



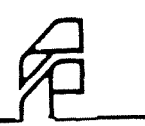
2

HEROVERWEGINGSONDERZOEK

**VOORBEREIDINGS- EN UITVOERINGSDUUR VAN
LANDINRICHTINGSPROJECTEN**

Mei 1991

**BEGROTINGSVOORBEREIDING 1991
DEELRAPPORT NR.3**



Dit heroverwegingsrapport is verkrijgbaar bij de Directie Voorlichting
van het Ministerie van Financiën

HEROVERWEGING VOORBEREIDINGS- EN UITVOERINGSDUUR LANDINRICHTINGSPROJECTEN

INHOUD	Blz.
1. <u>Inleiding</u>	5
1.1. Taakomschrijving	5
1.2. Afbakening van het beleidsterrein	5
2. <u>Beschrijving van het huidige beleid</u>	7
2.1. Doelstellingen en hoofdlijnen van beleid	7
2.2. Het landinrichtingsinstrumentarium	7
2.3. Procedurele en bestuurlijke aspecten	9
2.4. De omvang van landinrichting	11
2.5. Financiële en personele aspecten	12
3. <u>Landinrichting in Duitsland, Frankrijk en België</u>	17
3.1. Inleiding	17
3.2. Duitsland	17
3.3. Frankrijk	19
3.4. België	20
4. <u>Probleemanalyse</u>	21
4.1. Inleiding	21
4.2. De duur van landinrichtingsprojecten	21
4.3. Beleidsmatige inflexibiliteit	23
4.4. Begrotingstechnische inflexibiliteit	26
4.5. Verplichtingen welke het rijk aangaat	26
4.6. Verdere aanpak	27
5. <u>Beschrijving en evaluatie van de beleidsalternatieven</u>	29
5.1. Inleiding	29
5.2. Verlaging van het rijksaandeel per hectare	29
5.3. Tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen	33
5.4. Effecten van het tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen	36
6. <u>Verkenning en evaluatie van aanvullende maatregelen</u>	41
6.1. Inleiding	41
6.2. Reguleren van de verplichtingenstand	41
6.3. Afschaffen van de landinrichtingsrente	43
6.4. Doorkruising van de landinrichtingsprocedure door procedures op andere beleidsterreinen	43

6.5.	Aanpassing van de landinrichtingsprocedure	44
6.6.	Doorlichting van projecten die reeds op het voorbereidings- schema staan	46
6.7.	Decentralisatie van taken en bevoegdheden	47
7.	<u>Samenvatting</u>	49

BIJLAGEN

1.	Samenstelling van de heroverwegingswerkgroep Voorbereidings- en Uitvoeringsduur Landinrichtingsprojecten	59
2.	De voortgang van de planvorming in landinrichting in relatie tot de planvorming op andere beleidsterreinen	61
3.	De financiële en bestuurlijke verplichtingen, welke in de loop van de landinrichtingsprocedure door het Rijk worden aangegaan, alsmede de mogelijkheden om daarop terug te komen	67
4.	Verkenning van de mogelijkheden tot aanpassing van procedures van landinrichting	73

1. INLEIDING

1.1. Taakomschrijving

In de Miljoenennota 1990 (pp. 311-312) is de taak van de met de heroverweging belaste werkgroep als volgt omschreven: *"De wijze waarop het landinrichtings-instrumentarium zich heeft ontwikkeld mede in relatie tot de recente heroriëntatie van het landbouwbeleid maakt het gewenst een evaluatiestudie uit te voeren naar de voorbereidings- en uitvoeringsduur van landinrichtingsprojecten in samenhang met de doelmatigheid en effectiviteit van de ingezette overheidsmiddelen. De voorbereidings- en uitvoeringsduur van projecten is inmiddels opgelopen tot gemiddeld ca. 27 jaren. De ontwikkelingen in de landbouw over zo'n periode zijn moeilijk in te schatten. Bovendien is mede ten gevolge van deze langdurige projectcyclus sprake van begrotingstechnische inflexibiliteit. Rekening houdend met de toekomstschetsen in de Landbouwstructuurnota en het Nationaal Natuurbeleidsplan dient te worden onderzocht of het instrumentarium niet op andere wijze kan worden ingezet opdat aan deze problemen tegemoet wordt gekomen. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan ondermeer de volgende opties: meer eenvoudige, snel uit te voeren projecten of meer op één specifiek probleem in de landbouw of natuur toegesneden projecten."*

Uit deze omschrijving blijkt dat het doel van de heroverweging is het verkennen van de mogelijkheden de duur van landinrichtingsprojecten te verkorten. In samenhang daarmee moet tevens aandacht worden besteed aan het vraagstuk van de begrotingstechnische inflexibiliteit en aan het verruimen van de mogelijkheden nieuw beleid te realiseren door middel van landinrichting. Bij haar onderzoek is de werkgroep uitgegaan van een op langere termijn gelijkblijvend budget voor landinrichting. Besparingsvarianten op kasbasis maken derhalve geen onderdeel uit van de onderzochte beleidsalternatieven. Aan de werkzaamheden van de werkgroep is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van LNV (voorzitter), Financiën, AZ, BiZa, VROM, EZ en V&W. De samenstelling van de werkgroep is vermeld in bijlage 1.

1.2. Afbakening van het beleidsterrein

Het landelijk gebied is voortdurend onderhevig aan veranderingen. Deze verandingsprocessen doen in de loop van de tijd steeds weer een behoefte ontstaan aan verbetering van de inrichting van delen van het landelijk gebied. De verbetering van de inrichtingssituatie van een gebied is veelal niet te realiseren door afzonderlijke bestuurlijke en particuliere instanties, grondeigenaren en -gebruikers. In dergelijke gevallen is het treffen van maatregelen en voorzieningen in onderlinge samenhang noodzakelijk. Om die reden is voorzien in een wettelijk instrumentarium voor landinrichting, dat het juridisch, procedureel en bestuurlijk kader biedt om landinrichtingsprojecten voor te bereiden en uit te voeren. De Landinrichtingswet vormt hierbij het belangrijkste wettelijk kader. Voor een tweetal gebieden is er bijzondere wetgeving van kracht, te weten de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën en de Reconstructiewet Midden-Delfland.

In het verleden werd landinrichting vooral ingezet ten behoeve van de agrarische sector. In de afgelopen decennia is het werkterrein van landinrichting echter geleidelijk verbreed en is een verschuiving opgetreden naar niet-agrarische belangen. In de in 1985 van kracht geworden Landinrichtingswet is

het multifunctionele karakter van landinrichting formeel vastgelegd. De verbreding van het werkterrein komt tot uitdrukking in het groeiende aantal projecten waar niet-agrarische belangen een belangrijke of zelfs overwegende rol spelen. Voorts groeit het aantal verzoeken om landinrichting van niet-agrarische zijde. In het recent geformuleerde rijksbeleid wordt grote betekenis gehecht aan landinrichting voor zowel agrarische als niet-agrarische functies van het landelijk gebied. In de Vierde nota over de ruimtelijke ordening, de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan wordt de inzet van landinrichting van wezenlijk belang geacht voor de uitvoering van het beleid. Binnen het geheel van het overheidsbeleid is met name de samenhang van landinrichting met het ruimtelijk beleid en met het milieu- en waterbeleid aan de orde. De relatie met het ruimtelijk beleid wordt gekenmerkt door wederzijdse beïnvloeding en afstemming (tweesporigheid). Het milieu- en waterbeleid is vooral kaderstellend voor landinrichting. Met de ruimtelijke gevolgen van dit beleid wordt de landinrichting vooral op projectniveau geconfronteerd (bijvoorbeeld aanwijzing van bodembeschermings- of grondwaterbeschermingsgebieden).

De hoofdlijnen en beginselen van het landinrichtingsbeleid zijn opgenomen in het Structuurschema Landinrichting dat in 1986 na parlementaire behandeling is vastgesteld. De recente beleidsvoornemens met betrekking tot het landelijk gebied geven aanleiding om dit structuurschema en de beide andere "groene" structuurschema's (het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud en het Structuurschema Openlucht recreatie) te herzien. Mede met het oog op het vereenvoudigen van het ruimtelijk planningstelsel heeft de regering besloten de drie structuurschema's te bundelen in één Structuurschema Landbouw, Natuur en Openlucht recreatie. Met het opstellen van dit structuurschema is intussen een aanvang gemaakt.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is primair verantwoordelijk voor het landinrichtingsbeleid. De minister wordt daarbij, gevraagd of ongevraagd, geadviseerd door de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC) die samengesteld is uit vertegenwoordigers van verschillende departementen, overheden en maatschappelijke organisaties. De CLC heeft voorts een aantal in de Landinrichtingswet vastgelegde toetsende en coördinerende taken. De CLC wordt bij de uitvoering van haar taken bijgestaan door de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van LNV.

Naast landinrichting beschikt de rijksoverheid over nog enkele instrumenten voor het verbeteren van de inrichtingssituatie van het landelijk gebied. Dit zijn onder andere de Planningsprocedure Openlucht recreatie, de Regeling aanwijzing landschapselementen en de stichting van staatsboswachterijen. De Relatienota biedt voorts de mogelijkheid beheers- en reservaatgebieden aan te wijzen, beheersovereenkomsten af te sluiten en reservaten aan te kopen. Genoemde instrumenten zijn inzetbaar zowel binnen als buiten landinrichtingsgebieden, met dien verstande dat in samenhang met de herverkaveling c.q. verwerving van gronden in het kader van landinrichting de toepassingsmogelijkheden binnen landinrichtingsgebieden ruimer zijn.

2. BESCHRIJVING VAN HET HUIDIGE BELEID

2.1. Doelstellingen en hoofdlijnen van beleid

Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van het gebied, zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven (artikel 4 van de Landinrichtingswet). In het Structuurschema Landinrichting zijn de doelstellingen van het nationale landinrichtingsbeleid nader uitgewerkt in overeenstemming met het multifunctionele karakter van landinrichting. De hoofdlijnen van het beleid hebben betrekking op de verbetering van de inrichtingssituatie voor de land- en tuinbouw, het bijdragen aan de realisering van het verstedelijkingsbeleid (in het bijzonder de Randstadgroenstructuur en de bufferzones), de verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap en de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in het landelijk gebied.

2.2. Het landinrichtingsinstrumentarium

Landinrichting vindt plaats in projecten met een bepaalde, begrensde omvang, waarbinnen de inrichtingsproblematiek wordt aangepakt door middel van uiteenlopende maatregelen en voorzieningen. Daarbij kan het gaan om het herschikken en inrichten van gronden (verkaveling), om het wijzigen van de infrastructuur (ontsluiting en waterbeheersing) en om landschapsbouw. De behoefte aan verbetering van de inrichtingssituatie verschilt van gebied tot gebied, afhankelijk van de functies die een gebied dient te vervullen. Om op deze gebiedsspecifieke situaties in te kunnen spelen zijn er verschillende landinrichtingsinstrumenten beschikbaar, ieder met een eigen procedure en met eigen mogelijkheden. Een overzicht van het beschikbare landinrichtings-instrumentarium en de toepassingsmogelijkheden daarvan is gegeven in figuur 1.

In figuur 1 is onderscheid gemaakt tussen integrale instrumenten en enkelvoudige instrumenten. De integrale instrumenten maken het mogelijk de inrichtingssituatie te verbeteren door het in onderlinge samenhang treffen van maatregelen en voorzieningen op het gebied van de afzonderlijke inrichtingsfactoren (verkaveling, waterbeheersing, ontsluiting en landschapsbouw). De enkelvoudige instrumenten zijn toegesneden op gebieden waar de knelpunten één inrichtingsfactor betreffen. Zowel de enkelvoudige als de integrale instrumenten kunnen worden ingezet voor de verbetering van de inrichtingssituatie ten behoeve van verschillende functies in onderlinge samenhang. In vergelijking met de integrale instrumenten zijn de enkelvoudige instrumenten relatief eenvoudig en snel uit te voeren.

Herinrichting en ruilverkaveling zijn de belangrijkste vormen van integrale landinrichting. Voor herinrichting en ruilverkaveling kent de Landinrichtingswet twee wijzen van voorbereiding: vereenvoudigde voorbereiding en gefaseerde voorbereiding. Voor gebieden met een complexe inrichtingsproblematiek, waar bovendien het provinciaal planologisch beleid onvoldoende duidelijkheid biedt, is een gefaseerde voorbereiding mogelijk. Voordat het plan wordt opgesteld worden de uitgangspunten en doeleinden van de landinrichting nader uitgewerkt en vastgelegd in het programma. De gefaseerde voorbereiding vergt een langere voorbereidingsduur dan de vereenvoudigde voorbereiding.

Instrumentarium	Integraal instrumentarium						Enkelvoudig instrumentarium	
	Herinrichting	Ruilverkaveling	Aanpassingsinrichting I)	Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden	Landinrichting met een administratief karakter		Waterschaps- en gemeentewerken	Regeling kavelruil II)
					Herinrichting met adm. karakter (HAK)	Ruilverkaveling met adm. karakter (RAK)		
Inrichtingsfactoren								
Verkaveling	x	x	x	x	x	x		x
Waterbeheersing	x	x	x	x	in beginsel niet	in beginsel niet	x	
Ontsluiting	x	x	x	x	in beginsel niet	in beginsel niet	x	
Landschapsbouw	x	x	x	x	enige landschappelijke aankleding mogelijk	enige landschappelijke aankleding mogelijk		
Voor gebieden met de volgende functie(s):	diverse functies	overwegend agrarische functie	diverse functies	specifiek glastuinbouw	diverse functies	overwegend agrarische functie	diverse functies	diverse functies

I) in samenhang met de aanleg van een op zichzelf staande infrastructurele voorziening;

II) op basis van vrijwilligheid

Figuur 1: Schematisch overzicht van het Landinrichtingsinstrumentarium

In gebieden met een minder complexe inrichtingsproblematiek en waar de verkaveling het voornaamste knelpunt is, kan volstaan worden met een meer eenvoudige aanpak, namelijk herinrichting of ruilverkaveling met een administratief karakter. De herverkaveling van gronden staat in die gebieden centraal; maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de overige inrichtingsfactoren zijn slechts beperkt nodig. Gelet op de geringe complexiteit van de inrichtingsproblematiek worden administratieve projecten voorbereid volgens de vereenvoudigde procedure. De duur van deze projecten is relatief kort.

Aanpassingsinrichting is bedoeld voor het wegnemen of verminderen van de nadelige gevolgen voor de inrichting van het landelijk gebied van de realisering van een op zichzelf staande infrastructurale voorziening van nationaal of regionaal belang. Met deze vorm van landinrichting is nog weinig ervaring opgedaan. De Regeling reconstructie oude glastuinbouwgebieden is een als integraal aan te merken sectorinstrument, dat gericht is op het bevorderen van de economische ontwikkeling van oude glastuinbouwgebieden en op het treffen van daarmee samenhangende infrastructurale en andere voorzieningen.

De enkelvoudige instrumenten zijn toegesneden op knelpunten die op het vlak van één inrichtingsfactor liggen. De Regeling kavelruil (gebaseerd op de in de Landinrichtingswet opgenomen ruilverkaveling bij overeenkomst) biedt de mogelijkheid om met een beperkt aantal eigenaren de verkaveling snel en relatief goedkoop te verbeteren. De waterschaps- en gemeentewerken (A2-werken) waren oorspronkelijk gericht op het verbeteren van de waterbeheersing resp. de ontsluiting. Tegenwoordig komen alleen waterbeheersingswerken voor subsidie in aanmerking.

2.3. Procedurele en bestuurlijke aspecten

Algemeen

Het proces van bestuurlijke besluitvorming vindt plaats volgens de procedures van de Landinrichtingswet of van ministeriële regelingen. Deze procedures waarborgen een evenwichtige besluitvorming bij de planvoorbereiding en voorzien in een adequate rechtsbescherming van de betrokkenen tijdens de uitvoering van het plan. Een evaluatie van de effecten van de voorgenomen maatregelen en voorzieningen voor de economische toestand (met inbegrip van de werkgelegenheid), de leef- en werkomstandigheden, de natuur en het landschap en de gesteldheid van water, bodem en lucht, maakt deel uit van het besluitvormingsproces.

Besluitvorming

De procedure bij integrale landinrichting kan in drie fasen worden verdeeld: het initiatief tot landinrichting, de planvoorbereiding en de uitvoering van het plan. De fase van het initiatief begint met een verzoek om landinrichting, dat door overheidsorganen, belangenorganisaties en grondeigenaren en -gebruikers in een gebied kan worden ingediend. Binnen twee jaar na indiening van het verzoek bij de minister van LNV moet de CLC haar zienswijze omtrent dat verzoek uitbrengen. De zienswijze informeert de indieners van het verzoek over de mate waarin en de wijze waarop vanuit het landelijk beleid bezien aan hun verzoek tegemoet gekomen kan worden. Voorts is de zienswijze van bijzondere betekenis voor het provinciaal bestuur dat, naast het Structuurschema Landinrichting en het provinciaal ruimtelijk beleid, de zienswijze in aanmerking dient te nemen

bij het doen van voorstellen tot plaatsing van gebieden op het Voorbereidings-
schema Landinrichting.

Het voorbereidingsschema geeft de gebieden aan waarvoor ruilverkaveling of her-
inrichting wordt voorbereid. Naast de vorm van landinrichting wordt tevens de
wijze van voorbereiding vermeld. Voorts worden de grenzen van het gebied aange-
geven. De bevoegdheid tot het doen van voorstellen tot plaatsing van een gebied
op het voorbereidingsschema is uitsluitend voorbehouden aan het provinciaal
bestuur. Als een provincie geen voorstel doet, kan een gebied niet in voorbe-
reiding worden genomen. Jaarlijks worden meer gebieden voor plaatsing voorge-
steld dan met het oog op de beschikbare middelen aan het schema kunnen worden
toegevoegd. Er is dus een selectie nodig, die plaatsvindt op basis van de
criteria en overwegingen uit het Structuurschema Landinrichting. Het voorberei-
dingsschema wordt ieder jaar vastgesteld door de minister van LNV, op voor-
dracht van de CLC. Daarbij dient overeenstemming te bestaan tussen de minister
en het betrokken provinciaal bestuur over de vorm van landinrichting en de
wijze van voorbereiding voor de op het schema vermelde gebieden. Bij plaatsing
van een gebied op het voorbereidingsschema geeft de minister van LNV in een
gelijknamige nota de overwegingen en uitgangspunten ten behoeve van de voorbe-
reiding.

Indien een gebied op het voorbereidingsschema is geplaatst benoemt het provin-
ciaal bestuur een landinrichtingscommissie, die verantwoordelijk is voor de
voorbereiding van het landinrichtingsplan. De landinrichtingscommissie bestaat
uit regionale vertegenwoordigers van de bij het project betrokken belangen. De
commissie oefent haar taken uit in nauw overleg met provincie, gemeenten en
waterschappen, en - via een inspraakprocedure op basis van een voorontwerp-plan
- met de belanghebbenden. In de slotfase van de voorbereiding stelt de CLC het
landinrichtingsplan in ontwerp vast. Het provinciaal bestuur stelt uiteindelijk
het plan vast. Alvorens dit te doen hoort zij de bezwaren van de belanghebben-
den en toetst zij het plan aan het provinciaal ruimtelijk beleid.

De landinrichtingscommissie is tevens belast met de uitvoering van het plan.
Deze uitvoering omvat naast de afwerking van de in de wet vastgelegde procedu-
res de bestuurlijke, financiële en organisatorische aspecten die gemoeid zijn
met de realisering van de in het plan opgenomen maatregelen en voorzieningen
(uitvoering van werken). Tijdens de uitvoeringsfase heeft de landinrichtings-
commissie de mogelijkheid om het plan waar nodig uit te werken dan wel, indien
tussentijds gewijzigde omstandigheden hiertoe noodzaken, het plan op onderdelen
te wijzigen.

Taakverdeling tussen Rijk en provincies

De taakverdeling tussen Rijk en provincies bij landinrichting is vastgelegd in
de Landinrichtingswet. In deze wet zijn aan de provincies aanzienlijk meer
taken en bevoegdheden toegekend dan in de vroegere Ruilverkavelingswet. In de
herfst van 1991 wordt gestart met de evaluatie van de Landinrichtingswet,
inclusief de taakverdeling tussen Rijk en provincie. Bij de parlementaire
behandeling van de wet in 1985 heeft de regering aan de Kamer toegezegd, dat
deze evaluatie 7 jaar na het van kracht worden van de wet zal worden uitge-
voerd. De provincies zullen bij de evaluatie worden betrokken. Hierbij zullen
ook de resultaten van het D'experiment met betrekking tot landinrichting worden
betrokken. Een en ander is opgenomen in het convenant IPO-LNV inzake de
uitvoering van het Natuurbeleidsplan.

Rechtsbescherming

Landinrichting heeft ingrijpende rechtsgevolgen. Herverkaveling van gronden betekent wijziging van bestaande eigendoms- en gebruiksverhoudingen. Voorts kan in landinrichtingsverband het eigendom, beheer en onderhoud van bestaande voorzieningen wijzigen. Een afdoende rechtsbescherming is daarbij van groot belang. Deze rechtsbescherming is in de Landinrichtingswet geregeld en uniform van toepassing voor alle vormen van landinrichting.

2.4. De omvang van landinrichting

De omvang van landinrichting is de som van de totale oppervlakte in voorbereiding (vermeld op het Voorbereidingsschema Landinrichting) en van de totale oppervlakte in uitvoering (het uitvoeringsprogramma). Tussen het voorbereidingsschema en het uitvoeringsprogramma bestaat een nauwe samenhang, omdat er door het in uitvoering nemen van projecten ruimte ontstaat op het voorbereidingsschema om nieuwe projecten in voorbereiding te nemen. Gegeven de duur van voorbereiding en uitvoering omvatten het voorbereidingsschema en het uitvoeringsprogramma een veelvoud van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte.

De omvang van het voorbereidingsschema en het uitvoeringsprogramma heeft zich de afgelopen jaren als volgt ontwikkeld. Tot het begin van de jaren tachtig kon jaarlijks gemiddeld 40.000 ha in uitvoering worden genomen. Naar aanleiding van de in de Rijksbegroting 1983 doorgevoerde bezuinigingen op het landinrichtingsbudget is deze oppervlakte teruggebracht naar 32.000 ha in 1983 en 36.000 ha per jaar in de jaren nadien. Teneinde de toename van de uitvoeringsduur als gevolg van een oplopende verplichtingenstand te beperken, is naar aanleiding van een in 1987 doorgevoerde structurele bezuiniging in 1989 besloten eenmalig een oppervlakte van 7.000 ha minder in uitvoering te nemen. Op 1 januari 1991 bedroeg de totale oppervlakte in uitvoering 638.280 ha.

Eind 1982 omvatte het voorbereidingsschema projecten met een gezamenlijke oppervlakte van 407.600 ha. Deze omvang was afgestemd op het toenmalige jaarlijkse uitvoeringvolume van 40.000 ha. Naar aanleiding van de in 1983 doorgevoerde bezuiniging werd besloten de omvang van het voorbereidingsschema te verminderen door enkele jaren vrijwel geen projecten aan het schema toe te voegen. Als gevolg hiervan is de totale oppervlakte in voorbereiding sedertdien geleidelijk afgenomen. Op 1 januari 1991 omvatte het voorbereidingsschema projecten met een gezamenlijke oppervlakte van 388.828 ha. Per gelijke datum was voor een oppervlakte van ca. 160.000 ha een verzoek tot landinrichting ingediend.

In tabel 1 is de oppervlakte in voorbereiding uitgesplitst naar de vorm van landinrichting. Behalve de kadastrale oppervlakte van de projecten is in de tabel ook de zogenaamde budgettaire oppervlakte vermeld. Een budgettaire hectare is een hectare van gemiddeld investeringsniveau (rijksaandeel: thans f 4.750,-) van ruilverkavelingen en herinrichtingen. Om de budgettaire consequenties van RROG's, van projecten met een administratief karakter en van bijzondere projecten inzichtelijk te maken, hanteert de CLC een omrekeningsfactor waarmee de kadastrale oppervlakte wordt vermenigvuldigd.

De omrekeningsfactor bedraagt momenteel:

- 0,25 voor ruilverkavelingen met administratief karakter;
- 9,00 voor reconstructiegebieden oude glastuinbouw.

Voor de projecten op grond van bijzondere wetgeving is de budgettaire oppervlakte per saldo kleiner dan de kadastrale, omdat deze gebieden niet volledig worden herverkaveld.

Tabel 1. Landinrichtingsprojecten in voorbereiding, stand per 1 januari 1991.

Type instrument	Oppervlakte (ha)	
	kadastraal	budgettair
herinrichting	127.610	127.610
ruilverkaveling	161.480	161.480
ruilverkaveling met adm.kar.	40.035	9.905
reconstructie oude glastuinb.	2.250	20.250
bijzondere projecten	55.785	38.310
aanpassingsinrichtingen	1.670	1.670
Totaal	388.830	359.225

2.5. Financiële en personele aspecten

Subsidie- en financieringsnormen

Het Rijk draagt bij in de kosten van de uitvoering van landinrichtingsprojecten door het toekennen van subsidies. Voorts wordt een deel van de kosten door het Rijk voorgefinancierd. Rijksbijdrage en voorfinanciering vormen samen het rijksaandeel in de kosten van landinrichting. Het niet door subsidie gedekte deel der kosten komt ten laste van de belanghebbende instanties (provincies, gemeenten, water- en recreatieschappen), de gezamenlijke eigenaren en de individuele belanghebbenden, welk deel contant dient te worden betaald bij de uitvoering der werken. Voorts stelt het Rijk gelden beschikbaar voor het aankopen van grond voor verschillende doeleinden; de grondaankopen worden verricht door het Bureau Beheer Landbouwgronden. De voor rekening van de gezamenlijke eigenaren komende kosten worden door het rijk voorgefinancierd en na beëindiging van het project verrekend via de landinrichtingsrente. De huidige betalingswijze en kostenverdeling van maatregelen en voorzieningen in het kader van integrale landinrichtingsprojecten (ruilverkaveling en herinrichting) is weergegeven in tabel 2.

De subsidie- en financieringsnormen zijn de afgelopen tien jaar herhaaldelijk bijgesteld. Als gevolg van bezuinigingen op het landinrichtingsbudget was het noodzakelijk de subsidienormen te verlagen danwel de subsidie voor bepaalde voorzieningen geheel stop te zetten. Daarbij is een versterkte toepassing gegeven aan het profijtbeginsel en wel in die zin, dat de subsidies voor overwegend particuliere investeringen sterk zijn beknot of geschrapt, terwijl de subsidiëring van werken van algemeen nut zoveel mogelijk is ontzien. Voorts waren beleidswijzigingen aanleiding tot het bijstellen van de subsidienormen om geld vrij te maken voor maatregelen en voorzieningen ten behoeve van natuur en landschap (verschuiven van geldstromen binnen het landinrichtingsbudget).

Tabel 2. Betalingswijze en kostenverdeling van maatregelen en voorzieningen in het kader van integrale landinrichting (ruilverkaveling en herinrichting)

Categorie	Betalingswijze		
	rijksbijdrage	contante bijdrage	voorfinanciering
Ontsluiting			
- aanleg en reconstructie van wegen van algemeen belang	75%	25% (gemeente)	--
- idem, kwartaire wegen	60%	40% (gemeente)	--
- aanleg en reconstructie van wegen van overwegend agrarisch belang	65%	--	35%
- recreatieve voorzieningen	75%*	25% (gemeente)	--
- beplantingen / natuurtechniek	conform subs.regeling aanliggende wegen		
Waterbeheersing			
- verbetering van het openbare waterlopenstelsel	50%	50% (waterschap)	--
- recreatieve voorzieningen	75%*	25% (gemeente)	--
- beplantingen / natuurtechniek	50%	50% (waterschap)	--
Landschapsbouw			
- beplantingen van regionaal belang	100%	--	--
- beplantingen van lokaal belang	75%	25% (gemeente)	--
- erf- en kavelgrensbeplantingen	70%	30% (eigenaren)	--
Verkaveling			
- kavelaanvaardingswerken	65%	--	35%
- boerderijverplaatsing en -opschuiving, en boerderijtoegangswegen > 50 m	40%	60% (eigenaren)	--
- nutsvoorzieningen / oude gebouwen	65%**	--	35%
- basisinrichting reservaten .SBB	100%**	--	--
- en natuurontwikkeling: .part. NB	50%**	50% (provincie)	--
Overige			
- administratiekosten	65%	--	35%
- afkoop toedelingsrechten	100%	--	--

*) 55% ten laste van directie OR en 20% ten laste van LD.

***) 75% ten laste van directie NMF en 25% ten laste van LD.

Vorenstaande wijzigingen komen getalsmatig op het volgende neer. Sinds het begin van de jaren zeventig is het voor integrale landinrichtingsprojecten beschikbare budget, uitgaande van de huidige geldswaarde, teruggebracht tot minder dan de helft (daling met 60%). De jaarlijks gemiddeld in uitvoering te nemen oppervlakte is in deze periode namelijk gedaald van 55.000 ha tot 36.000 ha. Verder bedroeg het rijksaandeel in de gemiddelde kosten van de landinrichtingsprojecten in het begin van de jaren zeventig, wederom uitgaande van de huidige geldswaarde, ruim f 8.000,- per ha tegenover thans f 4.750,- per ha. Een en ander betekent dat de intensiteit van de werken aanzienlijk is afgenomen.

Financiële verplichtingen

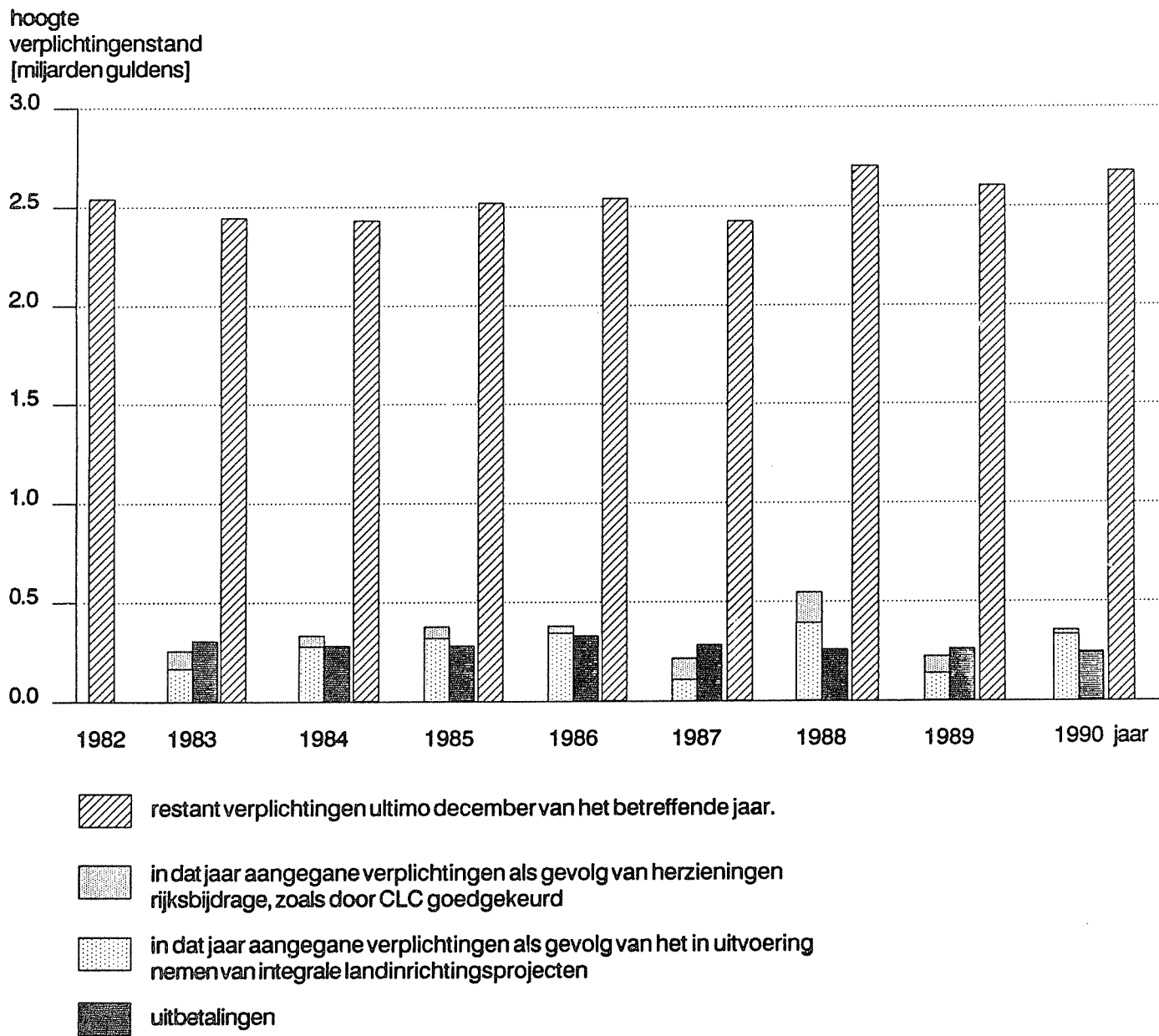
De voornemens van het Rijk ten aanzien van subsidiëring en voorfinanciering worden openbaar gemaakt bij de publikatie van het voorontwerp-plan. Nadat het besluit tot landinrichting is genomen geeft de minister van LNV een subsidie-toezegging af en gaat daarmee een financiële verplichting aan. Deze verplichting wordt ingelost door de uitbetaling van de rijksbijdragen tijdens de plan-uitvoering en door de voorfinanciering van de voor rekening van de gezamenlijke eigenaren komende kosten.

Het totaal van alle verplichtingen op een bepaald moment wordt de verplichtingenstand genoemd. In figuur 2 is de ontwikkeling van de verplichtingenstand voor de integrale landinrichtingsprojecten (zgn. Al-werken) in de periode 1983-1990 weergegeven (de in de figuur weergegeven bedragen en de bedragen in onderstaande tekst zijn alle op prijspeil 1990). Het betreft de reële verplichtingenstand op basis van kasgegevens van de LD betreffende de restant verplichtingen (d.w.z. het niet-afgeloste deel). Hij omvat het rijksaandeel-LD (rijksbijdrage + voorfinanciering) en de bijdragen van derden, inclusief het aandeel van de directie Openlucht recreatie van het ministerie van LNV en exclusief de contante bijdragen van individuele belanghebbenden. Ultimo december 1990 bedroeg de verplichtingenstand f 2.690 mln tegenover f 2.540 mln eind 1982.

In figuur 2 zijn tevens de oorzaken van de veranderingen in de verplichtingenstand aangegeven. In de genoemde periode is jaarlijks voor een bedrag van gemiddeld f 342 mln aan nieuwe verplichtingen aangegaan. Van dat bedrag hing 23% samen met door de CLC goedgekeurde herzieningen van de rijksbijdrage aan projecten in uitvoering en 77% was een gevolg van het in uitvoering nemen van nieuwe projecten. Voorts is jaarlijks voor een bedrag van f 288 mln aan werken uitgevoerd. Dit betekent dat in de periode 1983-1990 jaarlijks voor een bedrag van gemiddeld f 55 mln (ofwel 19%) meer verplichtingen zijn aangegaan dan er konden worden afgelost.

De verplichtingenstand kan niet zonder meer worden vergeleken met het bedrag dat jaarlijks als rijksaandeel in de uitvoeringskosten van integrale projecten is opgenomen op de begroting van de Landinrichtingsdienst. In de verplichtingenstand zijn immers ook de contante bijdragen van derden opgenomen. Voorts mag op grond van ervaring rekening worden gehouden met aanbestedingsvoordelen en met voordelen als gevolg van het niet of slechts ten dele uitvoeren van planonderdelen. Met inachtneming van deze correcties ontstaat de netto verplichtingenstand. Deze wordt per ultimo december 1990 op f 1.790 mln geraamd.

Figuur 2: De ontwikkeling van de verplichtingenstand* voor integrale landinrichtingsprojecten over de periode 1982-1990 in miljarden guldens (prijspeil 1990)



* restant verplichtingen omvattende rijksaandeel (rijksbijdrage + voorfinanciering), bijdragen derden, inclusief het aandeel van de Directie Openlucht-recreatie en de Directie Natuur, Milieu en Fauna-beheer exclusief contante bijdragen van individuele belanghebbenden

De verhouding tussen de netto verplichtingenstand en de begrotingspost "rijksaandeel" is mede bepalend voor de lengte van de uitvoeringsduur van de projecten. Van belang voor de gemiddelde uitvoeringsduur is voorts het door de CLC gevoerde beleid, waarbij projecten die al ver in procedure zijn (stadium van de toedeling) en de kleine goedkope blokken, bij voorrang krediet wordt toegewezen. Voorts worden RROG-gebieden in ca. 10 jaar voorbereid en uitgevoerd. Dit houdt in dat de kredieten voor deze gebieden relatief snel ter beschikking gesteld moeten worden.

Beschikbare middelen

Op de begroting 1991 is f 184,4 mln beschikbaar gesteld voor de uitvoering van integrale landinrichtingsprojecten (rijksaandeel-LD). Dit bedrag is inclusief ca. f 60 mln ten behoeve van voorfinanciering. De bijdragen van derden worden voor 1991 geraamd op f 65 mln. Voor waterbeheersingswerken is in 1991 f 10,8 mln beschikbaar en voor particuliere werken f 1,4 mln. De bijdrage aan de ruilverkavelingsbureaus van het Kadaster is voor 1991 geraamd op f 33,1 mln. De ontvangsten aan landinrichtingsrente belopen vooralsnog jaarlijks ca. 70 mln. Deze ontvangsten vloeien in de schatkist; zij staan als middelen geboekt op de begroting van LNV.

De personele omvang van de Landinrichtingsdienst is gedaald van 446 formatieplaatsen in 1975 naar 378 formatieplaatsen in 1990, een daling derhalve met zo'n 18%. Dit betreft het technisch personeel; de genoemde cijfers zijn exclusief het administratief personeel en het personeel van de tekenkamers. Van de ontwikkeling van het administratief personeel kan door de verschillende reorganisaties in de afgelopen jaren geen goede vergelijking worden gemaakt, terwijl de tekenkamers ook werkzaam zijn voor externe opdrachtgevers (d.w.z. andere directies binnen LNV).

De daling van de personele omvang heeft zich met name gedurende de laatste jaren voltrokken in het kader van de inkrimping van de rijksoverheid. Voorts kan worden gewezen op de verbreding van werkzaamheden in het kader van landinrichting in de afgelopen jaren en op de toename van het aantal formele procedures sedert het inwerkingtreden van de Landinrichtingswet. De werklast voor het zittende personeel is daardoor toegenomen.

3. LANDINRICHTING IN DUITSLAND, FRANKRIJK EN BELGIË

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van het landinrichtingsbeleid in enkele van de ons omringende landen. Daarbij wordt met name ingegaan op de verschillen met het Nederlandse beleid. Gekozen is voor een vergelijking met Duitsland, Frankrijk en België, omdat de inrichtingsproblematiek in die landen mutatis mutandis veel kenmerken gemeenschappelijk heeft met die in ons land. Ten aanzien van Duitsland is alleen de situatie beschreven in de voormalige Duitse Bondsrepubliek.

3.2. Duitsland

De landinrichting in Duitsland is qua ontwikkeling en karakter vergelijkbaar met de landinrichting in Nederland. Ook daar zijn de landinrichtingsprojecten na de oorlog uitgegroeid tot een integrale ingreep in de inrichtingssituatie van het landelijk gebied. De basis daarvoor vormde de federale *Flurbereinigungsgesetz* van 1953, die een krachtig juridisch instrument is geweest voor de verbetering van de agrarische structuur. Evenals in Nederland ontstond ook in Duitsland de dringende noodzaak de doelstelling van de wet te verruimen, teneinde meer mogelijkheden te hebben voor een integrale inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies daarvan. Dit leidde tot de Ruilverkavelingswet van 16 maart 1976, die in de plaats trad van de wet van 1953. In de nieuwe wet werd onder andere een belangrijke plaats ingeruimd voor de belangen van natuur en landschap en voor activiteiten op het gebied van dorpsvernieuwing. De wet van 1976 werd gewijzigd bij wet van 1 juni 1980 en bij wet van 8 december 1986. Deze wijzigingen hielden geen verandering in van het doel van ruilverkaveling dat in de wet is omschreven 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. op het gebied van de natuur- en landschapsbescherming, de openluchtrecreatie, de drink- en industriewatervoorziening, de winning van delfstoffen). Deze "normale" vorm van ruilverkaveling (de zgn. *Regelflurbereinigung*) komt naar de aard van de maatregelen en voorzieningen grotendeels overeen met de ruilverkavelingen en herinrichtingen zoals wij die in Nederland kennen. Daarnaast zijn in de wet nog voorschriften opgenomen voor enkele bijzondere vormen van ruilverkaveling. Deze zijn: de zgn. *Unternehmensflurbereinigung*, de vereenvoudigde ruilverkaveling, de versnelde ruilverkaveling en de vrijwillige kavelruil. De *Unternehmensflurbereinigung* is gericht op de vererving 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. De overige vormen van ruilverkaveling zijn vooral gericht op het tot stand brengen van een administratieve herverkaveling van gronden voor verschillende doeleinden.

Tabel 3 geeft een overzicht van de ruilverkavelingen in voorbereiding en uitvoering in Duitsland de kavelruilen zijn, gelet op de relatief geringe betekenis van dit instrument, buiten beschouwing gelaten. Uit de tabel blijkt dat per 31 december 1988 in totaal bijna 3,6 mln ha ruilverkaveling in voorbereiding en in uitvoering was, verdeeld over 4080 projecten. Uit de tabel blijkt verder dat de gemiddelde omvang van de ruilverkavelingen 875 ha bedraagt, hetgeen aanzienlijk minder is dan in Nederland. Ruilverkavelingen die volgens de vereenvoudigde of de versnelde procedure worden voorbereid en uitgevoerd, zijn gemiddeld genomen kleiner dan de overige ruilverkavelingen. Overigens heeft er de laatste jaren een zekere verschuiving plaatsgevonden naar projecten volgens de vereenvoudigde voorbereiding, terwijl het aandeel van de "normale" ruilverkavelingen is gedaald. Een en ander blijkt uit tabel 4.

Tabel 3. Ruilverkavelingen in voorbereiding en uitvoering in Duitsland; stand per 31 december 1988.

	Aantal	Oppervlakte (ha)	
		totaal	per project
<i>Regelflurbereinigungen</i>	2598	2.345.582	905
<i>Unternehmensflurbereinigungen</i>	710	702.537	990
Vereenvoudigde procedure	446	272.822	610
Versnelde procedure	326	259.500	795
Totaal	4080	3.580.441	875

Tabel 4. Verdeling ruilverkavelingsprojecten naar de aard van de procedure.

Stand per 31 december	1983		1988	
<i>Regelflurbereinigungen</i>	3101	(73%)	2598	(64%)
<i>Unternehmensflurbereinigungen</i>	611	(14%)	710	(17%)
Vereenvoudigde procedure	166	(4%)	446	(11%)
Versnelde procedure	380	(9%)	326	(8%)
Totaal	4258	(100%)	4080	(100%)

De gemiddelde projectduur van de *Regelflurbereinigungen* bedraagt 15-20 jaar, exclusief de fase van *Einleitung* van het project. In deze fase wordt het project geïnitieerd en vindt afstemming met de betrokken grondeigenaren plaats. De *Einleitung* wordt afgesloten met de zogenaamde *Anordnung* (de officiële start van de voorbereiding). De gemiddelde duur van de ruilverkavelingen in Duitsland komt dus ondanks de geringere omvang van de projecten overeen met die in Nederland. Over de gemiddelde projectduur van de overige vormen van ruilverkaveling in Duitsland zijn geen nadere gegevens bekend.

De kosten van uitvoering van een ruilverkaveling worden gesubsidieerd door de overheid. De Bondsregering betaalt 60% van de overheidsbijdrage en de regering van de betrokken deelstaat 40%. In 1987 werd 840 mln DM besteed in het kader van ruilverkaveling in Duitsland. Van dit bedrag werd volgens voornoemde ver-

deelsleutel 281 mln DM (33%) gedragen door de Bond en 187 mln DM (22%) door de deelstaten. De overige 372 mln DM (44%) kwam voor rekening van grondeigenaren en derden.

3.3. 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*. De wettelijke bepalingen zijn herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld, laatstelijk bij de wet van 31 december 1985. In de periode 1945-1988 werd in totaal ruim 13,1 mln ha verkaveld, verdeeld over bijna 16.000 projecten. Per 31 december 1988 waren 1396 ruilverkavelingen in uitvoering met een gezamenlijke oppervlakte van ca. 1,2 mln ha. Hierbij is afgezien van een aantal bijzondere vormen van ruilverkaveling, namelijk de vereenvoudigde procedure, de ruilverkaveling in combinatie met grote infrastructurele werken en de ruilverkaveling in berggebieden. Deze procedures zijn naar verhouding van geringere betekenis. Uit de cijfers kan een gemiddelde omvang van de projecten van ca. 850 ha worden afgeleid. Deze in vergelijking met Nederland geringe omvang heeft onder andere te maken met het feit, dat in Frankrijk de ruilverkavelingen zich veelal beperken tot het grondgebied van één gemeente.

Een belangrijk verschil met Nederland is voorts dat het in Frankrijk om een zeer eenvoudige vorm van ruilverkaveling gaat, die niet vergelijkbaar is met de integrale aanpak in ons land. Over het algemeen wordt volstaan met het treffen van enkelvoudige maatregelen en voorzieningen, ondanks de verbreding van de doelstelling van ruilverkaveling in de afgelopen jaren. Primair gaat het om herindelings van de versnipperde en verspreide landbouwgronden. In 1975 werd de (wettelijke) doelstelling van ruilverkaveling verruimd, enerzijds uit zorg voor natuur en landschap, anderzijds uit zorg voor een meer rationele afstemming tussen de eisen van de dorpsuitleg en verbetering van de agrarische structuur. De laatste jaren is er bovendien meer aandacht gekomen voor ruilverkaveling in het kader van het bosbeheer (inclusief herbebossing), eventueel in combinatie met de inrichting van landbouwgronden. Op dit punt zijn regelingen getroffen bij de wet van 31 december 1985.

Het ruilverkavelingsplan wordt voorbereid en uitgevoerd door een gemeentelijke (of intergemeentelijke) commissie, die onder leiding staat van een rechter. De cultuurtechnische werken die in samenhang met de nieuwe kavelindeling worden uitgevoerd, hebben in het algemeen betrekking op ontsluiting, waterbeheersing, kavelinrichting en kavelverbetering. Het uitvoeren van deze werken is geen taak van de gemeentelijke commissie, maar van een speciaal daartoe ingestelde publiekrechtelijke instelling van alle grondeigenaren in het ruilverkavelingsgebied onder voorzitterschap van de burgemeester. De gemiddelde duur per project bedraagt thans ca. 3 jaar.

De kosten van de eigenlijke ruilverkaveling (variërend van 400 tot 1200 FF per ha) komen geheel voor rekening van de (departementale) overheid. Hiertoe behoren de kosten van het ruilen van kavels en percelen en van de werkzaamheden met betrekking tot de hoofdontsluiting. De kosten van de bijkomende cultuurtechnische werken, die sterk afhankelijk zijn van de aard van het desbetreffende gebied, worden door de overheid gesubsidieerd. Het subsidiepercentage, dat hoger is naarmate het werk een meer algemeen doel dient, varieert tussen 25% en 80% (het gemiddelde subsidie bedraagt ca. 50% van de kosten). Er bestaat geen

inzicht in de totale omvang van de voor ruilverkaveling bestede bedragen.

3.4. België

Ook in België is er de laatste jaren sprake van een ontwikkeling in de richting van een bredere aanpak van de inrichtingsproblematiek van het landelijk gebied in het kader van ruilverkaveling. De eerste wet op de ruilverkaveling van landeigendommen uit 1956 kende een strikt landbouwkundige doelstelling. Door een wetwijziging in 1970 werd de doelstelling reeds enigszins verruimd door de introductie van een landschapsverzorgingsplan. Bij de wet van 11 augustus 1978 zijn aanvullende bepalingen gesteld, die overigens alleen gelden voor het Vlaamse gewest. Deze bepalingen hadden tot doel meer aandacht te geven aan niet-agrarische functies in samenhang met de verbetering van de agrarische structuur (onder andere het aanwenden van grond voor andere dan agrarische belangen). Van integrale landinrichting, zoals in Nederland, is echter (nog) geen sprake. Het begrip "landinrichting" heeft in België betrekking op het verbeteren van de levensvoorwaarden op het platteland. Als zodanig wordt landinrichting gezien als een tegenhanger van de stedelijke inrichting. In enkele pilotprojecten wordt thans onderzocht hoe aan deze opvatting van landinrichting inhoud gegeven kan worden.

In de periode 1956-1988 werd een totale oppervlakte van 240.022 ha verkaveld, verdeeld over 218 projecten. Per 31 december 1988 waren 76 ruilverkavelingen in voorbereiding en uitvoering met een totale oppervlakte van ca. 110.000 ha; de gemiddelde grootte van deze projecten bedraagt ca. 1500 ha. De projecten duren gemiddeld 12 tot 14 jaar. De ruilverkavelingswerken omvatten hoofdzakelijk het verbeteren van de ontsluiting en de waterbeheersing, alsmede kavelinrichting. In Vlaanderen zijn de werken meer omvattend dan in Wallonië, waar het meestal alleen gaat om verbetering van de ontsluiting. De gemiddelde kosten per hectare lopen mede als gevolg hiervan sterk uiteen, evenals de kostenverdeling. Globaal genomen kan worden gesteld dat het subsidie van de rijksoverheid 60% à 70% van de kosten bedraagt. In verband met de federalisering van het land, waarbij de taken op het gebied van de ruilverkaveling aan de gewesten zijn overgedragen, bestaat er momenteel geen duidelijk inzicht in het voor ruilverkaveling beschikbare budget.

4. PROBLEEMANALYSE

4.1. Inleiding

Het voorbereiden van een landinrichtingsplan van voldoende kwaliteit, dat door zowel bestuurders als betrokkenen in de streek gedragen wordt, en het uitvoeren van dat plan met inachtneming van de voorgeschreven rechtsbescherming vergen een zekere duur. Momenteel is sprake van een aanzienlijke voorbereidings- en uitvoeringsduur van landinrichtingsprojecten, die als te lang ervaren wordt. Deze lange duur heeft tal van consequenties. Onder andere bestaat de kans dat plannen verouderen en aangepast moeten worden. Ook duurt de onzekerheid over de toekomstige eigendoms- en gebruikssituatie langer, hetgeen nadelig is met het oog op zowel de agrarische structuurverbetering als het veiligstellen van natuur- en landschapswaarden. In het kader van deze beleidsevaluatie gaat de aandacht met name uit naar de volgende consequenties van de lange projectduur. In de eerste plaats de omstandigheid dat er veel tijd nodig is om nieuw beleid met behulp van landinrichting te effectueren (beleidsmatige inflexibiliteit) en in de tweede plaats de hoge verplichtingenstand in verhouding tot het jaarlijks voor landinrichting beschikbare budget (begrotingstechnische inflexibiliteit).

In de afgelopen decennia is de duur van landinrichtingsprojecten geleidelijk toegenomen. Deze toename heeft verschillende oorzaken, die in deze paragraaf worden besproken. De daarbij vermelde gemiddelden voor de duur betreffen - tenzij anders vermeld - gemiddelden gewogen naar oppervlakte. Dit gewogen gemiddelde geeft een indicatie van de verblijftijd van een hectare op het voorbereidingsschema c.q. uitvoeringsprogramma.

4.2. De duur van landinrichtingsprojecten

Thans bedraagt de gemiddelde voorbereidingsduur van landinrichtingsprojecten 10 à 11 jaar en de gemiddelde uitvoeringsduur 17 à 18 jaar. Overigens verschilt de duur sterk van project tot project. Er zijn relatief snelle projecten met een uitvoeringsduur van 5 à 6 jaar en relatief langdurige projecten met een uitvoeringsduur van 20 à 22 jaar. De voorbereidingsduur loopt uiteen van 4 tot 17 jaar.

De duur van de voorbereiding en de uitvoering van een landinrichtingsproject is momenteel langer dan voor het doorlopen van de landinrichtingsprocedures noodzakelijk is. De tijd die nodig is voor het doorlopen van de in de Landinrichtingswet gegeven procedures bedraagt voor integrale landinrichtingsprojecten gemiddeld 9 jaar voor de voorbereiding en gemiddeld 15 jaar voor de uitvoering. Deze gemiddelden zijn gebaseerd op de veronderstelling dat er voldoende middelen beschikbaar zijn en er sprake is van een evenwichtige opbouw van het voorbereidingsschema en het uitvoeringsprogramma in de tijd.

De voorbereidingsduur

De toename van de voorbereidingsduur in de afgelopen jaren is deels terug te voeren op de toename van de complexiteit bij de voorbereiding van landinrichtingsprojecten. Door de verbreding van het werkterrein spelen aanmerkelijk meer belangen een rol bij landinrichting dan voorheen. Daarbij gaat het niet alleen om de belangen van de betrokken instanties, maar ook om die van particuliere eigenaren en gebruikers. Een belangrijke ontwikkeling is voorts dat particuliere

re belanghebbenden in toenemende mate participeren in de planvoorbereiding. De toegenomen complexiteit vraagt ondermeer duidelijke planologische randvoorwaarden en een adequate bestuurlijke organisatie.

De toename van de voorbereidingsduur hangt voor een deel ook samen met het feit dat de inrichtingsproblematiek ook in technische zin complexer is geworden. Door de toegenomen kennis van bijvoorbeeld hydrologische en ecologische systemen worden knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen diepgaander onderzocht dan voorheen. Dit vergt weliswaar meer tijd, maar belangrijker is dat het een evenwichtige besluitvorming over ingewikkelde vraagstukken bevordert en tot een hogere kwaliteit van de plannen leidt.

In de afgelopen jaren heeft zich bovendien een stijging van de voorbereidingsduur voorgedaan die niet aan de toegenomen complexiteit kan worden toegeschreven. Deze stijging is primair veroorzaakt door een relatief groot aanbod van voorontwerp- en ontwerpplannen op het voorbereidingsschema. Dit houdt in dat er geen sprake is van een evenwichtige opbouw van het voorbereidingsschema in de tijd. Met name de voorbereiding van ruilverkavelingen en herinrichtingen is daardoor vertraagd. Dit zgn. wachtkamereffect kan als volgt worden toegelicht.

Zoals vermeld in paragraaf 2.4. is de omvang van het voorbereidingsschema mede afgestemd op de oppervlakte jaarlijks in uitvoering te nemen projecten. Door de bezuinigingen in het begin van de jaren tachtig is het jaarlijks uitvoeringsvolume teruggebracht van gemiddeld 40.000 ha naar gemiddeld 36.000 ha. Teneinde de omvang van het voorbereidingsschema hiermee in overeenstemming te brengen, zijn er in de jaren 1983 t/m 1985 slechts in beperkte mate nieuwe projecten aan het voorbereidingsschema toegevoegd. In verband hiermee bevat het huidige voorbereidingsschema relatief veel projecten die er vóór 1983 op zijn geplaatst en die zich thans in de voorontwerp- c.q. de ontwerpfase bevinden. Het (bijna) uitvoeringsgereed zijn van deze projecten leidde aan het einde van de jaren tachtig reeds tot een groeiende druk op het jaarlijkse - in omvang beperkte - uitvoeringsvolume. Projecten moeten daardoor wachten alvorens in uitvoering genomen te kunnen worden. Dit zal ook in de eerstkomende jaren nog het geval zijn.

De uitvoeringsduur

De uitvoeringsduur is met name toegenomen als gevolg van de verlaging van de voor landinrichting beschikbare middelen, in combinatie met het ontbreken van de mogelijkheid om reeds aangegane verplichtingen substantieel te verminderen. In de jaren 1983, 1986 en 1988 is het voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten beschikbare budget (begrotingspost "rijksaandeel") structureel verlaagd. Als gevolg van deze bezuinigingen is de financiële ruimte om reeds aangegane verplichtingen in te lossen afgenomen, alsook de ruimte om nieuwe verplichtingen aan te gaan door projecten in uitvoering te nemen.

De bezuinigingen zijn opgevangen door verlaging van het gemiddelde rijksaandeel-LD per hectare en door het verlagen van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte. Door de bezuinigingen is de verhouding tussen de verplichtingenstand en het beschikbare budget verstoord, hetgeen tot een verlenging van de uitvoeringsduur heeft geleid. Dit effect is versterkt doordat de verlaging van het gemiddelde rijksaandeel alleen is doorgevoerd voor projecten waarvan het voorontwerp-plan nog niet was gepubliceerd. Gezien het tijdsverloop tussen publikatie van het voorontwerp en het in uitvoering nemen van het desbetreffende

de project betekende dit, dat gedurende enkele jaren projecten in uitvoering zijn genomen met een hoger rijksaandeel dan waartoe intussen was besloten. Dit leidde tijdelijk tot dito hogere verplichtingen dan het budget toeliet, hetgeen tot uitdrukking kwam in een verdere verlenging van de uitvoeringsduur tot het eerder genoemde gemiddelde van 17 à 18 jaar.

Aantekeningen

Bij het voorgaande kan worden opgemerkt dat er geen aantoonbaar verband bestaat tussen de omvang van de projecten en de duur van voorbereiding en uitvoering. Dit hangt onder andere hiermee samen dat de omvang van landinrichtingsprojecten geen toevallige grootte is, maar het resultaat van een bewuste keuze. De omvang wordt zodanig gekozen dat er sprake is van een zekere functionele eenheid. Voorts is de complexiteit van de inrichtingsproblematiek van invloed op deze keuze. In complexe gebieden wordt de omvang veelal beperkt gehouden, terwijl in minder complexe gebieden de neiging bestaat de projecten ruimer te begrenzen. Op grond hiervan is het moeilijk aantoonbaar in hoeverre de omvang van de projecten bepalend is voor de duur. In het algemeen kan men stellen dat kleinere projecten sneller kunnen worden uitgevoerd naarmate ook de inrichtingsproblematiek minder complex is.

Een tweede opmerking in dit verband betreft het feit dat de landinrichtingsprocedure nogal eens wordt doorkruist door planprocedures op andere beleidsterreinen. Dit kan zich zowel gedurende de voorbereiding als de uitvoering voordoen. Voorbeelden van dergelijke planprocedures zijn een herziening van een beleidsplan op rijksniveau en de mogelijke schaduwwerking die daarvan uit kan gaan, een herziening van een streekplan, het opstellen van een tracénota voor een rijksweg en de aanwijzing en begrenzing van relatienotagebieden. De doorkruising door andere planprocedures noopt als regel tot aanpassing van het landinrichtingsplan, waardoor de landinrichtingsprocedure wordt vertraagd. In welke mate sprake is van vertraging is sterk afhankelijk van:

- de mate waarin planprocedures en plannen op andere beleidsterreinen ingrijpen op de inhoud van het landinrichtingsplan;
- het moment in de landinrichtingsprocedure waarop sprake is van tussenkomst van andere planprocedures;
- het tempo waarin de planvorming op het andere beleidsterrein verloopt.

De werkgroep heeft aan het vraagstuk van de doorkruising van de landinrichtingsprocedure door procedures op andere beleidsterreinen een afzonderlijke beschouwing gewijd. Deze beschouwing is opgenomen als bijlage 2 bij dit rapport.

4.3. Beleidsmatige inflexibiliteit

Nieuw beleid uitvoeren door middel van landinrichting gebeurt op twee manieren. Enerzijds door jaarlijks nieuwe projecten op het voorbereidingschema te plaatsen. Hierop wordt in hoofdstuk 5, waarin de beleidsalternatieven worden beschreven en geanalyseerd, nader ingegaan. Anderzijds is het realiseren van nieuw beleid mogelijk door het inpassen van dit beleid in projecten die reeds in voorbereiding danwel uitvoering zijn. De mate waarin dit kan, is evenwel afhankelijk van de fase waarin het betrokken project verkeert. Dit kan worden toegelicht aan de hand van figuur 3.

De in deze figuur schematisch weergegeven planning van herinrichtingen en ruilverkavelingen gaat uit van de in de vorige paragraaf vermelde gemiddelden voor de voorbereidings- en uitvoeringsduur van respectievelijk 9 en 15 jaar. In de figuur is onderscheid gemaakt in een voorbereidingsfase, een fase waarin de in het plan opgenomen werken worden uitgevoerd en - ten slotte - een fase waarin de administratieve afhandeling van het project plaatsvindt. Voor de inpassing van nieuw beleid in lopende projecten zijn alleen de beide eerstgenoemde fasen van belang. In figuur 3 is tevens het verloop van de uitgaven opgenomen.

De voorbereidingsfase

Wat betreft de voorbereidingsfase kan het volgende worden opgemerkt. Een landinrichtingsplan wordt voorbereid tegen de achtergrond van het vigerende overheidsbeleid. Zowel het bestaande beleid als het tijdens de rit van kracht geworden nieuwe beleid zijn uitgangspunt voor de planvorming. Tot aan de fase van publicatie van het voorontwerp-plan kan het nieuwe beleid zonder meer worden doorgevoerd. Bij de publicatie van het voorontwerp wordt het plan getoetst tegen de achtergrond van het nieuwe beleid. Deze toetsing is gedelegeerd aan de secretaris van de CLC. Voor de fase daarna is invoering van nieuw beleid in de praktijk mogelijk in overleg met de betrokken partijen (zie in dit verband paragraaf 4.5.). De vaststelling van het ontwerp-plan door de CLC en de vaststelling van het plan door GS zijn twee volgende belangrijke toetsingsmomenten om na te gaan of de mogelijkheden om nieuw beleid te implementeren ten volle zijn benut. Door deze handelwijze wordt bereikt dat plannen zo nauw mogelijk aansluiten bij actueel beleid.

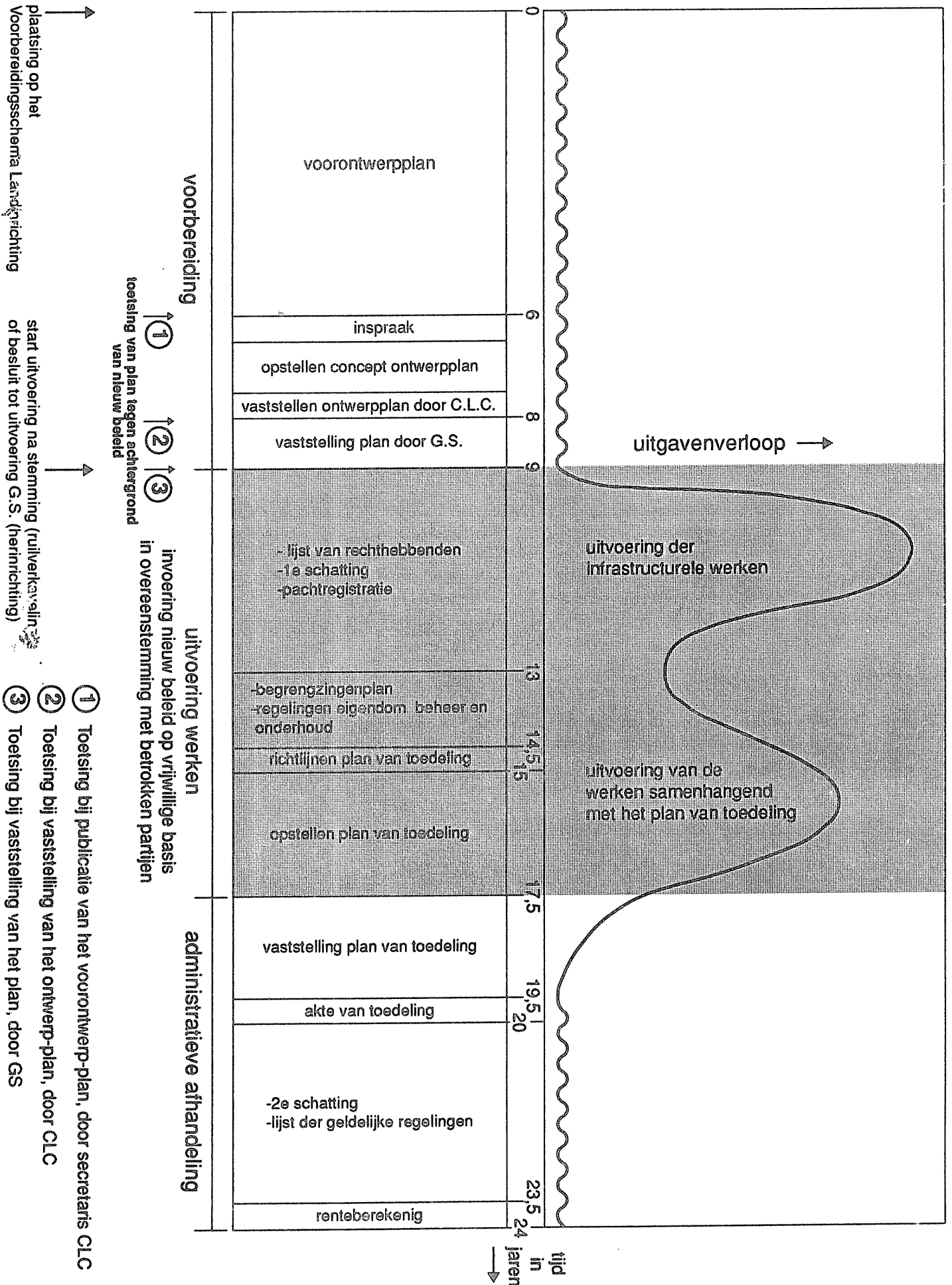
De uitvoeringsfase

Nadat het landinrichtingsplan is vastgesteld door GS en het besluit tot uitvoering - eventueel na stemming - is genomen, volgt een periode van ca. 8,5 jaar waarin de in het plan opgenomen werken worden uitgevoerd. Deze periode is in de figuur met een raster aangegeven. In deze fase kan nieuw beleid worden gerealiseerd, zij het op vrijwillige basis en in overleg met de betrokken partijen. Immers, op grond van de financiële verplichting die het Rijk heeft aangegaan bij de start van de uitvoering (zie paragraaf 4.5), dienen de projecten conform de in het vastgestelde plan opgenomen maatregelen en voorzieningen te worden uitgevoerd. In de praktijk blijken er voor de effectuering van nieuw beleid goede mogelijkheden aanwezig te zijn. In veel gevallen zal daarbij een planaanpassingsprocedure volgens de Landinrichtingswet dienen te worden doorlopen. Opgemerkt moet worden dat de effectuering van nieuw beleid onder meer afhankelijk is van de mogelijkheden extra gronden te verwerven.

Conclusie

Op grond van het voorgaande kan worden gesteld, dat in de voorbereidingsfase het nieuwe beleid volledig uitgangspunt is bij de planvorming. Aan het eind van deze fase wordt het plan op drie achtereenvolgende momenten getoetst tegen de achtergrond van het nieuwe beleid. Alleen voor die projecten waarvan het voorontwerp-plan reeds was gepubliceerd op het moment dat het nieuwe beleid van kracht werd, heeft bedoelde toetsing niet of nog niet plaatsgevonden. Hoewel het uitvoeren van deze toetsing wordt beperkt door gemaakte afspraken, blijken er in de praktijk toch goede mogelijkheden te zijn om elementen van het nieuwe beleid in de plannen op te nemen. Dit laatste geldt ook voor de projecten die reeds in uitvoering zijn.

Figuur 3: Planning van herinrichtings- en ruilverkavelingsprojecten



Ten slotte dient in dit verband te worden opgemerkt dat de CLC op recent verzoek van de staatssecretaris van LNV een onderzoek is begonnen naar de voorde- ringen die worden gemaakt met de doorwerking van nieuw beleid in lopende land- inrichtingsprojecten. Hierbij gaat het in het bijzonder om het beleid volgens het Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. De CLC zal jaarlijks rapporteren over de resultaten van dit onderzoek.

4.4. Begrotingstechnische inflexibiliteit

In paragraaf 2.5. is vermeld dat de verhouding tussen de netto verplichtingen- stand en het landinrichtingsbudget (i.c. de begrotingspost "rijksaandeel") mede bepalend is voor de lengte van de uitvoeringsduur van de projecten. Bij een relatief lange uitvoeringsduur is de toelaatbare verplichtingenstand in verhou- ding tot het landinrichtingsbudget hoger dan bij een relatief korte uitvoe- ringsduur. Bij de huidige uitvoeringsduur is derhalve sprake van een relatief hoge verhouding tussen de netto verplichtingenstand en het landinrichtingsbud- get (zij bedraagt thans ca. 10:1). Dit komt tot uitdrukking in begrotingstech- nische inflexibiliteit, wat wil zeggen dat de besluitvorming over de omvang van het landinrichtingsbudget sterker dan gewenst beïnvloed wordt door de hoogte van de verplichtingenstand en - bijgevolg - door de lengte van de uitvoerings- duur.

Door het ontbreken van de mogelijkheid om in de uitvoeringsfase terug te komen op reeds aangegane verplichtingen is de hoogte van de verplichtingenstand voorts niet direct beïnvloedbaar. De werkgroep heeft een afzonderlijke beschou- wing gewijd aan de verplichtingen welke door het Rijk in de loop van de landin- richtingsprocedure worden aangegaan, alsmede de mogelijkheden daarop terug te komen. In de volgende paragraaf wordt hier kort op ingegaan.

4.5. Verplichtingen welke het Rijk aangaat

De belangrijkste momenten in de landinrichtingsprocedure waarbij sprake is van een binding van het Rijk en van mogelijkheden om daar op terug te komen, zijn de hieronder vermelde proceduremomenten. Een uitvoerige beschouwing over dit onderwerp is opgenomen in bijlage 3.

Plaatsing op het voorbereidingschema

Plaatsing op het Voorbereidingschema betekent een wettelijke verplichting tot voorbereiding. Vaststelling en toezending van het Voorbereidingschema aan het provinciaal bestuur houdt in dat het Rijk gelden beschikbaar stelt voor de voorbereiding. Dit houdt evenwel niet in dat verplichtingen voor het Rijk ont- staan met betrekking tot uitvoering, noch zegt het iets over de inhoud van pro- gramma c.q. plan.

Sturingsmogelijkheden, waardoor wijzigingen met betrekking tot de samenstelling van het voorbereidingschema kunnen worden bereikt, zijn:

- het uitbrengen door de CLC van een zienswijze / het doen van een voordracht door de CLC;
- sturing door middel van het Structuurschema Landinrichting;
- het niet plaatsen c.q. het afvoeren van gebieden van het Voorbereidings- schema door de minister van LNV.

Vaststelling van het ontwerp-programma/plan

Vaststelling van het ontwerp-programma c.q. -plan en toezending daarvan aan het provinciaal bestuur betekent dat het Rijk in globale zin financiële steun toezegt voor de uitvoering. Wijziging van de toezegging is mogelijk:

- naar aanleiding van bezwarenronde;
- indien het gebied van het voorbereidingsschema wordt afgevoerd;
- indien wordt besloten niet tot uitvoering over te gaan (de ruilverkaveling wordt afgestemd c.q. negatief besluit van GS met betrekking tot herinrichting);
- middels wijziging van het plan;

Sturingsmogelijkheden in deze fase zijn:

- het afvoeren van een gebied van het Voorbereidingsschema door de minister van LNV;
- sturing door middel van het commentaar op het concept-voorontwerp door de secretaris van de CLC;
- sturing door middel van vaststelling van het ontwerp door de CLC;
- het geven van een zienswijze door de CLC aan GS omtrent het geven van een aanwijzing aan de landinrichtingscommissie met betrekking tot een planwijziging.

Besluit tot herinrichting c.q. ruilverkaveling

In dit stadium zegt het Rijk toe een subsidiebeschikking te zullen afgeven. Het geven van een zienswijze door de CLC aan GS terzake van een aanwijzing tot planwijziging is in dit stadium mogelijk; overige sturingsmogelijkheden voor het Rijk zijn nauwelijks meer voorhanden. Het niet geven van de subsidiebeschikking in weerwil van de gedane toezegging kan strijd opleveren met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Uitvoering van werken

De subsidietoezegging wordt geconcretiseerd in de subsidiebeschikking. Een opzegging van een verleende duurbeschikking is weliswaar mogelijk, doch onder stringente voorwaarden, waaronder het geven van een - van geval tot geval vast te stellen - schadevergoeding. Ook in dit stadium is middels het geven van een zienswijze door de CLC terzake van een aanwijzing tot planwijziging nog enige beperkte sturing mogelijk.

4.6. Verdere aanpak

In dit hoofdstuk is ingegaan op de oorzaken van de verlenging van de voorbereidings- en uitvoeringsduur van landinrichtingsprojecten. Wat betreft de voorbereidingsduur is met name gewezen op de toegenomen complexiteit van de inrichtingsproblematiek en de daarbij betrokken belangen. Bovendien is gesteld dat er thans geen sprake is van een evenwichtige opbouw van het voorbereidingsschema in de tijd, waardoor de voorbereiding van ruilverkavelingen en herinrichtingen is vertraagd. De verlenging van de uitvoeringsduur is met name het gevolg van de verlaging van het voor landinrichting beschikbare budget, in combinatie met het ontbreken van de mogelijkheid om reeds aangegane verplichtingen substantieel te verminderen. De verlaging van het budget is niet gepaard gegaan met een evenredige vermindering van de verplichtingenstand.

Vertraging kan ook het gevolg zijn, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering, van een doorkruising van de landinrichtingsprocedure met procedures op andere beleidsterreinen.

In dit hoofdstuk is voorts ingegaan op het inpassen van nieuw beleid in projecten die reeds in voorbereiding of uitvoering zijn, alsmede op de begrotingstechnische inflexibiliteit. Tijdens de voorbereiding, tot aan de fase van publikatie van het voorontwerp-plan, kan nieuw beleid worden doorgevoerd. Ook in de fase daarna en in de fase waarin de werken worden uitgevoerd, zijn er nog goede mogelijkheden voor de effectuering van nieuw beleid. Ten aanzien van de begrotingstechnische inflexibiliteit is gewezen op de relatief hoge verhouding tussen de netto-verplichtingenstand en het landinrichtingsbudget. Het Rijk heeft beperkte mogelijkheden terug te komen op reeds aangegane verplichtingen.

In hoofdstuk 5 wordt een aantal mogelijke beleidsalternatieven onderzocht, die kunnen leiden tot een zodanige verlaging van de verplichtingenstand dat deze weer in evenwicht komt met het jaarlijks voor landinrichting beschikbare budget. In die situatie wordt de duur van voorbereiding en uitvoering van de landinrichtingsprojecten bepaald door de tijd die nodig is voor het doorlopen van de landinrichtingsprocedures. Met het verlagen van de verplichtingenstand worden de budgettaire voorwaarden geschapen voor duurverkortung. Eventuele aanvullende maatregelen worden besproken in hoofdstuk 6.

5. BESCHRIJVING EN EVALUATIE VAN DE BELEIDSALTERNATIEVEN

5.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is geconstateerd dat de toename van de duur van landinrichtingsprojecten en van de begrotingstechnische inflexibiliteit in belangrijke mate veroorzaakt zijn door verstoring van het evenwicht tussen jaarlijks beschikbaar budget en de verplichtingenstand. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden bezien om dit evenwicht te herstellen, zodat op termijn de duur niet langer is dan de voor het doorlopen van de landinrichtingsprocedure benodigde tijd. Dit komt neer op een voorbereidingsduur van gemiddeld 9 jaar voor integrale landinrichtingsprojecten. Snelle projecten zoals RAK's, RROG's maken het mogelijk de gemiddelde voorbereidingsduur voor alle landinrichtingsprojecten terug te brengen naar 8 jaar. Voor de uitvoering van integrale projecten is gemiddeld 15 jaar nodig. Voor een beschouwing over de mogelijkheden de voor de procedure benodigde tijd verder terug te dringen dan de bovengenoemde gemiddelden, wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

Bovenbedoeld evenwicht kan alleen worden bereikt door verlaging van de verplichtingenstand, omdat, zoals gesteld in paragraaf 1.1., uitgegaan wordt van een op langere termijn gelijkblijvend budget. Besparingsvarianten maken geen deel uit van de te onderzoeken beleidsalternatieven. Ook de mogelijkheid van een tijdelijke verhoging van het budget, waardoor tijdelijk meer verplichtingen zouden kunnen worden ingelost dan er jaarlijks bij het in uitvoering nemen van projecten worden aangegaan, is om deze reden niet verder uitgewerkt. Hierbij moet voorts nog worden aangetekend, dat volgens de algemene taakopdracht van heroverwegingsonderzoeken de oplossingen gezocht dienen te worden binnen de huidige budgettaire middelen.

De verplichtingenstand van de in uitvoering zijnde projecten kan worden verlaagd door tijdelijk minder verplichtingen aan te gaan dan jaarlijks op basis van het beschikbare budget kunnen worden ingelost. Hiertoe staan in beginsel twee wegen open, namelijk: 1. verlaging van het rijksaandeel per hectare, en 2. vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten. In paragraaf 5.2. wordt ingegaan op de eerstgenoemde mogelijkheid. Paragraaf 5.3. en 5.4. zijn gewijd aan het beschrijven en evalueren van verschillende alternatieven met betrekking tot het verminderen van het jaarlijks uitvoeringsvolume.

5.2. Verlaging van het rijksaandeel per hectare

In dit kader heeft de werkgroep mogelijkheden bezien om de vigerende subsidie- en financieringsregelingen voor integrale landinrichtingsprojecten te wijzigen, met het doel geld vrij te maken om de verplichtingenstand te verlagen. Daarbij zijn de volgende aspecten onderscheiden:

- verlaging van het investeringsniveau per hectare;
- verlaging van het rijksaandeel in de investeringen;
- het laten vervallen van planonderdelen.

Verlaging van het investeringsniveau per hectare

Uit de in paragraaf 2.5. genoemde cijfers blijkt dat er in de afgelopen decennia reeds een aanzienlijke verlaging van het investeringsniveau per ha heeft

plaatsgehad. In dezelfde periode is de doelstelling van landinrichting geleidelijk verbreed en worden er thans vanuit de betrokken sectoren hogere eisen gesteld aan de inrichting dan in het verleden. Met inachtneming hiervan moeten de mogelijkheden tot verdere verlaging van het investeringsniveau per ha worden bezien tegen de achtergrond van het streven naar kwalitatief goede plannen, die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het Structuurschema Landinrichting. Voorts dient rekening gehouden te worden met het beroep dat in recente beleidsnota's van de rijksoverheid op het instrument landinrichting wordt gedaan.

De kern van de landinrichtingsplannen wordt vanouds gevormd door de herverkaveling van gronden. Het realiseren van een goede verkaveling, dat wil zeggen een verkaveling die afgestemd is op de functies die het landelijk gebied vervult of moet vervullen, staat hierbij voorop. Dit kan gepaard gaan met het verplaatsen c.q. opschuiven van boerderijen, zowel uit agrarische overwegingen als in toenemende mate ook uit overwegingen van natuur en milieu. De herverkaveling is voorts van belang om de in het kader van de taakstelling verworven gronden op de juiste plaats toe te delen. Hierbij gaat het behalve om gronden in landbouwkundig gebruik vooral ook om gronden met niet-agrarische bestemmingen (reservaatvorming, beplantingen enz.). In aansluiting op en in samenhang met de nieuwe verkaveling worden maatregelen en voorzieningen getroffen op het gebied van de waterbeheersing, de ontsluiting en het landschap. Ook hierbij wordt gestreefd naar een adequate functievervulling van het landelijk gebied. Wat betreft de waterbeheersing blijkt de bredere doelstelling van landinrichting onder andere uit het feit dat het beperken van wateroverlast voor de landbouw aan betekenis heeft ingeboet, terwijl daarvoor in de plaats meer aandacht is gekomen voor het weren van gebiedsvreemd water uit natuurgebieden en het tegengaan van verdroging van zowel landbouwgronden als natuurgebieden. In het algemeen vraagt dit om een zekere mate van differentiatie van de waterbeheersing ("fijnregeling"), met een daarop afgestemd investeringsniveau. Wat betreft de ontsluiting gaat het eveneens om een brede functievervulling, waarbij naast het (agrarisch) sectorbelang het algemeen maatschappelijk belang op de voorgrond treedt. Bij de aanleg en reconstructie van wegen speelt het verbeteren van de leefbaarheid in het landelijk gebied een belangrijke rol, waaronder tevens moet worden verstaan het vergroten van de verkeersveiligheid. Voorts gaat het om het verbeteren van de bereikbaarheid van het landelijk gebied voor openluchtrecreatie.

Gelet op het bovenstaande bestaat er twijfel of een verdere verlaging van het investeringsniveau per ha mogelijk zou zijn zonder spanningen op te roepen binnen de bij landinrichting betrokken sectoren. In de huidige situatie is er feitelijk reeds sprake van een opwaartse druk van verschillende kanten op het investeringsniveau. In toenemende mate is het noodzakelijk geworden om de in de regio levende wensen ten aanzien van de inrichting in te dammen. De wens om nieuw beleid mede door landinrichting te realiseren versterkt de opwaartse druk op het gemiddelde investeringsniveau. Bij een gelijkblijvend investeringsniveau vindt een herschikking van middelen plaats, waarbij bepaalde sectoren in de toekomst in financiële zin minder aandacht zullen krijgen dan in het verleden het geval was. Kan dit op zichzelf bezien reeds tot spanningen aanleiding geven, deze spanningen zullen naar verwachting groter worden naarmate tevens moet worden overgegaan tot een verlaging van het investeringsniveau. Bij een dergelijke verlaging wordt het moeilijk alle na te streven doelstellingen te realiseren.

Bij het bovenstaande moet voorts in aanmerking worden genomen, dat bij de huidige werkwijze van planvorming de behoefte aan verbetering van zowel de agrarische als de niet-agrarische onderdelen steeds kritisch wordt beoordeeld. Uitgangspunt daarbij zijn de in het structuurschema vastgelegde doelstellingen van landinrichting. Daarbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van de ter beschikking zijnde evaluatie-methodiek. Toepassing van deze methodiek houdt in, dat werken met een voldoende rendement in beginsel in aanmerking komen voor opname in het landinrichtingsplan. De praktijk leert dat van dit beginsel de laatste jaren in sommige gevallen is afgeweken, en wel in die zin dat planonderdelen om budgettaire redenen moesten worden geschrapt, ondanks het feit dat er sprake was van een redelijke interne rentevoet. Bij een verdere verlaging van het investeringsniveau zal zich dit in versterkte mate voordoen. Dit betekent dat financiële middelen niet worden geïnvesteerd in werken met een vanuit nationaal-economisch gezichtspunt voldoende rendement, terwijl door het schrappen van deze werken de voor landinrichting zo kenmerkende samenhang van het planontwerp in het licht van de functievervulling van het landelijk gebied op de tocht kan komen te staan.

Verlaging van het rijksaandeel in de investeringen

Naast het verlagen van het gemiddelde investeringsniveau per ha kan worden gedacht aan het verlagen van het rijksaandeel in de investeringen. Dit komt neer op het versterken van het profijtbeginsel. Ook langs deze weg zou geld kunnen worden vrijgemaakt voor het verlagen van de verplichtingstand.

Sinds het begin van de jaren zeventig is het rijksaandeel per hectare fors afgenomen door herhaaldelijke verlaging van de subsidie- en financieringsnormen (zie paragraaf 2.5.). De doorgevoerde wijzigingen hebben met name de rijksbijdrage voor maatregelen en voorzieningen voor de landbouw direct of indirect in neerwaartse richting beïnvloed. Tevens is de rijksbijdrage voor infrastructurale maatregelen en voorzieningen van algemeen maatschappelijk belang gedaald. Het opnieuw verlagen van de normen houdt het gevaar in dat de plannen minder aantrekkelijk worden voor de regio en dat om die reden onvoldoende medewerking van de regio kan worden verkregen tot uitvoering van landinrichtingsplannen. De gewenste integrale verbetering en de uitvoering van werken, ook die waarvan het belang dat van de individuele belanghebbenden overtreft, heeft in dat geval waarschijnlijk minder kans van slagen, hetgeen dan afbreuk zal doen aan het instrument landinrichting.

Hierbij dient weer in aanmerking genomen te worden dat de algemene belangen (met name natuur en landschap) die door landinrichting worden gediend in de loop der jaren groter geworden zijn. Bij veel projecten heeft dit geleid tot een versterking van de noodzaak tot uitvoering van de plannen. Overigens gaat het hierbij als regel om belangen die, anders dan bijvoorbeeld de landbouw, zelf niet meebetalen in de kosten van de landinrichting (d.w.z. 100% overheidsbijdrage). Wel dragen zij, gelijk ook de landbouw, mede zorg voor het beheer en onderhoud van in het kader van de landinrichting gerealiseerde maatregelen en voorzieningen.

Op grond van het bovenstaande lijkt de grens van het hanteren van het profijtbeginsel via verlaging van het rijksaandeel in de investeringen te zijn bereikt. Desondanks ziet de werkgroep nog mogelijkheden in het verminderen van de rijksbijdragen voor wegen. De huidige subsidies bedragen 75% voor platte-landswegen van algemeen belang, 60% voor kwartaire wegen en 65% voor wegen van

overwegend agrarisch belang (zie tabel 2). Gedacht kan worden aan het hanteren van één subsidiepercentage voor alle wegen en dit te stellen op 60%. Het budgettaire effect hiervan wordt na 5 jaar merkbaar; het maximaal effect wordt bereikt na 10 jaar en bedraagt dan ca. f 3,3 mln per jaar. Daarnaast treedt een verschuiving op van f 1,7 mln van rijksbijdrage naar voorfinanciering. Genoemd bedrag van f 3,3,mln zou in de meeste gevallen door de betrokken gemeenten moeten worden opgebracht. Gezien de financiële positie van een groot aantal gemeenten moet er mee rekening worden gehouden, dat voorzieningen ten behoeve van de ontsluiting niet tot stand zullen komen. Daarbij gaat het om voorzieningen met een overwegend algemeen belang. Tevens kan het tot gevolg hebben dat gemeenten gedwongen zijn om wegen, die niet in landinrichtingsverband worden gereconstrueerd, zelf te blijven 'oplappen' tegen per saldo hogere maatschappelijke kosten. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de maatregelen ter verbetering van de ontsluiting tevens een functie vervullen bij het realiseren van de ecologische hoofdstructuur van het Natuurbeleidsplan (natuurvriendelijke bermen, duikers, beplantingen etc.). Een afnemende belangstelling van de gemeenten kan het bestuurlijk draagvlak voor landinrichting aantasten.

Het laten vervallen van planonderdelen

In het verleden is verschillende malen gekozen voor het laten vervallen van planonderdelen, ten einde bezuinigingen op het landinrichtingsbudget op te kunnen vangen. De meest recente beslissing op dit punt is die betreffende het nagenoeg geheel laten vervallen van de rijksbijdrage voor kavelverbeteringswerken. Bij de keuze van in aanmerking komende maatregelen en voorzieningen ging het vooral om de vraag of het accent lag op particuliere verbeteringen of op verbeteringen met een meer algemeen karakter, zoals de maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de infrastructuur. In de loop der jaren zijn de particuliere verbeteringen vrijwel geheel uit de plannen verdwenen en is het accent geheel komen te liggen op infrastructurele verbeteringen, waaronder de verbeteringen die door de individuele eigenaren en gebruikers niet kunnen worden uitgevoerd. Wat betreft de particuliere verbeteringen kunnen in nieuwe projecten alleen nog kavelverbeteringswerken worden gesubsidieerd in het reconstructiegebied Midden-Delfland en in het herinrichtingsgebied Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (vastgelegd in het reconstructie- resp. herinrichtingsprogramma) en in RROG-verband. In laatstgenoemde projecten gaat het tevens om subsidies voor glasafbraak, voor zover deze niet samenhangt met de verkaveling.

Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat het opnieuw laten vervallen van planonderdelen ten koste zal gaan van die onderdelen waarmee primair het algemeen maatschappelijk belang is gediend. Dit zal onherroepelijk en in vergaande mate afbreuk doen aan het integrale karakter van landinrichting. Ook in dit verband moet worden gewezen op de nauwe samenhang tussen de huidige opzet van de landinrichtingsplannen en de doelstellingen van landinrichting zoals die zijn neergelegd in het Structuurschema Landinrichting.

Conclusie

Op grond van het voorgaande komt de werkgroep tot de conclusie, dat een beperkte verlaging van het rijksaandeel per hectare mogelijk is door het verlagen van de subsidies voor wegen van algemeen c.q. overwegend agrarisch belang naar 60%. Het budgettaire effect van deze maatregel is gering en wordt bovendien pas op langere termijn maximaal bereikt. Om die reden meent de werkgroep

dat langs deze weg slechts in beperkte mate een oplossing gevonden kan worden voor de drieledige doelstelling van de heroverweging. Een andere mogelijkheid is, indien tot effectuering van bovenstaande maatregelen wordt besloten, de vrijkomende middelen via herschikking binnen het landinrichtingsbudget aan te wenden voor het realiseren van nieuw beleid, met name op het gebied van het milieu. Langs deze weg kan een versterking van het multifunctionele karakter van landinrichting worden bereikt.

5.3. Tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen

Door tijdelijk minder projecten in uitvoering te nemen dan op basis van het jaarlijks beschikbare landinrichtingsbudget toelaatbaar is, kan de verplichtingenstand worden verlaagd. De werkgroep heeft verschillende alternatieven ontwikkeld en op hun consequenties bezien. De autonome ontwikkeling is daarbij als referentiekader gehanteerd.

Beschrijving van de autonome ontwikkeling

De autonome ontwikkeling is de ontwikkeling die zonder de onderhavige heroverweging zou plaatsvinden. Uitgangspunten daarbij zijn:

- handhaving van het landinrichtingsbudget op het huidige niveau;
- handhaving van het uitvoeringsprogramma op gemiddeld 36.000 ha per jaar;
- handhaving van het huidige investeringsniveau met een rijksaandeel van f 4.750,- per ha;
- volledige compensatie van de autonome stijging van lonen en prijzen.

Voorts zal in de autonome ontwikkeling het voorbereidingsschema (huidige omvang 360.000 ha) noch het uitvoeringsprogramma omvangrijk worden afgeslankt, terwijl er geen maatregelen genomen zullen worden om de verplichtingenstand substantieel te verlagen. Nieuw beleid zal onder andere worden gerealiseerd door middel van herschikking binnen het voor landinrichting beschikbare budget. Deze herschikking kan op verschillende wijzen plaatsvinden. In het onderstaande is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het beleid uit de recent verschenen rijksnota's (de genoemde oppervlaktes hebben betrekking op budgettaire hectares).

- De oppervlakte ruilverkaveling met een administratief karakter (RAK) zal structureel worden uitgebreid, en wel zodanig dat vanaf 1991 2.500 ha RAK in voorbereiding genomen wordt.
- De reconstructie van oude glastuinbouwgebieden (RROG) zal conform de Structuurnota Landbouw worden voortgezet. Jaarlijks wordt in de periode 1991-1999 2.500 ha RROG in voorbereiding genomen.
- Introductie van een nieuw instrument, namelijk de herinrichting met bijzondere doelstelling (HBD). Met ingang van 1992 worden HBD's op het voorbereidingsschema geplaatst, oplopend tot een maximale oppervlakte van 10.000 ha per jaar vanaf 1994. De HBD is een herinrichting die specifiek gericht is op het realiseren van de in het Natuurbeleidsplan aangegeven natuurontwikkelingsgebieden. Voor het overige wijkt het instrument niet af van de "gewone" herinrichting zoals die in de Landinrichtingswet is omschreven. Voor de HBD geldt voorts een investeringsniveau met een rijksaandeel van f 4.750,- per ha.

Het bovenstaande houdt in dat - uitgaande van een voorbereidingsprogramma van 40.000 ha per jaar - in de autonome ontwikkeling jaarlijks 25.000 ha "gewone"

ruilverkavelingen en herinrichtingen in voorbereiding worden genomen. Vanaf 2000 betreft dit een oppervlakte van 27.500 ha door het vervallen van de RROG. De integrale ruilverkavelings- en herinrichtingsprojecten zijn van zeker zo grote betekenis voor de realisering van het nieuwe beleid als de meer specifieke RAK, RROG en HBD. Dit geldt zowel voor het sectorbeleid (Structuurnota Landbouw, Natuurbeleidsplan) als voor het ruimtelijk facetbeleid, zoals dat in de Vierde nota Extra is vormgegeven. Met name in de Vinex is het accent gelegd op inzet van multifunctionele landinrichting voor de realisering van het voorgestane beleid.

Om door toepassing van RAK en RROG en HBD nieuw beleid snel te kunnen effectueren dienen deze projecten van relatief korte duur te zijn. Het streven is gericht op een gemiddelde voorbereidingsduur van ca. 5 jaar voor RAK en RROG en ca. 6 jaar voor de HBD (daar komt nog 2 jaar p.m.-plaatsing bij). Op termijn komt het gemiddelde voor de voorbereidingsduur van alle landinrichtingsprojecten (inclusief herinrichtingen en ruilverkavelingen) hiermee op ca. 8 jaar. Voor de RAK en RROG wordt uitgegaan van een gemiddelde uitvoeringsduur van ca. 7 jaar. Op basis van de huidige ervaring met RAK en RROG wordt dit mogelijk geacht. Om vertraging in de uitvoering bij RAK's en RROG's en ook bij HBD's tot een minimum te beperken zal aan deze projecten prioriteit worden gegeven bij de jaarlijkse verdeling van de middelen over de in uitvoering zijnde projecten.

In het bovenstaande zijn de middelen voor de invoering van nieuw beleid vrijgemaakt door een accentverschuiving binnen het Al-budget. Daarnaast zullen er in de autonome ontwikkeling voor de invoering van nieuw beleid additionele middelen beschikbaar komen. Deze additionele middelen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Beschrijving van de alternatieven

De ontwikkelde alternatieven hebben alle tot doel de voorbereidingsduur terug te brengen tot gemiddeld ca. 8 jaar en de uitvoeringsduur tot gemiddeld ca. 15 jaar. Bij een uitvoeringsduur van 15 jaar hoort, gegeven het huidige budget, een verplichtingenstand van ruim f 1,4 mld. De huidige verplichtingenstand bedraagt, rekening houdend met in de eerstkomende jaren nog te verwachten begrotingsbijstellingen, ca. f 1,8 mld. Om de ten doel gestelde uitvoeringsduur van 15 jaar te kunnen realiseren zal de verplichtingenstand derhalve met in totaal bijna f 400 mln moeten worden verlaagd. Dit is te realiseren door in totaal ca. 80.000 ha minder in uitvoering te nemen dan op basis van het huidige budget toelaatbaar is.

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten noodzaakt tot een evenredige vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten. Uitgaande van het door de CLC gehanteerde uitvalpercentage van 10%, betekent een vermindering van de in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha, dat de oppervlakte in voorbereiding te nemen met in totaal 88.000 ha moet worden verminderd.

Voorts is het noodzakelijk het voorbereidingsschema af te slanken tot een omvang die correspondeert met een gemiddelde voorbereidingsduur van 8 jaar. Ervan uitgaande dat jaarlijks 40.000 ha in voorbereiding wordt genomen, omvat het voorbereidingsschema bij een gemiddelde voorbereidingsduur van 8 jaar in totaal 320.000 ha. Het huidige voorbereidingsschema omvat ca. 360.000 en zal aldus met 40.000 ha moeten worden afgeslankt.

Het bovenstaande samenvattend noodzaakt een verlaging van de verplichtingenstand met bijna f 400 mln tot:

- vermindering van de in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha;
- vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 128.000 ha (uitgaande van een voorbereidingschema van 320.000 ha en een uitvalpercentage van 10%).

De vermindering van de in voorbereiding en in uitvoering te nemen oppervlakte is dermate omvangrijk dat het meerdere jaren vergt om deze tot stand te brengen. Er kunnen verschillende alternatieven worden onderscheiden, al naar gelang de periode waarin de vermindering wordt gerealiseerd. In het kader van dit heroverwegingsonderzoek zijn de volgende vier alternatieven nader uitgewerkt:

1. er worden geen projecten in uitvoering genomen totdat de totale vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte is gerealiseerd;
2. de totale vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte wordt gerealiseerd in vijf jaar;
3. de totale vermindering wordt gerealiseerd in tien jaar;
4. de totale vermindering wordt gerealiseerd in twintig jaar.

Voor alle alternatieven is er van uitgegaan dat de projecten, waarvan het voorontwerp-plan vóór 1 september 1991 wordt gepubliceerd, na de voor het doorlopen van de wettelijke procedure benodigde tijd in uitvoering genomen worden. Gelet op de in de streek gewekte verwachtingen en uit overwegingen van behoorlijk bestuur kan aanzienlijke vertraging van deze projecten problemen opleveren. Een ander uitgangspunt is, dat in de jaren waarin minder in voorbereiding danwel uitvoering kan worden genomen, de omvang van alle soorten projecten verhoudingsgewijs evenveel is verlaagd.

In het onderstaande worden de alternatieven kort beschreven.

Alternatief 1

- Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha
Gedurende twee jaar niets in uitvoering nemen en in het derde, daaropvolgende jaar 28.000 ha.
- Vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 128.000 ha
Gedurende drie jaar niets in voorbereiding nemen en in het vierde, daaropvolgende jaar 32.000 ha.

Alternatief 2

- Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha
Gedurende vijf jaar 20.000 ha in uitvoering nemen.
- Vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 128.000 ha
Gedurende vijf jaar 14.500 ha in voorbereiding nemen.

Alternatief 3

- Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha
Gedurende tien jaar 28.000 ha in uitvoering nemen.
- Vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 128.000 ha
Gedurende tien jaar 27.000 ha in voorbereiding nemen.

Alternatief 4

- Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha
Gedurende twintig jaar 32.000 ha in uitvoering nemen.
- Vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 128.000 ha
Gedurende twintig jaar 33.500 ha in voorbereiding nemen.

In de volgende paragraaf worden de effecten van deze alternatieven geanalyseerd en beschreven. Daarbij is gestreefd naar een zo helder mogelijke presentatie van de effecten. In verband hiermee is bij wijze van denkmodel gekozen voor een bepaald jaar van invoering van de te nemen maatregelen en is vervolgens nagegaan in welk jaar de effecten zich voordoen. Voor wat betreft de vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte is dit, met inachtneming van het hiervóór genoemde uitgangspunt, het jaar 1994. De vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte begint in het model in het jaar 1992.

5.4. Effecten van het tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen

Voor de periode 1990-2010 is nagegaan wat de effecten zijn van het tijdelijk minder in uitvoering nemen. De vier alternatieven zijn gezien in het licht van de drieledige doelstelling van het heroverwegingsonderzoek. De effecten worden beschreven tegen de achtergrond van de autonome ontwikkeling.

De effecten op de duur en de verplichtingenstand zijn bepaald aan de hand van een theoretisch planningsmodel voor de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten. Met dit model is het mogelijk een reëel beeld te geven van de ontwikkelingen in de jaren negentig. Het beeld voor de jaren 2000-2010 is meer gebaseerd op veronderstellingen en heeft dan ook een globaler karakter.

De autonome ontwikkeling

Verplichtingenstand

De verplichtingenstand zal zich na enige fluctuatie in de eerstkomende jaren stabiliseren op het huidige niveau van ca. f 1,8 mld.

Uitvoeringsduur

In de periode tot 1998 zal de uitvoeringsduur eerst geleidelijk dalen. Daarna volgt een stijging tot een duur van ca. 18 jaar. De daling is vooral het gevolg van de grote oppervlakte RAK's en RROG's, die in deze periode worden afgesloten. Door de onevenwichtige opbouw van het huidige uitvoeringsprogramma (relatief veel projecten bevinden zich in een vergevorderd stadium van uitvoering)

zijn de effecten van de bezuinigingen in de jaren tachtig nog slechts ten dele zichtbaar. De gevolgen van deze - cumulatieve - bezuinigingen komen in de jaren 2000-2010 tot uitdrukking in een relatief hoge uitvoeringsduur. Op de zeer lange termijn zal de uitvoeringsduur zich stabiliseren op ca. 17 jaar.

Vorbereidingsduur

De eerstkomende jaren loopt de voorbereidingsduur op tot ca. 13 jaar. Dit is vooral het gevolg van de huidige onevenwichtige opbouw van het voorbereidings-schema. Eind jaren negentig wordt een daling verwacht, met name als gevolg van het grote aantal RAK, RROG en HBD-projecten welke vanaf die periode in uitvoering worden genomen. Uiteindelijk zal de voorbereidingsduur zich stabiliseren op ca. 9 jaar.

Nieuw beleid

Door nieuwe projecten in voorbereiding en uitvoering te nemen kan nieuw beleid worden gerealiseerd. Er is in de autonome ontwikkeling jaarlijks ruimte om 40.000 ha in voorbereiding en 36.000 ha in uitvoering te nemen.

Beschrijving van de effecten van de alternatieven

Verplichtingenstand

Tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen dan op basis van het beschikbare budget toelaatbaar is, heeft direct tot gevolg dat de verplichtingenstand daalt. In alle alternatieven daalt de verplichtingenstand met f 400 mln naar het niveau van f 1,4 mld. De alternatieven verschillen echter duidelijk in het tempo waarin die daling tot stand komt. In alternatief 1 voltrekt de daling zich het snelst, reeds in 1996 wordt het gewenste niveau bereikt. In alternatief 2 en 3 wordt het evenwichtsniveau in respectievelijk 2000 en 2004 bereikt. In alternatief 4 zal de verplichtingenstand pas na 2010 het gewenste niveau bereiken.

Uitvoeringsduur

De daling van de verplichtingenstand heeft tot gevolg dat de uitvoeringsduur zal dalen. Er zijn immers minder projecten gelijktijdig in uitvoering, waardoor er per project meer financiële middelen beschikbaar komen. De werken kunnen daardoor sneller worden uitgevoerd. De daling van de uitvoeringsduur zal echter pas op langere termijn merkbaar zijn, omdat de projecten die momenteel in uitvoering zijn reeds eerder vertraging hebben opgelopen als gevolg van de bezuinigingen in de jaren tachtig. Een eenmaal opgelopen vertraging is niet meer in te halen. Pas wanneer het merendeel van de momenteel in uitvoering zijnde projecten is afgerond, zal de gemiddelde uitvoeringsduur merkbaar gaan dalen. Daar is minimaal zo'n 15 jaar voor nodig en een daling van de uitvoeringsduur is dan ook niet eerder te verwachten dan in 2005.

Hoe sneller de verplichtingenstand daalt, des te eerder zal de uitvoeringsduur na 2005 gaan dalen. In alternatief 1 wordt de daling van de uitvoeringsduur merkbaar tegen 2007. Bij alternatief 2 zet de daling in tegen 2010. Voor alternatief 3 zal de daling even na 2010 optreden. De ontwikkeling van de uitvoeringsduur bij alternatief 4 wijkt voor 2010 niet af van die bij de autonome ontwikkeling. Pas ver na 2010 zal de uitvoeringsduur bij dit alternatief gaan dalen.

Vorbereidingsduur

Tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen heeft direct tot gevolg dat de projecten welke momenteel in voorbereiding zijn enkele jaren moeten wachten alvorens in uitvoering genomen te kunnen worden. Als gevolg hiervan stijgt de gemiddelde voorbereidingsduur. Bij alternatief 1 zal de voorbereidingsduur het meest stijgen, namelijk tot ruim 15 jaar tegen het eind van de jaren negentig. Daarna zal de duur geleidelijk dalen totdat tegen 2005 het gewenste niveau van 8 jaar is bereikt. Voor alternatief 2 geldt mutatis mutandis hetzelfde. Bij de alternatieven 3 en 4 is de tijdelijke vermindering van in uitvoering te nemen projecten veel meer in de tijd gespreid. Bij deze alternatieven zal de voorbereidingsduur in de jaren negentig minder sterk stijgen dan bij alternatief 1, maar deze stijging zal ook na het jaar 2000 nog even voortduren. Bij alternatief 2 en 3 wordt de gewenste voorbereidingsduur van 8 jaar nog bereikt voor 2010. Bij alternatief 4 zal het gewenste niveau pas ver na 2010 worden bereikt.

Nieuw beleid

Tijdelijk minder projecten in uitvoering nemen betekent noodgedwongen ook tijdelijk minder projecten in voorbereiding nemen. In totaal kan er 128.000 ha minder op het voorbereidingsschema worden geplaatst en is er aldus minder ruimte om door middel van nieuwe projecten nieuw beleid in te voeren. In de absolute omvang van de inkrimping verschillen de alternatieven niet van elkaar en op de lange termijn is het effect per saldo dan ook voor alle alternatieven hetzelfde. Bij alternatief 1 en 2 is het effect hiervan echter al direct in de eerste helft van de jaren negentig in zijn volle omvang merkbaar. Er is nauwelijks ruimte meer om nieuwe projecten in voorbereiding te nemen. Nadere prioriteitstelling bij plaatsing op het voorbereidingschema is bij deze alternatieven in die jaren vrijwel onmogelijk. Bij alternatief 3 en 4 is door de spreiding over de jaren de ingreep op de korte termijn minder rigoreus, zij het dat het effect hiervan ook op middellange en langere termijn nog merkbaar is. De alternatieven 3 en 4 laten op de korte termijn meer ruimte voor een nadere prioriteitstelling bij plaatsing op het voorbereidingsschema.

In tabel 5 zijn de verschillende effecten van de alternatieven globaal weergegeven.

Beoordeling van de effecten

Een duidelijk pluspunt van de verschillende alternatieven is de gerealiseerde verlaging van de verplichtingenstand. Alternatief 1 en 2 zijn in dit verband van meer betekenis, omdat deze verlaging op korte termijn wordt gerealiseerd.

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten leidt voor alle alternatieven pas op lange termijn tot verlaging van de uitvoeringsduur. Alternatief 1 scoort iets gunstiger omdat reeds in 2005 een daling van de uitvoeringsduur mag worden verwacht. De overige alternatieven zullen pas tegen 2010, en alternatief 4 pas na 2010 leiden tot een significante daling van de uitvoeringsduur.

Alle alternatieven leiden op korte termijn tot een stijging van de voorbereidingsduur. Bij het ene alternatief is de stijging wat minder groot dan bij het andere, maar daar staat tegenover dat een minder grote stijging langer aanhoudt. Gezien de doelstelling van het heroverwegingsonderzoek moet dit als een negatief effect van de alternatieven worden beschouwd. Voor alternatief 1 en 2 geldt dit in het bijzonder, omdat hierbij op korte termijn een forse vertraging

Tabel 5. De effecten van de verschillende alternatieven over de periode 1991-2010.

alternatief	1	2	3	4
effecten				
Verplichtingenstand				
- gewenste niveau bereikt in jaar :	1996	2000	2004	na 2010
Uitvoeringsduur				
- daling in jaar:	2007	2010	na 2010	na 2010
Vorbereidingsduur				
- vertraging t.o.v. autonome ontwikkeling :	ca. 2	ca. 2	ca. 0,5	minder dan 0,5
- periode waarin vertraging optreedt :	eind jaren negentig	eind jaren negentig	rond 2000	rond 2000
- gewenste duur bereikt in jaar :	2005	2007	2010	na 2010
Nieuw beleid				
- periode waarin plaatsingsruimte beperkt is :	volledig in begin jaren negentig	volledig in begin jaren negentig	gespreid over jaren negentig	gespreid over gehele periode tot aan 2010

op zal treden. Dit zal vergaande gevolgen hebben voor het verloop van het bestuurlijk proces. Onder "bestuurlijke implicaties" wordt daar nader op ingegaan. Tegenover dit negatief effect staat dat in de alternatieven 1 en 2 de gewenste voorbereidingsduur sneller wordt bereikt dan in de beide andere alternatieven.

Een minpunt van de tijdelijke vermindering van de in voorbereiding en uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten, is de beperking van de ruimte om door middel van nieuwe projecten nieuw beleid te kunnen realiseren. Bij alternatief 1 en 2 zal dit zich op de korte termijn reeds in zijn volle omvang doen gevoelen. Deze beide alternatieven laten nauwelijks ruimte om bij plaatsing op het voorbereidingschema nadere prioriteiten te kunnen stellen in het licht van de doelstellingen van het nieuwe beleid. Dit juist in een tijd waarin vanuit verschillende beleidssectoren een beroep op landinrichting wordt gedaan. Niet alleen vanuit het sectorbeleid voor ondermeer landbouw, natuur en openluchtrecreatie, maar ook vanuit het facetbeleid wordt landinrichting gezien als een belangrijk uitvoeringsinstrument. De Vierde Nota Extra trekt een belangrijke wissel op de inzet van landinrichting met het oog op handhaving, aanpassing en vernieuwing van de ruimtelijke structuur. Ook in de Derde Nota waterhuishouding is aan landinrichting een belangrijke rol toegekend. Onder andere kan gewezen worden op het beleid inzake integraal waterbeheer en de mogelijkheden die landinrichting in dit kader biedt. Het is duidelijk dat een beperking van landinrichting volgens een der alternatieven weinig ruimte laat om het instrumentarium op deze terreinen van overheidsbeleid in te zetten.

Bestuurlijke implicaties

Een aspect dat in het voorgaande buiten beschouwing is gebleven zijn de bestuurlijke implicaties van de alternatieven. Landinrichting is een bestuurlijk proces, waarbij de besluitvorming plaatsvindt in samenspraak tussen rijk, provincie en betrokkenen uit de regio. Dit proces mondt uit in het al dan niet in uitvoering nemen van een project. Het spreekt voor zich dat een beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen projecten, consequenties heeft voor het verloop van het bestuurlijke proces. Voor een groot aantal projecten in voorbereiding zal het besluit tot uitvoering immers onvermijdelijk enige tijd op zich moeten laten wachten.

Het niet in uitvoering nemen van projecten, waar jaren voorbereiding aan zijn besteed, zal bij de provincies en in de betrokken regio's op ernstige weerstand stuiten en worden ervaren als inbreuk in het bestuurlijke proces. Het gevaar bestaat dat de motivatie van de landinrichtingscommissies afneemt. Vooral bij alternatief 1 zal dit het geval zijn, omdat het bestuurlijk proces van de voorbereiding hier ruim twee jaar volledig wordt stilgelegd. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat dit in feite indruist tegen de bedoeling van de Landinrichtingswet. De intentie van het plaatsen van een gebied op het voorbereidingsschema is immers, dat in het betrokken gebied landinrichting in voorbereiding wordt genomen en op een later moment, op grond van een afzonderlijk besluit, in uitvoering wordt genomen.

Bestuurlijke implicaties doen zich niet alleen voor rond de projecten in voorbereiding. De alternatieven hebben immers ook tot gevolg dat plaatsing van nieuwe projecten op het voorbereidingsschema tijdelijk wordt verminderd of, zoals bij alternatief 1, geheel wordt stopgezet. Dit moet niet alleen worden gezien in het licht van de toenemende behoefte aan landinrichting zoals gesignaleerd in de recente beleidsnota's, maar ook tegen de achtergrond van de aan drang die er is om gebieden op het voorbereidingsschema geplaatst te krijgen. Deze aan drang is de laatste jaren zeker niet verminderd, eerder toegenomen. Per 1 januari 1991 is voor 160.000 ha een verzoek tot landinrichting ingediend, voor 95.000 ha heeft de CLC intussen een positieve zienswijze uitgebracht. Gesteld kan worden dat het gedurende enige tijd niet in voorbereiding nemen van gebieden op bestuurlijke weerstand zal stuiten.

6. VERKENNING EN EVALUATIE VAN AANVULLENDE MAATREGELEN

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de maatregelen verkend die, in aanvulling op de maatregelen om de verplichtingenstand te verlagen, noodzakelijk zijn om de toename van de duur terug te dringen. Voorts zijn maatregelen verkend om de duur verder te verkorten dan de tijd die voor het doorlopen van de procedure momenteel nodig is (gemiddeld 9 jaar voorbereiding en gemiddeld 15 jaar uitvoering). Met het verlagen van de verplichtingenstand worden de budgettaire voorwaarden geschapen voor duurverkortung. Om deze verlaging in de praktijk te realiseren is het noodzakelijk de ontwikkeling van de verplichtingen op doeltreffende wijze te kunnen reguleren. In paragraaf 6.2 zijn de mogelijkheden voor dergelijke regulering uitgewerkt. In paragraaf 6.3 wordt vervolgens ingegaan op het versterken van het profijtbeginsel door het afschaffen van de landinrichtingsrente.

De duur van de voorbereiding en uitvoering is echter niet alleen een budgettaire kwestie. Immers in de probleemanalyse (hoofdstuk 4) is geconstateerd dat, zowel gedurende de voorbereiding als de uitvoering, de voortgang mede afhankelijk is van de planprocedures op andere beleidsterreinen, die het landinrichtingsproces doorkruisen. De mogelijkheden om op dit terrein maatregelen te treffen worden in paragraaf 6.4 besproken. Om tot verdergaande duurverkortung te komen zijn de mogelijkheden bezien om de landinrichtingsprocedure aan te passen met het oog op duurverkortung (paragraaf 6.5). Vervolgens wordt ingegaan op een voorstel om de projecten die reeds op het voorbereidingsschema staan door te lichten tegen de achtergrond van het nieuwe beleid (paragraaf 6.6). Ten slotte wordt ingegaan op een voorstel tot decentralisatie van taken en bevoegdheden op het gebied van landinrichting (paragraaf 6.7).

6.2. Reguleren van de verplichtingenstand

Verlaging van de verplichtingenstand vereist dat de ontwikkeling van de verplichtingenstand op doeltreffende wijze kan worden gereguleerd. Volgens het huidige systeem wordt er jaarlijks gemiddeld 36.000 ha aan nieuwe projecten in uitvoering genomen. Het betreft budgettaire hectaren met een gemiddeld rijksaandeel-LD (rijksbijdrage + voorfinanciering) van f 4.750,-. De omvang van de verplichtingen, die jaarlijks worden aangegaan door nieuwe projecten in uitvoering te nemen, correspondeert daarmee met het jaarlijks voor landinrichting beschikbare budget. Met extra aanspraken op dit budget door begrotingsbijstellingen, onder meer als gevolg van planaanpassingen en autonome kostenstijging, wordt echter in dit systeem onvoldoende rekening gehouden. Deze additionele kosten, waarin in eerdere verplichtingenramingen niet voorzien was, leiden tot stijging van de verplichtingenstand.

Om de in hoofdstuk 5 beschreven daling van de verplichtingenstand te kunnen realiseren, dienen ook de additionele verplichtingen als gevolg van begrotingsbijstellingen, in het systeem te worden betrokken. Dit is mogelijk door deze additionele verplichtingen in mindering te brengen op de beschikbare ruimte om jaarlijks projecten in uitvoering te nemen.

Kenmerken

Het belangrijkste kenmerk van een dergelijk alternatief systeem is reeds

genoemd: extra aanspraken als gevolg van begrotingsbijstellingen worden ver-
taald in budgettaire hectaren, die direct (in hetzelfde jaar of gespreid over
enkele jaren) in mindering komen op de jaarlijks in uitvoering te nemen opper-
vlakke aan projecten. De omvang van de jaarlijks in uitvoering te nemen opper-
vlakke wordt hierdoor, behalve van de hoogte van het budget, geheel afhankelijk
van de voortgang van de uitvoering, wat ook doorwerkt naar de jaarlijks in
voorbereiding te nemen oppervlakke. Vanuit het oogpunt van budgetbewaking ligt
dit ook voor de hand, bestuurlijk gezien en ook uit oogpunt van planning is er
soms wat meer ruimte c.q. soepelheid gewenst dan boekhoudkundig toelaatbaar.
Met name speelt dit in de voorbereidingsfase. Een belangrijk probleem vormt de
autonome stijging van loon- en prijspeil. Zonder volledige compensatie van deze
autonome kostenstijging, neemt de ruimte om nieuwe gebieden in uitvoering te
nemen af. Hierbij speelt ook de verhouding van de verplichtingenstand ten op-
zichte van het jaarlijks budget een rol.

Uitgaande van de directe koppeling tussen uitvoeringsprogramma en budget bete-
kent een gelijkblijvende verhouding tussen beide grootheden, dat structurele
bezuinigingen in beginsel direct tot uitdrukking komen in een vermindering van
het uitvoeringsprogramma. Omgekeerd betekent een structurele verhoging van het
budget, dat meer in uitvoering genomen kan worden.

Toepassing

De vraag is nu hoe het systeem in de praktijk kan worden toegepast. Hierbij
moet als uitgangspunt worden genomen dat het budget toereikend is om de in uit-
voering zijnde landinrichtingsprojecten binnen een zekere termijn te voltooien.
Dit uitgangspunt komt tot uitdrukking in een bepaalde verhouding tussen de
omvang van het jaarlijkse budget en de hoogte van de verplichtingenstand. Deze
verhouding is mede bepalend voor de lengte van de uitvoeringsduur van de pro-
jecten. Van belang voor de gemiddelde uitvoeringsduur is voorts het door de CLC
gevoerde beleid, waarbij projecten die al ver in procedure zijn (stadium van de
toedeling), kleine goedkope gebieden en RROG-gebieden, bij voorrang krediet
krijgen toegewezen. De directe koppeling tussen budget en uitvoeringsprogramma
komt er op neer, dat - bij een gelijkblijvend budget - de verplichtingenstand
c.q. de verhouding tussen budget en verplichtingenstand wordt gefixeerd.
Immers, de koppeling houdt in dat niet meer in uitvoering wordt genomen (inclu-
sief planwijzigingen c.s.) dan overeenstemt met het voor dat jaar beschikbare
budget. Hierdoor blijft de verplichtingenstand op gelijk niveau. Het is van
belang het verhoudingsgetal zodanig te kiezen dat het correspondeert met de
gemiddelde uitvoeringsduur van 15 jaar: de gemiddelde duur benodigd voor het
doorlopen van de procedure. Verder is het van belang dat de verplichtingenstand
uniform te berekenen is.

Het beleidsmatig hanteren van het verhoudingsgetal leidt ertoe dat bij een
structurele verhoging van het budget de verplichtingenstand mag stijgen en bij
een structurele verlaging van het budget moet dalen. Het ligt voor de hand
enige marge in te bouwen, bijvoorbeeld door een bepaalde spreiding rond het
afgesproken getal te accepteren of door het getal te berekenen als gemiddelde
over 4 of 5 jaar. Dit laatste heeft de voorkeur, omdat op die manier al te
grote schommelingen in de van jaar op jaar te plaatsen oppervlakke op het voor-
bereidingschema worden voorkomen, terwijl toch van een vast getal wordt uitge-
gaan. Spreiding is ook van belang met het oog op de planning van de behandeling
van de projecten door de CLC.

6.3. Afschaffen van de landinrichtingsrente

Het profijtbeginsel kan worden versterkt door het afschaffen van de landinrichtingsrente. In het kader van de Tussenbalans van het kabinet is de intentie uitgesproken het voorgefinancierde bedrag niet meer te laten afbetalen via de landinrichtingsrente maar contant na het vaststellen van de lijst der geldelijke regelingen. Het bedrag van de voorfinanciering bedraagt thans f 60 mln en zal in de toekomst afnemen tot ca. f 30 mln als gevolg van een verschuiving in de investeringen van landbouwbelang naar natuurbelang. Het voorgefinancierde bedrag wordt momenteel via de landinrichtingsrente terugbetaald in 26 jaarlijkse termijnen van 6% (annuïteit, met een rentevoet van $3 \frac{5}{8}\%$).

Op middellange termijn leidt de maatregel tot een verhoging van de ontvangsten op de LNV-begroting tot een maximum van ca. f 30 mln na 18 jaar. Op de lange termijn is evenwel sprake van een daling van de ontvangsten, omdat de te ontvangen landinrichtingsrente geleidelijk vervalt. Het totale effect treedt op na 44 jaar; de ontvangsten zijn dan ca. f 17 mln lager dan in de autonome ontwikkeling.

Voor het afschaffen van de landinrichtingsrente is wijziging van de Landinrichtingswet nodig. Voorts moet worden benadrukt dat deze ingreep in verband met een toename van de lastendruk een nadelige invloed zal hebben op de noodzakelijke medewerking van de grondeigenaren voor landinrichting. Een aantal uitvoeringsaspecten zal daarom nog nader moeten worden onderzocht.

6.4. Doorkruising van de landinrichtingsprocedure door procedures op andere beleidsterreinen

In paragraaf 4.2. van de probleemanalyse is geconstateerd dat de landinrichtingsprocedure nogal eens wordt doorkruist door planprocedures op andere beleidsterreinen (zie ook bijlage 2). Deze doorkruising kan in bepaalde gevallen de voortgang van een landinrichtingsproject vertragen.

De herziening van een beleidsplan op rijksniveau is hiervan een voorbeeld. De vertraging die hierdoor op kan treden is veelal het gevolg van onvoldoende duidelijkheid over de gewenste doorwerking van het (herziene) rijksbeleid in het provinciaal beleid. Bij wijzigingen van het beleid op rijksniveau is het zaak duidelijk aan te geven hoe de doorwerking richting provinciaal beleid en lopende landinrichtingsprojecten gestalte dient te krijgen.

Het provinciaal beleid geeft zelf in een aantal gevallen ook onvoldoende richting aan landinrichtingsprojecten. Om vertraging zoveel mogelijk te voorkomen is het wenselijk dat bij plaatsing op het voorbereidingschema duidelijkheid wordt geboden inzake provinciaal ruimtelijk, water- en milieubeleid. Hiermee wordt ondermeer voorkomen dat de landinrichtingscommissie voor besluiten komt te staan die feitelijk niet tot haar competentie behoren.

Om reeds voorafgaand aan de planvoorbereiding de gewenste duidelijkheid te verkrijgen, zouden hieraan bij de plaatsing op het voorbereidingschema voorwaarden kunnen worden verbonden. De werkgroep acht het zinvol deze het kader van de werkzaamheden voor de Beleidsnota Landinrichting nader te bestuderen.

6.5. Aanpassing van de landinrichtingsprocedure

Met het oog op verkorting van de duur en vergroting van de flexibiliteit van landinrichtingsprojecten heeft de werkgroep systematisch verkend welke mogelijkheden er zijn tot aanpassing van de procedures, al dan niet door aanpassing van de regelgeving. Het resultaat hiervan is opgenomen in bijlage 3. Op deze plaats wordt volstaan met een samenvatting van de bevindingen.

Voor een aantal procedure-onderdelen zijn voorstellen gedaan met het oog op duurverkorting c.q. vergroting van de flexibiliteit. Deze voorstellen zijn beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- duurverkorting
- vergroting van de flexibiliteit
- rechtsbescherming
- doelmatigheid c.q. efficiënte inzet van mensen en middelen.

Een samenvattend overzicht van de conclusies is opgenomen in tabel 6. Daarin is expliciet vermeld welke aanpassingen wetswijziging vereisen. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat door aanpassing van de Li-wet slechts beperkte winst kan worden geboekt ten aanzien van duurverkorting en vergroting van flexibiliteit. Enkele specifieke punten zijn verder:

- Het bekorten van de termijn waarbinnen een zienswijze moet worden opgesteld kan een winst van ca. 6 maanden opleveren, doch dit procedure-onderdeel behoort tot de initiatief-fase; de voorbereidingsduur van een project wordt daardoor niet beïnvloed;
- Het bekorten van de duur van landinrichting door betere planning en coördinatie van het opstellen van de deeladviezen is niet eenvoudig aan te geven. Veelal wordt de voortgang van het project bepaald door het laatste deeladvies. Als orde van grootte kan ca. vier maanden worden aangehouden;
- Met behulp van een methode van systematische planontwikkeling kan het planontwikkelingsproces worden verduidelijkt en daardoor versneld. De mate waarin de duur van landinrichting hierdoor kan worden bekort is afhankelijk van de complexiteit van de inrichtingsproblematiek en kan daardoor moeilijk worden aangegeven;
- Termijnstelling aan de bezwarenbehandeling door GS kan in een beperkt aantal gevallen enkele maanden winst opleveren. Als orde van grootte kan een maand of twee worden aangehouden;
- Voor het sanctioneren van overschrijding van de termijn die is gesteld aan het nemen van een toewijzingsbesluit door GS kan eveneens twee maanden worden aangehouden.

De totale tijdswinst in de voorbereidings- en uitvoeringsfase van de voorgestelde aanpassingen in de procedure wordt geraamd op 8 maanden + p.m. Om het overgrote deel van deze tijdswinst te kunnen realiseren is wijziging van de Landinrichtingswet vereist. De werkgroep is van mening dat deze voorstellen onvoldoende gewicht hebben om daarvoor een afzonderlijke wetswijzigingsprocedure te starten. Het ligt meer voor de hand deze voorstellen mee te nemen bij een wijziging uit andere hoofde van de Landinrichtingswet. De werkgroep is voorts van mening dat het, in plaats van het aanpassen van de procedure van planwijziging, gewenst is dat er een ruimer gebruik gaat worden gemaakt van de in de wet gegeven procedure van planuitwerking. Laatstgenoemde procedure heeft het voordeel dat met een grotere slagvaardigheid kan worden gewerkt.

Tabel 6. Samenvattend overzicht van de mogelijkheden tot aanpassing van de landinrichtingsprocedure.

	d	f	r	d	c	t
Voorstellen tot mogelijke aanpassing procedures	u u r	l e x i b.	e c h t b.	o e l m.	o n c l.	i j d w.
<u>Initiatief-fase:</u>						
schrappen zienswijze	0	0	0	-	niet doen	
termijn opstellen ziensw. korter	+	0	0	0	doen	6 m.
.....						
<u>Vorbereidingsfase:</u>						
schrappen vb. schema	0	0	0	-	niet doen	
schrappen voordracht CLC	0	0	0	-	niet doen	
provinciale vb. schema's	-	0	0	-	niet doen	
LC schrappen	0	0	0/-	0	niet doen	
deeladviezen schrappen *)	0	0	0	0	niet doen	
betere planning/coörd. deeladv. *)	+	0	0	+	doen	4 m.
schetsontwerp schrappen *)	0	0	0	0	niet doen	
systematischer planontw. meth. *)	+	0	0	+	doen	p.m.
inspraak voorontwerp schrappen	+	0	-	0	niet doen	
inspraaktermijn bekorten	+	0	0	0	niet doen	
vaststelling ontwerp CLC schrappen	+	-	0	0	niet doen	
bezwarenbeh. GS schrappen	+	0	-	0/+	niet doen	
termijn aan bezwarenbeh. GS	0/+	0	0	0	doen	2 m.
Kroonberoep tegen plan schrappen	0	0	-	0	niet doen	
gefaseerde voorbereiding schrappen	+	0	0	+	niet doen	
gefaseerde voorb. voorkomen *)	+	0	0	+	doen	p.m.
.....						
<u>Uitvoeringsfase:</u>						
termijn voor uitvoering werken	0	-	0	0	niet doen	
vastleggen van rechten	geen mogelijkheden					
begrenzingenplan schrappen	0	-	0	-	niet doen	
sanctie aan termijn toew. besluit	+	0	0	0	doen	2 m.
plan van toedeling	geen mogelijkheden					
lijst geldelijke regelingen	geen mogelijkheden					
plan tijdelijk gebruik schrappen	0	-	0	0	niet doen	
aanpassing proc. planwijziging	+	+	-	+	niet doen	
*) geen wetswijziging nodig						
Totale bekorting vanaf plaatsing op voorbereidings- schema						8 m. + p.m.

6.6. Doorlichting van projecten die reeds op het voorbereidingsschema staan

De in paragraaf 5.3 besproken beleidsalternatieven hebben tot doel het niveau van de verplichtingenstand te verlagen door minder projecten in uitvoering te nemen. In elk van de alternatieven wordt, gezien de nauwe samenhang tussen voorbereidingsschema en uitvoeringsprogramma, tevens de oppervlakte die jaarlijks in voorbereiding wordt genomen, in meer of mindere mate beperkt. Daarnaast bestaat naar het oordeel van de vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken in de werkgroep de mogelijkheid in te grijpen in de projecten die reeds op het voorbereidingsschema staan. Zij menen dat het gaat om projecten die in het verleden tegen een duidelijk andere beleidsachtergrond op het voorbereidingsschema zijn geplaatst (met positief advies van de CLC). Tegen de achtergrond van het nieuwe beleid achten zij het gewenst voor deze projecten opnieuw tot een nadere afweging te komen.

Bedoelde leden van de werkgroep stellen voor eenmalig een commissie door het kabinet te laten instellen, die zou moeten rapporteren over het geheel of gedeeltelijk afvoeren c.q. wijzigen van de onderhavige projecten. Bij dit onderzoek moet worden uitgegaan van een prioriteitenstelling van de projecten op basis van een door het kabinet te geven taakstelling. Met name kan worden gekeken naar de mate van dringendheid van uitvoering van de projecten, waarbij de hoogte van het investeringsniveau en het rijksaandeel ten opzichte van andere projecten een rol kan spelen. Daarnaast kan ondermeer worden getoetst aan de mate van prioriteit in verband met het nieuwe beleid (zoals verwoord in NBP, SNL, VINEX en de Derde Nota Waterhuishouding). Hierbij moet zowel aandacht worden gegeven aan de projecten als geheel als aan de bestanddelen van ieder project afzonderlijk (ontsluiting, peilverlaging, boerderijverplaatsing e.d.). Het rapport wordt na advies van de CLC door de minister van LNV aangeboden aan het kabinet. Voordelen van het onderzoek zijn volgens genoemde vertegenwoordigers:

- het afvoeren c.q. wijzigen van projecten kan, mede als aanvulling op de in hoofdstuk 5 beschreven beleidsalternatieven, leiden tot een noodzakelijke vermindering van druk op de verplichtingen;
- het nieuwe beleid kan in één keer goed afgewogen worden ingebracht in de reeds op het voorbereidingsschema staande projecten.

De vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken acht het goed denkbaar dat de prioriteit van projecten op het voorbereidingsschema nader wordt bezien. Hij betwijfelt of een landelijke externe commissie de beste weg is. Als variant denkt hij aan een beoordeling per regio of landsdeel (mogelijk als proef te starten bij één regio).

Het voorstel wordt niet gesteund door de overige leden van de werkgroep. Zij zijn van mening dat bij de plaatsing van projecten op het Voorbereidingsschema Landinrichting een zware procedure wordt gevolgd. Deze procedure houdt onder andere in dat de door de provinciale besturen ingediende voorstellen beoordeeld worden in het licht van het vigerende beleid. Voorts worden de voorstellen getoetst aan de hand van urgentiecriteria. De gebieden die thans op het voorbereidingsschema staan vermeld zijn in overeenstemming met het beleid van het vigerende Structuurschema Landinrichting.

Van belang zijn verder de mogelijkheden om nieuw beleid in te voeren in de projecten in voorbereiding en uitvoering. In paragraaf 4.3 van dit rapport is hierop uitvoerig ingegaan. Ten aanzien van de voorbereiding is daarbij opge-

merkt, dat een landinrichtingsplan wordt voorbereid tegen de achtergrond van het vigerende overheidsbeleid. Zowel het bestaande als het tijdens de voorbereiding van kracht geworden nieuwe beleid zijn volledig uitgangspunt voor de planvorming. Tot aan de fase van het voorontwerp-plan kan het nieuwe beleid zonder meer worden doorgevoerd. Bij de vaststelling van het voorontwerp, het ontwerp-plan en het definitieve plan worden de voorgenomen maatregelen getoetst tegen de achtergrond van het nieuwe beleid. Voorts zijn de projecten waarvan het voorontwerp intussen gereed is, onderwerp van het onderzoek dat de CLC op verzoek van de staatssecretaris van LNV uitvoert naar de vorderingen die worden gemaakt met de doorwerking van nieuw beleid in lopende projecten.

Bovenstaande gang van zaken vormt naar het oordeel van bedoelde leden van de werkgroep een afdoende waarborg dat geen plannen worden voorbereid c.q. in uitvoering genomen die niet of onvoldoende beantwoorden aan het nieuwe beleid. Het voorgestelde onderzoek is naar het oordeel van deze leden in feite overbodig. Hierbij dient voorts in aanmerking te worden genomen dat het onderzoek geruime tijd in beslag zal nemen. Gedurende deze periode zal onvermijdelijk de voorbereiding van de desbetreffende projecten stagneren.

6.7. Decentralisatie van taken en bevoegdheden

De vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in de werkgroep is van mening, dat decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van landinrichting van het Rijk naar de provincies een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de drieledige doelstelling van de heroverweging. Decentralisatie houdt volgens BiZa in, dat de taken en bevoegdheden van de minister van LNV, van de CLC en van de LD bijna geheel worden overgedragen aan het provinciaal bestuur. Het zwaartepunt van de coördinatie met betrekking tot landinrichting komt dan te liggen bij de provincie; op de terreinen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding is dit reeds het geval. Dit heeft onder andere tot gevolg, aldus genoemde vertegenwoordiger, dat, waar Rijk en provincie in de huidige situatie deels vergelijkbare taken en bevoegdheden hebben, dubbele besluitvorming wordt teruggebracht tot een enkelvoudige. De complexiteit van de bestuurlijke organisatie neemt hierdoor af, hetgeen de besluitvorming over landinrichting kan bespoedigen. Decentralisatie kan ook bijdragen aan het vergroten van maatwerk en variatie in de plannen, wat van belang is, omdat de betekenis van landinrichting steeds meer verschuift naar ruimtelijke inrichting en natuur- en landschapsbeheer. Door maatwerk en variatie kunnen faseringen in de landinrichtingsprocedure worden aangebracht, hetgeen een gunstig effect zal hebben op de voorbereidings- en uitvoeringsduur van de projecten. Genoemde vertegenwoordiger heeft voorgesteld een en ander nader uit te werken in een afzonderlijk beleidsalternatief, waarbij hij tevens heeft aangetekend dat dit voorstel naar zijn oordeel past in het streven naar een doelmatige overheidsorganisatie (grote efficiency).

De leden van de werkgroep namens het Ministerie van Financiën kunnen zich voorstellen dat bovenstaande voordelen van decentralisatie zich voordoen. Dit moet naar hun mening nader worden onderzocht in het kader van de decentralisatie-impuls van de Tussenbalans.

De overige leden van de werkgroep zijn van mening, dat decentralisatie op de voorgestelde wijze zeer ingrijpend is en een zorgvuldige analyse van alle in het geding zijnde aspecten vereist. Op voorhand kan niet worden aangegeven of,

en zo ja, in hoeverre decentralisatie zal kunnen bijdragen aan het bereiken van de drieledige doelstelling van de heroverweging. Bedoelde leden wijzen er in dit verband op, dat het huidige landinrichtingsproces gebaseerd is op een effectieve afstemming van de bij landinrichting betrokken beleidsvelden. Ook gaat het daarbij om een afstemming van de belangen van verschillende bestuursorganen: Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. De suggestie dat de bestuurlijke complexiteit van landinrichting kan worden verminderd door landinrichting volledig in handen van de provincie te leggen, is niet onderbouwd. Voorts kent het instrumentarium een grote verscheidenheid. De instrumenten zijn afgestemd op de specifieke inrichtingsproblemen in een bepaald gebied, waardoor maatwerk wordt geleverd. Ten slotte menen bedoelde leden dat er, gelet op de organisatie van de besluitvormingsprocedure ingevolge de Landinrichtingswet, thans geen sprake is van dubbele besluitvorming.

Alle leden van de werkgroep zijn van mening dat de komende evaluatie van de Landinrichtingswet een geschikt kader is voor nader onderzoek op het gebied van decentralisatie.

7. SAMENVATTING

Taakomschrijving

De met de heroverweging belaste werkgroep heeft tot taak een evaluatiestudie uit te voeren naar de voorbereidings- en uitvoeringsduur van landinrichtingsprojecten in samenhang met de doelmatigheid en effectiviteit van de ingezette overheidsmiddelen. In het licht van de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan moeten de mogelijkheden van een andere wijze van inzet van het instrumentarium worden bezien. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan ondermeer de volgende opties: meer eenvoudige, snel uit te voeren projecten of meer op één specifiek probleem in de landbouw of natuur toegesneden projecten (Miljoenennota 1990, pp. 311-312).

De werkgroep heeft de mogelijkheden verkend om de duur van landinrichtingsprojecten te verkorten. In samenhang daarmee heeft de werkgroep aandacht besteed aan het vraagstuk van de begrotingstechnische inflexibiliteit en aan het verrijken van de mogelijkheden nieuw beleid te realiseren door middel van landinrichting. Bij haar onderzoek is de werkgroep uitgegaan van een op langere termijn gelijkblijvend budget voor landinrichting. Besparingsvarianten op kasbasis maken derhalve geen onderdeel uit van de onderzochte beleidsalternatieven.

Landinrichting, doel en middelen

Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van het gebied, zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven (artikel 4 van de Landinrichtingswet).

Landinrichting wordt gekenmerkt door een projectmatige aanpak. De planvorming op projectniveau is een bestuurlijk proces, waarbij de besluitvorming plaatsvindt in samenspraak tussen Rijk, provincie en betrokkenen uit de regio. De besluitvormingsprocedure is vastgelegd in de Landinrichtingswet.

Momenteel wordt jaarlijks gemiddeld 36.000 ha aan landinrichtingsprojecten in uitvoering genomen en gemiddeld 40.000 ha in voorbereiding. In totaal is momenteel ca. 390.000 ha in voorbereiding en ca. 640.000 ha in uitvoering.

Het Rijk draagt bij in de kosten van de uitvoering van landinrichtingsprojecten door het toekennen van subsidies. Op de begroting 1991 is f 184,4 mln beschikbaar gesteld voor de uitvoering van integrale landinrichtingsprojecten (rijksaandeel-LD). Voor de projecten in uitvoering heeft het Rijk zich verplicht financiële middelen beschikbaar te stellen. Per 1 januari 1991 heeft het Rijk ca. f 1.790 mln aan verplichtingen uitstaan.

De ons omringende landen België, Duitsland en Frankrijk beschikken over een met landinrichting vergelijkbaar inrichtingsinstrumentarium. In alle drie de landen gaat het om een projectgewijze aanpak van inrichtingsproblemen, waarbij de nationale overheid bijdraagt in een deel van de kosten. De Duitse situatie laat zich het best vergelijken met de Nederlandse; ook daar is sprake van een integrale/multifunctionele landinrichting. In België en Frankrijk daarentegen is van integrale inrichting (nog) geen sprake.

Probleemanalyse

Thans bedraagt de gemiddelde voorbereidingsduur van landinrichtingsprojecten 10 à 11 jaar en de gemiddelde uitvoeringsduur 17 à 18 jaar. Daarmee is de duur van een landinrichtingsproject momenteel langer dan voor het doorlopen van de landinrichtingsprocedures noodzakelijk is. De tijd die nodig is voor het doorlopen van de in de Landinrichtingswet gegeven procedures bedraagt voor integrale landinrichtingsprojecten gemiddeld 9 jaar voor de voorbereiding en gemiddeld 15 jaar voor de uitvoering.

De toename van de duur van landinrichtingsprojecten is in belangrijke mate veroorzaakt door verstoring van het evenwicht tussen het jaarlijks beschikbaar budget en de verplichtingenstand. De verstoring van het evenwicht is het gevolg van de verlaging van het voor landinrichting beschikbare budget in het afgelopen decennium, in combinatie met het ontbreken van de mogelijkheid om reeds aangegane verplichtingen substantieel te verminderen. De verlaging van het budget is niet gepaard gegaan met een evenredige vermindering van de verplichtingenstand. Met name in de uitvoering heeft dit geleid tot vertraging. Wat betreft de voorbereidingsduur kan worden gewezen op de toegenomen complexiteit van de inrichtingsproblematiek en de daarbij betrokken belangen. Bovendien is er thans geen sprake van een evenwichtige opbouw van het voorbereidingsschema in de tijd, waardoor de voorbereiding van ruilverkavelingen en herinrichtingen is vertraagd. Vertraging kan ook het gevolg zijn, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering, van een doorkruising van de landinrichtingsprocedure met procedures op andere beleidsterreinen. Voorbeelden van dergelijke planprocedures zijn een herziening van een beleidsplan op rijksniveau of van een streekplan.

De lange duur heeft in de eerste plaats ertoe geleid dat er veel tijd nodig is om nieuw beleid met behulp van landinrichting te effectueren (beleidsmatige inflexibiliteit). Nieuw beleid uitvoeren door middel van landinrichting gebeurt enerzijds door jaarlijks nieuwe projecten in voorbereiding te nemen. Anderzijds is het realiseren van nieuw beleid mogelijk door het in te passen in projecten die reeds in voorbereiding danwel uitvoering zijn. In de voorbereidingsfase, tot aan de fase van publikatie van het voorontwerp-plan, kan nieuw beleid zonder meer worden doorgevoerd. Ook in de fase daarna en in de fase waarin de werken worden uitgevoerd, zijn er - in overleg met de betrokken partijen - goede mogelijkheden voor de effectuering van nieuw beleid.

De lange duur heeft in de tweede plaats tot een hoge verplichtingenstand geleid. Door deze hoge verplichtingenstand, in combinatie met het ontbreken van de mogelijkheid terug te komen op reeds aangegane financiële verplichtingen, is er sprake van begrotingstechnische inflexibiliteit.

Beleidsalternatieven

In het kader van de heroverweging zijn de mogelijkheden bezien om het evenwicht tussen verplichtingenstand en budget te herstellen, zodat op termijn de duur niet langer is dan de voor het doorlopen van de landinrichtingsprocedures benodigde tijd. Uitgaande van een op langere termijn gelijkblijvend budget, kan een dergelijk evenwicht alleen worden bereikt door verlaging van de verplichtingenstand.

De verplichtingenstand kan worden verlaagd door tijdelijk minder verplichtingen aan te gaan dan jaarlijks op basis van het beschikbare budget kunnen worden ingelost. Hiertoe staan in beginsel twee wegen open:

1. verlaging van het rijksaandeel per hectare;
2. vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten.

Verlaging van het rijksaandeel per hectare

Om het rijksaandeel per hectare te verlagen heeft de werkgroep de mogelijkheden gezien om de vigerende subsidie- en financieringsregelingen voor integrale landinrichtingsprojecten te wijzigen, met het doel geld vrij te maken om de verplichtingenstand te verlagen. Daarbij zijn de volgende aspecten onderscheiden:

- verlaging van het investeringsniveau per hectare;
- verlaging van het rijksaandeel in de investeringen;
- het laten vervallen van planonderdelen.

De werkgroep komt tot de conclusie, dat een beperkte verlaging van het rijksaandeel per hectare mogelijk is door het verlagen van de subsidies voor wegen van algemeen c.q. overwegend agrarisch belang naar 60%. Het budgettaire effect van deze maatregel is gering en wordt bovendien pas op langere termijn maximaal bereikt. Om die reden meent de werkgroep dat langs deze weg slechts in beperkte mate een oplossing gevonden kan worden voor de drieledige doelstelling van de heroverweging. Een andere mogelijkheid is, indien tot effectuering van bovenstaande maatregelen wordt besloten, de vrijkomende middelen via herschikking binnen het landinrichtingsbudget aan te wenden voor nieuw beleid, met name op het gebied van het milieu. Langs deze weg kan een versterking van het multifunctionele karakter van landinrichting worden bereikt.

Tijdelijk minder in uitvoering nemen

Door tijdelijk minder projecten in uitvoering te nemen dan op basis van het jaarlijks beschikbare landinrichtingsbudget toelaatbaar is, kan de verplichtingenstand worden verlaagd. De werkgroep heeft verschillende alternatieven ontwikkeld en op hun consequenties gezien. De verwachte ontwikkeling van het beleid zonder deze heroverweging is daarbij als referentiekader gehanteerd.

Gegeven het huidige landinrichtingsbudget dient voor het verkrijgen van evenwicht de verplichtingenstand met bijna f 400 mln te worden verlaagd. Dit betekent:

- vermindering van de in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 80.000 ha;
- vermindering van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte aan projecten met in totaal 128.000 ha (terugbrengen omvang voorbereidings-schema naar 320.000 ha).

De vermindering van de in voorbereiding en uitvoering te nemen oppervlakte is dermate omvangrijk dat het meerdere jaren vergt om deze tot stand te brengen. De werkgroep heeft vier alternatieven onderscheiden, al naar gelang de periode waarin de vermindering wordt gerealiseerd. Dit zijn:

Alternatief 1

Gedurende twee jaar niets in uitvoering nemen en in het derde, daaropvolgende jaar 28.000 ha; gedurende drie jaar niets in voorbereiding nemen en in het vierde daaropvolgende jaar 32.000 ha.

Alternatief 2

Gedurende vijf jaar 20.000 ha in uitvoering en 14.500 ha in voorbereiding nemen.

Alternatief 3

Gedurende tien jaar 28.000 ha in uitvoering en 27.000 ha in voorbereiding nemen.

Alternatief 4

Gedurende twintig jaar 32.000 ha in uitvoering en 33.500 ha in voorbereiding nemen.

Bij de analyse van de effecten van deze alternatieven is de werkgroep ervan uitgegaan dat de projecten, waarvan het voorontwerp-plan vóór 1 september 1991 wordt gepubliceerd, na de voor het doorlopen van de wettelijke procedure benodigde tijd in uitvoering genomen worden. Een ander uitgangspunt is, dat in de jaren waarin minder in uitvoering danwel voorbereiding kan worden genomen, de omvang van alle soorten projecten verhoudingsgewijs evenveel lager is. Voor de analyse van de effecten is met inachtneming van deze uitgangspunten bij wijze van denkmodel gekozen voor een bepaald jaar van invoering van de te nemen maatregelen en is vervolgens nagegaan in welk jaar de effecten zich voordoen.

Een duidelijk pluspunt van de verschillende alternatieven is de gerealiseerde verlaging van de verplichtingenstand. Alternatief 1 en 2 zijn in dit verband van meer betekenis, omdat deze verlaging op korte termijn wordt gerealiseerd.

Vermindering van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten leidt voor alle alternatieven pas op lange termijn tot verlaging van de uitvoeringsduur. Alternatief 1 scoort iets gunstiger omdat reeds in 2005 een daling van de uitvoeringsduur mag worden verwacht. De overige alternatieven zullen pas tegen 2010, en alternatief 4 pas na 2010 leiden tot een significante daling van de uitvoeringsduur.

Alle alternatieven leiden op korte termijn tot een stijging van de voorbereidingsduur (wachtkamer-effect). Bij het ene alternatief is de stijging wat minder groot dan bij het andere, maar daar staat tegenover dat een minder grote stijging langer aanhoudt. Gezien de doelstelling van het heroverwegingsonderzoek moet dit als een negatief effect van de alternatieven worden beschouwd. Voor alternatief 1 en 2 geldt dit in het bijzonder, omdat hierbij op korte termijn een forse vertraging op zal treden. Dit zal vergaande gevolgen hebben voor het verloop van het bestuurlijk proces. In de alternatieven 1 en 2 zet de daling van de voorbereidingsduur sneller in dan in de beide andere alternatieven.

Een minpunt van de tijdelijke vermindering van de in voorbereiding en uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten, is de beperking van de ruimte om door middel van nieuwe projecten nieuw beleid te kunnen realiseren (afgezien van de doorwerking van nieuw beleid in de lopende projecten). Bij alternatief 1 en 2 zal dit zich op de korte termijn reeds in zijn volle omvang doen gevoelen. Deze beide alternatieven laten nauwelijks ruimte om bij plaatsing op het voorbereidingsschema nadere prioriteiten te kunnen stellen in het licht van de doelstellingen van het nieuwe beleid. Dit juist in een tijd waarin vanuit verschillende beleidssectoren een beroep op landinrichting wordt gedaan. Niet alleen vanuit het sectorbeleid voor ondermeer landbouw, natuur en openluchtrecreatie, maar ook vanuit het facetbeleid (VINEX, Derde Nota Waterhuishouding) wordt landinrichting gezien als een belangrijk uitvoeringsinstrument.

Beperking van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte heeft consequenties voor het verloop van het bestuurlijk proces. Voor een groot aantal projecten in voorbereiding zal het besluit tot uitvoering onvermijdelijk enige tijd op zich moeten laten wachten. Bovendien zal een groot aantal gebieden waartoe een verzoek om landinrichting is ingediend, vooralsnog niet in voorbereiding genomen kunnen worden. Vooral bij alternatief 1 doet zich dit gelden, omdat het bestuurlijk proces hier twee jaar volledig wordt stilgelegd. Bij de provincies en de betrokkenen in de streek zal dit worden ervaren als een inbreuk in het bestuurlijk proces, hetgeen op weerstand zal stuiten.

Aanvullende maatregelen

De werkgroep heeft een aantal maatregelen bekeken die, in aanvulling op de maatregelen om de verplichtingenstand te verlagen, noodzakelijk zijn om de toename van de duur terug te dringen. Voorts zijn maatregelen verkend om de duur verder te verkorten dan de tijd die momenteel voor het doorlopen van de procedures nodig is. De duur van voorbereiding en uitvoering is echter niet alleen een budgettaire kwestie. Daarom zijn in de werkgroep ook enkele maatregelen in de niet-budgettaire sfeer aan de orde geweest.

Reguleren van de verplichtingenstand

Deze maatregel houdt in dat er een directe koppeling wordt gelegd tussen het jaarlijks voor landinrichting beschikbare budget en het uitvoeringsprogramma. Extra aanspraken als gevolg van begrotingsbijstellingen worden vertaald in budgettaire hectaren, die in mindering komen op de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte aan projecten. De omvang van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte wordt hierdoor, behalve van de hoogte van het budget, geheel afhankelijk van de voortgang van de uitvoering, wat ook doorwerkt naar de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte.

Afschaffen van de landinrichtingsrente

Het profijtbeginsel kan worden versterkt door het afschaffen van de landinrichtingsrente. In de Tussenbalans heeft het kabinet de intentie uitgesproken het voorgefinancierde bedrag niet meer te laten afbetalen via de landinrichtingsrente, maar contant na het vaststellen van de lijst der geldelijke regelingen. Hiervoor is wijziging van de Landinrichtingswet nodig. Voorts moet worden benadrukt dat deze ingreep in verband met een toename van de lastendruk een nadelige invloed kan hebben op de noodzakelijke medewerking van de grondeigenaren

voor landinrichting. Een aantal uitvoeringsaspecten zal daarom nog nader moeten worden onderzocht.

Doorkruising van de landinrichtingsprocedure

Om vertraging in de planvoorbereiding zoveel mogelijk te voorkomen is het wenselijk dat bij de plaatsing op het voorbereidingsschema duidelijkheid wordt geboden over het voor een specifiek gebied te voeren beleid. Bij de plaatsing zouden hieraan eventueel voorwaarden kunnen worden verbonden. De werkgroep acht het zinvol deze mogelijkheid in het kader van de Beleidsnota Landinrichting nader te bestuderen.

Aanpassing van de landinrichtingsprocedure

Met het oog op duurverkortening en vergroting van de flexibiliteit heeft de werkgroep systematisch verkend wat de mogelijkheden zijn de landinrichtingsprocedure aan te passen. In haar voorstellen tot aanpassing komt de werkgroep tot een tijdwinst van ca. 8 maanden. Om het overgrote deel van deze tijdwinst te kunnen realiseren is wijziging van de Landinrichtingswet vereist. De werkgroep is van mening dat deze voorstellen gewenst zijn, maar dat ze op zichzelf onvoldoende gewicht hebben om daarvoor een afzonderlijke wetswijzigingsprocedure te starten.

Doorlichting van de projecten die op het voorbereidingsschema staan

Om te komen tot een nadere prioriteitenstelling en mede tegen de achtergrond van het nieuwe beleid achten de vertegenwoordigers van Financiën en Binnenlandse Zaken in de werkgroep het gewenst de projecten die momenteel in voorbereiding zijn opnieuw tegen het licht te houden. Zij stellen voor eenmalig een commissie door het kabinet te laten instellen, die op basis van een door het kabinet te verstrekken taakstelling zou moeten rapporteren over het geheel of gedeeltelijk afvoeren c.q. wijzigen van deze projecten. De vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken acht het goed denkbaar dat de prioriteit van projecten op het voorbereidingsschema nader wordt gezien. Hij betwijfelt of een landelijke externe commissie de beste weg is. Als variant denkt hij aan een beoordeling per regio of landsdeel (mogelijk als proef te starten bij één regio). Het voorstel wordt niet gesteund door de overige leden van de werkgroep. De huidige gang van zaken waarbij plannen in voorbereiding worden getoetst aan het nieuwe beleid vormt naar het oordeel van de meerderheid van de werkgroep een afdoende waarborg dat geen plannen worden voorbereid die niet of onvoldoende beantwoorden aan het nieuwe beleid.

Decentralisatie van taken en bevoegdheden

De vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in de werkgroep is van mening, dat decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van landinrichting van het Rijk naar de provincies een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de doelstelling van de heroverweging. De vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën kunnen zich voorstellen dat decentralisatie daartoe kan bijdragen. De andere leden van de werkgroep zijn van mening dat dit niet op voorhand kan worden aangegeven. Alle leden van de werkgroep zijn van mening dat de komende evaluatie van de Landinrichtingswet een geschikt kader is voor nader onderzoek op het gebied van decentralisatie.

BIJLAGEN

1. Samenstelling van de Werkgroep Heroverweging Voorbereidings- en Uitvoeringsduur Landinrichtingsprojecten.
2. De voortgang van de planvorming in landinrichting in relatie tot de planvorming op andere beleidsterreinen.
3. De financiële en bestuurlijke verplichtingen, welke in de loop van de landinrichtingsprocedure door het Rijk worden aangegaan, alsmede de mogelijkheden om daarop terug te komen.
4. Verkenning van de mogelijkheden tot aanpassing van procedures van landinrichting.

Samenstelling van de Werkgroep Heroverweging Voorbereidings- en Uitvoeringsduur Landinrichtingsprojecten

Mr. J.P. van Zutphen (voorzitter)	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Mr. F.M. Jaeger (secretaris)	Ministerie van Financiën
Dr.ir. A. van den Brink (adj.-secr.)	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Drs. R. den Dunnen	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mr. J.L.D. Heukers	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
G. Houterman	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Mr. G.B.F. Jurg	Ministerie van Economische Zaken
Drs. W. Miedema	Ministerie van Financiën
Drs. A.T. Muntinga	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Drs. P. Slot	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Ir. J.K.B. Sonnenberg	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mr. G.P.I.M. Wuisman	Ministerie van Algemene Zaken
Drs. J. Zanen	Ministerie van Financiën
Ing. J. de Graaf (tot eind 1990)	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

DE VOORTGANG VAN DE PLANVORMING IN LANDINRICHTING IN RELATIE TOT DE PLANVORMING OP ANDERE BELEIDSTERREINEN.

1 Inleiding

Landinrichting is geen doel op zich, maar een middel om de inrichting van het landelijk gebied af te stemmen op de functies die dat gebied dient te vervullen binnen het kader van gestelde wensen, randvoorwaarden en beperkingen. Dit kader van wensen, randvoorwaarden en beperkingen vloeit voort uit het totaal aan overheidsbeleid met betrekking tot het landelijk gebied. Het gaat daarbij om het ruimtelijk beleid, het milieu- en waterbeleid en het betreffende sectorbeleid, zoals bijvoorbeeld het landbouw-, natuur- en openluchtrecreatiebeleid, het ontgrondingenbeleid en het verkeers- en vervoersbeleid. De relatie met het ruimtelijk beleid wordt gekenmerkt door een wederzijdse beïnvloeding en afstemming, de zogenaamde tweesporigheid. Het milieu- en waterbeleid is vooral kaderstellend voor de planvorming in landinrichting. Vooral op projectniveau wordt landinrichting geconfronteerd met de ruimtelijke gevolgen van dit beleid, zoals bijvoorbeeld de bodembeschermingsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.

De planvorming in landinrichting is in sterke mate volgend op het overheidsbeleid aangaande het landelijk gebied, maar is geen autonoom planningsproces. Min of meer gelijktijdig met de voorbereiding en uitvoering van een landinrichtingsplan kan het voorkomen dat bijvoorbeeld het streekplan wordt herzien, een tracénota voor een rijksweg wordt opgesteld, relatienotagebieden worden aangewezen en begrensd, enzovoorts. In veel gevallen "interfereren" planprocedures op andere beleidsterreinen met de planvorming in landinrichting.

In het kader van de beleidsevaluatie deed zich de vraag voor in hoeverre de tussenkomst van andere planprocedures van invloed is op de voortgang van landinrichtingsprojecten. Hierbij zijn een drietal aspecten van belang: om welke andere beleidsterreinen gaat het, in welke fase van het landinrichtingsproces interfereren andere planprocedures en wat voor effect heeft dit op de voortgang van landinrichtingsprojecten? In het onderstaande wordt op basis van ervaringen uit de huidige praktijk, nader ingegaan op de invloed van andere planprocedures op de voortgang van landinrichtingsprojecten.

2 In hoeverre beïnvloeden de planprocedures op andere beleidsterreinen dan landinrichting, de voortgang van landinrichtingsprojecten?

De tussenkomst van andere planprocedures in het landinrichtingsproces kan in bepaalde gevallen de voortgang van landinrichtingsprojecten vertragen. In welke gevallen sprake is van vertraging is afhankelijk van:

- de mate waarin planprocedures en plannen op andere beleidsterreinen, ingrijpen op de inhoud van het landinrichtingsplan;
- het moment in de landinrichtingsprocedure waarop sprake is van tussenkomst van andere planprocedures;
- het tempo waarin de planvorming op het andere beleidsterrein verloopt.

In de praktijk blijken met name beleidsplannen op rijksniveau, de planprocedures op het terrein van de ruimtelijke ordening op provinciaal en lokaal

niveau, de toepassing van de relatienota en de tracéprocedure de voortgang van landinrichtingsprojecten te beïnvloeden. In het hiernavolgende worden deze voorbeeldsgewijs besproken. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de drie eerder genoemde factoren: mate van ingrijpen, moment van ingrijpen en tempo van besluitvorming.

Tussenkomenst van beleidsplannen op rijksniveau

Beleidsplannen op rijksniveau zijn veelal niet direct bepalend voor de uitgangspunten van het op te stellen landinrichtingsplan. Het is immers met name het beleid op provinciaal niveau dat richtinggevend is voor de planvorming in landinrichting. In dit provinciaal beleid dient het rijksbeleid zijn vertaling te krijgen. Beleidsplannen op rijksniveau hebben dan ook veeleer indirect invloed op de planvorming in landinrichting. Er is in zekere zin sprake van schaduwwerking.

Deze schaduwwerking kan in bepaalde gevallen aanleiding zijn tot vertraging van de voortgang van landinrichtingsprojecten. Dit is onder andere het geval wanneer het rijksbeleid onvoldoende doorwerkt in het provinciaal beleid. Zo heeft bijvoorbeeld in het project Wymbritseradeel de discussie tussen rijk en provincie over de uitwerking van het rijksbeleid tot aanzienlijke vertraging in de planvoorbereiding geleid.

Ook de introductie van nieuw beleid of de wijziging van bestaand beleid, kan zijn schaduw vooruitwerpen. Beleidsvoornemens als bijvoorbeeld het NBP beïnvloeden de planvorming in landinrichting nog voordat dit beleid is uitgewerkt in de betreffende provinciale beleidsplannen. Nu al ontstaan er in sommige lopende landinrichtingsprojecten discussies over de mogelijke inpassing van bijvoorbeeld natuurontwikkelingsgebieden en de uitbreiding van de relatienota (bijvoorbeeld de projecten Land van Thorn en Mergelland-Oost). Een ander voorbeeld is de Vierde nota over de ruimtelijke ordening. Deze nota heeft in enkele landinrichtingsprojecten de ruimtelijke uitgangspunten van het plan onder druk gezet. In het project IJsselmonde bijvoorbeeld, is daardoor hernieuwde discussie ontstaan omtrent een woningbouwlocatie. Hierdoor is in de fase tussen schetsontwerp en voorontwerp een reeds eerder in de landinrichtingscommissie moeizaam bereikt compromis verstoord. Dergelijke discussies omtrent een voornemen tot nieuw rijksbeleid duren veelal voort tot op het moment dat rijk en provincie overeenstemming hebben bereikt over de wijze waarop het rijksbeleid dient te worden vertaald in het provinciaal beleid en het provinciaal bestuur het provinciaal beleid in deze richting heeft uitgewerkt.

Tussenkomenst van planprocedures uit de ruimtelijke ordening op provinciaal en lokaal niveau

In het ruimtelijk beleid fungeert het provinciaal niveau i.c. het streekplan als integratiekader. Het rijksbeleid met ruimtelijke consequenties dient enerzijds door te werken in het streekplan, anderzijds dient het streekplan als toetsingskader voor plannen van lagere overheden. Een beleidsplan als het streekplan is in belangrijke mate bepalend voor de uitgangspunten van het op te stellen landinrichtingsplan. Onduidelijke beleidsuitspraken en tussentijdse beleidswijzigingen kunnen leiden tot steeds hernieuwde discussies over de

uitgangspunten van het landinrichtingsplan en de te volgen koers. Voorts komt de landinrichtingscommissie wegens het ontbreken van een duidelijk provinciaal ruimtelijk beleid voor besluiten te staan die feitelijk niet tot haar competentie behoren. In bepaalde gevallen heeft deze voortdurende onduidelijkheid geleid tot aanzienlijke vertraging van de voorbereiding, zoals in de projecten Ruinerwold-Koekange en Eemland.

In de initiatieffase en in de vroege voorbereidingsfase van een landinrichtingsproject behoeft het ontbreken van duidelijke planologische randvoorwaarden geen onoverkomelijk probleem te zijn. Het provinciaal bestuur kan in dergelijke gevallen voor de plaatsing op het voorbereidingsschema, en eventueel in de eerste jaren van de voorbereidingsfase, alsnog in die planologische duidelijkheid voorzien (bijvoorbeeld door een streekplanuitwerking). Het planproces in het ruimtelijk spoor en het landinrichtingsspoor sluiten dan in de tijd gezien goed bij elkaar aan, waardoor geen vertraging in de voorbereiding van het landinrichtingsplan hoeft op te treden. Zo werd bijvoorbeeld in het begin van de voorbereidingsfase voor het project Achtkarspelen het streekplan uitgewerkt, waardoor de gefaseerde voorbereiding is gewijzigd in een vereenvoudigde voorbereiding. Een ander voorbeeld is het project de Kust van West-Zeeuws-Vlaanderen, een project dat nog niet is geplaatst op het Voorbereidingsschema Landinrichting. Op basis van de zienswijze wordt daar momenteel een streekplanuitwerking opgesteld.

Gedurende de voorbereiding en uitvoering van een landinrichtingsplan kunnen zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen of kan beleid herzien of gewijzigd worden. Deze tussentijdse (beleids)wijzigingen c.q. ontwikkelingen kunnen een aanpassing van het landinrichtingsplan wenselijk of zelfs noodzakelijk maken. Naarmate het plan in de voorbereiding meer zijn uiteindelijke vorm heeft gekregen en de administratieve procedure in de uitvoering verder is gevorderd, neemt de flexibiliteit om op dergelijke tussentijdse ontwikkelingen in te kunnen spelen af. Als gevolg van die afnemende flexibiliteit neemt de kans op vertraging van de voortgang van het landinrichtingsproject toe. Zo is in het RROG-project Pynacker-Delfgauw in de fase van het voorontwerp-reconstructieplan vertraging ontstaan door een hernieuwde discussie omtrent een geprojecteerde woningbouwlocatie.

Bij tussentijdse beleidswijzigingen c.q. ontwikkelingen worden de gevolgen voor de voortgang van het landinrichtingsproject mede bepaald door het tempo van de besluitvorming op het betreffende beleidsspoor. De planning van de werkzaamheden in landinrichtingsprojecten bezit een zekere speelruimte. In de uitvoering is het bijvoorbeeld mogelijk bepaalde werkzaamheden te temporiseren of juist te versnellen. Doordat niet alle planonderdelen op het zogenaamde kritieke pad liggen, hoeft een dergelijke aanpassing van de werkplanning niet te leiden tot vertraging van de voortgang van het hele project. Op deze manier is het bijvoorbeeld mogelijk planwijzigingen voor bepaalde planonderdelen in te passen. Ook is het mogelijk de besluitvorming over en/of de uitvoering van bepaalde planonderdelen uit te stellen (in afwachting van het besluit in het andere spoor) zonder de voortgang van het project als geheel te vertragen. Daar de duur van landinrichtingsprojecten momenteel relatief lang is, is er relatief veel ruimte om te schuiven in de tijdsplanning. Deze speelruimte is echter niet onbeperkt. Hoe langer de besluitvorming in het andere spoor duurt, hoe groter de kans wordt op vertraging van voortgang van het landinrichtingsproject.

Waar tussentijdse beleidswijzigingen tijdig te voorzien zijn, kan hiermee in de

planvorming bij landinrichting rekening worden gehouden. In het project Axelse Sassing wordt bijvoorbeeld geanticipeerd op de mogelijke aanleg van een bedrijventerrein zoals dat is voorzien in het streekplan.

Naast de afstemming van het landinrichtingsplan met het streekplan speelt ook de afstemming met het bestemmingsplan een rol. Het bestemmingsplan kan voorschrijven dat bepaalde werken aan een aanlegvergunning gebonden zijn. Als bestemmingsplan en landinrichtingsplan niet tijdig op elkaar zijn afgestemd, kan dit ertoe leiden dat de voor de uitvoering van werken benodigde vergunningen niet tijdig kunnen worden verleend (zoals in het project Everlose Beek).

Tussenkoms t van planprocedures op het terrein van de relatienota

De procedures met betrekking tot de aanwijzing en begrenzing van relatienotagebieden waren tot 1988, voor gebieden binnen landinrichtingsprojecten, afgestemd op de landinrichtingsprocedure. De Centrale Landinrichtingcommissie stelde toen de begrenzing vast. Momenteel stelt Gedeputeerde Staten de begrenzing vast op voorstel van de Provinciale Commissie Beheer Landbouwgronden, gehoord de Commissie Beheer Landbouwgronden.

Tot op heden is de begrenzing van relatienotagebieden in landinrichtingsverband over het algemeen voortvarend verlopen. Waar zich echter in een laat stadium van de voorbereiding of uitvoering wijzigingen hebben voorgedaan, heeft dit veelal geleid tot vertraging van de voortgang van het landinrichtingsproject. Zo heeft bijvoorbeeld het project Roerstreek een vertraging in de uitvoering opgelopen als gevolg van een wijziging van de tijdens de voorbereiding overeengekomen relatienotagebieden. Het landinrichtingsplan kon hier pas worden gewijzigd nadat eerst de besluitvormingsprocedure ingevolge de relatienota was doorlopen. Daarna volgde een vrijwel indentieke planwijzigingsprocedure ingevolge artikel 84 van de Landinrichtingswet, teneinde ook het landinrichtingsplan formeel aan te passen.

Tussenkoms t van de tracéprocedure

Een projectplan als de tracénota is veelal niet direct bepalend voor de uitgangspunten van het op te stellen landinrichtingsplan of de te volgen koers. Wel legt een projectplan een claim op een deel van de beschikbare ruimte in het landinrichtingsgebied. Tussentijdse wijzigingen in projectplannen of in de tussentijd nieuw opgestelde plannen, kunnen derhalve ingrijpende gevolgen hebben voor bepaalde planonderdelen, maar meestal niet zozeer voor het plan als geheel.

In het reeds eerder genoemde voorbeeld van het project Roerstreek was de vertraging in de uitvoering mede veroorzaakt door de tracéprocedure voor RW 73. De uitvoering van het landinrichtingsplan en de detaillering van het tracé van de rijksweg waren niet in de tijd op elkaar afgestemd. Daarentegen heeft de tracéprocedure voor dezelfde rijksweg niet tot nauwelijks vertragend gewerkt voor het project Beesel-Swalmen. Hier verliep de uitvoering synchroon met de detaillering van het tracé van RW 73. Het blok is vier jaar later gestemd dan Roerstreek. De noodzakelijke aanpassingen van landinrichtingsplan kunnen hier tijdig worden meegenomen in een artikel 84 procedure, die sowieso doorlopen zal

worden om noodzakelijke wijzigingen op andere planonderdelen door te kunnen voeren. De uitvoering van het wegenproject heeft voorts een belangrijk voordeel bij deze afstemming, omdat de voor het tracé benodigde grond in landinrichtingsverband via minnelijke weg is verworven en op de juiste plaats kan worden toegedeeld. Bovendien zijn op deze wijze de nadelige gevolgen van de aanleg van een dergelijke weg (onder andere snijschade) veel beter op te vangen.

Als de aanleg van een weg reeds in de planvoorbereiding te voorzien is, wordt daarmee veelal al rekening gehouden in het landinrichtingsplan. Zo is in het plan voor het project Sint-Oedenrode reeds geanticipeerd op de mogelijke aanleg van rijksweg 50, door in het plan de mogelijkheid op te nemen van een planuitwerking ex. artikel 85. Dergelijke voorbeelden zijn ook te vinden in andere projecten, zoals bijvoorbeeld Breskens-Zuidzande en Walcheren. In het project Emmen is men een stapje verder gegaan door in het landinrichtingsplan de voor het tracé benodigde grond reeds te reserveren.

Door gebruik te maken van de mogelijkheid van planuitwerking wordt de voorbereiding niet vertraagd als gevolg van de besluitvorming omtrent het wel of niet aanleggen van een weg. Dit neemt niet weg dat in de uitvoeringsfase van het landinrichtingsproject alsnog vertraging kan ontstaan bij de feitelijke realisering van het wegenproject.

Tussenkost van planprocedures op het terrein van het water- en milieubeleid

In veel provincies wordt momenteel gewerkt aan de totstandkoming van een provinciaal milieubeleidsplan en een provinciaal waterhuishoudingsplan. Beide planfiguren zullen naar verwachting in de toekomst de planvorming in landinrichting in toenemende mate gaan beïnvloeden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en bodembeschermingsgebieden, die van invloed kunnen zijn op het grondgebruik. Tot op heden is de tussenkost van planprocedures op het terrein van het provinciaal milieu- en waterbeleid nog geen aanleiding geweest tot vertraging van de voortgang van landinrichtingsprojecten.

3 Conclusies en aanbevelingen

De planvorming in landinrichting is in sterke mate volgend op het overheidsbeleid aangaande het landelijk gebied en is geen autonoom planningsproces. In veel gevallen interfereren planprocedures op andere beleidsterreinen met de planvorming in landinrichting. Het gaat hierbij met name om beleidsplannen op rijksniveau, planprocedures op het terrein van de ruimtelijke ordening op provinciaal en lokaal niveau, de relatienota en tracéprocedure. De tussenkost van planprocedures in het landinrichtingsproces kan in bepaalde gevallen de voortgang van een landinrichtingsproject vertragen. Dit is afhankelijk van de mate waarin planprocedures en plannen op andere beleidsterreinen ingrijpen op de inhoud van het landinrichtingsplan, het moment in de landinrichtingsprocedure waarop wordt ingegrepen en het tempo van de planvorming op het andere beleidsterrein.

De totstandkoming van nieuw rijksbeleid werpt in bepaalde gevallen zijn schaduw vooruit, wat vertragend kan werken op de voortgang van lopende landinrichtings-

projecten. Deze vertraging is veelal het gevolg van onvoldoende duidelijkheid over de gewenste doorwerking van het (herziene) rijksbeleid in het provinciaal beleid. Bij wijzigingen van beleid op rijksniveau is het zaak duidelijk aan te geven hoe het provinciaal bestuur geacht wordt het rijksbeleid in het streekplan uit te werken en in hoeverre het beleid van toepassing is op reeds lopende landinrichtingsprojecten.

Als gevolg van voortdurende onduidelijkheid over het provinciaal ruimtelijk beleid (i.c. het streekplan) blijkt een aantal landinrichtingsprojecten de planvoorbereiding te worden vertraagd. Het is dan ook van belang dat reeds voor plaatsing van een project op het Voorbereidingsschema Landinrichting, planologische duidelijkheid wordt geschapen. Daarbij kan het tijdig uitwerken van het streekplan in bepaalde gevallen uitkomst bieden. Daar waar het streekplan tijdig is uitgewerkt zal dat echter niet in alle gevallen aansluitend tot plaatsing op het voorbereidingsschema kunnen leiden. Immers de ruimte om jaarlijks projecten in voorbereiding te kunnen nemen is beperkt.

Tussentijdse wijzigingen in het provinciaal ruimtelijk beleid, en in de omvang, ligging of status van relatienotagebieden en onvoorziene ontwikkelingen als de aanleg van een weg met de daartoe te doorlopen tracéprocedure, blijken in bepaalde landinrichtingsprojecten vertraging te veroorzaken. Dit is met name het geval als het ingrijpende wijzigingen betreft in een laat stadium van de voorbereidings- of uitvoeringsfase. Naarmate het plan in de voorbereiding meer zijn uiteindelijke vorm heeft gekregen en de administratieve procedure in de uitvoering verder gevorderd is, neemt de flexibiliteit om op dergelijke tussentijdse beleidswijzigingen en onvoorziene ontwikkelingen in te spelen, af.

Daar waar aanpassing van het landinrichtingsplan gewenst danwel noodzakelijk is, dient te worden gewaakt voor doublures in de procedure. Het eerst doorlopen van een volledige besluitvormingsprocedure in het ene spoor, gevolgd door een vrijwel indentieke procedure in het andere spoor, leidt meestal tot onnodige vertraging. Het verdient aanbeveling dit zo veel mogelijk te voorkomen.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat bij een lange duur van landinrichtingsprojecten, de behoefte om beleidswijzigingen in te passen relatief groot is. Vertraging als gevolg van tussentijdse beleidswijzigingen heeft een sneeuwbal-effect. Als gevolg van de vertraging duurt het project langer, waardoor de kans op andere tussentijdse wijzigingen toeneemt, resulterend in een nog langere duur, enzovoort. Een korte duur van landinrichtingsprojecten biedt dan ook in dit opzicht voordelen. De huidige relatief lange duur geeft echter meer speelruimte in de werkplanning, waardoor vertraging van bepaalde planonderdelen als gevolg van tussentijdse ontwikkelingen niet in alle gevallen hoeft te leiden tot vertraging van het project als geheel.

NOTITIE INZAKE DE VERPLICHTINGEN, WELKE IN DE LOOP VAN DE LANDINRICHTINGSPROCEDURE DOOR HET RIJK WORDEN AANGEGAAN, ALSMEDE DE MOGELIJKHEDEN OM DAAROP TERUG TE KOMEN

1. Inleiding

In het kader van de heroverweging is gevraagd naar de financiële verplichtingen die door het Rijk in de loop van de landinrichtingsprocedure worden aangegaan, alsmede het moment van tot stand komen. In het verlengde hiervan is gevraagd naar de mogelijkheden om op de aangeane verplichtingen terug te komen.

Voor wat betreft het rijksaandeel in de kosten van landinrichting kan een onderscheid worden gemaakt tussen de kosten die de Landinrichtingswet (LIW) expliciet ten laste van het Rijk brengt (met name artikel 222 waarin onder meer is bepaald dat de kosten van de CLC, de Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers, van het bijeenroepen en houden van vergaderingen en het doen van openbare kennisgevingen ten laste van het Rijk komen) en de overige rijksbijdragen die bij wijze van subsidie worden verleend.

Ingaan op de eerstgenoemde kosten is in dit kader niet noodzakelijk, aangezien deze niet relevant zijn met betrekking tot het bepalen van het tijdstip waarop een binding ontstaat.

In het hiernavolgende wordt derhalve slechts op de overige bijdragen ingegaan.

Hierna worden de belangrijkste proceduremomenten onder de loep genomen, waarbij onder meer wordt bekeken in hoeverre gesproken kan worden van een binding voor het Rijk en wat de mogelijkheden zijn om daarop terug te komen.

2. Proceduremomenten

a. Voorbereidingsschema Landinrichting

Plaatsing van een landinrichtingsproject vindt plaats door de minister van LNV, op voordracht van de CLC, mede op grondslag van het Structuurschema Landinrichting. Provinciale Staten doen jaarlijks voorstellen aan genoemde minister toekomen ten behoeve van vaststelling van het voorbereidingsschema. PS nemen daarbij het structuurschema, de zienswijze van de CLC en het provinciaal ruimtelijk beleid in aanmerking.

Artikel 20 LIW geeft omtrent het voorbereidingsschema aan dat voor ieder daarop vermeld gebied herinrichting dan wel ruilverkaveling wordt voorbereid. Er bestaat derhalve een wettelijke verplichting tot voorbereiding van een landinrichtingsproject, indien het gebied op het schema is geplaatst. In dit verband zij voorts gewezen op artikel 27 LIW, waarin is bepaald dat nadat een gebied voor de eerste keer op het voorbereidingsschema is vermeld, Gedeputeerde Staten, gehoord de CLC, een landinrichtingscommissie met betrekking tot dat gebied instellen.

Artikel 21, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid een gebied af te voeren van het voorbereidingsschema. Noch de wet, noch haar geschiedenis maken overigens duidelijk in welke gevallen besloten kan worden een gebied van het schema af te voeren. De memorie van toelichting (p. 38) spreekt slechts over "bepaalde omstandigheden" die ertoe kunnen leiden dat een project van het schema wordt afgevoerd. In de memorie van toelichting (p. 47/48) is over het voorbereidingsschema voorts het volgende opgemerkt.

De bereidheid van het Rijk om financiële middelen ter beschikking te stellen komt tot uiting bij besluiten van de CLC. Met betrekking tot voorbereidingskosten doet zich dit voor wanneer de CLC een voordracht voor het voorbereidingsschema opstelt en aan de minister van LNV voorlegt, die vervolgens het schema vaststelt en toezendt aan de provinciale besturen. Het Rijk geeft daarmee te kennen dat zijn bij de landinrichting betrokken diensten en instellingen de prioriteiten van hun werkzaamheden op de op het schema genoemde gebieden afstemmen en dat voor onderzoeken en voor het opstellen van programma en plan gelden beschikbaar worden gesteld. De betrokkenheid van de centrale overheid bij de voorbereiding van landinrichting houdt niet in, dat vanzelfsprekend ook financiële steun bij de uitvoering zal worden verleend. De bereidheid daartoe komt tot uiting wanneer de CLC het programma in ontwerp vaststelt en toezendt aan het provinciale bestuur.

Sturingsmogelijkheden, waardoor wijzigingen met betrekking tot de samenstelling van het voorbereidingsschema en derhalve met betrekking tot de voorbereidingskosten kunnen worden bereikt, zijn:

1. zienswijze CLC/voordracht CLC.

De zienswijze van de CLC omtrent een verzoek tot landinrichting bevat onder meer de motivering of landinrichting wenselijk is en zo ja, in welke vorm. Het provinciaal bestuur doet haar voorstellen ten behoeve van het voorbereidingsschema met inachtneming van onder meer de zienswijze van de CLC. Middels die zienswijze kan derhalve een zekere sturing plaatsvinden. Aansluitend hierop: voor plaatsing op het voorbereidingsschema is een voordracht nodig door de CLC. Bij die voordracht speelt een budgettaire afweging uiteraard ook een rol. Van de voordracht kan de minister afwijken;

2. sturing middels het Structuurschema Landinrichting/plaatsing c.q. afvoeren van gebieden van het voorbereidingsschema.

Hiervoor is reeds aangegeven dat de provinciale besturen hun voorstellen tot plaatsing op het voorbereidingsschema doen met inachtneming van het structuurschema en van de zienswijze van de CLC, waarin onder meer op grondslag van het bepaalde in het structuurschema de motivering wordt gegeven of landinrichting al dan niet wenselijk is. Middels het structuurschema kan derhalve een sturing plaatsvinden van de plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema. De minister van LNV kan overigens besluiten in afwijking van het structuurschema een gebied niet op het voorbereidingsschema te plaatsen. Het kader waarbinnen plaatsing plaatsvindt wordt immers slechts mede bepaald door het structuurschema. Daarnaast spelen in dit verband de budgettaire consequenties uiteraard een belangrijke rol.

Eenmaal geplaatst op het voorbereidingsschema kan door genoemde minister worden besloten om een gebied daarvan af te voeren. Gelet op het karakter van zo'n besluit zal hij daarbij acht slaan op de opvattingen van het betreffende provinciale bestuur. In dit verband zij tevens gewezen op de memorie van toelichting, p. 57, waarin is aangegeven dat het niet in de gedecentraliseerde opzet van de procedures van de LIW past, indien de minister, met voorbijgaan aan de provinciale opvattingen, zelf gebieden op het voorbereidingsschema zou plaatsen. Mutatis mutandis kan voor het afvoeren van gebieden van het schema eenzelfde redenatie worden gevoerd.

Plaatsing op het voorbereidingsschema zegt uit de aard der zaak nog niets over de inhoud van programma c.q. plan. Invoering van nieuw beleid is zonder meer mogelijk in dit stadium.

b. Landinrichtingsprogramma

In aansluiting op de uit de plaatsing op het voorbereidingsschema voortvloeiende verplichting tot voorbereiding van landinrichting kan ook met betrekking tot dit stadium gewezen worden op een wettelijke verplichting dienaangaande, blijkens artikel 33 LIW. Zoals eerder is aangegeven worden daartoe gelden gefourneerd door het Rijk, indien het project op het voorbereidingsschema is opgenomen.

De bereidheid van het Rijk tot financiële steun bij de uitvoering komt in deze fase tot uiting bij de toezending van het ontwerp-programma door de CLC aan het provinciaal bestuur (MvT, p. 47/48).

In de memorie van antwoord wordt dienaangaande het volgende opgemerkt.

De vaststelling van het ontwerp-programma en de toezending daarvan aan het provinciaal bestuur zal inhouden dat het Rijk vastlegt dat het financiële verplichtingen ten opzichte van de streek - lagere overheden en grondeigenaren en -gebruikers - zal aangaan (MvA, p. 80).

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat in dit stadium sprake is van een toezegging door het Rijk, zij het uit de aard der zaak niet meer dan een globale. In dit verband zij erop gewezen dat wijziging van het ontwerp als gevolg van de bezwarenronde nog mogelijk is, hetgeen uiteraard consequenties kan hebben voor eerdergenoemde toezegging.

In de wet is overigens niet voorzien in een wijzigingsprocedure met betrekking tot een vastgesteld programma.

Hoewel van een juridische toezegging in voorlopige zin - zoals hiervoor is opgemerkt - eerst sprake is bij de vaststelling van het ontwerp-programma en toezending daarvan aan het provinciaal bestuur, zijn reeds eerder verwachtingen gewekt in de streek. Door de publikatie van het voorontwerp-programma zijn immers onder meer de voornemens openbaar gemaakt ten aanzien van subsidiëring en kostenverdeling en de gemaakte afspraken daaromtrent met gemeenten en waterschappen. Hierbij zij opgemerkt dat vóór de publikatie door de landinrichtingscommissie, deze het ontwerp naar de secretaris van de CLC dient te sturen voor commentaar. De landinrichtingscommissie brengt het voorontwerp vervolgens in de inspraak met inachtneming van het commentaar van genoemde secretaris (artikel 23, vierde lid, Besluit werkwijze landinrichtingscommissie). Voorts zij gewezen op artikel 35, eerste lid, LIW waarin wordt voorgeschreven dat het programma een raming van de kosten en de verdeling daarvan dient te bevatten.

Sturingsmogelijkheden in deze fase zijn:

1. afvoeren van het gebied van het voorbereidingsschema.

Gewezen kan hier worden op het voorgaande in punt a2. Dat er acht geslagen dient te worden op de opvattingen in de streek geldt na de publikatie van het voorontwerp - gelet op de gewekte verwachtingen - uiteraard in sterkere mate;

2. sturing middels het commentaar van de secretaris van de CLC.

De landinrichtingscommissie kan eerst na het antwoord van de secretaris van de CLC overgaan tot publikatie van het voorontwerp en het inbrengen daarvan in de inspraak. De landinrichtingscommissie dient daarbij het commentaar van genoemde secretaris in acht te nemen. Het moge duidelijk zijn dat zowel voor wat betreft het tijdstip van publikatie als voor wat betreft de inhoud van het voorontwerp aldus een sturing kan plaatsvinden;

3. het vaststellen van het ontwerp door de CLC.
Nadat het voorontwerp in de inspraak is geweest en eventueel als gevolg daarvan is gewijzigd dient de CLC het programma in ontwerp vast te stellen, alvorens het provinciaal bestuur het programma kan vaststellen. Ook hier is zowel voor wat betreft het tijdstip (van vaststelling in ontwerp) als voor wat betreft inhoudelijke aspecten een sturingsmogelijkheid voor het Rijk aanwezig. De CLC kan het ontwerp vaststellen in afwijking van het voorontwerp. Bij wezenlijke wijzigingen ligt het - gelet op de hiervoor genoemde verwachtingen - in de rede een en ander opnieuw in de inspraak te brengen.

c. Landinrichtingsplan

In een gefaseerde voorbereiding vindt vaststelling van een landinrichtingsplan plaats op grondslag van het vastgestelde landinrichtingsprogramma. In de praktijk vindt echter in veruit de meeste gevallen een vereenvoudigde voorbereiding plaats, waardoor de programmafase wordt overgeslagen. Om deze reden wordt in het hiernavolgende uitgegaan van een vereenvoudigde wijze van voorbereiding.

Voor wat betreft de inhoudelijke gang van zaken in deze fase kan - mutatis mutandis - worden verwezen naar de programmafase, met name op het punt van de bereidheid van het Rijk tot financiële steun bij de uitvoering, van het globale karakter van de toezegging door het Rijk en van de gewekte verwachtingen in de streek. Wijziging van een vaststaand plan is mogelijk via de procedure van artikel 84. Daarin is als tijdstip tot waarop nog wijziging mogelijk is, bepaald het tijdstip van vaststelling van het begrenzenplan respectievelijk het tijdstip waarop het plan van toedeling door de CLC wordt goedgekeurd. Voorts is in genoemd artikel bepaald dat de procedure van de art. 74-83 van overeenkomstige toepassing is. Een en ander kan van invloed zijn op de inhoud van de toezegging door het Rijk; dit is uiteraard tevens het geval indien besloten wordt het plan niet uit te voeren (afstemmen van de ruilverkaveling c.q. negatief besluit van GS ter zake van herinrichting). Mutatis mutandis gelden ook voor de planfase de drie onder punt b. genoemde sturingsmogelijkheden. Daarnaast kan in deze fase nog de volgende mogelijkheid vermeld worden.

4. Het geven van een zienswijze door de CLC aan GS omtrent het geven van een aanwijzing aan de landinrichtingscommissie met betrekking tot een op te stellen wijziging van het landinrichtingsplan (artikel 84, tweede en derde lid LIW). Hoewel hier sprake is van een sturingsmogelijkheid, is deze toch een vrijblijvende. Immers, de aanwijzingsbevoegdheid berust bij GS, terwijl de CLC slechts het bestaan van een zodanige omstandigheid, dat één of meer wezenlijke onderdelen van het plan niet of ontoereikend kunnen worden verwezenlijkt, bij GS kan aanklaarten middels het uitbrengen van een zienswijze dienaangaande.

d. Besluit tot ruilverkaveling c.q. herinrichting

Dit stadium vindt in de gefaseerde voorbereiding gelijktijdig plaats met de vaststelling van het landinrichtingsprogramma (artikel 46 en artikel 51 LIW). Zoals eerder aangegeven wordt in de praktijk echter veelal van een vereenvoudigde voorbereiding uitgegaan. Alsdan vindt het besluit tot herinrichting dan wel het besluit dat een stemming wordt gehouden ter verkrijging van de beslissing of ruilverkaveling zal plaatsvinden, gelijktijdig plaats met het besluit tot vaststelling van het landinrichtingsplan. In de thans gehanteerde plannen wordt gesproken over: "Bij een gunstige uitslag van de stemming (ingeval van herinrichting: "Na vaststelling van het plan") zal de directeur van de Landinrichtingsdienst aan de landinrichtingscommissie een rijksbijdrage toezeggen op het tijdstip, dat deze commissie de uitvoering van de werken ter hand kan nemen".

Sturingsmogelijkheden voor het Rijk lijken in het stadium na het doen van de toezegging zeer beperkt: indien in weerwil van de toezegging door het Rijk geen subsidie wordt verleend of wordt geweigerd het subsidiebesluit te nemen, staat voor de landinrichtingscommissie als direct betrokken belanghebbende, de AROB-beroepsweg open tegen de (fictieve) weigering.

Ter illustratie van de zeer smalle marge waarmee daarbij rekening moet worden gehouden diene de uitspraak van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State d.d. 23 oktober 1979, AB 1980, 198 (intrekking toezegging provinciale subsidie ten gevolge van beleidswijziging).

In deze uitspraak werd uitgemaakt dat het beginsel der rechtszekerheid met zich brengt dat de belanghebbende er in het bijzonder dan op mag rekenen dat een concrete toezegging gestand wordt gedaan indien het betreft de medewerking aan een project dat een lange termijn van uitvoering vergt en de toezegging niet onder de voorwaarde dat het beleid ongewijzigd blijft, is gedaan. Het latere besluit tot het voeren van een ander beleid biedt op zichzelf daartoe niet voldoende grond.

Aan de zorgvuldigheid waarmee een besluit tot het intrekken van een toezegging moet worden genomen, dienen hoge eisen te worden gesteld. Te denken valt hierbij aan het onderzoeken en zo mogelijk beproeven van mogelijkheden om de bezwaarlijke gevolgen van de intrekking te ondervangen of te verzachten. Aangezien de beleidswijziging op zichzelf de intrekking van de in casu gedane subsidietoezegging niet kon rechtvaardigen en aan de zijde van de appellant een zeer gewichtig belang in het geding was, was de afdeling Rechtspraak van oordeel dat GS bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot hun bestreden besluit hebben kunnen komen.

Wel kan ook in dit stadium de in punt c. reeds gememoreerde vierde sturingsmogelijkheid (zienswijze van de CLC ter zake van een aanwijzing tot planwijziging) vermeld worden.

e. Uitvoering van werken

Na het besluit tot inuitvoeringneming van het project, wordt door de directeur van de Landinrichtingsdienst een subsidiebeschikking afgegeven aan de landinrichtingscommissie. Het moge duidelijk zijn dat de sturingsmarge des te smaller wordt indien eenmaal een beschikking is gegeven.

Een toekenning van een rijksbijdrage kan worden beschouwd als een subsidieverlening (vgl. ook prof.mr. P. de Haan, onroerend-goedrecht deel c, Landinrichting, p. 272).

Een dergelijk besluit tot subsidieverlening wordt door de AROB-rechter aangemerkt als een beschikking: een harde financiële verplichting voor het Rijk. Een opzegging van een duurbeschikking (zonder terugwerkende kracht) wordt in de juridische literatuur evenwel mogelijk geacht, onder bepaalde voorwaarden.

Vast moet staan:

- dat de beschikking, wanneer daarom nu voor het eerst verzocht zou worden, niet gegeven zou zijn, en
- dat de bezwaren verbonden aan het intact laten van de beschikking van zodanige aard zijn dat, ook wanneer gelet wordt op de nadelen die de opzegging voor de betrokkene heeft en de verwachtingen die hij over handhaving van de geldende beschikking kon koesteren, de overheid in redelijkheid tot opzegging kon komen.

Vgl. prof.mr. M. Scheltema, Pré-advies VAR 1975, De rechtsverwerking in het administratief recht, nr. 42. Deze concludeert tevens dat zo mogelijk de gevolgen van de opzegging beperkt dienen te worden. Dat kan betekenen dat de opzegging niet onmiddellijk behoort in te gaan; het kan zelfs met zich meebrengen dat de opzegging vergezeld dient te gaan van een aanbod tot schadevergoeding. In de jurisprudentie kan gewezen worden op uitspraken van de afdeling Rechtspraak, waarin onder meer is uitgemaakt dat vermindering van een langlopende subsidie geleidelijk zal moeten gebeuren, in nauw overleg met de betrokkene, zodat deze de tijd krijgt om zich alvast aan de nieuwe situatie aan te passen (vgl. bijv. AR 19 augustus 1980, AB 1981, 242).

Ook in dit stadium ten slotte, kan de vierde, onder punt c. genoemde sturingsmogelijkheid worden vermeld.

VERKENNING VAN MOGELIJKHEDEN TOT AANPASSING VAN PROCEDURES VAN LANDINRICHTING

Met het oog op verkorting van de duur en vergroting van de flexibiliteit van landinrichtingsprojecten is systematisch verkend welke mogelijkheden er zijn tot aanpassing van de procedures al dan niet door aanpassing van de regelgeving. De voorliggende notitie bevat deze analyse.

Uitgaande van het huidige verloop van de procedures van integrale ruilverkaveling c.q. herinrichting (linkerzijde van de bladzijde), zijn de relevante onderdelen van de procedure op hun merites bezien (rechterzijde van de bladzijde).

Bij de beschrijving van het huidige verloop is een indicatie aangegeven van de tijdsduur die gemiddeld genomen door de onderscheiden procedure-onderdelen in beslag wordt genomen. Hierbij is aangenomen dat het beschikbare budget geen beperkingen oplegt aan de voortgang van de procedure.

Benadrukt wordt dat bepaalde procedure-onderdelen gelijktijdig kunnen worden doorlopen. Zo kan uitvoering van werken plaatsvinden terwijl gelijktijdig de voorbereiding van het plan van toedeling plaatsvindt. Voorts is de overgang van het ene naar het andere procedure-onderdeel niet altijd in de tijd bepaald. Dit geldt bijvoorbeeld bij de stap van het uitbrengen van een zienswijze door de CLC naar het doen van een voorstel door PS tot plaatsing van het gebied op het voorbereidingsschema. Ten slotte zij voor wat betreft de tijdsindicaties opgemerkt dat gemiddelde tijdsduren zijn aangegeven, waarbij per procedure-onderdeel sprake kan zijn van grote schommelingen.

Voor de huidige procedure is stap voor stap bekeken of het betreffende procedure-onderdeel kan worden gemist en zo dit niet het geval is, of en zo ja hoe de thans benodigde tijd voor het procedure-onderdeel kan worden ingekort.

De volgende aanpak is gekozen.

Voor het betreffende procedure-onderdeel worden voorstellen gedaan met het oog op duurverkorting c.q. vergroting van de flexibiliteit. Voor elk van deze onderdelen zijn kort en bondig de volgende vragen beantwoord:

- wat zijn de voordelen van het voorstel?
- wat zijn de nadelen van het voorstel?
- is aanpassing van de regelgeving nodig om het voorstel te kunnen realiseren?
- conclusie (voorstel wel of niet honoreren)?
- zijn er andere mogelijkheden om de benodigde tijdsduur te bekorten?

Teneinde tot een evenwichtige beoordeling van de voorstellen te komen zijn de volgende toetsingscriteria gehanteerd:

- duurverkorting;
- vergroting van de flexibiliteit;
- rechtsbescherming;
- doelmatigheid c.q. efficiënte inzet van mensen en middelen.

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

I. Initiatief

- Een verzoek om landinrichting wordt ingediend bij de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die dit verzoek in handen stelt van de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC).

1,5 jaar

De CLC stelt een zienswijze op omtrent het verzoek en brengt deze ter kennis aan GS, betrokken gemeenten en waterschappen, alsmede indieners van het verzoek.
(Maximum termijn: 2 jaar.)

Schrappen van zienswijze 5*Algemeen*

Doel van zienswijze is toetsing van verzoek om landinrichting aan rijksbeleid: is landinrichting in betreffende gebied wenselijk en zo ja in welke vorm en op welke wijze? Indieners van verzoek en betrokken instanties worden door middel van de zienswijze geïnformeerd. Provinciaal bestuur dient zienswijze in acht te nemen bij voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema.

Voordelen

- Tijdwinst en besparing personeelsinzet Rijk, omdat geen zienswijze behoeft te worden opgesteld.

Nadelen

- Toetsing van verzoek aan rijksbeleid dient op enig moment in procedure plaats te vinden; gebeurt dit niet vooraf in zienswijze, dan zal dit gebeuren in kader van opstellen voorbereidingsschema. Tegenover de tijdwinst, geboekt door het laten vervallen van zienswijze, staat tijdverlies bij het opstellen van voorbereidingsschema, omdat dan alsnog toetsing aan rijksbeleid dient plaats te vinden.

- Provinciaal bestuur weet ten tijde van het doen van voorstellen voor plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema niet hoe vanuit de rijksoptiek tegen het verzoek wordt aangekeken.

- Indieners van verzoek blijven in ongewisse totdat provinciaal bestuur gebied voorstelt voor plaatsing op voorbereidingsschema.

Aanpassing regelgeving

LI-wet moet worden aangepast.

Conclusie

Geen duurverkorting, geen vergroting flexibiliteit, vermindering doelmatigheid, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.

Mogelijkheden voor verkorting van tijdsduur benodigd voor opstellen zienswijze

Wet stelt thans termijn waarbinnen CLC zienswijze moet vaststellen: 2 jaar.

Deze termijn zou kunnen worden verkort tot bijvoorbeeld 1 jaar. Voordeel daarvan is dat betrokken instanties c.q. indieners eerder op de hoogte zijn van zienswijze van het Rijk, terwijl ook, indien gewenst, het provinciaal bestuur eerder gebied voor plaatsing op het voorbereidingsschema kunnen voorstellen.

Overigens beïnvloedt dit de duur van het project als zodanig niet: eventuele tijdswinst wordt geboekt vóórafgaand aan het in voorbereiding nemen van gebied.

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

Tijdsduur tussen uitbrengen zienswijze door CLC en voorstel van PS tot plaatsing op voorbereidings-schema is onbepaald en afhankelijk van prioriteitsstelling door PS

3 maanden

Provinciale Staten doen voorstel aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot plaatsing van het gebied op het voorbereidings-schema. Zij nemen bij het doen van het voorstel in aanmerking: het Structuurschema Landinrichting, de zienswijze van de CLC omtrent het verzoek en het provinciaal ruimtelijk beleid.

CLC doet op basis van provinciale voorstellen voordracht aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot plaatsing van gebied op voorbereidings-schema.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt voorbereidings-schema vast.

Schrappen van het voorbereidings-schema*Algemeen*

Het voorbereidings-schema is in feite de meerjarenplanning voor landinrichtingsprojecten. Bij plaatsing van een gebied op het schema (is het besluit tot het starten van de voorbereiding van een project) worden de uitgangspunten voor de planvorming vastgelegd (nota ex art. 20 LI-wet).

Voordelen

Geen.

Nadelen

- Geen meerjarenplan meer, waardoor afwegingen bij het al dan niet in voorbereiding nemen van gebieden niet meer mogelijk zijn. Hierbij dient tevens bedacht te worden dat planning van middelen en personeelsinzet mede afhankelijk zijn van voorbereidings-schema.

- Formele start van voorbereiding vervalt.

Aanpassing regelgeving

LI-wet moet worden aangepast.

Conclusie

Geen duurverkorting, geen vergroting flexibiliteit, afname doelmatigheid, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.

*a. Mogelijkheden verkorting procedure (wetswijziging nodig):**schrappen voordracht van CLC*

Indien CLC uit procedure wordt geschrapt zal interdepartementaal overleg over toe te voegen gebieden op andere wijze moeten plaatsvinden. Ergo geen tijdwinst. Bovendien ligt in samenstelling CLC (ambtelijke én niet-ambtelijke leden) het voordeel besloten dat afweging plaatsvindt in samenspraak met landelijke belangenorganisaties.

b. Provinciale voorbereidings-schema's

Alvorens provincies ieder hun eigen voorbereidings-schema kunnen vaststellen, zal minister totale plaatsingsruimte over provincies moeten verdelen.

Landelijke afweging (met oog op quotatoedeling aan provincies) is ook dan noodzakelijk. Tijdverlies, doordat "tweetrapsraket" ontstaat.

Conclusie

Beide mogelijkheden niet overnemen.

II. VorbereidingIngeval van vereenvoudigde voorbereiding

0,5 jaar
LC wordt veelal eerst benoemd enkele maanden vóór het gereedkomen van de deeladviezen.

GS benoemen, gehoord de CLC, een landinrichtingscommissie (LC), die zorg draagt voor de voorbereiding en uitvoering van het project.

Landinrichtingscommissie schrappen: planvorming door provincie (zoals bijvoorbeeld bij opstellen streekplan gebeurt)Algemeen

De landinrichtingscommissie (LC) draagt zorg voor de voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsplan. De commissie bestaat uit regionale vertegenwoordigers van de diverse bij het project betrokken organisaties/belangengroepen en wordt ingesteld door GS.

Voordelen

- Besparing op personeelsinzet van rijkszijde.
- Maximale betrokkenheid provincie (die uiteindelijk plan ook vaststelt).

Nadelen

- Besparing personeelsinzet van rijkszijde wordt teniet gedaan door toename van personeelsinzet van provinciezijde.
- Planvorming vindt niet meer door direct betrokkenen in regio plaats, maar wordt een zaak van provinciale ambtenaren.
- Betrokkenheid van en daarmee draagvlak in regio wordt sterk verminderd.

Aanpassing regelgeving

LI-wet moet worden aangepast.

Conclusie

Geen duurverkorting, geen grotere flexibiliteit, rechtsbescherming onveranderd (zij het dat betrokkenheid regio afneemt), geen grotere doelmatigheid. Voorstel niet overnemen.

2 jaar

Opstelling van deeladviezen inzake landbouw, natuur, openluchtrecreatie en landschapsbouw.

Geen deeladviezen opstellenAlgemeen

De deeladviezen zijn nota's met wensen ten aanzien van de inrichting c.q. planvorming vanuit de verschillende sectoren, die een basis voor de planvorming vormen. Het gaat om zogenaamde "onversneden" wensnota's; er is in de afzonderlijke deeladviezen nog geen rekening gehouden met andere sectoren. Wel dienen de wensen zich te bewegen binnen de gestelde ruimtelijke kaders (streekplan). In praktijk wordt aan dit laatste niet altijd de hand gehouden. In bepaalde gevallen wordt van de mogelijkheid om geen deeladviezen op te stellen gebruik gemaakt.

Voordelen

- Besparing tijd en menskracht, benodigd voor opstellen deeladviezen.
- "Opgeschroefde" wensen, die later niet gerealiseerd blijken te kunnen worden of afgezwakt moeten worden, worden voorkomen.

Nadelen

- Overzicht van "onversneden" wensen vanuit de sectoren ontbreekt bij start planvorming. Dit komt helderheid planvormingsproces niet ten goede.
- Door het ontbreken van wensenoverzicht c.q. niet expliciteren van wensen is het aannemelijk dat LC in de loop van het planvormingsproces steeds weer met nieuwe wensen zal worden geconfronteerd, waardoor planvorming kan vertragen. Dit zal met name spelen in gebieden met een minder eenvoudige inrichtingsproblematiek.

Aanpassing regelgeving

LI-wet kent geen deeladviezen; geen wetswijziging nodig.

Regeling werkwijze landinrichtingscommissie voorziet in opstelling deeladviezen maar ook in mogelijkheid om daarvan af te zien. Ergo: geen aanpassing regeling nodig. Wel kan worden overwogen om de regeling in die zin aan te scherpen dat de inhoud van de deeladviezen binnen de planologische randvoorwaarden blijft.

Conclusie

Geen duurverkorting; geen vergroting flexibiliteit, geen grotere doelmatigheid, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen. Wel Regeling werkwijze LC aanpassen in bovenbedoelde zin.

Mogelijkheden om duur benodigd voor opstellen adviezen te bekorten

Opstellen deeladviezen gebeurt deels door ambtenaren (openluchtrecreatie, landschapsbouw), deels door instanties (natuur, landbouw). Door betere planning c.q. onderlinge afstemming en coördinatie in combinatie met een eenvoudiger opzet van deeladviezen is tijdsduur benodigd voor opstelling deeladviezen te bekorten.

Geen schetsontwerp opstellen*Algemeen*

Het schetsontwerp bevat eerste alternatieve schetsen voor verbetering van inrichting met een (grove) evaluatie van de effecten. De directeur LNO heeft de gelegenheid het schetsontwerp van commentaar te voorzien. In bepaalde gevallen wordt van de mogelijkheid om geen schetsontwerp op te stellen gebruik gemaakt.

Voordelen

- In bepaalde gevallen tijdwinst.

1,5 jaar

LC stelt op basis van deeladviezen een schetsontwerp op.

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

Nadelen

- Tussenstap in planvorming, waarin te maken keuzes op hoofdlijnen zichtbaar worden, wordt gemist.
- Doordat gelegenheid om tussentijds commentaar te leveren vanuit rijksoptiek ontbreekt, bestaat het gevaar van ingrijpende kritiek op (gedetailleerder) voorontwerp, waardoor de LC in eindfase van planvorming eerdere gemaakte keuzes dient bij te stellen, hetgeen tijd kost.
- Neiging bij LC tot detaillering van gemakkelijke planonderdelen en uitstellen van voor planvorming essentiële keuzes.

Aanpassing regelgeving

LI-wet kent geen schetsontwerp: wetswijziging niet nodig.

Regeling werkwijze LC voorziet in opstelling schetsontwerp, maar ook in mogelijkheid om daarvan af te zien. Wijziging regeling niet nodig.

Conclusie

Geen duurverkorting, geen vergroting flexibiliteit, geen grotere doelmatigheid, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.

Mogelijkheden om tijdsduur benodigd voor opstelling schetsontwerp te bekorten
Opstellen schetsontwerp is proces van verkennen van oplossingsrichtingen voor inrichtingsproblemen. Dit is een proces van overleg tussen partijen in LC. Het wordt niet raadzaam geacht dit proces aan een termijn te binden, omdat het om een proces van onderhandeling en overleg gaat. Wel kan met behulp van systematische planontwikkeling (methode BASALT) proces worden verduidelijkt en daardoor versneld. Toepassing van BASALT-methode wordt thans over hele land ingevoerd.

Inspraak op voorontwerp schrappen*Algemeen*

Met publikatie van voorontwerp presenteert de LC het resultaat van planvorming aan de regio. Publikatie van voorontwerp gaat gepaard met intensieve voorlichting, zodat alle betrokkenen zich op de hoogte kunnen stellen van hetgeen in de regio staat te gebeuren. Voorontwerp is qua detaillering c.q. opzet gelijk aan uiteindelijk vast te stellen plan.

Voordelen

- Tijdwinst.
- Besparing personeelsinzet (maken inspraakverslag en aanpassing voorontwerp naar aanleiding van inspraak niet nodig).

2,5 jaar

LC stelt op basis van het schetsontwerp na overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen een voorontwerp-landinrichtingsplan op en publiceert dit.

3 maanden

Inspraak. LC organiseert voorlichtings- c.q. uitspraakbijeenkomsten; daarnaast kan een ieder schriftelijke reacties indienen bij de LC (minimale termijn: 3 maanden).

SCHEITS PROCEDURE		VOORSTELLEN TOT AANPASSING	- 79 -
Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel		
0,5 jaar	LC stelt binnen 9 maanden (wettelijk bepaald) een inspraakverslag op.	<p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Door regio niet te consulteren vermindert betrokkenheid en draagvlak plan. - Parallel met m.e.r.-procedure; indien landinrichtingsprojecten m.e.r.-plichtig zouden worden zal alsnog inspraak op milieu-effecten van voorgenomen activiteit noodzakelijk zijn. - Als gevolg van inspraak kunnen nog veel fouten uit plan worden gehaald, waardoor veel bezwaren tegen ontwerp-plan (zwaardere procedure van bezwarenbehandeling) kunnen worden voorkomen. 	
1 jaar	LC past voorontwerp zo nodig aan naar aanleiding van inspraak en zendt vervolgens conceptontwerp-landinrichtingsplan en inspraakverslag aan de CLC.	<p><i>Aanpassing regelgeving</i> Wijziging LI-wet en Regeling werkwijze LC nodig.</p> <p><i>Conclusie</i> Wel duurverkorting, geen vergroting flexibiliteit, geen grotere doelmatigheid, vermindering rechtsbescherming. Voorstel niet overnemen.</p> <p><i>Mogelijkheden om tijdsduur benodigd voor inspraak te bekorten</i> Wettelijke termijn van 3 maanden kan zonder bezwaren bekort worden tot 4 weken (naar analogie van minimum-inspraakperiode uit Algemene Wet Bestuursrecht). Daarvoor wel wetswijziging nodig. Voorts kan tijd benodigd voor aanpassing voorontwerp naar aanleiding van inspraak worden bekort door betere planning en coördinatie.</p>	
0,5 jaar	CLC stelt landinrichtingsplan in ontwerp vast en zendt dit naar GS.	<p><u>Vaststellen ontwerp-plan door CLC schrappen</u></p> <p><i>Algemeen</i> Doel van de vaststelling van het ontwerp-plan door CLC is toetsing van het plan aan rijksbeleid alsmede budgettaire toetsing. (N.B. consequenties van schrapping van toets door CLC is dat vernietigingsrecht van Kroon (art. 82, lid 3 LI-wet) in zijn huidige vorm eveneens moet vervallen.)</p> <p><i>Voordelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tijdwinst. - Besparing van personeelskosten aan rijkszijde. <p><i>Nadelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen toetsing door Rijk c.q. landelijke organisaties aan nationaal beleid. - Geen mogelijkheden om vanuit nationaal landinrichtingsbeleid onderlinge coherentie tussen plannen te beoordelen. - Op basis van het plan ontstaan financiële consequenties voor Rijk zonder dat Rijk die consequenties kan beïnvloeden; dit zal naar alle verwachting leiden tot duurdere plannen. 	

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

0,5 jaar	GS leggen ontwerp-plan ter inzage. Mogelijkheid tot indiening van bezwaren gevolgd door bezwarenbehandeling door GS.	<p>- Geen mogelijkheden om vanuit nationale optiek jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte te sturen.</p> <p><i>Aanpassing regelgeving</i> Wijziging LI-wet nodig.</p> <p><i>Conclusie</i> Wel duurverkorting, geen grotere doelmatigheid, vermindering flexibiliteit, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.</p> <p><i>Mogelijkheden om tijdsduur benodigd voor vaststelling ontwerp-plan door GLC te bekorten</i> Geen.</p>
Vanaf toezending ontwerp aan GS t/m stemming c.q. besluit tot herinrichting: 1 jaar	Na toetsing van het ontwerp aan de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid stellen GS het landinrichtingsplan vast, waarbij zij acht slaan op de bezwaren naar zij menen te behoren. GS maken dit besluit bekend onder mededeling van mogelijkheid tot Kroonberoep. Ingeval van ruilverkaveling besluiten GS gelijktijdig met het vaststellen van het plan tot het houden van een stemming. Ingeval van herinrichting nemen GS het besluit tot uitvoering gelijktijdig met het besluit tot vaststelling van het plan.	<p><u>Terinzagelegging c.q. bezwarenbehandeling tegen ontwerp-plan door GS schrappen</u></p> <p><i>Algemeen</i> Geen opmerkingen.</p> <p><i>Voordelen</i> - Tijdwinst en besparing personeelskosten bij provincie.</p> <p><i>Nadelen</i> - Afname rechtsbescherming. - Vermindering draagvlak in regio.</p> <p><i>Aanpassing regelgeving</i> Wijziging LI-wet nodig.</p> <p><i>Conclusie</i> Wel duurverkorting en besparing personeelskosten, vermindering rechtsbescherming, flexibiliteit onveranderd. Voorstel niet overnemen.</p> <p><i>Mogelijkheden om tijdsduur benodigd voor bezwarenbehandeling te bekorten</i> Aan bezwarenbehandeling is thans geen termijn gesteld. Overwogen zou kunnen worden een wettelijke termijn te stellen (bijv. 6 maanden) waarbinnen de bezwarenbehandeling moet worden afgerond en het besluit tot uitvoering c.q. het houden van een stemming moet worden genomen. Hoewel geen sanctie mogelijk is op overschrijding van de termijn, zou in bepaalde gevallen met een termijnstelling een tijdwinst van enkele maanden kunnen worden geboekt.</p>

Instellen Kroonberoep heeft geen schorsende werking.

Binnen 1 maand na bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het plan, kunnen rechthebbers en pachters beroep aantekenen bij de Kroon tegen de toewijzing van gronden ten behoeve van de natuur, landschap en overige doeleinden van openbaar nut (met uitzondering van wegen en waterlopen).

Kroonberoep tegen vaststelling plan schrappen

Algemeen

Kroonberoep staat slechts open tegen de korting ten behoeve van doeleinden van algemeen nut (met uitzondering van gronden benodigd voor wegen en waterlopen) en tegen de voor onteigening aangewezen gronden. Kroonberoep heeft geen opschortende werking.

Laten vervallen van deze beroepsgang lijkt thans minder opportuun, nu in het kader van de interdepartementale projectgroep definitieve voorzieningen Kroongeschillen een verwisseling van dit Kroonberoep voor een beroep op de administratieve rechter wordt voorbereid. Voorts zou het laten vervallen van deze beroepsgang strijd op kunnen leveren met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens. Dit artikel vereist immers een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie ter zake van het vaststellen van iemands burgerlijke rechten en verplichtingen. Met name zal in dit kader de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre hier sprake is van "burgerlijke rechten en verplichtingen".

Voordelen

- Tijdwinst alleen indien bij Raad van State gevraagd wordt om opschorting van besluit (incidenteel).

Nadelen

- Afname rechtsbescherming.

Aanpassing regelgeving

Wijziging LI-wet nodig.

Conclusie

Geen duurverkorting en geen grotere doelmatigheid, flexibiliteit niet beïnvloed vermindering rechtsbescherming. Voorstel niet overnemen.

In geval van gefaseerde voorbereiding

zie voor tijdsindicatie onder vereenvoudigde voorbereiding.

Procedure van benoeming LC, opstelling deeladviezen en schetsontwerp verloopt op gelijke wijze aan die voor de vereenvoudigde voorbereiding.

Gefaseerde voorbereiding schrappen

Algemeen

Gebieden waar sprake is van planologische onduidelijkheid en een complexe inrichtingsproblematiek komen thans in aanmerking voor een gefaseerde voorbereiding, waarbij eerst een programma wordt opgesteld dat de basis vormt voor de besluitvorming over het al dan niet doorgaan van een project en vervolgens een plan. Voor de opstelling van programma en plan dienen nagenoeg dezelfde procedures te worden gevolgd.

4 jaar

Vanaf het opstellen van het voorontwerp-landinrichtingsprogramma tot vaststelling ervan. Procedure voor vaststelling van het landinrichtingsprogramma komt voor wat betreft procedure elementen en -tijden neer op die voor het landinrichtingsplan volgens de vereenvoudigde voorbereiding. Een procedureel verschil tussen de vereenvoudigde en gefaseerde voorbereiding is dat bij de gefaseerde voorbereiding niet Gedeputeerde Staten maar Provinciale Staten het besluit tot herinrichting nemen, of het besluit tot het houden van een stemming over het in uitvoering nemen van een ruilverkaveling.

4 jaar

Dit is ca. 1 jaar korter dan de periode die nodig is vanaf opstellen landinrichtingsplan tot vaststelling ervan volgens de vereenvoudigde voorbereiding.

Na vaststelling van het landinrichtingsprogramma dient vervolgens een landinrichtingsplan te worden opgesteld. De procedure van opstelling en vaststelling van het landinrichtingsplan is gelijk aan die bij de vereenvoudigde voorbereiding.

De praktijk leert dat in die gevallen waar voor een gefaseerde voorbereiding is gekozen bij plaatsing op het voorbereidingsschema, het provinciaal bestuur zo spoedig mogelijk alsnog voldoende planologische duidelijkheid nastreeft (bijvoorbeeld door middel van een streekplanuitwerking) teneinde in de loop van de de voorbereiding alsnog over te kunnen schakelen naar een vereenvoudigde voorbereiding. Hierdoor wordt enerzijds voorkomen dat tweemaal een soortgelijke procedure dient te worden doorlopen, terwijl bovendien als groot voordeel wordt ervaren dat besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van het project kan plaatsvinden op basis van een zo concreet mogelijk plan. Voorts wordt voorkomen dat de LC nader invulling moet geven aan onduidelijk/globale planologie. Een en ander behoort niet tot de eigenlijke taken van de LC.

Voordelen

- Tijdwinst en besparing op personeelskosten; overigens zij erop gewezen dat gefaseerde voorbereiding tot nu toe steeds is vermeden waardoor tijdwinst dus in feite fictief is (zie onder "algemeen").
- Tweemaal doorlopen van soortgelijke procedure vervalt.
- Besluitvorming over al dan niet uitvoeren van project op basis van concreet plan.

Nadelen

- Uitwerking van planologisch kader in onduidelijke planologische situatie geschiedt door LC (tenzij geen projecten meer in voorbereiding worden genomen wanneer planologie onduidelijk is).

Aanpassing regelgeving

Wijziging LI-wet en Regeling werkwijze LC nodig.

Conclusie

(Fictieve) duurverkorting, vergroting doelmatigheid, flexibiliteit en rechtsbescherming onveranderd. Voorstel overnemen. In die gevallen waar een complexe inrichtingsproblematiek daartoe aanleiding geeft kan overwogen worden om in de loop van het planvormingsproces een bestuurlijk oordeel over de hoofdlijnen van het plan te vragen aan GS en de CLC. De procedure van vereenvoudigde voorbereiding staat dit niet in de weg.

Alternatief: mogelijkheden om tijdsduur te bekorten c.q. gefaseerde voorbereiding te voorkomen

Indien scherpere planologische randvoorwaarden worden gesteld aan het in voorbereiding nemen van een project, is in praktijk toepassing van gefaseerde voorbereiding niet meer nodig. Een verscherping in die zin, dat alleen een gebied in voorbereiding wordt genomen als er voldoende planologische en andere randvoorwaarden zijn, zou geformuleerd kunnen worden in de zienswijze. Daarin is immers wettelijk voorzien in een aanduiding van de ruimtelijke ontwikkeling als motivering - mede op basis daarvan - of landinrichting al dan niet wenselijk is. Aanpassing van de regelgeving is voor deze verscherping niet nodig. In het op te stellen structuurschema zou deze verscherping als beleid opgenomen kunnen worden.

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

III. Uitvoering

Vanaf besluit tot herinrichting c.q. ruilverkaveling tot ca. 13 jaar daarna.

Uitvoering van werken

Zodra het besluit tot herinrichting c.q. ruilverkaveling is genomen kan gestart worden met de uitvoering van werken. De voorbereiding en uitvoering van bestekken (wegen, waterlopen, boerderijbouw, beplantingen, e.d.) vindt gedurende vrijwel de hele uitvoeringsfase plaats.

Uitvoering van (bepaalde) werken aan termijn bindenAlgemeen

De LC kan de uitvoering van werken ter hand nemen zodra tot uitvoering is besloten. De LI-wet kent geen nadere algemene procedurele bepalingen voor de uitvoering van werken en stelt ter zake geen termijnen. Tijd benodigd voor uitvoering van werken zit veelal niet op "kritieke pad" van procedure. Veelal worden werken op basis van een bestek uitgevoerd. In een bestek worden wel termijnen gesteld aan de uitvoering van het betreffende werk. De termijn waarop werken worden uitgevoerd is afhankelijk van het beschikbare krediet en de beschikbare menskracht.

Voordelen

- Wellicht in sommige gevallen enige tijdwinst.

Nadelen

- Menskracht en krediet mogen niet vertragende factor zijn: geen financiële sturingsmogelijkheden meer; minder flexibiliteit ten aanzien van inzet krediet en personeel.
- Geen reële sancties mogelijk (indien de sanctie zou zijn: "termijn overschrijden houdt in geen rijkssubsidie meer", dan komt niet alleen het rendement maar ook de kwaliteit van het plan als totaliteit in gevaar).
- Het stellen van een algemene termijn voor uitvoering van werken is moeilijk omdat de uit te voeren werken naar aard en omvang sterk kunnen verschillen van project tot project.

Aanpassing regelgeving

Termijnstelling invoeren vraagt wijziging LI-wet.

Conclusie

Geen duurverkorting, geen grotere doelmatigheid, flexibiliteit vermindert, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.

Vastlegging van de rechten

2 jaar

LC draagt zorg voor registratie van pacht-overeenkomsten en stelt lijst van eigenaren e.a. op. Tevens draagt LC zorg voor de eerste schatting van de waarde van de onroerende goederen op basis van een door de CLC vastgesteld stelsel van classificatie.

Vastleggen van de rechten

Zie het gestelde onder "toedeling en financiële afwikkeling".

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

2 jaar

LC legt lijst van rechthebbenden en register van schattingsuitkomsten gedurende 1 maand ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren, gevolgd door een bezwarenbehandeling door achtereenvolgens LC, rechter-commissaris en rechtbank. Na afhandeling bezwaren staan lijst van rechthebbenden en register van schattingsuitkomsten vast.

Toedeling en toewijzing

Binnen het te herverkavelen gebied worden gronden ten behoeve van doeleinden van openbaar nut, zoals wegen, waterlopen en - voor zover verkregen via onteigening ingeval van herinrichting c.q. korting in geval van ruilverkaveling - gronden voor natuur, landschap, etc. toegewezen. Deze gronden worden administratief/juridisch afgescheiden van het toedelingsproces door opname in het begrenzingenplan. Het begrenzingenplan vormt de basis voor openbaarheid van wegen en voor de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen voor openbaar nut.

2 jaar

Ingeval van herinrichting kan onteigening worden toegepast. Naast minnelijke verwerving kan een administratieve en gerechtelijke procedure moeten worden doorlopen.

1 jaar

De te volgen procedure voor grondverwerving op basis van de korting voor natuur, landschap en doeleinden van openbaar nut ingeval van ruilverkaveling bestaat uit het overeenkomen van een bedrag voor deze gronden tussen de landinrichtingscommissie en het openbare lichaam alsmede de goedkeuring van dit bedrag door de CLC.

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

Toewijzing

1 jaar

LC stelt ontwerp-begrenzingsplan op en zendt dit aan CLC. Vervolgens zendt CLC het ontwerp-begrenzingsplan, vergezeld van een voorstel tot toewijzing c.q. regeling van eigendom, beheer en onderhoud van de daarin vermelde voorzieningen toe aan GS.

0,5 jaar

Binnen 6 maanden na ontvangst van het plan en de voorstellen, stellen GS het begrenzingsplan vast en wijzen zij eigendom, beheer en onderhoud toe aan de betreffende openbare lichamen c.q. andere rechtspersonen (termijn is wettelijk bepaald).

Instellen Kroonberoep heeft geen schorsende werking.

Binnen 1 maand na bekendmaking van het toewijzingsbesluit kunnen betreffende openbare lichamen, c.q. andere rechtspersonen beroep aantekenen bij de Kroon tegen toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van wegen, waterlopen en daarmee samenhangende voorzieningen.

Begrenzingsplan als afzonderlijk plan schrappen: daarvoor in de plaats begrenzingsplan incorporeren in landinrichtingsplan en toewijzingsbesluit van GS binnen 6 maanden na vaststelling LI-plan

Algemeen

Begrenzingsplan heeft drie functies: scheiding van toe te delen en toe te wijzen gronden, basis voor toewijzing eigendom beheer en onderhoud, alsmede basis voor openbaarheid van wegen. Het begrenzingsplan is in feite gedetailleerde kaart met toe te wijzen gronden c.q. wegen.

De tijd die benodigd is voor het opstellen van het begrenzingsplan is relatief gering in relatie tot het (voor)overleg dat noodzakelijk is voor de voorbereiding van het toewijzingsbesluit. Kroonberoep tegen toewijzingsbesluit schrappen lijkt niet zinvol; zie het gestelde bij schrappen Kroonberoep tegen landinrichtingsplan.

Voordelen

- Doordat geen afzonderlijke kaart hoeft te worden opgesteld wordt beperkte tijdswinst geboekt die overigens veelal niet op "kritieke pad" van de procedure ligt.

Nadelen

- Terugvallen op landinrichtingsplan betekent een gedetailleerdere kaart bij dat plan; dit zal extra tijd kosten (mogelijk wel op "kritieke pad").
- Terugvallen op kaart li-plan biedt onvoldoende helderheid in relatie tot de drie functies van het begrenzingsplan. Kaart li-plan dient ander doel; er staat veel meer en andere informatie op deze kaart dan nodig is voor begrenzingsplan.
- Binden toewijzingsbesluit aan termijn van 6 maanden na besluit tot vaststelling LI-plan leidt tot inflexibiliteit. Immers, na vaststelling begrenzingsplan is wijziging in toe te delen en toe te wijzen gronden niet meer mogelijk, terwijl in loop van uitvoering in veel gevallen planaanpassing gewenst zal zijn, waarbij ook toe te wijzen gronden in het geding kunnen zijn.
- Toewijzing op grote schaal van nog niet gerealiseerde voorzieningen vergt hoogstwaarschijnlijk extra overleg en daarmee extra tijd.

Aanpassing regelgeving

Wijziging LI-wet en Regeling werkwijze LC nodig.

Conclusie

Geen duurverkorting of besparing op personeels- en adm. kosten, flexibiliteit vermindert, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.

Indicatie tijdsduur

Procedure-onderdeel

Mogelijkheden om thans benodigde tijdsduur te bekorten

In bepaalde gevallen wordt voortgang van de procedure belemmerd doordat GS niet tijdig het besluit tot vaststelling van het begrenzingsplan en daarmee samenhangend, het besluit tot toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud nemen. In de LI-wet (artikel 133/137) is een termijn van 6 maanden na ontvangst van de betreffende stukken aangegeven waarbinnen GS eigendom, beheer en onderhoud dienen toe te wijzen. Aan het overschrijden van deze termijn zou de sanctie kunnen worden verbonden dat GS zelf verantwoordelijkheid dragen voor het toe te wijzen beheer en onderhoud van de voorzieningen als bedoeld in artikel 133, lid 1 van de wet vanaf het moment van verstrijken van de termijn tot het moment dat GS het besluit neemt. Dit vergt wetswijziging.

ToedelingToedeling en financiële afwikkeling*Algemeen*

De procedures met betrekking tot het vastleggen van de rechten (lijst van rechthebbenden en eerste schatting), plan van toedeling en financiële afwikkeling (tweede schatting en lijst der geldelijke regelingen) zijn nagenoeg gelijk. Bij deze procedures gaat het om individuele rechten en/of belangen, zodat in verband met de rechtszekerheid een procedure die eindigt bij minimaal één onafhankelijke rechterlijke instantie onontbeerlijk is. De huidige procedures voorzien daarin: alleen bij de procedure inzake de lijst der geldelijke regelingen is na uitspraak van de arrondissementsrechtbank cassatie mogelijk.

Mogelijkheden tot bekorting van bovengenoemde procedure via aanpassing van de wet worden niet gezien. Hierbij zij aangetekend dat de LI-wet reeds voorziet in de mogelijkheid om procedures te combineren (zie artikelen 205-206 voor het gelijktijdig opmaken en ter inzage leggen van lijst van rechthebbenden, register van schattingsuitkomsten en plan van toedeling, alsmede artikelen 219-220 voor gelijktijdig opmaken en ter inzage leggen van plan van toedeling en lijst der geldelijke regelingen).

In de praktijk is de combinatiemogelijkheid ex artikelen 205-206 nog nimmer beproefd. De combinatie ex artikelen 219-220 is alleen toegepast in enkele zeer kleine projecten; de ervaringen daarmee leren dat combinatie niet tot verkorting van de duur heeft geleid.

Conclusie

Geen mogelijkheden voor bekorting procedures.

0,5 jaar

CLC stelt richtlijnen vast voor het plan van toedeling.

2,5 jaar

Wenszittingen: LC stelt eigenaren en pachters in de gelegenheid hun wensen ten aanzien van het plan van toedeling kenbaar te maken. Vervolgens stelt LC het plan van toedeling op.

2 jaar

Na goedkeuring van het plan van toedeling door de CLC en nadat onder andere de lijst van rechthebbenden en het register van schattingsuitkomsten vaststaan en het begrenzingsplan is vastgesteld, legt LC het plan van toedeling gedurende 1 maand ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren gevolgd door een bezwarenbehandeling door achtereenvolgens LC, rechter-commissaris en rechtbank. Rechtbank stelt het plan van toedeling vast nadat op alle bezwaren is beslist.

Indicatie tijdsduur	Procedure-onderdeel	<i>Mogelijkheden om tijdsduur benodigd voor procedures te bekorten</i>
0,5 jaar	Nadat het toewijzingsbesluit door GS is genomen en het plan van toedeling is vastgesteld, wordt de akte van toedeling opgesteld. Door overschrijving van de akte in de openbare registers worden de daarin omschreven zakelijke rechten verkregen.	De praktijk leert dat de bezwarenprocedure van het plan van toedeling de meest tijdrovende is. De overige procedures dragen veel minder bij tot een lange uitvoeringsduur. De periode tussen terinzagelegging van het plan van toedeling en het moment waarop de rechtbank het laatste vonnis wijst kan worden bekort door een strakkere organisatie en planning (personeelsinzet) bij de bezwarenbehandeling.
	<u>Financiële afwikkeling</u>	
1,5 jaar	LC draagt zorg voor schatting van waardeveranderingen op basis van een door de CLC vastgesteld proces-verbaal van aanwijzingen. Deze 2e schatting vormt de basis voor de verdeling van de kosten tussen de eigenaren. De LC stelt vervolgens de lijst der geldelijke regelingen op.	
2 jaar	LC legt de lijst der geldelijke regelingen nadat deze is goedgekeurd door de CLC gedurende 1 maand ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren gevolgd door een bezwarenbehandeling door achtereenvolgens LC, rechter-commissaris en rechtbank. Nadat omtrent alle geschillen is beslist, sluit de rechtbank de lijst. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat cassatie open.	
0,5 jaar	Berekening landinrichtingsrente. LC wordt ontbonden.	

FACULTATIEVE PROCEDURES

Plan van tijdelijk gebruik

3 maanden

LC stelt ontwerp-plan van tijdelijk gebruik op. Na goedkeuring door de CLC legt zij het plan van tijdelijk gebruik gedurende 14 dagen ter visie. Mogelijkheid tot het indienen van bezwaren gevolgd door een bezwarenbehandeling door de LC en indien geen overeenstemming wordt bereikt, door de rechter-commissaris. Na afhandeling van de bezwaren staat het plan van tijdelijk gebruik vast.

Planwijziging (ex artikel 84)

2 jaar

Procedure planwijziging is gelijk aan die van opstelling plan: LC maakt voorontwerp, inspraak, LC past voorontwerp aan naar aanleiding van de inspraak, CLC stelt planwijziging in ontwerp vast, bezwarenbehandeling door GS tegen ontwerp-planwijziging, GS stellen planwijziging vast. Kroonberoep voor zover korting voor natuur en landschap en overige doeleinden van openbaar nut c.q. ont-eigening is voorzien.

Plan van tijdelijk gebruik schrappen*Algemeen*

Via het plan van tijdelijk gebruik kunnen gronden tijdelijk in gebruik worden gegeven, bijvoorbeeld als compensatie voor het afstaan van gronden t.b.v. de uitvoering van werken of het realiseren van voorzieningen.

Voordelen

- Tijdwinst, omdat procedure niet behoeft te worden gevolgd.

Nadelen

- Tijdelijk uit gebruik nemen van grond (nodig i.v.m. realiseren voorzieningen) zal gecompenseerd moeten worden met schadevergoeding; extra kosten.
- Afhandelen van die schadevergoeding zal tijd kosten (evt. tussenkomst recht-bank ex artikel 129 LI-wet).
- Flexibiliteit bij uitvoering werken vermindert.

Aanpassing regelgeving

Wijziging LI-wet nodig.

Conclusie

Geen duurverkorting, geen grotere doelmatigheid, vermindering flexibiliteit, rechtsbescherming onveranderd. Voorstel niet overnemen.

Mogelijkheden om thans benodigde tijdsduur te bekorten

Geen.

Aanpassing van procedures voor planwijziging en planuitwerking*Algemeen*

De procedure van planwijziging (art. 84 LI-wet) wordt thans als zwaar ervaren. In praktijk bestaat grote behoefte aan vereenvoudiging van de procedures van planwijziging/-uitwerking.

Voor toepassing van planuitwerking stelt de wet in art. 85, lid 1 een tweetal voorwaarden:

- het belang van de herverkaveling dient zulks te vorderen;
- in het landinrichtingsplan vervatte regelen dienen in acht genomen te worden.

Indien een aanpassing van het landinrichtingsplan niet als technische wijziging : aan te merken en niet voldoet aan beide voorwaarden, dient de procedure van planwijziging (art. 84) te worden gevolgd.

1 jaar

Planuitwerking (ex artikel 85)

LC stelt concept-ontwerp-planuitwerking op, CLC stelt deze in ontwerp vast, bezwarenbehandeling door GS tegen ontwerp-planuitwerking, GS stellen planuitwerking vast.

Het verschil tussen de procedure ex art. 84 en ex art. 85 betreft het houden van inspraak en de mogelijkheid van Kroonberoep, in geval wijziging wordt aangebracht ten aanzien van onteigening c.q. korting natuur en landschap e.a. Voorts kent de procedure van planwijziging, evenals de procedure van vaststelling van het plan, een repressief vernietigingsrecht door de Kroon.

De aan planuitwerking verbonden voorwaarde "het belang van de herverkaveling" betreft een nadere invulling van het landinrichtingsplan, mede verband houdend met het toedelingsproces. Soms kunnen echter minieme wijzigingen, zoals het wijzigen van de verharding van een aan te leggen weg (bijv. klinkers in plaats van asfalt) niet met de herverkaveling in verband worden gebracht, weshalve een planwijziging nodig is. De voorwaarde "met inachtneming van in het plan vervatte regelen" houdt in, dat in het landinrichtingsplan aangegeven moet zijn ten aanzien van welke planonderdelen een uitwerking c.q. uitbreiding mogelijk is. Het betreft hier derhalve met name in het landinrichtingsplan te noemen maatregelen en voorzieningen waaraan ten tijde van de planvaststelling nog geen definitieve invulling (omvang en/of lokatie) kan worden gegeven.

*Alternatieven voor aanpassing**a. Inspraak uit de procedure van planwijziging schrappen.**Voordelen*

- Tijdwinst
- Grotere flexibiliteit; te doorlopen procedure vormt minder belemmering voor het wijzigen van het plan.

Nadelen

- Procedure van planwijziging is niet meer identiek aan die van vaststelling van het plan.

b. Toepassing planwijziging beperken tot die gevallen dat wijziging wordt gebracht in korting "natuur en landschap" of te onteigenen oppervlakte.

Voorts de twee voorwaarden verbonden aan planuitwerking schrappen.

Voordelen

- Idem bij als alternatief a.

Nadelen

- In het plan hoeft niet aangegeven te worden welke planonderdelen uitgewerkt kunnen worden, weshalve in feite niet gesproken kan worden van een "uitwerking". In de praktijk zal de procedure ex artikel 85 de reguliere procedure van planaanpassing worden mits de korting natuur e.a. niet in het geding is; daarbij ontbreekt de mogelijkheid van vernietiging door Kroon van een (deel) van de planaanpassing wanneer GS vaststellen in afwijking van CLC-advies.

c. *De aan planuitwerking verbonden voorwaarde "indien de herverkaveling zulks vordert" schrappen*

Voordelen

- Naar verwachting enige vergroting van flexibiliteit en enige duurverkorting, omdat in enkele gevallen planuitwerking kan worden toegepast in plaats van planwijziging.

Nadelen

- In de praktijk doet zich het probleem voor dat ten tijde van de planvaststelling niet elke mogelijke planaanpassing kan worden voorzien. Dit probleem wordt niet opgelost, omdat de voorwaarde "volgens in het plan vervatte regelen" blijft bestaan.

Conclusie

Alternatief a. is het meest effectief en verdient dan ook de voorkeur.