

7

Conclusie – Acceptatie en draagvlak als verklaring**7.1 Samenvatting**

In dit onderzoek is gepoogd de geschiedenis van de ruilverkaveling vanuit een lokaal perspectief te schrijven. De achterliggende gedachte hierbij was dat het zwaartepunt van het sociaal-economische krachtenveld dat de veranderingen van de ruilverkaveling als instrument heeft bepaald, in het landelijk gebied lag. Doordat analyses totnogtoe voornamelijk vanuit een nationale context zijn uitgevoerd, moet de gekozen benadering bijdragen aan een meer evenwichtige geschiedschrijving van het onderwerp.

Het bestaande historisch onderzoek naar ruilverkaveling is voornamelijk op de ruilverkavelingen 'nieuwe stijl' gericht geweest. Hoewel in de periode 1954–1985 verreweg de meeste ruilverkavelingen zijn aangevraagd en uitgevoerd, schuilt er een risico in deze benadering. Door alleen de laatste fase van de ontwikkeling van ruilverkaveling te bestuderen, loopt men het gevaar dat zeer subtiele, maar belangrijke veranderingen over het hoofd worden gezien. Door de ontwikkeling van ruilverkaveling gedurende haar gehele bestaan te bestuderen, kan de gang van zaken in die laatste dertig jaar beter worden geïllustreerd.

Tijdens de eerste periode, van 1890 tot 1924, werden maar weinig projecten aangevraagd en daardoor ook uitgevoerd. Er bestond nog geen wet en improvisatie was de enige manier waarop men een ruilverkaveling tot stand kon brengen. Door het ontbreken van een vaste procedure was het mogelijk dat individuen een belangrijke rol bij het proces speelden en dit zelfs van richting konden veranderen. De Heidemaatschappij, door de Minister aangewezen om propaganda te voeren, maakte in deze periode gebruik van de positie van lokale opinieleiders om de gang van zaken op het lokale niveau te sturen. Deze praktijk zou later worden voortgezet door de Cultuurtechnische Dienst.

In de periode die daarop volgde, tussen 1924 en 1940, werden meer blokken aangevraagd en deze werden gemiddeld steeds groter. Daarnaast raakte ruilverkaveling langzaam maar zeker geïnstitutionaliseerd. Gemeentes en waterschappen stelden zich steeds actiever op in de procedures. Dit vond op twee manieren plaats. In sommige gevallen waren het deze overheden zelf die de aanvraag tot ruilverkaveling indienden. Waterschappen deden dit bijvoorbeeld met het oog op de verbetering van de waterhuishouding, een vast on-

derdeel van de meeste ruilverkavelingsprojecten. De tweede manier waarop overheden nauwer bij ruilverkaveling betrokken raakten, was door hun ruimtelijke plannen te koppelen aan een ruilverkavelingsproject. De toenomen toepassing van het instrument en de toenemende institutionele of bestuurlijke inbedding maakten dat individuen minder gemakkelijk invloed konden uitoefenen. De schaalvergroting en de verbreding van de ruilverkaveling veroorzaakten een verschuiving. Het belang van de individuele boer raakte langzaam maar zeker ondergeschikt aan dat van de regio en de invloed van de individuele belanghebbende nam af, terwijl die van de verschillende overheden en organisaties toenam.

In de periode voor de Tweede Wereldoorlog veranderde de houding van de overheid ten opzichte van ruilverkaveling sterk. In eerste instantie reageerde men afwachtend op de plannen rond 'afronding'. Naarmate het instrument dankzij aansprekende voorbeelden meer aan acceptatie won, durfden de beleidsmakers zich actiever ten opzichte van het instrument op te stellen. Vanaf de jaren twintig raakte men overtuigd van de mogelijkheden van het instrument. Het vereiste draagvlak om tot een ingreep over te kunnen gaan, werd in twee stappen verlaagd. In de jaren dertig was er zelfs sprake van een actief beleid om de uitvoering van ruilverkavelingen te stimuleren. Alhoewel nog niet zo nadrukkelijk als in de naoorlogse periode, zag men ruilverkaveling als een instrument om de ontwikkeling van het platteland te kunnen sturen. De mogelijkheden van wat men anachronistisch de maakbaarheidsgedachte zou kunnen noemen, leken langzaam door te dringen bij de beleidsmakers.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog, met name na 1941, ging men nog maar zelden over tot ruilverkaveling en in 1945 werden er in het geheel geen projecten aangevraagd en aangenomen. Het instrument had vóór de oorlog echter voldoende aan populariteit gewonnen, om ook daarna te blijven bestaan. De projecten die stil waren komen te liggen moesten worden afgerond en ruilverkaveling bleek met enige aanpassingen geschikt om het door de oorlog getroffen platteland weer op te bouwen. In grote delen van Zeeland, maar ook elders in Nederland, werd ruilverkaveling met dit doel ingezet. Er was voor 1940 al sprake van schaalvergroting in de ruilverkaveling en wellicht hebben de oorlogsschade en later de gevolgen van de watersnoodramp bijgedragen aan een verdere toename van de omvang van de projecten. Tegelijkertijd nam de vraag naar ruilverkaveling sterk toe.

Het tot de Tweede Wereldoorlog gekoesterde kleinbedrijf was inmiddels in de problemen geraakt. Het was voor de boeren bijna onmogelijk zich nog een voldoende inkomen te verwerven. Deze situatie zou alleen maar verergeren, omdat na 1950 het inkomstenniveau in de industrie en dienstensector

aanzienlijk sneller steeg dan dat in de landbouw. Van overheidswege poogde men deze situatie met behulp van ruilverkaveling als moderniseringsinstrument te bestrijden. Rond 1950 had zich een belangrijke omslag voorgedaan. De overheid, die voorheen een afwachtende houding had, werd nu een actieve speler. Ruilverkaveling moest worden ingezet om de landbouw te moderniseren. Om dit te kunnen bereiken was echter wel een nieuwe ruilverkavelingswet nodig. De wet van 1938 bleek te beperkt om de landbouwstructuur van een gebied te kunnen veranderen en de herverkavelingen in Zeeland hadden uitgewezen dat met behulp van een integrale en grootschalige aanpak aanzienlijke verbeteringen behaald konden worden. Om deze redenen werd in 1954 een nieuwe ruilverkavelingswet aangenomen. Onder deze wet kon meer en sneller ruilverkaveld worden en de mogelijkheden van de wet werden bovendien sterk uitgebreid. Zo kreeg het landschapsplan er een juridische basis. Hiernaast was er een aantal regelingen waarmee de doelstelling van ruilverkaveling nog beter kon worden bereikt. Zo waren er aparte regelingen voor bedrijfsbeëindiging en boerderijverplaatsing.

De toegenomen omvang en de toenemende maatschappelijke inbedding van ruilverkaveling maakten dat er steeds minder sturing van onderaf mogelijk was. De ingrepen liepen keurig langs de in de wet uitgezette lijnen. Het gevolg hiervan was dat belanghebbenden in toenemende mate het idee kregen dat een ruilverkaveling iets was dat ze overkwam, in plaats van dat ze zichzelf als actor zagen. Dit wordt bijvoorbeeld bevestigd door het aantal aanvragen dat werd ingediend door boeren zelf. Dit nam in de periode tussen 1946-1949 en 1954-1957 af van 25% naar slechts 4%. Waterschappen, polderbesturen en gemeentes zagen in dezelfde periode hun aandeel van 43% naar 64% toenemen (Tabel 6.4).¹ Ruilverkaveling was in de loop van de tijd van een instrument voor en door boeren veranderd in een planningsinstrument, waarmee de overheden de ontwikkeling van de landbouw en plattelandsgebieden konden sturen. Het maakbaarheidsideaal leek definitief zijn beslag te hebben gekregen in de landbouw. Men maakte een zeer bewuste keuze de ruilverkavelingswet aan te passen om meer greep te hebben op de ontwikkelingen op het platteland. Hiermee gepaard ging ook de verschuiving van het doel van de ruilverkaveling van de verbetering van de productieomstandigheden voor de individuele boer naar de verbetering van de regionale agrarische productiestructuur.

Vanaf eind jaren vijftig was ruilverkaveling het belangrijkste instrument om het landelijk gebied in te richten. De eenzijdig op de agrarische sector gerichte doelstelling van de wet vormde aanvankelijk nauwelijks een bezwaar. De landbouw was nog altijd de meest dominante sector op het platte-

¹ Helaas heeft Groot niet voor andere periodes onderzocht door welke organisaties of belanghebbenden de aanvragen zijn ingediend.

land. Naarmate deze situatie veranderde en andere belangen steeds meer hun stempel op het landelijk gebied konden drukken, kwam ruilverkaveling onder druk te staan. In de jaren zeventig werd het instrument een laatste keer aangepast. Deze aanpassing was echter niet voldoende om de toenemende stroom van kritiek op de ruilverkavelingswet te doen stoppen. Ook vanuit agrarische hoek kwam de wet onder vuur te liggen. De wet zou de belangen van deze sector te weinig behartigen en te veel rekening houden met andere functies in het landelijk gebied. Het landelijk gebied was veranderd van een monofunctioneel (agrarisch) platteland naar een multifunctionele *Groene Ruimte*, waar zowel geproduceerd als geconsumeerd werd. De eenzijdige doelstelling van de ruilverkaveling bleek niet meer te verenigen met de nieuwe configuratie van het platteland. Uiteindelijk, in 1985, werd de Ruilverkavelingswet van 1954 vervangen door de Landinrichtingswet, die een meer evenwichtige belangenbehartiging als doelstelling had.

Samenvattend kan men zeggen dat de geschiedenis van de ruilverkaveling grotendeels werd bepaald door een drietal ontwikkelingen: de absolute en relatieve verandering van het economisch en maatschappelijk belang van de landbouw, de veranderende samenstelling van belangen, functies en actoren in het landelijk gebied en de veranderende rol van de overheid in Nederland.

7.2 Acceptatie en draagvlak als verklaring

De benadering vanuit een lokaal perspectief maakt duidelijk dat de context van de opkomst van de maakbaarheidsgedachte een bruikbaar, maar beperkt uitgangspunt is. De overheid kon zeker plannen in welke richting ze de landbouw zich het liefst zag ontwikkelen, maar was wel degelijk gebonden aan een aantal belangrijke beperkingen. Dit kwam door de hierboven genoemde twee andere factoren die een belangrijke stempel op de ontwikkeling van het inrichtingsinstrument hebben bepaald: de absolute en relatieve verandering van het economische en maatschappelijk belang van de landbouw en de veranderende samenstelling van belangen, functies en actoren in het landelijk gebied. Op korte termijn en op het niveau van één ruilverkavelingsproject hadden deze doorgaans een nauwelijks meetbare invloed. Op lange termijn en beschouwd over een groter aantal projecten blijken deze factoren van groot belang. Veranderende beelden over de kleine boeren, toenemende concurrentie en periodes van crisis hadden een belangrijke invloed op de ontwikkeling van het ruilverkavelingsapparaat.

Daarnaast werd de mogelijke invloed van de overheid nog beperkt door het verleden van de ruilverkaveling. Het instrument was immers ontwikkeld vanuit de gedachte dat het door en voor boeren uitgevoerd kon worden. Om de rechten van het individu te beschermen was een aantal momenten ingebouwd om tegen de plannen te kunnen stemmen en om bezwaar aan te kun-

nen tekenen. Deze rechten zouden de belanghebbende boeren nooit inleveren en dus waren de beleidsmakers gebonden aan een voortdurende toetsing van hun plannen door de belanghebbenden. Wanneer er geen draagvlak was, leek het onmogelijk om tot ruilverkaveling over te gaan.

Hieruit volgt dat de ontwikkeling van de ruilverkaveling vanuit een lokaal perspectief voor een groot deel is te verklaren met behulp van het begrippenpaar acceptatie en draagvlak. Het eerste begrip omvat de meningen die de belanghebbenden hadden over een ruilverkaveling in hun omgeving. Het tweede kan worden omschreven als de door de wet vereiste steun om tot een ruilverkaveling over te kunnen gaan.

Overheden – Rijk, provincies, gemeentes, waterschappen – en organisaties zoals de Cultuurtechnische Dienst en de Heidemaatschappij zagen ruilverkaveling als dé oplossing voor problemen in het landelijk gebied en de agrarische sector. De modernisering van het platteland zou door het instrument een belangrijke impuls krijgen. Om deze reden was het beleid er op gericht doorgang van plannen te stimuleren. Dit probeerde men langs twee wegen. De eerste was door de acceptatie van belanghebbenden in positieve zin te beïnvloeden. Voorlichting, voorbeeldruilverkavelingen, excursies, steun van lokale opinieliders en landbouwonderwijs speelden op dit vlak een belangrijke rol. De tweede manier was door eenvoudigweg het vereiste draagvlak te verkleinen, zodat het in overeenstemming kwam met het niveau van de acceptatie van het instrument. Wijzigingen in de stemmingsprocedure, in de manier van aanvraag en de mogelijkheid tot het opleggen van projecten behoren tot deze tweede categorie. Tegenstanders van een ingreep, natuurbeschermers, boeren en andere met de landbouw en het landelijk gebied begane groepen, probeerden door hun acties, bijvoorbeeld demonstraties, lezingen en symposia, de acceptatie juist te verkleinen. Het beïnvloeden van acceptatie en draagvlak is, met andere woorden, een strategische handeling die dus in het geval van de ruilverkaveling op een gegeven moment een specifieke invulling van het maakbaarheidsproces ging vormen. De lokale bevolking, wier instemming benodigd was voor de uitvoering, kreeg echter niet alleen impulsen van actoren. Sociale, economische, politieke en technische ontwikkelingen konden eveneens de acceptatie van het instrument beïnvloeden. De combinatie van verschuivingen in acceptatie en de manier waarop men probeerde draagvlak te veranderen is uiteindelijk verantwoordelijk geweest voor de dynamiek in het ruilverkavelingsinstrumentarium.

Wanneer de geschiedenis van de ruilverkaveling in termen van acceptatie en draagvlak wordt onderzocht, dan blijken deze begrippen van groot belang voor de gehanteerde periodisering. Toen men aan het begin van de twintigste eeuw bij de Vereeniging voor Kadaster en Landmeetkunde en de Commis-

sie-ontginning van het N.L.C. contact zocht met de minister, was dit een eerste poging om draagvlak voor het instrument te creëren. Zij begrepen dat, wilde men acceptatie van ruilverkaveling in het veld krijgen, men daarvoor in eerste instantie steun op hoog niveau moesten zoeken. Vervolgens verzocht de Minister de Heidemaatschappij propaganda te voeren voor het instrument. Dit kan gezien worden als de eerste poging om de acceptatie van ruilverkaveling op lokaal niveau te bevorderen. Men bereikte hiermee een bescheiden succes. Het kwam tot de uitvoering van drie projecten en het begrip won veel aan bekendheid tot 1924. De Heidemaatschappij had ondertussen ontdekt dat ze ook langs informele weg de acceptatie van het instrument kon sturen. Door lokale leiders een belangrijke positie in de procedure te geven, leken de overige belanghebbenden eerder overtuigd door het nut van een ingreep. Ook het gebruik van praktijkvoorbeelden, de belangrijkste reden voor de Heidemaatschappij om tot de vrijwillige ruilverkavelingen te komen, bleek stimulerend te werken. De meeste inspanningen die men leverde, waren erop gericht de acceptatie van het instrument te doen toenemen. Het grootste probleem in deze periode was echter dat de instemming van alle eigenaars nodig was om tot uitvoering van een project te komen. Het spreekt voor zich dat een draagvlak van 100% voor een dergelijk ingrijpende maatregel bijna nooit te verwezenlijken was.

De Ruilverkavelingswet van 1924 bracht hier verandering in. Doordat vanaf dat moment niet langer de toestemming van iedere afzonderlijke belanghebbende vereist was, kwam men in deze periode vaker tot ruilverkaveling. Toch nam het instrument niet zo'n vlucht als men bij de Heidemaatschappij had gehoopt. De belangrijkste reden hiervoor lag bij de onzekere economische situatie waarin de landbouw zich vanaf 1921-22 bevond. De landbouwcrisis en vanaf 1929 de algehele economische crisis brachten de boeren in een moeilijke situatie. Zij durfden in deze omstandigheden geen zware financiële verplichtingen aan te gaan. Veranderende economische omstandigheden hadden negatieve gevolgen voor de acceptatie van de ruilverkaveling. Om deze reden wijzigde men de wet in 1934 en werd deze vervangen in 1938. Het veranderen van de ruilverkavelingsprocedure betekende dat het vereiste draagvlak belangrijk werd verkleind. Naast deze wijziging werd er door het Ministerie van Sociale Zaken in veel gevallen subsidie verleend op de kosten van de arbeid in het kader van de werkverschaffing. Het optreden van de overheid in deze periode kan worden gezien als een poging de door de economische omstandigheden verlaagde acceptatie van het instrument, weer te verhogen. De crisis van de jaren dertig, die aanvankelijk een rem op de ruilverkaveling was geweest, bleek uiteindelijk te hebben geleid tot vergroting van het draagvlak ervan.

In 1954 veranderde de ruilverkavelingswetgeving ingrijpend, zodanig dat er werd gesproken over ruilverkaveling 'nieuwe stijl'. Het belangrijkste element in deze projecten was het integrale karakter. Dit was deels het gevolg van de langzaam maar zeker veranderende configuratie van belangen op het platteland en deels het gevolg van de toegenomen schaal waarop ruilverkaveling werd uitgevoerd: deze konden ondertussen meerdere gemeentes beslaan en zelfs provinciegrenzen overschrijden. De toename van de omvang van de projecten was voor de Tweede Wereldoorlog al begonnen en ging gedurende de jaren vijftig nog verder door. Dit had als gevolg dat het steeds lastiger werd voor de boeren zelf om een aanvraag in te dienen. Deze werden dan ook in toenemende mate door andere hiertoe gerechtigde overheden en organisaties ingediend. Tegelijkertijd vond een verschuiving van het doel van ruilverkaveling plaats. Niet langer stond het belang van iedere individuele boer, maar dat van de regionale landbouweconomie centraal. Als gevolg van de schaalvergroting in de ruilverkaveling, paste de Cultuurtechnische Dienst haar werkwijze aan. De overlegstructuur verliep nu via de standsorganisaties voornamelijk langs formele lijnen. Wanneer deze organisaties zich achter de voorgenomen plannen schaalden, was de doorgang van een project zo goed als zeker. In deze periode zochten de beleidsmakers dus alleen de acceptatie van de boeren die lid waren van standsorganisaties. In gebieden met een lage organisatiegraad of in gebieden waar niet alleen de agrarische sector met een ruilverkaveling te maken kreeg, kon dit problematisch zijn. Het zoeken van acceptatie van de plannen raakte in deze periode volledig geïnstitutionaliseerd.

Ook de verandering van een monofunctioneel (agrarisch) platteland naar een multifunctionele *Groene Ruimte* was een ontwikkeling waarmee de beleidsmakers niet goed uit de voeten konden. Lange tijd probeerde men de belangen van nieuwe functies als recreatie en natuurbouw met behulp van de agrarische ruilverkavelingswet te behartigen. Hiervoor was een steeds ruimere interpretatie van de ruilverkavelingswet nodig. Dit ging uiteindelijk ten koste van de acceptatie van het instrument. Ruilverkaveling kwam vanuit verschillende hoeken onder vuur te liggen. De overheid greep in 1975 in door de ruilverkavelingswet te wijzigen. Deze wijziging zou de acceptatie van het instrument wederom een impuls moeten geven. Doordat de veranderingen van de procedure nog altijd uitgingen van het primaat van de landbouw in de ruilverkaveling, had deze laatste poging maar weinig resultaat. Het platteland was veranderd, maar de methode om de acceptatie van ruilverkaveling te verkrijgen was dat niet. De jaren zeventig vormden een belangrijk kantelpunt in de geschiedenis van de ruilverkaveling. De agrarische sector in het algemeen en de wetgeving en organisatie rondom ruilverkaveling in het bijzonder waren nog sterk gericht op het landelijk gebied van het recente verleden.

De standsorganisaties waren nog grotendeels verzuild en bij de Cultuurtechnische Dienst kon men zich getuige de reactie op de *Interimnota Landinrichtingswet* (paragraaf 3.6) nog geen voorstelling maken van een platteland met verschillende concurrerende functies.

Binnen de in dit onderzoek onderscheiden periodes kan aan het begrip-penpaar acceptatie en draagvlak een verschillende inhoud worden gegeven. In de periode 1890-1924 *waren bekendheid met en vertrouwen in* overheidsoptreden in het algemeen en ruilverkaveling in het bijzonder de belangrijkste krachten achter de acceptatie van ruilverkaveling. Doordat de gebieden nog vrij klein van omvang waren en het instrument zelf maar weinig ingrijpend was, speelden de financiële regelingen een minder belangrijke rol. Dit was zeker niet het geval tussen 1924 en 1950. De moeilijke economische omstandigheden maakten dat acceptatie vrijwel geheel door het *kostenaspect* van ruilverkaveling werd bepaald. Wanneer de kosten voor de belanghebbenden werden verminderd, nam het aantal ruilverkavelingen toe. Na 1950 bleef dit nog altijd het geval, maar er kwam nog een belangrijke factor bij: de acceptatie van het *doel* van ruilverkaveling. In de eerste plaats omdat dit was verschoven van het individuele naar het regionale belang. Niet lang daarna echter, deed zich een tweede belangrijke verandering voor in het landelijk gebied. Van door de agrarische sector gedomineerd platteland veranderde het in de zogenaamde *Groene Ruimte*, een landelijk gebied met meerdere, soms tegenstrijdige belangen.² De nieuwe actoren en functies waren niet zonder meer te verenigen met de agrarische doelstelling van de wet. Onder de nieuwe actoren in het landelijk gebied was nauwelijks sprake van draagvlak voor een ingreep als ruilverkaveling. Met name vanuit de natuurbescherming kwam veel kritiek op het instrument. Deze functie leek moeilijk te combineren met de zuiver agrarische doelstellingen van ruilverkaveling. Regelmatig kwamen vertegenwoordigers uit beide kampen lijnrecht tegenover elkaar te staan. Aanvankelijk werd dit opgelost door de natuur een plaats te geven in de plannen. De toename van niet-agrarische aspecten aan ruilverkaveling maakte echter dat ook de boerenbevolking het instrument in haar bestaande vorm niet langer accepteerde.

De context waarin de ruilverkavelingen plaatsvonden, vertoont voor de periode van na de Tweede Wereldoorlog dan ook een ontwikkeling die heel goed de door Duyvendak gepresenteerde fasering van de maakbaarheidsideologie weerspiegelt. De ruilverkaveling zelf, als instrument van maakbaarheid doet dat veel minder. Tot aan de jaren zeventig was er synchroniteit, de Ordening kenmerkte ook het platteland, althans de agrarische sector, maar dat was toen nog ongeveer hetzelfde.

² Kooij, *Mythen van de groene ruimte*; Kooij, 'Van platteland naar groene ruimte'.

Na 1970 ontstond er echter frictie. De van oudsher bij de ruilverkaveling betrokken organisaties, die primair het belang van de agrarische sector voor ogen hadden, wilden gewoon doorgaan met ordenen en probeerden nieuwkomers, die andere functies vertegenwoordigden en andere belangen voorstonden, uit te sluiten. De planning vanuit het maakbaarheidsperspectief was inmiddels echter in een fase van Verandering terechtgekomen, waarbij in eerste instantie werd ingezet op het veranderen van maatschappelijke structuren. Maar in dat kader werden de bij de ruilverkaveling betrokken organisaties nauwelijks bereikt.

Maar het platteland veranderde wel en omdat hier geen duidelijk antwoord op gevonden kon worden, liep het aantal in uitvoering genomen ruilverkavelingen terug, evenals de investeringen daarin. Gezien vanuit een lokaal perspectief leek de ruilverkaveling dus vrijwel te stagneren. Op het landelijke niveau was er echter wel dynamiek die paste in het perspectief van de maakbaarheid. Deze leidde in 1985 tot de Landinrichtingswet. Middels deze wet werden de maakbaarheidsgedachte, het doel van de ruilverkavelingen en de configuratie van het platteland weer op één lijn gebracht.

Die configuratie van het platteland, het is al vele malen aangegeven, was ingrijpend veranderd door de komst van nieuwe functies en actoren. Men zou kunnen zeggen dat de nieuwkomers de fundamenteën van de bestaande structuren langzaam maar zeker ondermijnden. Deze situatie was het duidelijkst merkbaar wanneer de belangen van natuur en landbouw in één plan verenigd moesten worden. Veel ruilverkavelingen liepen ernstige vertraging op als gevolg hiervan. Er werden aanvullende maatregelen in het leven geroepen om natuurwaarden beter te kunnen waarborgen, maar uiteindelijk bleek dit onvoldoende: het principe van de ruilverkaveling bleek niet langer te handhaven. Dit had als gevolg dat de kritiek op de ruilverkaveling toenam en dat de investeringen en de oppervlakte in uitvoering afnamen. Het probleem van de hoog-moderne aanpak dat Scott ook al signaleerde, een eenzijdige top-down planning op basis van een ouderwetse en te eenvoudige voorstelling van de configuratie van functies op het platteland, lijkt de oorzaak van de achteruitgang van de ruilverkaveling.

Uit het gehanteerde perspectief is gebleken dat de mogelijkheid tot wettelijke ruilverkaveling op zich, niet genoeg was om in de twintigste eeuw de cultuurtechnische verbouwing – en dus de modernisering van de agrarische sector en het platteland – te bewerkstelligen. Doordat voor ieder afzonderlijk project de instemming van de belanghebbenden nodig was, vond er op lokaal niveau min of meer een permanente toetsing van de ruilverkavelingswet plaats. Deze eigenschap van de ruilverkavelingsprocedure, die zijn oorsprong al in 1890 vond, maakt van de ruilverkaveling niet alleen een instrument om

het platteland te veranderen. Het is ook, voor de historicus, een instrument waarmee veranderingen in de landbouw en op het platteland van Nederland beter begrepen kunnen worden.