
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 23

Deelrapport 18

Ruilverkaveling

Alle in dit rapport genoemde bedragen zijn, tenzij anders vermeld, uitgedruk in het loon- en prijspeil van 1981.

INHOUD

	Blz.
1. Woord vooraf	3
2. Beschrijving van het beleidsterrein	3
2.1. Afbakening van het beleidsterrein	3
2.2. Beschrijving van het huidige beleid	3
2.2.1. Doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid	3
2.2.2. De aard van het instrumentarium	4
2.2.3. De omvang van het uitvoeringsprogramma	6
2.2.4. Procedurele en bestuurlijke aspecten	6
2.2.5. De betrokkenheid van de Stichting Beheer Landbouwgronden	8
3. De kosten van het landinrichtingsbeleid	9
3.1. Algemeen	9
3.2. Het rijksaandeel in de kosten van landinrichting	10
4. Analyse en evaluatie van het huidige beleid	14
4.1. Algemeen	14
4.2. De evaluatie van landinrichtingsprojecten	15
4.3. Enkele bijzondere aspecten	16
5. Het Nederlandse landinrichtingsbeleid in inter- nationaal verband	18
5.1. Het landinrichtingsbeleid in andere geïndu- strialiseerde landen	18
5.2. Enkele internationale aspecten van het Nederlandse landinrichtingsbeleid	22
6. Verkenning van mogelijke beleidsaanpassingen	22
6.1. Algemeen	22
6.2. Overzicht van mogelijke beleidsaanpassingen	23
6.2.1. Verlenging van de uitvoeringsduur	24
6.2.2. Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte	26
6.2.3. Het laten vervallen van bepaalde onderdelen in de plannen	29
6.2.4. Toepassing van het profijtbeginsel	30
7. Beleidsalternatieven	33
7.1. Algemeen	33
7.2. Beschrijving van de alternatieven	34
7.3. Consequenties van de alternatieven	35
7.4. Budgettaire effecten van de alternatieven	37
7.4.1. Uitvoering van integrale landinrichtingswerken	37
7.4.2. Overige op de begroting van de Landinrichtings- dienst voorkomende posten	38
7.5. Invloed op andere beleidsterreinen	38
7.6. Invloed op de economische structuur, inkomens- verhoudingen en de werkgelegenheid	40
7.7. Samenvattend overzicht van consequenties en effecten	41
8. Samenvatting	42
8.1. Inleiding	42
8.2. De omvang van landinrichting	43
8.3. Verplichtingen en uitgaven	43
8.4. Verkenningen	44
8.5. Beleidsalternatieven	45

1. WOORD VOORAF

Tegen de achtergrond van de financieel- en sociaal-economische vraagstukken, die zich de komende jaren aandienen in de collectieve sector, heeft het kabinet opdracht gegeven tot het analyseren en heroverwegen van diverse terreinen van overheidszorg en tot het ontwikkelen van nieuwe beleidsalternatieven voor de toekomst.

Het voorliggende rapport is de vrucht van de werkzaamheden van de Werkgroep Heroverweging Ruilverkaveling. Conform haar taakopdracht heeft de werkgroep zich bezonnen op de ontwikkelingen binnen het beleids-terrein ruilverkaveling c.q. landinrichting en heeft zij een aantal denkbare beleidsalternatieven opgesteld.

2. BESCHRIJVING VAN HET BELEIDSTERREIN

2.1. Afbakening van het beleidsterrein

Anders dan de naam van de werkgroep (heroverweging ruilverkaveling) doet vermoeden, dient het beleidsterrein te worden aangeduid als landinrichting.

In het landinrichtingsbeleid wordt door uitvoering van tal van maatregelen een gebied geschikt gehouden of gemaakt voor de functies die dat gebied dient te vervullen. Het is daarom van betekenis zowel voor de burgers of hun organisaties die in een bepaald gebied belangen hebben, als voor de overheidsorganen en -organisaties die in dat gebied bevoegdheden uitoefenen. Omdat de functies van de grond bepalend zijn, vormen landbouw, natuur en landschap en infrastructuur kernpunten in de planvorming.

De landinrichting is in veel opzichten verwant aan en vergelijkbaar met het beleid dat gericht is op geschikt houden van het stedelijk gebied: de stedelijke (her)inrichting of stadsvernieuwing.

In het op 28 januari 1981 als beleidsvoornemen verschenen Structuurschema voor de Landinrichting is het rijksbeleid met betrekking tot de landinrichting neergelegd.

Concrete landinrichtingsplannen komen tot stand na een complexe, zorgvuldig gehanteerde procedure van besluitvorming. Deze wordt thans beheerst door de Ruilverkavelingswet 1954, de Reconstructiewet Midden-Delfland, de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën. Binnen afzienbare termijn zal een en ander plaatsvinden op basis van de Landinrichtingswet, waarvoor het ontwerp thans in de fase van parlementaire behandeling verkeert. Kortheidshalve moge voor het geheel van regels en de samenhang met het overige overheidsbeleid naar deze stukken worden verwezen.

De Minister van Landbouw en Visserij is primair verantwoordelijk voor het landinrichtingsbeleid. De uitvoering van het beleid wordt verzorgd door de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC), bijgestaan door de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

2.2. Beschrijving van het huidige beleid

2.2.1. Doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid

De doelstellingen van het rijksbeleid met betrekking tot de landinrichting zijn vastgelegd in het Structuurschema voor de Landinrichting. De hoofd-doelstelling luidt: Het binnen het kader van het totale overheidsbeleid inrichten van delen van het landelijk gebied overeenkomstig de daaraan toegekende functies en hun onderlinge samenhang op een zodanige wijze, dat de maatschappelijke betekenis van dat gebied zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen.

Deze hoofddoelstelling is in dertien doelstellingen uitgewerkt, aan de hand waarvan de Regering heeft gekozen voor de volgende genuanceerde hoofdlijnen van beleid:

- Met betrekking tot de *land- en tuinbouw* wordt bij landinrichting als instrument van het landbouwstructuurbeleid het accent gelegd op de verwezenlijking van de doelstellingen betreffende het opheffen of verminderen van regionale inkomensachterstanden en de verbetering van de werkomstandigheden.
- Met betrekking tot het leveren van een bijdrage aan het *verstedelijkingsbeleid* legt de Regering het accent op de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer en in het bijzonder op de verwezenlijking van de Randstadgroenstructuur en de handhaving van bufferzones, aangegeven in de Verstedelijkingsnota. In dat verband wordt in het beleid met name aandacht besteed aan de doelstellingen voor de land- en tuinbouw als bovenbedoeld, voor bos- en landschapsbouw, voor openluchtrecreatie en voor natuur- en landschapsbehoud.
- Met betrekking tot waarden van *natuur en landschap* in het landelijk gebied wordt het accent gelegd op de doelstellingen tot verbetering van de kwaliteit van het landschap en tot het leveren van een bijdrage aan veiligstelling en ontwikkeling van natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen en het scheppen van voorwaarden voor een doelmatig beheer.
- In het kader van de verbetering van de *woon- en leefomstandigheden* in het landelijk gebied wordt een accent gegeven aan de doelstelling gericht op een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies van dat gebied.

De doelstellingen van het landinrichtingsbeleid zoals die thans in het structuurschema zijn geformuleerd geven uitdrukking aan het integrale karakter van de huidige en toekomstige landinrichtingspraktijk. Behalve op de land- en tuinbouw richten de doelstellingen zich op de verschillende andere functies van het landelijk gebied. Op basis van de hoofdlijnen van beleid is in het structuurschema gekozen voor de volgende gebieden die voor ruilverkaveling of herinrichting in aanmerking komen:

- vanuit het landbouwstructuurbeleid de gebieden waar de inrichtingssituatie aanmerkelijk kan worden verbeterd en uit een oogpunt van achterstanden in inkomen en werkomstandigheden een aanmerkelijke urgentie voor landinrichting is;
- vanuit het verstedelijkingsbeleid gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer, aangegeven in de Nota Landelijke Gebieden;
- vanuit het beleid ten aanzien van natuur- en landschapsbehoud en ten aanzien van landschapsbouw de gebieden waarbinnen landinrichting in belangrijke mate kan bijdrage aan het opheffen of verminderen van een grote disharmonie tussen het huidige landschap en de functies ervan.

2.2.2. *De aard van het instrumentarium*

Voor het oplossen van knelpunten in de inrichtingssituatie van het landelijk gebied staat de rijksoverheid een aantal instrumenten ter beschikking. Het instrumentarium is geleidelijk tot ontwikkeling gekomen en wordt regelmatig bijgesteld. Het gaat daarbij enerzijds om multi-sectorale instrumenten waarmee een integrale inrichting van het landelijk gebied kan plaatsvinden, anderzijds om een aantal sectorinstrumenten voor het treffen van afzonderlijke maatregelen en voorzieningen. In dit rapport staande voorbereiding en uitvoering van integrale landinrichtingsplannen centraal. Om deze reden worden de sectorinstrumenten slechts kort aangeduid.

Integrale verbetering van de inrichtingssituatie van het landelijk gebied vindt nu nog plaats op grond van de Ruilverkavelingswet 1954. Krachtens artikel 3 van de wet is de Centrale Cultuurtechnische Commissie belast met de algemene in ruilverkavelingszaken. Voorts heeft de centrale commissie tot

taak de Minister van Landbouw en Visserij te adviseren. In het kader van de toepassing van de Ruilverkavelingswet geldt een subsidieregeling, die betrekking heeft op de aanleg en/of verbetering van wegen, de verbetering van de waterbeheersing, de verkaveling (kavelaanvaardingswerken), het landschapsplan, boerderijverplaatsingen, de uitvoering van kavelverbeteringswerken en de realisering van voorzieningen voor openluchtrecreatie. De Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL) verricht grondaankopen ten behoeve van verschillende doeleinden.

Ruilverkaveling is gericht op verbetering van de productie-omstandigheden in de land- en tuinbouw; daarnaast worden met behulp van ruilverkaveling ook niet-agrarische doelstellingen gerealiseerd. In sommige delen van het landelijk gebied hebben niet-agrarische functies zo'n grote betekenis gekregen, dat voor een nieuwe inrichting de Ruilverkavelingswet niet meer voldoende mogelijkheden biedt. De Regering heeft daarom op 19 november 1979 bij de Tweede Kamer een ontwerp-Landinrichtingswet ingediend, die meer mogelijkheden geeft het landelijk gebied voor agrarische en niet-agrarische doeleinden in te richten. Behalve voor ruilverkaveling (bedoeld voor gebieden met een overwegend agrarische functie) bevat de ontwerp-Landinrichtingswet de procedures voor herinrichting en aanpassingsinrichting. Herinrichting is bedoeld voor gebieden die, naast een agrarische functie, in belangrijke mate niet-agrarische functies vervullen. Aanpassingsinrichting is bedoeld om de nadelige gevolgen voor de inrichtingssituatie op te heffen die ontstaan door de aanleg of verbetering van een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang.

Voor de integrale verbetering van twee gebieden met dringende inrichtingsproblemen zijn vooruitlopend op de totstandkoming van de Landinrichtingswet afzonderlijke wetten van kracht geworden. Dit zijn de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (voor een gebied van 130 000 ha) en de Reconstructiewet Midden-Delfland (6600 ha).

De sectorinstrumenten zijn:

- het verlenen van bijdragen aan waterschappen en gemeenten voor het uitvoeren van werken op het gebied van de waterbeheersing en de ontsluiting van het landelijk gebied (A2-werken);
- de Beschikking kavelruil en perceelsvergroting waarmee de verbetering van de verkavelingstoestand voor een beperkte groep eigenaren en gebruikers, die hiertoe een overeenkomst aangaan, kan worden bevorderd;
- de Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden voor het oplossen van inrichtingsproblemen in oude glastuinbouwgebieden;
- de Beschikking particuliere cultuurtechnische werken voor het stimuleren van agrarische bedrijven om redenen van algemeen nut kan worden bevorderd;
- de Beschikking particuliere cultuurtechnische werken voor het stimuleren van de verbetering van externe productie-omstandigheden.

De rijksoverheid beschikt voorts over een aantal sectorinstrumenten die behoren tot andere beleidsterreinen betrokken bij de inrichting van het landelijk gebied. Dit betreft bij voorbeeld de planningsprocedure openluchtrecreatie van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Tevens gaat het hierbij om de Beschikking landschapsverzorgingsbijdrage (voor de aankleding, herstel en verbetering van het landschap), de Beschikking bosbijdragen (voor de bebossing van gronden door particulieren) en de stichting van staatsboswachterijen (voor de totstandkoming van bosenheden van grote omvang), met de uitvoering waarvan het Staatbosbeheer is belast.

Ten slotte kan in dit verband de Relatienota worden genoemd. Hierin wordt de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud beschreven en worden maatregelen voorgesteld die kunnen leiden tot een verbetering van die relatie. Zodanige maatregelen zijn de aanwijzing van beheers- en reservaatgebieden, de aankoop van reservaten en het afsluiten van be-

heersovereenkomsten met boeren die in ruil voor een vergoeding een aangepast beheer van hun gronden voeren ten behoeve van het natuur- en landschapsbehoud. De aanwijzing van beheers- en reservaatgebieden geschiedt in landinrichtingsgebieden door de CCC; daarbuiten door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

2.2.3. *De omvang van het uitvoeringsprogramma*

De omvang en samenstelling van de jaarlijks in uitvoering te nemen landinrichtingsgebieden worden voor een belangrijk deel beheerst door de behoefte aan verbetering van de inrichtingssituatie. Deze behoefte komt onder meer tot uitdrukking in de aanvragen voor ruilverkaveling. Als de CCC in 1958 het «Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland» uitbrengt, is inmiddels voor 1,3 mln. ha ruilverkaveling aangevraagd, is ruim 200 000 ha in uitvoering genomen en ca. 125 000 ha gereedgekomen.

De CCC koos in het Meerjarenplan voor een uitvoeringsprogramma voor de jaren 1960–1970 van 40 000 ha/jaar, oplopend tot 48 000 ha/jaar. In 1960 koos de Regering voor een stemmingsprogramma voor de eerstvolgende jaren van 40 000 ha per jaar. In 1965 werd het stemmingsprogramma verhoogd naar 50 000 ha/jaar en in 1968 naar 55 000 ha/jaar.

In 1972 heeft de Regering uit budgettaire overwegingen het stemmingsprogramma voor 1973 en 1974 gezamenlijk vastgesteld op 90 000 ha, gepaard gaande met onder meer verlaging van het toegestane subsidiepercentage (zie ook hoofdstuk 3.2). Vanaf 1974 is een stemmingsprogramma van gemiddeld 40 000 ha per jaar voor ruilverkavelingsaangelegenheden aangehouden.

In de memorie van toelichting bij de begroting voor 1980 is aangekondigd dat ook de in uitvoering te nemen deelgebieden van de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën en van de reconstructie van Midden-Delfland evenals de te reconstrueren oude glastuinbouwgebieden deel uitmaken van het uitvoeringsprogramma van 40 000 ha/jaar. Dit beleid is in het Structuurschema voor de Landinrichting gecontinueerd, waarbij herinrichtingen en aanpassingsinrichtingen volgens de Landinrichtingswet in de toekomst eveneens deel zullen uitmaken van dit na te streven 40 000 ha programma.

Wat betreft de sectorinstrumenten kan worden gewezen op het feit dat jaarlijks gemiddeld in 2000 ha kavelruil plaatsvindt op basis van de betreffende beschikking. De totale oppervlakte gereedgekomen kavelruil is inmiddels de 20 000 ha gepaseerd.

2.2.4. *Procedurele en bestuurlijke aspecten*

De algemene leiding in landinrichtingszaken is opgedragen aan de Centrale Cultuurtechnische Commissie, die bij de uitvoering van haar taak wordt bijgestaan door de Landinrichtingsdienst. Nadat in overleg met gedeputeerde staten door de CCC op basis van een ingediende aanvraag besloten is landinrichtingsprojecten in voorbereiding te nemen, wordt door de CCC in overleg met gedeputeerde staten een voorbereidingscommissie of landinrichtingscommissie benoemd. Deze commissie krijgt als taak in overleg met de betrokken rijksinstanties, de provincie, de overige lagere publiekrechtelijke lichamen en de belanghebbenden in het gebied een plan voor te bereiden. Dit plan dient te passen in het kader van plannen voor ruimtelijke ordening, in het bijzonder het streekplan. Om tot een goede coördinatie te komen vindt in sommige gebieden in overleg met het provinciaal bestuur gelijktijdig de uitwerking van het streekplan en het landinrichtingsplan plaats. Omtrent de onderlinge afstemming van bestemmingsplan en landinrichtingsplan dient overeenstemming verkregen te worden met de betreffende gemeenten.

Het opstellen van het plan ter verbetering van de ontsluiting en het waterbeheersingsstelsel vindt in nauw overleg met de provincie, gemeenten en

waterschappen plaats. Hierbij worden afspraken gemaakt over de bijdragen van deze instanties in de investeringskosten. Indien infrastructurele werken (aanleg rijks- en provinciale wegen e.d.) in het gebied zijn gepland, wordt in het plan van voorzieningen hiermede zo veel mogelijk rekening gehouden. Op verzoek van het betreffende openbare lichaam kunnen onder bepaalde voorwaarden de benodigde gronden voor deze voorzieningen op basis van onteigening via de landinrichting worden toegewezen aan het openbaar lichaam.

Nadat met de betreffende instanties overeenstemming is verkregen en inspraak van de belanghebbenden heeft plaatsgevonden, wordt het plan van voorzieningen met een raming van de kosten aan de CCC ter goedkeuring voorgelegd. Het plan wordt vervolgens, na tervisielegging en bezwarenbehandeling vastgesteld door gedeputeerde staten, welke tevens belast zijn met de leiding van de te houden stemming. Na een positieve uitslag van de stemming wordt door gedeputeerde staten een plaatselijke commissie benoemd. Deze commissie is krachtens de wet belast met de uitvoering van de ruilverkaveling. Deze uitvoering omvat naast de afwerking van de in de wet vastgelegde procedure de bestuurlijke, financiële en organisatorische aspecten die gemoeid zijn met de realisering van het plan. Ter uitvoering van de door haar genomen besluiten kan de plaatselijke commissie rechtshandelingen verrichten en in rechte optreden. De Ruilverkavelingswet bepaalt dat de nakoming van de hieruit voortvloeiende verplichtingen door de Staat worden gegarandeerd.

Ter aanvulling van het voorgaande zijn de volgende kwantitatieve gegevens van belang.

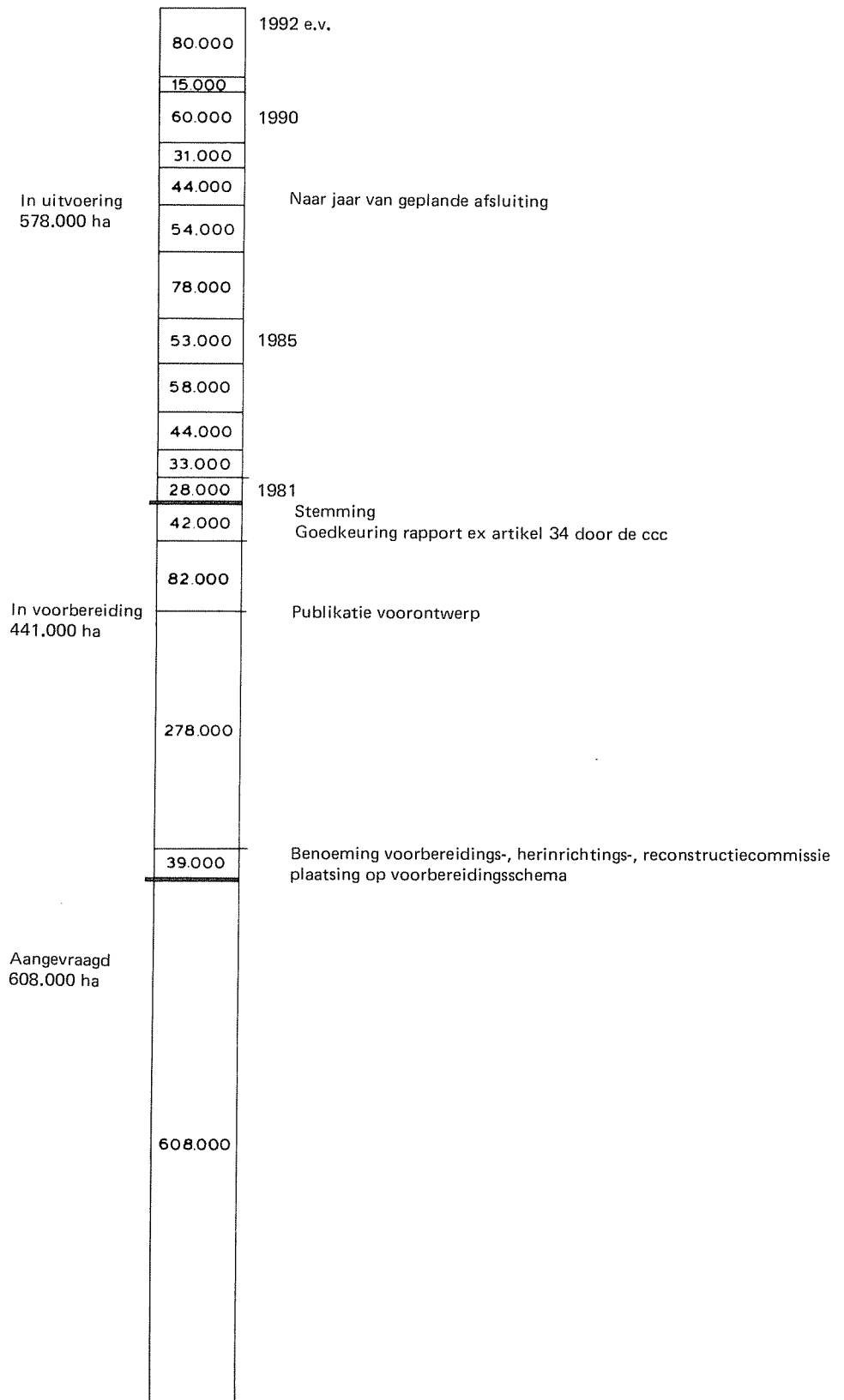
Landinrichtingsprojecten (maart 1981)

	Aantal	Oppervlakte
a. Aangevraagd		608 000 ha
b. In voorbereiding		
— Op basis van een aanvraag in het kader van artikel 32 van de Ruilverkavelingswet 1954	74	362 500 ha + pm
— Herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veekolonien	5	70 000 ha
— Reconstructie Midden-Delfland	1	6 600 ha
— Reconstructie oude glastuinbouwgebieden	3	1 040 ha
Totaal in voorbereiding	83	440 140 ha
c. In uitvoering		
— Ruilverkavelingen waarvan de akte van toedeling nog niet is gepasseerd	83	526 700 ha
— Ruilverkavelingen waarvan de akte van toedeling reeds is gepasseerd, doch renteberekening nog niet heeft plaatsgevonden	11	51 100 ha
Totaal in uitvoering	94	577 800 ha

Bovengenoemde gegevens zijn grafisch weergegeven in figuur 1. Onder elkaar staan de aangevraagde oppervlakte en de oppervlaktes in voorbereiding en in uitvoering. De in voorbereiding zijnde projecten zijn ingedeeld naar de stand van de voorbereiding. De projecten in uitvoering zijn ingedeeld naar het jaar, waarin zij volgens de huidige plannings zullen worden afgesloten.

Van de aangevraagde oppervlakte van 608 000 ha heeft 333 000 ha (d.i. 55%) betrekking op gebieden die volgens kaart 9 van het Structuurschema voor de Landinrichting in aanmerking komen voor herinrichting of ruilverkaveling. Hierbij zij opgemerkt dat op deze kaart in totaal 700 000 ha is aangegeven, waarvan derhalve voor 48% een aanvraag voor ruilverkaveling is ingediend.

Figuur 1. Grafische weergave van integrale landinrichtingsprojecten (stand maart 1981)



De gemiddelde duur van de voorbereiding bedraagt ca. 8,5 jaar, terwijl de tijd, benodigd voor de uitvoering, in de loop van de tijd is opgelopen tot ca. 13 jaar. Tot nu toe is de afwikkeling van de wettelijke procedure bepalend geweest voor de uitvoeringsduur.

2.2.5. *De betrokkenheid van de Stichting Beheer Landbouwgronden*

Door de Stichting Beheer Landbouwgronden worden in landinrichtingsprojecten gronden aangekocht ter vervulling van de taakstelling opgenomen in de stemmingsrapporten. Ook als de taakstelling geheel of ten dele voorziet in veiligstelling van de binnen de grens van het project liggende reservaatgebieden, worden daarnaast binnen deze reservaten rechtstreeks gronden verworven ten behoeve van de natuurbeschermingsinstanties. Voor 1981 is op de begroting van de SBL een bedrag van ca. f 76 mln. uitgetrokken voor grondverwerving binnen landinrichtingsprojecten.

Het deel van de verworven gronden met een agrarische aanwending (kleine overbedelingen ter afronding van kavels bij het plan van toedeling en voor structurele bedrijfsvergroting) worden – voor zover in na november 1973 in uitvoering genomen ruilverkavelingen geen bedrijfsvergroting tegen contante betaling of financiering door de SBL via de Grondbank plaatsvindt – bij de passering van de akte van toedeling in eigendom overgedragen aan de nieuwe eigenaren. Deze gronden komen voor financiering via de ruilverkavelingsrente in aanmerking. In verband hiermede wordt bij de aktepassering een bedrag gelijk aan de overeengekomen prijs van de betreffende gronden van de Landinrichtingsdienst naar de SBL overgeboekt. In de begroting voor 1981 en in de meerjarenraming is hiervoor een bedrag van ruim f 55 mln. geraamd.

3. DE KOSTEN VAN HET LANDINRICHTINGSBELEID

3.1. Algemeen

Op basis van het door de CCC goedgekeurde plan en begroting wordt door de Landinrichtingsdienst een subsidietoezegging verstrekt aan de plaatselijke commissie. In deze toezegging wordt tevens opgenomen het niet door subsidie gedekte deel der kosten dat voor voorfinanciering met ruilverkavelingsrente in aanmerking komt. De begroting – en daarmee de subsidietoezegging – is gebaseerd op het loon- en prijspeil naar het tijdstip waarop de goedkeuring van het plan voor de CCC plaatsvindt. Aan deze goedkeuring wordt in het algemeen toegevoegd dat overschrijdingen als gevolg van loon- en prijsstijgingen eveneens voor subsidiëring in aanmerking komen.

Door de subsidietoezegging aan de plaatselijke commissie verbindt de Landinrichtingsdienst zich het aandeel van het Rijk in de investeringen dat gemoeid is met de uitvoering van het plan, te financieren. De voor de verschillende in uitvoering zijnde projecten benodigde middelen moeten worden verkregen uit de jaarlijks op de rijksbegroting beschikbaar gestelde bedragen.

Op basis van het goedgekeurde plan, de wettelijke procedure en het overleg met de overige bij de uitvoering betrokken instanties wordt door de plaatselijke commissie een planning voor de uitvoering van het project opgezet. Uit deze planning volgt het verloop van de kredietbehoefte gedurende de uitvoeringsduur. De uitgaven voor landinrichting blijken goed beheersbaar te zijn.

De voor de uitvoering van de werken benodigde gelden bestaan uit:

a. bijdragen van derden (provincies, gemeenten, water- en recreatieschappen, Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Rijkswaterstaat, Nederlandse Spoorwegen enz.);

- b. rijksbijdragen via het Ministerie van Landbouw en Visserij;
- c. bijdragen van belanghebbenden, te onderscheiden in:
 - aandeel in de kosten dat voor financiering via de ruilverkavelingsrente in aanmerking komt;
 - kosten, contant door belanghebbenden te betalen.

In figuur 2 zijn deze aan de uitvoering van de ruilverkaveling verbonden geldstromen schematisch weergegeven. Hierin zijn tevens opgenomen de door derden te leveren bijdragen voor werken die op verzoek van de betreffende instanties in de ruilverkavelingswerken worden opgenomen doch niet voor subsidiëring in aanmerking komen (voorschotten) en de betalingen aan de SBL voor de gronden die ten behoeve van het plan zijn verworven. De voor het jaar 1981 relevante begrotingsbedragen zijn in het schema vermeld.

De door het Rijk verleende voorfinancieringen (1981: f 56 mln.) moeten door de belanghebbenden via de zogenaamde ruilverkavelingsrente worden terugbetaald. Voor 1981 betreft dit in totaal een bedrag van f 41,4 mln. In de komende jaren zal dit bedrag als gevolg van de afsluiting van ruilverkavelingen verder toenemen.

De door de SBL verworven gronden bestemd voor structurele bedrijfsvergroting worden tijdens de uitvoering van de ruilverkaveling overgedragen aan de bedrijfsvergroeters. In de blokken die na 1971 zijn gestemd, worden deze gronden door de vergroeters contant betaald aan de SBL of komen voor financiering via de Grondbank in aanmerking. In het laatste geval wordt door de nieuwe eigenaar vanaf de overdracht een jaarlijkse canon betaald die ten goede van de rijksmiddelen komt.

De voor natuurterreinen, landschappelijke en recreatieve doeleinden bestemde gronden worden zo spoedig mogelijk overgedragen aan de verkrijgende instanties. Indien dit particuliere natuurbeschermingsinstanties, CRM of lagere publiekrechtelijke lichamen betreft wordt de waarde van deze gronden aan de SBL betaald.

De verdeling van de jaarlijks op de rijksbegroting voorkomende bedragen voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten vindt plaats door de CCC. Deze houdt hierbij rekening met de stand van zaken in de verschillende in uitvoering zijnde ruilverkavelingen en de door de plaatselijke commissies opgestelde plannings.

3.2. Het rijksaandeel in de kosten van landinrichting

Algemeen

De jaarlijks voor de uitvoering van ruilverkavelingen geïnvesteerde bedragen zijn sinds 1970, reëel gezien, sterk gedaald. In het begin van de jaren zeventig bedroeg het rijksaandeel¹ in de investeringen ca. f 350 mln. per jaar; aan het einde daarvan nog ca. f 200 mln. Tabel 1 geeft een overzicht van deze ontwikkeling.

Tabel 1. Rijksaandeel in de sinds 1970 voor uitvoering van ruilverkavelingen geïnvesteerde bedragen (in mln. gld.)

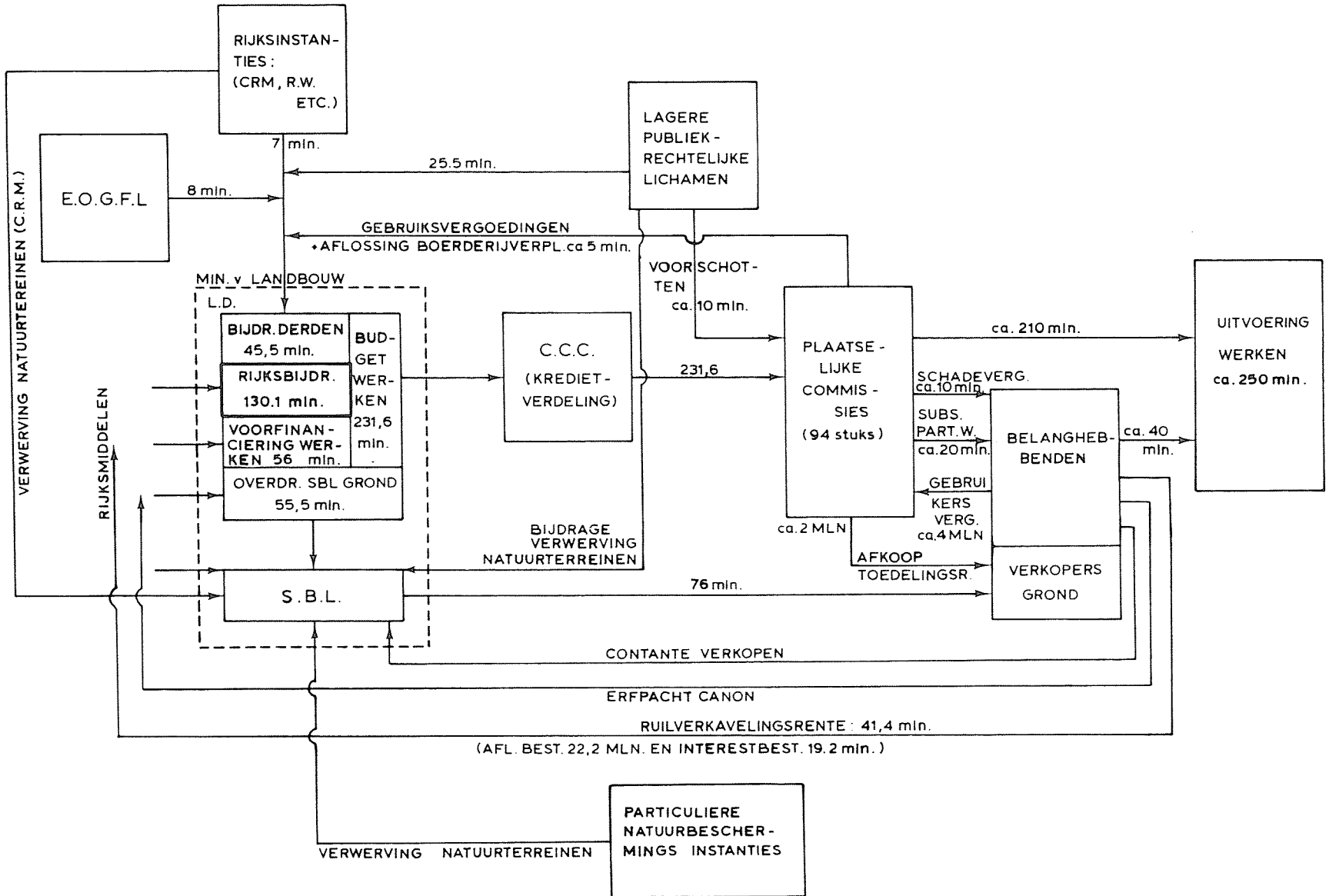
Jaar	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ¹
Rijksaandeel	356	359	352	271	222	222	238	201	235	216	206	186
Geïndiceerd	100	101	99	76	62	62	67	56	66	61	58	52

¹ Rijksbegroting voor 1981.

¹ Onder rijksaandeel wordt hier en in het vervolg van dit rapport verstaan het deel van de kosten dat wordt gedekt door de rijksbijdrage en het niet door rijksbijdrage gedekte deel der kosten dat voor financiering via de ruilverkavelingsrente in aanmerking komt.

Van de in de jaren 1970 t/m 1973 in uitvoering genomen ruilverkavelingen bedroeg het niveau van het rijksaandeel in de kosten van de plannen gemiddeld ruim f 8000 per hectare. In 1972 zijn voor de nog goed te keuren plannen gewijzigde subsidie- en financieringsnormen ingevoerd. Hierdoor en door een kritische beoordeling van de plannen is het rijksaandeel in de kos-

Figuur 2. Schema geldstromen verband houdend met landinrichtingsprojecten
(De vermelde getallen betreffen de voor 1981 relevante bedragen)



ten van de na 1973 gestemde ruilverkavelingen teruggedrongen naar een niveau van gemiddeld f 6500 per hectare. Onder budgettaire druk zijn in 1979 de subsidie- en financieringsnormen opnieuw gewijzigd, ten einde het rijksaandeel verder te beperken. De herziene normen zijn van toepassing op de ruilverkavelingen, die vanaf medio 1981 in uitvoering komen. Voor deze ruilverkavelingen zal, ook bij een beperking van de plannen tot de meest noodzakelijke onderdelen, een bedrag aan rijksmiddelen nodig zijn van f 4500 à f 5500 per hectare. Hierbij is ervan uitgegaan dat de plannen zijn afgestemd op de in het Structuurschema voor de Landinrichting vastgelegde doelstellingen.

Van de thans in uitvoering zijnde ruilverkaveling is het grootste deel van de werken gericht op maatregelen en voorzieningen van algemeen belang (ontsluiting, waterbeheersing, natuur en landschap, openluchtrecreatie). Een ander deel hangt samen met aanpassingswerken in verband met de verkaveling (kavelaanvaardingswerken, nieuwe wegen voor agrarische ontsluiting). Slechts een klein deel komt hoofdzakelijk de particuliere agrarische belanghebbenden ten goede (kavelverbeteringswerken, boerderijverplaatsing).

Het bedrag dat jaarlijks aan rijksbijdragen in waterschaps- en gemeentewerken is verstrekt, is sterk gedaald van ca. f 75 mln. in het begin van de jaren zeventig tot ca. f 20 mln. in 1980.

Voor particuliere werken (kavelruil, boerderijverplaatsing en particuliere cultuurtechnische werken) is in de de jaren 1974 t/m 1977 in totaal ca. f 290 mln. aan rijksbijdragen verleend. Gedurende 1978 t/m 1980 is jaarlijks een rijksbijdrage verstrekt van f 10 á f 15 mln., terwijl voor 1981 op de begroting slechts f 3,1 mln. is uitgetrokken.

Tabel 2 geeft op basis van de meerjarenraming de beschikbare kredieten met betrekking tot de onderafdeling III, Landinrichtingsdienst, van de begroting voor 1981 van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Uit deze tabel blijkt dat in 1981 f 231,6 mln. beschikbaar is voor de uitvoering van ruilverkavelingen. Hiervan omvatten de bijdragen van derden f 45,5 mln. De resterende f 186,1 mln. zijn de rijksmiddelen, die via het Ministerie van Landbouw en Visserij worden besteed. Dit bedrag bestaat voor f 130,1 mln. uit rijksbijdragen en voor f 56 mln. uit voorfinancieringen (zie ook figuur 2). Voor de jaren 1982–1985 zijn vrijwel identieke bedragen geraamd. Het bedrag van ca. f 186 mln. aan rijksmiddelen via het Ministerie van Landbouw en Visserij vormt het ijkpunt voor het opstellen van beleidsopties in hoofdstuk 7 van dit rapport. Daarnaast komt op de begroting van de Landinrichtingsdienst een aantal posten voor, waarvan de omvang samenhangt met het bedrag voor de uitvoering van werken. Deze posten zullen bij de beschrijving van de alternatieven aan de orde worden gesteld, evenals de effecten op andere beleidsterreinen betrokken bij landinrichting.

Tabel 2. Gegevens op basis van de meerjarenraming (bedragen in mln. gld.)

	1981	1982	1983	1984	1985
Integrale landinrichtingsprojecten:					
— rijksbijdragen	130,1	129,9	128,7	129,9	131,6
— voorfinancieringen	56,0	56,0	55,5	56,0	56,7
— bijdragen derden	45,5	41,7	41,7	41,7	41,7
— ruilverkavelingsrente	41,4	45,0	47,9	50,8	53,7
Aankopen SBL in landinrichtingsgebieden					
— waarvan overdrachten door LD aan SBL	76,0	76,0	76,0	76,0	76,0
	55,0	55,9	55,7	55,7	55,7
Overige begrotingsposten:					
— waterschaps- en gemeentewerken					
• rijksbijdragen	18,0	22,0	22,0	22,0	22,0
• voorfinancieringen	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
— personeel	54,2	55,3	56,4	57,6	58,7
— materieel	18,3	18,6	18,7	18,9	19,1
— ruilverkavelingsbureaus e.d.	36,5	37,1	37,8	38,4	39,1
— overige	9,1	3,0	3,0	3,0	3,0

Subsidie- en financieringsnormen

De wijziging in 1972 van de subsidie- en financieringsnormen hield een verlaging in van het subsidiepercentage voor verschillende onderdelen van de ruilverkavelingsplannen. Tevens verviel de mogelijkheid van voorfinanciering van het niet door subsidie gedekte deel van de kosten der kavelverbeteringswerken. De gewijzigde normen hielden voorts in dat vergroting van bedrijven met grond van de Stichting Beheer Landbouwgronden niet langer kon worden gefinancierd via de ruilverkavelingsrente.

In 1975 werd door een wijziging van de Ruilverkavelingswet de ruilverkavelingsrente verhoogd en werd deze vastgesteld op 6%-annuïteit gedurende 26 jaar, waarvan het aflossingsbestanddeel $2\frac{3}{8}\%$ bedraagt en het rentebestanddeel $3\frac{5}{8}\%$. Via de ruilverkavelingsrente wordt door de belanghebbenden het door het Rijk voorgefinancierde deel van de kosten terugbetaald.

De wijziging van de subsidie- en financieringsnormen in 1979 was erop gericht het rijksaandeel – te weten de rijksbijdrage en de voorfinanciering – verder te beperken. Hierbij werd onder meer bepaald, dat verbeteringen van de waterbeheersing en ontsluiting ten behoeve van het algemeen belang slechts zullen worden uitgevoerd, indien het niet door rijkssubsidie gedekte deel der kosten door de betreffende publiekrechtelijke lichamen contant bij de uitvoering van de werken wordt betaald. Ten aanzien van alle particuliere verbeteringen (nieuwbouw bij boerderijverplaatsing, kavelverbetering, boerderijtoegangswegen en erfbeplantingen), waarvan de niet door subsidie gedekte kosten ten dele voor financiering in aanmerking kwamen, zijn de financiële faciliteiten eveneens beperkt tot het toekennen van een rijksbijdrage.

Uit budgettaire overwegingen heeft de CCC begin 1981 de omvang van de subsidies op kavelverbeteringswerken en boerderijtoegangswegen verder beperkt door het invoeren van maxima per hectare.

Bij het voorgaande dient te worden opgemerkt, dat er naast de directe rijksbijdrage ook sprake is van een indirecte subsidie aan de eigenaars. Deze ontstaat als gevolg van:

- de periode die verloopt tussen de uitvoering van werken en het begin van betaling van de ruilverkavelingsrente;
- het verschil tussen de marktrente en de in de wet vastgelegde rentevoet van $3\frac{5}{8}\%$ op basis waarvan de ruilverkavelingsrente wordt berekend.

Deze indirecte subsidie heeft uitsluitend betrekking op het niet door een rijksbijdrage gedekte deel der kosten, dat voor voorfinanciering door het Rijk in aanmerking komt. Voorfinanciering is sedert 1979 beperkt tot de kosten van aanpassingswerken die samenhangen met de verkaveling. Het indirecte subsidie kan worden gesteld op ca. 5% van de totale kosten.

Resumerend kan worden gesteld dat door de wijzigingen van de subsidie- en financieringsnormen in 1972 en 1979 het rijksaandeel in de kosten van ruilverkaveling sterk is verminderd. Gelet op de huidige wens tot versterkte toepassing van het profijtbeginsel betekent de toeneming van de contante bijdragen van de belanghebbenden een gunstige ontwikkeling. Het voorgaande is geïllustreerd in tabel 3.

Tabel 3. Vroegere en thans geldende subsidie- en financieringsnormen, toegepast op de gemiddelde investering per hectare (uitgedrukt in procenten)

Subsidie- en financieringsnormen	Rijksaandeel		Contante bijdrage
	rijksbijdrage	voorfinanciering	
Vóór 1972	69,6	24,8	5,6
Vastgesteld in 1972	61,9	22,6	15,5
Vastgesteld in 1979	61,7	9,5	28,8

Verplichtingenstand

De verplichtingenstand omvat de investeringen, die gemoeid zijn met de door de CCC goedgekeurde, nog uit te voeren werken in de ruilverkavelingen in uitvoering. Gelet op de in de Ruilverkavelingswet 1954 vastgelegde procedure, de inhoud van het stemmingsplan, de door de Landinrichtingsdienst aan de plaatselijke commissie verstrekte subsidietoezegging en de gemaakte afspraken vormen de uitgaven, die voortkomen uit de verplichtingenstand, een hard gegeven.

In samenhang met de in het voorgaande beschreven ontwikkelingen is het niveau van de verplichtingenstand in de loop van de tijd gewijzigd. Het rijksdeel in de verplichtingenstand bedroeg in de periode 1971 tot 1973 ca. f 2300 mln. Mede als gevolg van een tijdelijke stagnatie in het stemmingsprogramma daalde het rijksaandeel in de verplichtingenstand daarna tot ca. f 1600 mln. in 1977. Sindsdien is het rijksaandeel in de verplichtingenstand gestegen tot ca. f 1730 mln. per 1 januari 1981.

De recente toeneming van de verplichtingenstand hangt samen met het herstel van het voorgenomen stemmingsprogramma van 40 000 ha per jaar en met het inmiddels sterk verminderde budget voor landinrichtingsprojecten (vergelijk tabel 1). Dit laatste houdt in dat de voor uitvoering van ruilverkavelingen beschikbare gelden in de afgelopen jaren aanzienlijk geringer waren dan de begrotingen van de in uitvoering genomen blokken.

Handhaving van de kredieten op het huidige niveau betekent, dat er onvoldoende middelen zijn om de gemiddelde uitvoeringsduur conform de huidige planningen te handhaven op ca. 13 jaar. Een verlenging tot ca. 15 jaar zal hiervan het gevolg zijn.

De bovengenoemde verplichtingenstand ad f 1730 mln. per 1 januari 1981 bestaat voor ca. f 1220 mln. uit rijksbijdragen à fonds perdu en ca. f 510 mln. uit voorfinancieringen die door belanghebbenden via de ruilverkavelingsrente worden terugbetaald. Naast bovengenoemde bedragen aan rijksmiddelen is met de realisering van de nog uit te voeren werken in de lopende ruilverkavelingen een bedrag aan bijdragen aan derden van ca. f 250 mln. gemoeid en een contante bijdrage van de belanghebbenden van ongeveer f 200 mln. Met het totale investeringsbedrag van f 2180 mln. is een directe werkgelegenheid gemoeid van ruim 16 000 manjaren, voornamelijk in de GWW-sector (grond, water, wegen).

4. ANALYSE EN EVALUATIE VAN HET HUIDIGE BELEID

4.1. Algemeen

De inrichtingssituatie in de landelijke gebieden dient geschikt te zijn voor de functies die die gebieden dienen te vervullen, zoals overigens ook in de stedelijke gebieden. De maatschappelijke ontwikkelingen zowel als de slijtage aan voorzieningen maken een voortdurend proces van aanpassingen nodig. Enerzijds gaat het daarbij om inrichtingsmaatregelen ter verandering van situaties, anderzijds om maatregelen die instandhouding van bepaalde situaties opleveren. Een geïntegreerde aanpak van knelpunten in de inrichtingssituatie zal meestal gewenst zijn. Om die reden kan worden aangenomen dat, wanneer landinrichting vanuit een «nul-situatie» zou worden opgezet, gelijke doelstellingen zullen worden gekozen als thans in het landinrichtingsbeleid (vergelijk het Structuurschema voor de Landinrichting) zijn neergelegd. Het beleid zou zich richten op het voldoen aan de behoefte aan verbetering van de inrichtingssituatie. Als kengetal voor die behoefte kunnen onder meer de aanvragen voor ruilverkaveling worden gehanteerd, alsmede de gebieden waar een landinrichtingsproject in voorbereiding of in uitvoering is. Per 1 april 1981 is voor een totale oppervlakte van 608 000 ha ruilverkaveling aangevraagd (en nog niet in voorbereiding), terwijl 440 140 ha in voorbereiding is en 577 800 ha in uitvoering. Zoals eerder opgemerkt, is voor

48% van de gebieden die volgens het Structuurschema voor de Landinrichting in aanmerking komen voor herinrichting of ruilverkaveling een aanvraag voor ruilverkaveling ingediend.

Het instrumentarium, dat vanuit een «nul-situatie» voor de realisering van de doelstellingen tot ontwikkeling komt, zou aanvankelijk wellicht noodgedwongen sterk sectoraal zijn gericht. Gelet op de complexe inrichtingsproblematiek van het landelijk gebied zouden spoedig integrale instrumenten tot stand komen. In dit verband kan worden gewezen op de totstandkoming van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën en de Reconstructiewet Midden-Delfland.

Overigens kan de vraag worden gesteld of in de huidige situatie andere combinaties van instrumenten denkbaar zijn, die zonder wezenlijke verandering van de doelstellingen leiden tot een geringer budgettair beslag. Daarbij dienen de sectorinstrumenten te worden onderscheiden van het integraal instrumentarium. Bij de uitvoering van een ruilverkaveling worden een aantal voorzieningen via een wettelijke procedure geïntegreerd in één plan uitgevoerd. Het uitvoeren van een voorziening afzonderlijk door de geëigende publiekrechtelijke lichamen of door particulieren kan de voorkeur verdienen, wanneer het gaat om de behartiging van doelstellingen zonder belangrijke externe effecten of indien de urgentie van een specifieke maatregel groot is. Het financieel instrumentarium is hiervoor beschikbaar (A2-werken, particuliere cultuurtechnische werken, regeling boerderijverplaatsing, kavelruil). Integrale uitvoering verdient de voorkeur:

- indien inrichting uit hoofde van meer doelstellingen tegelijkertijd urgent is;
- indien de te nemen maatregelen onderling afhankelijke of tegenstrijdige doelstellingen betreffen.

Omdat dit soort activiteiten slechts kan worden ontwikkeld, wanneer gehandeld kan worden op grond van een wettelijke regeling, worden integrale landinrichtingsprojecten door de overheid «geleverd». In de bestaande wettelijke regelingen – en in de ontwerp-Landinrichtingswet – is onder andere de bestuurlijke betrokkenheid van vele instanties en de rechtszekerheid van de particuliere belanghebbenden geregeld. Tevens zijn de bijstand van ambtelijke diensten, de ministeriële verantwoordelijkheid en de financiële betrokkenheid van het Rijk vastgesteld. Privatisering van integrale landinrichtingsactiviteiten (dat wil zeggen overheveling naar de particuliere sector) wordt niet mogelijk geacht.

4.2. De evaluatie van landinrichtingsprojecten

In het «Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland» (1958) werd als criterium ter beoordeling van de bedrijfseconomische aspecten van de ruilverkaveling het investeringseffect geïntroduceerd, dat wil zeggen het quotiënt van de jaarlijkse baten van de ruilverkaveling voor de landbouw en de daaraan ten grondslag liggende overheidsinvesteringen. In de loop der jaren groeide het investeringseffect uit tot het voornaamste criterium bij de evaluatie van ruilverkavelingen. Door verschillende redenen, zoals de toegenomen belangstelling voor de beleidsanalyse, de verruiming van de doelstellingen van landinrichting en de ontoereikendheid van het investeringseffect als toetssteen voor de investeringen, is een nieuwe evaluatiemethode ontwikkeld. Met behulp van deze methode, die beschreven is in het rapport «Methode voor de evaluatie van landinrichtingsplannen», wordt de effectiviteit van de landinrichtingsmaatregelen beoordeeld vanuit nationaal-economisch gezichtspunt. De rentabiliteit van met name de investeringen ten behoeve van de land- en tuinbouw wordt uitgedrukt in de interne rentevoet. In de vroege fase van de voorbereiding worden meerdere alternatieve plannen voor de inrichting van een gebied doorgerekend. Op deze wijze kan worden bepaald wat het optimale plan voor het gebied is. Momenteel wordt de methode door de CCC in

een aantal ruilverkavelingen op haar bruikbaarheid beproefd en verder uitgebouwd. De methode zal ook worden aangevuld met mogelijkheden voor het bepalen van effecten op water, bodem en lucht. Er wordt naar gestreefd de methodiek mede bruikbaar te doen zijn in het kader van de milieu-effect-rapportage, voor zover die voor bepaalde landinrichtingsprojecten te zijner tijd zou worden voorgeschreven. Naar verwachting zal deze methode, die door de Landinrichtingsdienst reeds wordt benut bij de planvorming, binnen afzienbare tijd in de plaats treden van de berekening van het investeringseffect.

Bij de beoordeling of een landinrichtingsplan vanuit nationaal-economisch oogpunt verantwoord is, wordt er in het Structuurschema voor de Landinrichting van uitgegaan dat uitvoering zonder meer verantwoord is, indien de interne rentevoet 10% of meer bedraagt. Indien het bekende rendement lager is dan 10%, dan komt het plan slechts voor uitvoering in aanmerking als de niet in geld te waarden agrarische voordelen, zoals die ten aanzien van werkgelegenheid en werk- en leefomstandigheden, alsmede de niet in geld te waarden baten voor andere doeleinden, zoals die ten aanzien van natuur en landschap, van zodanige aard en omvang zijn dat deze geacht worden op te wegen tegen het verschil tussen de norm van 10% en het berekende rendement.

Bij de effectenbeschrijving zoals die wordt uitgevoerd volgens de hierboven genoemde evaluatiemethode, wordt uitgegaan van resultaten van onderzoek dat speciaal met dit oogmerk werd en wordt uitgevoerd door de onderzoeksinstituten. Daarnaast kan worden verwezen naar de resultaten van achteraf uitgevoerde berekeningen van de effecten van de uitgevoerde ruilverkavelingen «Broekhuizen», «Meeden-Scheemda» en «Linde-Zuid». Uit de resultaten van deze nacalculaties blijkt dat ruilverkaveling een effectief instrument is voor de verbetering van de agrarische structuur. Tevens blijkt dat het rendement van de verbeteringen van gebied tot gebied kan verschillen. Voor een juiste interpretatie dient verder te worden opgemerkt, dat het hierbij gaat om ruilverkavelingen waarvan de voorbereiding reeds in de jaren vijftig is gestart. In die tijd werden bij de voorbereiding van ruilverkavelingsplannen andere uitgangspunten en overwegingen gehanteerd dan tegenwoordig.

4.3. Enkele bijzondere aspecten

Tijdens de voorbereiding van het landinrichtingsplan worden de positieve en negatieve effecten van de te treffen maatregelen en voorzieningen zorgvuldig ten opzichte van elkaar afgewogen. Hierbij treedt geen overlapping op met betrekking tot de beoogde effecten binnen het beleidsterrein landinrichting. Het multi-sectorale karakter van landinrichting brengt met zich mee dat de vele belangen in het landelijk gebied op evenwichtige wijze worden behartigd. Daarbij wordt ernaar gestreefd de procedures van andere (sector)instrumenten (bij voorbeeld de planningsprocedure openlucht recreatie van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) af te stemmen op c.q. te integreren in de landinrichtingsprocedure. Doordat de positieve en negatieve effecten tijdens de voorbereiding zorgvuldig ten opzichte van elkaar worden afgewogen, is er ook geen sprake van onbedoelde effecten, dat wil zeggen van effecten die optreden zonder in deze afweging te zijn betrokken. Dit neemt niet weg dat bij landinrichting in een aantal gevallen effecten optreden op diverse beleidsterreinen. In dit verband rijst de vraag in hoeverre de uitvoering van landinrichtingsprojecten zich verhoudt tot de productieoverschotten, waarvan in de EEG bij sommige producten en met name bij melk sprake is. Zo heeft de verbetering van de waterbeheersing als effect een verhoging van de plantaardige productie per hectare. Voor wat betreft de veehouderij heeft verhoging van de netto-grasproductie in de huidige situatie voor individuele bedrijven hetzelfde effect als vergroting van de oppervlakte grond zou hebben. Bij de huidige man-landverhouding blijkt een belangrijk deel van de bedrijven de veebezetting uit te breiden, mede door tegelijkertijd meer krachtvoer aan te kopen. De verhoging

van de melkproductie die hier het gevolg van is, speelt echter een geringe rol ten opzichte van de verhoging die jaarlijks – afgezien van landinrichting – plaatsvindt. Het gaat namelijk slechts om enkele tienden van één procent ten opzichte van een jaarlijkse stijging van ca. 3%. Bovendien moet worden opgemerkt dat de totale jaarlijkse verhoging van de productie in het kader van landinrichtingsprojecten ca. 1/9 deel vormt van de vermindering van de productie als gevolg van de realisering van niet-agrarische bestemmingen.

Overigens is het uitbreiden van de veebezetting bij het tot dusverre gevoerde EEG-markt- en prijsbeleid in nationaal-economisch opzicht een goede zaak. Bij de evaluatie van landinrichtingsplannen wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van de prijzen die de boeren voor hun landbouwprodukten ontvangen. Met het subsidie van de zijde van de EEG, dat eventueel in deze prijzen is verwerkt, hoeft geen rekening te worden gehouden. Daarentegen heeft de EEG tot dusverre extra kosten moeten maken om de verhoogde melkproductie als gevolg van een landinrichtingsplan tegen de huidige wereldmarktprijs van rond 40 cent per kg af te zetten. Van deze kosten moet ca. 10% door Nederland worden opgebracht. Daarom wordt bij de evaluatie op de prijs van elke ten gevolge van het landinrichtingsplan extra geproduceerde kg melk een aftrek van 4 cent toegepast op de prijs die de boer ontvangt.

Mede in het licht van de budgettaire noodzaak tot herstructurering van de EG-begroting is het EG-beleid in toenemende mate gericht op produktiebeperking, met name in de zuivelsector. Wijzigingen in het EG-markt- en prijsbeleid zijn momenteel onderwerp van discussie. Het gaat daarbij in hoofdlijnen om een vorm van indirecte produktiebeheersing door relatieve daling van de opbrengstprijzen en/of een vorm van directe produktiebeheersing.

Ten aanzien van de landinrichting kan dit in beginsel betekenen, dat met name van inrichtingsmaatregelen, die produktieverhoging tot gevolg hebben, een minder gewenst effect op de doelstellingen met betrekking tot het markt- en prijsbeleid uitgaat. In feite betreft deze produktieverhoging bij uitvoering van 40 000 ha landinrichting per jaar slechts enkele tienden van één procent ten opzichte van een autonome produktiestijging van ca. 3% per jaar.

Bij een eventuele wijziging van het EG-beleid door een of andere vorm van directe of indirecte produktiebeheersing zal het rendement van de voorzieningen naar verwachting in meer of mindere mate dalen, waardoor werken anders dienen te worden uitgevoerd dan wel achterwege dienen te blijven. Bij de berekening van het lagere rendement als gevolg van eventuele wijzigingen in het EG-beleid is het van belang dat vergroting van de eigen ruwvoederproductie per ha kan leiden tot vermindering van de aankoop van krachtvoer en ruwvoer, waardoor de toename van de grasproductie onmiddellijk wordt omgezet in kostenbesparing. Ook op langere termijn blijft de noodzaak aanwezig de productie in de land- en tuinbouw efficiënt te doen plaatsvinden tegen een zo laag mogelijke kostprijs per eenheid produkt, ongeacht de huidige situatie met betrekking tot de overschotten van een aantal landbouwprodukten. Met inrichtingsmaatregelen wordt een basis gelegd voor deze ontwikkeling op langere termijn. Ook wordt door inrichtingsmaatregelen een verruiming van de keuzemogelijkheden in het grondgebruik gerealiseerd, waardoor er voor de individuele boer meer mogelijkheden ontstaan om van overschotprodukten over te stappen naar andere landbouwprodukten.

Wat betreft de effecten op diverse beleidsterreinen kan er voorts op worden gewezen, dat het treffen van inrichtingsmaatregelen in het kader van landinrichting negatieve gevolgen kan hebben voor het behoud van natuur- en landschapswaarden en in een aantal gevallen tot een onomkeerbare ingreep in het abiotisch milieu kan leiden. Zo kunnen maatregelen met betrekking tot wijziging van de plattelandsontsluiting leiden tot doorsnijding van ecologische eenheden en het verhogen van de onrust, alsmede tot aantasting c.q. verdwijnen van waardevolle bermvegetaties. Tevens kan hierdoor in bepaalde situaties de landschappelijke structuur ongunstig worden beïnvloed. Maatregelen met betrekking tot de verkavelingstoestand kunnen lei-

den tot aantasting van de levensgemeenschappen die gebonden zijn aan kavel- en perceelscheidingen alsmede tot aantasting van cultuurhistorische landschapsstructuren. Boerderijverplaatsing kan leiden tot vermindering van de landschappelijke openheid en kan in bepaalde situaties rustverstorend werken. Voorts kan dit plaatselijk tot een intensievere agrarische bedrijfsvoering leiden, waardoor zich een afname van de diversiteit van flora en fauna kan voordoen. Maatregelen in de sfeer van de waterbeheersing kunnen op verschillende wijze het natuurlijk milieu beïnvloeden. Door vergraving van watergangen, sloten en slootkanten kan aantasting van de hierop voorkomende flora en fauna plaatsvinden. Verlaging van de grondwaterstand kan leiden tot afnemende vochtminnende vegetaties en het sterk aan kwaliteit inboeten van waardevolle fauna-elementen, zoals de weidevogels. Voorts kan, indien geen aanvullende maatregelen ter voorkoming daarvan worden getroffen, in bepaalde gevallen verdroging of eutrofiëring van natuurgebieden optreden.

Tegenover deze ongewenste gevolgen kunnen in het kader van landinrichting de te treffen maatregelen en voorzieningen mede worden afgestemd op het scheppen van voorwaarden voor een goed beheer van natuur- en landschapswaarden in het landelijk gebied. Zo zal het in een aantal gevallen mogelijk zijn om met landinrichting bij te dragen aan de veiligstelling van natuurgebieden door de vaststelling van een doelmatige begrenzing en door verwerving. Voorts kan worden bijgedragen aan de totstandkoming van reservaten en beheersgebieden in het kader van de Relatienota. Ten behoeve van specifieke eisen van waterhuishoudkundige aard kunnen voorzieningen worden gerealiseerd ter verbetering van de waterhuishouding van natuurwetenschappelijk waardevolle gebieden. De via landinrichting te treffen maatregelen en voorzieningen kunnen mede worden afgestemd op de aanwezige of te ontwikkelen natuur- en landschapswaarden, waarbij tevens kan worden gestreefd naar het scheppen van gunstige voorwaarden voor een doelmatig beheer. Desondanks moet geconstateerd worden, dat per saldo zeker niet in alle gevallen aan de zich in deze beleidssector manifesterende behoefte kan worden voldaan, vanwege de sterkte (economisch) waarin de andere belangen zich aan ons voordoen en kansen voor verdere ontwikkeling krijgen. Door middel van landschapsbouw kunnen belangrijke impulsen worden gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe cultuurlandschappen. Ten slotte dient te worden opgemerkt, dat door de ontwikkelingen die zich in het landelijk gebied voordoen, ook zonder landinrichting vermindering van waarden van natuur en landschap optreedt. Het tempo verschilt echter. Binnen landinrichtingsgebieden verloopt een en ander in een hoger tempo dan daarbuiten. Bovendien worden soms in het kader van landinrichting zodanige ingrepen gepleegd, dat in sterkere mate dan zonder landinrichting potentiële waarden verdwijnen. Overigens kunnen de veiligstelling en verduurzaming van de waarden van natuur en landschap doorgaans sneller gerealiseerd worden met landinrichting dan zonder. Ook zonder uitvoering van landinrichtingsprojecten bestaat behoefte aan maatregelen die gericht zijn op het behoud van deze waarden, bij voorbeeld door middel van reservaatvorming.

5. HET NEDERLANDSE LANDINRICHTINGSBELEID IN INTERNATIONAAL VERBAND

5.1. Het landinrichtingsbeleid in andere geïndustrialiseerde landen

Duitse Bondsrepubliek

De ruilverkaveling in de Duitse Bondsrepubliek is na de Tweede Wereldoorlog uitgegroeid tot een integrale ingreep in de inrichtingssituatie van het landelijk gebied. De basis daarvoor vormde de federale Flurbereinigungsgesetz 1953, die een sterk juridisch instrument is geweest voor de verbetering van de agrarische structuur. Evenals in Nederland ontstond ook in de Bonds-

republiek de dringende noodzaak de doelstelling van de wet te verruimen, ten einde ruimere mogelijkheden te hebben voor een integrale inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies daarvan.

De vigerende Ruilverkavelingswet van 16 maart 1976 (gewijzigd bij wet van 1 juni 1980) omschrijft het doel van ruilverkaveling als:

- de verbetering van de produktie- en werkomstandigheden in de land- en bosbouw;
- de verruiming van de grondgebruiksmogelijkheden;
- de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in het landelijk gebied.

Het ruilverkavelingsplan wordt opgesteld door de overheid, die in elke deelstaat belast is met de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen. Dit plan dient in overeenstemming te zijn met plannen van ruimtelijke ordening en met sectorplannen (o.a. het gebied van de natuur- en landschapsbescherming, de openluchtrecreatie, de drink- en industriewatervoorziening, de winning van delfstoffen). Deze «normale» vorm van ruilverkaveling komt naar de aard van de maatregelen en voorzieningen groten-deels overeen met de ruilverkaveling, zoals wij die in Nederland kennen. Daarnaast zijn in de wet nog voorschriften opgenomen voor enkele bijzondere vormen van ruilverkaveling. Deze zijn: de zogenaamde «Unternehmensflurbereinigung», de vereenvoudigde ruilverkaveling, de versnelde ruilverkaveling en de vrijwillige kavelruil. De Unternehmensflurbereinigung is gericht op de verwerving van gronden door middel van onteigening ten behoeve van het uitvoeren van grote infrastructurele werken en op de verdeling van het verlies van de onteigende gronden over een groter aantal eigenaren. Het is tevens een vorm van aanpassingsinrichting. De overige vormen van ruilverkaveling zijn vooral gericht op het tot stand brengen van een administratieve herverkaveling van gronden voor verschillende doeleinden. Daarvan is de vrijwillige kavelruil naar omvang gemeten van geringe betekenis in de Bondsrepubliek.

De volgende tabel geeft een overzicht van de ruilverkavelingen in voorbereiding en in uitvoering in de Bondsrepubliek.

Tabel 4. Ruilverkavelingen in voorbereiding en uitvoering in de Duitse Bondsrepubliek; stand per 31-12-1979

	Aantal	Ha
«Normale» ruilverkaveling	3 656	3 967 318
Unternehmensflurbereinigung	512	522 742
Vereenvoudigde procedure	180	88 507
Versnelde procedure	515	294 424
Totaal	4 863	4 872 991

Uit de tabel blijkt, dat de ruilverkavelingen in voorbereiding en in uitvoering te zamen ca. 4,8 mln. ha omvatten; dit is ongeveer 34% van de oppervlakte cultuurgronden in de Bondsrepubliek². Jaarlijks worden ca. 300 nieuwe blokken in voorbereiding genomen. Opgemerkt dient te worden dat dorpskernen, anders dan in Nederland, deel uitmaken van het ruilverkavelingsgebied.

De kosten van uitvoering van een ruilverkaveling worden gesubsidieerd door de overheid tot een maximum van 80%. De overige 20% komen ten laste van de gezamenlijke grondeigenaren. Zij betalen gedurende 15 tot 20 jaar een vast bedrag per hectare. De betalingsplicht wordt reeds kort na de start van de ruilverkaveling opgelegd. Het is onbekend wat de omvang is van de totale investeringen in ruilverkaveling en – daarvan afgeleid – van de totale kosten per hectare.

² Ter vergelijking; in Nederland zijn medio maart 1981 voor een totale oppervlakte van 940 600 ha ruilverkavelingen in voorbereiding en in uitvoering; dit is ruim 37% van de oppervlakte cultuurgrond in Nederland. Met inbegrip van de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, alsmede de reconstructies van Midden-Delfland en van oude glastuinbouwgebieden gaat het om een totale oppervlakte van 1 018 240 ha (ca. 40%).

Frankrijk

De ruilverkaveling vindt in Frankrijk haar rechtsgrond in de wet van 9 maart 1941, bekrachtigd door de verordening van 7 juli 1945 en geïntegreerd in de «Code Rural». Deze werd herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld, laatstelijk bij de wet van 11 juli 1975. De ruilverkaveling is er van toepassing op de onbebouwde landeigendommen en beoogt de herindeling van de versnipperde en verspreide gronden. Zij streeft ernaar de gronden van de respectieve landbouwbedrijven in één enkel blok of in grote, goed gegroepeerde kavels samen te brengen. Het gaat dus nog om een eenvoudige vorm van ruilverkaveling.

In de periode 1945–1979 werd in totaal 10 360 464 ha, ofwel een derde van het Franse landbouwareaal, verkaveld. Per 1 januari 1979 waren 1023 ruilverkavelingen in uitvoering die een areaal van 938 430 ha besloegen. Dit betekent gemiddeld 810 ha per blok. Twee bijzondere vormen van ruilverkaveling, namelijk de vereenvoudigde ruilverkaveling en de ruilverkaveling in combinatie met grote infrastructurele werken, zijn naar verhouding van geringere betekenis.

De kosten van het ruilen en samenvoegen van kavels en percelen en van de werkzaamheden met betrekking tot de hoofdontsluiting komen voor rekening van de Franse staat. De kosten van de overige werken, zoals noodzakelijke verplaatsing van veldschuren, drainage, kavelontsluiting, enz. worden voor 20% tot 80% gesubsidieerd. De totale uitgaven van het Franse Ministerie van Landbouw ten behoeve van ruilverkavelingen bedroegen in 1980 ruim 1600 mln. F.

Krachtens de wet van 1975 werd de samenstelling van de Departementale en Gemeentelijke Commissies, die instaan voor de uitvoering van de ruilverkaveling, uitgebreid en ook de doelstelling ervan verruimd. Dit werd enerzijds ingegeven uit zorg voor de natuur, anderzijds uit zorg voor een meer rationele afstemming tussen de eisen van de dorpsuitleg en de verbetering van de agrarische structuur. De wijzigingen van 1975 gaan in de richting van een bredere aanpak van de inrichtingsproblemen in het landelijk gebied; van integrale landinrichting, vergelijkbaar met die in Nederland, is evenwel nog geen sprake. Wel wordt landinrichting beschouwd als een instrument in het kader van de ruimtelijke ordening.

België

Sinds enkele jaren wordt ook in België de noodzaak gevoeld om in een ruilverkaveling andere dan zuivere agrarische belangen, zoals landschapszorg, natuurbehoud en recreatie te integreren. Daar waar de eerste wet op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet van 25 juni 1956 uitsluitend oog had voor de landbouwbelangen, werd de doelstelling in de vigerende wet van 22 juli 1970 reeds enigszins verruimd door te voorzien in de mogelijkheid om werken van landschapszorg uit te voeren.

Omdat de voorschriften van de wet uit 1970, met name deze die betrekking hebben op de toewijzing van de gronden, geen ruimte laten om in het kader van de toedelingsprocedure een bepaald gedeelte ervan aan te wenden voor andere dan zuiver agrarische belangen, is de noodzaak ontstaan de doelstellingen van deze wet te verruimen. Vooralsnog is dit alleen gebeurd voor het Vlaamse Gewest in 1978, waardoor ruilverkaveling ook kan worden aangewend voor andere dan zuiver agrarische doeleinden.

Vanaf 1956 werd in totaal 141 490 ha verkaveld. Het streven is erop gericht jaarlijks ongeveer 15 000 ha af te werken. Per 1 januari 1981 waren 113 ruilverkavelingen in voorbereiding en uitvoering met een totale oppervlakte van ca. 162 000 ha; dit is ongeveer 12% van de totale oppervlakte cultuurgrond in België. De gemiddelde grootte van de ruilverkavelingen bedraagt 1500 ha.

De bijdrage van de staat in de kosten van ruilverkavelingswerken bedraagt gemiddeld 58%. De bijdrage van de eigenaren varieert van slechts enkele procenten in Wallonië tot ca. 10% in Vlaanderen. De rest wordt betaald door provincies en gemeenten. Gemiddeld bedragen de kosten in Wallonië ca. 38 000 BF per ha en in Vlaanderen ca. 58 000 BF per ha. De totale investeringen in ruilverkavelingswerken bedroegen in 1978 ca. 1300 mln. BF.

Verenigde Staten

Landinrichting, zoals die in Nederland en enkele andere Westeuropese landen plaatsvindt, is in de Verenigde Staten onbekend. Op federaal niveau bestaat geen wettelijke basis voor de bestemming, inrichting en beheer van het landelijk gebied. Wel is er sprake van een groeiende bewustwording ten aanzien van het gebruik van de grond. Het beoordelen van de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het grondgebruik vormt een onderdeel van de «land use planning».

In 1974 werd in het Huis van Afgevaardigden een wetsvoorstel ingediend om te komen tot een federale wet betreffende het grondgebruik. Het wetsvoorstel had onder meer tot doel een beleid te kunnen voeren ten aanzien van het grondgebruik; het Ministerie van Binnenlandse Zaken te machtigen de staten te helpen bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun grondgebruiksplanning; het coördineren van de federale activiteiten, die van invloed zijn op het grondgebruik en het voorzien in richtlijnen voor het gebruik van openbare grondeigendommen. Het wetsvoorstel kwam tot stand als reactie op een drietal zaken, namelijk:

- de toenemende behoefte aan een wettelijke basis voor de ruimtelijke ordening;
- het te kort schieten van de bestaande planningsinstituties op (boven)lokaal niveau;
- de onduidelijke afbakening van de bevoegdheid inzake de bestemming en het beheer van niet-federale grondeigendommen

Ondanks de zorgvuldige voorbereiding van het wetsvoorstel werd het in 1974 verworpen. Dit betekent dat thans in de Verenigde Staten geen federale wettelijke basis aanwezig is voor de planning van het grondgebruik, waarbij de diverse belangen worden afgewogen en bestemmingen bindend opgelegd. Slechts in enkele staten zijn afzonderlijke wetten van kracht die de mogelijkheid bieden bepaalde gebieden zodanig in te richten en te beheren, dat de verschillende belangen zo goed mogelijk gediend worden.

In het kader van de ontwikkelingen in het grondgebruik vragen vooral de ontwikkelingen met betrekking tot de land- en tuinbouw in toenemende mate de aandacht. In dit verband is van belang het op 17 januari 1981 gepubliceerde eindrapport van de «National Agricultural Lands Study» (NALS), dat werd opgesteld door een breed samengestelde interdepartementale commissie onder gezamenlijk voorzitterschap van het Ministerie van Landbouw en de Council on Environmental Quality. In dit rapport, waarvan de aanbevelingen ook door de huidige Amerikaanse regering volledig worden onderschreven, wordt gewezen op de grote strategische betekenis van het Amerikaanse landbouwareaal voor de nationale voedselvezel- en energievoorziening, de betalingsbalans en de wereldvoedselvoorziening. Na een analyse van de vraag-aanbodontwikkelingen voor de komende 20 jaar concludeert het rapport, dat alle zeilen moeten worden bijgezet voor behoud en zelfs opvoering van het Amerikaanse agrarische productiepotentieel. De fundamentele herwaardering van de grote strategische betekenis van het behoud van goede Amerikaanse landbouwgronden leidt tot de noodzaak, een beleid te voeren, gericht op de bescherming van deze gronden, onder meer tegen aantasting door niet-agrarisch grondgebruik en in productie brengen van voor landbouw nog potentieel geschikte gronden.

Andere studies stemmen overeen met de conclusies van het NALS, bij voorbeeld het in 1980 verschenen rapport «Food or Fuel. New competition

for the World's Cropland» van het Worldwatch Institute (Worldwatch Paper nr. 35). Daarin wordt eveneens vastgesteld, dat de komende 20 jaar gekenmerkt zullen worden door de energiecrisis en de hieruit voortvloeiende geheel nieuwe aanspraken op het landbouwareaal.

5.2. Enkele internationale aspecten van het Nederlandse landinrichtingsbeleid

De land- en tuinbouw is een belangrijke pijler van onze welvaart. In 1979 overtrof de export van produkten van de land- en tuinbouw en van de landbouwproductieverwerkende industrie de invoer van dergelijke produkten met circa f 10,5 mld.³. Met name de handel met de EEG-partners is in dit opzicht van belang. Ten einde blijvend op de internationale markt te kunnen concurreren, dient de produktiviteit van de land- en tuinbouw te worden verbeterd door verlaging van de produktiekosten. De produktiekosten worden mede door de inrichtingssituatie bepaald.

Eventuele wijzigingen van het EEG-markt- en prijsbeleid zullen van invloed zijn op de wijze waarop landinrichting kan bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van een levenskrachtige land- en tuinbouw.

Welke wijzigingen zich ook zullen voordoen, vast staat wel dat kostenverlaging, verbetering van de werkomstandigheden en verruiming van de keuzemogelijkheden in het grondgebruik zeer belangrijk zijn en blijven voor de handhaving van de internationale concurrentiepositie van onze land- en tuinbouw. Met inrichtingsmaatregelen kan een basis worden gelegd voor deze ontwikkeling op langere termijn. Het landinrichtingsbeleid dient daarbij rekening te houden met het EEG-markt- en prijsbeleid, maar zal voor de lange termijn omstandigheden dienen te scheppen die optimaal inspelen op de instandhouding van de betrokken bedrijfstak, met inachtneming van de niet-agrarische functies van het landelijk gebied.

In de mondiale situatie rond de agrarische produktie tekenen zich duidelijke kenteringen af, die gericht zijn op veiligstelling van de internationale voedsel- en energievoorziening. In de Verenigde Staten leiden deze ontwikkelingen thans tot een grote activiteit van de (federale) overheid op het vlak van produktievergroting door zowel produktiviteitsstimulering als door uitbreiding van het landbouwareaal en op het vlak van exportbevordering. Enkele studies die in dit kader zijn verricht (NALS, Worldwatch Paper nr. 35), zijn in de vorige paragraaf vermeld. Naar het zich laat aanzien is de gewijzigde visie in de Verenigde Staten met betrekking tot de structurele tekorten in de voedsel- en energievoorziening in grote delen van de wereld direct of indirect ook van betekenis voor de land- en bosbouw in West-Europa en in Nederland.

6. VERKENNING VAN MOGELIJKE BELEIDSAANPASSINGEN

6.1. Algemeen

Het feit dat de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsplannen lange tijd vergen brengt met zich, dat – als opnieuw over financiële beperkingen moet worden gesproken – de marges voor de periode 1981–1985 buitengewoon klein zijn. In de eerste plaats heeft de rijksoverheid zich met betrekking tot de thans in uitvoering zijnde plannen verplicht de aan het plan verbonden financiële verplichtingen voor het Rijk na te komen gedurende de uitvoering van het project. De basis daarvoor wordt gevormd door een ten aanzien van de uitvoering verstrekte subsidietoezegging aan de plaatselijke c.q. landinrichtingscommissie en door de in de wet aan deze commissie toegekende bevoegdheden. De plannen of de financiële voorwaarden kunnen slechts in overeenstemming met de commissie en de betreffende instanties worden gewijzigd. In dit verband kan worden verwezen naar de reeds eerder genoemde 94 ruilverkavelingen in uitvoering met een gezamenlijke opper-

³ Gecorrigeerd voor produkten die in Nederland niet kunnen worden voortgebracht. Zonder deze correctie beloopt het uitvoersaldo in 1979 ca. f 9,5 mld. (volgens voorlopige cijfers in 1980 ca. f 9,3 mld.)

vlakke van 577 800 ha. Voor de nog uit te voeren onderdelen van de betrokken plannen is een bedrag van ca. f 1730 mln. aan rijksmiddelen nodig. Dit bedrag geeft de stand aan juridische verplichtingen weer.

In de tweede plaats geldt voor de projecten die nog niet in uitvoering genomen zijn, dat de ruimte voor het doorvoeren van beleidswijzigingen in de plannen geringer wordt naarmate de plannen in een verder gevorderd stadium van voorbereiding verkeren. De lange, zorgvuldige procedure van voorbereiding schept een situatie met tal van bestuurlijke verplichtingen, omdat tijdens deze fase (voorlopige) afspraken worden gemaakt met de lagere publiekrechtelijke lichamen. Deze afspraken en de gehouden inspraak brengen met zich, dat de regio in sterke mate wordt betrokken bij het opstellen van de plannen en geven het vertrouwen, dat de in de plannen opgenomen verbeteringsmaatregelen binnen afzienbare tijd zullen worden gerealiseerd. Voor wat betreft de individuele agrarische bedrijven wordt bij aanpassing van de bedrijfsvoering en modernisering van de bedrijven rekening gehouden met de mogelijkheden die als gevolg van de uitvoering van het landinrichtingsplan ontstaan.

Van een negental blokken met een gezamenlijke oppervlakte van ca. 42 000 ha. zijn de plannen goedgekeurd door de CCC en toegezonden aan de betreffende colleges van gedeputeerde staten. Al deze blokken zullen in de loop van 1981 worden gestemd. Voorts zijn van een dertiental blokken met een gezamenlijke oppervlakte van ca. 81 600 ha. de voorontwerp-plannen gepubliceerd en in de inspraak gebracht. De afronding van de voorbereiding van deze plannen verkeert in verschillende stadia. Het eventueel alsnog aanbrenge van veranderingen in de plannen zou in de meeste gevallen betekenen dat opnieuw overleg met de lagere publiekrechtelijke lichamen zal moeten worden gevoerd en de aangepaste plannen opnieuw in de inspraak gebracht zullen moeten worden.

Op basis van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën zal de inrichting van dit gebied met een oppervlakte van 130 000 ha. worden verbeterd. De herinrichtingscommissie heeft inmiddels een concept-voorontwerp-programma opgesteld. Na de gehouden inspraak hierop is het voorontwerp-programma door de herinrichtingscommissie vastgesteld en aan de CCC aangeboden. Deze heeft inmiddels advies uitgebracht aan de provinciale besturen. Conform de in de Herinrichtingswet vastgelegde procedure zullen de nog op te stellen deelplannen worden gebaseerd op het herinrichtingsprogramma. De mogelijkheid tot het doorvoeren van beleidswijzigingen ten aanzien van de inhoud van de plannen zal mede gezien moeten worden in relatie met de inhoud van de Herinrichtingswet, de daarbij behorende memorie van toelichting en het bovengenoemde voorontwerp-programma.

In het algemeen dient nog te worden opgemerkt dat, gezien de betrekkelijk lange duur van voorbereiding en uitvoering van de landinrichtingsprojecten, de financiële gevolgen van het aanbrengen van beleidswijzigingen pas na verloop van tijd merkbaar worden.

6.2. Overzicht van mogelijke beleidsaanpassingen

Landinrichting is een complex gebeuren. In de voorafgaande hoofdstukken is dit beschreven, waarbij vooral aandacht is besteed aan de wettelijke procedures en aan de materiële en financiële betrokkenheid van vele partijen. De complexiteit van landinrichting leidt ertoe dat het doorvoeren van beleidswijzigingen niet kan worden losgezien van het huidige beleid en de daaruit voortvloeiende juridische en bestuurlijke verplichtingen. Indien men opnieuw wordt geplaatst voor de noodzaak te komen tot een structurele bezuiniging op de uitgaven voor landinrichting, zijn er in verband met het bovenstaande verschillende mogelijkheden tot beleidsaanpassing, die echter merendeels slechts op projectniveau kunnen worden beoordeeld. Dit hoofdstuk bevat de uitwerking van een aantal denkbare aanpassingen van het landinrichtingsbeleid, die in het kader van de opdracht aan de werkgroep han-

teerbaar zijn. Daarbij is om redenen van onvoldoende tijd en mankracht gewerkt met bepaalde veronderstellingen, zoals gemiddelden naar inhoud en tijd enz. Dit hoofdstuk vormt de basis voor het opstellen van beleidsalternatieven in hoofdstuk 7 van dit rapport. Achtereenvolgens zullen worden behandeld:

- a. verlenging van de uitvoeringsduur;
- b. vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte;
- c. het laten vervallen van bepaalde onderdelen van de plannen;
- d. toepassing van het profijtbeginsel.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat, zoals reeds eerder is beschreven, het beleid erop gericht is jaarlijks een oppervlakte van 40 000 ha landinrichtingsprojecten in uitvoering te nemen. In het Structuurschema voor de Landinrichting is tot uitdrukking gebracht, dat voortzetting van dit beleid ten mogelijkheden die als gevolg van de realisering van de plannen voor de agrarische bedrijven ontstaan. Uitvoering van de plannen binnen redelijke termijn betekent, dat de met de betrokken instanties gemaakte afspraken, alsmede de aan de individuele belanghebbenden in het vooruitzicht gestelde mogelijkheden tijdig kunnen worden nagekomen c.q. gerealiseerd. Dit houdt voorts in dat geen stagnaties in het voorbereidingsprogramma optreden.

Doordat de voor uitvoering beschikbare gelden aanzienlijk geringer waren dan de begroting van de in uitvoering genomen blokken, is in de afgelopen jaren de verplichtingenstand ten aanzien van de lopende projecten toegenomen. Zoals in par. 3.2 is beschreven betekent handhaving van de kredieten op het huidige niveau, dat er onvoldoende middelen zijn om de – toch al lange – gemiddelde uitvoeringsduur te handhaven op ca. 13 jaar. Dit zal leiden tot een verlenging van de uitvoeringsduur tot ca. 15 jaar. Om deze reden is bij de berekening van de consequenties van de denkbare beleidsaanpassingen gekozen voor de volgende uitgangspunten:

- beschikbaar in 1981 voor de uitvoering van werken f 186,1 mln. aan rijksmiddelen, waarvan f 130,1 mln. rijksbijdragen en f 56 mln. voorfinancieringen;
- de jaarlijks gemiddeld in uitvoering te nemen oppervlakte landinrichting bedraagt 40 000 ha., waarvoor een investering aan rijksmiddelen van ca. f 186 mln. beschikbaar is;
- een gemiddelde uitvoeringsduur van 15 jaar.

Voor de hierna te behandelen mogelijkheden tot beleidsaanpassing worden de consequenties voor het huidige landinrichtingsbeleid beknopt aangegeven. In hoofdstuk 7 zullen de verschillende consequenties bij de beschrijving van de beleidsalternatieven in extenso aan de orde komen.

6.2.1. Verlenging van de uitvoeringsduur

De kredietbehoefte in de eerstkomende jaren (t/m 1985) wordt hoofdzakelijk bepaald door de ruilverkavelingen die thans reeds in uitvoering zijn en in beperkte mate door de in de komende jaren in uitvoering te nemen blokken. Na 1985 neemt het aandeel van de thans in uitvoering zijnde projecten in de jaarlijkse kredietbehoefte af ten gunste van de thans nog in uitvoering te nemen projecten. Bezuinigingen, die eventueel vanwege de budgettaire omstandigheden op korte termijn zouden moeten worden verkregen, zullen derhalve primair moeten worden gezocht in verdere verlenging van de uitvoeringsduur van lopende blokken. Dit zal kunnen worden bewerkstelligd door aan de plaatselijke commissies (aanzienlijk) minder krediet te verstrekken dan voor een «normale» uitvoeringsduur nodig is.

Verlenging van de uitvoeringsduur heeft de volgende nadelige consequenties:

- vertraging van de totstandkoming van het plan van toedeling, waardoor noodzakelijke modernisering van de agrarische bedrijfsvoering, die mo-

gelijk worden door de nieuwe kaveldeling, ook veel later tot stand kunnen komen. Tevens ontstaan in toenemende mate onoverzichtelijke situaties ten aanzien van de juridische rechten en het werkelijke gebruik van de grond;

- het rendement van de investeringen in wegen en waterlopen blijft gedurende langere tijd sub-optimaal, naarmate de nieuwe kavels later in gebruik kunnen worden genomen;
- verandering van de plannen, waardoor (meestal kostenverhogende) aanpassingen noodzakelijk worden;
- de inning van de ruilverkavelingsrente begint op een later tijdstip;
- toeneming van sommige kosten, waarvan de omvang vooral wordt bepaald door de duur van de ruilverkaveling;
- vertraging van de daadwerkelijke veiligstelling van de in het plan opgenomen natuurterreinen en waardevolle landschapselementen, hetgeen een verdere achteruitgang van de waarden van natuur en landschap tot gevolg zal hebben.

Voor zover bovengenoemde punten betrekking hebben op financiële aspecten is het moeilijk deze in een exact bedrag uit te drukken, te meer daar deze van geval tot geval zullen verschillen.

Met betrekking tot de overige effecten van een verlenging van de uitvoeringsduur van integrale landinrichtingsprojecten kan in het kort het volgende worden gesteld:

- door verlenging van de uitvoeringsduur kan een *tijdelijke* verlaging van de jaarlijkse kredietbehoefte worden verkregen. Tijdelijke, omdat de in uitvoering te nemen oppervlakte op hetzelfde niveau gehandhaafd blijft. De mate van deze tijdelijke verlaging is afhankelijk van de verlenging. De vermindering van de kredietbehoefte die ten opzichte van de meerjarenraming kan worden bereikt, is vermeld in tabel 5. De te bereiken vermindering is maximaal in 1985 en neemt daarna weer geleidelijk af totdat omstreeks 1995 het effect op de jaarlijkse kredietbehoefte weer nihil is;
- naar verwachting zal de gemiddelde hoeveelheid personele arbeid e.d. op langere termijn niet of weinig veranderen;
- er dient rekening mee te worden gehouden, dat er een toenemende druk zal ontstaan om meer geld voor toepassing van de sectorale instrumenten ter beschikking te stellen;
- onder invloed van de autonome ontwikkeling zal meer verlies van natuur- en landschapswaarden plaatsvinden en zullen nieuwe landschappelijke voorzieningen vertraagd worden gerealiseerd;
- verlenging van de uitvoeringsduur heeft een relatief gering en tijdelijk effect op het benodigde budget voor de verwerving van gronden door de Stichting Beheer Landbouwgronden. Het maximale effect wordt geschat op 5% bij verlenging van de uitvoeringduur tot 18 jaar, hetgeen ten opzichte van de meerjarenraming een besparing van ca. f 4 mln. per jaar betekent. Dit maximum zal eveneens omstreeks 1985 optreden, waarna de besparing afloopt tot nihil omstreeks 1995 /99;
- jaarlijks zal uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw tijdelijk maximaal f 2 mln. minder ontvangen kunnen worden (namelijk bij een uitvoeringsduur van 18 jaar). Daarnaast bestaat de kans dat bepaalde onderdelen niet binnen de gestelde termijn gereedkomen, waardoor de betreffende Brusselse subsidie komt te vervallen;
- verlenging van de uitvoeringsduur leidt tot een tijdelijke verlaging van de CRM-bijdrage c.q. uitgave voor recreatievoorzieningen van maximaal f 1 mln. per jaar.

Tabel 5. Vermindering kredietbehoefte ten opzichte van de meerjarenraming bij verlenging van de uitvoeringsduur (t.o.v. een uitvoeringsduur van 15 jaar). Bedragen in mln. gld.

	Begroting	Meerjarenraming				Schatting	
	1981	1982	1983	1984	1985	1990/1992	1995/1999
Begroting en meerjarenraming							
– rijksbijdrage	130,1	129,9	128,7	129,9	131,6		
– voorfinanciering	56,0	56,0	55,5	56,0	56,7		
Vermindering kredietbehoefte bij:							
Uitvoeringsduur 16 jaar							
– rijksbijdrage		1	4	7	9	4	–
– voorfinanciering		1	2	3	4	2	–
Uitvoeringsduur 17 jaar							
– rijksbijdrage		3	9	14	18	8	–
– voorfinanciering		2	4	7	8	4	–
Uitvoeringsduur 18 jaar							
– rijksbijdrage		6	14	22	28	13	–
– voorfinanciering		2	6	10	12	5	–

– de overige rijksinstanties zullen mogelijk op een later tijdstip gelden uitgeven voor de verwerving van gronden en voor het uitvoeren van aanpassingswerken. In hoeverre dit het geval zal zijn, is afhankelijk van de situatie. Hiervoor dient een bedrag pro memorie te worden vermeld;

– de jaarlijkse bijdragen van lagere publiekrechtelijke lichamen voor de realisering van voorzieningen op het gebied van de infrastructuur en de openluchtrecreatie zullen verminderen. Dit heeft geen consequenties voor het door de rijksoverheid te dragen deel van de kosten van deze voorzieningen;

– door vertraging van de landinrichtingsprojecten als gevolg van een geringere krediettoewijzing zullen aanpassingen en verbeteringen, die in samenhang met de verbetering van de externe productieomstandigheden plaatsvinden, in geringere mate worden uitgevoerd. Voorts zullen door de tijdelijke beperking van het budget tijdelijk minder werken tot uitvoering komen. Bij verlenging van de uitvoeringsduur tot 18 jaar gaat het hierbij om een bedrag van maximaal ca. f 54 mln. in 1985. Dit betekent een vermindering van de directe werkgelegenheid in de GWW-sector van ca. 400 man per jaar. Daarnaast is er een negatieve invloed op de werkgelegenheid in de verwante toeleverende bedrijven, die geschat kan worden op ca. 100 à 200 arbeidsplaatsen.

6.2.2. Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte

Door vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte kan op den duur een structurele verlaging van de kredietbehoefte worden verkregen. In deze paragraaf zullen in beschouwing worden genomen:

a. verlaging van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte tot 36 000 ha per jaar;

b. verlaging van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte tot 32 000 ha per jaar;

Deze mogelijkheden tot beleidsaanpassing zijn afgestemd op de gemiddelde grootte van de projecten. Aangezien het stemmingsprogramma voor 1981 reeds vastligt op 40 000 ha, wordt ervan uitgegaan dat de genoemde verlagingen met ingang van 1982 zullen plaatsvinden.

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte heeft belangrijke consequenties voor zowel de in voorbereiding zijnde landinrichtingsprojecten als de gebieden die in de toekomst voor landinrichting in aanmerking komen. Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen opper-

vlakke houdt in, dat het tijdstip, waarop de thans op het voorbereidingschema vermelde blokken in uitvoering worden genomen, naar achteren wordt verschoven. Naar de huidige verwachting zullen al deze blokken omstreeks 1989 in uitvoering zijn. Beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte tot 36 000 ha respectievelijk 32 000 ha betekent, dat dit tijdstip wordt verschoven naar 1991 respectievelijk 1993. Dit houdt tevens in dat de nieuw aan het voorbereidingschema toe te voegen blokken pas vanaf 1992 respectievelijk 1994 in uitvoering zullen kunnen worden genomen. Dit betreft met name ook gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer (Randstad-groenstructuur), die voor herinrichting in aanmerking komen.

Met betrekking tot de overige effecten van vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte kan het volgende worden opgemerkt:

- het effect van de vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte landinrichtingsprojecten op de kredietbehoefte is weergegeven in tabel 6. Uit de cijfers blijkt dat het besparingseffect in 1985 nog zeer gering is en ook daarna slechts langzaam toeneemt. De maximale besparing wordt verkregen in de jaren 1995/99, dat wil zeggen vanaf het moment waarop de thans lopende blokken naar verwachting alle zijn afgesloten;
- de besparingen die worden verkregen op de kosten van personeel, materieel en landmeetkundig werk etc. zijn weergegeven in tabel 7. De mogelijke besparingen nemen geleidelijk toe tot dat in de jaren 1995/99 de volledige besparing is verkregen.

Tabel 6. Vermindering kredietbehoefte ten opzichte van de meerjarenraming als gevolg van vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte landinrichtingsprojecten. Bedragen in mln. gld.

	Begroting	Meerjarenraming				Schatting	
	1981	1982	1983	1984	1985	1990/1992	1995/1999
Begroting en meerjarenraming							
– rijksbijdrage	130,1	129,9	128,7	129,9	131,6		
– voorfinanciering	56,0	56,0	55,5	56,0	56,7		
Vermindering kredietbehoefte bij jaarlijks vanaf 1982 in uitvoering te nemen oppervlakte van:							
36 000 ha							
– rijksbijdrage		–	–	1	1	7	13
– voorfinanciering		–	–	–	–	3	5
32 000 ha							
– rijksbijdrage		–	–	1	2	13	26
– voorfinanciering		–	–	–	1	6	11

Tabel 7. Mogelijke besparing ten opzichte van de meerjarenraming op de kosten van personeel, materieel en landmeetkundig werk etc. Bedragen in mln. gld.

	Begroting	Meerjarenraming				Schatting	
	1981	1982	1983	1984	1985	1990/1995	1995/1999
Begroting en meerjarenraming							
art. 148: personeel	54,2	55,3	56,4	57,6	58,7		
art. 149: materieel	18,3	18,6	18,7	18,9	19,1		
art. 150: ruilverkavelingsbureaus, landmeetkundig werk en luchtkartering	36,5	37,1	37,8	38,4	39,1		
Totaal	109,0	111,0	112,9	114,9	116,9		

Mogelijke besparing bij jaarlijks vanaf 1982 in uitvoering te nemen oppervlakte: 36 000 ha

art. 148	1,5	1,6	1,8	2,0	3,2	4,4
art. 149	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,7
art. 150	—	—	0,4	0,8	2,0	3,5
Totaal	2,7	2,8	3,4	4,1	6,7	9,6

Mogelijke besparing bij jaarlijks vanaf 1982 in uitvoering te nemen oppervlakte: 32 000 ha

art. 148	2,9	3,3	3,8	4,1	6,4	8,8
art. 149	2,4	2,4	2,5	2,6	2,9	3,3
art. 150	—	0,5	1,1	1,6	3,9	7,0
Totaal	5,3	6,2	7,4	8,3	13,2	19,1

Het verlies aan arbeidsplaatsen bij Landinrichtingsdienst, Kadaster en ingenieurbureaus zal bij een verlaging van het uitvoeringsprogramma tot 36 000 ha oplopen van ca. 25 in 1982 tot 90 in 1996 en bij een verlaging tot 32 000 ha van ca. 50 in 1982 tot ca. 180 in 1996;

- er dient rekening mee te worden gehouden, dat er een toenemende druk zal ontstaan om meer geld voor toepassing van de sectorale instrumenten ter beschikking te stellen;

- vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte leidt ertoe dat de veiligstelling van waarden van natuur en landschap, alsmede het realiseren van nieuwe landschappelijke voorzieningen eveneens in geringere mate plaatsvinden. Hierdoor zal onder invloed van de autonome ontwikkeling meer verlies aan waarden optreden;

- door vermindering van het stemmingsprogramma zullen besparingen worden verkregen op het SBL-budget voor de aankoop van gronden. De omvang en het verloop van de besparingen kunnen bij een oppervlakte van 36 000 ha worden gesteld op: oplopend van nihil thans tot ca. f 8 mln. per jaar omstreeks 1990, waarna het niveau blijft gehandhaafd; bij een oppervlakte van 32 000 ha is dat: oplopend van nihil thans tot f 15 mln. per jaar omstreeks 1990, waarna het niveau blijft gehandhaafd. Voorts dient rekening te worden gehouden met verminderde verkopen aan grond, hetgeen leidt tot een vermindering van de inkomsten van de SBL. Deze vermindering loopt naar schatting op van nihil thans tot ca. f 2 mln. respectievelijk ca. f 4 mln. per jaar omstreeks 1990, waarna het niveau gehandhaafd blijft;

- vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte leidt op den duur tot beperking van de bijdragen uit de EOGFL. Voor 1985 is dit effect te verwaarlozen, terwijl vanaf 1995 jaarlijks f 1 à f 2 mln. minder ontvangen zal kunnen worden;

- beperking van het uitvoeringsprogramma leidt op den duur tot een verlaging van de CRM-bijdrage c.q. uitgave voor recreatievoorzieningen met f 0,5 à f 1 mln. per jaar;

- de overige rijksinstanties zullen mogelijk op een later tijdstip gelden uitgeven voor de verwerving van gronden en voor het uitvoeren van aanpassingswerken. In hoeverre dit het geval zal zijn is afhankelijk van de situatie. Hiervoor dient een bedrag pro memorie te worden vermeld;

- de jaarlijkse bijdragen van lagere publiekrechtelijke lichamen voor de realisering van voorzieningen op het gebied van de infrastructuur en de openluchtrecreatie zullen verminderen. Dit heeft geen consequenties voor het door de rijksoverheid te dragen deel van de kosten van deze voorzieningen;

- door vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte komen minder werken in uitvoering. Bij een vermindering tot 36 000 ha gaat het om een investering, die van nihil in 1982 oploopt tot ca. f 24 mln. in 1995/99. Dit komt overeen met een werkgelegenheid van ca. 180 manjaar in de GWW-sector. Bij een vermindering tot 32 000 ha wordt in 1995/99 ca. f 48 mln. minder geïnvesteerd, overeenkomend met een werkgelegenheid in de GWW-sector van ca. 350 manjaar.

6.2.3. *Het laten vervallen van bepaalde onderdelen in de plannen*

Vooropgesteld dient te worden, dat de opzet en samenstelling van de huidige landinrichtingsplannen voortkomen uit de doelstellingen zoals die in het Structuurschema voor de Landinrichting zijn vastgesteld. Bezuinigingen kunnen worden verkregen door bepaalde voorzieningen of maatregelen te laten vervallen, dan wel in beperktere mate in de plannen op te nemen. Dit kan, meer nog dan tot nu toe het geval is, leiden tot minder intensieve inrichtingen. De mate en vorm, waarin dit zal worden toegepast, zullen veelal afhankelijk zijn van de plaatselijke situatie en omstandigheden en zullen dus van geval tot geval bij de opstelling van de plannen moeten worden bezien. Deze werkwijze kan ertoe leiden, dat bepaalde doelstellingen niet meer of slechts in geringere mate vervuld zullen worden.

Hoewel op dit moment ten aanzien van de te volgen werkwijze geen algemene regels kunnen worden gegeven, kan niettemin worden gesteld dat voor het niet of slechts in beperkte mate opnemen in de nieuwe plannen in de eerste plaats die onderdelen in aanmerking komen, die:

- het minst moeilijk weggelaten kunnen worden zonder dat de integrale aanpak van de overige planonderdelen in gevaar komt;
- een relatief geringer economisch rendement hebben.

In het kader van haar werkzaamheden heeft de werkgroep zich bij wijze van rekenvoorbeeld beperkt tot het onderdeel reconstructie van reeds bestaande verharde wegen⁴. Bovendien kan worden gesteld, dat dit onderdeel het meest aan de hierboven gestelde criteria voldoet, omdat deze reconstructies vrijwel altijd via de bestaande tracés plaatsvinden. Uit diverse uitgevoerde evaluaties blijkt voorts, dat het meetbare economische effect van deze verbeteringen relatief gering is. Dit laatste neemt overigens niet weg, dat een goed stelsel van (verharde) plattelandswegen van groot maatschappelijk en economisch belang is en voorts een gunstig effect heeft op de verkeersveiligheid. In het navolgende wordt nagegaan wat het effect zou zijn van het weglaten van genoemd onderdeel uit de plannen.

Met de reconstructie van bestaande verharde wegen is in de thans in uitvoering zijnde plannen ca. f 24 mln. aan rijksmiddelen gemoeid. Het betreft zowel kwartaire als overige plattelandswegen. De niet door een rijksbijdrage gedekte kosten van de reconstructies worden in de lopende blokken voor verreweg het grootste deel en in de nieuwe blokken geheel door derden betaald.

Omtrent de mogelijke invoering van het niet meer opnemen van de reconstructie van bestaande verharde wegen moet, in samenhang met hetgeen in par. 6.1 in het algemeen over de invoering van beleidswijzigingen is gesteld, het volgende worden opgemerkt. Van de in 1981 te stemmen ruilverkavelingsblokken liggen de plannen vast, terwijl van de vermoedelijk in 1982 en 1983 te stemmen blokken de voorontwerp-plannen met de daarin opgenomen reconstructies inmiddels zijn gepubliceerd. Mede gelet op de concrete vorm waarin dit gebeurt en de reeds gemaakte afspraken, zou het alsnog terugdraaien van de plannen zowel in bestuurlijk opzicht als uit het oogpunt van continuïteit van de voorbereiding en zeer ongewenste zaak zijn.

In de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën is als doelstelling opgenomen de verbetering van de infrastructuur in dit gebied, waaronder tevens de verbetering van de plattelandswegen is begrepen. In het door de herinrichtingscommissie inmiddels vastgestelde voorontwerp-herinrichtingsprogramma is hierop nader ingegaan. Het alsnog laten vervallen van de reconstructies van bestaande verharde wegen zal op grote bezwaren vanuit de regio stuiten.

Indien als gevolg van onvoldoende financiële middelen de verbeteringen niet tijdig worden uitgevoerd, zullen de onderhoudskosten sterk toenemen, terwijl de kosten van reconstructie in een later stadium als gevolg van toenevend verval van de betreffende wegen veel hoger zullen komen te liggen.

⁴ Hierbij dient voor de duidelijkheid te worden opgemerkt dat hiertoe niet behoren de verbetering van wegen die onlosmakelijk zijn verbonden met de realisering van de nieuwe toedeling. Tot deze categorie behoren vooral de verharding van onverharde en semi-verharde wegen en de aanleg van nieuwe wegen ten behoeve van de ontsluiting.

Voor zover vanwege het gebrek aan middelen de noodzakelijke investeringen in het geheel achterwege blijven, zal er op den duur verval van de kwaliteit van het plattelandswegennet optreden, hetgeen in toenemende mate ten koste van het goed functioneren ervan zal gaan. De omvang van de nadelen van het laten vervallen van de wegreconstructies in de integrale plannen is mede afhankelijk van de mogelijkheid van subsidiëring van deze verbeteringen via waterschaps- en gemeentewerken. Verwacht mag worden dat in toenemende mate een beroep zal worden gedaan op het voor deze werken beschikbare krediet.

Met betrekking tot de overige effecten kan het volgende worden opgemerkt:

- het in het geheel niet meer opnemen van reconstructies van bestaande wegen zal, gelet op de samenstelling van de huidige plannen, er op den duur toe leiden, dat op de rijksmiddelen jaarlijks een besparing van ca. f 24 mln. wordt verkregen. Indien wordt aangenomen dat deze beleidswijziging nog niet van toepassing is op de stemmingsprogramma's voor de jaren 1981, 1982 en 1983, doch wel voor alle projecten die daarna in uitvoering komen, wordt dat maximale effect in 1998 bereikt. Daarbij is ervan uitgegaan, dat – in verband met de in de Herinrichtingswet opgenomen doelstellingen en de inhoud van het voorontwerp-herinrichtingsprogramma – de subsidiëring van de reconstructie van plattelandswegen als onderdeel van de herinrichting van Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën mogelijk moet blijven;
- door het laten vervallen van de mogelijkheid tot verbetering van wegen in integrale landinrichtingsprojecten zal de spanning tussen de vraag naar A2-gelden en het beschikbare bedrag snel groter worden, waardoor de druk dit krediet te verhogen, toeneemt. In dit verband kan erop gewezen worden, dat als gevolg van de beperkte A2-kredieten op verzoek van de provinciale besturen van de vier noordelijke provincies een deel van het ISP-geld voor verbetering van plattelandswegen is aangewend;
- het laten vervallen van de reconstructies van wegen zal slechts een geringe invloed hebben op de kosten van personeel, materieel en landmeetkundig werk etc. en zal tevens geen invloed hebben op de andere beleidsterreinen betrokken bij landinrichting;
- indien als gevolg van een achteruitgang van het plattelandswegennet agrarische bedrijven niet of slechts in beperkte mate bereikbaar zijn voor met name het bulkvervoer, dan wordt de bedrijfsvoering ontwricht en komt ook de verdere modernisering ernstig in gevaar. Dit zal mede van invloed zijn op de handhaving van de werkgelegenheid in de land- en tuinbouw;
- met het laten vervallen van de reconstructies van wegen in integrale landinrichtingsprojecten is een werkgelegenheid in de GWW-sector gemoeid van ca. 250 arbeidsplaatsen per jaar.

6.2.4. Toepassing van het profijtbeginsel

Voor een versterkte toepassing van het profijtbeginsel in het kader van landinrichting zijn in beginsel een aantal aangrijpingspunten denkbaar. Zo is discussie mogelijk over de vraag of niet – analoog aan de situatie in de Duitse Bondsrepubliek – reeds enkele jaren na de stemming moet worden begonnen met het heffen van de ruilverkavelingsrente. Hieromtrent moet worden opgemerkt, dat hiervoor in de wet geen basis aanwezig is. Bovendien gaat het slechts om het geringe deel (namelijk 9,5%) van de totale investeringen, dat nog door het Rijk wordt voorgefinancierd. Overigens zullen de administratieve kosten van een dergelijke voorheffing naar verwachting dermate hoog zijn, dat zij de baten ruimschoots zullen overtreffen. Dit laatste houdt onder meer verband met het feit, dat de niet door subsidie gedekte kosten, die voor financiering via de ruilverkavelingsrente in aanmerking komen, ingevolge de wet aan het eind van de ruilverkaveling naar rato van het nut over de belanghebbenden worden verdeeld, terwijl in de Bondsrepu-

De omstandigheid, dat de grondeigenaren en -gebruikers via de stemming beslissen over het doorgaan van de ruilverkaveling houdt in dat een belangrijk deel van de grondeigenaren, namelijk degenen die niet rechtstreeks bij de uitvoering gebaat zijn, mee beslist over enerzijds de belangen van een relatief beperkte groep van moderniserende landbouwbedrijven die zich handhaaft en anderzijds over grote niet-agrarische belangen, die in het plan mede worden behartigd. Het is derhalve duidelijk dat bij een eventuele verlaging van de subsidienormen de onderdelen die van essentieel dan wel van zeer groot belang zijn voor het integrale plan, dienen te worden ontzien. Hiertoe behoren de waterbeheersingswerken, kavelaanvaardingswerken en boederijverplaatsing. Deze onderdelen zijn van groot belang voor de uitruilmogelijkheden van gronden, terwijl er veelal een nauwe samenhang bestaat tussen de waterbeheersingswerken en de kavelinrichting. De totstandkoming van deze werken is afhankelijk van de medewerking van derden. Voor een eventuele verlaging van de subsidienormen komen daarom de onderdelen reconstructie van bestaande verharde wegen en kavelverbeteringswerken, boederijtoegangswegen daaronder begrepen, het eerst in aanmerking.

Ten aanzien van de mogelijke invoering van gewijzigde subsidiepercentages kan, evenals dit het geval is ten aanzien van het eventueel laten vervallen van de reconstructie van bestaande verharde wegen (zie par. 6.2.3), gesteld worden, dat:

- wijziging van de subsidiepercentages van de in 1981 in te stemmen blokken met een gezamenlijke oppervlakte van ca. 42 000 ha niet meer mogelijk is;
- het aanbrengen van wijzigingen in de blokken waarvan het voorontwerp inmiddels is gepubliceerd (totaal 81 600 ha) zeer bezwaarlijk is in verband met de reeds gemaakte afspraken en gehouden inspraak.

Met betrekking tot de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën dient te worden opgemerkt, dat in het voorontwerpherinrichtingsprogramma de vigerende subsidiepercentages reeds als basis voor de inspraak zijn genoemd. Voorts zijn vooruitlopend op de uitvoeringsfase van de herinrichting reeds wegeobjecten met 75% subsidie goedgekeurd door de CCC en de Stuurgroep ISP.

Indien de gewijzigde subsidiepercentages ingevoerd zouden worden met ingang van de projecten die vanaf 1984 in uitvoering komen, zal dit tot gevolg hebben dat:

- in 1985 nog geen effect ten aanzien van de uitgaven optreedt;
- het effect op de uitgaven voor infrastructurele voorzieningen omstreeks 1986 begint en volledig wordt vanaf 1995;
- de besparingen op de particuliere werken, aangezien deze grotendeels pas na het plan van toedeling worden uitgevoerd, pas na 1999 volledig effectief worden.

Daarbij is ervan uitgegaan dat – in verband met de inhoud van het voorontwerpherinrichtingsprogramma – de subsidiepercentages voor de projecten in het kader van de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën ongewijzigd blijven.

De directe besparingen die worden verkregen door verlaging van de subsidiepercentages zijn uiteraard afhankelijk van deze verlagingen. Indien de betreffende percentages met een derde zouden worden verlaagd, zou op den duur een besparing op de rijksbijdragen van ca. f 13 mln. per jaar worden verkregen, waarvan f 8 mln. afkomstig is van de besparing op wegenreconstructies en f 5 mln. van kavelverbeteringswerken. Aannemende dat de gewijzigde percentages met ingang van de in 1984 in uitvoering te nemen blokken kunnen worden ingevoerd, wordt het maximale effect in 1995/99 bereikt. De verlaging van de subsidiepercentages kan voorts tot gevolg hebben dat in geringere mate gebruik gemaakt gaat worden van de mogelijkheid tot uitvoering van de betreffende verbeteringswerken, waardoor een indirecte besparing optreedt.

7. BELEIDSALTERNATIEVEN

7.1. Algemeen

In hoofdstuk 6 is een aantal mogelijkheden tot aanpassing van het landinrichtingsbeleid beschreven in samenhang met de eventuele consequenties daarvan. Tabel 8 geeft een samenvattend overzicht van deze mogelijkheden. De genoemde bedragen hebben betrekking op de mogelijke besparingen op de rijksmiddelen voor werken (rijksbijdrage + voorfinanciering), die ten opzichte van de meerjarenraming kunnen worden verkregen. In de tabel zijn tevens de effecten op de overige posten (exclusief de bedragen pro memorie) aangegeven. Uit het overzicht blijkt dat besparingen van betekenis op korte termijn (dat wil zeggen in 1985) uitsluitend kunnen worden verkregen door verlenging van de uitvoeringsduur van de projecten. Het effect op de kredietbehoefte dat daarbij optreedt, is evenwel slechts tijdelijk van aard; de (ernstige) nadelige gevolgen daarvan blijvend. De overige mogelijkheden tot beleidsaanpassing leveren eerst op lange termijn (dat wil zeggen vanaf 1990/92) besparingen van enige betekenis op.

Door deze omstandigheid kunnen beleidsalternatieven eigenlijk alleen maar worden geformuleerd op basis van een verdere verlenging van de uitvoeringsduur. Omdat het effect daarvan op de kredietbehoefte van tijdelijke aard is, is een combinatie van maatregelen noodzakelijk, als op lange termijn een structurele besparing moet worden bereikt. Voor een dergelijke combinatie komen in aanmerking de vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte en het laten vervallen van de reconstructie van bestaande verharde wegen. Een versterkte toepassing van de profijtgedachte levert thans na de reeds in de jaren zeventig doorgevoerde wijzigingen van de subsidie- en financieringsnormen, ook op langere termijn geen besparingen van betekenis meer op. Bovendien zou een verdere lastenverzwaring de weerstand waarschijnlijk zodanig doen toenemen, dat de herstructurering van het landelijk gebied zou stagneren. Een versterkte toepassing van het profijtbeginsel is dan ook in het kader van de beleidsalternatieven niet in beschouwing genomen. Aangezien de opdracht aan de werkgroep inhield dat slechts alternatieven dienden te worden opgesteld die ten opzichte van de meerjarenraming tot een bezuiniging leiden, zijn geen alternatieven in beschouwing genomen waarbij de reële behoefte als uitgangspunt wordt genomen.

Tabel 8. Samenvattend overzicht van besparingen op de rijksmiddelen en op de overige posten bij de verschillende mogelijkheden tot beleidsaanpassing. Bedragen in miljoenen gulden.

Mogelijkheden tot beleidsaanpassing	1982			1983			1984			1985			1990/1992			1995/1999		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
Uitvoeringsduur																		
— 16 jaar	1	1	—	4	2	—	7	3	1	9	4	1	4	2	1	—	—	—
— 17 jaar	3	2	—	9	4	—	14	7	1	18	8	2	8	4	1	—	—	—
— 18 jaar	6	2	—	14	6	1	22	10	2	28	12	3	13	5	2	—	—	—
Jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte:																		
— 36 000 ha	—	—	3	—	—	4	1	—	6	1	—	7	7	3	13	13	5	16
— 32 000 ha	—	—	5	—	—	8	1	—	12	2	1	14	13	6	24	26	11	29
Weglaten van reconstructies van wegen:																		
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13	5	—	17	7	—
Wijziging subsidiepercentages:																		
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	2	—	9	4	—
Meerjarenraming:																		
— rijksbijdrage	129,9			128,7			129,9			131,6								
— voorfinanciering	56,0			55,5			56,0			56,7								

a: rijksbijdrage
b: voorfinanciering
c: overige posten

Gelet op het bovenstaande is gekozen voor een nadere uitwerking van de volgende beleidsopties:

1. verlenging van de uitvoeringsduur, op langere termijn gecombineerd met het laten vervallen van de reconstructie van bestaande verharde wegen;
2. beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte, gecombineerd met verlenging van de uitvoeringsduur.

Voor elk van deze alternatieven worden twee varianten doorgerekend, namelijk een bezuiniging van 10% en een van 20% ten opzichte van het bedrag aan rijksmiddelen dat in de meerjarenraming is opgenomen voor de uitvoering van werken. Dit betekent dat de beleidsopties uitzicht moeten geven op een besparing in 1985 van f 19 mln. (10%-variant) respectievelijk f 37 mln. (20%-variant). Bij de beschrijving van de alternatieven worden de consequenties uiteengezet.

7.2. Beschrijving van de alternatieven

Alternatief 1: Verlenging van de uitvoeringsduur, op langere termijn gecombineerd met het laten vervallen van de reconstructie van bestaande verharde wegen

De kredietbehoefte in de eerstkomende jaren (t/m 1985) wordt hoofdzakelijk bepaald door de ruilverkavelingen die thans in uitvoering zijn en in beperkte mate door de in de komende jaren in uitvoering te nemen blokken. Na 1985 neemt het aandeel van de thans reeds in uitvoering zijnde projecten in de jaarlijkse kredietbehoefte af ten gunste van de thans nog in uitvoering te nemen projecten. Eventuele bezuinigingen op korte termijn zullen primair moeten worden verkregen door verdere verlenging van de uitvoeringsduur van lopende blokken (ten opzichte van de gemiddelde uitvoeringsduur van 15 jaar volgens de thans beschikbare kredieten). Dit zal kunnen worden bewerkstelligd door aan de plaatselijke commissies (aanzienlijk) minder krediet te verstrekken dan voor een «normale» uitvoeringsduur nodig is.

Omdat, zoals in par. 6.2.1 (zie tabel 5) is beschreven, door verlenging van de uitvoeringsduur slechts een *tijdelijke* verlaging van de jaarlijkse kredietbehoefte kan worden verkregen, wordt deze maatregel gecombineerd met het laten vervallen van de reconstructie van bestaande verharde wegen. Laatstgenoemde maatregel kan eerst worden ingevoerd bij de plannen die vanaf 1984 in uitvoering komen.

Binnen dit alternatief zijn de volgende twee varianten onderscheiden:

Alternatief 1.1. Deze variant is gericht op een bezuiniging in 1985 van 10% ten opzichte van de in de meerjarenraming opgenomen rijksmiddelen voor de uitvoering van werken. Dit kan worden gerealiseerd door een blijvende verlenging van de uitvoeringsduur tot ca. 16,5 jaar, met ingang van 1985 gecombineerd met het weglaten van de reconstructie van wegen in de nieuwe plannen.

Alternatief 1.2. Deze variant is gericht op een bezuiniging in 1985 van 20% ten opzichte van de in de meerjarenraming opgenomen rijksmiddelen voor de uitvoering van werken. Deze bezuiniging wordt gerealiseerd door een blijvende verlenging van de uitvoeringsduur van de projecten tot gemiddeld 18 jaar, met ingang van 1985 gecombineerd met het weglaten van de reconstructie van wegen in de nieuwe plannen.

Alternatief 2: Vermindering van de jaarlijks uitvoering te nemen oppervlakte, gecombineerd met verlenging van de uitvoeringsduur

Het huidige landinrichtingsbeleid is erop gericht jaarlijks een oppervlakte van ca. 40 000 ha landinrichtingsprojecten in uitvoering te nemen. Door beperking van deze oppervlakte kan op den duur een structurele besparing op de rijksmiddelen worden verkregen. Omdat deze besparing in 1985 nog van onvoldoende betekenis is, wordt de maatregel gecombineerd met een verdere verlenging van de uitvoeringsduur van lopende blokken. Hierdoor kan

op korte termijn een tijdelijke verlaging van de kredietbehoefte worden verkregen. Laatstgenoemde maatregel zal kunnen worden bewerkstelligd door aan de plaatselijke commissies (aanzienlijk) minder krediet te verstrekken dan voor een «normale» uitvoeringsduur nodig is.

Binnen dit alternatief zijn de volgende twee varianten onderscheiden:

Alternatief 2.1. Deze variant is gericht op een bezuiniging in 1985 van 10% ten opzichte van de in de meerjarenraming opgenomen rijksmiddelen voor de uitvoering van werken. Dit wordt bereikt door de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte vanaf 1982 te verlagen tot 36 000 ha en de uitvoeringsduur van zowel de lopende als de nieuwe projecten blijvend te verlengen tot gemiddeld 16,5 jaar.

Alternatief 2.2. Deze variant is gericht op een bezuiniging in 1985 van 20% ten opzichte van de in de meerjarenraming opgenomen rijksmiddelen voor de uitvoering van werken. Dit wordt bereikt door vanaf 1982 de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte te verlagen tot 32 000 ha en de uitvoeringsduur van zowel de lopende als de nieuwe projecten blijvend te verlengen tot gemiddeld 18 jaar.

7.3. Consequenties van de alternatieven

Verlenging van de uitvoeringsduur

Enkele belangrijke kenmerken van de uitvoering van ruilverkaveling zijn:

- voor de belanghebbenden in het gebied is van groot belang het tijdstip waarop zij hun nieuwe kavels in gebruik krijgen. Met uitzondering van een beperkt en afnemend aantal ruilverkavelingen vindt deze ingebruikneming (kavelovergang) in de eindfase van de ruilverkaveling plaats;
- het grootste deel van de kapitaalintensieve investeringen (wegen en waterlopen) vindt in de praktijk plaats in de jaren voorafgaand aan het opstellen van het plan van toedeling. Deze investeringen gaan in belangrijke mate hun effect sorteren nadat de belanghebbenden de nieuwe kavels in gebruik hebben genomen;
- de veiligstelling van natuurterreinen en landschapselementen vindt plaats als onderdeel van het plan van toedeling. De gronden benodigd voor de nieuwe landschapselementen komen in hoofdzaak ook dan beschikbaar.

Verlenging van de uitvoeringsduur brengt de volgende consequenties met zich mee:

- het tijdstip, waarop het plan van toedeling tot stand komt en de belanghebbenden hun nieuwe kavels kunnen betrekken, zal vrijwel in dezelfde mate worden vertraagd als de afsluiting van de ruilverkaveling. Dit houdt in dat de noodzakelijke modernisering van de bedrijfsvoering, die mogelijk worden door de nieuwe kavelindeling, ook later tot stand kunnen komen. Waar naar het gevoel van de belanghebbenden in de huidige situatie de nieuwe toedeling reeds lang op zich laat wachten, zal deze vertraging gemakkelijk tot onvrede in het gebied kunnen leiden. Dit kan voor bepaalde betrokkenen aanleiding zijn investeringen te verrichten die niet zijn afgesteld op de nieuwe toedeling en daardoor minder rendabel zijn.
- in blokken waar wordt gewerkt met voorlopige toedelingen ontstaan als gevolg van doorgaande mutaties in eigendom en pacht in toenemende mate onoverzichtelijke situaties ten aanzien van de juridische rechten en het werkelijk gebruik;
- de onzekerheid over de toekomstige eigendoms- en gebruikssituatie duurt langer, hetgeen bij particuliere grondtransacties een complicerende factor betekent;
- de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de investeringen in wegen en waterlopen plaatsvinden en de ingebruikneming van de nieuwe kavels wordt groter. Het rendement van de betreffende investeringen blijft daardoor gedurende een langere periode suboptimaal. Omdat de aanleg van wegen en waterlopen gepaard gaat met het uit cultuur nemen van gron-

den en doorsnijdingen van kavels zullen gedurende een langere periode schadevergoedingen moeten worden betaald;

- door de grote periode tussen het opstellen (voorbereiding) en het uitvoeren van de plannen wordt de kans groter dat de plannen verouderen en moeten worden aangepast. In de praktijk blijkt dit meestal kostenverhogend te werken;
- de gemiddelde duur van de periode tussen het moment van uitvoering van de ruilverkavelingswerken en de inning van de ruilverkavelingsrente zal toenemen;
- de omvang van sommige kosten wordt vooral bepaald door de duur van de ruilverkaveling. Deze kosten zullen in evenredige mate stijgen. Hier toe behoren:
 - kosten van het administratief apparaat en instandhouding van het bureau van uitvoering;
 - het bijhouden van de kadastrale boekhoudingen;
 - vacatiegelden van commissieleden en deskundigen;
 - technische begeleiding door ambtelijke diensten;
- door het later tot stand komen van het plan van toedeling zal de daadwerkelijke veiligstelling van de in het plan opgenomen natuurterreinen en waardevolle landschapselementen eveneens naar een later tijdstip worden verschoven. Voor de kwetsbare gebieden c.q. elementen zal dit een verdere achteruitgang van de waarden van natuur en landschap tot gevolg hebben. Ook zullen in verband met het vrijmaken van de benodigde grond de nieuwe landschapselementen op een later tijdstip worden gerealiseerd.

Voor zover bovengenoemde punten betrekking hebben op financiële aspecten is het moeilijk deze in een exact bedrag uit te drukken, te meer daar deze van geval tot geval zullen verschillen.

Het laten vervallen van de reconstructies van bestaande verharde wegen

Door het laten vervallen van reconstructies van bestaande verharde wegen in de integrale plannen zal voor de noodzakelijke verbetering van wegen naar verwachting in de toekomst in toenemende mate een beroep worden gedaan op het beschikbare krediet voor waterschaps- en gemeentewerken. Indien als gevolg van onvoldoende financiële middelen de verbeteringen niet tijdig worden uitgevoerd, zullen de onderhoudskosten sterk toenemen, terwijl de kosten van reconstructie in een later stadium als gevolg van toenemend verval van de betreffende wegen veel hoger zullen komen te liggen. Voor zover vanwege gebrek aan middelen de noodzakelijke investeringen in het geheel achterwege blijven, zal er op den duur verval van de kwaliteit van het plattelandswegennet optreden.

De functies van het plattelandswegennet zijn:

- de ontsluiting van de agrarische bedrijven, die in hun bedrijfsvoering in toenemende mate zijn aangewezen op het bulktransport en daarmee op een goede kwaliteit van de wegen die de bedrijfsgebouwen ontsluiten;
- het maatschappelijk en verzorgingsverkeer dat gericht is op de particuliere en bij agrarische bedrijven behorende woningen in het landelijk gebied;
- het woon/werkverkeer;
- het woon/schoolverkeer;
- het recreatieve verkeer.

De omvang van de nadelen van het niet meer opnemen van wegereconstructies in de integrale plannen is mede afhankelijk van de mogelijkheid van subsidiëring van deze verbeteringen via waterschaps- en gemeentewerken (A2-werken).

blik de belanghebbenden een gelijk bedrag per hectare betalen. Om genoemde redenen is deze mogelijkheid in het vervolg van deze paragraaf niet verder uitgewerkt.

Een andere mogelijkheid is, dat opnieuw wordt overgegaan tot verlaging van de thans geldende subsidie- en financieringsnormen. Hierbij moet worden opgemerkt, dat bij de wijziging van de normen in 1979 de bedragen die voor financiering via de ruilverkavelingsrente in aanmerking komen, reeds tot een minimum zijn beperkt. Eerder is in par. 3.2 (zie tabel 3) aangegeven, dat hierdoor de bedragen die door de belanghebbenden contant bij de uitvoering moeten worden betaald, aanzienlijk zijn gestegen (een stijging van ruim 400% in minder dan tien jaar). Bovendien is begin 1981 de omvang van de subsidies op kavelverbeteringswerken en boerderijtoegangswegen verder beperkt door het invoeren van maxima per hectare. Het rijksaandeel in de kosten van landinrichtingsprojecten is door deze maatregelen verminderd van ruim f 8000 per ha in het begin van de jaren zeventig tot f 4500 à f 6600 per ha thans. Hieruit blijkt hoezeer de toepassing van het profijtbeginsel bij landinrichting reeds ingang heeft gevonden, hetgeen tevens wordt geïllustreerd door de stijging van de verkavelingsrente volgens de meerjarenraming (zie tabel 2).

Het eventueel opnieuw wijzigen van de subsidie- en financieringsnormen heeft de volgende nadelige consequenties:

- verlaging van de normen heeft tot gevolg dat de plannen minder aantrekkelijk worden voor de regio. De kans dat bepaalde projecten niet in uitvoering worden genomen neemt daardoor toe. Dit heeft tot gevolg dat de gewenste integrale verbetering niet tot stand komt. Een verbetering via sectorale instrumenten, waar dan zeer waarschijnlijk om gevraagd zal worden (voorbeeld Tubbergen), zal in deze gebieden in het algemeen minder doelmatig zijn;
- de voorzieningen ten behoeve van natuur en landschap zijn van algemeen belang. Het hanteren van een rijksbijdrage van minder dan 100% zal in de meeste gevallen waarschijnlijk betekenen dat de betreffende voorzieningen niet tot stand komen;
- ten aanzien van infrastructurele verbeteringen en particuliere werken geldt dat de realisering ervan afhankelijk is van de medewerking van derden, die het niet door rijksbijdragen gedekte deel der kosten voor hun rekening moeten nemen. Door verlaging van de subsidiepercentages zal deze medewerking naar verwachting sterk verminderen.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre door verlaging van de subsidie- en financieringsnormen een besparing op de uitgaven kan worden verkregen, zijn de motieven van belang, die aanleiding geven tot het subsidiëren van landinrichtingsprojecten door het Rijk. Deze motieven zijn:

- de verhoging van de algemene welvaart en van het welzijn in plattelandsgebieden die het gevolg zijn van de maatregelen en voorzieningen in het kader van landinrichting;
- de landinrichtingswerken dragen bij aan verbetering van de concurrentiepositie van de land- en tuinbouwbedrijven en vormen daardoor een belangrijk onderdeel van het agrarisch structuurbeleid.

De bijdrage van het Rijk in de verschillende onderdelen van het plan varieert van 40 tot 75%, terwijl de kosten van voorzieningen ten behoeve van natuur en landschap voor 100% ten laste van het Rijk komen.

De kosten van de aanpassingswerken in verband met de verkaveling komen voor financiering via de ruilverkavelingsrente in aanmerking. Een eventuele verlaging van het subsidiepercentage voor deze werken heeft derhalve geen besparingen in budgettair opzicht ten gevolge. Het effect van een subsidieverlaging zal pas over 15 à 20 jaar merkbaar zijn in de vorm van een iets hogere ruilverkavelingsrente. Voorts is het duidelijk dat verlaging van de rijksbijdrage in onder andere wegen en waterbeheersingswerken leidt tot een hogere bijdrage van gemeenten en waterschappen. In het laatste geval tevens tot een hogere bijdrage van de grondeigenaren via de waterschapslasten.

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte nieuwe projecten

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte integrale landinrichtingsprojecten heeft belangrijke consequenties voor zowel de reeds in voorbereiding zijnde landinrichtingsprojecten als de gebieden die in de toekomst voor landinrichting in aanmerking komen.

De huidige duur van de voorbereiding bedraagt gemiddeld 8,5 jaar. Momenteel is op het voorbereidingsschema voor landinrichtingsprojecten een oppervlakte van ca. 440 000 ha aan projecten opgenomen, waarvan 70 000 ha te herverkavelen gebieden in Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën en 1040 ha reconstructie oude glastuinbouwgebieden. Daarnaast is in voorbereiding de reconstructie van het gebied Midden-Delfland (6000 ha). De huidige planning voorziet erin dat vanaf 1984 de herinrichtingsgebieden van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën een belangrijk deel van de in uitvoering te nemen oppervlakte gaan uitmaken (ca. 15 000 ha per jaar).

Vooruitlopend op het in werking treden van de Landinrichtingswet zijn de laatste jaren blokken aan het voorbereidingsschema toegevoegd, die wellicht voor herinrichting op basis van deze wet in aanmerking komen. Naar verwachting zullen in de komende jaren in toenemende mate gebieden aan het voorbereidingsschema worden toegevoegd, die binnen de stedelijke invloedssfeer liggen en die eveneens voor herinrichting in aanmerking komen. Een en ander heeft tot gevolg dat in de toekomst, ten aanzien van de in voorbereiding en de in uitvoering te nemen gebieden, er in toenemende mate een accentverschuiving zal plaatsvinden van ruilverkaveling naar herinrichting.

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte betekent in de eerste plaats dat het tijdstip waarop de thans op het voorbereidingsschema voorkomende blokken in uitvoering komen naar achteren wordt verschoven. Bij het huidige tempo van het in uitvoering nemen (40 000 ha per jaar) en rekening houdend met een zeker percentage afval als gevolg van het afstemmen van ruilverkavelingen en het voortijdig beëindigen van de voorbereiding, zullen alle op het voorbereidingsschema voorkomende blokken omstreeks 1989 in uitvoering kunnen zijn. Beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte tot 36 000 ha, respectievelijk 32 000 ha, houdt in dat dit tijdstip wordt verschoven naar circa 1991, respectievelijk 1993. Het voorgaande betekent tevens dat de nieuw aan het voorbereidingsschema toe te voegen blokken, waaronder die, liggend in de stedelijke invloedssfeer (Randstadgroenstructuur) en de glastuinbouwgebieden, naar verwachting pas vanaf 1992, respectievelijk 1994, in uitvoering zullen kunnen worden genomen.

De totale oppervlakte projecten opgenomen in het voorbereidingsschema is afgesteld op het jaarlijks in uitvoering nemen van 40 000 ha. Bij vermindering van deze oppervlakte met respectievelijk 10% of 20% zal ook de omvang van het voorbereidingsschema (thans ca. 440 000 ha) in evenredige mate kunnen verminderen, hetgeen betekent dat in de komende jaren in aanzienlijk geringere mate aangevraagde gebieden aan het voorbereidingsschema kunnen worden toegevoegd dan in het verleden het geval was.

7.4. Budgettaire effecten van de alternatieven

7.4.1. Uitvoering van integrale landinrichtingswerken

De te verkrijgen besparingen op de rijksmiddelen voor de uitvoering van werken bedragen respectievelijk:

- alternatief 1.1.: in 1985 f 20 mln. oplopend tot f 24 mln. in 1995/99
- alternatief 1.2.: in 1985 f 40 mln. aflopend tot f 24 mln. in 1995/99
- alternatief 2.1.: in 1985 f 20 mln. aflopend tot f 18 mln. in 1995/99
- alternatief 2.2.: in 1985 f 42 mln. aflopend tot f 37 mln. in 1995/99.

Voor uitgebreidere informatie wordt verwezen naar de tabellen 10 en 11 bij par. 7.7. Verder zij opgemerkt, dat bij de alternatieven 1.1 en 1.2 een geringe stijging van de verplichtingenstand optreedt; bij de alternatieven 2.1 en 2.2 een geringe daling.

7.4.2. Overige op de begroting van de Landinrichtingsdienst voorkomende posten

Uitvoering sectorale landinrichtingswerken

De op de begroting van de Landinrichtingsdienst voorkomende posten voor sectorale werken zijn: waterschaps- en gemeentewerken, Integraal Structuurplan Noorden des Lands (gedeeltelijk) en particuliere werken. De eventuele vertraging van de integrale verbeteringsprojecten heeft geen directe relatie met deze posten. Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat als gevolg van de vertraging van integrale projecten door verlenging van de uitvoeringsduur en/of vermindering van het uitvoeringsprogramma er een toenemende druk zal ontstaan om meer geld voor toepassing van de sectorale instrumenten ter beschikking te stellen. Dit geldt eveneens en in sterkere mate, wanneer de reconstructie van bestaande verharde wegen in integrale landinrichtingsprojecten komt te vervallen.

Personeel, materieel en landmeetkundig werk etc.

Door verlenging van de uitvoeringsduur en het laten vervallen van de reconstructie van wegen zal de gemiddelde hoeveelheid personele arbeid e.d. gerekend over wat langere tijd niet of weinig veranderen. Door vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte tot 36 000 ha wordt op deze posten een besparing bereikt van maximaal ca. f 10 mln.; bij een verlaging tot 32 000 ha maximaal ca. f 19 mln. (zie tabel 7). Deze besparingen gaan gepaard met een verlies aan arbeidsplaatsen bij Landinrichtingsdienst, Kadaster en ingenieursbureaus. Bij een vermindering tot 36 000 ha zal dit verlies oplopen van ca. 25 in 1982 tot 90 in 1996 en bij een vermindering tot 32 000 ha van ca. 50 in 1982 tot ca. 180 in 1996.

Overdracht SBL-gronden

Omdat dit overboeking van de ene overheidsdienst naar de andere betreft, treedt ook bij een vermindering van deze post per saldo geen besparing op de overheidsuitgaven op. Voor wat betreft de mogelijkheid van een besparing op de post aankoop SBL-gronden wordt verwezen naar de volgende paragraaf.

7.5. Invloed op andere beleidsterreinen

a. Bijdragen van derden aan landinrichtingsprojecten

– Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw

Bij het huidige tempo van de uitvoering zal in de komende jaren een bedrag van gemiddeld f 8 à f 10 mln. per jaar bij het EOGFL kunnen worden gedeclareerd. Verlenging van de uitvoeringsduur en vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte zullen een verlaging van dit bedrag tot gevolg hebben van f 1 à f 2 mln. Daarnaast bestaat de kans dat als gevolg van verlenging van de uitvoeringsduur bepaalde onderdelen niet binnen de gestelde termijn gereedkomen, waardoor de betreffende Brusselse subsidie komt te vervallen.

– CRM-openluchtrecreatie

Van de kosten van de recreatievoorzieningen die in het kader van de landinrichtingsprojecten worden gerealiseerd, komt jaarlijks gemiddeld ca. f 5

mIn. ten laste van CRM. De verschillende alternatieven leiden tot de volgende verlaging van deze bijdrage c.q. uitgave:

- alternatief 1.1: ca. f 0,5 mln. in 1985 aflopend tot nihil in 1995/99
- alternatief 1.2.: ca. f 1,0 mln. in 1985 aflopend tot nihil in 1995/99
- alternatief 2.1.: ca. f 0,5 mln. in 1985 en volgende jaren
- alternatief 2.2.: ca. f 1,0 mln. in 1985 en volgende jaren.

Deze bedragen gelden voor zover vertraging in de uitvoering en vermindering van het uitvoeringsprogramma niet leiden tot het in grotere mate rechtstreeks subsidiëren van recreatie-objecten door CRM.

- *Overige rijksinstanties*

Bij verlenging van de uitvoeringsduur en vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte zullen de overige rijksinstanties mogelijk op een later tijdstip gelden uitgeven voor de verwerving van gronden en voor het uitvoeren van aanpassingswerken. In hoeverre dit het geval zal zijn is afhankelijk van de situatie. Hiervoor dient een bedrag pro memorie te worden vermeld.

- *Lagere publiekrechtelijke lichamen*

Door verlenging van de uitvoeringsduur en vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte verminderen de jaarlijkse bijdragen van lagere publiekrechtelijke lichamen voor de realisering van voorzieningen op het gebied van de infrastructuur en de openluchtrecreatie. Dit heeft geen consequenties voor het door de rijksoverheid te dragen deel van de kosten voor deze voorzieningen.

b. *Aankoop gronden SBL*

Verlenging van de uitvoeringsduur heeft een relatief gering en tijdelijk effect op het benodigde budget voor verwerving van gronden door de SBL. Bij de verlenging van de uitvoeringsduur tot ca. 16,5 jaar wordt een maximale besparing bereikt van ca. f 2 mln. Een verlenging tot 18 jaar betekent een maximale besparing van ca. f 4 mln. Deze maxima treden op in 1985, waarna de besparing afloopt tot nihil omstreeks 1995/99.

Beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte zal op den duur leiden tot een evenredige vermindering van het aankoopbudget van de SBL in landinrichtingsgebieden. Voorts dient rekening te worden gehouden met een vermindering van de verkoop van gronden die met enige vertraging volgt op de daling van de aankopen. Dit leidt tot een vermindering van de inkomsten van de SBL. Per saldo zal de omvang en het verloop van de besparingen als volgt zijn:

- a. bij een oppervlakte van 36 000 ha jaarlijks in uitvoering te nemen: oplopend van nihil thans tot ca. f 6 mln. per jaar in 1990/92, waarna het niveau blijft gehandhaafd;
- b. bij een oppervlakte van 32 000 ha jaarlijks in uitvoering te nemen: oplopend van nihil thans tot ca. f 11 mln. per jaar in 1990/92, waarna het niveau blijft gehandhaafd.

Vertraging van de voorbereidings- en uitvoeringsduur heeft tot gevolg dat de aangekochte gronden gemiddeld langer bij de SBL in bezit zijn. Dit heeft een negatieve invloed op de revolving fund-functie van de SBL.

c. *Natuurbehoud*

In par. 4.3 is beschreven dat de uitvoering van bepaalde onderdelen van de landinrichtingsprojecten een negatieve invloed kan hebben op het behoud van waarden op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie. Vertraging en beperking van de landinrichtingsprojecten betekent een vermindering van deze ongewenste invloed. Hier staat tegenover dat veiligstelling van natuurgebieden via de taakstellingen en het realiseren van nieuwe landschappelijke voorzieningen eveneens in beperkte mate plaatsvinden. Hierdoor zal onder invloed van de autonome ontwikkeling meer verlies van waarden in deze gebieden plaatsvinden.

d. Landbouwproductie

Voor zover de uitvoering van landinrichtingsprojecten leidt tot een verhoging van de totale landbouwproductie, zullen verlenging van de uitvoeringsduur en vermindering van het uitvoeringsprogramma eveneens leiden tot een iets geringere verhoging van de productie, die zich slechts in enkele tienden van één promille laat uitdrukken.

7.6. Invloed op de economische structuur, inkomensverhoudingen en de werkgelegenheid

De landinrichtingsprojecten zijn onder andere gericht op:

- de handhaving of verbetering van de concurrentiepositie van de land- en tuinbouw;
- het opheffen of verminderen van regionale inkomensachterstanden in de land- en tuinbouw.

In samenhang met de verbetering van de externe productie-omstandigheden van de agrarische bedrijven in het kader van de uitvoering van de landinrichtingsprojecten vinden op de bedrijven aanpassingen en investeringen plaats, die op hun beurt een stimulerende invloed hebben op andere bedrijfstakken. Dit betreft zowel de bedrijven die direct betrokken zijn bij de investeringen in gebouwen en machines, als de toeleverende bedrijven op het gebied van de bedrijfsmiddelen. Door de verbetering van de externe productie-omstandigheden draagt de uitvoering van de landinrichtingsprojecten bij tot handhaving van de werkgelegenheid in de landbouw op lange termijn. Door verlenging van de uitvoeringsduur en vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte zal het bedoelde economische proces in geringere mate kunnen plaatsvinden.

Voor wat betreft de functie van het plattelandswegennet voor de agrarische bedrijven, is in het voorgaande reeds gewezen op het belang van de bereikbaarheid van de bedrijven voor het bulktransport. Indien als gevolg van een achteruitgang van het plattelandswegennet agrarische bedrijven niet of slechts in beperkte mate bereikbaar zijn voor met name het bulkvervoer, dan wordt de bedrijfsvoering ontwricht en komt ook de verdere modernisering ernstig in gevaar. Dit zal mede invloed hebben op handhaving van de werkgelegenheid in de land- en tuinbouw.

Vermindering van de uitvoering van landinrichtingsprojecten heeft zowel een directe als een indirecte invloed op de werkgelegenheid in verschillende sectoren, namelijk:

- sector Grondwerken, Water en Wegenbouw (GWW). De vermindering van de uitvoering van landinrichtingsprojecten heeft een directe invloed op de werkgelegenheid in deze sector;
- aan de GWW-sector verwante en toeleverende bedrijven;
- overheid: Landinrichtingsdienst, Kadaster en ingenieursbureaus (zie ook par. 7.4.2.).

Het verlies aan arbeidsplaatsen in 1985 en in 1995 volgens de verschillende alternatieven is weergegeven in tabel 9.

Tabel 9. Verlies aan arbeidsplaatsen volgens de verschillende alternatieven

	1985				1995			
	1.1	1.2	2.1	2.2	1.1	1.2	2.1	2.2
GWW-sector	200	400	200	400	250	250	180	350
Aanverwante bedrijven	80	150	80	150	100	100	70	140
Overheid	–	–	40	80	–	–	90	180
Totaal	280	550	320	630	350	350	340	670

7.7. Samenvattend overzicht van consequenties en effecten

In de tabellen 10, 11 en 12 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de in de voorgaande paragrafen beschreven consequenties en effecten van de verschillende alternatieven. Het verloop en de omvang van de budgettaire besparingen is weergegeven in de tabellen 10 en 11. Hierin is onderscheid gemaakt in de besparing op het onderdeel integrale landinrichtingsprojecten en alle overige posten. In tabel 12 zijn de niet in geld uit te drukken consequenties en effecten weergegeven.

Tabel 10. Samenvattend overzicht van de volgens beleidsalternatieven 1.1 en 1.2 te realiseren besparingen ten opzichte van de meerjarenraming en de effecten op de overige posten (exclusief p.m.). Bedragen in miljoenen gulden:

Omschrijving	Begroting		Meerjarenraming			Schatting	
	1981	1982	1983	1984	1985	1990/1992	1995/1999
Begroting en meerjarenraming:							
— rijksbijdrage	130,1	129,9	128,7	129,9	131,6		
— voorfinanciering	56,0	56,0	55,5	56,0	56,7		
<i>Alternatief 1.1.</i> (uitvoeringsduur 16,5 jaar, weglaten reconstructie wegen vanaf stemmingsprogramma 1985):							
— rijksbijdrage		2	6	10	14	15	17
— voorfinanciering		1	3	5	6	7	7
Totaal		3	9	15	20	22	24
— overige posten		—	—	1	2	1	—
<i>Alternatief 1.2.</i> (uitvoeringsduur 18 jaar, weglaten reconstructie wegen vanaf stemmingsprogramma 1985):							
— rijksbijdrage		6	14	22	28	25	17
— voorfinanciering		2	6	10	12	11	7
Totaal		8	20	32	40	36	24
— overige posten		—	1	2	3	2	—

Tabel 11. Samenvattend overzicht van de volgens beleidsalternatieven 2.1 en 2.2 te realiseren besparingen ten opzichte van de meerjarenraming en de effecten op de overige posten (exclusief p.m.). Bedragen in miljoenen gulden:

Omschrijving	Begroting		Meerjarenraming			Schatting	
	1981	1982	1983	1984	1985	1990/1992	1995/1999
Begroting en meerjarenraming:							
— rijksbijdrage	130,1	129,9	128,7	129,9	131,6		
— voorfinanciering	56,0	56,0	55,5	56,0	56,7		
<i>Alternatief 2.1.</i> (uitvoeringsprogramma 36 000 ha per jaar + uitvoeringsduur 16,5 jaar):							
— rijksbijdrage		2	6	11	14	14	13
— voorfinanciering		1	3	5	6	5	5
Totaal		3	9	16	20	19	18
— overige posten		4	5	7	9	14	16
<i>Alternatief 2.2.</i> (uitvoeringsprogramma 32 000 ha per jaar + uitvoeringsduur 18 jaar):							
— rijksbijdrage		6	14	23	29	25	26
— voorfinanciering		2	6	10	13	10	11
Totaal		8	20	33	42	35	37
— overige posten		6	9	14	19	25	29

Tabel 12. Niet in geld uit te drukken consequenties en effecten van de verschillende beleidsalternatieven

Omschrijving	Alternatieven			
	1.1	1.2	2.1	2.2
<i>A. Consequenties ten aanzien van:</i>				
a. verlenging uitvoeringsduur				
– modernisering agrarische bedrijfsvoering	}			
– parallelliteit werkelijk gebruik van de grond en juridische rechten				
– periode gedurende welke rendement investering in wegen en waterlopen sub-optimaal is				
– kans op planwijziging en samenhangende begrotingsoverschrijding				
– inning ruilverkavelingsrente				
b. weglaten wegenreconstructies				
– ontsluiting platteland (agrarische bedrijven, woningen, woon-/werkverkeer, woon-/schoolverkeer, recreatieve verkeer)	}			
– kosten voor lagere publiekrechtelijke lichamen				
c. vermindering jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte landinrichtingsprojecten				
– duur voorbereiding huidige blokken	}			
– «wachttijden» overige gebieden die voor landinrichting in aanmerking komen (waaronder die liggend in het gebied van de Randstadgroenstructuur)				
			--	--
<i>B. Overige niet-budgettaire effecten</i>				
– minder verlies natuur- en landschapswaarden als gevolg van uitvoering werken	+	+	+	+
– veiligstelling natuurterreinen en waardevolle landschapselementen	–	--	–	--
– minder sterke uitbreiding van de landbouwproductie	+	+	+	+
– invloed economische structuur en inkomensverhoudingen	–	–	–	–
<i>C. Verlies aantal arbeidsplaatsen</i>				
– in 1985	280	550	320	630
– in 1995	350	350	340	670
<i>D. Effect op de verplichtingenstand</i>				
	–	–	+	+

– : beperkte negatieve invloed
 -- : sterke negatieve invloed
 + : beperkte positieve invloed.

8. SAMENVATTING

8.1. Inleiding

Landinrichting (ruilverkaveling) is het in het kader van het totale overheidsbeleid (her)inrichten van delen van het landelijk gebied overeenkomstig de daaraan toegekende functies en hun onderlinge samenhang op een zodanige wijze dat de maatschappelijke betekenis zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen. De Minister van Landbouw en Visserij is primair verantwoordelijk voor het landinrichtingsbeleid. De uitvoering van het beleid wordt verzorgd door de Centrale Cultuurtechnische Commissie, bijgestaan door de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Concrete landinrichtingsplannen komen tot stand in een wettelijk vastgelegde, complexe, zorgvuldig gehanteerde procedure van besluitvorming. De gemiddelde duur van deze procedure bedraagt thans circa 8,5 jaar. Zodra tot

uitvoering van een landinrichtingsplan is besloten, gaat de overheid (i.c. de Landinrichtingsdienst) verplichtingen aan tot het verschaffen van de daarvoor benodigde geldmiddelen. Ook de uitvoering van plannen (investeringen, werken, regeling eigendom etc.) vergt een lange termijn, die tot nog toe wordt bepaald door de procedurele voortgang en momenteel gemiddeld circa 13 jaar belooft.

Het landinrichtingsbeleid kan worden gekenschetst als een lange-termijnbeleid bij uitstek, zowel naar zijn aard (het inrichten voor gebruik in al zijn aspecten voor de lange termijn) als naar zijn uitvoering (het opstellen en uitvoeren van plannen vergt een lange tijd). In het rapport is de essentie aangegeven van het gevoerde beleid en de daarbij gehanteerde instrumenten. Voorts is ingegaan op de analyse en evaluatie van de effecten van landinrichtingsplannen (zie met name de hoofdstukken 2, 4 en 5).

8.2. De omvang van landinrichting

De omvang en samenstelling van de jaarlijks in uitvoering te nemen landinrichtingsgebieden worden in de eerste plaats beheerst door de behoefte aan verbetering van de inrichtingssituatie. Deze behoefte komt onder meer tot uitdrukking in de aanvragen voor ruilverkaveling.

In 1960 stelde de Regering het programma voor in uitvoering te nemen plannen vast op 40 000 ha per jaar. In 1965 verhoogde zij het programma tot 50 000 ha per jaar en in 1968 tot 55 000 ha. In 1972 werd om budgettaire redenen het programma naar 45 000 ha per jaar verlaagd, terwijl in 1974 het programma om dezelfde redenen op 40 000 ha per jaar werd gesteld. Sedertdien is dit niveau steeds gehandhaafd, zij het dat in 1979 om budgettaire redenen werd besloten de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën, de reconstructie Midden-Delfland en de reconstructie van oude glastuinbouwgebieden in dat programma te begrijpen. In het zójuist door de Regering uitgebrachte Structuurschema voor de Landinrichting wordt dit programma voor de komende jaren gehandhaafd.

Naar de stand van maart 1981 is voor de volgende oppervlaktes integrale landinrichting aangevraagd, in voorbereiding en in uitvoering:

— aangevraagd	608 000 ha
— in voorbereiding (83 projecten)	440 140 ha
— in uitvoering (94 projecten)	577 800 ha.

In de tweede plaats heeft de beschikbaarheid van geldmiddelen voor de uitvoering van landinrichtingsplannen een grote rol gespeeld bij de omvang en samenstelling van het programma. Gemeten in vaste prijzen is het voor 1981 (en volgende jaren) beschikbare budget nog slechts circa de helft van hetgeen in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig beschikbaar werd gesteld. Om aan de behoeften toch zo goed mogelijk tegemoet te komen is door steeds kritischer beoordeling van plannen, het verlagen van subsidiepercentages (toepassing profijtbeginsel) het contant laten financieren van hun aandeel door derden e.d. het beslag op rijksmiddelen verlaagd. Bedroeg het rijksaandeel in de kosten aan het begin van de jaren zeventig nog gemiddeld ruim f 8000 per ha, na 1973 is dat teruggedrongen naar gemiddeld f 6500 per ha. Door in 1979 genomen maatregelen is door aanpassing van de normen het bedrag aan rijksmiddelen dat per ha nodig is opnieuw verlaagd. Begin 1981 zijn opnieuw verminderingen aangebracht. Het niveau ligt thans op f 4500 à f 5500 per ha.

De kritische beoordeling heeft ertoe geleid dat plannen eerst dan tot uitvoering kunnen komen, als het jaarlijks rendement (i.c. de berekende interne rentevoet) voldoet aan bepaalde criteria. Bij een interne rentevoet van 10% of meer is uitvoering zonder meer verantwoord. (Voor uitvoeriger informatie zij verwezen naar de paragrafen 2.2.3, 2.2.4, 3.2 en 4.2).

8.3. Verplichtingen en uitgaven

Voor de uitvoering van landinrichtingsplannen is naast de bestuurlijke medewerking de financiële medewerking van een groot aantal betrokkenen nodig. Met name de boeren, waterschappen, gemeenten, provincies en diverse andere instanties spelen hierbij een rol. Voor inzicht in de geldstromen zij verwezen naar figuur 2.

Naar de situatie van 1 januari 1981 bedraagt de stand van de verplichtingen, die gemoeid zijn met de door de CCC goedgekeurde, nog uit te voeren werken in de ruilverkavelingen in uitvoering:

rijksbijdragen — à fonds perdu	f	1220 mln.
rijksbijdragen — voorfinanciering) ¹	f	510 mln.
bijdragen van derden	f	250 mln.
contante bijdragen belanghebbenden	f	200 mln.
Totaal	f	2180 mln.

¹ Wordt door belanghebbenden terugbetaald.

Op de begroting voor 1981 zijn de volgende bedragen beschikbaar voor de uitvoering van plannen:

rijksbijdragen — à fonds perdu	f	130,1 mln.
rijksbijdragen — voorfinanciering	f	56,0 mln.
bijdragen van derden	f	45,5 mln.

Voor de jaren 1982–1985 zijn blijkens de meerjarenramingen en de daaraan ten grondslag liggende gegevens vrijwel indentieke bedragen geraamd. (Voor uitvoeriger informatie zij verwezen naar par. 3.2.)

De jaarlijks beschikbare bedragen zijn lager dan het totaal van de volgens de plannings van de plaatselijke commissies benodigde bedragen. Dit houdt in dat aan de plaatselijke commissies in 1981 en volgende jaren minder krediet is c.q. zal worden toegewezen dan gevraagd. Hierdoor zal de gemiddelde duur van de uitvoering van de ruilverkavelingen van 13 jaar worden verlengd tot 15 jaar.

8.4. Verkenningen

Het feit dat de uitvoering van plannen lange termijnen vergt, brengt met zich mee dat – als opnieuw over financiële beperkingen moet worden gesproken – de marges voor de periode 1981–1985 buitengewoon klein zijn. In de eerste plaats vormen de aangegane verplichtingen het overgrote deel van de in die jaren te verrichten uitgaven. Bovendien scheidt de lange, zorgvuldige procedure van voorbereiding, die uitmondt in overeenstemming met alle betrokken instanties en stemming door de eigenaren en pachters van grond over de beslissing tot uitvoering, een situatie waarin tal van bestuurlijke verplichtingen zijn ontstaan. Hoewel een meeromvattende beschouwing voor de hand zou hebben gelegen, heeft de werkgroep, aangezien zij zich uitsluitend mocht richten op het zoeken naar mogelijkheden voor vermindering van de financiële lasten voor het Rijk, in hoofdstuk 6 meer systematisch nagegaan op welke wijze verminderingen denkbaar zijn. Gelet op de complexiteit van deze materie zou een dergelijke analyse eigenlijk alleen per project moeten worden uitgevoerd. Omdat daarvoor noch de tijd noch de mankracht aanwezig was, is met bepaalde veronderstellingen (gemiddelden naar inhoud en tijd enz.) gewerkt, waardoor althans een taxatie van de mogelijkheden kon worden gemaakt. Achtereenvolgens is daar zowel voor het rijksaandeel in de werken als voor andere in dit verband relevante posten nagegaan welke budgettaire effecten zouden kunnen optreden als:

- de uitvoeringsduur van plannen zou worden verlengd;
- jaarlijks een kleinere oppervlakte in uitvoering zou worden genomen;
- bepaalde onderdelen uit plannen zouden worden geschrapt;
- opnieuw wijziging zou worden gebracht in de financiële modaliteiten.

Tegenover vooral budgettaire voordelen staan veelal een aantal negatieve effecten op andere belangen, welke kort worden aangegeven. Voorts zullen ook negatieve budgettaire effecten optreden, die zonder nader onderzoek niet goed kwantificeerbaar zijn en derhalve p.m. gesteld zijn.

8.5. Beleidsalternatieven

Afgaand op de resultaten van de onder 8.4 vermelde analyses en de opdracht in ieder geval een alternatief uit te werken dat in 1985 20% minder rijksuitgaven vergt dan de meerjarenraming thans aangeeft, heeft de werkgroep zich beraden over de vraag welke hoofdlijnen in een alternatief zouden kunnen worden gekozen. Zij heeft daarbij onder meer overwogen dat:

- in de periode 1981-1985 bezuinigingen van enige betekenis alleen kunnen worden bereikt door verlenging van de uitvoeringsduur van plannen;
- de uitvoering van plannen op essentiële punten niet mag worden aangetast, gezien het aan de uitvoering verbonden maatschappelijk en financiële nut, maar dat beperking per plan naar aard en tijdstip zou moeten worden bezien;
- verdere aantasting van de financiële modaliteiten (toepassing profijtbeingsel) de uitvoering van werken, waarvan het belang dat van de individuele belangenhebbenden overtreft, ernstig in gevaar brengt.

De werkgroep heeft tegen deze achtergrond een keuze gemaakt voor de volgende twee alternatieven:

1. verlenging van de uitvoeringsduur, op langere termijn gecombineerd met het laten vervallen van de reconstructie van bestaande verharde wegen;
2. beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte, gecombineerd met verlenging van de uitvoeringsduur.

Voor beide alternatieven zijn twee varianten uitgewerkt, namelijk een structurele besparing van 10% (i.c. ca. f 19 mln.) en van 20% (i.c. ca. f 37 mln.) ten opzichte van het bedrag van rijksmiddelen, dat in de meerjarenraming 1985 is opgenomen voor de uitvoering van werken, waarbij tevens besparingen optreden bij de aan de landinrichting gerelateerde begrotingsposten. Uitwerking van deze varianten geeft aan dat de besparingen als volgt kunnen worden gerealiseerd:

Alternatief 1.1. (10%-variant)

Verlenging uitvoeringsduur tot ca. 16,5 jaar, weglaten reconstructie wegen vanaf stemmingsprogramma 1985. Volgens dit alternatief wordt in 1985 een besparing bereikt van:

rijksbijdragen — à fonds perdu	f	14 mln.
rijksbijdragen — voorfinancieringen	f	6 mln.
overige posten	f	2 mln.

Alternatief 1.2. (20%-variant)

Verlenging uitvoeringsduur tot ca. 18 jaar; weglaten reconstructie wegen vanaf stemmingsprogramma 1985. Volgens dit alternatief wordt in 1985 een besparing bereikt van:

rijksbijdragen — à fonds perdu	f	28 mln.
rijksbijdragen — voorfinancieringen	f	12 mln.
overige posten	f	3 mln.

Alternatief 2.1. (10%-variant)

Uitvoeringsprogramma verminderen tot 36 000 ha vanaf 1982; verlenging uitvoeringsduur tot ca. 16,5 jaar. Volgens dit alternatief wordt in 1985 een besparing bereikt van:

rijksbijdragen — à fonds perdu	f	14 mln.
rijksbijdragen — voorfinancieringen	f	6 mln.
overige posten	f	9 mln.

Alternatief 2.2. (20%-variant)

Uitvoeringsprogramma verminderen tot 32 000 ha vanaf 1982; verlenging uitvoeringsduur tot ca. 18 jaar. Volgens die alternatief wordt in 1985 een besparing bereikt van:

rijksbijdragen — à fonds perdu	f	29 mln.
rijksbijdragen — voorfinancieringen	f	13 mln.
overige posten	f	19 mln.

Voor uitvoeriger informatie omtrent de resultaten van de berekeningen zij verwezen naar de tabellen 10 en 11. De varianten hebben behalve budgettaire voordelen veelal ernstige nadelige consequenties voor de voortgang van de noodzakelijke reconstructie van het landelijk gebied, alsmede negatieve en positieve effecten op een aantal andere beleidsterreinen betrokken bij landinrichting. Tabel 12 geeft hiervan een overzicht.