

BELGIË: HOE DE GEMENE GRONDEN VERDWENEN

Over ruimtegebruik, productiviteit en privatisering

Martina de Moor

Gemene gronden kunnen we omschrijven als gronden die gemeenschappelijk gebruikt en beheerd worden. Doorgaans wordt bij 'gemeen' onmiddellijk gedacht aan het eigendomsaspect. Gemene gronden zijn vanaf hun oorsprong echter reeds gehuld in onzekerheid omtrent hun werkelijke eigenaar. Deze onzekerheid heeft veelvuldig tot conflicten tussen lokale machthebbers en de gebruikers van de gronden geleid, ook na de grondige juridische hervorming aan het begin van de negentiende eeuw. De gemeenschappelijkheid van het systeem zat in de eerste plaats in het dagelijkse gebruik en beheer van de gronden. Inzake het gebruik kunnen we verschillende soorten gemene gronden onderscheiden.

Bij gemene gronden in brede zin komt het gemeenschappelijk gebruik pas na het privaat gebruik, zowel in de tijd als in belang. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het beweiden van het braakland, het aren lezen, de stoppelgang (dit is het recht om na de oogst het vee te stoppels te laten afgrazen), klauwengang (hetzelfde als stoppelgang, maar dan met betrekking tot het begrazen van de weiden in naburige gemeenten). De boer die het land gebruikte voor zijn eigen inkomsten, werd door de lokale gemeenschap aan deze gebruiken onderworpen. In principe konden alle inwoners van het dorp hierop aanspraak maken. In Vlaanderen hebben zowel particulieren als boeren vooral vanaf de achttiende eeuw deze rechten sterk proberen te beknotten, maar bleven zij niettemin nog lange tijd, zelfs tot in de twintigste eeuw, in gebruik.

Daarnaast zijn er nog de gemene gronden in meer enge zin, namelijk gronden die gedurende het gehele jaar ten dienste stonden van een groep gebruikers, die nooit als privaat eigendom werden ingezet. Zo hadden de gebruikgerech-

tigden het recht om hun vee te laten grazen op de heide of weide, om turf en plaggen te steken en sprokkelhout te verzamelen. In de bossen konden ook eikels verzameld worden en was het toegestaan om brand- en constructiehout - zij het streng gereguleerd - te verzamelen. In deze gevallen ging het om gronden die onbewerkt bleven gedurende het gehele jaar, zoals de uitgestrekte heidevelden in de Kempen of de velden in de regio rond Brugge.

Het uitsluitend gemeenschappelijk gebruik werd verkregen door een overeenkomst tussen een groep van gebruikers en de lokale heer, die wel over het zogenaamde *altum dominium* of in hedendaagse termen het eigenlijk eigendomsrecht, bleef beschikken. Met zo'n overeenkomst werd er voor gezorgd dat de gebruiksgerechtigden (zoals omschreven in de overeenkomst) beschermd werden en gebruik konden maken van het gebied.

De voorwaarden voor gebruik en wederzijdse afspraken werden schriftelijk vastgelegd en nu en dan vernieuwd en aangepast. De heer zag telkens op-

nieuw z'n soevereiniteit bevestigd doordat de gebruikers jaarlijks een klein bedrag (cijns of voorlijf) betaalden. Een vertegenwoordiger van de heer (baljuw/schout) trad op bij conflicten en problemen. Dit artikel handelt overigens uitsluitend over dergelijke gemene gronden in enge zin. Onder 'beheer' verstaan we hier drie aspecten. *Ten eerste* het bestuur of de eigenlijke zeggenschap over het gebruik en onderhoud van de gronden. *Ten tweede* het beheer in meer strikte zin of het bepalen en uitvoeren van regels inzake gebruik en onderhoud. En *ten derde* het toezicht op de toepassing van die regels en optreden waar dit noodzakelijk is. Voor het bestuur stonden een aantal personen in, ofwel rechtstreeks verkozen onder de groep gebruiksgerechtigden ofwel leden van de lokale schepenbank. Zij zorgden voor de boekhouding, het besteden van de inkomsten aan bijvoorbeeld arbeid (waar het werk niet kosteloos was, gebeurde dit door de gebruikers zelf) of kosten van drank en voedsel, verbruikt tijdens de jaarlijks bijeenkomsten.

Onderhandelingen met de lokale heer of zijn vertegenwoordiger gebeurden doorgaans door deze groep van 'hoofdmannen'. Het bepalen van de regels gebeurde meestal door de hoofdmannen in samenspraak met de gebruikers. Op jaarlijkse en indien nodig tussentijdse vergaderingen konden de gebruikers hun grieven uiten, voorstellen doen en werd er gestemd over de nieuwe bestuurders. Op deze vergaderingen werd meestal maar één lid per gezin toegelaten; kinderen en vrouwen werden doorgaans geweerd. De eigenlijke controle van de toepassing van de regels en het beboeten gebeurde in sommige gevallen door de gebruikers zelf met een

beurtrol, of door een veldwachter of door de baljuw. Van de geldboetes bij overtredingen werd doorgaans ook een deel afgeroomd door de heer. Cruciaal bij het goed functioneren van het systeem en het controleren van het respecteren van de regels was de *sociale controle*, waar alle gebruikers voor instonden.

IDEAALTYPES

Kenmerkend voor het fenomeen 'gemene gronden', en dit geldt niet alleen voor België maar voor geheel noordwest Europa, is de grote verscheidenheid in zowel uitzicht (van droge, arme heidevelden tot aan de 'vette' weiden op door aanslibbing ontstane vlaktes), gebruiksmogelijkheden (beweiding in verschillende soorten, kwaliteiten en voor verschillende soorten vee, sprokkel- en constructiehout, eikels, turf, plaggen, eikels, ...) en beheer (mate van inmenging door de overheid, aantal bestuursleden, functies van de bestuurders, mate van inspraak van de gebruikers). Op basis van het gebruik en beheer kan men in grote lijnen twee 'ideaaltypes' gemene gronden onderscheiden. Tussen deze ideaaltypes bestaat er nog een zeer grote variatie in gebruik en beheer, zodat de meeste voorbeelden zich ergens tussen beide zullen bevinden en eerder één van beide ideaaltypes zoals hier voorgesteld zullen benaderen.¹

Het *eerste ideaaltype*, dat we hier gemakshalve het gesloten type zullen noemen, leunt zeer sterk aan bij privaat eigendom. De gronden van dit type zijn gekenmerkt door hun vrij beperkte omvang, een sterk gelimiteerde toegang. Gebruik maken van de grondstoffen die er te vinden waren kon slechts onder strikte voorwaarden, variërend van

woonachtig zijn in een welafgebakende regio rondom het gebied (het zogenaamde vrijdom) tot behoren tot welbepaalde families. Ter ondersteuning van dit tweede kenmerk, werden deze gronden vaak ook nog omheind. Over het algemeen hadden ook de gebruikers het beheer van het gebied in handen. In Nederland komt dit type overeen met de zogenaamde *'Markegenootschappen'*, bijvoorbeeld Het Gooi. In Duitsland wordt dit type omschreven als *'Genossenschaften'*.

Terwijl het Gooi al lang ontbonden is als markegenootschap, bestaat er heden ten dage nog steeds zo'n gemene grond in Vlaanderen, namelijk de Gemene- en Looweiden in Assebroek en Oedelem. Deze liggen ten oosten van Brugge, in de Veldzone, een streek waar midden negentiende eeuw nog een aantal gemene gronden te vinden waren. De eerste vermeldingen van deze gemene weide dateren uit de veertiende eeuw. Alleen de personen die afstamden van bepaalde families – dit kwam vaak overeen met de oorspronkelijke bewoners van het dorp – waren gerechtigd er gebruik van te maken.

Ieder die meende aanspraak te kunnen maken, diende zich – vergezeld van twee getuigen – in te schrijven bij de lokale pastoor. Ter bevestiging van de inschrijving diende de aanbinger – of gebruiksgerechtigde – een kleine som te betalen. Mannen die gebruiksgerechtigd werden door huwelijk met een vrouw met recht, verloren dit recht bij overlijden van hun vrouw. De kinderen uit dit huwelijk bleven evenwel gerechtigd.

Enkel paarden en koeien waren toegelaten tot de weide, met uitzondering van de zieke dieren en ossen van twee jaar en ouder en stieren van een jaar en ou-

der. Schapen, geiten en ganzen waren absoluut verboden. Varkens – die de grond te veel omwoelen – werden eind achttiende eeuw, begin negentiende eeuw toegelaten maar later weer verboden. Indien iemand het toch waagde om deze dieren op de weide te brengen, dan werden ze door de hoofdmannen 'geschut' (in een kooi gesloten) en pas bij het betalen van een boete weer vrijgelaten. Per paard of koe betaalde de gebruiker een kleine som geld (het schatgeld), dat gebruikt werd om putten in de weide te dichten, drainagekanalen te graven, buizen te metsen, de omheining te herstellen of de koewachter te betalen.

Deze taken werden meestal uitgevoerd door betaalde arbeidskrachten, maar er zijn talrijke voorbeelden van andere gemene gronden waar de gebruikers een soort corvee dienden te vervullen, een takenpakket als voorwaarde voor rechtmatig gebruik van het gebied. Vijf hoofdmannen werden onder de gebruikers verkozen en namen het dagelijkse bestuur op zich, met onder hen een boekhouder en een opperhoofdman. Indien de opperhoofdman die de verplichting had om de rechten en vrijheden van weide te bewaren, het noodzakelijk achtte om een vergadering te houden, diende dit aangekondigd te worden in de kerk op de zondag voor de bijeenkomst.

De bestuurders dienden wel verantwoording over hun bestuur af te leggen aan de lokale overheid. Bij twisten op de gemene weide werd tussenkost gevraagd van de baljuw. Tot het einde van de achttiende eeuw diende de 'aanbinger' om de drie jaar de rekening neer te leggen bij de heerlijkheid van Sijsele, waartoe het gebied behoorde. Bij deze gelegenheid werden de aanbinger

gers bij elkaar geroepen en werden ook nieuwe hoofdmannen verkozen.

Hoewel er regelmatig processen werden gevoerd omtrent het onrechtmatig gebruik van de weide, konden de aanborders (lokale benaming voor de gebruikers) toch vrij rustig genieten van hun recht, tot begin negentiende eeuw. De privatiseringsgolf die sinds het midden van de achttiende eeuw de gemene gronden overal in Europa onder vuur nam, bedreigde nu ook de Gemene weide van Assebroek en Oedelem. De lokale gemeentebesturen trachtten de grond in bezit te nemen. In de periode 1860-1880 werd het bestuur van het gebied uit handen genomen van de hoofdmannen en onder een bewaarder geplaatst: een notaris nam nu het bestuur waar.

De overheid heeft hier - en dat is vrij uitzonderlijk - aan het kortste eind getrokken. Dankzij het hevige verzet van de aanborders - met ware mini-veldslagen en tussenkomst van de plaatselijke rijkswacht - en de vurige verdediging door een geestelijke die historisch onderzoek gedaan had om het oorspronkelijke eigendomsrecht van de aanborders aan te tonen, wonnen de aanborders het proces van de gemeentelijke overheden. Intussen was het economisch belang van het gebied wel al verminderd en hadden de aanborders zelf een soort privatisering van hun eigen systeem doorgevoerd. In de jaren na 1840 hadden ze zelf al het systeem van schatgelden (betaling per paard of koe) vervangen door een verpachtingssysteem. Dit was dus in feite een vorm van privatisering, hoewel het puur juridisch gezien nog steeds ging om een gemene grond, in dit geval als eigendom in onverdeeldheid.

Tot op vandaag wordt het gebied (het gaat in feite over verschillende percelen

grond) gebruikt door de aanborders en beheerd door hoofdmannen. Hoewel de economische functie van weleer nu vervangen is door een folkloristische. Nog steeds komen er om de drie jaar een duizendtal aanborders hun stem uitbrengen, hun dividend ontvangen en uiteraard - naar aloude traditie - stevig drinken en eten.

Het *tweede ideaaltype* van gemene gronden dat we kunnen onderscheiden, heeft een veel opener karakter. Hier gaat het doorgaans om zeer grote gebieden, vaak uitgestrekt over verschillende gemeenten. Ook zijn de toegangsvoorwaarden heel wat flexibeler. De grote oppervlakte laat het doorgaans niet toe om deze percelen te omheinen. Meestal staan de lokale overheden van verschillende gemeenten, eerder dan de gebruikers, hier in voor het beheer van de gronden. Dit tweede type leunt sterk aan bij *open access* of het zogenaamde 'res nullius': 'goederen van niemand'. Gemeinten in Vlaanderen, meenten in Nederland en de Gemeinheiten in Duitsland sluiten bij dit tweede type aan.

Van dit tweede type zijn er vooral veel voorbeelden te vinden in het oosten van België, in het bijzonder in de Kempen, in het hertogdom Brabant. Eén van die gemene gronden, die ook wel 'aarden' en 'vroentes' genoemd werden, was de Aard van de Zes dorpen. De eerste decennia van de veertiende eeuw worden gekenmerkt door een bijzonder actieve periode inzake het aantal uitgiften van gemene gronden in gebieden die rechtstreeks van de hertog van Brabant afhingen.

De aardbrief van de Zes Dorpen was daar één van. Deze aard was een uitgestrekt heideveld in gemeenschappelijke eigendom van zes dorpen waarover het

zich ook uitstrekt, met een totale oppervlakte van ongeveer 2.500 ha. De begrenzing ervan was vrij vaag omschreven, het gebied was niet omheind. Alle inwoners van de zes omliggende dorpen konden er gebruik van maken, vooral in de vorm van beweiding. Het beheer ervan lag in handen van de regeerders van de zes dorpen, die niet rechtstreeks onder de gebruikers werden verkozen. De toegang tot dit gebied was over het algemeen veel vrijer, en ook wel moeilijker te controleren.

CONFLICTEN

Hoewel er rond de vroegste oorsprong van gemene gronden enige onzekerheid hangt, kunnen we met zekerheid stellen dat er reeds in de dertiende eeuw keuren (statuten) werden opge maakt waarin de regulering van de gemene gronden uiteen werd gezet. Hoogstwaarschijnlijk dwong de bevolkingstoename ten gevolge van de voorafgaande ontginningsgolf tot het vastleggen van voorheen enkel mondelinge afspraken tussen de heer en gebruikers. Logischerwijze ontstonden hierbij ook conflicten, die niet noodzakelijk in het voordeel van de dorpingen uitdraaiden. In 1430 in Oostmalle, in het hertogdom Brabant, bijvoorbeeld, stonden de dorpingen tegenover de lokale heren Willem van Berchem en Floris de Bie, die de gemene gronden hadden gebruikt zonder toestemming van de dorpingen.²

In de meeste gevallen werden de gebruikers in de overeenkomst ook verplicht tot het betalen van een jaarlijkse cijns (belasting). Samen met het betalen van een bedrag (het *voorlijf*) bij de ontvangst van de zogenaamde 'vroentebrief', erkenden de gebruikers de soevereiniteit van de heer. Sommigen zien

hier een bevestiging in van een reeds lange tijden bestaande situatie. De heer diende altijd toestemming te geven aan de gebruikers indien zij bijvoorbeeld een stuk grond wensten te verkopen. De gebruikers hadden wel een min of meer exclusief gebruik van een welomschreven gebied en genoten bescherming tegen mogelijke inbezitnemers. De baljuw als plaatselijke vertegenwoordiger kwam tussenbeide bij conflicten.

Tot de achttiende eeuw kwamen mogelijke bedreigingen voor het systeem van gemene gronden vooral van de lokale heer of de gebruikers zelf, die met de opbrengst van de verkoop bijvoorbeeld schulden wensten te dekken. Daarna kwamen er ook vanuit de hogere overheid bedreigingen. De juridische onderbouw werd pas eind achttiende eeuw onderuit gehaald. Naast de afschaffing van de feodaliteit, waardoor de band en overeenkomst tussen de lokale heer en de gebruikers van de gemene grond werden verbroken, zorgde nieuwe wetgeving voor een overheveling van de gemene gronden naar de gemeente. Hierdoor verloren de gebruikers als individuen het recht om mee te beslissen over de zaken die met de gemene grond samenhangen, inclusief het recht om mee te beslissen over het al dan niet verkopen van de gronden.

Alle gronden van het meer gesloten type hebben dit lot ondergaan, met vaak vrij snel daaropvolgend de volledige privatisering. De gebruikers van de andere gemene gronden, waar de lokale overheid zich weinig met het beheer van de gronden inliet (zie boven, type 1), hebben getracht zich hieraan te onttrekken, vaak met succes. Hun beperkte rechtszekerheid als goed in onverdeeldheid plaatste hen evenwel in een lastige

positie ten opzichte van de gemeenten die de gronden maar al te graag wisten te onteigenen. Nagenoeg alle gemene gronden in onverdeeldheid zijn uiteindelijk - zij het vaak na vele processen - in handen gekomen van de gemeentelijke overheden.

Na de annexatie door Frankrijk werd in 1804 de *Code Civil* of het Burgerlijk Wetboek geïntroduceerd. Hoewel artikel 542 van het Burgerlijk Wetboek spreekt van het eigendomsrecht van de inwoners op de gemene gronden - en bijgevolg ook zeggenschap over de bestemming ervan - gold dit in de praktijk alleen voor een gemeenschappelijk gebruiksrecht en hadden de gebruikers nog weinig of geen zeggenschap over de bestemming van de gronden.³ Het beheer werd door het lokale gemeentebestuur waargenomen.

Dit hoefde echter niet noodzakelijk negatieve gevolgen te hebben. In vele gevallen zetten de gemeenten gewoon hun vroegere bestuur voort, gebruik makend van dezelfde regelgeving.

In de streken waar de gronden nog steeds van groot belang waren in de landbouweconomie, dreigde de verdeling van de gronden immers opstanden onder de gebruikers, die de overheid liever probeerde te vermijden, uit te lokken. Over de werkelijke oorzaken van het verdwijnen van gemene gronden zijn de meningen verdeeld. Enerzijds speelde de wetgever een belangrijke rol. Anderzijds was deze wetgeving ook lange tijd weinig effectief, maar zien we toch een achteruitgang van de totale oppervlakte gemene gronden. In sommige streken van Binnen-Vlaanderen bijvoorbeeld waren er tegen het einde van de achttiende eeuw nog slechts enkele sporen van gemene gronden te vinden.

Vooraf vanaf het midden van de achttiende eeuw worden zij vanuit verschillende hoeken onder vuur genomen. Een steeds sneller toenemende bevolking en nieuwe ontwikkelingen in de landbouw deden vragen rijzen omtrent de zogenoemde 'onvruchtbare' gronden. Men veronderstelde dat de gemeenschappelijkheid van het gebruikssysteem verhinderde dat deze gronden op een productieve wijze werden ingezet. Productiviteit werd hierbij gezien als opbrengst in graangewassen of aardappelen. Deze visie werd bovendien ondersteund door de individualiseringstendens die de Verlichting had gestimuleerd. Beide invalshoeken worden als het ware verenigd in één van de meest invloedrijke denkrichtingen van die tijd, met name de fysiocratie.

Deze eerste economische doctrine met als belangrijkste denker de Fransman Quesnay, ging ervan uit dat landbouw de rijkdom van een natie vormde (en dit in tegenstelling tot de mercantilisten die handel centraal plaatsden). Kort samengevat kwam het erop neer dat landbouw voedsel voortbracht, voedsel bevolkingsgroei mogelijk maakte en bevolkingsgroei voor meer kanonnenvlees stond. In het door de fysiocraten vooropgestelde landbouwbeleid pasten geen gemene gronden. Dit 'relict van het Ancien Régime' verhinderde de boer het initiatief te nemen om het land productiever te maken en stond vernieuwing in de weg. Een dergelijk systeem zagen ze als een vorm van onderexploitatie.

TRAGEDY OF THE COMMONS

Tot op vandaag staan gemene gronden nog volop in de belangstelling. Hoewel het huidige debat vooral gaat over gemene gronden als theoretisch concept

of nog bestaande systemen van collectief gebruik en beheer in niet-westerse landen, ligt aan de basis van de herleving een metafoor gestoeld op voorbeelden uit ver vervlogen tijden. Aan het eind van de jaren zestig kwam Garret Hardin met de 'tragedy of the commons'. Hardin ging ervan uit dat een systeem van gemeenschappelijkheid per definitie gedoemd was te mislukken. In een gemeenschappelijk systeem denkt de boer enkel aan zichzelf, niet aan het algemeen belang. In ecologische termen zou het leiden tot overexploitatie.

Ondanks de 'hogere' doelstellingen die Hardin had met zijn metafoor - namelijk het aantonen van de voordelen van een strikte bevolkingspolitiek om de negatieve effecten van een stijgende wereldbevolking tegen te gaan - heeft zijn negatieve visie op gemene gronden (commons) een verregaande invloed gehad op verschillende disciplines - bij de ecologen, biologen, economen enz.

De logische opbouw van de metafoor spreekt over het algemeen onmiddellijk aan. Hoezeer echter de historische realiteit geweld wordt aangedaan, ontgaat hen meestal. Op het eerste zicht hebben de fysiocraten en Hardin-adepten een totaal tegenovergestelde visie op het effect van gemeenschappelijk gebruik en beheer op de productiviteit van de betreffende gronden. Beide benaderingen zijn er echter van overtuigd dat een bepaald eigendomssysteem, in casu een gemeenschappelijk systeem, de aard van een goed, in casu land, in negatieve zin beïnvloedt, en niet andersom.

Daartegenover staan de denkers die we maar zullen omschrijven als de marxisten en neo-marxisten. Deze gaan ervan uit dat de grond juist in gemeenschappelijk gebruik en beheer wordt gehouden omdat dit de enige mogelijke vorm

van beheer is voor het betreffende type grond, namelijk vaak weinig vruchtbare grond of grond die bijvoorbeeld te nat is voor landbouwgebruik. Daarbij veronderstellen ze dat deze gemene gronden ook functioneren als een vangnet voor de minderbedeelden uit de samenleving. Als reactie op Hardin, kwamen gemene gronden weer in de belangstelling. Verschillende onderzoekers hebben een genuanceerder en meteen ook een positiever beeld naar voren geschoven, namelijk dat gemeenschappelijk gebruik en beheer de beste - maar niet de enige - wijze was waarop deze gronden konden beheerd worden.

Dat er in het geval van gemene gronden wel een duidelijk verband bestaat tussen de aard van de grondstof en het beheer blijkt duidelijk uit de - overigens schaarse kwantitatieve - gegevens voor België. Vanaf 1834 zijn een aantal cijfers beschikbaar, maar het betreft hier enkel gegevens over het meer open type. Aangezien deze gronden na 1804 onder gemeenten-eigendom gerekend werden, waren deze makkelijker te tellen. Inzake totale oppervlakte zijn deze zeker belangrijker dan die van het meer gesloten type, maar inzake 'institutionele rijkdom' of intensiteit van gemeenschappelijk gebruik en beheer zijn deze zeker armer te noemen.

Op een totale oppervlakte van bijna 30.000 vierkante kilometer bedroegen de onontgonnen gronden in België in 1770 bijna vijftien procent; in 1910 was dit gereduceerd tot minder dan vier procent. In 1846 was de helft van deze gronden nog in handen van de gemeenten. Een halve eeuw later is ruim 56 procent in handen van particulieren, een direct gevolg van de Belgische landbouwpolitiek. De vermindering van de beboste oppervlakte tussen 1846 en

1866 is een gevolg van de talrijke bosontginningen met het oog op cultivering, enerzijds in opdracht van de gemeenten (ongeveer 8.500 ha) en anderzijds op initiatief van particulieren die op een veel grotere schaal werken. Tot 1870 mag men zelfs spreken van een ontbossingskoorts.

Mede dankzij de bebossing van gemene onontgonnen gronden bereikte het bosareaal tegen 1880 opnieuw het niveau van 1846. In de periode daarna volgt een toename van meer dan 30.000 ha. Daartoe werd vooral bijgedragen door de bebossing van vroegere onbewerkte gronden die men tevergeefs had proberen in cultuur brengen.⁴ In deze periode bleef het grootste gedeelte bos in bezit van de gemeenten.

Regionaal bekeken, kunnen we vaststellen dat de grootste oppervlakte bossen in handen van de gemeenten na 1846 vooral in de provincies Luxemburg en Namen te vinden is, de provincies met de laagste bevolkingsdichtheid. De sterkste stijging van de beboste oppervlakte in handen van de gemeente na 1846 speelt zich vooral af in de tot dan toe weinig beboste provincies Antwerpen en Limburg. Zoals verder zal blijken heeft een wet uit 1847 hierbij een grote rol gespeeld.

Binnen de Belgische landsgrenzen was er ook sprake van een grote variatie in oppervlakte onontgonnen gronden. In het bijzonder in het noordoosten van het land, met name in het Kempense gedeelte van Antwerpen en Limburg, treffen we een hoge concentratie aan onontgonnen gronden aan. Elders merken we vooral de kleinere concentraties op, bijvoorbeeld in de Luikse weidestreek en in de zogenaamde Brugse veldzone waar de velden, die weliswaar minder uitgestrekt waren dan in

de Kempen maar toch tamelijk aanzienlijk waren, tot ver in de negentiende eeuw nog als gemene gronden werden beheerd.

Uit het voorgaande cijfermateriaal blijkt dat de gemene gronden nog tot het midden van de negentiende eeuw omvangrijk konden zijn, zij het regionaal sterk geconcentreerd. Overal in België en niet in het minst in de Kempen werden ze echter sinds het midden van de negentiende eeuw drastisch aangepakt. Hoewel de wetgeving voor die tijd niet van een even grote effectiviteit getuigt, werd gedurende deze periode wel de basis gelegd voor nagenoeg volledige privatisering en ontginning van gemene gronden.

Ik beperkt mij hier tot een kort overzicht van de wijze waarop van overheidswege werd omgegaan met gemene gronden sinds 1750. Ondanks het feit dat er ook in Vlaanderen voorbeelden te vinden zijn die Hardins Tragedy of the commons op kleine schaal illustreren, meen ik dat hoofdoorzaken niet binnen maar buiten het systeem van gemene gronden dienen te worden gezocht. Samen met de veranderingen in het juridisch kader die ik daarnet al heb toegelicht, werd vanuit wetgevende hoek de druk op de gemene gronden sterk opgevoerd.

Pas vanaf het midden van de achttiende eeuw kunnen we spreken van een systematische aanpak met de inzet van een aantal juridische instrumenten die op termijn wel degelijk een effect zouden hebben. In de periode daarvoor werd de strijd vooral op lokaal niveau gestreden. Gezien de toch wel duidelijke geografische variatie in het belang van onontgonnen en gemene gronden die ik daarnet heb aangetoond, zal het aller-

minst een verassing zijn dat ook de wetgeving van dergelijke variatie getuigt. Bij de bespreking per regio moeten we, precies omdat gemene gronden vanuit verschillende hoeken werden bestookt, aandacht hebben voor verschillende thema's binnen de wetgeving.

ONTGINNINGEN

We bespreken hier de periode vanaf 1750, aangezien het vanaf dan ongeveer is dat we overal in Europa de wetgeving met betrekking tot ontginningen en privatisering van gemene gronden zien opduiken. Reeds in 1752 beslisten de Staten van Brabant dat de woeste gronden, vooral dan in de Kempen, veranderd dienden te worden in landbouwgrond, bos of weideland. De eerste twaalf jaren van de ontginning zou de belasting niet verhoogd worden, daarna zouden ze slechts de helft dienen te betalen van het normale bedrag. Pas na twintig jaar zouden deze voordelen vervallen.

Dit allereerste 'Algemene Decreet' op het niveau van de regio met betrekking tot ontginningen, werd niet toevallig in Brabant uitgevaardigd, een provincie met een aanzienlijke oppervlakte onontgonnen grond. Slechts door een verdere uitbreiding van de belastingvrijstelling tot dertig jaar, kon dit decreet enig succes opleveren.

Uit een enquête van de Staten van Brabant onder de lokale overheden aangaande de oppervlakte en het belang van de gemene heiden, blijkt dat deze voor de landbouweconomie onmisbaar waren. Er werd in het bijzonder gewezen op een gebrek aan meststoffen om de gronden vruchtbaar te maken. Dankzij de gemene gronden, die het vee van weide voorzagen, konden de bewerkte gronden van meststoffen

voorzien worden. Om ook die gemene gronden vruchtbaar te maken was er onvoldoende mest.

De Ordonnantie (Verordening) van 1772 die daarop volgt, legt aan de dorpsgemeenschappen van Brabant op om hun onontgonnen gronden binnen de zes maanden te vervreemden en ervoor te zorgen dat ze binnen twee jaar in cultuur gebracht zouden worden, met privileges en belastingsvrijstellingen als belofte. Na twee jaar was maar een magere 2.500 ha verkocht, waarvan ongeveer een derde in cultuur was gebracht. In een aantal regio's van het Hertogdom werd zelfs geen gevolg gegeven aan deze regeling. Vijftien jaar later was er op een totale oppervlakte van 26.000 ha maar 4.000 à 5.000 ha verkocht, wat evenwel niet wil zeggen dat deze ook effectief ontgonnen waren. Deze Ordonnantie werd een mislukking, vooral wegens de zeer sterke maar voorspelbare tegenstand van de gewone man, die er niet in slaagde om een deel van de onontgonnen koek te bemachtigen.

De algemene ontginningskoorts sloeg ongeveer op hetzelfde moment als in Brabant ook in Luxemburg toe, maar gezien de andere vormen van grondgebruik, op een andere wijze. In 1754 werd een oud Edict (soort bevelschrift) van het begin van de zeventiende eeuw uitgebreid met onder meer beperkingen inzake het gebruik van hout uit de gemene bossen.

Geïnspireerd door de initiatieven van de Staten van Brabant, drong de centrale overheid er bij de Staten van Luxemburg op aan om de gemene goederen te verdelen. Luxemburg bleef tot diep in de negentiende eeuw het grootste verzet bieden tegen een algemene aanpak en bleef pleiten voor de autonomie van

de gemeenten in beslissingen terzake. Deze hebben in het laatste kwartaal van de negentiende eeuw geleid tot de verdeling van 4.000 à 5.000 ha gemene gronden. Het sneeuwbaaleffect bereikte ook Henegouwen.

In vergelijking met Brabant en Luxemburg vinden we in Henegouwen echter een veel intensievere landbouw. Henegouwen was ongetwijfeld de beste onder de Belgische leerlingen van de fysiocratische school. Tussen 1760 en 1765 hadden de fysiocraten een duidelijk overwicht in de 'Geheime Raad' en later ook in de 'Raad van Financiën'. Hier vinden we, niet verwonderlijk, de eerste wetgeving die specifiek gericht was tegen de gemeenschappelijke eigendom, ongeacht hun toestand. Het Decreet van 1757 geeft aan de dorpsgemeenschappen van Henegouwen de opdracht om binnen zes maanden hun gemene goederen te privatiseren.

Dat ook in Henegouwen de landbouw nog steeds op een traditionele leest geschoeid was, is gebleken uit de hevige reacties van de gebruikers. Deze hebben uiteindelijk geleid tot een afgezwakte versie van de Ordonnantie. Slechts tweederde van de gemene gronden werd in pacht gegeven voor lange termijnen (36 tot 45 jaar). Eén derde diende als gemeenschappelijke weidegrond voor de inwoners. In het begin van de jaren 1760 was één derde tenminste gedeeltelijk ontgonnen. Om het effect te versterken werd in 1762 belastingvrijstelling en -vermindering toegevoegd aan de oorspronkelijke regeling. Resten nog Namen en Vlaanderen. In Namen bleken - zij het met enige vertraging - vooral de adel en geestelijkheid gewonnen voor het debat over de gemene gronden. Ongetwijfeld hadden ze, ondanks hun zogenaamde noble

bedoelingen, in de eerste plaats interesse voor de uitbreiding van hun eigen domein, naar het voorbeeld van Brabant. Uit hun kringen kwam het voorstel de Brabantse Ordonnanties te kopiëren. In het bijzonder de corporatie van de beenhouwers (slagers) stond in voor de verdediging van kleine boeren en dagloners. Zij vreesden dat het verdwijnen van de gemene weiden zou leiden tot een verminderde toevoer van vee.

Hun reacties bleven niet zonder gevolg. De Ordonnantie van 1773 was ongetwijfeld de meest sociale in haar soort: een deel van de gronden werd behouden voor gemeenschappelijk gebruik. De rest werd gratis verdeeld onder de gezinshoofden, evenwel met de verplichting de gronden in cultuur te brengen. Hierbij werd ook een vrijstelling en later vermindering van lasten voorzien.⁵ Deze maatregelen hadden wel effect. In de Condroz-regio, die ongeveer één derde van het graafschap uitmaakte, werd ongeveer 22 procent van de gemene gronden verdeeld. En in tegenstelling tot de andere gemeenten, ging dit gepaard zonder geweld en opstootjes. Maar onder druk van de adel en geestelijkheid werd deze Ordonnantie in 1790 weer opgeheven.⁶

Ook in Vlaanderen waren er in de achttiende eeuw nog vrij uitgestrekte ontgonnen gemene velden en weiden, in het bijzonder in het Brugse Vrije (de streek rond Brugge) en de Oudburg (ten noorden van Gent). Elders kon de oppervlakte aan sterk gefragmenteerde gemene gronden toch nog oplopen tot meer dan tien procent van de totale oppervlakte, zoals bijvoorbeeld in het gebied Oudenaarde. De provinciale overheid in Vlaanderen nam, in tegenstelling tot de meeste andere provincies,

geen eigen initiatieven om deze resten te ontginnen. Integendeel: meerdere leden van de Provinciale Staten hebben zich verzet tegen de overheidsinitiatieven. De achttiende eeuwse ontginningen in het Graafschap Vlaanderen werden ondernomen door particulieren, in het bijzonder de abdijen, die zich vooral concentreerden op indijkingen en droogleggingen. De veldgebieden rond Brugge bleven voor het grootste deel onaangetast tot het midden van de negentiende eeuw.

Aan het eind van de achttiende eeuw wordt de individualisering van de landbouw verder doorgedreven, deze keer met betrekking tot de gemeenschappelijke gebruiksrechten op private gronden (denk aan de gemene gronden in ruime zin). In 1781 wordt het vrijgeweiderecht beperkt voor schapen en geiten tot het grazen langs publieke wegen en onder toezicht. Twee jaar later wordt het vrijgeweiderecht gewoon integraal afgeschaft. Gedurende de Franse en Nederlandse periode vallen weinig noemenswaardige initiatieven te melden inzake ontginning of privatisering van gemene gronden. Integendeel, het Nederlandse bestuur heeft het zelfs gepresteerd de belastingvrijstelling bij ontginning op te heffen. Belangrijk is evenwel dat er vooral tijdens het Franse bewind een aantal juridische obstakels uit de weg geruimd werden. De overheid beschikte daarna over verschillende effectieve juridische instrumenten om de gemene gronden te onteigenen en hun kopers tot ontginning aan te moedigen. De staat kon de gemeentelijke autonomie omzeilen en deze dwingen tot een publieke verkoop via een Koninklijk Besluit na gunstig advies van de Bestendige Deputatie van de provincie (Gedeputeerde Staten).

Met uitzondering van de gemeenten in het zuiden van het land, was er relatief weinig tegenstand tegen de uitvoering van deze wet, ongetwijfeld wegens de dreiging van onteigening. Het aantal door de overheid verplichte verkopen bleef beperkt.

In het zuiden werd vooral gekozen voor verdeling of verpachting van de gronden, een achterpoortje dat toch nog in de wet was ingebouwd. Op sociaal vlak was deze wet echter allerminst een gunstige maatregel. De verkoop van de gronden was vooral in het voordeel van grote grondeigenaren woonachtig in de grote steden. Enkel wanneer de gemeente zelf het initiatief nam om de gronden in kleine percelen te verkopen, slaagden de Kempense 'heiboerkes' erin om een stuk te bemachtigen. De prijzen van heidegronden stegen na 1847 aanzienlijk.

De belangrijkste factoren die de ontginningskoorts hebben aangewakkerd zijn: de stijging van prijzen van grond- en voedingsmiddelen, de sterke bevolkingsgroei tussen 1812 en 1846 (namelijk een toename van 0,97 procent per jaar) en het feit dat ondanks de groei van de Belgische landbouwproductie, er onvoldoende voedsel was om de sterk stijgende bevolking te voeden (in het crisisjaar 1846 waren er slechts voldoende broodgranen om 76,7 procent van de Belgische bevolking te voeden). Men ging er bovendien van uit dat het ontginnen van de nog bestaande uitgestrekte woeste gronden werk zou bieden aan het groeiende leger werklozen. De wet van 1847 heeft in het bijzonder de onontgonnen gronden getroffen. De onontgonnen gemene gronden werden sterk gereduceerd. Na drie jaar waren reeds ruim 11.000 ha gemene velden verkocht, verdeeld of verpacht. Het peil

van de bossen in gemeentelijk bezit kon ongeveer gelijk blijven omdat vele gemeenten in dezelfde periode bossen van particulieren hebben aangekocht. De totale oppervlakte bos neemt ook sterk toe, in het bijzonder na 1880. Dit valt te verklaren door de bebossing van de vroegere woeste gronden die bij nader inzien toch onvoldoende vruchtbaar bleken te zijn om er weideland van te maken of landbouwgewassen op te kweken.

Samenvattend kunnen we stellen dat de ontginningpolitiek van de Oostenrijkers, Fransen en Nederlanders weinig heeft opgeleverd inzake landbouwproductiviteit. De Kempische velden in Antwerpen en Limburg werden tijdens de tweede helft van de achttiende eeuw vooral bebost.⁷ Indien de ontginning succesvol verliep, dan was dit in de eerste plaats ten gevolge van particulier initiatief en niet zozeer ten gevolge van een effectieve wetgeving. In de provincies Luxemburg en Namen werden dan ook meer resultaten behaald. Hoewel er niet veel meer gronden ontgonnen werden dan in Limburg en Antwerpen, werden er meer gronden omgezet in landbouwgronden en weideland. Er was sprake van een toename van het landbouwareaal van respectievelijk elf en veertien procent.⁸

Tussen 1847 en 1880 stijgt de landbouwgrond met een gemiddelde van ruim tien procent. De toename in productiviteit daarentegen was echter niet recht evenredig. De bescheiden bijdrage aan het productievolume van maar twee à drie procent lag ongetwijfeld ver beneden de verwachtingen. Hiermee wordt meteen ook al aangetoond dat de 'negatieve denkers' het bij het verkeerde eind hadden. In tegenstelling tot wat zij dachten, leidde het opheffen van het

Gemeenschappelijk Statuut van de gemene gronden niet tot de gehoopte productiviteitsstijging. Men kan het systeem van gemene gronden dan ook moeilijk verwijten dat het leidt tot onderexploitatie.

PRIVATISERINGEN

Hoewel op landbouwkundig vlak geen succes, kunnen we de wet van 1847 wel als een effectief privatiseringsinstrument beschouwen, zeker in vergelijking met het vrij beperkte succes van de wetgeving in de decennia ervoor. Verklaringen daarvoor zijn op juridisch vlak te vinden in de sterke verandering van de juridische onderbouw, op politiek vlak in de toenemende concentratie van macht op het hogere overheidsniveau ten nadele van de lokale overheden en op economisch vlak in de aandacht van de overheid voor het invullen van de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een succesvolle ontginning. Er werden effectieve onteigeningsinstrumenten ingezet. Ongetwijfeld heeft de combinatie van de spreekwoordelijke 'wortels' en 'stokken' hier een rol gespeeld.

Sinds 1793 was de overgrote meerderheid van de gemene gronden bovendien in handen van de gemeenten als rechtspersoon, wat toeliet een meer uniforme en eenvoudiger toe te passen wetgeving te ontwikkelen. Voor de hogere overheden waren de gemene gronden daardoor ook een stuk makkelijker te controleren. Inzake randvoorwaarden heeft vooral de sterke groei van de infrastructuur een rol gespeeld: vanaf 1835 zien we een aanzienlijke ontwikkeling van transportmogelijkheden. De overheid investeerde aanzienlijk in de aanleg van nieuwe wegen, spoorwegen en kanalen. Deze ontwikkelingen lieten

toe om chemische meststoffen aan te voeren en om kalkdepots aan te leggen.⁹ Zoals al in het begin toegelicht, zijn de beheer- en gebruiksvormen die voorkomen bij gemene gronden bijzonder rijk aan variatie. Vanaf begin negentiende eeuw verschaalt deze variatie, althans in juridische zin. *De grote meerderheid van de gemene gronden wordt dan gemeentegronden.* Daarnaast evolueren vele van de vroegere gesloten types naar goederen in onverdeeldheid. Vandaag resteren nog een paar overblijfselen van dat gemeenschappelijk verleden. Het belang dat dit systeem gespeeld heeft in de toenmalige landbouw blijkt onder meer uit de hevige tegenstand van de gebruikersgerechtigden tot diep in de negentiende eeuw en het lang uitblijven van enig effect van de landbouwpolitiek die erop gericht was om de gemene gronden te liquideren. De landbouw was toen nog gemengd en veel gevarieerder dan de landbouw van vandaag.

Ondanks de agronomische voorbeeldfunctie die Vlaanderen in de achttiende eeuw toegedicht kreeg, was de landbouw in verschillende streken nog gebonden aan de grondstoffen die op de gemene gronden te halen waren. Het gebruik in gemeenschappelijkheid liet bovendien toe dat de beheerskosten van gronden die geen directe opbrengst onder de vorm van bijvoorbeeld graan, gewassen of aardappelen voortbrachten, tot een minimum beperkt konden worden. Uit de regionale variatie in de opinies over privatisering die de provinciale overheden op nahielden, blijkt

dat afhankelijk van de landbouwsituatie het belang van gemene gronden van regio tot regio sterk kon verschillen.

Pas in de jaren 1830 werden de randvoorwaarden voor een volledig verdwijnen van gemene gronden fundamenteel aangepakt; denken we bijvoorbeeld aan de Kempense kanalisatieplannen. Tot dan was de negatieve visie van de overheid op gemene gronden zonder meer misplaatst. Beleidsmakers liepen tot dan met hun agrarische utopieën duidelijk voor op de dagelijkse realiteit van de keuterboer, wat meteen ook verklaart waarom hun beleid inzake ontginningen en privatisering zo weinig effectief bleek. Een van de voorbeelden ter illustratie van de grote afstand tussen de overheid en die boeren, is een vragenlijst die het Nederlandse bewind naar gemeenten in het zuiden stuurde. Bij de vraag of er in de gemeente nog 'Marken' te vinden waren en hoe uitgestrekt die dan wel zouden zijn, fronsten de Vlamingen de wenkbrauwen. Van markegenootschappen hadden ze nog nooit gehoord.

Hoewel er in België tegenwoordig nauwelijks resten van de vroegere gemene gronden te vinden zijn, zijn de gemene gronden nog niet dood. De privatiseringsgolf heeft overigens ook de gemene gronden elders in Europa grotendeels geëlimineerd. Maar in het bijzonder in de niet-Europese landen zijn er nog grote gemene gebieden te vinden, bijvoorbeeld de gemene visgronden in Turkije en Brazilië of de talrijke gemeenschappelijke weidegronden in India.¹⁰

NOTEN

(1) Deze typologie werd gemaakt op basis van onderzoek uitgevoerd in het kader van een comparatief onderzoek van acht onderzoekers uit verschillende Europese landen over het gebruik en beheer van gemene gronden in noordwest-Europa (tussen ca. 1500 en 1850) dat re-



cent in boekvorm is verschenen als M. De Moor, L. Shaw-Taylor and P. Warde (eds), *The management of common land in north west Europe, ca. 1500-1850*; Brepols, Turnhout 2002 (CORN Publication series, nr. 8). - (2) Moeskop, 1985. - (3) Godding, 1987: p. 204. - (4) Clicheroux, 1956: pp. 576-577 en 540-541 en Dejongh, 1999: pp. 94-95. - (5) Recht, 1950: p. 44. - (6) Vandebroeke, 1975: p. 44. - (7) Dejongh, 1999: p. 110. - (8) Idem, p. 98 e.v. - (9) Blomme, 1993: pp. 441-444. - (10) Zie voor voorbeelden: Bromley & Feeny, 1992.

BIBLIOGRAFIE

- Blomme, J. (1993), *The Economic Development of Belgian Agriculture: 1880-1980. A Quantitative and Qualitative Analysis*, Leuven: Leuven University Press.
- Bromley, D.W. and Feeny, D. (1992) *Making the commons work: theory, practice and policy*, edn. San Francisco.
- Clicheroux, E. (1957) L'évolution des terrains incultes en Belgique. *Bulletin de l'Institut de recherches économiques et sociales* XXIII, 497-524.
- Dejongh, G. (1999) *Tussen immobiliteit en revolutie. De economische ontwikkeling van de Belgische landbouw in een eeuw van transitie, 1750-1850*. K.U. Leuven.
- Godding, P. (1987) *Le droit privé dans les Pays-Bas méridionaux du 12e au 18e siècle*, Bruxelles.
- Moeskop, G. (1985) *Het gebruik van gemene gronden in de Antwerpse Kempen tijdens het Ancien Régime*. K.U. Leuven.
- Recht, P. (1950) *Les biens communaux du Namurois et leur partage à la fin du XVIIIe siècle. Contribution à l'étude de l'histoire agraire et du droit rural de la Belgique accompagnée d'une description des classes rurales à la fin de l'Ancien Régime*, Bruxelles.
- Vandebroeke, C. (1975) *Agriculture et alimentation dans les Pays-Bas autrichiens*, Gent-Leuven.