

1979

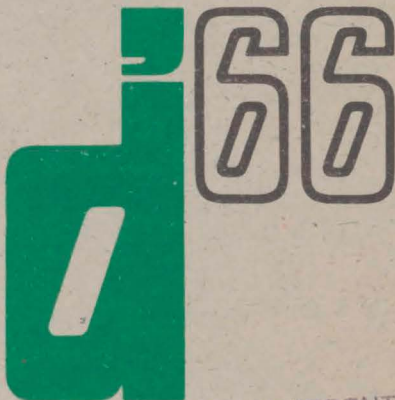
D'66
1979
"

STICHTING
WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66

VAN RUILVERKAVELING

NAAR LANDINRICHTING

L 2



DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEK
PARTIJEN

APRIL 1979

SAMENGESTELD DOOR

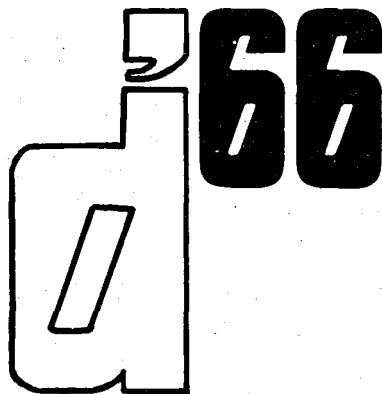
WERKGROEP LANDBOUW
VAN DE STICHTING
WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66

Een rapport over de inrichting en beheer van het landelijk gebied.

VAN RUILVERKAVELING

NAAR LANDINRICHTING

L 2





INHOUDSOPGAVE

blz.

HOOFDPUNTEN I,II,III

TOELICHTING

1. <u>Inleiding</u>	1
2. <u>Huidige ruilverkavelingen</u>	3
2.1 De aanvraag	3
2.2 De voorbereiding	4
2.3 De uitvoering	5
3. <u>De bezwaren</u>	7
4. <u>Interimnota landinrichtingswet</u>	10
4.1 De opzet	10
4.2 Vormen van landinrichting	10
4.3 De procedures	11
5. <u>Uitgangspunten voor onze visie</u>	13
6. <u>Toekomstige landinrichting</u>	15
6.1 Algemeen	15
6.2 De aanvraag	15
6.3 De voorbereiding	16
6.4 De uitvoering	18
6.5 Tenslotte	19

HOOFDPUNTEN.

Bij de inrichting en het beheer van het landelijk gebied dienen ondermeer landbouw, landschapszorg, natuurbeheer en recreatie zoveel mogelijk samen te gaan. Bij een goed beleid kunnen deze functies elkaar aanvullen en versterken. De huidige wetgeving schiet op dit punt ernstig tekort, onder andere voor wat betreft de vergoedingsmogelijkheden voor voortbrenging en beheer van landschap en natuur door de plattelandsbevolking en wat betreft de inrichtingsmaatregelen.

In dit licht gezien is de voortzetting van de huidige ruilverkavelingspraktijk ongewenst om de volgende redenen:

1. Uitgaande van het landbouwstructuurbeleid wordt het landelijk gebied in ruilverkavelingsverband op een te eenzijdige agrarische wijze ingericht.
Te veel wordt voorbij gegaan aan niet-agrarische belangen met name aan mogelijkheden tot verweving met belangen van natuur, landschap en recreatie.
2. Het belangrijkste oogmerk van ruilverkavelingen is de verbetering van de agrarische productie-omstandigheden. De agrarische productie wordt daarbij uitsluitend gezien als een marktgerichte productie. Het evenwicht tussen marktgerichte en collectief gerichte productie - in de zin van het voortbrengen en beheren van een aantrekkelijk landschap - wordt door deze eenzijdige benadering verstoord.
3. Om enigszins aan de bezwaren tegen ruilverkaveling van de zijde van natuur- en landschapsbescherming tegemoet te komen, worden de mogelijkheden van de "relatienota" tot dusver vrijwel uitsluitend geboden binnen de ruilverkavelingen.
Dit leidt tot scheidingen tussen kleinschalige extensieve vormen van landbouw enerzijds en grootschalige intensieve vormen van landbouw anderzijds. Geleidelijke overgangen en de samenhang in het landelijk gebied gaan daarmee verloren. Tegelijkertijd zijn daarmee de mogelijkheden beperkt om in te spelen op het scala van bestemmingsaanduidingen, zoals die zijn neergelegd in de op democratische wijze tot stand gekomen streek- en bestemmingsplannen.

4. Bezwaren van agrarische en niet-agrarische zijde leiden tijdens de planvoorbereiding en de uitvoering tot aanzienlijke vertragingen. En dat terwijl de individuele boer vaak al geholpen is met het opheffen van een paar duidelijke knelpunten, bijvoorbeeld door kavelruil.
5. Ruilverkavelingen vragen aanzienlijke investeringen die veelal leiden tot verhoging van de landbouwproductie, ook in richtingen waar reeds een overschot bestaat. Nagegaan zal moeten worden in hoeverre aanwending gericht op een minder kapitaals-intensieve landbouw aan een bredere maatschappelijke behoefte voldoet.

De huidige Ruilverkavelingswet dient zo spoedig mogelijk vervangen te worden door een Landinrichtingswet die gericht is op alle functies die het landelijk gebied heeft.

In deze wet dient het volgende gewaarborgd te worden:

1. De inkomensvorming van de agrariër dient de volle aandacht te krijgen. Het geheel - of een deel - van het inkomen kan uit de markt verkregen worden, maar ook de voortbrenging en het beheer van natuur en landschap kan een belangrijke inkomstenbron zijn.
2. De inrichting en het daaruit voortvloeiende beheer van het landelijk gebied dient een uitwerking te zijn van functie-aanduidingen zoals weergegeven in de provinciale streekplannen. Afstemming op gemeentelijke bestemmingsplannen dient zoveel mogelijk gewaarborgd te worden. Bestemming en inrichting zijn daarmee nauw verbonden. Onderzoek is noodzakelijk naar een doeltreffender procedure inzake wederzijdse beleidsafstemming bij landinrichting tussen de Ministeries van Landbouw en van Ruimtelijke Ordening.
3. Uitgangspunt voor de inrichting van het landelijk gebied dient te zijn de samenhang tussen de agrarische, de natuurwetenschappelijke, de landenschappelijke en de recreatieve functies van het landelijk gebied. De onderlinge verhouding kan per gebied verschillen.
4. Bij inrichting en beheer van gebieden met gemengde bestemmingen dient verweving van functies gewaarborgd te worden, dat wil zeggen dat genuanceerd dient te worden tussen streefwaarden en grenswaarden van elk van de afzonderlijke deelbelangen.

5. Indien - bijvoorbeeld voor natuurbehoud - vergaande daartoe geëigende inrichtings- en beheersmaatregelen gewenst zijn, dan dienen betrokken gebieden aan landbouwkundig gebruik onttrokken te worden en door behorende instanties direct of indirect te worden verworven.
6. Inrichtingsmaatregelen dienen al dan niet binnen het kader van een landinrichtingsproject te worden voorbereid en uitgevoerd, al naar gelang de noodzaak tot projectgewijze aanpak. Deze maatregelen dienen gebaseerd te zijn op duidelijk aanwijsbare knelpunten en zoveel mogelijk stapsgewijs gerealiseerd te worden in het kader van een continu planningsproces.
7. Inrichting van het landelijk gebied dient plaats te vinden onder verantwoordelijkheid van een landinrichtingscommissie waarin vertegenwoordigers zitten van alle belangen die in het gebied aanwezig zijn of ontwikkeld moeten worden. Ook indien niet of niet langer sprake is van projectgewijze inrichting, dan dient een soortgelijk breed samengestelde commissie te kunnen functioneren met als belangrijkste taak het leveren van advies inzake inrichtings- en beheersmaatregelen van doorlopende aard.
8. Landinrichtingscommissies dienen procedureel in eerste instantie gebonden te zijn aan de provinciale en lagere overheden. De procedures kunnen verschillen al naar gelang het gewicht van de voorgestelde inrichtingsmaatregelen en dienen gebonden te zijn aan de aard van het benodigde instrumentarium.
 Uitvoerige goedkeuringsprocedures middels een Centrale Landinrichtingscommissie dienen slechts plaats te vinden in geval van landinrichtingsprojecten van nationale betekenis.
9. Landinrichtingscommissies dienen voorgezeten te worden door een voorzitter die niet gebonden is aan een bepaald deelbelang en die bij voorkeur afkomstig is uit de bestuurlijke sfeer. Ook de secretaris dient niet gebonden te zijn aan enig deelbelang.
10. De verschillende ministeries die betrokken zijn bij de inrichting van het landelijk gebied dienen voorgestelde inrichtingsmaatregelen te toetsen aan het eigen sector-beleid en op basis daarvan rijksbijdragen ter beschikking te stellen.

TOELICHTING.

1. INLEIDING.

Het "instrument" ruilverkaveling stamt uit 1924 en heeft ondanks tussentijdse wijzigingen nog steeds een agrarische doelstelling. Tot in de vijftiger jaren was het een gerespecteerd middel om de agrarische productie-omstandigheden te verbeteren, onder andere met het doel de landbouwer de mogelijkheid te geven zich een redelijk inkomen te verwerven, zijn werkomstandigheden te verbeteren en hem in staat te stellen een goed en goedkoop voedselpakket te leveren. Mede door rationeler en intensiever te gaan werken is men hier in geslaagd.

Als gevolg van technologische ontwikkelingen kwamen echter een aantal andere functies van het landelijk gebied in de knel. Hoewel sinds 1954 ook een landschapsplan in de ruilverkavelingsplannen is opgenomen, heeft de eenzijdige agrarische marktgerichte benadering van de ruilverkaveling ontegenzeggelijk geleid tot verlies aan landschappelijke, cultuurhistorische, natuurwetenschappelijke, recreatieve en sociale waarden en functies in het landelijk gebied.

Het landbouwbeleid is gaandeweg meer en meer gericht op het versterken van de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland en het vergroten van de bijdrage aan het exportsaldo. En met succes. De uitvoering van het ruilverkavelingsprogramma van circa 40.000 ha. per jaar wordt grotendeels door dit beleid gemotiveerd. Thans echter komt duidelijker naar voren welke prijs daarvoor betaald moet worden in de vorm van verlies aan eerdergenoemde niet marktbare waarden.

Nu de andere functies van het landelijk gebied steeds sterker in de belangstelling komen te staan, is de vraag actueel op welke wijze tot een multifunctionele inrichting van dat landelijk gebied te komen.

Dit zal zodanig moeten gebeuren, dat zowel aan de agrarische als aan de andere functies op een algemeen aanvaardbare wijze recht wordt gedaan.

Het beproefde instrument ruilverkaveling is daartoe niet langer toereikend, getuige de vertragingen in het uitvoeringsprogramma en de vele weerstanden, zowel van agrarische als van niet-agrarische zijde.

Door het vorige kabinet is daarom de voorbereiding van een "Landinrichtingswet" ter hand genomen, die moet voorzien in een multifunctionele inrichting van het landelijk gebied. De ideeën hierover zijn weergegeven in de "Interimnota Landinrichtingswet" en in zekere mate al gerealiseerd in de Herinrichtingswet "Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën" en in de Reconstructiewet "Midden-Delfland".

Vooruitlopend op de ontwerp -"Landinrichtingswet" wordt in deze nota de huidige ruilverkaveling gezien in het licht van de multifunctionaliteit van het landelijk gebied. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de interim-nota veranderingen aangeeft, en worden vanuit onze visie voorstellen gedaan hoe één en ander verder kan worden verbeterd.

2. HUIDIGE RUILVERKAVELINGEN.

2.1. De aanvraag.

Ruilverkaveling is van oorsprong bedoeld om de produktie-omstandigheden voor de landbouw te verbeteren. Dit kan gebeuren bijvoorbeeld door kavelruil en door uitvoering van werken met betrekking tot kavelinrichting, waterbeheersing, wegenstructuur en boerderijverplaatsing.

Om de voorbereiding van een ruilverkaveling op gang te brengen, is het nodig dat er een aanvraag komt uit het betreffende gebied. Meestal wordt zo'n aanvraag gedaan door landbouworganisaties, gemeenten, waterschappen of door 20% van het aantal grondeigenaren. De aanvraag wordt ingediend bij gedeputeerde staten van de betreffende provincie, die deze voor advies doorzenden naar de Centrale Cultuurtechnische Commissie. Deze commissie heeft de algemene leiding in ruilverkavelingszaken en bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries, het landbouwbedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties. De directeur van de Landinrichtingsdienst (voorheen Cultuurtechnische Dienst) is secretaris van deze Centrale Cultuurtechnische Commissie.

De Centrale Cultuurtechnische Commissie stelt een zogenaamd "rapport ex art. 32" op, waarin de agrarische wenselijkheid van een ruilverkaveling wordt onderzocht en plaatst de ruilverkaveling op grond hiervan in een volgordeschema. Aan de hand van dit - vaak summier - rapport keuren gedeputeerde staten de aanvraag voor de ruilverkaveling meestal goed.

De ruilverkaveling wordt in voorbereiding genomen door een benoemde "voorbereidingscommissie". Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de agrarische (tegenwoordig soms ook niet-agrarische) belanghebbenden uit de streek en enige ambtelijke deskundigen van Staatsbosbeheer, provincie, waterschap, gemeente en dergelijke.

Het secretariaat wordt gevoerd door de districtsingenieur van de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Tussen de aanvraag en het begin van de voorbereiding kan een aanzienlijk aantal jaren liggen.

2.2. De voorbereiding

De voorbereidingscommissie stelt aan de hand van adviezen een voorontwerpplan op dat een basis is voor de inspraak en voor het definitieve ruilverkavelingsplan. Dit ruilverkavelingsplan omvat ondermeer een "plan van wegen en waterlopen", een land-schapsplan, een kostenindicatie, een lijst van rechthebbenden (eigenaars en pachters) en een lijst met gronden toe te wijzen aan openbare lichamen. Nog geen kaveldoelingsplan dus, dit wordt pas tijdens de uitvoering gemaakt.

Het plan houdt voor zover mogelijk rekening met streek- en bestemmingsplannen. Door belanghebbenden en belangstellenden kunnen tegen het plan bezwaren worden ingediend, nadat dit door de Centrale Cultuurtechnische Commissie is goedgekeurd. Na behandeling van de bezwaren wordt het plan goedgekeurd door gedeputeerde staten en bij belanghebbenden (eigenaars en pachters) ter stemming gebracht.

Het plan is aangenomen bij enkelvoudige meerderheid (in aantallen vóór stemmende eigenaren en pachters of in oppervlakte).

Als het plan is aangenomen kan met de uitvoering begonnen worden. Tussen het begin van de voorbereiding en de start van de uitvoering kan een periode van vijf tot zes jaar liggen.

2.3. De uitvoering

De uitvoering begint met de benoeming door gedeputeerde staten van een "plaatselijke commissie", waarin vertegenwoordigers zitten van degenen die belang hebben bij de ruilverkaveling er enkele ambtelijke deskundigen.

De plaatselijke commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan. Tijdens de uitvoering zijn steeds bezwaren-procedures mogelijk. In geval van ernstige bezwaren, bijvoorbeeld tegen het plan van toedeling, kan de uitvoering tijdelijk worden gestopt.

Dit laatste gebeurt herhaaldelijk in landschappelijk, cultuur-historisch of natuurwetenschappelijk waardevol gekwalificeerde gebieden, waar gemeenten in de bestemmingsplannen buitengebied de uitvoering van "kavelinrichtingswerken" aan een aanlegvergunning hebben gebonden. In de dagelijkse praktijk van de ruilverkavelingen weet men zich veelal betrekkelijk eenvoudig aan dergelijke verplichtingen te onttrekken.

De begroting van een ruilverkaveling bevat alleen de directe uitvoeringskosten. Een deel hiervan wordt door openbare lichamen gedragen in verband met het algemene belang (wegen en waterlopen). Aan de hand van een globaal schattingssysteem vindt de verdeling van de kosten over de belanghebbenden plaats.

Nadat het "plan van wegen en waterlopen", het landschapsplan en de kavelinrichtingswerken zijn uitgevoerd, de kavels aan belanghebbenden zijn toegedeeld, de verdeling van kosten heeft plaatsgevonden en de "acte van toedeling" is gepasseerd, wordt de ruilverkaveling afgesloten.

Na afsluiting van de ruilverkaveling vindt gedurende 26 jaar door de eigenaren terugbetaling plaats van het resterende deel van de kosten door middel van een (lage) annuïteit.

De uitvoeringsfase van een ruilverkaveling tot en met de administratieve afwikkeling duurt in de regel 10-11 jaar, zodat de gehele procedure van een ruilverkaveling 15-20 jaar in beslag neemt.

De rijksoverheid neemt bij ruilverkaveling naar schatting 90% van de privaat-economische kosten (investeringen) voor haar rekening en wel in de vorm van:

- directe subsidie van circa 65% op ruilverkavelingswerken;
- het leveren van gratis diensten (Landinrichtingsdienst; Kadaster);
- het geven van rentesubsidie door middel van een lage annuïteit (rentekosten aftrekbaar);
- het renteloos voor-financieren van ruilverkavelingswerken tussen uitvoering en afsluiting.

3. DE BEZWAREN

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat ruilverkavelingen de laatste jaren sterke weerstanden ondervinden.

Van agrarische zijde richt deze weerstand zich op het feit dat gestemd wordt op basis van een rapport waarin belangrijke informatie niet is vermeld, zoals de kaveltouwing en de kosten. Ook de toenemende invloed van niet-agrarische zijde is velen, die op dit gebied niet vertrouwd zijn, een doorn in het oog.

Organisaties op het gebied van natuur en landschap richten hun kritiek vooral op de zogenaamde kavelinrichtingswerken, de verlaging van de waterpeilen en de boerderijverplaatsingen naar onbebouwde ruimten en naar stilte-gebieden, waardoor als waardevol gekwalificeerde terreinen aangetast worden.

Om binnen de mogelijkheden van een bestemmingsplan aan deze bezwaren tegemoet te komen, wordt de laatste tijd tijdens de planvoorbereiding enigszins rekening gehouden met deze waardevolle terreingedeelten. Deze kunnen worden toegewezen aan natuurbeschermingsorganisaties.

De mogelijkheden voor een niet-agrarische bestemming van gronden binnen een ruilverkaveling zijn echter beperkt en in grote mate afhankelijk van een goed bestemmingsplan. Krachtens de Ruilverkavelingswet kan de oppervlakte grond die collectief in mindering wordt gebracht - bijvoorbeeld voor aanleg van wegen, waterlopen en recreatieterreinen - niet meer bedragen dan 5%, mits de agrarische doeleinden daarmee gediend worden. Daarnaast kunnen (bijvoorbeeld) waardevol gekwalificeerde terreinen veilig gesteld worden uit de zogenaamde "grondpot". Dit zijn de gronden die door aankoop door de Stichting Beheer Landbouwgronden zijn verkregen.

Uit deze grondpot kunnen tevens recreatieve voorzieningen (fietspaden, ruitersporen en picknickplaatsen) worden gerealiseerd. Resterende grond wordt gebruikt voor bedrijfsvergroting.

Tijdens de planvoorbereiding is realisering van - van landbouw gescheiden - waardevolle terreinen en recreatieve voorzieningen dus groten-deels afhankelijk van grondverwerving op vrijwillige basis.

Gezien de hoge grondprijzen, de beperkte financiële middelen en de geringe grondmobiliteit (0,5%) leidt dit tot teleurstellende resultaten, meestal in de vorm van enkele natuur- of recreatie-"eilandjes".

Tijdens de feitelijke uitvoering van de ruilverkaveling is het teleurstellend, dat van niet-agrarische zijde formeel slechts invloed uitgeoefend kan worden door het indienen van bezwaren. Deze bezwaren worden door de plaatselijke commissie, en in hoger beroep door de rechtercommissaris, echter getoest aan de agrarisch gerichte Ruilverkavelingswet en het stemmingsrapport.

De indruk bestaat dat de beïnvloedings- en informatiemogelijkheden tijdens de voorbereiding van het stemmingsrapport niet altijd optimaal benut worden, noch door belanghebbenden, noch door de voorbereidingscommissies.

Polarisatie tussen landbouw en andere belangen is derhalve het gevolg, waarbij het conflict zich tijdens de planvoorbereiding toespitst op ruimtelijke claims en tijdens de uitvoering op aard en mate van de cultuurtechnische ingrepen. En dat terwijl de individuele boer vaak al geholpen is met het opheffen van een paar duidelijke knelpunten bijvoorbeeld door een kavelruil.

Eén en ander resulteert in aanzienlijke vertragingen, stagnatie en irritatie, die gemakkelijk kunnen leiden tot schade aan belangen, bijvoorbeeld aan bijzondere elementen in het landschap.

Als redmiddel om de in het slop geraakte ruilverkavelingen nieuw leven in te blazen, is thans de "relatienota" als instrument beschikbaar. Van oorsprong is dit instrument bedoeld om in bedreigde cultuurlandschappen het landbouwkundig gebruik mede te richten op verantwoord natuur- en landschapsbeheer door het afsluiten van beheersovereenkomsten.

De hiervoor genoemde polarisatie heeft zich op deze wijze in ruimtelijke demarcatielijnen vertaald, te weten of optimale landbouwkundige inrichting of bevroezing van de bestaande situatie door middel van de relatienota. Geïntegreerde tussen-oplossingen worden soms aarzeland voorgesteld, maar vinden tot nu toe weinig gehoor.

Meer in het algemeen richten de bezwaren zich op het principe van "scheiding van functies". Zowel op kleine schaal als op grote schaal (E.E.G.) zal een voortgezette eenzijdige agrarische benadering van het landelijk gebied leiden tot verdergaand ruimtelijk en psychologisch uiteengroeien van de landbouwkundige functie enerzijds en de overige functies anderzijds.

Als gevolg dreigt:

- dat gebieden zonder goede productie-omstandigheden buiten landbouwkundig gebruik raken;
- dat uniforme en grootschalige vormen van inrichting en beheer ontstaan;
- dat verlies aan geleidelijkheid, overgangen en pluriformiteit plaatsvindt;
- dat investeringen in cultuurtechnische werken leiden tot sociale en beheerstechnische onevenwichtigheden in het landelijk gebied.

Zowel binnen de landbouw als daarbuiten wordt getwijfeld aan het maatschappelijk "nut" van bepaalde cultuurtechnische ingrepen in het kader van een ruilverkaveling.

Niet renderende investeringen worden gepleegd - en door de overheid in overwegende mate gesubsidieerd - waarbij gestreefd wordt naar een eenzijdige optimale agrarische inrichting van het landelijk gebied. Deze optimale inrichting leidt tot vergroting van de productie ook in richtingen waar reeds een overschot bestaat (bijvoorbeeld melk). Deze productie is in zijn aard uitsluitend gericht op "marktbaar" producten.

4. INTERIMNOTA LANDINRICHTINGSWET

4.1. De opzet

Voor het uitvoeren van onderling samenhangende en in één plan-opzet geïntegreerde, maatregelen voor het inrichten van het landelijk gebied is thans een "Landinrichtingswet" in voorbereiding. De basisgedachte is in 1976 weergegeven in de Interimnota Landinrichtingswet.

Landinrichting wordt daarin gedefinieerd als:

"Het projectgewijs - binnen het kader van de ruimtelijke ordening - inrichten van delen van het landelijk gebied voor nieuwe, danwel het meer geschikt maken voor bestaande doeleinden".

De ruilverkaveling voldoet als instrument niet meer in alle situaties aan hetgeen in het kader van de landinrichting thans wordt nagestreefd. De samenhangende benadering van een gebied geschiedt vanuit de hoofddoelstelling en wel de behartiging van de belangen van land-, tuin- en bosbouw.

Aangezien de landinrichting aan een meervoud van functies van het landelijk gebied gestalte wil geven (openlucht recreatie, militaire oefenterreinen, natuur en landschap), is ten opzichte van de Ruilverkavelingswet 1954 een verruiming noodzakelijk.

De omvang en aard van het gebied, de doelstellingen en de mogelijke gevolgen van de voorgenomen maatregelen, de mate van samenhang met andere factoren en de wensen van betrokken, maken verschillende werkwijzen noodzakelijk. Verschillende vormen van landinrichting worden daarom in de interimnota aangegeven.

4.2. Vormen van landinrichting

Naar vorm van landinrichting worden in de nota onderscheiden:

- de ruilverkaveling bij overeenkomst met een agrarische doelstelling voor gebieden van beperkte omvang op vrijwillige basis;
- de wettelijke ruilverkaveling met een overwegend agrarische doelstelling voor gebieden van grotere omvang: in grote lijnen de bestaande ruilverkaveling;

- de herinrichting, waarbij naast agrarische in sterke mate ook niet-agrarische belangen worden behartigd, samenhangend met een bestemmingswijziging van een aanzienlijk deel van het gebied. De hiervoor noodzakelijke grondverwerving dient zo nodig te worden gerealiseerd door middel van onteigening.

Of van een wettelijke ruilverkaveling danwel een herinrichting sprake zal zijn, wordt ter beoordeling voorbehouden aan de Centrale Landinrichtingscommissie (de opvolger van de Centrale Cultuur-technische Commissie). Als criterium voor herinrichting wordt ondermeer gedacht aan 5% of meer van de oppervlakte voor niet-agrarische doeleinden en in geval van omvangrijke functieveranderingen. Het initiatief hiertoe ligt bij gedeputeerde staten.

4.3. De procedures

Op regionaal niveau zal zowel in het geval van een wettelijke ruilverkaveling als in het geval van een herinrichting het opstellen van een landinrichtingsprogramma en een landinrichtingsplan de taak zijn van een "landinrichtingscommissie". Deze voorbereidende commissie zal zodanig breed van samenstelling zijn, dat alle belangen die in het gebied een rol spelen vertegenwoordigd zijn.

Het landinrichtingsprogramma geeft aan de blokgrens, de uitgangspunten en doelstellingen (gebaseerd op het streekplan), de toe te passen instrumenten en de uitgangspunten voor de kostenverdeling.

Het landinrichtingsplan is een concrete uitwerking in een plan van wegen en waterlopen, een landschapsplan, recreatieve objecten, grondverwerving, bestemming, uitvoering en kostenverdeling.

Het landinrichtingsprogramma zal de basis zijn voor de besluitvorming en het uitgangspunt voor het op te stellen landinrichtingsplan.

Programma en plan kunnen in gevallen van een enkelvoudige (agrarische) doelstelling tegelijkertijd voorbereid worden. Het afzonderlijk uitvoeren van maatregelen, die deelbelangen dienen, moet echter eveneens mogelijk blijven.

Wat betreft verdere procedurele aspecten worden in geval van een ruilverkaveling geen beduidende wijzigingen voorgesteld. Bij een aanvraag door particulieren zal minstens 50% (nu 20%) van de grondoppervlakte vertegenwoordigd moeten zijn. Inspraakmogelijkheden tijdens de voorbereiding en de uitvoering zullen worden verruimd. Het beslissingsrecht zal voor een ruilverkaveling liggen bij de grondeigenaren en pachters.

In het geval van een herinrichting wordt wel een beduidend andere procedure voorgesteld. Ook hier is het uitgangspunt dat een landinrichting een uitwerking is van het streekplan. Het herinrichtingsplan zou - na goedkeuring door de Centrale Landinrichtingscommissie - vastgesteld moeten worden door een vertegenwoordigend lichaam, te weten provinciale staten, die immers ook het streekplan vaststellen.

5. UITGANGSPUNTEN VOOR ONZE VISIE.

Om te bereiken dat het landelijk gebied alle functies kan blijven vervullen die daaraan worden toegekend blijft landinrichting noodzakelijk. Daarbij zal aan wensen van de landbouw - die een belangrijke pijler is van het landelijk gebied - zeker niet worden tekort gedaan.*

Daarnaast dient echter recht te worden gedaan aan "nieuwe schaarsten", zoals schoon water, mooi landschap, natuur, goed leefmilieu.

Door de gewijzigde inzichten voldoet het tot nu toe gebruikte instrument ruilverkaveling niet meer overal aan de eisen wat betreft doelgerichtheid, effectiviteit en slagvaardigheid, die er bij een multifunctionele inrichting van het landelijk gebied aan gesteld mogen worden.

Het lijkt daarom zinvol naar een instrument te zoeken, dat beter aan deze drie eisen kan voldoen.

De interimnota Landinrichtingswet geeft hiervoor een goede aanzet, waarmee wij ons in zekere mate kunnen verenigen. De aangegeven scheiding tussen wettelijke ruilverkaveling en herinrichting is echter te star, arbitrair en niet direct noodzakelijk. Wij spreken daarom over het instrument "landinrichting", dat afhankelijk van de na te streven doeleinden verschillende deelinstrumenten kan omvatten, inspelend op gesignaleerde knelpunten en aangegeven oplossingsrichtingen.

Het provinciale streekplan is voor ons uitgangspunt voor landinrichting. Het streekplan geeft de hoofdlijnen voor het toekomstige ruimtelijk beleid, dat enerzijds juridisch vertaald wordt in gemeentelijke bestemmingsplannen en anderzijds geoperationaliseerd kan worden in een landinrichting. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is dan ook de basis voor landinrichting.

De landinrichting dient zich naar onze mening te richten op het stellen van randvoorwaarden voor verantwoord gebruik c.q. beheer met betrekking tot alle betrokken functies in een continu planningsproces. Bij de uitwerking dienen de functies evenwichtig en verweven met elkaar tot ontwikkeling te komen, waarbij pluriformiteit en afwisseling benadrukt worden.

* Bij 35% van de nederlandse landbouwers ligt de grond voor meer dan de helft niet bij huis; 35% van de landbouwgrond ligt in percelen kleiner dan 1,5 hectare; 40% van de landbouwgrond ligt in percelen van 1,5 tot 2,5 ha.

Het nastreven van de scheiding van functies is alleen zinvol in geval van duidelijke negatieve onderlinge beïnvloeding. Daarnaast is extra stimulering van één functie - meestal ten nadele van een andere functie - slechts toelaatbaar als de noodzaak daartoe algemeen aanvaard wordt.

Daar in een landinrichting sociale, economische en andere functies verstrengeld zijn, is het in feite niet doenlijk het maatschappelijke "rendement" te berekenen.

Aan elke landinrichting dient een gedegen onderzoek ten grondslag te liggen, waarvan een multi-criteria analyse deel uitmaakt. Hierbij worden bijvoorbeeld de sociale, financiële, juridische en landschappelijke gevolgen aangegeven. De bijdrage van de overheid dient deze analyse als maatstaf te hebben.

Indien het berekende privaat-economische rendement van investeringen in landinrichtingswerken gunstig is, dan dient de rijksbijdrage zich te beperken tot een stimuleringsbijdrage in de vorm van het leveren van gratis diensten en het voorfinancieren van werken.

Met de interimnota zijn wij van mening dat de Landinrichtingswet een procedurewet is, waaraan geen recht op subsidiëring van projecten ontleend kan worden.

Het inkomen van de agrariër hoeft niet alleen afhankelijk te zijn van marktgerichte productie, bijvoorbeeld van melk en aardappelen.

De samenleving stelt in principe voor niet-marktbare collectieve goederen of diensten toeslagen ter beschikking (productietoeslagen, beheers- toeslagen).

Voor het voortbrengen en het beheer van "landschap" als "collectief goed" moet de landschapsproducent een prijs ontvangen of betalen afhankelijk van de door hem voortgebrachte landschappelijke waarde. De uitwerking hiervan vereist nog nadere studie.

Tot landinrichting ten behoeve van verschillende functies dient naar onze mening besloten te worden volgens de uitgangspunten van democratisering en decentralisatie van de besluitvorming. Dit sluit goed aan bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

6. TOEKOMSTIGE LANDINRICHTING.

6.1. Algemeen.

In het licht van de hiervoor omschreven uitgangspunten voor onze visie, komen wij tot de volgende uitwerking.

Met de interimnota Landinrichtingswet hebben wij gekozen voor een opzet, waarbij landinrichting - afhankelijk van de omstandigheden - meerdere doeleinden kan omvatten. Wij maken echter geen principieel verschil tussen een wettelijke ruilverkaveling en een herinrichting; er moet één landinrichtingsprocedure komen. Wij zijn van mening dat integratie en wederzijdse afstemming van functies kenmerkend moet zijn voor toekomstige landinrichting. Naast een projectgewijze aanpak moeten ook mogelijkheden bestaan voor een niet-projectgewijze aanpak, waarbij maatregelen - die deelbelangen dienen - afzonderlijk uitgevoerd kunnen worden.

Met de interimnota zijn wij verder van mening dat de basis voor landinrichting - binnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening - dient te liggen in het provinciale streekplan. Overigens zijn wij van mening, dat uit het oogpunt van democratie en decentralisatie - en mede in het licht van de reorganisatie van het binnenlands bestuur - de provincie bij de aanvraag en de voorbereiding van een landinrichting een centrale taak heeft. Uit het volgende mag dit blijken.

6.2. De aanvraag.

Met de interimnota zijn wij van mening, dat - in geval van een aanvraag door particulieren - eigenaars en gebruikers van ten minste de helft van de oppervlakte van een gebied de aanvraag moet steunen. Daarnaast dienen de bestaande mogelijkheden voor publiekrechtelijke organen of rechtspersonen gehandhaafd te blijven. De aanvraag moet bij gedeputeerde staten ingediend worden, voorzien van een degelijke motivatie. Gedeputeerde staten sturen de aanvraag voor kennisgeving door aan de Centrale Landinrichtingscommissie.

Na de publicatie van de aanvraag, het behandelen van de reacties en eventueel aan de hand van een vooronderzoek toetsen gedeputeerde staten de aanvraag ondermeer aan het ruimtelijk beleid (streekplan). In samenwerking met de Centrale Landinrichtingscommissie stellen gedeputeerde staten de blokgrens vast. Na deze vaststelling plaatst de Centrale Landinrichtingscommissie de aanvraag op het voorlopige volgordeschema, waarmee tevens de medewerking van de rijksoverheid wordt verkregen. Onder supervisie van de provincie wordt door de Landinrichtingsdienst de landinrichting in voorbereiding genomen.

6.3. De voorbereiding.

De voorbereiding vangt aan met de benoeming van een landinrichtingscommissie door gedeputeerde staten. Met de interimnota zijn wij van mening dat deze commissie zodanig breed van samenstelling dient te zijn, dat alle bestuurders en organisaties die bij de landinrichting belangen behartigen zo democratisch mogelijk vertegenwoordigd zijn. In deze commissie dienen in ieder geval plaatselijke vertegenwoordigers opgenomen te zijn.

In verband met het toetsen aan het sectorbeleid* van de rijksoverheid zullen de belangen van de diverse functies (meestal samenvallend met de sectoren van het overheidsbeleid) door vertegenwoordigers van de sectorministeries moeten worden behartigd. Te noemen zijn de landschapsconsulent, de consulent openluchtrecreatie, de natuurbeschermingsconsulent en de hoofdingenieur-directeur voor de bedrijfsontwikkeling.

Met de interimnota zijn wij van mening, dat de voorzitter van de landinrichtingscommissie zo mogelijk uit de bestuurlijke sfeer afkomstig moet zijn, bij voorkeur een lid van gedeputeerde staten die niet aan een in het geding zijnd belang gebonden is.

* In deze nota worden onderscheiden "sectoren" en "facetten" van het overheidsbeleid.

Sectoren hebben betrekking op maatschappelijke belangen zoals landbouw, volkshuisvesting, recreatie, energievoorziening, verkeer, waterstaat, enz.

Facetten hebben betrekking op één bepaald aspect van de samenleving namelijk het ruimtelijke, economische, sociale of het culturele.

Afhankelijk van de aard van de landinrichting wordt de commissie bijgestaan door een in te stellen projectbureau. De niet aan enig belang gehouden voorzitter daarvan is tevens secretaris van de landinrichtingscommissie. De huidige functie van de hoofdingenieur-directeur voor de Landinrichting, Grond- en Bosbeheer voldoet niet aan deze eis.

Omdat de bestemming en inrichting van het landelijk gebied nauw verweven zijn, is onderzoek noodzakelijk naar een doeltreffender procedure met betrekking tot wederzijdse beleidsafstemming ten aanzien van landinrichting tussen de Ministeries van Landbouw en van Ruimtelijke Ordening.

De landinrichtingscommissie stelt een landinrichtingsprogramma op, bestaande uit gesignaleerde knelpunten, eventueel alternatieve doelstellingen, alternatieve landinrichtingsmaatregelen, het benodigde instrumentarium en zo mogelijk de consequenties in tijd, geld en ruimte. Het programma zal de basis moeten vormen voor de inspraak en het op te stellen landinrichtingsplan.

Wat betreft het instrumentarium noemen wij - niet uitputtend - de administratieve kavelruil, aanpassing ontsluiting en detailontwatering, aankoop of onteigening, landschapsbouw en het vestigen van zakelijke rechten.

Bij de landinrichting zal de verwerving van grond een zeer belangrijk middel zijn om de doelstellingen - zowel agrarisch als niet-agrarisch - te kunnen verwezenlijken.

Bij de samenstelling van het landinrichtingsprogramma zullen onder andere een landbouwstructuuradvies, een natuurwetenschappelijke advies, een advies landschapsbouw en een visie openlucht recreatie op basis van het streekplan geïntegreerd moeten worden. Dit kan betekenen, dat ten aanzien van ontwerpnormen genuanceerd moet kunnen worden tussen streefwaarden en grenswaarden. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op perceelsgrootte of ontwateringsdiepte.

Zolang geen vergaande ingrepen worden voorgesteld, zal tijdens de voorbereiding weinig behoefte bestaan aan een centraal sturend orgaan in de vorm van de Centrale Landinrichtingscommissie. De verantwoordelijkheid van de provincie staat in dit stadium centraal. Toetsing op rijksniveau, het eventueel gebruik van vergaande instrumenten en het plaatsen van de landinrichting op het definitieve volgordeschema hoeft pas plaats te vinden nadat het landinrichtingsprogramma en eventueel het landinrichtingsplan zijn opgesteld. Pas op dat moment heeft de Centrale Landinrichtingscommissie een coördinerende en stimulerende taak.

Na overleg met de Centrale Landinrichtingscommissie en na goedkeuring door het vertegenwoordigende lichaam dat ook het streekplan vaststelt - te weten de provinciale staten - kan de stemming plaats vinden. Uitgaande van een gedegen voorbereiding met uitgebreide mogelijkheden voor inspraak en bezwaren, zijn wij van mening dat een 2/3 meerderheid in oppervlakte dan wel een absolute meerderheid van stemmen van eigenaars en gebruikers noodzakelijk is om de landinrichting aan te nemen. Dit gezien de gevolgen voor de streek en de belanghebbenden.

Nadat het landinrichtingsplan met globale gebruiksindelingskaart en globale kostenindicatie is aangenomen, kan deze ter behandeling en afweging naar de Centrale Landinrichtingscommissie toegestuurd worden voor plaatsing op het definitieve volgordeschema.

5.4. De uitvoering.

Als de landinrichting na verloop van tijd voor uitvoering in aanmerking komt, dan geeft de Centrale Landinrichtingscommissie gedeputeerde staten hiervan bericht. Door een nieuw te benoemen landinrichtingscommissie wordt op basis van het landinrichtingsplan de uitvoering van de voorgestelde maatregelen ter hand genomen, in grote lijnen overeenkomstig de huidige gang van zaken.

6.5. Tenslotte.

De uitvoering van en investering in cultuurtechnische maatregelen die niet zoveel rendement opleveren dat ze uit dat oogpunt gerechtvaardigd zijn, moet duidelijk door de overheid uit nationale doelstellingen gemotiveerd worden. Daarbij zullen alternatieve mogelijkheden overwogen moeten worden.

Als "bijproduct" van de marktgerichte landbouwproductie is in het verleden plaatselijk een als waardevol gekwalificeerd landschap ontstaan. De samenleving als geheel is aan dit bijproduct waarde gaan hechten. Indien de samenleving voor dit product een prijs wil betalen die de mogelijkheid biedt daaruit een inkomen te verwerven als met landbouwproductie, dan zullen de landbouwers zeker belangstelling hebben landschap voort te brengen en te beheren.

Productie van voedsel en het voortbrengen van landschap behoeven niet tegengesteld gericht zijn. Bij een goed beleid en bij een juiste "voorwaarden scheppende" inrichting van het landelijk gebied kunnen zij elkaar aanvullen of versterken.

In z'n algemeenheid verdient het beheer van het landelijk gebied een even gedegen en uitvoerige bezinning als de bestemming en de inrichting ervan, zeker in relatie met elkaar.

In dit verband voert het te ver hierop in te gaan. Wij volstaan met een signalering van de noodzaak om naast de Wet op de Ruimtelijke Ordening en naast de Landinrichtingswet te komen tot een Kaderwet Beheer Landelijke Gebieden.

**STICHTING WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D'66**

**Bezuidenhoutseweg 195
2594 AJ Den Haag
Telefoon: 070-858303
Postgiro: 3322213**

