe een aanvraag worden ingediend bij Gedeputeerde Staten door minimaal een kwart van de bij het plan betrokken eigenaren, de zogenaamde belanghebbenden. Wanneer een aanvraag werd goedgekeurd, kon men beginnen met de voorbereiding. In deze fase van de ruilverkaveling werd eveneens het ruilverkavelingsplan gemaakt. Voor doorgang van de ruilverkaveling was bij de stemming een dubbele meerderheid vereist. Dat wil zeggen dat minimaal de helft van de eigenaren vóór moesten stemmen en dat deze belanghebbenden ook nog eens de helft van het in stemming gebrachte land moesten vertegenwoordigen. Zodra tot ruilverkaveling werd besloten, benoemde Gedeputeerde Staten een Plaatselijke Commissie. Deze bestond uit een aantal vertegenwoordigers uit de streek, bijgestaan door experts van de Heidemaatschappij (later de Cultuurtechnische Dienst), het Kadaster en eventueel van natuurbeschermingsorganisaties.

Na een positieve afloop van de stemming werd een lijst van rechthebbenden samengesteld en moest de waarde van de ingebrachte percelen worden geschat. De reden hiervoor was dat bij ruilverkaveling niet de ingebrachte oppervlakte land per belanghebbende, maar de waarde hiervan als basis voor de ruil werd gebruikt. Hiertoe werd de waarde van alle percelen twee maal geschat: één maal voor de ingreep en één maal daarna. Bij deze schatting lette men onder andere op de perceelsvorm, vruchtbaarheid en ontsluiting.

Tegelijkertijd werden het plan van wegen en waterlopen en het plan van toedeling gemaakt. Deze twee hadden betrekking op de nieuwe situatie. Na de uitvoering van het plan werd de akte van ruilverkaveling opgemaakt en was de voltooiing van de ingreep een feit. De kosten van de ruilverkaveling werden door het rijk voorgeschoten en dienden binnen tien jaar te worden terugbetaald. Er was nog geen sprake van subsidie onder de wet van 1924. De kosten per belanghebbende, ook wel de ruilverkavelingsrente genaamd, wer-

<sup>20</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1923-1924, 2400.

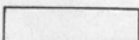
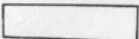
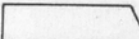
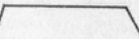
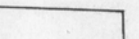
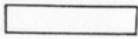
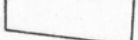


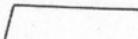
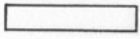


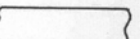
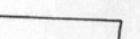

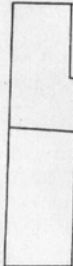



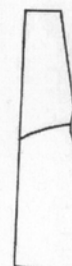
<sup>21</sup> In bijlage B is een overzicht opgenomen van de belangrijkste kenmerken van de afzonderlijke ruilverkavelingswetten en wijzigingen daarvan.

den berekend aan de hand van het voordeel dat men bij een ruilverkaveling had. Hiertoe werden de waarden van de eerste en de tweede schatting met elkaar verrekend (Afbeelding 3.1). Dit werd uiteindelijk vastgelegd in de lijst geldelijke regelingen. De wet voorzag in een aantal momenten waarop de belanghebbenden konden reclameren tegen voorgenomen plannen of berekende waarden.

*Afbeelding 3.1 Voorbeeld van de manier waarop verschillende perceelsvormen beoordeeld dienden te worden tijdens de tweede schatting in de ruilverkaveling Slangenborg*

R.V.K. SLANGENBORG BIJLAGE 2

BEORDELIING PERCEELSVORM T.B.V. 2<sup>e</sup> SCHATTING

REDELUK	MATIG	SLECHT
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>&gt; 50 M</p> </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>30-50 M</p> </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>&lt; 30 M</p> </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>

Bron: Archief Landinrichtingsdienst, Map ruilverkaveling Slangenborg.



De samenwerking tussen de Heidemij en de overheid van vóór 1924 werd ook na de inwerkingtreding van de wet voortgezet. De vereniging kreeg na instelling van de wet van de minister het verzoek het secretariaat van de Centrale Commissie voor Ruilverkaveling te voeren. Deze betrokkenheid leidde tot een nauw contact tussen dit regeringsorgaan en de Heidemij. Daarnaast was de Heidemij nog altijd de uitvoerder van de ruilverkavelingen.

Ook het Kadaster was van begin af aan nauw betrokken bij ruilverkavelingen. Vlak na het in werking treden van de wet in 1924 gingen twee landmeters van het Kadaster, J.J. Gorter en O.J. Jonas, op een stage van zes maanden naar Duitsland, waar het instrument al eerder ontwikkeld was. De directeur van deze dienst, J. van Riessen, verwachtte veel van de ruilverkaveling en hij zette zich daarom in voor de oprichting van afzonderlijke ruilverkavelingsbureaus in heel Nederland.<sup>22</sup> Deze gedachte kreeg aanvankelijk nog met weerstand te maken, maar dit was wel de wijze waarop de kadastrale ruilverkavelingsdienst later te werk is gegaan.

De landmeter van het kadaster was verantwoordelijk voor het ontwerp van het plan. Aan deze ambtenaar was de moeilijke taak de nieuwe wegen en waterlopen, aan de landbouw onttrokken gronden, individuele wensen van belanghebbenden en andere eisen en wensen aangaande de nieuwe situatie, te combineren. Dit maakte van de landmeter een belangrijk persoon in het ontwerpproces. Hoewel hij werd bijgestaan door leden van de Voorbereidingscommissie en later de Plaatselijke Commissie, was hij uiteindelijk degene die het plan maakte en moest beoordelen welke wensen haalbaar waren en welke niet.

Het Kadaster en de landmeters speelden vooral een begeleidende rol bij de uitvoering van ruilverkavelingen. De ontwikkeling van de werkwijze in de ruilverkaveling lijkt door de Kadastrale Ruilverkavelingsdienst nauwelijks te zijn beïnvloed. Na de Tweede Wereldoorlog, toen het Kadaster een gedeelte van haar werk automatiseerde, veranderde dit enigszins. Mede dankzij de snellere werkwijze met behulp van computers, kon het hoge tempo waarmee ruilverkavelingen werden aangevraagd en uitgevoerd vanaf de jaren zeventig, worden volgehouden.

De problematische situatie waarin de agrarische sector zich in de jaren twintig bevond, verergerde na de intrede van de algehele economische crisis in de jaren dertig. De Nederlandse overheid was gedwongen sterk te bezuinigen. In 1935 werden de Rijkscommissie voor Ontwatering, de Commissie van Advies inzake de Ontginning van Woeste Gronden en de Centrale Commissie voor Ruilverkaveling samengevoegd tot de Centrale Cultuurtechnische Adviescommissie, in 1938 alweer omgedoopt tot Centrale Cultuurtechnische Commissie. Tegelijkertijd met deze maatregel werd een

---

<sup>22</sup> Gorter, 'Vijf en twintig jaren kadastrale ruilverkavelingsdienst', 4.

bureau opgericht dat voortaan het secretariaat zou voeren voor de Adviescommissie: de Cultuurtechnische Dienst, met Ir. F.P. Mesu als directeur. Deze dienst werd belast met het uitvoeren van de taken van de zojuist opgeheven commissies. Dit betekende dat de Heidemij haar unieke positie kwijtraakte. Dit ging niet helemaal zonder slag of stoot.

Bij de Heidemij was men zeer ontevreden over het feit dat haar geen advies was gevraagd over de genomen bezuinigingsmaatregelen.<sup>23</sup> Mesu lichtte de problemen met de oude situatie toe.<sup>24</sup> Hij zei dat de situatie waarin de Heidemij besluiten nam tot uitvoering van een ruilverkaveling, deze ruilverkaveling vervolgens zelf uitvoerde en tenslotte ook nog eens zelf kon evalueren, leidde tot 'eigenaardige verhoudingen'. Volgens Mesu was door de Heidemij ook nooit onderzocht of andere maatschappijen de werkzaamheden goedkoper konden uitvoeren. Tenslotte wees hij er nog op dat vanuit de hoek van de landbouworganisaties, de groep om wie ruilverkaveling uiteindelijk draaide, geen bezwaren waren gekomen. Om dit argument kracht bij te zetten, vermeldde hij dat deze groep normaal gesproken niets van overheidsbemoeienis wilde weten. Na een venijnige briefwisseling in het Algemeen Handelsblad legden de twee organisaties hun geschil bij.

De algemene economische crisis van de jaren dertig had hoge werkloosheid als gevolg. In 1931 werd de Afdeling Werkverschaffing en Steunverlening ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw, Ruys de Beerenbrouck. In 1933 ging deze afdeling naar het nieuw ingestelde Ministerie van Sociale Zaken. Men zag in dat het enorme arbeidsreservoir ingezet zou kunnen worden bij de uitvoering van cultuurtechnische werken als ontginning en ruilverkaveling. Er werden als gevolg van de benodigde dubbele meerderheid bij de stemming en de afwezigheid van een subsidieregeling echter maar weinig ruilverkavelingen uitgevoerd. De overheid had de behoefte deze situatie te veranderen. De Centrale Cultuurtechnische Adviescommissie zag in dat dit met de bestaande wet niet haalbaar was en beijverde zich vanaf 1936 voor een nieuwe wet, die in 1938 werd aangenomen. De doelstelling van de wet bleef ongewijzigd: 'Ruilverkaveling geschiedt uit kracht van een overeenkomst of uit kracht van de wet ter bevordering van land-, tuin-, bosbouw, veehouderij of vervening'.

De belangrijkste veranderingen in deze wet waren erop gericht de doorgang van een ruilverkaveling te bevorderen. Een belangrijk verschil met de Ruilverkavelingswet van 1924 was dat de vereiste dubbele meerderheid werd losgelaten. Vanaf 1938 vond een ruilverkaveling doorgang als een meerderheid van de eigenaars instemde, of als eigenaars met een meerderheid aan kadastraal cultuuroppervlak voor de ingreep waren. Tevens werd het minimale

<sup>23</sup> Greve, 'Inrichting van het landelijk gebied', 159.

<sup>24</sup> Algemeen Handelsblad, 18-10-1935.

vereiste aandeel van de aanvragers van een kwart naar een vijfde verlaagd. Ook voorzag de nieuwe wet in de mogelijkheid een ruilverkaveling op te leggen aan gebieden wanneer dit het algemeen belang zou dienen.

Tegelijkertijd begon de overheid met een subsidieregeling. Wanneer de overheid een ruilverkaveling door de Dienst voor de Werkverschaffing, later Dienst Uitvoering Werken (DUW), liet uitvoeren, dan bedroeg de bijdrage van de overheid bijna 100%. Wanneer men vrije arbeiders aanstelde werd de overheidsbijdrage aan een project teruggebracht tot ongeveer 75%.

### 3.4 Oorlog en Wederopbouw

Twee jaar nadat de wet van 1938 in werking trad, begon de Tweede Wereldoorlog. Aanvankelijk had dit geen gevolgen voor de uitvoering van ruilverkavelingsprojecten. Door het gunstige economische tij gedurende de eerste twee oorlogsjaren durfden de boeren dergelijke grote investeringen nog wel aan. Vanaf 1942 kwam er een verandering in deze situatie. Doordat de middelen – geld, arbeid, machines en bouwmaterial – veruit onvoldoende waren, had de oorlog een remmende invloed op de aanvraag van ruilverkavelingen. Het aantal aanvragen zakte dan ook in (Tabel 3.1).<sup>25</sup> De wet van 1938 onderging een wijziging in 1941. Deze was nodig als gevolg van de oorlogsomstandigheden.<sup>26</sup> De wijzigingen betroffen vooral de mogelijkheid om eigenaren in geld af te kopen in plaats van grond en vergemakkelikten de uitvoering van de ruilverkaveling tegen de wil van de meerderheid in, wanneer dit in het algemeen belang was. Tevens ontkoppelde men het plan van toedeling en het plan van wegen en waterlopen, waardoor een snellere afwikkeling mogelijk werd.

De oorlog heeft veel invloed gehad op de cultuurtechnische situatie van Nederland. In de eerste plaats raakte een aanzienlijk gedeelte van de cultuurgrond beschadigd, bijvoorbeeld door overstromingen en de aanleg van tankgrachten en mijnenvelden. Zo'n 375.000 hectare, 16% van de totale oppervlakte, behoefde herstel na de oorlog. Van dit oppervlak was 215.000 hectare (9%) volledig onproductief. Delen van Zeeland, Noord-Holland en Zuid-Holland hadden als gevolg van inundaties grote schade ondervonden. Dit zou overigens nog belangrijke gevolgen voor de geschiedenis van de ruilverkaveling hebben. Daarnaast werd een groot aantal boerderijen verwoest. De herbouw en renovatie van verwoeste en beschadigde gebouwen duurde ruim tien jaar. In 1955 waren er ruim 6400 boerderijen herbouwd.<sup>27</sup> De wederopbouw van de Nederlandse landbouw begon eigenlijk al tijdens de oorlog. In

<sup>25</sup> Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag (1940-1945)*. In 1941 werd er voor 47 blokken een aanvraag gedaan, in de overige oorlogsjaren kwam dit niet over de 18.

<sup>26</sup> Oomen, *Ontwikkeling van de ruilverkaveling*, 31.

<sup>27</sup> Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 32-33.

1944 werden de Rijksdienst Landbouwherstel en het Hoofdbureau Wederopbouw Boerderijen opgericht. De eerste kreeg tot taak de schade aan landbouwbedrijven te repareren of te vergoeden, de tweede om het herstel van boerderijen op zich te nemen.<sup>28</sup>

*Tabel 3.1 Aantal aangevraagde en uitgevoerde ruilverkavelingen in de periode 10 mei 1940-5 mei 1945*

Jaar	Aantal aanvragen	Aantal aangenomen
1940	18	9
1941	47	16
1942	17	5
1943	17	5
1944	10	1
1945	0	0

Bron: Kopieën van ruilverkavelingskaarten van de Cultuurtechnische Dienst, gedeponerd bij Alterra. Research Instituut voor de Groene Ruimte. Afdeling Landschap en Ruimtegebruik.

Na de oorlog ving met de wederopbouw een nieuwe fase in de wetgeving van de ruilverkaveling aan. De overheid onderzocht de mogelijkheid van het opzetten van een zesjarenplan, dat de door de oorlog zwaar gehavende landbouw van Nederland weer op gang zou moeten helpen. In 1946 werd een ambtelijke commissie van voorbereiding ingesteld die onderzoek moest doen naar de mogelijkheden voor landbouwmechanisatie in Nederland. In het rapport van deze commissie werd onder andere gewezen op de noodzaak van een doelmatige verkaveling om tot mechanisatie te komen. In december van hetzelfde jaar werd het College voor Verkaveling en Mechanisatie geïnstalleerd. Dit college had de opdracht een investeringsplan voor de land- en tuinbouw op te stellen.<sup>29</sup> Het plan werd echter nooit tot uitvoering gebracht. De geraamde bedragen waren volgens J. Horryng, directeur van het Landbouweconomisch Instituut (LEI), uit de lucht gegrepen en landbouwminister Mansholt besloot het plan te schrappen.<sup>30</sup> Toch was het plan een belangrijke stap in de geschiedenis van de ruilverkaveling. Tot dan toe had de overheid eerder een volgende dan een leidende rol gespeeld in het proces van wetgeving op dit gebied. Het samenstellen van colleges, commissies en een plan was de eerste keer in de geschiedenis dat de overheid zich actief opstelde. Dit viel samen met het moment dat de overheid zich intensief ging bezighouden met het landbouwstructuurbeleid als gevolg van de wederopbouw en het stimuleren van de economische groei.

<sup>28</sup> Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*, 31.

<sup>29</sup> Van den Brink, *Structuur in beweging*, 45.

<sup>30</sup> Van den Brink, *Structuur in beweging*, 44.

De *Ruilverkavelingswet van 1938* bleek na de oorlog te beperkt om de bestaande problemen op de gewenste wijze op te lossen. bleek bij de wederopbouw van het tijdens de oorlog zwaar getroffen Walcheren. Het eiland was door oorlogshandelingen overstromd en vernield. Het terugbrengen van Walcheren in de oude staat was niet gewenst. Er was sprake van een zeer versnipperde verkaveling waardoor een rendabele landbouw nauwelijks mogelijk was. In 1930 had 45% van de landgebruikers<sup>31</sup> daar minder dan één hectare grond en de gemiddelde grootte van de overige bedrijven was 10,6 hectare, tegenover 16,3 hectare voor de rest van Zeeland. Daarnaast was de ontwatering van het gebied zeer slecht, het wegenpatroon gebrekkig en veel kavels waren alleen bereikbaar over het land van anderen.<sup>32</sup> Doordat veel van de infrastructuur opnieuw aangelegd moest worden, besloot men een geheel nieuwe situatie creëren. Hierbij werd niet alleen rekening gehouden met agrarische belangen, maar ook met belangen van toerisme en industrie, iets wat met de bestaande ruilverkavelingswet onmogelijk was. Om deze redenen werd in 1947 de *Herverkavelingswet Walcheren* aangenomen. Deze wet bood naast de mogelijkheden van de ruilverkavelingswet van 1938 ook de mogelijkheid tot sanering van bedrijven en een gunstige rente. De sanering van het gebied leverde echter problemen op. Om tot schaalvergroting over te gaan, zouden er bedrijven moeten verdwijnen. Hiervoor werd een oplossing gevonden door de grondoverdracht via de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL) te laten verlopen.<sup>33</sup> Maar liefst 1534 hectare grond kwam vrij doordat in totaal 118 boeren met de hulp van SBL naar de Noordoostpolder verhuisden.<sup>34</sup>

Na de watersnoodramp van 1953 bleek wederom dat grootschalige veranderingen niet realiseerbaar waren met de ruilverkavelingswet van 1938. Opnieuw was sprake van frictie tussen de wens tot het herinrichten van een ondergelopen gebied en een te beperkte wet. In dit geval werd eveneens een aparte wet aangenomen die de mogelijkheid bood tot het grondig aanpakken van het gebied: de *Wet Herverkaveling Noodgebieden*. De ervaringen die met de twee herverkavelingen werden opgedaan waren zo positief dat deze twee wetten als basis zouden dienen voor de *Ruilverkavelingswet van 1954*.

---

<sup>31</sup> In de tellingen zijn alleen de landgebruikers met een hoofdberoep in de landbouw opgenomen. De groep die hier beschreven wordt betreft de landarbeiders, die zelf ook nog een lapje grond hadden waar over het algemeen voor eigen consumptie werd verbouwd.

<sup>32</sup> Groeneveld, *Veranderend Nederland*, 101.

<sup>33</sup> SBL werd in 1941 opgericht als Stichting Landelijke Bezettingsschaden (SLB) en was belast met het afwickelen van de bezettingsschade. In 1946 werd de SLB omgedoopt tot SBL. De in de oorlog opgezette organisatiestructuur en werkmethode bleken na 1945 geschikt voor het verwerven, tijdelijk beheren en vervreemden van landbouwgronden en het regelen van de daarmee samenhangende financiën. Bos, *Stichting Beheer Landbouwgronden*.

<sup>34</sup> Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1958) 25.

Naast deze bijzondere projecten werd er na de oorlog ook nog ‘gewoon’ ruilverkaveld, nog altijd onder de wet van 1938. Vanaf 5 mei 1945 nam het aantal aanvragen weer toe. De cijfers geven zelfs de indruk dat er in 1945, 1946 en 1947 een inhaalslag werd gemaakt (Tabel 3.2). In die periode werden 94 ruilverkavelingen aangevraagd. In de drie jaar die daarop volgden werden er ook weer meer projecten aangenomen: 37 in totaal.

*Tabel 3.2 Aantal aanvragen en ingestemde blokken in de periode 5 mei 1945-31 december 1950*

	Aantal aanvragen	Aantal aangenomen
1945	10	0
1946	46	1
1947	38	9
1948	24	14
1949	27	8
1950	38	15

Bron: Kopicëen van ruilverkavelingskaarten van de Cultuurtechnische Dienst, gedeponerd bij Alterra. Research Instituut voor de Groene Ruimte. Afdeling Landschap en Ruimtegebruik.

Een bijzonder probleem in de ruilverkaveling was de plaats van pachtland in de projecten. Het bij elkaar brengen van alle eigendom betekende niet noodzakelijk dat alle gronden die door één gebruiker bewerkt werden, bij elkaar lagen. Onder de Ruilverkavelingswet van 1924 was niets voor pachters geregeld. Er bestond in Nederland zelfs nog geen pachtwet. Om de situatie van de pachter te versterken, trad in 1938 de Pachtwet in werking, die in 1941 werd opgevolgd door het pachtbesluit. Hieronder werd onder meer vastgesteld dat de pachtduur voor een hoeve 12 jaar en voor grond 6 jaar zou zijn.

In de Ruilverkavelingswet van 1938 werd voor het eerst rekening gehouden met pacht. In artikel 19 hiervan stond het volgende: ‘het recht van huur en van pacht moet bij elke verkaveling geregeld of opgeheven worden, onder regeling van de geldelijke gevolgen ervan’. De manier waarop dit geregeld moest worden werd in het midden gelaten. Normaal gesproken maakte men naast het plan van toedeling een zogenaamd pachtplan. Dit werd op basis van overleg met pachters en verpachters vastgesteld. In dit plan moest men proberen een efficiënte eigendomsverkaveling met een doelmatige gebruiksindeeling te combineren, zodat ook de gebruikspcelen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de bedrijfsgebouwen gunstiger zouden komen te liggen. Deze zeer arbeids- en tijdsintensieve wijze van werken werd steeds minder gemakkelijk toe te passen als gevolg van de toenemende omvang van de ruil-

verkavelingsblokken.<sup>35</sup> Pas in de *Ruilverkavelingswet van 1954* zou de kwestie echt worden geregeld.

### 3.5 Ruilverkaveling ‘nieuwe stijl’

De belangrijkste reden voor de nieuwe wet van 1954 was dat ruilverkavelingen steeds meer omvattend en complexer werden. Het tot dan toe functionerende juridische kader bleek veel te beperkt om grote gebieden op de schop te kunnen nemen. Van een voornamelijk administratieve herindeling met een daarbij behorende verandering van wegen en waterlopen, wilde men ruilverkaveling in een methode veranderen waarmee de agrarische productiestructuur van een gebied verbeterd kon worden.

De doelstelling van de wet bleef onverminderd op de agrarische sector gericht. In artikel 2 van de wet stond het volgende: ‘*Ruilverkaveling geschiedt uit kracht van een overeenkomst of uit kracht van de wet ter behartiging van de belangen van land-, tuin-, bosbouw of veehouderij*’. Ook Minister Mansholt bekleemde dit agrarische karakter nog eens bij de behandeling van de wet in de Eerste Kamer. Wel voegde hij eraan toe dat ‘met deze wet andere belangen kunnen worden gediend, indien deze althans in overeenstemming zijn met de agrarische doelstellingen’.<sup>36</sup>

Een belangrijke verandering was ook dat de bevoegdheden van de Cultuurtechnische Dienst werden verruimd. De reden hiervoor was het dalen van de wereldmarktprijzen van agrarische producten. Snelheid bij de uitvoering van ruilverkaveling werd gezien als een mogelijkheid tot het verhogen van de efficiëntie van de sector en dus het verbeteren van de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw.<sup>37</sup> Een andere belangrijke reden voor een wetswijziging was de wens om de ruilverkavelingsprocedure te verkorten.<sup>38</sup> Sommige boeren kregen de neiging om nonchalant met het land om te gaan dat ze na de ruilverkaveling niet meer zouden bewerken. Met de steeds langer wordende procedures had dit serieuze waardevermindering tot gevolg.

Tegelijkertijd speelde nog een heel andere problematiek met betrekking tot verkorting van de ruilverkavelingsprocedure. De *Ruilverkavelingswet van 1938* had de mogelijkheden om een ruilverkaveling aan te vragen sterk verruimd. Na de bekrachtiging van deze wet steeg het aantal aangevraagde en in uitvoering zijnde ruilverkavelingen snel; sneller dan men bij de Cultuurtechnische Dienst aankon. Om het grote aantal aanvragen en de daarmee stijgende kosten op noodzaak in te kunnen schatten werd het zogenaamde *Meerjarenplan voor de Ruilverkaveling* gepubliceerd.<sup>39</sup> In dit plan werden gebie-

<sup>35</sup> De Leeuw, *De Agrarische ruilverkaveling*, 179-180.

<sup>36</sup> Handelingen Eerste Kamer, zitting 1953-1954, 3050.

<sup>37</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1954-1955, 3700 Hoofdst XI, nr. 8, paragraaf 12.

<sup>38</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1953-1954, 2063 Memorie van Antwoord. B. nr. 5-7.

<sup>39</sup> *Meerjarenplan voor ruilverkaveling*.

den naar urgentie onderscheiden en in een volgordeschema geplaatst. Daarnaast werd er voor een periode van tien jaar een jaarlijks bedrag uitgetrokken dat men aan ruilverkaveling wilde uitgeven. Uit het rapport van de Werkgroep Ruilverkaveling blijkt dat het oppervlak dat voor ruilverkaveling in aanmerking kwam naar de nieuwe maatstaven veel groter was dan hetgeen de Heidemij in de jaren twintig had berekend: 1,3 miljoen hectare werd als zeer urgent bestempeld en nog eens 500.000 hectare als urgent.<sup>40</sup>

Tegelijk met het toenemende aantal ruilverkavelingen en de toenemende grootte ervan werd ruilverkaveling ook op institutioneel en organisatorisch vlak steeds ingewikkelder. Eén van de belangrijkste toevoegingen aan het landbouwstructuurbeleid was zonder meer het *Ontwikkelings- en Saneringsfonds* (O&S fonds). Dit fonds werd in 1963 in het leven geroepen en had als doel hulp te bieden aan boeren die hun bedrijf wilden beëindigen. Van meet af aan heeft men gepoogd met het vrijgekomen areaal cultuurgrond schaalvergroting te bewerkstelligen.<sup>41</sup> De reden hiervoor was dat de inkomensstijging van kleine boeren al enige tijd achterbleef bij die in de rest van de sector. De Wageningse socioloog Hofstee heeft zich met dit probleem bezig gehouden in verband met de kolonisatie van de nieuwe polders, die werden gebruikt voor externe sanering.<sup>42</sup> Dit hield in dat een aantal boeren die hun bedrijf niet konden uitbreiden, de mogelijkheid werd geboden op het nieuwe land een bedrijf te starten.

Ruilverkavelingen die onder de nieuwe ruilverkavelingswet vielen, werden ook wel aangeduid als ruilverkavelingen ‘nieuwe stijl’. Dit omdat het instrument zo ingrijpend van karakter veranderd was, dat het nog nauwelijks te vergelijken was met de vooroorlogse aanpak. Naast de fysieke verbetering van gebieden, zoals boerderijverplaatsing, initiatieven op het terrein van industrialisatie, recreatie en natuur- en landschapsbeheer en voortdurende schaalvergroting, probeerde men ook de sociale structuur te verbeteren. In het kader hiervan nam de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst een aantal gebieden op in streekverbeteringsplannen. Met overheidssteun werd in deze gebieden geprobeerd door middel van een intensief voorlichtingsprogramma het boerengezin te moderniseren. De achterliggende gedachte hierbij was dat een ruilverkaveling maar weinig nut zou hebben, wanneer de boer zijn traditionele manier van werken zou voortzetten. Streekverbeteringen en ruilverkavelingen zijn echter nooit één op één uitgevoerd. Er werd veel vaker tot ruilverkaveling overgegaan dan tot streekverbetering en in een aantal gevallen vond streekverbetering plaats in gebieden die niet ‘op de schop’ gingen.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Hellinga, *Grondslagen van een urgentievolgorde van ruilverkavelingen*.

<sup>41</sup> Van den Brink, *Structuur in beweging*, 233.

<sup>42</sup> Hofstee, *Rapport van de commissie van advies inzake aspecten van het kolonistiebeleid*.

<sup>43</sup> Een uitgebreide inleiding op streekverbetering geeft Karel in zijn proefschrift *De maakbare boer*.



De situatie van de pacht werd eveneens veranderd in de nieuwe Ruilverkavelingswet. Werd in de wet van 1938 nog maar in één artikel verwezen naar dit onderwerp, in 1954 kreeg het een eigen hoofdstuk in de wet. De rechten van de pachter werden versterkt. Deze had voortaan recht op een evenredig deel pacht in het nieuwe plan en dit kon hij of zij zonodig opeisen bij de rechtbank. De positie van de pachter was vanaf toen vergelijkbaar met die van de eigenaar, hoewel pachters tot 1975 nog altijd niet mochten stemmen. Zij waren dus belanghebbenden zonder stemrecht.

De meest aansprekende voorbeelden van de ruilverkavelingen 'nieuwe stijl' zijn waarschijnlijk te vinden in het rivierengebied van Nederland. Dit gebied, waar de ontwikkeling van de landbouw was achtergebleven bij de rest van Nederland, zou bijna in zijn geheel op de schop genomen worden. Hierbij zouden zogenaamde welvaartsstichtingen een belangrijke rol spelen.<sup>44</sup> Deze organisaties probeerden van onderaf de landbouwkundige situatie en algemene welvaart in het rivierengebied te verbeteren. Na een studiedag over de problematiek van de komgronden in 1950, werd in het daaropvolgende jaar besloten tot de oprichting van de Gelderse Komgronden Commissie. Deze werd opgevolgd door een orgaan dat zich niet langer alleen op Gelderland, maar ook op Noord-Brabant, Zuid-Holland en Utrecht richtte: de Stichting Ontwikkeling Komgronden.

Op advies van deze commissie werd de bevolking in de ruilverkaveling *Tielenwaard-West* al vroeg bij de voorbereiding betrokken. Deze aanpak leidde tot een betere afstemming van de nieuwe situatie op de wensen van de belanghebbenden. Tot die tijd speelde de lokale bevolking tot aan de stemming geen rol bij een ruilverkaveling. Vanwege het succes dat men boekte, werd deze methode vanaf 1958 bij alle ruilverkavelingen toegepast. Zogenaamde voorbereidingscommissies zouden al in een vroeg stadium van de ruilverkavelingsprocedure het gat tussen de beleidsmakers en de belanghebbenden moeten gaan dichten. Deze commissies werden vanaf het begin bijgestaan door experts van de Cultuurtechnische Dienst. Deze begeleiding 'is echt bedoeld [als] het geven van steun en specialisme aan de voorbereidingscommissies, die stuk voor stuk nooit eerder zo nauw met het instituut van ruilverkaveling werden geconfronteerd', aldus een lid van de Commissie Grondgebruik van de Gewestelijke Raad voor Drenthe van het Landbouwschap.<sup>45</sup> Natuurlijk hield deze situatie ook een voordeel in voor de Cultuurtechnische Dienst. Deze was in een nog eerder stadium op de hoogte van de wensen van

---

<sup>44</sup> Groeneveld, *Veranderend Nederland*, 122-124.

<sup>45</sup> Archief Landbouwschap, Agenda's en verslagen Commissie Grondgebruik, Notulen vergadering Commissie Grondgebruik, Gewestelijke Raad voor Drenthe, 21 april 1971.

de lokale bevolking en kon hierdoor haar plannen beter afstemmen op de lokale situatie.

De toename van het aantal ruilverkavelingen in uitvoering en de grote hoeveelheden gereserveerd geld maakten dat de ontginningsmaatschappijen steeds nadrukkelijker de concurrentie aangingen. Hoewel de Grondverbeterings- en ontginningsmaatschappij, (Grontmij) al in 1915 werd opgericht, was het vóór de Tweede Wereldoorlog in de praktijk nog de Heidemij die bijna volledig de dienst uitmaakte in de ruilverkaveling. Hoewel ze het secretariaat van de Centrale Cultuurtechnische Commissie al in 1935 waren kwijtgeraakt, was ze nog steeds de belangrijkste uitvoerder van ruilverkavelingen. De Grontmij was aanvankelijk veel te klein om te kunnen concurreren met de Heidemij. Langzaam maar zeker echter, verwierf de Grontmij zich een steeds groter aandeel in de ruilverkaveling.<sup>46</sup> In eerste instantie wist de Heidemaatschappij haar positie te behouden vanwege haar nauwe connecties met de Cultuurtechnische Dienst. Zo verkreeg ze langs informele weg gegevens omtrent de voorgenomen ruilverkavelingen in Nederland.<sup>47</sup> In de loop van de tijd echter, nam de concurrentie tussen de beide cultuurmaatschappijen toe. Dit had tot gevolg dat zowel de Grontmij als de Heidemij zeer actief ruilverkavelingswerken probeerden te verwerven langs directe weg, bij de verschillende plaatselijke commissies. Dit nam zulke vormen aan dat de landbouworganisaties hierover hebben geklaagd bij de Cultuurtechnische Dienst.<sup>48</sup> Op voorstel van de Grontmij is het daarna gekomen tot de zogenaamde ruilverkavelingsconventie. Deze hield in dat er voortaan een vaste verdeling van werk tussen de Heidemij en Grontmij zou zijn voor wat betreft de ruilverkavelingen. Deze verdeling werd 57,5% voor de Heidemij tegen 42,5% voor de Grontmij. Beide bedrijven kregen het voorbereidingschema te zien en mochten intekenen op ruilverkavelingen die ze graag zouden verzorgen. De Cultuurtechnische Dienst wees vervolgens de projecten toe. Later werden ook andere organisaties, zoals het ingenieursbureau Oranjewoud, op de ruilverkavelingsmarkt toegelaten (bijlage C).

De *Ruilverkavelingswet van 1954* heeft altijd aan kritiek en twijfel blootgestaan.<sup>49</sup> Reeds bij het aannemen van deze wet zei minister Mansholt van landbouw dat hij verwachtte dat binnen tien jaar of eerder een nieuwe ruil-

<sup>46</sup> Mededeling F. Gietema, directeur Grontmij.

<sup>47</sup> Archief Landinrichtingsdienst, Verzoek van de Heidemaatschappij om gegevens over nieuwe ruilverkavelingen en antwoord Cultuurtechnische Dienst, inv. nr. Doos beleidsterrein 5, [s.a.].

<sup>48</sup> De concurrentie tussen beide organisaties was dermate hevig, dat ze elkaars activiteiten nauwlettend in de gaten hielden. Peeneman, *Inventaris van het archief van Bestuur en Directie van de (Koninklijke) Nederlandse Heidemaatschappij*, 111. Het betreft hier een archiefinventaris met verwijzingen naar stukken die over 'geschillen' tussen beide maatschappijen handelen.

<sup>49</sup> Zie onder andere: Oomen, *Ontwikkeling van de ruilverkaveling*; De Wit, 'Schandaal in Twente'; De Haan, *Rapport Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet*; Dam, 'De doelstelling van de ruilverkaveling'.

ruilverkavelingswet nodig zou zijn.<sup>50</sup> Zes jaar later, tijdens de bespreking van de rijksbegroting in 1960-1961, schreef minister Marijnen dat in het licht van de snelle ontwikkeling op het platteland, een herziening van de Ruilverkavelingswet op den duur niet zou kunnen uitblijven.<sup>51</sup> Naast de voorspellingen in het parlement bleek ook in het veld al tamelijk snel dat de wet zijn tekortkomingen had. In het kort kan gezegd worden dat het nog altijd puur agrarische karakter van de wet te beperkt was voor het inmiddels heterogene platteland.

Ruilverkavelingsplannen werden al sinds de jaren dertig op hun gevolgen voor natuur en landschap doorgelicht door de Commissie-Weevers, later de Natuurwetenschappelijke Commissie.<sup>52</sup> De adviezen van deze commissies waren voornamelijk gericht op het beschermen van bepaalde als waardevol gekenmerkte elementen en structuren, zoals eendenkooien en houtwallen. In de jaren zestig begon men in te zien dat de snelle ontwikkeling die de economie sinds de jaren vijftig doormaakte, nadelige effecten had op natuur en landschap. Niet langer richtte de kritiek van natuur- en landschapsbeschermers zich op onderdelen van ruilverkavelingsplannen. Nu werd het principe van ruilverkaveling zelf op de korrel genomen. Een voorbeeld hiervan deed zich voor in de ruilverkaveling *Beneden-Dinkel*, waar boeren uit angst voor overmatige bescherming van het landschap veel bomen hadden gekapt.<sup>53</sup> Hier bleek dat de nadruk die de Ruilverkavelingswet op de agrarische waarde van het land legde, drastische gevolgen had voor het Twentse cultuurlandschap. Daarbij kwam bovendien dat de grens tussen stad en platteland snel vervaagde en kwetsbare gebieden waar de stedelijke druk zeer hoog was dreigden in hoog tempo te worden opgeslokt door steden. Zo dreigde Midden-Delfland haar landelijke karakter te verliezen aan Rotterdam en Delft.

Ruilverkaveling bleek ook geen goed middel meer om problemen aan te pakken in gebieden waar niet-agrarische problemen werden aangetroffen in een agrarische omgeving. Het ging hier met name om de Veenkoloniën in Groningen en Drenthe. De inkrimping van de werkgelegenheid in de industrie leverde er maatschappelijke problemen op. De werkloosheid steeg omdat er geen vervangende arbeid voor handen was. Daarnaast was ook de ruimtelijke structuur niet meer naar wens. De indeling van de Veenkoloniën leverde problemen op voor de waterhuishouding en bereikbaarheid van grote gebieden. De oplossing van de problemen lag in een integrale aanpak van deze gebieden, waarin dus niet meer alleen het agrarisch belang de boventoon voerde.

<sup>50</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1953-1954, deel III, 3976.

<sup>51</sup> Handelingen Tweede Kamer, zitting 1960-1961, 6100. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961, Memorie van Antwoord, nr. 11, 18.

<sup>52</sup> Daarnaast was J.P. Thijsse lid van de Centrale Adviescommissie voor de Ruilverkaveling.

<sup>53</sup> De Wit, 'Schandaal in Twente'.

Tegelijk met de veranderingen in het landelijk gebied in Nederland, kwam de planologie steeds nadrukkelijker naar voren. Vanaf de inwerking-treding van de *Ruilverkavelingswet van 1954* kon deze zorgvuldiger op ruilverkaveling worden afgestemd. In deze wet kon men voor het eerst ook niet-agrarische gronden in plannen opnemen. Een betere planologische afstemming van verschillende ruimtelijke plannen werd mogelijk, bijvoorbeeld doordat zowel ruilverkaveling als streek- en bestemmingsplan door de provincie werden gecontroleerd.<sup>54</sup>

Met de bekrachtiging van de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* in 1965 kreeg de overheid meer invloed op de ruimtelijke ordening van Nederland. Plannen van provincie en gemeente moesten in de plannen van de rijksoverheid passen. Het plan van de provincie, het streekplan, bepaalde voor een groot deel de inrichting van het landelijk gebied. De ruilverkaveling zou dus vanaf 1965 in het ruimtelijk kader van het streekplan gepast moeten worden. Dit betekende dat waarden als natuur en landschap ook een rol van betekenis gingen spelen in ruilverkavelingen.

Vanaf de jaren zeventig werd het duidelijk dat de ruilverkavelingswet niet langer voldoende was toegerust om de problemen op het landelijk gebied op te lossen. De eenzijdig op de schaalvergroting binnen de agrarische sector gerichte wet zou moeten worden aangepast. Ook drong het besef door dat ongeremde economische groei ook zijn nadelen had. De titel van het rapport van de Club van Rome liet wat dat betreft niets te raden over: *Grenzen aan de groei*.<sup>55</sup> Tussen 1954 en halverwege de jaren zeventig was er veel veranderd in de Nederlandse maatschappij in het algemeen en in het landelijk gebied in het bijzonder. De vigerende ruilverkavelingswet bood onvoldoende mogelijkheden om met deze nieuwe situatie om te kunnen gaan. Het duurde dan ook niet lang of men ging over tot het onderzoeken van de mogelijkheden van een nieuwe wet.

### 3.6 Van ruilverkaveling naar landinrichting

De toenemende stroom van kritiek op de wet van 1954, het veranderende platteland in het algemeen en een aantal acute regionale problemen in het bijzonder, vroegen om een oplossing. Het ontwerpen, behandelen en aannemen van een nieuwe wet zou te veel tijd gaan kosten en om toch een oplossing voor de genoemde problemen te vinden werden regiospecifieke wetten aangenomen. Men had goede ervaringen met het gebruik van dergelijke noodwetten, daar deze in vergelijkbare omstandigheden ook al in Zeeland waren toegepast toen men niet meer met de Ruilverkavelingswet van 1938 uit de voeten kon.

<sup>54</sup> De Haan, 'Problemen van ruilverkavelingsrecht', 164-165.

<sup>55</sup> Meadows, *Rapport van de club van Rome*.

Zo werd in 1963 de *Stichting Onderzoek Midden-Delfland* opgericht om te onderzoeken wat men tegen de toenemende verstedelijking van het gebied kon doen. De stichting kwam in 1968 met een ontwikkelingsplan. Hierin stond dat de landbouwkundige structuur van het gebied te zwak was om de stedelijke druk te kunnen weerstaan. De ruilverkavelingswet van 1954 bleek, gezien haar agrarische karakter, evenmin in staat om de door verstedelijking veroorzaakte problemen in het landelijk gebied het hoofd te kunnen bieden.<sup>56</sup> Voor Midden-Delfland werd de *Reconstructiewet Midden-Delfland* aangenomen, een samenwerkingsproject tussen de Ministeries van LNV en VROM. Dit plan mag wat gezien haar inhoud eigenlijk een landinrichtingsproject *avant la lettre* genoemd worden. Een ander probleemgebied vormden de Veenkoloniën. Hier kon men leren van de ervaringen in Midden-Delfland. Er werd besloten dat er een soortgelijke wet voor het gebied nodig was en in 1979 trad de *Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën* in werking. De doelstelling van deze wet was niet meer het dienen van het agrarisch belang, maar ‘de bevordering van een goed woon- en werkklimaat en de economische en maatschappelijke ontwikkeling van het gebied’.

De behoefte aan deze nieuwe regio specifieke wetten maakte duidelijk dat de *Ruilverkavelingswet van 1954* niet meer voldeed aan de eisen die er vanuit de samenleving werden gesteld. Tussentijds werden oplossingen gezocht. In 1975 begon men al procedurele wijzigingen door te voeren, mede als gevolg van de gebeurtenissen in Tubbergen. Voortaan werden alleen nog maar de werkelijk uitgebrachte stemmen geteld en kregen pachters ook stemrecht. De ruilverkavelingsrente, het bedrag dat de belanghebbenden voor de ingreep moesten betalen, werd verhoogd en de aflossingsperiode verkort.

Belangrijker echter dan deze noodwetten en wetswijzigingen was het verschijnen van de *Interimnota Landinrichtingswet*, geschreven door een interdepartementale commissie onder leiding van S. Herweijer, voormalig directeur van de Cultuurtechnische Dienst. De Centrale Cultuurtechnische Commissie was niet helemaal tevreden met de nota en schreef het volgende: ‘de betekenis van de landinrichting voor de verbetering van de landbouwstructuur komt te weinig in de nota naar voren en dient te zijner tijd in de ontwerp-Landinrichtingswet met Memorie van Toelichting meer aandacht te krijgen’.<sup>57</sup> Nog altijd werd het landbouwkundige belang als één van de voornaamste doelstellingen beschouwd.

In 1981 werd het *Structuurschema voor de Landinrichting* gepubliceerd. In dit schema werden de doelen van het nieuwe landinrichtingsbeleid geformuleerd: het verbeteren van werkomstandigheden en verminderen van regionale

<sup>56</sup> Van der Hende, *Landinrichtingswetgeving*, inleiding.

<sup>57</sup> Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1976).

inkomensverschillen in de landbouw, het handhaven van bufferzones tegen de verstedelijking om ruimte te creëren voor landbouw, bosbouw en recreatie, het verbeteren van de kwaliteit van landschap en natuur en de doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied. Dit structuurschema kwam uit met de twee andere groene structuurschema's, het *Structuurschema voor Natuur en landschapsbehoud* en het *Structuurschema Openluchtrecreatie*. Deze integrale aanpak van het landelijk gebied via verschillende nota's was een voorloper van de uiteindelijke *Landinrichtingswet*, die in 1985 werd aangenomen. Deze wet had niet langer een zuiver agrarische, maar een meer algemene doelstelling: 'Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven'. Met de komst van deze wet is het tijdperk van de ruilverkaveling als zuiver op de agrarische sector gericht planningsinstrument afgesloten.

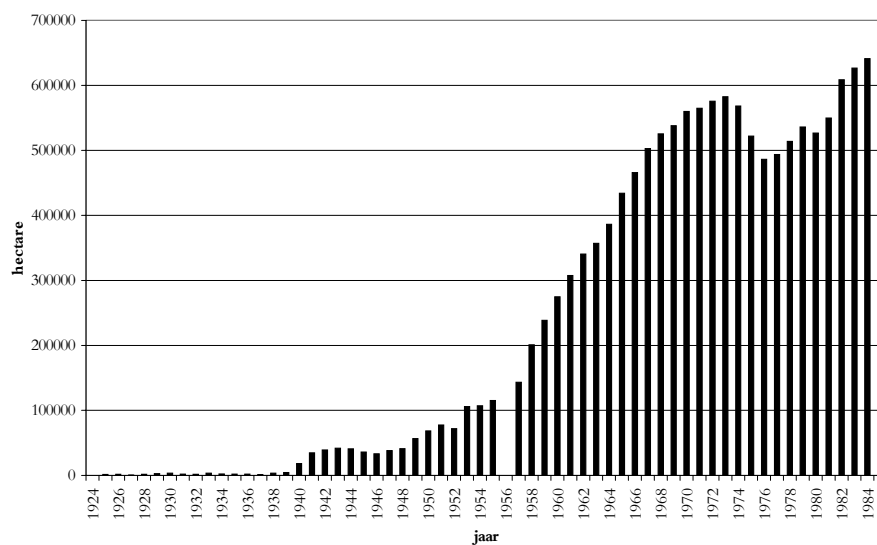
### 3.7 Enkele lange-termijnontwikkelingen

Het eerste wat duidelijk wordt bij een beschouwing van de periode 1890-1985, is de toename van het gebruik van ruilverkaveling (grafiek 3.1). Uit de grafiek blijkt duidelijk dat onder de wet van 1924 maar mondjesmaat werd ruilverkaveld. Vanaf 1938 nam het gebruik van het instrument toe en na een kleine dip, tijdens en vlak na de oorlog, werd ruilverkaveling steeds populairder. Na de inwerkingtreding van de laatste ruilverkavelingswet in 1954 werd het instrument veelvuldig gebruikt. Pas in de jaren zeventig, na een aantal jaren van stevige kritiek, nam de oppervlakte in uitvoering weer af. Nadat in 1976 de wet was gewijzigd en de richting van het te voeren landinrichtingsbeleid was geformuleerd, was weer een toename van de oppervlakte in uitvoering waarneembaar.

De toename van het oppervlak in uitvoering in de periode 1890-1985 ging gepaard met een geografische verandering. In eerste instantie was het instrument vooral gericht op de situatie op de zandgronden in het oosten en zuiden van Nederland en dan met name de essen en madelanden in deze gebieden. In de loop van de twintigste eeuw veranderde dit echter en kwamen nieuwe gebieden, zoals het rivierengebied en de vaarpolders in West-Nederland, voor ruilverkaveling in aanmerking. Deze geografische uitbreiding is te wijten aan een belangrijke inhoudelijke verandering in de ruilverkaveling. De eerste ruilverkavelingen waren erop gericht de versnipperde situatie en daarmee samenhangende gebrekkige ontsluiting en waterhuishouding te verbeteren. Door deze ingrepen poogde men alle boeren in een gebied in staat te stellen een redelijk inkomen te verwerven. Vanaf 1950 was het landbouwstructuurbeleid erop gericht de agrarische structuur in een gebied te verbeteren. In sommige gevallen hield dit in dat er niet langer plaats was voor alle

boeren in een gebied. Oude boeren zonder opvolgers werden in deze gevallen door middel van subsidies gestimuleerd hun bedrijf te beëindigen. De vrijgekomen grond werd vervolgens via SBL ingezet ten behoeve van schaalvergroting van andere bedrijven.

Figuur 3.1 Oppervlakte in uitvoering in ruilverkavelingsverband, 1924-1985



Bron: Cultuurtechnische Dienst en Centrale Cultuurtechnische Commissie, jaarverslagen over de jaren 1924-1985 (Utrecht). Van het jaar 1956 zijn geen data beschikbaar.

Naast deze verschuivingen van de zandgronden naar de rest van Nederland en van het individuele belang naar het regionale, vond er een derde verschuiving in de ruilverkaveling plaats, een beweging die uiteindelijk zou leiden tot het eind van ruilverkaveling. Vanaf de jaren zestig kregen nieuwe functies een belangrijke invloed in het landelijk gebied. Hoewel de ruilverkaveling in deze tijd nog onverminderd voor de agrarische sector bedoeld was, kregen deze nieuwe functies steeds meer ruimte toebedeeld in de plannen. Dit leidde uiteindelijk tot de introductie van een nieuw instrument: de landinrichting. Deze drie categorieën van veranderingen zullen duidelijk in beeld komen in deel 2 van dit boek: *Lokale ervaringen*.

