

6

Land van Heusden en Altena en Maarsseveense Plassen - Verplaatsing en verbreding

Hoewel ruilverkaveling in de laatste twee oorlogsjaren zo goed als stil had gelegen, was er geen sprake van dat het instrument een stille dood zou sterven. Zoals in hoofdstuk 3 al is beschreven, schoot het aantal aanvragen tot ruilverkaveling direct na de oorlog omhoog en in Zeeland kwam men middels noodwetten tot de zogenaamde herverkavelingen. Naast de zandgronden, raakte men nu ook in het rivierengebied doordrongen van de mogelijkheden van ruilverkaveling. In dit gebied had de landbouw eind negentiende eeuw niet zo snel kunnen moderniseren als op de zandgronden. In een vrij korte periode had de agrarische sector er een achterstand opgelopen, die het gebied een marginaal karakter gaf.

In 1949 schreef de Provinciale Planologische Dienst van Noord-Brabant het volgende over het in het rivierengebied gelegen Land van Heusden en Altena: 'De voorbereiding van een streekplan voor het Land van Heusden en Altena stuitte op de moeilijkheid dat vrijwel de gehele ontwikkeling in deze streek berust op de ontplooiingsmogelijkheden van land- en tuinbouw. Alle vraagstukken van bevolkingsoverschotten, verkeersbediening, waterstaatkundige toestand e.a. komen steeds weer samen op het kern-vraagstuk van de welvaart in de agrarische sector. [...] De plaatselijke landbouworganisaties kunnen veel nuttig werk doen, door het maken van propaganda voor agrarische verbetering in het algemeen en voor ruilverkaveling [onderstreping in origineel] in het bijzonder. De gedachte aan ruilverkaveling moet onder de eigen bevolking leven, wil deze prachtige sanering van het agrarische bodemgebruik zo veel mogelijk effect hebben'.¹ De problemen die men in het Land van Heusden en Altena ondervond waren sterk verbonden met de agrarische situatie in het gebied. Uiteindelijk, in 1951, werd een aanvraag ingediend voor de ruilverkaveling *Land van Heusden en Altena* om verlichting voor deze omstandigheden te bieden.

Ongeveer tien jaar later, in 1959, begonnen de voorbereidingen voor een ruilverkaveling in het gebied waar tegenwoordig de Maarsseveense Plassen liggen. Hoewel ook hier agrarische problemen waren, lag de oorsprong van deze voorbereiding niet in de sfeer van het landelijk gebied. Het was vooral

¹ Provinciale planologische Dienst voor Noord-Brabant, *Agrarische toestand*, 1 en 50.

de behoefte aan zand voor stedelijke uitbreiding die bestond bij de gemeente Utrecht, die een ruilverkaveling in het aangrenzende gebied mogelijk maakte: 'De Centrale Cultuurtechnische Commissie heeft in haar vergadering van mei j.l. goedgekeurd, dat de ruilverkaveling 'Maarsseveense Plassen' nader wordt voorbereid. Deze voorbereiding was in grote lijnen reeds geschied door de *Werkgroep ad-hoc* in verband met zandwinningsvraagstukken voor de gemeente Utrecht'.²

Verreweg het grootste gedeelte van de ruilverkavelingen in Nederland is na de Tweede Wereldoorlog en in het bijzonder na de inwerkingtreding van de laatste *Ruilverkavelingswet van 1954* uitgevoerd. Sindsdien lag het zwaartepunt van deze plannen ook niet langer in het oosten van het land. Vanaf toen werden de projecten door heel Nederland uitgevoerd en hadden betrekking op een scala van problemen die men in het landelijk gebied aantrof. Met die ene ruilverkavelingswet die er was moest men deze zien op te lossen. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de manier waarop men invulling gaf aan ruilverkaveling in deze periode. De variatie van problemen zal hierbij centraal staan. Waar in de vorige hoofdstukken de gang van zaken aan de hand van de problematiek in één gebied werd omschreven, zal dat in dit hoofdstuk plaatsvinden door twee ruilverkavelingen te analyseren.

Minstens zo belangrijk is de al eerder genoemde variatie van de problematiek die men probeerde op te lossen met ruilverkaveling. Eén van de problemen gold de specifieke situatie in de komgronden van het rivierengebied. Vanaf het eind van de jaren veertig zou ruilverkaveling worden toegepast om deze situatie te verbeteren. De onvoldoende waterhuishouding, de slechte ontsluiting en de weinig doelmatige verkaveling maakten van deze gebieden sterk geïsoleerde woestenijen. De ruilverkavelingen hier zouden deze situatie moeten veranderen. De situatie in de komgronden zal worden beschreven aan de hand van de ruilverkaveling *Land van Heusden en Altena*.

Later in deze periode werd ruilverkaveling elders in het land ingezet met een heel ander doel. Met name rond de steden werd de druk op het landelijk gebied bijzonder hoog. Nieuwe invloeden maakten dat het landelijk gebied niet langer exclusief het domein van de agrarische sector was. Hier werd ruilverkaveling in toenemende mate gebruikt om naast de landbouw ook andere gebruiksdoeleinden als toerisme, recreatie en woningbouw te dienen. De situatie in deze gebieden zal worden uiteengezet aan de hand van de gang van zaken in de ruilverkaveling *Maarsseveense Plassen*.

² Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, brief van G.D. Perk, hoofdingenieur-directeur van de provinciale directie Utrecht van de Cultuurtechnische Dienst aan het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht inzake de voorbereiding van de ruilverkaveling 'Maarsseveense Plassen', inventarisnummer 46, 5 juni 1959.

6.1 Ruilverkaveling in het Land van Heusden en Altena

Noord-Brabant telde in 1956 ongeveer 326.000 hectare cultuurgrond. Van dit oppervlak was in dat jaar voor ongeveer 41% een ruilverkaveling aangevraagd, 5,6% was gereed en 3,6% was in uitvoering.³ De landbouwkundige situatie in deze provincie is in een aantal opzichten goed te gebruiken als voorbeeld voor de problemen die men in heel Nederland in de landbouw aantrof en die men dacht te kunnen oplossen met ruilverkaveling. De kleine boeren-problematiek, de problemen in de komgronden en de behoefte aan een betere ontsluiting van het landelijk gebied werden allemaal in Noord-Brabant aangetroffen. Op regionale schaal werden deze problemen ook weer aangetroffen in het Land van Heusden en Altena, alhoewel het af en toe nodig en nuttig zal zijn parallellen met ruilverkavelingen elders in het land te trekken.



De welvaart in het Land van Heusden en Altena hing sterk samen met de situatie in de landbouw. Het lijkt dan ook logisch, dat toen de Cultuurtechnische Dienst naast de problematiek op de zandgronden ook oog kreeg voor de landbouwkundige situatie in de rest van Nederland, men in het Land van Heusden en Altena niet te lang zou wachten met het indienen van een aanvraag tot ruilverkaveling. De landbouw hier kampte met een aantal problemen waarvoor ruilverkaveling zeker een oplossing kon bieden.

6.1.1 De geografie van het Land van Heusden en Altena

Het Land van Heusden en Altena ligt in het rivierengebied van Noord-Brabant. Het wordt ten noorden begrensd door de Boven-Merwede, in het westen door de Biesbosch, in het zuiden door de Oude Maas en in het oosten door de Afgedamde Maas. Het gebied is in de eerste plaats een rivierkleigebied. Dat wil zeggen dat het bodemkundig landschap wordt bepaald door stroomruggen en komgronden. Het ruilverkavelingsgebied vertoont grotendeels dezelfde kenmerken als andere projecten in het rivierengebied in zowel Noord-Brabant als Gelderland. Het nederzettingenpatroon, de landbouw en de problematiek die uiteindelijk tot een ruilverkaveling leidden zijn allemaal het gevolg van de karakteristieke fysisch-geografische opbouw van het rivierengebied. Om deze reden is een korte introductie in de genese van dit landschap onmisbaar.

³ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1956) 51.

De stroomsnelheid van water bepaalt de maximale grootte van het materiaal dat vervoerd kan worden. In de bedding en aan de oever is de snelheid hoog genoeg om grof materiaal als zand en zelfs grind te kunnen vervoeren. Verder van de oever, tijdens overstromingen bijvoorbeeld, is de snelheid van het water een stuk lager en daar werd voornamelijk fijn materiaal gedeponeerd. De plaatsen waar het grove materiaal werd afgezet zijn herkenbaar als relatieve hoogtes in het landschap en worden stroomruggen genoemd. De plaatsen waar voornamelijk fijn materiaal werd afgezet zijn de lager gelegen gedeelten. Deze worden rivierkommen of komgronden genoemd.

De bodemgesteldheid van de stroomruggen was over het algemeen vrij gunstig. De hoge ligging, de goede doorlatendheid en het kalkrijke karakter maakten deze gronden tot de meest waardevolle in het gebied. Overtollig water kon vrij eenvoudig afgevoerd worden. De komgronden daarentegen worden gekenmerkt door een onvoldoende doorlatendheid, kalkarmoede en een slechte structuur. Daar ze lager liggen dan de stroomruggen had men er grote problemen met de waterhuishouding. Vooral 's winters had men in grote delen van het rivierengebied te maken met wateroverlast. In de zomer waren deze gronden echter zo droog dat er scheuren in de bodem ontstonden. De komgronden werden daarom voornamelijk gebruikt als hooiland.

In het westen wijkt het Land van Heusden en Altena iets af door afzettingen van na de St. Elisabethsvloed, van 18 november 1421.⁴ De afzettingen van deze overstroming hebben een ander karakter dan de vorige drie bodems. Hier is het oude rivierkleilandschap afgedekt met een pakket geelbruine kalkrijke klei. Deze gronden zijn vrij gunstig voor iedere vorm van bodemgebruik.⁵

Doordat de waterhuishouding van de lager gelegen kommen nog altijd onvoldoende was en er daardoor nog regelmatig overstromingen plaatsvonden, bleven deze gebieden tot in recente tijd vrijwel onbewoond.⁶ Dit betekende echter geenszins dat de kommen ongebruikt bleven. Deze vormden sinds de ontginning tussen de elfde en de dertiende eeuw een onderdeel van het landbouwsysteem in het Land van Heusden en Altena.⁷ Doordat de versnelling die de landbouw in de negentiende eeuw doormaakte in het rivierengebied achterwege bleef, kregen de komgronden vanaf de jaren dertig de reputatie marginaal te zijn.

⁴ Het is dan ook om deze reden dat Harten de grens van het rivierengebied op de lijn Utrecht-Vianen-Leerdam-Gorinchem-Geertruidenberg legt. Harten, 'Het rivierkleilandschap', 27.

⁵ Jansen Verplanke, *Ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 2-5.

⁶ Harten, 'Het rivierkleilandschap', 29-30.

⁷ Braams, *Weyden en zeyden in het broek*.

6.1.2 De landbouw in het Land van Heusden en Altena⁸

Het Land van Heusden en Altena omvatte in 1949 ongeveer 12.888 hectare cultuurgrond. Hiervan was 6.257 hectare bouwland (49 %), 6.244 hectare grasland (48%) en 357 hectare tuingrond (3%). Ten opzichte van de hele provincie Noord-Brabant was er een kleine oververtegenwoordiging van acht procentpunt van het areaal grasland ten koste van het oppervlak bouwland. Daarnaast was nog eens 356 hectare in gebruik in de griendcultuur.⁹ Deze hakhoutbossen van wilg werden zowel binnen- als buitendijks aangetroffen op gronden die te nat waren om er iets anders mee te doen.¹⁰

Uit de gegevens van de landbouwtellingen tussen 1910, 1920 en 1930 blijkt dat het totaal aantal eigenaars en pachters tezamen in de periode 1910-1930 nauwelijks veranderde, maar dat er aanzienlijke verschuivingen plaatsvonden tussen de klassen (Tabel 6.1). Vooral in de klassen van 5-10 hectare en 10-20 hectare is een duidelijke toename waarneembaar. Deze ging ten koste van de klassen van 1-5 hectare en van 20-50 hectare. De lichte totale toename werd in de periode 1947-1955, in een periode van acht jaar dus, geheel tenietgedaan. De afname van het totale aantal eigenaars en pachters in deze periode (-13%) was grotendeels het gevolg van de zeer sterke afname in de klasse 1-5 hectare. Hier verdween bijna een kwart van het aantal eigenaars en pachters. Het aantal eigenaars en pachters in de klasse 5-10 hectare lijkt te stijgen, hoewel het bronnenmateriaal als gevolg van een gemeentelijke herindeling moeilijk te ontsluiten is.¹¹

Tabel 6.1 Totaal aantal landgebruikers op bedrijven met een grootte van 1-10 hectare en hun aandeel in het totaal in het Land van Heusden en Altena, 1910-1955

Bedrijfs grootte (ha)	1910	1921	1930	1947	1950	1955
1-5	988	932	864	795	738	597
5-10	265	332	405	367	446	414
Totaal 1-10	1253	1264	1269	1162	1184	1011
Totaal >1	1.587	1.594	1.628	1.564	1.561	1.362
Aandeel 1-10 (%)	79	79	78	74	76	74

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

⁸ Een groot gedeelte van deze paragraaf is gebaseerd op: Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant, *Agrarische toestand*.

⁹ Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant, *Agrarische toestand*, 13.

¹⁰ Minderhoud, Boonstra en Becking, *Veenman's Agrarische Winkler Prins*, 268-269.

¹¹ Bij een gemeentelijke herindeling in 1935 ging een gedeelte van de gemeente Oud-Heusden over naar Drunen in de Meierij. Dit heeft als gevolg dat de cijferreeksen vóór en na 1935 niet geheel vergelijkbaar zijn. Leerstoelgroep Agrarische Geschiedenis, Wageningen Universiteit, Agrarische Documentatie LEI, Noord-Brabant, Land van Heusden en Altena.

Wordt deze ontwikkeling vergeleken met die van het aantal eigenaars en pachters in de hele provincie Noord-Brabant, dan vertoont het Land van Heusden en Altena nauwelijks een afwijkend beeld (Tabel 6.2). Het aantal eigenaars in de klasse 1-5 hectare in de periode 1910-1955 in de provincie als geheel nam af en het aantal bedrijven in de klasse 5-10 hectare steeg. Het aandeel van het aantal bedrijven in de klasse 1-10 hectare nam in de provincie iets sterker af dan in het Land van Heusden en Altena.

Tabel 6.2 Totaal aantal landgebruikers op bedrijven met een grootte van 1-10 hectare en hun aandeel in het totaal in Noord-Brabant, 1910-1955

Bedrijfs grootte	1910	1920	1930	1947	1950	1955
1-5 ha	16.029	15.709	14.282	13.143	12.330	11.136
5-10 ha	10.000	10.568	11.590	12.717	13.956	13.998
Totaal 1-10	26.029	26.277	25.872	25.860	26.286	25.134
Totaal >1	32.652	33.238	35.148	36.913	36.756	35.903
Aandeel 1-10 (%)	80	79	74	70	72	70

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

Opmerkelijk in het Land van Heusden en Altena was het hoge percentage absentisme. Dit verschijnsel zou volgens de Rijksconsulent voor Grond- en Pachtzaken een ongunstige invloed op de ontwikkeling van het gebied hebben. Uitwonende eigenaren zouden vaak minder geneigd zijn te investeren in het land. Maatregelen om tot een verbetering te komen zouden dus een dwingend karakter moeten hebben, zo schreef de Provincie Noord-Brabant in 1949.¹² Hier wordt zonder twijfel op ruilverkaveling gedoeld. Later in het rapport wordt dit zelfs letterlijk aangegeven: 'De verkaveling en de gebruikstoestanden der landbouwbedrijven zijn in het algemeen zeer slecht. Een grondgebruikersverkaveling zonder wettelijke basis kan geen afdoende oplossing brengen. Slechts in incidentele gevallen kan nu hiervan heil verwacht worden. Ruilverkaveling is de aangewezen weg'.¹³

De verkavelingsstructuur van het gebied was over het algemeen vrij regelmatig. Ook de richting van de kavels ten opzichte van de ontsluiting was meestal wel gunstig. De vorm van de kavels was rechthoekig, wat tevens als voordelig gezien kan worden. Meer problematisch in het Land van Heusden en Altena was de lengte-breedteverhouding van 8:1 die veel werd aangetroffen. Daar kwam nog bij dat ieder perceel werd begrensd door sloten. Onge-draineed land werd door greppels vaak nog verder gesplitst. Deze zogenaamde open drainage¹⁴ lag dermate verankerd in het gebruik, dat de lokale

¹² Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant, *Agrarische toestand*, 15.

¹³ Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant, *Agrarische toestand*, 17.

¹⁴ Bieleman, *Geschiedenis van de landbouw in Nederland*, 51.

bevolking er nauwelijks verandering in had kunnen aanbrengen. Om deze reden kwamen kadastrale nummering en verkaveling, in tegenstelling tot de situatie in Staphorst, nog verbazingwekkend goed overeen in het Land van Heusden en Altena.

De ligging van de percelen ten opzichte van de bedrijfsgebouwen liet te wensen over. Deze lagen veelal sterk verspreid en op grote afstand van de gebouwen. In 1958 ging de Cultuurtechnische Dienst van 50 bedrijven groter dan 20 hectare, na hoe het met de verspreiding gesteld was. In totaal vertegenwoordigden deze bedrijven 460 percelen, wat neerkomt op gemiddeld 9,2 percelen per bedrijf. Van deze percelen lag 55% op een afstand van gemiddeld 1700 meter van de gebouwen, 40% op 1300 meter en slechts 5% op 200 meter van de gebouwen.¹⁵

De presentatie van deze data is veel interessanter dan de gegevens zelf. Men koos ervoor de problemen van versnippering te laten zien bij de bedrijven groter dan 20 hectare. Nu telde het Land van Heusden en Altena in 1955 1362 landgebruikers. Hiervan hadden er slechts 118, dus 9%, een bedrijf dat groter was dan 20 hectare. Deze bedrijven hadden gemiddeld meer percelen dan de kleinere bedrijven in het gebied. Het spreekt voor zich dat er dan ook meer kans op verspreiding van percelen was. Het doel van de keuze voor juist deze groep van bedrijven moet dan ook zijn geweest dat men wilde aantonen hoe slecht de verkavelingssituatie in het Land van Heusden en Altena was. Overigens geeft de Cultuurtechnische Dienst in het rapport voor dit project wel het gemiddeld aantal kavels weer voor alle grootteklassen (Tabel 6.3). Uit deze data blijkt dat de verkavelingssituatie in het gebied zonder meer versnipperd genoemd kon worden.

Tabel 6.3 Gemiddeld aantal percelen per bedrijfsgrootteklasse in het Land van Heusden en Altena, 1958

Grootteklasse (ha)	Gemiddeld aantal percelen per bedrijf
1-3	2,8
3-5	4,8
5-8	6,8
8-10	7,8
10-15	7,8
15-20	8,7
20-30	9,4
30-50	10,5
50-100	11,5
> 100	18,0

Bron: Cultuurtechnische Dienst, *Rapport voor de ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, tabel I.

¹⁵ Cultuurtechnische Dienst, *Rapport voor de ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 21.

Aan de vooravond van de ruilverkaveling was het gebied in landbouwkundige zin in twee delen op te splitsen.¹⁶ Ten oosten van de dijk van Werkendam door Almkerk naar Dussen, de Uppelse en Kornse dijk, werden overwegend gemengde bedrijven aangetroffen. Ten westen van deze dijk was men over het algemeen meer gespecialiseerd in de akkerbouw. Deze geografische spreiding is een gevolg van de gunstiger bodemgesteldheid in het westen van het Land van Heusden en Altena.

In beide gebieden had de landbouw te kampen met problemen als gevolg van de gebrekkige waterhuishouding en verkaveling. Bij de overwegend in het oostelijk gedeelte van het gebied gelegen gemengde bedrijven signaleerde men meer problemen. Hier vormde het melkvee de belangrijkste inkomstbron voor de boeren. Het akkerbouwgedeelte van het bedrijf voorzag voor een belangrijk aandeel in de veevoederbehoefte. Met name de ligging van deze bedrijven werd als nadelig voor de bedrijfsvoering beoordeeld. De bedrijfsgebouwen stonden in de dorpskernen of langs de dijken en de graslandpercelen lagen sterk verspreid. Hoewel de kommen het meest geschikt waren voor grasland, werd dit ook op de hogere delen van het gebied aangetroffen. Dit kwam voort uit de wens van boeren hun vee dicht bij de bedrijfsgebouwen te hebben. Deze situatie had als gevolg dat intensief bodemgebruik eigenlijk uitgesloten was. De graslanden in de kommen werden voornamelijk gebruikt voor het weiden van jongvee en het winnen van hooi. De afstand tussen grasland en bedrijfsgebouwen had ook als gevolg dat de verzorging van het grasland te wensen overliet. Een oplossing hiervoor had men nog niet in 1949. Er wordt in het rapport van de Provinciale planologische Dienst voor Noord-Brabant wel gesproken over de mogelijke verplaatsing van boerderijen naar de kommen, maar deze optie werd eigenlijk ogenblikkelijk weer afgewezen. De boer zou dan namelijk wel zijn vee dicht bij huis kunnen houden, maar hij zou te ver van zijn akkerland komen te zitten. In 1949 ging men er bij de provincie Noord-Brabant nog altijd van uit dat er een toekomst was voor het kleine gemengde bedrijf.

6.1.3 De aanvraag en voorbereidingen tot ruilverkaveling

De landbouwkundige situatie in het Land van Heusden en Altena liet dermate veel te wensen over dat een ruilverkaveling de meest logische oplossing leek. Toch lag de directe reden voor de aanvraag opmerkelijk genoeg niet in de slechte verkaveling of ontsluiting van het gebied. De directe aanleiding werd gevormd door plannen die de Provinciale Waterstaat van Noord-Brabant had opgevat met betrekking tot de aanleg en verbetering van infrastructuur en de gevolgen die deze plannen zouden hebben.¹⁷

¹⁶ Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant, *Agrarische toestand*, 19.

¹⁷ Jansen Verplanke, *Ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 1.

Voor deze infrastructurele plannen nam het provinciaal bestuur contact op met een aantal plaatselijke opinieleiders. De gedachte was om een provinciale weg aan te leggen die van de brug bij Heusden zou lopen langs het Heusdense Kanaal, de Maas en de Merwede met een aansluiting op de te bouwen brug over de Merwede bij Gorinchem. Tevens zocht men naar een verbeterd tracé voor de provinciale weg langs Genderen, Eethen, Meeuwen, Dussen en Hank. Men wilde deze weg laten aansluiten op de hoofdweg door de Biesbosch naar de Kop van 't Land.

De verwachting was dat de aanleg van de brug bij Gorinchem de verkeersintensiteit richting Breda sterk zou doen toenemen. Om deze reden had men het plan opgevat de rijksweg 27 Breda-Utrecht te verbreden tot een vierbaans autosnelweg, met als gevolg dat men het aantal bestaande kruisingen tot een minimum moest beperken. Dit zou negatieve gevolgen hebben voor de ontsluiting van de landbouwgronden in de regio. Daarnaast zou de ingreep tot schadesnijdingen – schadelijke doorsnijdingen van percelen – en verdere versnippering leiden.¹⁸

De vertegenwoordigers van de agrarische bevolking vreesden de nadelige gevolgen die de plannen zouden kunnen hebben voor hun bedrijfsvoering. Zo vond men onder andere de afstand van de wegen tot de dorpen te klein. Om over deze zaken van gedachten te kunnen wisselen werd uit drie landbouworganisaties, de Noord-Brabantse Maatschappij van Landbouw, de C.B.T.B. Holland-Brabant en de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond (N.C.B.) een Wegencommissie gevormd. Deze commissie vergaderde meerdere malen met de Provinciale Waterstaat, de Stichting ter Bevordering van de Welvaart in het Land van Heusden en Altena en de Biesbosch (Welvaartsstichting) en de Cultuurtechnische Dienst. Het was tijdens één van deze vergaderingen dat de optie ruilverkaveling voor het eerst genoemd werd. De vertegenwoordigers uit de Wegencommissie zijn vervolgens op kringbestuurdersvergaderingen met de hoofden van de onderliggende afdelingen het gesprek over ruilverkaveling aangegaan. Hoewel er op deze vergaderingen uitgebreid over ruilverkaveling werd gediscussieerd, is het onderwerp door de afdelingshoofden niet altijd meegenomen naar de vergaderingen op de afdelingen.¹⁹

De Stichting zelf gaf aan dat zij in het centrum van de onderhandelingen over een aanvraag stond en dat zij zelfs later de drie standsorganisaties wist te verenigen om tot een aanvraag te komen. De organisaties stelden dat het plan om tot ruilverkaveling over te gaan eerst in de kringvergaderingen ter sprake kwam en dat zodra de stichting hier lucht van kreeg, zij 'wakker' werd en zich er actief mee ging bemoeien. Groot c.s. verklaren deze verschillen uit

¹⁸ Cultuurtechnische Dienst, *Rapport voor de ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 1-2.

¹⁹ Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 15.

het gebrek aan sympathie voor de stichting vanuit de boeren. Deze zouden zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen door deze organisatie. Deze grote sociale afstand zou er voor hebben gezorgd dat de Stichting zich lang buiten de standsorganisaties om met de voorbereidingen voor een aanvraag tot ruilverkaveling heeft beziggehouden.²⁰

De aanvankelijke wrijving tussen de twee groepen verdween echter. De Stichting wist contact te leggen tussen de drie bonden en het duurde niet lang tot de kringen het hoofdbestuur verzochten om een aanvraag in te dienen. Dit gebeurde uiteindelijk door de hoofdbesturen van de Noord-Brabantse Maatschappij van Landbouw, de C.B.T.B. afdeling Holland-Brabant, de N.C.B. en de Stichting voor de Welvaart in het Land van Heusden en Altena op 5 oktober 1951. In de aanvraag wezen de standsorganisaties en de Stichting op zowel de bestaande problematische structuur als de toekomstige problemen die men verwachtte als gevolg van de plannen van Provinciale Waterstaat.²¹ De aanvraag werd geaccepteerd op 26 oktober 1951. Groot e.a. voegen hier een belangwekkend citaat van de zijde van de Cultuurtechnische Dienst aan toe: 'De vertegenwoordigers van de landbouworganisaties hebben evenwel met aarzeling hun handtekening onder het verzoek tot de aanvraag gezet. Indien de Provinciale waterstaat er niet was geweest met zijn wegenplan en ook de Welvaartsstichting niet had bestaan, zou de kans groot zijn geweest, dat de aanvraag van de zijde van de boerenorganisaties althans er niet gekomen was'.

Deze gang van zaken bracht Groot c.s ertoe de bekendheid met de aanvraag onder de lokale bevolking nader te onderzoeken.²² Uit dit onderzoek bleek dat van de 390 ondervraagden in vier representatieve dorpen in het gebied 67% niet wist door wie de ruilverkaveling was aangevraagd. De onderzoekers weten dit aan een aantal factoren. In de eerste plaats zou het al eerder genoemde gebrek aan neerwaartse communicatie bij de bonden een rol kunnen hebben gespeeld. Zo was door de organisaties in Hank in het geheel niet meegedeeld dat de hoofdbesturen van zins waren een verzoek tot aanvraag in te dienen. Daarnaast zou ook de geringe organisatiegraad van de lokale bevolking een rol kunnen spelen. Tenslotte gingen lang niet alle boeren die lid waren regelmatig naar vergaderingen. Het is niet geheel duidelijk welke rol het al eerder genoemde absenteïsme in dit verband heeft gespeeld. In het bronnenmateriaal wordt niet gerept over de pogingen van de Cultuurtechnische Dienst om de uitwonende eigenaren te betrekken bij de aanvraag.

²⁰ Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 15.

²¹ Jansen Verplanke, *Ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 1.

²² Alleen de hoofdpunten van de bevindingen zullen worden weergegeven. Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 15-22.

De hierboven genoemde problematiek leidt naar één van de kernen van het principe van ruilverkaveling. Het instrument was ontwikkeld om boeren zelf te laten beslissen om tot een aanvraag te komen. Daarna kon de boerenbevolking nog eens over een plan stemmen. In de praktijk echter, bleek de aanvraag vaak te worden ingediend door standsorganisaties, waterschappen, polders en gemeenten (Tabel 6.4). Dit was het gevolg van de toenemende grootte van ruilverkavelingsblokken. Het werd eenvoudigweg steeds moeilijker de handtekeningen van 20% van de belanghebbenden te verzamelen. Daarnaast nam de organisatiegraad van de boeren in Nederland als geheel steeds meer toe, zodat de aanvraag door een standsorganisatie theoretisch namens een groter deel van de boerenbevolking gedaan kon worden.²³ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de 500.000 hectare die op het urgentieschema als het meest urgent bestempeld werden, voor een groot gedeelte overeenkwamen met de regio's waar de participatiegraad in standsorganisaties laag was, bijvoorbeeld de blokken gelegen in het Zuidelijk Westerkwartier in Groningen, Noord-Drenthe, de Noordwest-Veluwe, Betuwe, Bommelerwaard, het Land van Heusden en Altena en Goeree.²⁴ De gedachte dat de standsorganisaties namens het grootste gedeelte van de lokale bevolking sprak, ging dus lang niet overal op.

Tabel 6.4 Aantal aanvragen tot ruilverkaveling onderscheiden naar aanvrager, 1942-1957

Aanvrager	1942-1945		1946-1949		1950-1953		1954-1957	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Eigenaren	9	17	35	25	31	18	14	4
Standsorganisaties	3	7	29	21	30	17	85	24
Waterschappen, polders	13	25	20	14	43	24	133	37
Gemeenten	13	25	40	29	57	32	97	27
Rijk en provincies	6	11	1	1	0	0	0	0
Overigen	9	17	15	11	16	9	28	8
Totaal	53	100	140	100	177	100	357	100

Bron: Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 11. Helaas geven Groot e.a. deze gegevens niet voor een andere periode.

Ook elders in het land leidden de aanleg van nieuwe wegen en de gevolgen hiervan voor de agrarische sector tot aanvragen voor een ruilverkaveling. De ruilverkavelingen *Staphorst*, *Overbetuwe-Zuid* en *Arkemheen* bijvoorbeeld, waren eveneens ingegeven door de plannen om nieuwe rijkswegen aan te leggen. De toegenomen vraag naar een betere infrastructuur in het landelijk gebied heeft duidelijke gevolgen voor de geschiedenis van de ruilverkaveling gehad.

²³ Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 11.

²⁴ Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 45.

De directe aanleiding voor de ruilverkaveling in het Land van Heusden en Altena vertoonde dus overeenkomsten met de ingrepen bij Staphorst. Er zijn echter wel belangrijke verschillen aan te wijzen met de ruilverkaveling uit de vorige onderzoeksperiode. In Staphorst wilde een gedeelte van de lokale bevolking al veel langer tot ruilverkaveling overgaan, iets wat in het Land van Heusden en Altena niet het geval was. Uiteindelijk betaalde Rijkswaterstaat de ruilverkaveling, in ruil voor het afstaan van grond. Dit zou worden gebruikt voor de aanleg van een rijksweg. In het Land van Heusden en Altena echter, is meer sprake van een integrale, bijna planologische, aanpak. Nieuwe infrastructurele plannen, zo wist men, zouden gevolgen hebben voor de landbouwers in het Land van Heusden en Altena. Door een ruilverkaveling aan te vragen kon men de oplossing voor twee problemen, de behoefte aan een brug bij Gorinchem en nieuwe wegen enerzijds en de gebrekkige agrarische structuur anderzijds, integreren. Waar de integratie van de plannen bij Staphorst pas áchteraf plaatsvond in de vorm van het plan Staphorst 1941, is bij het Land van Heusden en Altena een afstemming vóóraf waarneembaar.

Inclusief de nieuw aan te leggen rijkswegen was in het plan voor de ruilverkaveling *Land van Heusden en Altena* de aanleg van 200 kilometer verharde lokale weg opgenomen. Hierdoor zou 140 kilometer onverharde weg en nog eens 140 kilometer grindweg overbodig raken. Niet alleen in ruilverkavelingsverband werden nieuwe wegen aangelegd door de Cultuurtechnische Dienst. Door heel Nederland heen was de Cultuurtechnische Dienst betrokken bij het verbeteren van wegen (bijlage E), maar vooral in Noord-Brabant werd deze ingreep veelvuldig toegepast.²⁵

Hoewel de voorbereidingen al vóór 1954 begonnen, ging men er van meet af aan van uit dat de ruilverkaveling onder een nieuwe wet zou kunnen worden uitgevoerd. Dit hield onder meer in dat er rekening gehouden werd met de mogelijkheid bedrijfsgebouwen te verplaatsen. In de ruilverkavelingen onder de oude wetten had boerderijverplaatsing maar sporadisch plaatsgevonden.²⁶ Met de komst van de ruilverkaveling ‘nieuwe stijl’ werd deze ingreep een standaard mogelijkheid. De eerste ruilverkaveling waar op grote schaal boerderijen werden verplaatst was *Maas en Waal-West*.²⁷ Hier kregen 96 boeren een bedrijf op een nieuwe locatie (Afbeelding 6.1). De Cultuurtechnische Dienst zelf gaf in haar jaarverslag over het jaar 1962 aan dat bij dit project de

²⁵ Alleen in 1960 al werd er in deze provincie 12 miljoen gulden aan de verbetering van wegen en waterhuishouding uitgegeven. Dit vertegenwoordigde 28,7% van de landelijke investeringen in deze post in dat jaar. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1960) 82.

²⁶ In hoofdstuk 3 bleek dat dit bijvoorbeeld wel al in Staphorst gebeurde, echter niet als onderdeel van het ruilverkavelingsproject, maar als onderdeel van het plan ‘Staphorst 1941’.

²⁷ De ruilverkaveling maas en Waal-West werd aangevraagd op 29 juli 1941, aangenomen op 15 september 1949 en vastgesteld op 3 mei 1962. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1962) 62–63.

ruilverkaveling ‘nieuwe stijl’ haar oorsprong vond.²⁸ Wat dichterbij het Land van Heusden en Altena, in de ruilverkaveling *Tielerwaard-West* – aangevraagd 1951, Plan van toedeling vastgesteld in 1971 – werden zelfs 120 bedrijven verplaatst naar de komgronden, die tot die tijd zo goed als onbewoond waren. Voor deze verplaatsing had men verwacht ongeveer 1200 hectare grond vrij te moeten krijgen. Uiteindelijk had men zelfs de beschikking over bijna 1500 hectare. Van dit oppervlak werd ongeveer 900 hectare verkregen door bedrijfsbeëindiging. Ook buiten het rivierengebied, bijvoorbeeld in de ruilverkavelingen *Dalfserveld* en *Vleuten*, werden in de jaren vijftig en zestig boerderijen verplaatst.

Afbeelding 6.1 Boerderijverplaatsing in de ruilverkaveling Maas en Waal-West



Bron: Groeneveld, *Veranderend Nederland*, 126.

In het Land van Heusden en Altena was eveneens behoefte aan bedrijfsverplaatsing. In het plan van voorzieningen rekende men op de verplaatsing van 70 bedrijven met elk een oppervlakte van tenminste 14 hectare. Net als elders in het rivierengebied zou deze verplaatsing vanuit de kernen en vanaf de dijken naar de nieuw ontsloten kommen moeten plaatsvinden. De verplaatsing van de boerderijen zou in totaal 4,2 miljoen gulden moeten gaan kosten.²⁹

²⁸ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1962) 60–61.

²⁹ Cultuurtechnische Dienst, *Rapport voor de ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 41–42 en 47. In het archief van de Noordbrabantse Maatschappij van Landbouw is een overzicht opgenomen van 80 boerderijen waarvoor subsidie of financiering is aangevraagd of toegekend in het kader van deze ruilverkaveling. Het is echter niet duidelijk of al deze boerderijen ook daadwerkelijk gebouwd zijn. Archief Noordbrabantse Maatschappij van Landbouw, Overzicht van boerderijbouw met subsidie c.q. financiering, inv. nr. 91.

Een belangrijke onderdeel van het plan was een reorganisatie van de waterschappen en polderdistricten in het gebied. Vóór de ruilverkaveling bestond het gebied uit 32 waterschappen en twee particuliere polders. Er waren zes overkoepelende waterschappen waarin de diverse waterschappen waren verenigd om de algemene belangen te behartigen. Dit complexe systeem stond een integrale aanpak van de waterhuishouding in de weg.³⁰ Tegelijk met het plan voor ruilverkaveling stond dan ook een hervorming van dit systeem gepland. Ook elders in Nederland waren er zoveel waterschappen dat het moeilijk was voor de Cultuurtechnische Dienst om de ruilverkavelingsplannen en met name veranderingen met betrekking tot de waterhuishouding te kunnen uitvoeren. Mede ten gevolge van deze ervaringen kwam na de Tweede Wereldoorlog in heel Nederland een fusiegolf van waterschappen op gang.³¹

Afbeelding 6.2 Ruilverkaveling Land van Heusden en Altena (oude toestand)



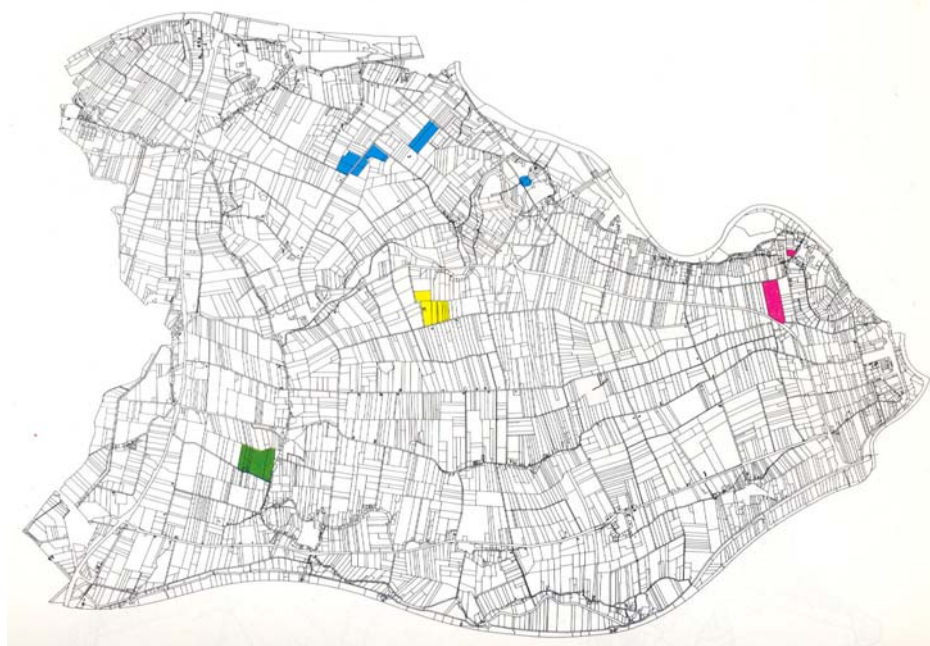
Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1974).

³⁰ Het rapport voor de ruilverkaveling spreekt ook van 'ingenieuze'. Cultuurtechnische Dienst, *Rapport voor de ruilverkaveling Land van Heusden en Altena*, 16.

³¹ Een overzicht van de achtergronden hierbij wordt gegeven in Bieleman, 'Bodemverbetering en waterbeheersing', 36-37.

Dat de ruilverkaveling van bovenaf kwam en dat het vooral infrastructurele problemen in het gebied waren die tot het project hadden geleid, zorgde lokaal voor weerstand tegen de plannen. Zo stond er in een krantenartikel in het *Nieuwsblad voor het Land van Heusden en Altena, de Langstraat en de Bommelerwaard* de volgende passage: ‘en als er nu heel grote wegen door het Land van Heusden en Altena aangelegd zijn, dan kunnen de landbouwers de jagende auto’s nazien en zeggen: die rijden nu op wegen van ons geld en daar kunnen wij allemaal 30 jaar lang grote sommen geld voor betalen, zogenaamd ruilverkavelingskosten’. Tegenstanders werden verderop in het artikel opgeroepen naar de stemming te komen en tegen te stemmen: ‘Huiseigenaren en grondeigenaren komt allen ter stemming op de vergadering te Almkerk op 25-11-1958 des voormiddags om tien uur tegen de ruilverkaveling stemmen’.³² Dit was belangrijk, omdat thuisblijvers in de stemmingsprocedure nog altijd geacht werden voor de ruilverkaveling te zijn.

Afbeelding 6.3 Ruilverkaveling Land van Heusden en Altena (nieuwe toestand)



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, Jaarverslag (1974).

³² Nieuwsblad voor het Land van Heusden en Altena, de Langstraat en de Bommelerwaard, 77e jaargang, 14-11-1958.

De voorbereidende fase van de ruilverkaveling werd in 1957 afgesloten. Op 25 november 1958 vond de stemming plaats. Van de eigenaren stemde 85% vóór de ruilverkaveling. Gezamenlijk vertegenwoordigden zij 72% van het oppervlak van het ruilverkavelingsblok. Hiermee werd het plan het grootste in het land dat tot dan toe in uitvoering was genomen (Afbeelding 6.2 en 6.3). De totale begrootte kosten bedroegen circa 52 miljoen gulden, zo'n 3700 gulden per hectare. Hiervan zou ongeveer 17 miljoen (33%) door de gezamenlijke eigenaren moeten worden opgebracht. De rest van de kosten kwam voor rekening van de overheid.

6.1.4 Uitvoering en resultaten van de ruilverkaveling.

De plaatselijke commissie die met de uitvoering van het plan werd belast bestond uit 15 leden. Deze groep van elf belanghebbenden en vier deskundigen werd op 15 mei 1959 geïnstalleerd. De werkelijke uitvoering van de ruilverkaveling zou voornamelijk in de jaren zestig en zeventig plaatsvinden, de periode die met recht het hoogtepunt van de ruilverkaveling in Nederland genoemd mag worden. Alleen al in de periode 1955-1964 was de oppervlakte in uitvoering in Noord-Brabant van 12.000 naar 82.000 hectare gestegen.

De uitvoering van de ruilverkaveling in het Land van Heusden en Altena was in handen van de Heidemaatschappij, die zoals bekend mede aan de wieg van ruilverkaveling had gestaan. Men begon de werkzaamheden met het verbeteren van de ontsluiting. Hiertoe werd 160 kilometer weg nieuw aangelegd of verbeterd. Van de aanvankelijk geplande 200 kilometer weg bleek uiteindelijk 40 kilometer niet langer nodig. Als gevolg van de bedrijfsbeëindigingen in het gebied konden de percelen groter worden gemaakt en was minder ontsluiting vereist. Tegelijkertijd werden ter verbetering van de waterhuishouding de twee gemalen, Altena en Hagoort, gebouwd. Daarop volgde de nieuwe kavelinrichting. Deze beperkte zich aanvankelijk tot de akkerbouwgebieden, waar weinig behoefte was aan herbouw van boerderijen. Nadat men de beschikking had gekregen over voldoende land, kon ook in de komgronden begonnen worden met de werkzaamheden. Het werk hier had meer voeten in de aarde, vanwege de nieuwbouw van boerderijen.

Toen de uitvoering begonnen was, een aantal jaren na de stemming, realiseerde men zich dat de graslandverbetering zoals deze was opgenomen in het ruilverkavelingsplan te beperkt was om gemengde bedrijven in gespecialiseerde veehouderijbedrijven om te zetten. Opmerkelijk genoeg werd in het rapport voor deze ruilverkaveling met geen woord over specialisatie gerept. Men sprak zelfs over de mogelijkheden die bedrijfsvergroting het gemengde bedrijf zou kunnen bieden. In de loop van de tijd echter, werd het idee van specialisatie steeds meer omarmd. De inrichting van de graslandgebieden werd derhalve tijdens de uitvoering aangepast. De voor de gespecialiseerde en

grootschaliger bedrijfsvoering hinderlijke open drainage zouden moeten worden gedicht om de gebruikspcelen te vergroten.

Afzonderlijke pcelen zouden gedraineerd moeten worden. Het dichten van de greppels en sloten had nog een bijkomend problematisch gevolg. De goedkoopste manier om hiervoor aan grond te komen, zou zijn het opploegen van de ondergrond en deze met bulldozers in de sloten schuiven. Het land was echter voor bulldozers alleen begaanbaar onder droge omstandigheden en dit was nu juist één van de grote problemen van de komgronden. Deze methode zou derhalve veel tijd gaan kosten. Daarnaast zou al het bestaande grasland verloren zijn gegaan als gevolg van deze methode, omdat het bestaande land in de greppels zou worden geschoven. Opnieuw aanleggen zou een kostbare aangelegenheid worden.

Om deze redenen moest men omzien naar een andere methode. Aanvoer van de grond per as bleek te kostbaar en daarom werd de mogelijkheid tot dichtspuiten van de greppels met zandige specie onderzocht. In eerste instantie voerde men een proef uit op een gebied van 270 hectare. Toen de methode haalbaar leek, ontwierp men een driejaren-plan voor de inrichting van de kommen. De kosten voor deze methode waren niet gering. Deze bedroegen voor de volledige werkzaamheden ongeveer 1.800 tot 1.900 gulden per hectare. Wanneer de gehele oppervlakte moest worden bewerkt en ingezaaid konden ze tot ca. 2500 gulden oplopen.

Belangrijk aan het hierboven beschreven proces is de notie dat de plannen die men maakte konden worden ingehaald door de eisen die men vanuit de snel veranderende landbouw stelde. Terwijl de ruilverkaveling nog in uitvoering was, bleek de behoefte aan nog grotere pcelen voor bewerking met nog zwaardere machines te zijn gestegen. Het gevolg hiervan was dat de plannen tijdens de uitvoering gewijzigd werden.

De modernisering van de sector verliep echter niet altijd helemaal als gepland. Hoezeer de behoefte aan modernisering en specialisatie op nationaal niveau ook bestond, de plannen konden soms te ambitieus zijn voor de lokale bevolking. In de ruilverkaveling *De Poel*, in Zeeland, probeerde men de boeren in het kader van de ruilverkaveling over te laten gaan op de akkerbouw. Deze waren van oorsprong echter vetweiders en gaven dit vak na de ingreep niet op. Een dergelijke situatie was ook het geval in *Het Grootslag*. Hier was het gebied eveneens klaargestoomd voor de akkerbouw. Ook hier bleven de tuinders hun achtergrond trouw en verbouwden zij na de ingreep nog altijd kool.³³

Boerderijverplaatsing kon alleen maar plaatsvinden in combinatie met bedrijfsvergroting. Hiervoor was het echter nodig dat er grond vrijkwam. Door het opkopen van grond door de Stichting Beheer Landbouwgronden kwam

³³ Mededeling van prof. J.A.J. Vervloet.

weliswaar land beschikbaar, maar dit was vaak onvoldoende. Om deze reden probeerde de overheid boeren te stimuleren tot hetzij vrijwillige bedrijfsbeëindiging, hetzij verplaatsing naar nieuw land in bijvoorbeeld de IJsselmeerpolders. Voor vrijwillige bedrijfsbeëindiging had men voornamelijk oudere boeren zonder opvolging in het oog. Voor de verplaatsing naar de nieuwe polders probeerde men vooral jonge gezinnen te motiveren. Met dit laatste had men al ervaring opgedaan in zogenaamde proefsaneringsruilverkavelingen. In één van deze projecten, de ruilverkaveling *Hummelo-Keppel*, was echter gebleken dat er maar weinig animo was voor verplaatsing naar het nieuwe land. Dit kwam doordat men vaak sterk gehecht was aan de geboortestreek en tradities, ze er weinig of geen familie en vrienden hadden en doordat men vrees had voor een te zakelijke bedrijfsvoering in de polder. Uiteindelijk vertrokken er vanuit het ruilverkavelingsgebied *Hummelo-Keppel* vier boeren, die gezamenlijk 50 hectare grond achterlieten.³⁴ Ook in de ruilverkaveling *Neer* was men huiverig voor een verhuizing naar de Noordoostpolder. Hier hadden elf boeren gesolliciteerd naar een nieuwe boerderij in de polder. Zes van hen werden daadwerkelijk voorgesteld en maar twee werden na de strenge selectieprocedure geaccepteerd. Van deze twee maakte er uiteindelijk maar één gebruik van de mogelijkheid die hem geboden werd. Deze liet 28 hectare achter.³⁵ Hoewel dit niet al te veel lijkt, kwam er op landelijke schaal een behoorlijke oppervlakte land vrij voor schaalvergroting. In de periode van 1950 tot 31 oktober 1959 kwam door binnenlandse migratie van 320 boeren naar domeingrond 5877 hectare cultuurgrond vrij (Afbeelding 6.4).³⁶

De afronding van de werkzaamheden in het Land van Heusden en Altena liep enige vertraging op. Het gebied rond Woudrichem zou als laatste aan de beurt zijn voor de werkzaamheden. Door een verlegging van het tracé van rijksweg 27 ontstond hier vertraging in de werkzaamheden. Hierover ontstond onrust in het gebied. Men had de angst dat grond, vrijgekomen door migratie van een boer naar de Noordoostpolder, niet zou worden gebruikt voor schaalvergroting zoals was overeengekomen met de Cultuurtechnische Dienst. In plaats daarvan zou de gemeente tot publieke verkoop willen overgaan. Uit deze situatie blijkt dat de lokale bevolking het gevoel had dat er achter de schermen allerlei zaken speelden waarop zij geen invloed konden

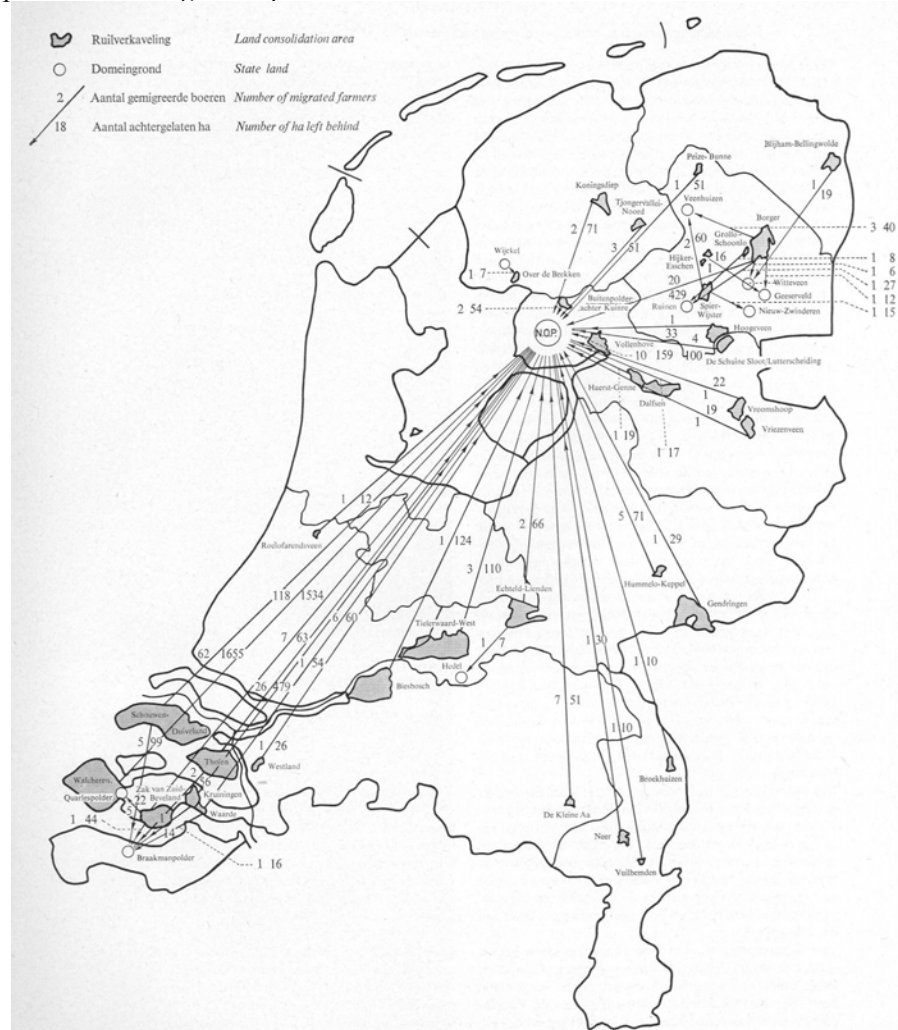
³⁴ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1957) 45.

³⁵ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1957) 59.

³⁶ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1958) 25.

uitoefenen.³⁷ In het Land van Heusden en Altena kwam tenslotte 112 hectare vrij met behulp van saneringsregelingen.³⁸

Afbeelding 6.4 Aantal gemigreerde boeren en de oppervlakte land die ze achterlieten per ruilverkaveling, in de periode 1950-31 oktober 1958



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1958) 25.

³⁷ Archief Landinrichtingsdienst, Brief van B. Aten van de afdeling voorlichting van de ZLM aan de Cultuurtechnische Dienst, doos Land van Heusden en Altena, 28 juli 1970.

³⁸ Archief Landinrichtingsdienst, Overzicht van sanering in het Land van Heusden en Altena, doos Land van Heusden en Altena.

Het plan van toedeling voor het *Land van Heusden en Altena* werd in 1972 ter inzage gelegd. Tegen dit plan werden 538 bezwaren ingediend. Dit lijkt veel, maar in de praktijk werd de bezwarenprocedure door velen gebruikt om toelichting te vragen op het plan van toedeling. Het overgrote deel van de bezwaren werd gewoonlijk snel opgelost in samenspraak met de Plaatselijke Commissie. Dit proces is niet alleen in het Land van Heusden en Altena waarneembaar, maar geldt voor de meeste ruilverkavelingen. In het Land van Heusden en Altena werden 310 bezwaren binnen een jaar door de Plaatselijke Commissie opgelost.

De akte van toedeling werd op 7 mei 1974 gepasseerd. Dit hield geenszins in dat de werkzaamheden in het gebied voorbij waren. De tweede schatting moest nog afgerond worden. Pas daarna kon de lijst geldelijke regelingen opgesteld worden. Deze liet echter om twee redenen op zich wachten. In de eerste plaats gold ook hiervoor weer dat er een bezwarenprocedure werd opgestart, hetgeen ongeveer twee jaar in beslag nam. De behandeling van deze bezwaren duurde langer dan normaal, omdat men moest wachten tot Provinciale Staten van een reglement op de gemeenschappelijke drainage aanvaardden. Aldus duurde het tot 1977 tot het project ook financieel afgesloten werd en de ruilverkaveling was afgerond.

6.2 Ruilverkaveling ‘Maarsseveense Plassen’

De ruilverkaveling in het Land van Heusden en Altena was nog een traditionele, in die zin dat het verbeteren van de agrarische infrastructuur het belangrijkste doel was. Het was een *single-purpose* project. Dit gold niet voor de ingreep in het Maarsseveense Plassengebied, ten noordwesten van Utrecht. Hoewel verbetering van de agrarische structuur hier eveneens een belangrijk doel was, werden met deze ruilverkaveling meerdere doelen gediend. Het project mag dan ook met recht een *multi-purpose* project genoemd worden.



6.2.1 De geografie van de Maarsseveense Plassen

Wanneer over het gebied van vóór de ingreep gesproken wordt, is het problematisch te spreken over de Maarsseveense Plassen. De twee plassen, die tegenwoordig met deze naam worden aangeduid, zijn juist in het kader van deze ruilverkaveling aangelegd. Toch kan ook vóór de ruilverkaveling met recht over de Maarsseveense Plassen gesproken worden, daar het gebied destijds gekenmerkt werd door een onregelmatig plassenlandschap. In dit

hoofdstuk zal het gebied worden aangeduid als het Maarsseveense Plassengebied.

Het landschap was het resultaat van zowel natuurlijke processen als veenvorming en irreversibele klink en oxidatie, als menselijke invloed in de vorm vervening en ontwatering. Voordat de mens ingreep in het landschap lag er in het gebied een dik pak veen op het pleistocene zand. Dit veenpakket was niet overal even dik en van dezelfde kwaliteit. In het westen, dicht bij de Vecht, was het ongeveer 3,50 meter dik. Doordat de Vecht regelmatig buiten haar oevers trad was hier bovendien een laag klei op afgezet. Meer naar het oosten was dit veenpakket een stuk dunner en zandiger. In het uiterste oosten van het gebied was nauwelijks veen aanwezig en lag het zand aan het oppervlak.³⁹

De ontginning van het gebied vond vanaf de twaalfde eeuw plaats. Vanuit het zuidoosten werden achtereenvolgens Oostbroek, Herverscop, Achttienhoven, Westbroek, Maarsseveen en Breukelerveen gesticht. Uitgangsbasis voor deze ontginningen was de rivier de Vecht. Hiervandaan ging men landinwaarts. Er werden afwateringskanalen gegraven, zogenaamde weteringen, om het gebied te ontwateren. De achtergrens van een blok werd gevormd door een dwarswetering die later weer als ontginningsbasis voor een volgend blok zou dienen.⁴⁰ Er was dus sprake van een stapsgewijze ontginning met verplaatsing van nederzettingen. Pas in de zestiende eeuw was de ontginning voltooid.⁴¹

Hoewel na de occupatie van het gebied al vrij snel tot winning van veen voor het maken van turf werd overgegaan, begon de grootschalige systematische vervening van het gebied pas in de zeventiende eeuw. Het gewonnen veen werd te drogen gelegd op zogenaamde zet- of legakkers. Dit waren stroken land van twee tot twintig meter breed. De afstand tussen deze akkers bedroeg twintig tot zestig meter. Op deze wijze leverde de vervening een zeer nat landschap op, waar alleen de legakkers, de onverveende stukken land en de wegen boven het water uitstaken. Na het voltooien van de vervening, rond 1900, begonnen de achtergebleven bewoners op de onverveende stukken land nabij de wegen met het telen van groente voor de veiling van de stad Utrecht.

Vijftig jaar later kon de beoefening van deze tuinbouw niet anders dan als marginaal omschreven worden. De productieomstandigheden waren naar de maatstaven van de Cultuurtechnische Dienst onvoldoende. Het gebied was zeer nat en het toezicht op het onderhoud van particuliere sloten was onvoldoende. Daarnaast waren de ingedroogde veengronden keihard en lieten ze

³⁹ Fiesler, *De Maarsseveense Plassen*, 12-15.

⁴⁰ Poelman, *De bodem van Utrecht*, 19-20.

⁴¹ Gottschalk, 'De ontginning der Stichtse Venen', 207-208.

nauwelijks water door. De ontsluiting van het gebied was niet veel beter dan de waterhuishouding, voornamelijk vanwege de vele eilandjes in het gebied. Dit hield in dat een aanzienlijk deel van de percelen alleen maar per boot kon worden bereikt. Deze omstandigheden hadden als gevolg dat het vervoer van de producten van perceel naar veiling 30% tot 40% van het totale aantal arbeidsuren uitmaakte.⁴² Dergelijke *vaarpolders* werden overigens ook elders in Nederland aangetroffen. In al deze gebieden heeft men tijdens de naoorlogse ruilverkavelingen gepoogd de situatie te verbeteren.

Tabel 6.5 Gebruiksverkaveling tuindersbedrijven Maarsseveense Plassen in 1958 (oude toestand)

Bedrijfsgrootteklasse (ha)	Aantal bedrijven	Aantal kavels	Gem, aantal kavels per bedrijf	Gem, oppervlakte per kavel
0-0,5	8	12	1,5	0,3
0,5-1,0	15	33	2,2	0,4
1,0-1,5	8	25	3,1	0,4
1,5-2,0	6	19	3,2	0,5
2,0-2,5	-	-	-	-
2,5-3,0	2	7	3,5	0,7
Totaal	39	96	2,5	0,4

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1970) 58.

De verkavelingssituatie van het gebied was evenmin voldoende. De kleine tuinbouwbedrijfjes in het gebied beschikten over gemiddeld 2,5 kavel. Dit was niet veel vergeleken bij het aantal kavels in sommige andere ruilverkavelingen, maar het was uiteraard het gevolg van het kleinschalige karakter dat de tuinbouw nu eenmaal heeft. De slechte situatie wordt geïllustreerd door de gemiddelde grootte van de kavels. Deze bedroeg slechts 0,4 hectare (Tabel 6.5). Het is belangrijk om zich te beseffen dat het hier slechts om de betrokken tuindersbedrijven in het gebied gaat. De overige belanghebbenden in de ruilverkaveling zijn door de Cultuurtechnische Dienst niet in de tabel opgenomen. Hierop zal later in dit hoofdstuk worden teruggekomen.

De ligging nabij de stad Utrecht had nog een ander gevolg voor het gebied. De voortdurende uitbreiding van de stad vanaf 1945 leidde al snel tot ruimtegebrek binnen de gemeentegrenzen. Teneinde dit probleem op te lossen werden op 1 januari 1954 de grenzen van de gemeente gewijzigd. Er werden stukken van aangrenzende gemeentes aan de stad toegevoegd. Dit bleef niet zonder gevolgen voor de tuinders die nu plotseling in de stad Utrecht woon-

⁴² Post, 'De ruilverkaveling 'Maarsseveense Plassen'', 480.

den. In de uitbreidingsplannen zouden deze plaats moeten maken voor nieuwe woningen en industrie.

Dat de tuinbouw in hoog tempo van het grondgebied van de stad verdreven werd blijkt duidelijk uit de afname van het oppervlakte groenteteelt tussen 1954 en 1956. In 1954, het jaar van de wijziging van de gemeentegrenzen was er 113 hectare groenteteelt. In 1956, na de bouw van de eerste twee grote stadswijken, was dit nog maar 91 hectare. De prognose was dat dit rond 1975 zou zijn afgenomen tot 25 hectare. Een onderzoek onder tuinders wees uit dat 40 van hen uit Utrecht en nog eens 11 uit Maarssen een nieuwe locatie voor hun bedrijf zouden gaan zoeken.⁴³ Het Rijkstuinbouwconsulentschap te Utrecht hoopte dat in de ruilverkaveling plaats zou worden gemaakt voor zeker 30 van deze verdreven tuinders.

Ondanks de naar moderne maatstaven ontoereikende omstandigheden waaronder de tuinders hun producten voortbrachten, wisten zij zich wel degelijk een plaats van betekenis te verwerven. In de jaren 1954 tot en met 1956 waren de tuinders uit Maarsseveen verantwoordelijk voor ongeveer 7% van de veilingaanvoer in Utrecht. Enkele weken per jaar kon dit zelfs oplopen tot 15%. Het aandeel in de belangrijkste teelten voor het gebied lag aanmerkelijk hoger. Zo nam Maarsseveen 37% van de radijs, 25% van de peulen en in bepaalde weken 20% van de bospeen en 30% van de aanvoer van prei op de Utrechtse veiling voor haar rekening. In 1956 produceerde men gedurende acht weken zelfs meer dan 50% van de aangevoerde radijs en 20% van de aangevoerde sla. In het eindrapport voor de streekverbetering in dit gebied wordt dan ook bewondering geuit voor hetgeen de 39 tuinders in dit gebied onder de hierboven geschetste omstandigheden wisten te bereiken.⁴⁴

6.2.2 Naar ruilverkaveling in het Maarsseveense Plassengebied

Na de Tweede Wereldoorlog nam het aantal aanvragen voor ruilverkaveling in Nederland sterk toe (paragraaf 6.5). Overal werd onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om tot ruilverkaveling te komen. Dit bleek niet altijd haalbaar. Zo ook niet in het geval van het Maarsseveense Plassengebied. In 1950 begon het Rijkslandbouwconsulentschap in Utrecht een onderzoek naar de vertraagde ontwikkeling van de tuinbouw in het Maarsseveense Plassengebied. Hieruit bleek dat het rendement van de bedrijven in dit gebied te laag was om de inwoners een redelijk inkomen te verschaffen. Om de sociaal-economische situatie te verbeteren zouden de ontsluiting, de waterhuishouding, de verkaveling en de bedrijfsvoering ingrijpend moeten veranderen. Om deze reden werd dan ook tot twee maal toe een ruilverkaveling met een omvang van 230 hectare door het gebied aangevraagd. De begroting van de

⁴³ Rijkstuinbouwconsulentschap Utrecht, *Advies over de groenteteelt en haar ontwikkeling*, 5-6.

⁴⁴ Commissie Streekbelangen, *Eindverslag streekverbetering 'Maarsseveense Plassen'*.

kosten bleek echter te zwaar op de tuinders te drukken om een rendabele bedrijfsvoering te verwachten. Daar de plannen in dit geval de tuinbouw in het gebied eerder de nek om zouden draaien dan verbeteren, werden ze niet nader tot een formele aanvraag uitgewerkt.⁴⁵

De oplossing voor deze situatie kwam uit onverwachte hoek. In de jaren vijftig maakte de gemeente Utrecht plannen om in noordwestelijke richting uit te breiden. Deze plannen waren niet gering van aard. De nieuw te verrijzen wijk 'Overvecht' zou aan 30.000 mensen onderdak moeten bieden. Om deze uitbreiding mogelijk te maken bestond bij de gemeente een grote behoefte aan zand. Ramingen gaven aan dat ongeveer 5.000.000 m³ nodig was. Ook Maarssen wilde, zij het op een meer bescheiden schaal, graag uitbreiden. Hier had men aanmerkelijk minder zand nodig; ongeveer 200.000 m³. In samenwerking met de Cultuurtechnische Dienst begon men het maken van plannen waarbij de wens om in het Maarsseveense Plassengebied tot ruilverkaveling te komen en de behoefte aan zand in de gemeentes Utrecht en Maarssen zouden kunnen worden gecombineerd.

Overigens werd wel vaker een ruilverkaveling gecombineerd met het graven van een (recreatieve) plas. In de ruilverkaveling *Loenderveense Plas* werd een bestaand veenplassengebied, met ongeveer dezelfde ontginningsgeschiedenis als het Maarsseveense Plassengebied, uitgegraven tot een volwaardige plas. Deze plas zou een rol moeten spelen bij de drinkwatervoorziening voor de gemeente Amsterdam.⁴⁶ Ook in de ruilverkaveling *Nijeveen-Kolderveen* werd een plas gegraven. Het zand werd gebruikt voor het dempen van sloten en de plas zelf werd een recreatie-object.⁴⁷

Op 28 juni 1957 kwam de *Werkgroep ad-hoc in verband met zandwinningsvraagstukken voor de gemeente Utrecht (Werkgroep ad-hoc)* voor het eerst bijeen op het provinciehuis in deze stad. De commissie bestond uit tien vertegenwoordigers van de provincie, van de Cultuurtechnische Dienst, van de beide betrokken gemeenten, van landbouworganisaties en van vertegenwoordigers uit het ruilverkavelingsgebied. Op deze eerste vergadering werden de voorlopige plannen uiteengezet door G.D. Perk, hoofdingenieur bij de Provinciale Directie van de Cultuurtechnische Dienst in Utrecht.

De basis van het plan was vrij eenvoudig. Het benodigde zand zou in ruilverkavelingsverband gewonnen kunnen worden. In ruil voor dit zand zouden de beide gemeentes een aanzienlijk deel van de kosten van de ruilverkaveling op zich nemen. In het plan was bovendien in recreatiemogelijkheden voor de stad voorzien. Een oppervlak van 100 tot 150 hectare zou aan het gebied

⁴⁵ Fiesler, *De Maarsseveense Plassen*, 16.

⁴⁶ Deze ingreep, aangevraagd op 23 mei 1952 en tot stand gekomen op 18 december 1963, was van een bijzonder klein formaat: 70 hectare en 15 belanghebbenden. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1963) 49-50.

⁴⁷ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1965) 61.

onttrokken worden ten behoeve van recreatievoorzieningen voor de inwoners van Utrecht en omgeving. Natuurlijk zag men hier en daar nog wel haken en ogen aan de voorgestelde plannen. De landschappelijke inrichting van het gebied, de kwel naar de nabijgelegen Bethunepolder en de mogelijke eisen tot schadevergoeding van tuinders aan wier land zand was onttrokken, leidden allemaal tot discussie. Het plan als zodanig werd in deze vergadering echter niet ter discussie gesteld.⁴⁸

Een belangrijk punt in de plannen betrof de mogelijkheid tot zandwinning in ruilverkavelingsverband. De ruilverkavelingswet van 1954 gaf iedere eigenaar recht op een waarde in grond, verband houdende met de agrarische waarde van deze grond. Wanneer deze grond naast de agrarische waarde ook nog een waarde vertegenwoordigde als bouwterrein, industrie en zandwinning, dan werd deze apart geschat en met de betrokken eigenaren in geld verrekend. Krachtens deze regeling hadden de eigenaren in het ruilverkavelingsgebied dus recht op een schadevergoeding in ruil voor het onttrekken van zand. Men wist in dit stadium van de voorbereiding nog niet of één van de belanghebbenden aanspraak zou maken op een dergelijke vergoeding, daar de lijst van geldelijke regeling pas het laatste stadium in de afronding van een ruilverkaveling was. De *Werkgroep ad-hoc* moest dus een manier verzinnen om de kans op deze potentiële, zeer kostbare tegenvaller te minimaliseren.

In de eerste plaats zou men er bij de Centrale Cultuurtechnische Commissie op aandringen in het rapport aan Gedeputeerde Staten aan te geven dat de winning van het zand in het belang van de landbouw zou geschieden. Tegelijkertijd zouden de standsorganisaties in hun voorlichting duidelijk moeten aangeven dat de zandwinning en de ruilverkaveling hand in hand gingen. De zandwinning was de financiële kurk waarop de ruilverkaveling dreef; zonder zandwinning geen ruilverkaveling. In deze voorlichting moest echter de mogelijkheid tot schadeloosstelling voor het onttrekken van dit zand 'summier' worden besproken.⁴⁹ Men wilde blijkbaar geen slapende honden wakker maken.

De *Werkgroep ad-hoc zandwinningsvraagstukken* werkte de plannen nader uit en rapporteerde deze op 28 februari 1959. In dit schrijven kwam zij tot de conclusie dat een ruilverkaveling gecombineerd met zandwinning en de aanleg van een recreatiegebied de beste oplossing voor het gebied zou zijn. Punt vier van de conclusie verdient nadere aandacht: '[Het moet mogelijk zijn dat] door een gecoördineerde en geïntegreerde werkwijze zowel de belangen van

⁴⁸ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Notulen van de eerste vergadering de Werkgroep-ad-hoc in verband met zandwinningsvraagstukken voor de gemeente Utrecht, inv. nr. 6, 28 juni 1957.

⁴⁹ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Nota betreffende de mogelijkheid van zandwinning middels de ruilverkavelingsprocedure, inv. nr. 6.

land- en tuinbouw als die van zandwinning en de recreatie niet alleen volledig tot hun recht komen, doch op de beste wijze worden gediend'.⁵⁰

Dit laatste punt was opmerkelijk gezien de nog altijd puur agrarische doelstelling van de ruilverkavelingswet van 1954. Nog geen drie jaar na de inwerkingtreding ervan bleek toen in de praktijk al behoefte te bestaan aan een wettelijk kader dat meerdere belangen op evenredige wijzen kon dienen. Gezien het feit dat er meerdere *multi-purpose* projecten onder deze ruilverkavelingswet werden uitgevoerd, bleek het bestaande wettelijke kader hiertoe dus toch wél mogelijkheden te bieden.

6.2.3 De werkzaamheden van de Voorbereidingscommissie

Gezien de geringe omvang van de ruilverkaveling en het vele voorwerk dat de *Werkgroep ad-hoc* had verricht, zou de officiële voorbereiding van de ruilverkaveling minder tijd in beslag nemen dan normaal gesproken het geval zou zijn geweest. Nadat de Centrale Cultuurtechnische Commissie de nadere voorbereiding van de ruilverkaveling *Maarsseveense Plassen* had goedgekeurd en de plannen van de *Werkgroep ad-hoc* door de Cultuurtechnische Dienst in overleg met de gemeentes Utrecht en Maarssen nader waren 'gepreciseerd' kon de aanvraag op 12 juli 1959 officieel worden geaccepteerd en werd een Voorbereidingscommissie samengesteld.⁵¹

De Ruilverkavelingswet van 1954 voorzag aanvankelijk niet in de mogelijkheid tot het samenstellen van een voorbereidingscommissie. Met de toenemende omvang en complexiteit van de plannen echter, kreeg men in het land de behoefte al vóór het samenstellen van de plaatselijke commissie – dit gebeurde pas na de stemming – een commissie van belanghebbenden samen te stellen. Deze commissie zou de belangen van de lokale bevolking al bij het ontwerp van het plan kunnen behartigen. In veel gevallen werden de leden van de voorbereidingscommissie direct na een positieve afloop van de stemming geïnstalleerd als lid van de plaatselijke commissie. De eerste voorbereidingscommissies werden in het rivierengebied gevormd (paragraaf 3.5).

In het Maarsseveense Plassengebied werd de voorbereidingscommissie samengesteld in overleg met de lokale afdelingen van de standsorganisaties. Het grote belang van stedelijke uitbreiding en recreatie in deze ruilverkaveling leidde echter wel tot het besef dat in de Plaatselijke Commissie niet alleen vertegenwoordigers van de landbouw plaats zouden kunnen nemen: 'Hoe de Plaatselijke Commissie voor deze ruilverkaveling zal worden samengesteld is thans nog moeilijk te voorspellen. Wel is het [...] duidelijk dat in

⁵⁰ Rapport van de Werkgroep-ad-hoc in verband met zandwinningsvraagstukken voor de gemeente Utrecht (Utrecht, 1959) 9.

⁵¹ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Brief van G.D. Perk, hoofdingenieur-directeur van de Provinciale Directie Utrecht van de Cultuurtechnische Dienst aan het college van gedeputeerde Staten, inv. nr. 46, 5 juni 1959.

verband met het bijzondere karakter van deze ruilverkaveling, andere instanties dan de boeren- en tuindersorganisaties ook in de Plaatselijke Commissie zullen dienen te worden vertegenwoordigd'.⁵² De eerste vergadering van de Voorbereidingscommissie vond plaats op 9 juli 1959. Deze vergadering was eigenlijk niets meer dan een inleiding in de problematiek van het gebied door Ir. G.D. Perk, de hoofdingenieur-directeur bij de Cultuurtechnische Dienst. Voordat werd ingegaan op de exacte begrenzing van het te verkavelen gebied en de bijzonderheden van het project werd de tuinders op het hart gedrukt de informatie voorlopig als vertrouwelijk te beschouwen, met het oog op het voorkomen van grondspeculaties.⁵³

De plannen zoals deze aan de Voorbereidingscommissie werden voorgelegd verschilden maar weinig van de plannen zoals deze binnen de *Werkgroep ad-hoc* werden ontworpen. Een klein verschil was de hoeveelheid zand die de gemeente Utrecht werd toebedeeld in het plan. Deze nam af van 5.000.000 m³ naar 4.500.000 m³. Bovendien moest de gemeente in 1960 al kunnen beschikken over een gedeelte van dit zand. Dit hield in dat de Voorbereidingscommissie een aantal maanden van hard werken voor de boeg had, daar de stemming gepland stond voor januari 1960.⁵⁴

In deze vergadering en de bijeenkomsten die volgden, werd het plan steeds gedetailleerder uitgewerkt. Het gebied was ongeveer 550 hectare groot en had de vorm van de hoofdletter T. Het plan zoals dit werd voorgelegd aan de Voorbereidingscommissie is op te delen in een plan voor de tuinbouw, voor de ontsluiting, voor de waterhuishouding, voor recreatie en een begroting.

Het plan voor de tuinbouw week maar weinig af van de plannen die door het hele land in het kader van een ruilverkaveling werden gemaakt. Het was voor de tuinbouwers bijna onmogelijk zich een lonend bestaan te verwerven onder de toenmalige cultuurtechnische omstandigheden. Hun situatie zou alleen maar verslechteren, daar de lonen aanmerkelijk sneller stegen dan de prijzen voor landbouwproducten. Door over te gaan tot schaalvergroting, rationalisatie, specialisatie en mechanisatie meende men dit probleem het hoofd te kunnen bieden.

Het Maarsseveense Plassengebied kende aan de vooravond van de ingreep maar 39 belanghebbenden die hun hoofdberoep in de tuinbouw hadden. De

⁵² Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Brief van G.D. Perk, hoofdingenieur-directeur van de Cultuurtechnische Dienst Utrecht aan het college van gedeputeerde Staten, inv. nr. 46, 5 juni 1959.

⁵³ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 1^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 9 juli 1959.

⁵⁴ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 1^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 9 juli 1959.

bedrijven van deze tuinders hadden een gezamenlijk oppervlakte van 46 hectare, maar hiervan was slechts iets meer dan 38 hectare daadwerkelijk geschikt voor productie. Dit hield in dat een bedrijf gemiddeld ongeveer 1 hectare groot was. Gemiddeld was deze hectare verspreid over 2,5 kavels (Tabel 6.5). Na de ingreep zou deze situatie aanmerkelijk verbeterd moeten zijn. Het was de bedoeling dat ieder bedrijf één kavel van ongeveer 60 bij 250 meter direct aan huis zou krijgen. Daarnaast zou ruimte gecreëerd worden voor uitbreiding van de tuinbouwbedrijven. Door de 'zodden'⁵⁵ op te spuiten met een gedeelte van het gewonnen zand zou de voor de tuinbouw beschikbare grond toenemen van 46 tot 127 hectare.

In de plannen werd al rekening gehouden met het feit dat er in de toekomst kassen op de erven zouden worden gebouwd. Ook ging men er van uit dat er steeds meer teelt onder glas zou gaan plaatsvinden. Zoals ook in Staphorst en elders gebeurde, was reeds een proef opgezet op het bedrijf van één van de belanghebbenden in het gebied. Door het volspuiten van het zod, werd een kavel van 60 meter bij 250 meter gecreëerd. Op deze kavel werden proeven uitgevoerd met verschillende gewassen en teeltmethoden. Op deze wijze kon inzicht worden verkregen in de mogelijkheden die de nieuwe situatie aan de tuinders bood.

Het opspuiten van het land betekende dat kavels tijdelijk niet bruikbaar waren. Dit had uiteraard inkomstenderving voor de tuinders tot gevolg. De getroffen tuinders zouden hiervoor schadevergoeding ontvangen. In ruil hiervoor zou hun worden verzocht 'hun vrijgekomen tijd productief te maken door b.v. in dienst van de Grontmij aan de werkzaamheden deel te nemen'.⁵⁶

Net als in het Land van Heusden en Altena zou de verbetering van de waterhuishouding gepaard moeten gaan met een hervorming van de waterschappen. Door enige grenswijzigingen door te voeren kon de beheersing van het water beter worden geregeld. Om het water in de sloten op peil te houden zouden twee gemalen moeten worden gesticht. Het nieuwe waterbeheersingsplan had bovendien als gevolg dat huishoudelijk afvalwater niet langer op het oppervlaktewater geloosd kon worden. Om deze reden werd een riolering ontworpen met een voorlopige zuiveringsinstallatie. Deze installatie zou ook gebruikt worden voor de sanitaire voorzieningen bij het recreatiegebied.

⁵⁵ Drijvend land, bestaande uit levende en vergane planten, die door onderlinge verweving van wortels en uitlopers bijeen worden gehouden. Deze komen voor in veengebieden en verlandende plassen. Zodden (drijfkillen, kraggen) zijn nauwelijks begaanbaar. Minderhoud e.a., *Veenman's Agrarische Winkler Prins*, Deel II, 55.

⁵⁶ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 1^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 9 juli 1959.

De verbetering van de ontsluiting zou voornamelijk plaatsvinden door bestaande wegen te verbeteren. Te smalle wegen zouden worden verbreed door de naastliggende sloten vol te spuiten. Het gebied zelf zou worden aangesloten op een door de gemeente Utrecht aan te leggen rondweg om de stad, die op haar beurt weer zou worden verbonden met de Rijksweg naar Amsterdam, de latere A2. Deze zou via Blauwkapel worden aangesloten op de nieuw aan te leggen Rijksweg naar Hilversum, de huidige A27.⁵⁷

Een belangrijk deel van het plan was de winning van het zand en de aanleg van de plassen ten behoeve van recreatie. Hoewel men korte tijd met de gedachte heeft gespeeld maar één plas aan te leggen, werd al snel besloten tot de aanleg van een grote en een kleine plas. Deze laatste zou als eerste moeten worden aangelegd. Deze plas zou niet bedoeld zijn voor recreatie met uitzondering van de sportvisserij. De overige recreatie zou in en om de grote plas moeten plaatsvinden. De totale oppervlakte van dit object zou 100 hectare moeten bedragen, inclusief recreatiestroken en parkeerterreinen en zou geschikt moeten zijn om 30.000 bezoekers per dag te ontvangen. De plas zou een apart strandbad hebben. Om het koude water uit het diepere deel niet tot dit strandbad te laten doordringen werd onder water een drempel tussen dit strand en de rest van de plas ontworpen. Gezien de gewenste hoeveelheid te winnen zand werd een diepte van ongeveer 30 meter berekend. De vertegenwoordigers van de tuinbouw, niet allen even gecharmeerd van een groot recreatiegebied in hun achtertuin, werden tevreden gesteld doordat een duidelijke, fysieke scheiding werd aangebracht tussen hun bedrijven en het recreatieterrein. In het verslag van de derde vergadering van de Voorbereidingscommissie sprak men van 'moeilijk te doordringen struikgewas met dorens'.⁵⁸

De uitvoering van een dergelijk plan was vanzelfsprekend zeer kostbaar. De totale geraamde kosten voor het project kwamen op meer dan 18 miljoen gulden, ofwel meer dan 32.000 gulden per hectare (Tabel 6.6). De grootste kostenposten werden gevormd door het grondwerk, de inrichting van het strandbad en het zandsputten voor Utrecht. Ter vergelijking: de ruilverkaveling in het Geestmerambacht stond met een totale begroting van 75.000.000 gulden als bijzonder kostbaar bekend. Per hectare was dit 14.150 gulden.

Dit astronomische bedrag hoefde echter niet alleen door de belanghebbenden te worden opgebracht. De voorlopige verdeling van de kosten laat

⁵⁷ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 2^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 15 juli 1959.

⁵⁸ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 3^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 22 juli 1959.

zien dat vooral de gemeente Utrecht, zoals overeengekomen, de kosten van de ruilverkaveling zou dragen. Het zandsputten en de inrichting van het strandbad kostten tezamen 8.420.550 gulden, welke voor rekening van de gemeente Utrecht zouden komen. De resterende 9.597.260 gulden, die onder de ruilverkavelingsfinanciering viel, werd over de belanghebbenden, de Cultuurtechnische Dienst en de beide gemeenten verdeeld (Tabel 6.7). Uit deze tabel blijkt waarom het plan de ruilverkaveling rendabel maakte voor de bewoners van het gebied. Deze waren nog maar verantwoordelijk voor 10,4% van de kosten van de ruilverkaveling. Met het vaststellen van de begroting waren de belangrijkste beslissingen omtrent het plan vóór de stemming genomen. In de vergadering van 5 augustus 1959, de vijfde vergadering van de Voorbereidingscommissie, betuigde deze haar instemming met het ruilverkavelingsplan.⁵⁹

Tabel 6.6 Begroting van het plan voor de ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, gemaakt op de vierde vergadering van de Voorbereidingscommissie, 29 juli 1959

Post	Kosten in	
	Guldens	%
Maken van tuinbouwgebieden en recreatiestroken (grondwerk)	5.700.000	32
Waterbeheersing	530.000	3
Weg langs de zogwetering	102.000	1
Verbetering Binnenwegse Dijk	270.000	1
Verbetering Oude Dijk	117.000	1
Kunstwerken	383.000	2
Riolering en zuivering met bijbehorende werken	725.000	4
Werkzaamheden recreatiegebied	780.000	4
Inrichting strandbad	1.500.000	8
Zandsputten Utrecht	6.920.550	38
Zandsputten Maarssen	260.260	1
Schadeloosstellingen	730.000	4
Totaal	18.017.810	100

Bron: Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 4^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 29 juli 1959.

Dit plan werd vastgelegd in het rapport voor de ruilverkaveling Maarsseveense Plassen en aangeboden aan de Centrale Cultuurtechnische Commissie (Afbeelding 6.5 en 6.6). De Centrale Cultuurtechnische Commissie behandelde het rapport in de vergadering van 23 oktober 1959. De spoedige afwikkeling van deze voorbereidingen betekende dat de datum van de stem-

⁵⁹ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 5^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 5 augustus 1959.

ming kon worden vastgesteld op 29 december 1959, waardoor de gemeente Utrecht bij een gunstige afloop inderdaad al in 1960 over de eerste hoeveelheid zand zou kunnen beschikken.

Tabel 6.7 Verdeling van de kosten van de ruilverkaveling over verschillende betrokken instanties en organisaties, gemaakt op de vierde vergadering van de Voorbereidingscommissie, 29 juli 1959. De bedragen zijn weergegeven in guldens

Betrokkene	Kosten in	
	Guldens	%
Bijdrage door het gebied	1.000.000	10,4
Subsidie Cultuurtechnische Dienst	1.000.000	10,4
Gemeente Maarssen	500.000	5,2
Gemeente Utrecht	7.097.260	74,0

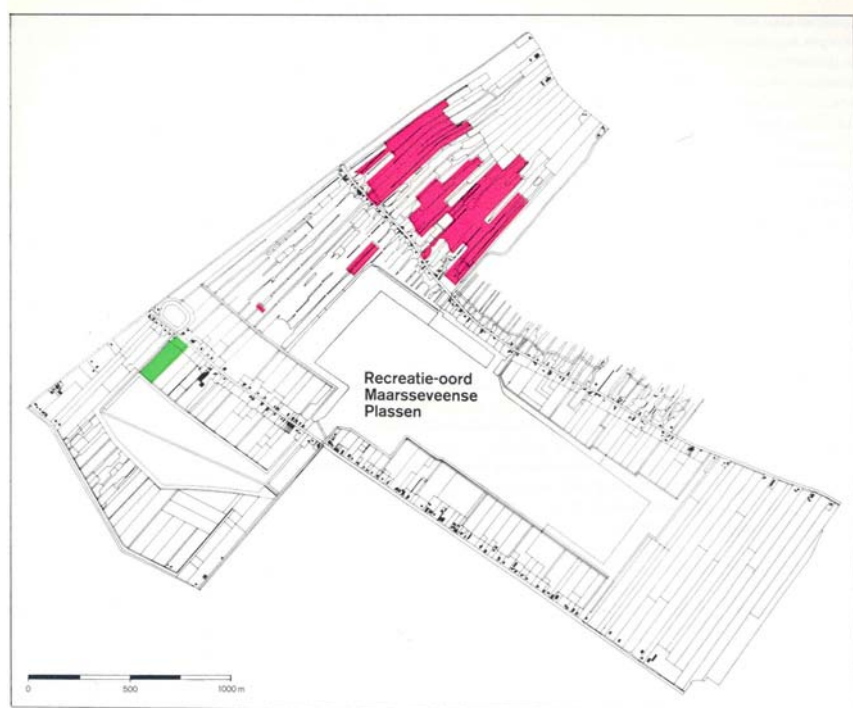
Bron: Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 4^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 29 juli 1959.

Afbeelding 6.5 Ruilverkaveling Maarsseveense Plassen (oude toestand)



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1970).

Afbeelding 6.6 Ruilverkaveling Maarsseveense Plassen (nieuwe toestand)



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1970).

6.2.4 De periode rond de stemming

De werkzaamheden van de Voorbereidingscommissie waren niet beperkt tot het maken van een uitvoerbaar plan voor de ruilverkaveling. Een tweede en minstens zo belangrijke taak was het verwerven van steun voor het plan onder de lokale bevolking. Er moest immers nog altijd gestemd worden. Een beproefde methode was het geven van voorlichting in een aantal zalen in het ruilverkavelingsgebied. In de maand voor de stemming, dus in november 1959, werden er in het Maarsseveense Plassengebied drie van dergelijke avonden georganiseerd.

Op 5, 9 en 10 november werd de lokale bevolking in Hotel Concordia te Maarssen op de hoogte gebracht van de plannen. Voor iedere bijeenkomst werden ongeveer 115 betrokkenen uitgenodigd. Zij kregen eerst een lezing van ongeveer een half uur over de ruilverkavelingswet in het algemeen en de plannen voor het Maarsseveense Plassengebied in het bijzonder. Na de pauze bestond gelegenheid tot het stellen van vragen. Tijdens een vergadering van

de Voorbereidingscommissie drong de vertegenwoordiger van de Cultuurtechnische Dienst in het gezelschap, Henkel, er bij de Voorbereidingscommissie op aan dat deze volledig bij de praatavonden aanwezig moest zijn.⁶⁰

Hierboven is al vermeld dat in het gebied van ongeveer 550 hectare maar 39 tuinders waren. In de bronnen van de Cultuurtechnische Dienst is niet te achterhalen hoeveel andere belanghebbenden er waren. De inspanningen van deze dienst waren er in eerste instantie op gericht de situatie voor deze belanghebbenden te verbeteren. Maar er waren natuurlijk nog meer eigenaren van grond.

Uit verschillende bronnen is op te maken dat het gebied veel 'burgerboeren' kende: stedelingen die er in het plassengebied een volkstuintje op nahielden. Hoeveel andere belanghebbenden er precies waren is dus niet te achterhalen. Dat het er aanzienlijk meer waren dan de 39 tuinders staat in ieder geval wel vast. De wanverhoudingen tussen de grootte van het plan en het voor tuinbouw beschikbare areaal en tussen het aantal belanghebbenden en het aantal tuinders dat daadwerkelijk van de ruilverkaveling profiteerde heeft tot bezwaar en protest tegen de plannen geleid.

In een brief aan Gedeputeerde Staten van Utrecht geeft een aantal belanghebbenden uit de streek de belangrijkste redenen voor hun bezwaren tegen de geplande ingreep: 'De oppervlakte van het totale bestaande tuinbouwgebied beslaat ca. 40 ha., dit is slechts 1/14 gedeelte van het verkavelingsgebied, waarbij nog komt, dat van deze 40 ha. ruim de helft economisch kan worden bewerkt. Het resterende deel van de rechthebbenden, zijnde tuinders met een rendabel bedrijf en particulieren kan uit de ruilverkaveling geen voordeel ondervinden'.⁶¹ Daarnaast zou geen enkele ingezetene van de streek belang hebben bij de zandwinning en de aanleg van het recreatiegebied. Wie wel voordeel zouden ondervinden waren volgens de ondergetekenden de uit de stad Utrecht verdreven tuinders die in de gelegenheid werden gesteld hun bedrijf naar de Maarsseveense Plassen te verplaatsen.

De hierboven geschetste problematiek is het gevolg van een subtiele maar uiterst belangrijke verschuiving in het doel van ruilverkaveling. De vroege ruilverkavelingen hadden expliciet ten doel de productieomstandigheden voor individuele boeren en tuinders te verbeteren. In de loop van de geschiedenis van de ruilverkaveling echter, is het belang van de individuele boer min of meer ondergeschikt gemaakt aan dat van de streek. Hoewel deze verschuiving zich al in Staphorst manifesteerde, nam het streeksbelang in de jaren

⁶⁰ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Kort verslag van de 7^e vergadering van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 28 oktober 1959.

⁶¹ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Brief van J.N. van Ieperenburg e.a. aan Gedeputeerde Staten van Utrecht, onderwerp ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 27 november 1959.

vijftig en zestig snel toe. De tegenstanders van een ingreep in het Maarsseveense Plassengebied zochten in het plan nog naar het directe individuele nut dat iedere belanghebbende bij een ruilverkaveling diende te hebben. De plannenmakers echter, waren er meer op gericht de tuinbouw als sector in de streek een zet in de goede richting te geven. Daarnaast geven de briefschrijvers aan dat in het gebied gronden waren opgenomen die niet het minste belang bij een ingreep zouden hebben en dat dit de stemmingsuitslag danig zou kunnen beïnvloeden. De schrijvers duiden hierbij op de regeling dat bij de stemming de thuisblijvers geacht worden hun stem vóór het plan te hebben uitgebracht. Wie geen belang had, zou waarschijnlijk niet naar de stemming komen en dus voor de ruilverkaveling stemmen.⁶² Dit was door het hele land een veel gehoord bezwaar tegen de stemmingsprocedure. Ondanks het verzet tegen de ingreep werd de ruilverkaveling aangenomen op 29 december 1959. Een kleine meerderheid van 56% van de belanghebbenden betuigde steun aan de plannen van de Voorbereidingscommissie. Deze groep vertegenwoordigde 314 hectare, ofwel 57% van het in stemming gebrachte oppervlak.

6.2.5 De uitvoering van de plannen

De met de uitvoering belaste cultuurmaatschappij bij deze ruilverkaveling was de Grontmij. Men ging als volgt aan de slag. Eerst werd de teelaarde van de legakkers tijdelijk in depot gezet en werden de zoden en begroeiing verwijderd. Daarna werd begonnen met het graven van de Kleine Plas. Met het gewonnen zand kon de gemeente Utrecht aan haar bouwplannen beginnen en konden de eerste tuinbouwpercelen gereed voor gebruik gemaakt worden. De Kleine Plas en de eerste acht percelen konden al in 1961 in gebruik worden genomen.⁶³ Het voor de tuinbouw benodigde grondwerk kon al in 1965 worden afgesloten.

Ondanks de voorspoedige uitvoering van de ruilverkaveling kreeg men toch te maken met een aantal onverwachte tegenslagen die de kosten van het project sterk deden toenemen. Zo werd de zandwinning in eerste instantie ernstig belemmerd doordat plaatselijk een oerlaag met een carbonaatgehalte van 25-30% voorkwam.⁶⁴ Bij eerdere proefboringen was deze laag niet geconstateerd. Nu had men aanvankelijk het plan opgevat het zand nat te winnen. Dit hield in dat men met een drijvende zuiginstallatie het zand zou winnen. Doordat de bewuste oerlaag alleen in droog zand gevonden en verwijderd kon worden, moesten de zandwinlocaties voortaan eerst droog worden

⁶² Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Brief van J.N. van Ieperenburg e.a. aan Gedeputeerde Staten van Utrecht, onderwerp ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, inv. nr. 46, 27 november 1959.

⁶³ Fiesler, *De Maarsseveense Plassen*, 18.

⁶⁴ Een oerlaag is een harde ijzerhoudende laag.

gepompt. Dit kon ernstige gevolgen hebben voor de omliggende gebieden. Door dit pompen bestond het risico dat in nabijgelegen gebieden klink zou optreden, waardoor gebouwen met een slechte fundering zouden verzakken. Om deze situatie te voorkomen werd de grond rondom iedere woning in de naaste omgeving geïnfiltreerd.⁶⁵ Overigens waren al eerder plantenresten en slib aangetroffen op de bodem van de Kleine Plas, hetgeen de winning van zand ernstig belemmerde omdat de zandzuiger keer op keer verstopt raakte. Deze ervaring pleitte eveneens voor droge winning van het zand.⁶⁶ Daarnaast bleek in de loop van de uitvoering dat de behoefte aan zand bij de gemeente Utrecht belangrijk was gestegen. De aanleg van een aantal extra stedelijke elementen in Overvecht-Noord deed de vraag aan zand met anderhalf miljoen kubieke meter stijgen naar zes miljoen m³.⁶⁷

Bovendien deed zich nog een aantal kleinere problemen voor bij de uitvoering van de ruilverkaveling. Zo bleek er op de bodem van de trekaten een laag onvergraven veen aanwezig en stelden de nieuwe taluds van de plassen zich onder water onder een flauwere helling dan berekend was. Tenslotte beschikte de gemeente Maarssen, in tegenstelling tot de gemeente Utrecht, niet op tijd over het voor de uitbreidingsplannen benodigde zand. Dit zand moest nu vanuit de Grote Plas naar Maarssen worden getransporteerd, wat de transportkosten deed toenemen.⁶⁸ Al deze zaken bij elkaar hadden een immense overschrijding van de begrote kosten van de ruilverkaveling als gevolg. Aanvankelijk had men gerekend op 9.597.260 gulden. De onvoorziene kosten deden de kosten stijgen tot 17.462.500 gulden; een overschrijding van 7.865.240 gulden of 82%.

Naast de technische problemen kreeg men ook nog te maken met tegenslagen op het juridische vlak. De ruilverkavelingsprocedure kende een aantal momenten waarop de belanghebbenden in de gelegenheid werden gesteld bezwaar aan te tekenen tegen bepaalde onderdelen ervan. Zo kon men reclameren tegen de uitkomsten van de twee schattingen, de lijst van rechthebbenden, tegen het plan van toedeling en tegen de lijst geldelijke regelingen. In iedere ruilverkaveling werd gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Vaak konden de bezwaren worden opgelost door de Plaatselijke Commissie.

⁶⁵ Cultuurtechnische Dienst/Centrale Cultuurtechnische Commissie, jaaverslag over het jaar 1961 (Utrecht, 1961) 80.

⁶⁶ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Nota van de Burgemeester en de wethouders van Maarssen voor de gemeenteraad behorende bij agendapunt 31, inv. nr. 45, 10 september 1962.

⁶⁷ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Nota van de Burgemeester en de wethouders van Maarssen voor de gemeenteraad behorende bij agendapunt 31, inv. nr. 45, 10 september 1962.

⁶⁸ Archief van de Inspectie Landinrichting in de provincie Utrecht, 1939-1984, Nota van de Burgemeester en de wethouders van Maarssen voor de gemeenteraad behorende bij agendapunt 31, inv. nr. 45, 10 september 1962.

Slechts een fractie ervan werd doorverwezen naar de rechter-commissaris. Uiteindelijk kwam een zeer klein aantal bezwaren bij de rechtbank terecht.

In de ruilverkaveling Maarsseveense Plassen werden het plan van toedeling en de lijst geldelijke regelingen tegelijk ter visie gelegd. Dit was geheel tegen de gewoonte en de mogelijkheden die de ruilverkavelingswet van 1954 bood in. Hiertoe werd besloten vanwege de hoge bedragen die met de ruilverkaveling gemoeid waren in verband met de overbedeling.

Uit de jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst is niet te achterhalen hoeveel bezwaren tegen deze twee lijsten werden ingediend. In het jaarverslag van 1968 spreekt men van in totaal 167 bezwaren, in het jaarverslag van 1969 zijn dit er maar 161. Van dit aantal werden er 43 verwezen naar de rechter-commissaris. Hiervan gingen er slechts tien naar de rechtbank.⁶⁹ Twee hiervan hadden verregaande gevolgen. De eigenaren waren van mening dat de zandwinning in het gebied niet in het belang van de landbouw geschiedde. Deze was immers bedoeld voor stedelijke uitbreiding en had een recreatiegebied als gevolg. Geen van deze beide zaken waren in de ogen van de belanghebbenden in het belang van de tuinbouw in het plassen gebied.

In overleg met de Plaatselijke Commissie kon geen overeenstemming worden bereikt en ook de rechter-commissaris bracht geen uitkomst. Uiteindelijk werd het de gemeente op 24 april 1961 door de President van de Arrondissementsrechtbank te Utrecht verboden zand te winnen uit de aan de beide reclamanten behorende percelen. Uiteraard werd ogenblikkelijk beroep aangetekend tegen deze uitspraak bij het Gerechtshof in Amsterdam. In afwachting van de uitspraak van het Hof werden de werkzaamheden aan de Kleine Plas voortgezet, waarbij de percelen van de wederpartij niet werden aangetast. De uitspraak geschiedde op 3 mei 1962. Het Hof was van oordeel dat de zandwinning door de gemeente haar rechtvaardiging vond in het agrarisch belang dat door de ruilverkaveling werd behartigd. Het vonnis van de President werd dus in het Arrest van het Hof vernietigd. Het idee achter het Arrest van het Hof was dat de zandwinning een integraal gedeelte van de ruilverkaveling was. De ruilverkaveling geschiedde in het belang van de tuinbouw en zonder de zandwinning was een ingreep financieel niet haalbaar. De zandwinning vormde dus een onmisbaar deel van het ruilverkavelingsplan.⁷⁰ De gebeurtenissen rond deze bezwaren zijn een duidelijk voorbeeld van de voortdurende herinterpretatie van de ruilverkavelingswet.

⁶⁹ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1968) 65 en Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1969) 63.

⁷⁰ Archief Landbouwschap, Bos, J.P., *Ruilverkaveling en bestemmingsplan*, inv. nr. 333.013.6, Augustus 1974–december 1979; Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1962) 34.

De oplevering van de gronden voor de tuinbouw had al in 1965 plaatsgevonden, maar al gauw bleek dat er problemen waren met de vruchtbaarheid van de gronden. De grond bleek door een hoog ijzergehalte en een hoge pH-graad alle beschikbare fosfaat te binden. Dit had als gevolg dat de groei van alle gewassen – in het bijzonder van sla en andijvie – sterk werd vertraagd. Uit proeven bleek dat op de nieuwe opgespoten gronden de eerste jaren een zware fosfaatbemesting zou moeten worden gegeven. Optimale resultaten zouden worden bereikt middels een éénmalige gift van meer dan 20 kilogram superfosfaat per are. Niet alleen de chemische samenstelling van de nieuwe gronden had een beperkende invloed op de opbrengsten in het gebied. Ook de nog onvoldoende gevormde structuur van deze gronden droeg hiertoe bij. De tegenvallende opbrengsten leidden uiteraard tot schadeclaims van de betrokkenen. Om deze zaak op te lossen werd een commissie van goede diensten ingesteld om te arbitreran tussen de Plaatselijke Commissie enerzijds en de belanghebbenden anderzijds. Om de belanghebbenden tegemoet te komen bij deze moeilijkheden besloot de Plaatselijke Commissie 1000 kilogram stalmest en 20 kilogram dubbelsuperfosfaat per are ter beschikking te stellen. Na deze extra giften namen zowel de kwaliteit als de opbrengst belangrijk toe.⁷¹

6.2.6 Streekverbetering in het Maarsseveense Plassengebied

Al deze maatregelen betekenden ingrijpende veranderingen in het dagelijks leven van de tuinders. De overheid begreep dat de kostbare ruilverkaveling weinig nut zou hebben wanneer de tuinder en zijn gezin hun traditionele stijl van bedrijfsvoering zouden handhaven.⁷² Om maximaal rendement uit de ruilverkaveling te halen werd in het gebied een streekverbetering opgezet. Men hoopte dat de tuinders met behulp van voorlichting in moderne, efficiënt opererende agrariërs zouden kunnen veranderen.

Streekverbetering kende drie onderdelen: de bedrijfstechnische/economische, de huishoudelijke en de agrarisch-sociale voorlichting. De eerste betrof alle zaken die met de uitoefening van het boeren- of tuindersbedrijf te maken had. Door middel van demonstraties, fokprogramma's en excursies wilde men de boeren doordringen van het nut van specialisatie en rationalisatie. De landbouwhuishoudelijke voorlichting was erop gericht de boerin efficiënter het huishouden te laten doen. De tijd die ze daarmee bespaarde, kon ze in het boerenbedrijf steken als hulpkracht voor haar echtgenoot. Met de agrarisch-sociale voorlichting tenslotte wilde men het boerengezin bewust

⁷¹ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1964) 61. Meer over de problematiek rond de vruchtbaarheid van de opgeleverde gronden is te vinden in Commissie Streekbelangen, *Eindverslag Streekverbetering 'Maarsseveense Plassen'*, Hoofdstuk II, Tuinbouwvoorlichting.

⁷² Eén van de duidelijkste publicaties over de streekverbetering is: Karel, 'De illusie van het maakbare platteland'.

maken van de moderne samenleving waarin het leefde. Hier stonden zaken als bedrijfsopvolging, loon voor thuiswerkenden en erfrecht centraal. De streekverbetering werd aanvankelijk in combinatie met ruilverkavelingsprojecten toegepast. Het verband tussen de twee verdween echter langzaam. Streekverbetering zelf stierf een langzame dood tegen het einde van de jaren zestig.

De streekverbetering in het Maarsseveense Plassengebied werd opgestart zodra men inzag dat de ruilverkaveling grote veranderingen in het gebied teweeg zou gaan brengen. De Provinciale Landbouwvoorlichtingsraad voor Utrecht voorzag een grote behoefte aan voorlichting in de streek en op initiatief van de toenmalige rijkstuinbouwconsulent, H. Brugmans, besloot deze raad tot het aanvragen van een krediet hiervoor. Op 7 mei 1963 werd de streekcommissie 'Maarsseveense Plassen' benoemd. Alle leden hiervan waren lid van een standsorganisatie. Eén lid van deze commissie, W.H.G. Ammerlaan, was eveneens lid van de Plaatselijke Commissie van de ruilverkaveling.⁷³

De Cultuurtechnische Dienst was blij met de voorlichting die in het Maarsseveense Plassengebied gegeven zou gaan worden: 'Het is een gelukkige omstandigheid dat thans een streekverbetering de ruilverkaveling begeleidt. Hoe nodig dit is bleek wel, toen slechts voor vier van de acht hiervoor in 1963 in aanmerking komende nieuwe percelen de bouw van een kas werd aangevraagd, ondanks het feit dat het voorbeeldbedrijf duidelijk de rentabiliteit van staand glas aantoonde'.⁷⁴ Uit dit citaat blijkt goed hoe nadrukkelijk de ontwikkelingen in het gebied van bovenaf werden gestuurd.

Net als elders bestond ook in de *Maarsseveense Plassen* de streekverbetering uit tuinbouwtechnische, huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting.⁷⁵ Dit eerste programma was vooral gericht op het hoe en waarom van moderne bedrijfsvoering op de nieuwe gronden. Daarnaast werden er bedrijfsbeoordelingen en teeltwedstrijden georganiseerd. Tevens werden enkele excursies naar andere ruilverkavelingen en 'geslaagde' moderne bedrijven georganiseerd. In de winter van 1963/1964 werd bijna iedere week een lezing over een voor de streek relevant onderwerp gehouden.

De huishoudelijke voorlichting werd in eerste instantie gegeven onder leiding van de ervaren huishoudconsulente Van der Broek-Boverhof, die ook in de ruilverkaveling *Langbroek* als consulente werkzaam was geweest. Er werd een subcommissie huishoudelijke voorlichting gevormd om de inwoners van het gebied actief in de voorlichting te betrekken. In andere gebieden

⁷³ De heer Ammerlaan kwam op 20 oktober 1966 te overlijden en maakte hierdoor noch het einde van de ruilverkaveling, noch de afronding van de streekverbetering mee.

⁷⁴ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1963) 50.

⁷⁵ Een nauwkeurig overzicht van de activiteiten in deze streekverbetering wordt gegeven in Commissie Streekbelangen, *Eindverslag Streekverbetering 'Maarsseveense Plassen'*.

werden hiervoor af en toe bestaande vrouwenverenigingen ingezet, maar deze bestonden in het Maarsseveense Plassengebied niet.

De voorlichting werd in eerste instantie gericht op het woonhuis. Men kon proefwoningen bezoeken en er werden excursies georganiseerd naar net afgeronde ruilverkavelingen om de nieuwe woningen aldaar te bezichtigen. Zo bezocht men onder andere het Land van Heusden en Altena, Langbroek en de Tielerwaard. Daarnaast werd er voorlichting gegeven over voeding, huishoudelijke apparatuur, ziekenverzorging en hygiëne, een gezonde werkhouding en het aanleggen van een siertuin. In 1965 werd op initiatief van de subcommissie huishoudelijke voorlichting een tentoonstelling georganiseerd om de inwonenden een idee te geven van het doel en taak van de streekcommissie.

De agrarische en economisch-sociale voorlichting had de 'bevordering van het algemeen welzijn ten plattelande' ten doel.⁷⁶ Hierin namen modernisering van het bedrijf, het houden van een boekhouding, de mogelijkheden van het O&S-fonds, financiering in bedrijfs- en gezinsverband en begeleiding van ruilverkaveling in alle fases, voorbereiding, uitvoering en nazorg, belangrijke posities in. De streekverbetering kan in het geval van de Maarsseveense Plassen worden gezien als de voortzetting van en een aanvulling op de ruilverkaveling. Eerst moest de productiefactor 'land' worden gemoderniseerd in ruilverkavelingsverband, daarna kon de productiefactor arbeid - de boer en zijn gezin dus - worden gemoderniseerd.

6.2.7 Afronding van de werkzaamheden

De werkzaamheden voor de tuinbouw waren in 1965 zo goed als afgerond, maar dit gold niet voor de voorzieningen die voor recreatie werden getroffen. Deze konden pas in 1968 in gebruik worden genomen. In dat jaar werd het terrein door 60.000 recreanten bezocht. Het is niet te achterhalen of dit aantal voldeed aan de verwachtingen van de gemeente Utrecht. Gezien het feit dat men in het jaarverslag van de Cultuurtechnische Dienst wijst op de slechte zomer van 1968 en dat men destijds een zeker wantrouwen tegen de kwaliteit van het zwemwater had, zal dit getal enigszins lager zijn geweest dan men had verwacht.⁷⁷ Uit onderzoek van de Provinciale Waterstaat bleek overigens dat het water juist van zeer goede kwaliteit was. Alleen op windstille dagen met weinig stroming was de situatie bacteriologisch niet naar wens. In 1969 trok een warmere zomer meer bezoekers naar het gebied: het waren er 180.000. In 1970, het jaar waarin de werkzaamheden werden voltooid en de ruilverkaveling formeel kon worden afgesloten was het aantal bezoekers nog verder toegenomen.

⁷⁶ Commissie Streekbelangen, *Eindverslag Streekverbetering 'Maarsseveense Plassen'*.

⁷⁷ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1969) 63.

Met de afsluiting van de ruilverkaveling werd een uniek ruilverkavelingsproject afgesloten. In één van de eerste *multi-purpose* projecten werden stedelijke en agrarische belangen in één plan gebundeld en uitgevoerd. In het jaarverslag van 1970 geeft de Cultuurtechnische Dienst een overzicht van de bereikte resultaten door middel van een kaart (figuren) en een aantal tabellen met cultuurtechnische kengetallen (Tabel 6.8 en 6.9). Hoewel overduidelijk is te zien hoezeer het gebied is veranderd als gevolg van de ingreep, laten de cijfers een aantal belangrijke zaken onvermeld. Zo blijven de manier waarop een ruilverkaveling en de ruilverkavelingswet werden ingezet om aan niet-agrarische belangen tegemoet te komen, de protesten tegen de ondemocratisch geachte stemmingsprocedure, de bezwarenprocedure en het belang en de intenties van een streekverbetering onder- of zelfs onbelicht.

Tabel 6.8 Gebruiksverkaveling tuindersbedrijven Maarsseveense Plassen (nieuwe toestand. Oude toestand in tabel 6.5)

Bedrijfs-grootte klasse (ha)	Aantal bedrijven	Aantal kavels	Gem. aantal kavels per bedrijf	Gem. oppervlak per kavel
0-0,5	5	5	1	0,3
0,5-1,0	3	3	1	0,8
1,0-1,5	30	30	1	1,2
1,5-2,0	13	13	1	1,7
2,0-2,5	2	3	1,5	1,6
2,5-3,0	-	-	-	-
3,0-3,5	1	1	1	3,2
Totaal	54	55	1	1,5

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1970) 58.

Tabel 6.9 Wegen, waterlopen, percelen en grondgebruik in de ruilverkaveling Maarsseveense Plassen, voor en na de ingreep

	Voor de ruilverkaveling	Na de ruilverkaveling
Verharde wegen (km)	3,2	7,9
Verharde wegen (m/hectare)	5,8	14,3
Semiverharde wegen (km)	3,2	
Semiverharde wegen (m/hectare)	5,8	
Waterlopen (km)	16,5	29,8
Waterlopen (m/hectare)	30	54,2
Aantal kadastrale percelen	1.873	527
Grasland	21%	25%
Tuingrond	16%	25%
Woeste grond	22%	10%
Water	41%	33%
Groenstrook		7%

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1970) 58.

6.3 Ruilverkaveling 1950-1985

Onder de ruilverkavelingswet van 1954 kwam verreweg het grootste gedeelte van de ruilverkavelingen tot stand (Figuur 3.1). Daarmee is het niet overdreven om te beweren dat de cultuurtechnische verbouwing van Nederland zich grotendeels tussen 1954 en 1985 heeft voltrokken (Afbeelding 6.7). In hoog tempo werden tussen 1954 en 1985 ongeveer 1000 ruilverkavelingen aangevraagd.

Sommige regio's werden zelfs meerdere malen verkaveld. Zo zijn rond Dalfsen en Staphorst gebieden meerdere keren op de schop geweest. De reden hiervoor lag bij de verandering van het instrument ruilverkaveling zelf. In eerste instantie, voordat pachters ook als belanghebbenden werden aange-merkt en stemrecht kregen, was er voornamelijk sprake van *eigendomsverka-*veling. In gebieden met een hoge pacht kon dit betekenen dat de pachter – de gebruiker – in het geheel geen baat had bij een ruilverkaveling. Op deze wijze werd het doel van ruilverkaveling, efficiëntere productie, niet bereikt. Het is om deze reden dat de pachtregistratie verplicht werd. Vóór een plan gemaakt werd, waren eigenaars en pachters verplicht hun overeenkomst aan de Plaatselijke Commissie te melden. Met deze exacte gegevens werd het mogelijk *gebruikersverkavelingen* uit te voeren.⁷⁸ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de ruilverkaveling *Eemland*. Deze gebruikersverkaveling werd nog geen twintig jaar aangevraagd nadat de eerste ingreep in het gebied, *Beoosten de Eem*, was voltooid.

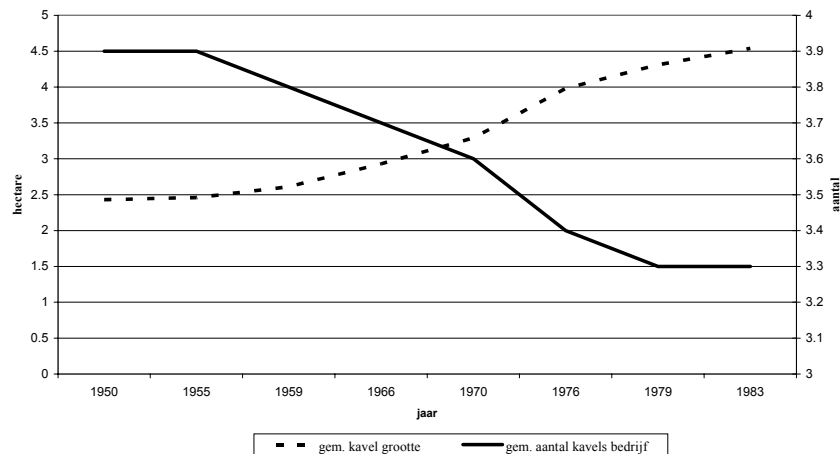
De vele ruilverkavelingen waren er in de eerste instantie op gericht het kleinschalige bedrijf te moderniseren. De reden hiervoor is in hoofdstuk 2 en 3 al aan bod gekomen: de problematiek rond de vele kleine boeren. In de jaren dertig, tijdens de crisis, was een groot aantal kleine boeren in de problemen geraakt door de moeilijke economische omstandigheden. De eigenaars van de vele kleine bedrijfjes wisten zich eenvoudigweg geen inkomen te verwerven onder de bestaande cultuurtechnische omstandigheden.

Na de oorlog kwam er geen verbetering in de situatie voor deze boeren. Doordat vanaf 1950 de lonen sterk stegen en de prijzen voor landbouwproducten – en dus het inkomen van de boer – hierbij achterbleven, werd de situatie voor de kleine boeren steeds nijpender. Na de oorlog werd ruilverkaveling steeds meer ingezet om dit probleem het hoofd te bieden. Door middel van rationalisatie, specialisatie, mechanisatie en schaalvergroting zouden deze bedrijven in staat worden gesteld voldoende te kunnen produceren om een volwaardig inkomen te kunnen verdienen. Dat deze modernisering van de landbouw in heel Nederland heeft plaatsgevonden blijkt uit de landbouwtellingen gehouden door het CBS (Figuur 6.1). In dertig jaar tijd nam

⁷⁸ In eerste instantie werd in de plannen alleen maar rekening gehouden met bestaande pachtverhoudingen. In 1975 kregen pachters stemrecht.

de gemiddelde kavelgrootte in ons land toe van 2,5 hectare tot 3,9. In dezelfde periode nam het gemiddeld aantal kavels per bedrijf af van 4,5 naar 3,3.

Figuur 6.1 Gemiddelde kavelgrootte en gemiddeld aantal kavels per bedrijf in Nederland in de periode 1950-1983

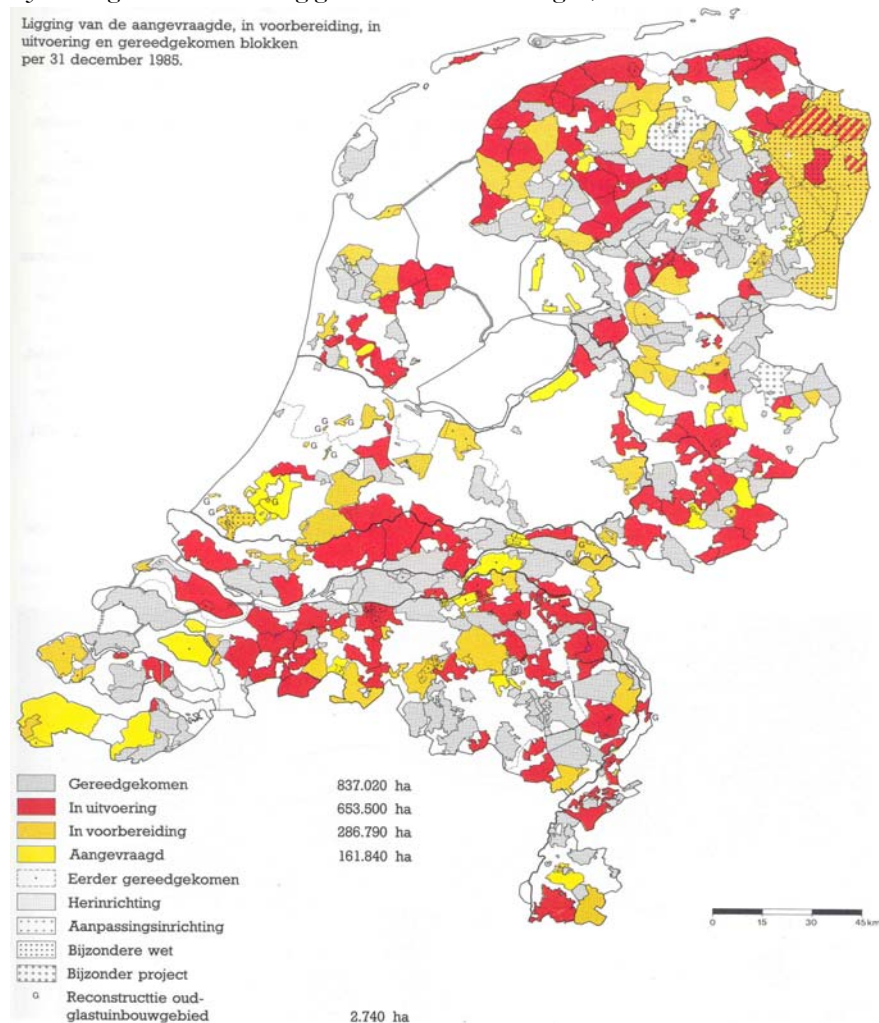


Bron: Landbouwtellingen LEI (1950, 1955, 1959, 1966, 1970, 1976, 1979, 1983).

Deze cijfers betreffen gemiddelden voor heel Nederland. In gebieden die zijn ruilverkaveld, waren de rationalisatie en schaalvergroting nog verder doorgevoerd. In de jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst en de Centrale Cultuurtechnische Commissie is van een aantal ruilverkavelingen de afname in het aantal eigenaars, bedrijven, percelen en kavels opgenomen. Deze data zijn niet zo maar vergelijkbaar, doordat er afwisselend gebruik is gemaakt van verschillende begrippen.⁷⁹ Uit de data blijkt dat in alle onderzochte ruilverkavelingen het aantal eigendomspercelen met 49% en het aantal kavels met 65% afnam (Tabellen 6.10 en 6.11; bijlagen F en G). Uit deze cijfers kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat ruilverkaveling een belangrijk deel van de afname van het aantal kavels per bedrijf heeft veroorzaakt.

⁷⁹ Zo spreekt men afwisselend van: kavels, gebruikskavels, percelen, eigendomspercelen, kadastrale percelen, aantal eigenaars en het aantal bedrijven. Er bestaat geen toelichting op deze verschillende categorieën.

Afbeelding 6.7 In uitvoering genomen ruilverkavelingen, 1924-1985



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1985).

Tabel 6.10 Verandering in het aantal eigenaren en eigendomspercelen in 56 ruilverkavelingen (1955-1967)

	Voor ingreep	Na ingreep	Relatieve afname (%)
Eigenaren	24075	22231	8
Eigendoms-percelen	79446	40270	49

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslagen* (1955-1967).

Tabel 6.11 Verandering in het aantal bedrijven en kavels in 19 ruilverkavelingen (1964-1969)

	Voor ingreep	Na ingreep	Relatieve afname (%)
Bedrijven	5229	4394	16
Kavels	22276	7710	65

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslagen* (1964-1969).

Wat deze statistische gegevens niet weergeven, is dat de aard van de plannen ook sterk veranderde ten opzichte van de periode vóór 1950. In de analyses van de gebeurtenissen in het Land van Heusden en Altena en de Maarsseveense Plassen is de verplaatsing van boerderijen al uitvoerig aan bod gekomen. Deze vond niet alleen in de twee voornoemde ruilverkavelingen plaats. In de periode 1963-1980 werden in het kader van ruilverkaveling 1607 boerderijen gebouwd (bijlage H). Vooral in de periode tussen 1963 en 1970, de tijd waarin ruilverkaveling nog niet zo zwaar onder vuur lag, werd veelvuldig gebouwd. Naast een concentratie in tijd was er ook een concentratie in ruimte waarneembaar. Vooral in Noord-Brabant (28% van het totaal aantal nieuwe boerderijen), Gelderland (16%) en Drenthe (14%) werd veel gebouwd. Naast deze in het kader van de ruilverkaveling gebouwde boerderijen werden er in de periode 1977-1980 ook nog eens 253 buiten ruilverkavelingsverband gebouwd onder begeleiding van de Cultuurtechnische Dienst. Hiernaast besloten boeren vaak op eigen initiatief tijdens of vlak na een ruilverkaveling tot nieuwbouw.⁸⁰

De boerderijen werden in veel gevallen verplaatst naar gebieden die voorheen uit agrarisch oogpunt zeer extensief gebruikt werden. Deze gebieden werden ontsloten door nieuwe wegen die in het kader van de ruilverkaveling werden aangelegd. Ook in gebieden waar geen boerderijverplaatsing plaatsvond, werden nieuwe wegen aangelegd. De reden hiervoor is de gebrekkige toestand van de ontsluiting op het platteland in Nederland. In 1955 was 53% van de wegen in Nederland nog onverhard. In de provincies Overijssel, Drenthe, Noord-Brabant en Limburg was dit respectievelijk 62%, 68%, 73% en 83%.⁸¹ Het spreekt voor zich dat men verbetering van deze situatie noodzakelijk achtte. De aanleg van deze wegen door de Cultuurtechnische Dienst is te achterhalen met behulp van haar jaarverslagen. In de periode tussen 1955 en 1985 is in ruilverkavelingsverband 12.441 kilometer weg aangelegd (bijlage E). Buiten ruilverkavelingsverband, maar nog altijd gesubsidieerd door de Cultuurtechnische Dienst kwam daar nog eens ruim 8.600 kilometer bij. Dit houdt in dat er in het kader van de cultuurtechnische aanpassing van Ne-

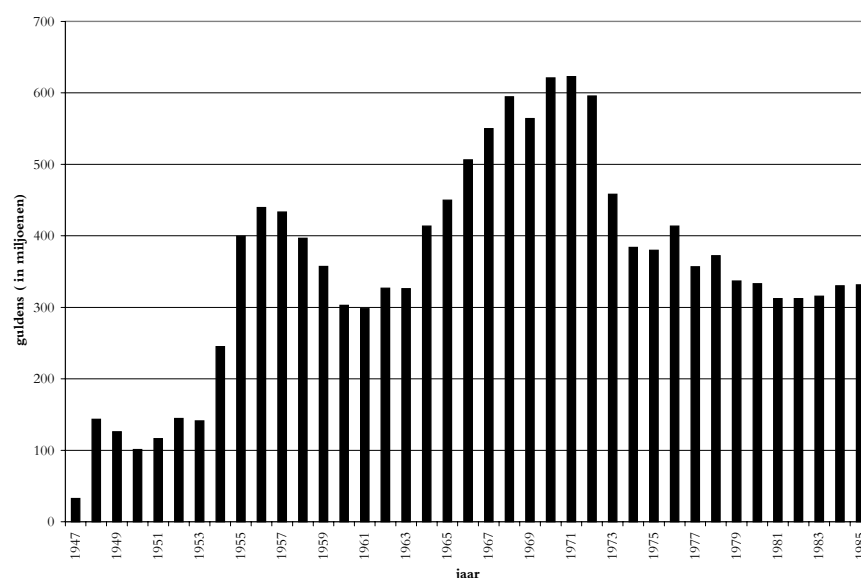
⁸⁰ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1963-1980).

⁸¹ Herweijer, 'Cultuurtechniek als middel tot welvaartsverhoging', 424.

derland in opdracht van de Cultuurtechnische Dienst in 30 jaar tijd meer dan 20.000 kilometer aan nieuwe wegen is aangelegd.⁸²

Het spreekt voor zich dat deze verbouwingen van het boerenlandschap bijzonder kostbaar zijn geweest. In haar jaarverslagen gaf de Cultuurtechnische Dienst tussen 1947 en 1985 aan hoeveel er in ruilverkaveling was geïnvesteerd (bijlage I). Over deze hele periode kwam dit uit op ongeveer 13,8 miljard gulden (Figuur 6.2).⁸³ Uit de figuur blijkt dat de investeringen eind jaren zestig en begin jaren zeventig hun piek bereikten. Dit komt overeen met de pieken die werden waargenomen bij de oppervlakte in uitvoering, de boerderijverplaatsingen en de wegenbouw.

Figuur 6.2 Investering in ruilverkaveling in gulden (reëel prijspeil 1990) in Nederland, 1947-1985



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1947-1985).

Voor de periode 1956-1985 kan de geografische spreiding van de investeringen worden achterhaald. De grote provincies Noord-Brabant en Gelderland namen respectievelijk 14% en 13% van dit bedrag in deze periode voor hun

⁸² Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1955-1985).

⁸³ De bedragen uit de jaarverslagen zijn omgerekend naar het consumentenprijspeil van de Nederlandse gulden in 1990. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1947-1985).

rekening. De absolute topper was echter Friesland. In deze provincie werd voor meer dan 1,87 miljard gulden (15%, prijspeil 1990) geïnvesteerd. In de provincies Utrecht en Zeeland werd tijdens deze periode aanzienlijk minder geld gestoken. In het geval van Utrecht komt dit door het geringe oppervlak. In Zeeland vonden de grote, kostbare ingrepen uiteraard al voor 1956 plaats: dit waren de herverkavelingen in de noodgebieden.

Zowel het aantal ruilverkavelingen als het karakter van de plannen maakte dat ruraal Nederland in hoog tempo verbouwd werd. Deze verbouwing had een interessant neveneffect met gevolgen voor de geschiedenis van de ruilverkaveling. De modernisering van het platteland maakte deze gebieden namelijk aantrekkelijk voor nieuwkomers. De toegenomen mobiliteit en vrije tijd van stedelingen had als gevolg dat het platteland in toenemende mate werd gebruikt voor recreatie, toerisme en later zelfs voor wonen. Ook andere functies als industrie en bedrijvigheid raakten geïnteresseerd in het landelijk gebied, bijvoorbeeld vanwege de lagere grondprijzen of stimulerende maatregelen van de overheid.⁸⁴

De toenemende graad van verbondenheid tussen het platteland en de omliggende stedelijke gebieden en de komst van nieuwe functies had ook invloed op de aard van de ruilverkavelingsplannen. Door heel Nederland werden, zoals dat ook al in de Maarsseveense Plassen waarneembaar was, niet meer alleen landbouwkundige doelen in de plannen opgenomen. Nu moesten meerdere functies in een beperkte ruimte worden geïntegreerd met een wet die traditioneel bedoeld was om de agrarische situatie te verbeteren.

Dit kon allerlei problemen opleveren bij de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen. Naarmate de planologie in het landelijk gebied een belangrijker rol ging spelen, moesten ruilverkavelingsplannen hieraan aangepast worden. Dit had een stagnerend effect op de uitvoering van plannen. Het kon voorkomen dat een ruilverkaveling enige tijd stil lag, omdat men moest wachten tot het streekplan voor het betreffende gebied gereed was. In de ruilverkaveling *Sauwerd* liep men om deze reden vertraging op. Hier moest een oplossing gevonden worden voor concurrerende agrarische en niet-agrarische functies. Zolang de bestemmingsplannen geen uitsluitsel boden, achtte men een discussie omtrent een mogelijk plan weinig zinvol.⁸⁵

Daarnaast was, zoals gezegd, de aard van ruilverkaveling veranderd. Niet langer wilde men de situatie voor iedere individuele boer verbeteren, maar stond de modernisering van de landbouw in de streek centraal. Wanneer gebrek aan ruimte de schaalvergroting in de weg stond, moesten er boeren ver-

⁸⁴ De transformatie van het landelijk gebied van agrarische productieruimte naar *Groene Ruimte* wordt aangestipt in hoofdstuk 2.

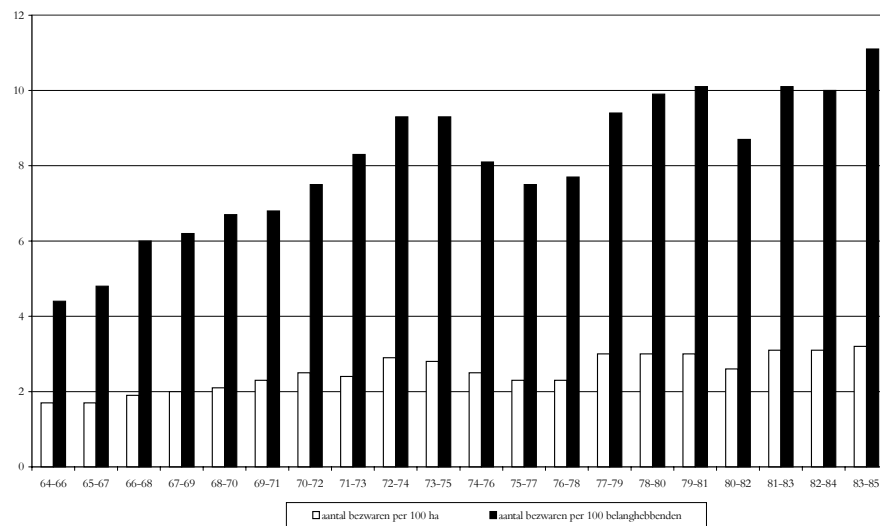
⁸⁵ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, Jaarverslag (1972) 57.

dwijnen. Aanvankelijk, bijvoorbeeld in het Land van Heusden en Altena en bij de herverkavelingen in Zeeland, was er nog ruimte genoeg in de nieuwe polders. Later hielden de ruilverkavelingen in dat bedrijven waarvan men de toekomst somber inzag, moesten verdwijnen.

De veranderingen van het instrument en de nieuwe functies op het platteland maakten dat ruilverkaveling in toenemende mate onder vuur kwam te liggen. In de ruilverkavelingsgebieden zelf was dit het beste merkbaar aan twee zaken: het aantal ingediende bezwaren en de toenemende weerstand tegen de voorgeschreven stemmingsprocedures.

Figuur 6.3 Totaal aantal bezwaren per 100 hectare en per 100 belanghebbenden in Nederland, in de periode 1964/66-1983/85

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst,



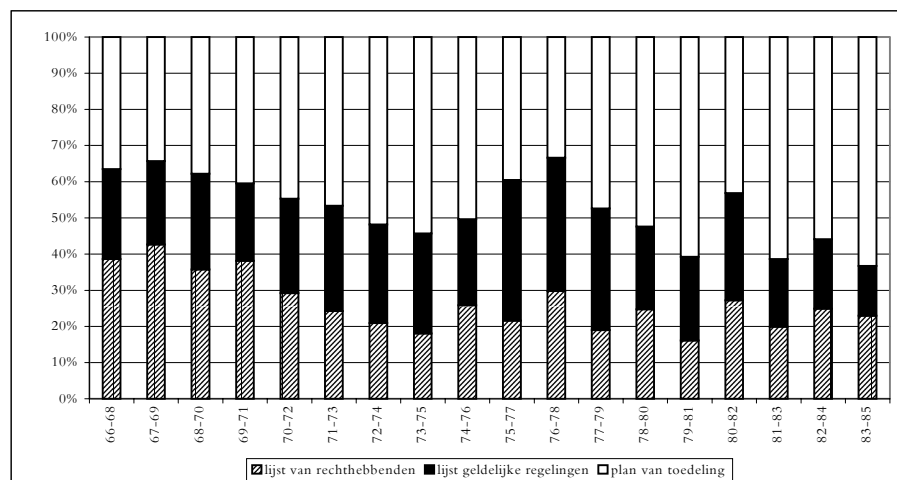
Jaarverslag (1966-1985).

Wanneer belanghebbenden niet tevreden waren met één of meerdere elementen van de gemaakte plannen, konden zij hiertegen bezwaar maken. Die bezwaren konden de lijst van rechthebbenden, de lijst geldelijke regelingen, het plan van toedeling of de schattingen betreffen. Op basis van gegevens uit de jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst is het mogelijk een analyse van die bezwaren te maken. Uit deze data blijkt dat het aantal bezwaren in absolute zin toenam tot midden jaren zeventig om daarna langzaam weer te dalen (bijlage J). Dit is echter een vertekend beeld, omdat het aantal ruilverkavelingen in deze periode eveneens een dalend beeld vertoonde. Het is mogelijk deze cijfers te corrigeren voor het veranderende aantal ruilverkavelin-

gen door ze te relateren aan het aantal betrokkenen en de totale oppervlakte in uitvoering (Figuur 6.3). Het aantal bezwaren per 100 hectare verdubbelde in de onderzochte periode bijna van 1,7 naar 3,2. Het aantal bezwaren per 100 belanghebbenden steeg nog sneller: van 4,4 tot 11,1. In de periode 1963-1985 kreeg men dus in toenemende mate behoefte aan het aantekenen van bezwaar.

Niet alleen de toename van het *aantal* bezwaren geeft inzicht in aard van de problematiek rond ruilverkaveling. Ook het *soort* bezwaar dat men indiende levert in dit opzicht belangrijke informatie. Uit figuur 6.4 blijkt dat men de bezwaren in toenemende mate tegen het plan van toedeling richtte. Voorheen, in ieder geval vanaf eind jaren zestig, waren ook veel bezwaren gericht tegen de lijst van rechthebbenden. Vanaf de jaren zeventig veranderde dit. Er deden zich belangrijke veranderingen voor in de plannen. Er werd ruimte gereserveerd voor natuur, recreatie, toerisme, woningbouw en industrie. Zoals te zien was in de Maarsseveense Plassen, hadden sommige belanghebbenden bezwaar tegen het gebruik van de ruilverkavelingswet voor niet-agrarische doeleinden en functies. Het werd onder deze omstandigheden van hoge druk voor boeren steeds belangrijker dat de gronden zo gunstig mogelijk ten opzichte van de gebouwen lagen. Vooral deze factor zou een efficiënte productie – en dus een hoger inkomen – voor langere tijd waarborgen.

Figuur 6.4 Percentages van bezwaren tegen de lijst van rechthebbenden, het plan van toedeling en de lijst geldelijke regelingen in de periode 1966/68-1983/85



Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1966-1985).

De behandeling van deze bezwaren laat echter niet zien dat men het op het lokale niveau steeds moeilijker kreeg. De Plaatselijke Commissie was zelf gedurende de hele periode 1961-1985 verantwoordelijk voor het oplossen van iets meer dan 80% van de bezwaren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat voor veel belanghebbenden de bijeenkomst met de Plaatselijke Commissie tijdens de bezwarenprocedure een ideaal moment was om nog eens toelichting te vragen bij hetgeen ze te wachten stond. Niettemin werd 13% van de bezwaren aanhangig gemaakt bij de rechter-commissaris. Circa 7% van de zaken werd bij de rechtbank beslist. Uit het materiaal blijkt niet hoeveel belanghebbenden hebben doorgevochten tot aan het Hof, zoals de twee in de Maarsseveense Plassen. Gezien de hoge kosten die daaraan verbonden waren en de geringe kansen op succes zullen dit er maar weinigen zijn geweest.

De bezwarenprocedure was een moeilijke aangelegenheid. De behandeling was de aanleiding tot veel speculaties. De heer T. Roodhart, voorzitter van de Plaatselijke Commissie in het Eemland, gaf in een interview aan dat hij regelmatig werd beschuldigd van vriendjespolitiek en ander unfair gedrag. Deze situatie werd nog eens versterkt door het feit dat hij eveneens dijkgraaf, actief betrokken in de lokale politiek en voorzitter van de lokale historische vereniging was. In een krantenartikel werd zelfs gesproken van een heus machtsblok. Men uitte de angst dat andere belangengroepen dan de boeren nooit tegen een dergelijk front opgewassen zouden kunnen zijn.⁸⁶

Een probleem bij de bezwarenbehandeling was inderdaad dat de Plaatselijke Commissie bij al haar activiteiten professionele steun kreeg van de Cultuurtechnische Dienst, het Kadaster en andere nauw betrokken organisaties. Veel van de bezwaren konden om zuiver juridische redenen of op basis van specialistische oorzaken worden afgewezen. Langs deze weg kon een discussie op inhoudelijke gronden worden ontweken. Een voorbeeld daarvan is te vinden in het Eemland, waar iemand bezwaar maakte tegen boerderijbouw op een locatie die hij, vanwege de hoge landschappelijke waarde ervan, liever onaangetast had gezien. De Plaatselijke Commissie ging het debat in haar antwoord niet aan, maar wist door handige retoriek de discussie te beëindigen.⁸⁷ De rechter-commissaris, die bij een geschil tussen een belanghebbende en de Plaatselijke Commissie uitspraak diende te doen, was voor veel van de benodigde informatie afhankelijk van de Plaatselijke Commissie. Daar deze eveneens partij was, kon een zaak wel eens de schijn tegen hebben. Uit dit onderzoek is echter niet gebleken dat leden van de Plaatselijke Commissies misbruik van hun posities hebben gemaakt.

⁸⁶ Wisse, 'Wortel: Roodhart is machtsblok in z'n eentje'.

⁸⁷ Briefwisseling tussen en Plaatselijke Commissie Eemland, Archief Roodhart, map krantenartikelen.

Ook aan de gebeurtenissen rond de stemmingsprocedure in deze periode was te merken dat de ruilverkavelingswet onder vuur lag. Op de stemmingsvergadering konden eigenaars en pachters hun stem voor of tegen de gemaakte plannen uitbrengen. Tot ruilverkaveling werd besloten indien de meerderheid van de stemmen van de belanghebbenden voor was of wanneer de voorstemmers meer dan de helft van het in stemming gebrachte oppervlak in bezit hadden. Bij de bepaling van het aantal stemmen telden de eigenaar en de pachter vanaf 1975 ieder voor één stem. Bij de bepaling van het oppervlak telden eigenaar en pachter beiden voor de helft van het stuk verpachtte land. Belanghebbenden die niet naar de stemming kwamen, werden tot 1975 geacht vóór de ruilverkaveling te stemmen. Dit principe was ingevoerd om het aantal ruilverkavelingen dat doorgang vond, omhoog te krijgen.

Met behulp van de jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst is van een groot aantal ruilverkavelingen de stemmingsuitslag te achterhalen (bijlage D). Er zit een interessant patroon in de uitslagen. Gemiddeld lijken vooral de grotere boeren in een gebied tegen ruilverkaveling te stemmen. Dit was in de vorige periode eveneens het geval. De stemmingsuitslag zoals deze in het Land van Heusden en Altena⁸⁸ werd behaald, kan dan ook als typerend worden beschouwd.

De reden voor deze relatie is niet eenvoudig te achterhalen. De individuele stembiljetten zijn niet bewaard en dit maakt een representatief onderzoek naar stemmingsmotieven onmogelijk. Er is in het verleden door onder meer Wageningse sociologen echter wel onderzoek gedaan naar stemgedrag bij ruilverkavelingen.⁸⁹ Uit deze onderzoeken bleek iedere keer weer dat de weerstand tegen ruilverkaveling zich in het algemeen het meest voordeed onder conservatieve, oudere, niet of slecht georganiseerde, laag- of niet opgeleide en kleine boeren. Dit algemene beeld werd echter genuanceerd. Zo deden er zich binnen ruilverkavelingen aanzienlijke regionale verschillen voor. In het Land van Heusden en Altena bleek men bijvoorbeeld in het dorp Hank erg gunstig over de voorgenomen plannen te oordelen. In Wijk en Aalburg was dit oordeel juist tegenovergesteld. Ook zagen de eigenaren van de grotere bedrijven in sommige gebieden juist geen heil in een mogelijke ingreep. In de ruilverkaveling *Tielerwaard-West* bleken er zich in de grotere bedrijfsklassen verhoudingsgewijs meer tegenstanders van een ingreep te bevinden.⁹⁰

⁸⁸ Hier was 15% van de eigenaars tegen; zij vertegenwoordigden 28% van het oppervlak.

⁸⁹ Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*; Houuttuyn Pieper, *Waarom werd de ruilverkaveling Arkemheen afgestemd*; Van den Broecke en De Vries, *Houdingen en weerstanden tegenover ruilverkaveling*; Sparenburg, *De stemmingsuitslag van de ruilverkaveling 'Tielerwaard-West'*; Cultuurtechnische Vereniging en Werkgroep Evaluatie Ruilverkavelingen, *Technische en sociale evaluatie van een aantal ruilverkavelingen*.

⁹⁰ Groot e.a., *De houding tegenover ruilverkaveling*, 26-29.

De tegenstand van de gemiddeld grotere boeren zoals deze in bijlage D waarneembaar is, lijkt op het eerste gezicht niet te rijmen met de bevindingen van het onderzoek naar stemgedrag. De in deze bijlage opgenomen resultaten vormen de complete stemmingsuitslagen. Hierin zijn ook de stemmen opgenomen van belanghebbenden die hun hoofdberoep niet in de landbouw vonden, of die maar zeer weinig land hadden. Van deze groep kan worden verwacht dat zij niet op zou komen dagen op de stemming. Zij had namelijk een minimaal belang. Doordat de thuisblijvers tot 1975 als voorstanders werden aangemerkt, hadden hun stemmen echter wel invloed op de stemmingsuitslag. Er was dus in iedere ruilverkaveling sprake van een groep betrokkenen die wel substantieel bijdroeg aan het aantal stemmen, maar nauwelijks aan het oppervlak dat in stemming werd gebracht. Deze groep moet van invloed zijn geweest op de resultaten. Het zou mogelijk moeten zijn meer inzicht te krijgen in deze groep belanghebbenden als het mogelijk was te achterhalen hoe de stemmingen verliepen nadat de thuisblijvers niet meer in de resultaten waren opgenomen. Dit is met behulp van gegevens uit de jaarverslagen van de Cultuurtechnische Dienst voor één ruilverkaveling mogelijk. In de ruilverkaveling *Het Bildt* kwam 34% van de belanghebbenden opdagen, deze groep vertegenwoordigde 78% van het in stemming gebrachte oppervlak. In deze ruilverkaveling stemde 42% van de betrokkenen tegen. Zij vertegenwoordigden slechts 35% van het land.⁹¹ De bevindingen in dit ene geval hebben natuurlijk geen geldigheid voor alle ruilverkavelingen, maar ze laten zien dat dit mechanisme wel degelijk tot de mogelijkheden behoorde. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat grotere boeren over het algemeen hun zaken beter op orde hadden en daardoor minder behoefte hadden aan een kostbare ingreep als ruilverkaveling. Hoewel deze verklaring zeer plausibel klinkt, zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden.

In 1975 werd de stemmingsprocedure veranderd. Het gegeven dat thuisblijvers als voorstemmers werden aangemerkt, werd in toenemende mate als ondemocratisch ervaren. Vanaf dat jaar zouden alleen de werkelijk uitgebrachte stemmen in de uitslag worden opgenomen. Deze wijzigingen in de bestaande procedure werden vergezeld door de eerste formele stap naar de landinrichtingswet; het verschijnen van de *Interimnota Landinrichtingswet*.

Deze veranderingen kwamen niet zomaar uit de lucht vallen. Een op til zijnde ruilverkaveling kon tot grote spanningen in gebieden leiden. Voor- en tegenstanders zochten elkaar regelmatig op en maakten soms zelfs gebruik van andere methoden dan pen en woord om elkaar te overtuigen. De bekendste voorbeelden van dergelijke lokale spanningen zijn waarschijnlijk de toestanden rond de ruilverkavelingen *Arkemheen* en *Tubbergen*. In het eerste project is het nooit tot een daadwerkelijke uitvoering van de plannen gekomen omdat

⁹¹ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1975).

een meerderheid tegen stemde. De oorzaak hiervan lag bij de grote afstand tussen de lokale bevolking en de Cultuurtechnische Dienst.⁹² Door de lage organisatiegraad van de boeren in dit gebied en de gewoonte van de Cultuurtechnische Dienst om via de standsorganisaties te communiceren raakten de belanghebbenden tijdens het voorbereidende traject nauwelijks betrokken bij het maken van de plannen. Ook werden de datum van stemming en het definitieve plan herhaaldelijk gewijzigd als gevolg van allerlei externe omstandigheden. In een gebied waar de meeste belanghebbenden nauwelijks een agrarische opleiding hadden genoten en waar al eerder negatieve ervaringen met overheidsingrepen waren opgedaan, bleek dit niet goed voor de acceptatie van ruilverkaveling. Dit zou niet noodzakelijk tot afstemmen hebben hoeven leiden, daar de verwachting bestond dat een groot aantal belanghebbenden niet naar de stemming zou gaan en daarmee vóór de ingreep zou stemmen. Een anti-ruilverkavelingscomité, gesterkt door de al heersende negatieve gevoelens omtrent een ruilverkaveling in de regio, wist de publieke opinie zodanig te beïnvloeden, dat de stemming leidde tot het afblazen van de plannen. Uiteindelijk, op 14 november 1958, was 59% van de eigenaars, met 71% van het oppervlak tegen de ingreep.

Een soortgelijke situatie deed zich ook voor bij de ruilverkaveling *Tubbergen*.⁹³ De voorbereiding geschiedde voornamelijk in samenwerking met de standsorganisaties en een groot aantal boeren zagen deze niet als hun vertegenwoordigers. Officiële bezwaren konden pas vier maanden voor de stemming worden ingebracht, toen het plan bijna niet meer kon worden aangepast. De tegenstanders richtten hun acties dan ook, net als in Arkemheen, op de in hun ogen ondemocratische stemmingsprocedure. Van de 3.000 stemgerechtigden in het gebied hadden er namelijk maar 1.200 een landbouwbedrijf. Onder de boeren heerste de angst dat de 1.800 stemgerechtigden zonder bedrijf niet zouden komen opdagen op de stemming, omdat zij toch geen belang bij de ruilverkaveling hadden. Het gevolg zou zijn dat zij hiermee vóór de ruilverkaveling zouden stemmen. De boeren waren, met andere woorden, niet betrokken bij de aanvraag omdat deze door de gemeente werd ingediend. Zij waren evenmin betrokken bij het maken van de plannen, omdat dit door een in hun ogen andere groep werd gedaan. Zij zouden tenslotte maar weinig kunnen doen om de plannen tegen te houden als gevolg van de ondemocratische stemmingsprocedure. Deze bezwaren leidden uiteindelijk tot een rellerig verloop van de stemming op 29 juni 1971. Doordat de gedeputeerde werd aangevallen door één van de belanghebbenden, werd de stemming geschorst en verplaatst naar 21 december 1971. Op deze datum

⁹² Een uitstekende analyse van de gebeurtenissen bij de voorbereiding van de ruilverkaveling Arkemheen is te vinden in: Houttuyn Pieper, *Waarom werd de ruilverkaveling Arkemheen afgestemd?*

⁹³ De gang van zaken rond de ruilverkaveling wordt uitgebreid beschreven in: Haverkate, *De boerenopstand van Tubbergen*.

werd het plan doordat velen niet kwamen opdagen met een overweldigende meerderheid aangenomen. De omstandigheden waaronder dit gebeurde, leidden er echter toe dat er niet tot uitvoering van het project werd overgegaan.

Meestal kwam het echter niet tot dergelijke schermutselingen. Wel was er door het hele land sprake van onvrede met de bestaande ruilverkavelingswet en deze situatie leidde vaak tot een moeizaam verloop van de voorbereidende fase. Ook de Cultuurtechnische Dienst merkte in de jaren zeventig dat het niet eenvoudig was om tot ruilverkaveling te komen. 'Een opvallend verschijnsel bij de werkzaamheden in het verslagjaar [1973] was wel, dat de voortgang van de voorbereiding van vele projecten stroef verliep. Veel overleg was nodig om rekening houdend met de verschillende belangen, die zich aandienen, tenslotte het compromis te vinden op basis waarvan de vormgeving van een plan ieders toestemming kan krijgen'.⁹⁴ Concreet gebeurde dit bijvoorbeeld in de ruilverkaveling *Vijfheerenlanden*, waar natuurbeschermingsorganisaties en de agrarische sector geen overeenstemming konden bereiken over een plan. Dat de Cultuurtechnische Dienst zich voorzichtig uitdrukte in het bovenstaande citaat blijkt uit het gegeven dat de provincie Groningen de ruilverkavelingen in de jaren zeventig tijdelijk heeft stilgelegd. Men was kennelijk niet in staat om de plannen zodanig te ontwerpen, dat beide functies in harmonie met elkaar verenigd konden worden.

Meestal echter, probeerde men de nieuwe functies in de ruilverkavelingsplannen te passen. Zo werd in de ruilverkaveling *Tielerwaard-West* het Lingebos als recreatieobject aangelegd en werden bijvoorbeeld in Noord-Brabant in de ruilverkavelingen *Altena-West*, *Bergeijk* en *Haagsche Beemden* recreatieobjecten aangelegd. De Cultuurtechnische Dienst was zich zeer bewust van de behoefte aan recreatieobjecten en belichtte haar activiteiten op dit gebied nadrukkelijk in al haar jaarverslagen uit de jaren zestig en zeventig.⁹⁵ Vaak werden recreatieobjecten gecombineerd met nieuwe landschappelijke elementen. Het al eerder genoemde Lingebos is hier een goed voorbeeld van. Dit ongeveer 100 hectare grote 'bospark', zoals de Cultuurtechnische Dienst het noemde, was voorzien van waterplassen, speelvijvers, stranden, picknickplaatsen en parkeerterreinen. In de ruilverkaveling *Akmarijp* werd zelfs meegelopen aan de bouw van een landelijk trainingscentrum voor polsstokver-

⁹⁴ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1973) 60.

⁹⁵ Een voorbeeld hiervan is te vinden in het jaarverslag van 1964. Naast de expliciete vermelding van het behoud van landschappelijke waarden en de aanleg van recreatieobjecten door het hele verslag heen, zijn in het katern 'Aspecten van cultuurtechnisch werk' stukken opgenomen over de *Landbouw en recreatie in de ruilverkaveling 'Oukoop-Kortrijk'* en over Plattelandsvernieuwingen en recreatievoorzieningen in Noord-Brabant. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1964) 92-93 en 102-103.

springen, het zogenaamde fierljeppen. Het spreekt voor zich dat dergelijke objecten geen enkel agrarisch doel meer dienden.⁹⁶

Tenslotte kregen ook elementen met een natuur- of cultuurhistorische waarde steeds vaker een plaats in de ruilverkavelingsplannen. Werden voorheen voornamelijk afzonderlijke elementen bewaard, vanaf de jaren zestig poogde men landschappelijke structuren te handhaven. In de ruilverkaveling *Heiligenbergerbeek* bijvoorbeeld, wilde men het karakteristiek landgoederenlandschap met de kavelbeplantingen bewaren. Daar er tegelijkertijd behoefte was aan schaalvergroting was het evenwel noodzakelijk dat een aantal singels zou verdwijnen. Door de agrarische schaalvergroting te combineren met landschappelijke schaalvergroting – de onderlinge afstand tussen de singels werd vergroot – wist men deze zaak op te lossen.⁹⁷

De belangen van natuur bleken moeilijk met die van de landbouw in overeenstemming te brengen. Hoewel het landschapsplan al sinds 1954 verplicht was gesteld, deed zich pas in 1965 op lokaal niveau een belangrijke verandering voor. In dit jaar besloot de Centrale Cultuurtechnische Commissie dat aan iedere voorbereidingscommissie en plaatselijke commissie een landschapsconsulent van Staatsbosbeheer moest worden toegevoegd. 'Daarmede is een volledige deelneming van de landschapsdeskundige in het technisch teamwork op ieder gewenst tijdstip verzekerd'.⁹⁸ De reden hiervoor lag bij houtvellingen in de ruilverkaveling *Beneden-Dinkel*. Hier waren waardevolle elementen verwijderd en men wilde dergelijke situaties in de toekomst graag voorkomen.⁹⁹

Daarnaast werd het belang van natuur en landschap voortdurend nauwlettend in de gaten gehouden door de (Voorlopige) Natuurbeschermingsraad. De twee commissies van deze raad, de Natuurwetenschappelijke Commissie en de Landschapscommissie adviseerden Staatsbosbeheer en de Cultuurtechnische Dienst. Het directe gevolg van deze adviezen was het behoud van natuur- en cultuurhistorische waarden in diverse ruilverkavelingen. Het betrof dan meestal terreinen als heide met grafheuvels, kliffen aan de IJsselmeerkust, rivierduinen, eendenkooien, veenplassen, kolken en moerassen. Hoewel dit een grote stap was, waren dit vaak toch niet de gronden met een al te hoge landbouwkundige waarde. Eind jaren zestig werd de rol van natuur in het landelijk gebied zo waardevol geacht dat de politiek de ruilverkavelingen nauwlettend in de gaten hield. In de ruilverkaveling *Winterswijk-West* bijvoorbeeld, gaven Gedeputeerde Staten bij de aanvraag voor het plan in 1969

⁹⁶ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1973) 45.

⁹⁷ Hoewel het zeker zo is dat het kleinschalige landgoederenlandschap is verdwenen, is het van belang zich hier te realiseren dat deze singels dertig jaar eerder in hun geheel zouden zijn geruimd. Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1967) 59.

⁹⁸ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1965) 45.

⁹⁹ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1965) 10.

al expliciet aan dat ook met het belang van natuur en landschap rekening diende te houden.¹⁰⁰ Daarnaast was de natuurbescherming steeds minder object gericht. Men probeerde natuurgebieden te stichten waarbinnen meerdere populaties konden bestaan en dit had gevolgen voor de landbouw. Niet langer kon de natuur worden weggestopt in overhoekjes, maar was er ook in die functie behoefte aan aaneengesloten stukken land. Hiermee kreeg de natuur een grotere rol in de plannen.

Naarmate de belangen van natuur en landschap groter werd geacht, bleek het moeilijker deze met landbouwkundige eisen in overeenstemming te brengen. De Cultuurtechnische Dienst schreef hierover: 'In vele ruilverkavelingen zijn grote belangen van natuur en landschap in het geding. Dit noopt tot een voortdurende en zorgvuldige afweging tussen deze belangen en die van de landbouw. Niet ontkend kan worden dat verbeteringen in de agrarische bedrijfsvoering [...] de natuur en in sommige gevallen ook het landschap niet ten goede komen. Toch geeft de ruilverkaveling, mits gesteund door goede streek- en bestemmingsplannen en door verwerving van een adequate oppervlakte grond, mogelijkheden om de belangen van natuur en landschap te dienen. Het instrumentarium van de Relatienota speelt daarbij een belangrijke rol'.¹⁰¹

Vanaf 1975 was het mogelijk in het kader van deze nota zogenaamde beheers- en reservaatgebieden aan te wijzen (paragraaf 2.4). De werkwijze hierbij was als volgt. Eerst werden deze gebieden globaal aangewezen door de Centrale Cultuurtechnische Commissie, vervolgens kon na instemming van de provinciale besturen de concrete begrenzing worden vastgesteld, wederom door de Centrale Cultuurtechnische Commissie. Tenslotte moesten de individuele overeenkomsten binnen de begrensde gebieden worden afgesloten. In de periode tussen 1979 en 1985 werd binnen ruilverkavelingsplannen bijna 30.000 hectare als reservaat- of beheersgebied aangewezen (Tabel 6.12 en bijlage K). Vooral in moeilijke jaren bleken boeren sneller bereid dergelijke overeenkomsten aan te gaan. Er had zich een opmerkelijke verandering voorgedaan. De belangen van natuur en landschap werden, nog altijd binnen ruilverkavelingsverband, gewaarborgd door een aanvullende wettelijke regeling: de mogelijkheid tot het aanwijzen van waardevolle gebieden.

De problemen die men had bij het integreren van de verschillende functies waren het meest nadrukkelijk aanwezig wanneer men natuur en landbouw op elkaar probeerde af te stemmen. Het landelijk gebied was niet langer exclusief agrarisch van karakter. In de jaren zestig werd voor het eerst een nieuwe term gebruikt om deze nieuwe situatie aan te duiden: de *Groene*

¹⁰⁰ Overkamp, *Met ut gat in de botter*, 9-10.

¹⁰¹ Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1978) 9.

Ruimte. Deze werd geïntroduceerd door de cultuurtechnicus Van Duin en sloot aan bij de ambitie van deze wetenschap om zich nadrukkelijker met natuurbouw bezig te houden. De overheid achtte de term bruikbaar omdat “een continuüm werd gecreëerd, waarin de belangen van boeren, buitenwoner en natuurbeschermers een plaats konden vinden”.¹⁰²

De manier waarop natuur en landbouw tegenover elkaar kwamen te staan, is een gevolg van de verstedelijking van het platteland. De relatieve en absolute afname van het belang van de landbouw, in zowel de economie als de ruimte, leidde ertoe dat het landelijk gebied met nieuwe ogen bekeken werd. De nieuwkomers gingen niet langer uit van het primaat van de landbouw.

Tabel 6.12 Oppervlakte (ha) van concreet vastgestelde reservaat- en beheersgebied binnen ruilverkavelingen, 1979-1985 en het aandeel van dit oppervlakte in de oppervlakte van de betreffende ruilverkavelingen (1979-1982)

Jaar	Beheers- gebied	Reservaat- gebied	Totaal	Oppervlakte be- treffende ruilver- kavelingen*	Aandeel in ruil- verkavelingen (%)
1979	269	954	1.223	59.710	2,0
1980	2.535	3.880	6.415	97.820	6,6
1981	3.348	7.112	10.480	163.220	6,4
1982	2.289	2.750	5.039	102.440	4,9
1983	142	806	948		
1984	920	1.259	2.179		
1985	843	2.767	3.610		
totaal	10.366	19.528	29.894		

Bron: Centrale Cultuurtechnische Commissie en Cultuurtechnische Dienst, *Jaarverslag* (1979-1985). * Deze ruilverkavelingen zijn opgenomen in bijlage K.

De werkwijze in de ruilverkaveling veranderde in de periode 1954-1985 op-nieuw van karakter. Ditmaal verschilde de verandering ten opzichte van de voorgaande keren. Was ruilverkaveling tot midden jaren zestig exclusief gericht op de agrarische sector, na die tijd zou dat veranderen. De enkelvoudige doelstelling ervan bleek steeds vaker te beperkt om de nieuwe problemen in het landelijk gebied het hoofd te bieden. Dit merkte men heel nadrukkelijk in de Veenkoloniën en Midden-Delfland, waar de problematiek op het platteland sterk samenhang met andere dan agrarische functies en veranderingen. Voor deze gebieden werd een noodwet ontworpen, net zoals dat direct na de oorlog voor Zeeland het geval was geweest. Als structurele oplossing begon men begin jaren zeventig met het ontwerpen van een geheel nieuw instrument; de landinrichting. Hoewel de nieuwe wet nog tot 1985 op zich zou

¹⁰² Kooij, ‘Plattelandontwikkeling: de lange termijn’, 134.

laten wachten, konden door middel van allerlei regelingen ook aanvragen van voor die tijd onder deze nieuwe wet behandeld worden.

6.4 Conclusie

Ruilverkaveling nam een vlucht vanaf het begin van de jaren vijftig. Het is niet voor niets dat deze periode door Andela de *heroïsche jaren van de ruilverkaveling* wordt genoemd.¹⁰³ Het aantal projecten nam toe, de grootte ervan steeg en ze werden ingrijpender en veelzijdiger. Deze veelzijdigheid bleek uit de twee ruilverkavelingen die in dit hoofdstuk werden onderzocht.

In het Land van Heusden en Altena was de aanleg van een rijksweg aanleiding voor het uitvoeren van een ruilverkaveling. De doorsnijding van een groot aantal percelen zou de toch al onvoldoende agrarische productieomstandigheden geen goed doen. Door integratie van een voor die tijd enorme ruilverkaveling en de ontsluitingsplannen van de provinciale waterstaat wist men de cultuurtechnische situatie in het gebied sterk te verbeteren. Niet alleen de ontsluiting werd verbeterd. De waterhuishouding van het gebied werd ook aangepakt. Nieuwe waterlopen in het gebied zorgden voor een betere ontwatering en het systeem van waterschappen werd aanzienlijk vereenvoudigd. Tenslotte werden in de streek ook nog boerderijen verplaatst van de kernen en de dijken naar de kommen zelf. Het enige punt waarop de plannen voor het Land van Heusden en Altena afweken van de latere ruilverkavelingen in deze periode is dat het agrarisch bedrijf nog niet actief ontmengd werd.

Niet veel later, en onder dezelfde wet, werd ten noorden van Utrecht een volkomen ander gebied op de schop genomen. In het Maarssenveense Plassen-gebied waren de problemen in de tuinbouw en de behoefte aan zand bij de gemeente Utrecht aanleiding voor een zeer klein, maar zeer bijzonder ruilverkavelingsproject. In dit gebied werden cultuurtechnische verbeteringen voor de tuinbouw, nabij gelegen stedelijke uitbreiding en behoefte aan recreatieobjecten in één plan samengevoegd. De polder, die voorheen bekend stond als een vaarpolder, werd geschikt gemaakt voor vervoer per as. De kosten voor dit plan waren uitzonderlijk hoog, meer dan acht maal zo hoog als de plannen voor het gehele Land van Heusden en Altena.

Parallel aan deze ingrepen deden zich zeer belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen voor. De toegenomen mobiliteit van stedelingen maakte dat deze hun eveneens toegenomen besteedbare vrije tijd steeds vaker buiten de stad doorbrachten. Dat dit vaak mogelijk was juist doordat er ruilverkavelingen waren uitgevoerd, wordt vaak over het hoofd gezien. Voorheen had men er niet veel te zoeken. Grote delen van het platteland hadden geen verharde wegen, geen riolering en geen elektriciteit. Met de modernisering in het ka-

¹⁰³ Andela, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk*.

der van de ruilverkaveling werd het platteland aantrekkelijk gemaakt voor nieuwkomers. Dit waren niet alleen maar recreanten. Ook de industrie en de dienstensector zagen in het landelijk gebied een interessante vestigingsplaats en stedelingen verruilden hun woning in de stad maar wat graag voor iets in een dorp, zelfs wanneer dit een aanmerkelijk langere woon-werk reistijd als gevolg had.

Deze ontwikkelingen misten hun weerslag op het karakter van ruilverkaveling niet. In eerste instantie werd nog gepoogd de nieuwe functies een plaats te geven met behulp van de bestaande ruilverkavelingswet. De nieuwkomers accepteerden de eenzijdig op de agrarische sector gerichte ruilverkavelingen niet zonder meer en naarmate de plannen groter en ingewikkelder werden en er meer grond voor natuur, recreatie en andere 'nieuwe' functies werd gereserveerd, kwam ruilverkaveling steeds zwaarder onder vuur te liggen.

Boeren en vertegenwoordigers van standsorganisaties hadden het gevoel dat 'hun' gebied, agrarische grond, werd overgenomen door actoren die niets met de zuiver agrarische doelstelling van de wet te maken hadden. Ook het tegenovergesteld gebeurde. Natuurbeschermers en andere nieuwkomers vonden de bestaande ruilverkavelingswet uit de tijd. Om tot plannen te komen die breed geaccepteerd werden, zou de wet meer rekening moeten houden met de nieuwe configuratie op het platteland.

In de jaren zeventig was een kentering in de ontwikkeling van ruilverkaveling al waarneembaar. De investeringen in het instrument groeiden niet langer, de bezwaren bereikten hun hoogtepunt en de kritiek op het instrument nam toe, zowel vanuit de sector zelf, als van daarbuiten. In deze periode werd dan ook de al jaren ondemocratisch geachte stemmingsprocedure gewijzigd. Niet langer werden de thuisblijvers geacht vóór te stemmen. Opmerkelijk aan deze wijziging is dat het moeilijker werd een ruilverkaveling doorgang te laten vinden. Het lijkt erop dat men de acceptatie van het instrument wilde doen toenemen door het minimale vereiste draagvlak te vergroten. Deze wijziging ging echter voorbij aan de eisen die niet-agrarische belanghebbenden aan hun omgeving stelden en aan het gegeven dat het landelijk gebied niet langer het domein was van de beoefenaars van een agrarisch vak. Men probeerde met deze wetswijziging met andere woorden wel de acceptatie van de boerenbevolking, maar niet die van de burgerbevolking te verhogen. Dat deze wetswijziging een tijdelijk lapmiddel was, bleek wel uit de werkzaamheden die tijdens de jaren zeventig op nationaal werden uitgevoerd. Toen al werd de eerste hand gelegd aan een landinrichtingswet in de vorm van de *Interimnota Landinrichtingswet*. Deze nieuwe wet zou voortaan niet alleen de belangen van de landbouw moeten behartigen, maar van alle functies op het platteland.

De ruilverkavelingswet was in de loop van de tijd opgerekt. De doelstellingen waren verbreed zodat er steeds meer mee mogelijk was. Uiteindelijk heeft dit voortdurende herinterpreteren van de wet geleid tot een uitholling ervan. De doelstelling en de toepassing ervan waren niet langer met elkaar in overeenstemming te brengen. In 1985 werd de op de landbouw gerichte *Ruilverkavelingswet* na 61 jaar vervangen door de *Landinrichtingswet*. Deze wet heeft een 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'. Hiermee verloor de agrarische sector een instrument dat van grote invloed was geweest op de ontwikkeling ervan gedurende de twintigste eeuw.

