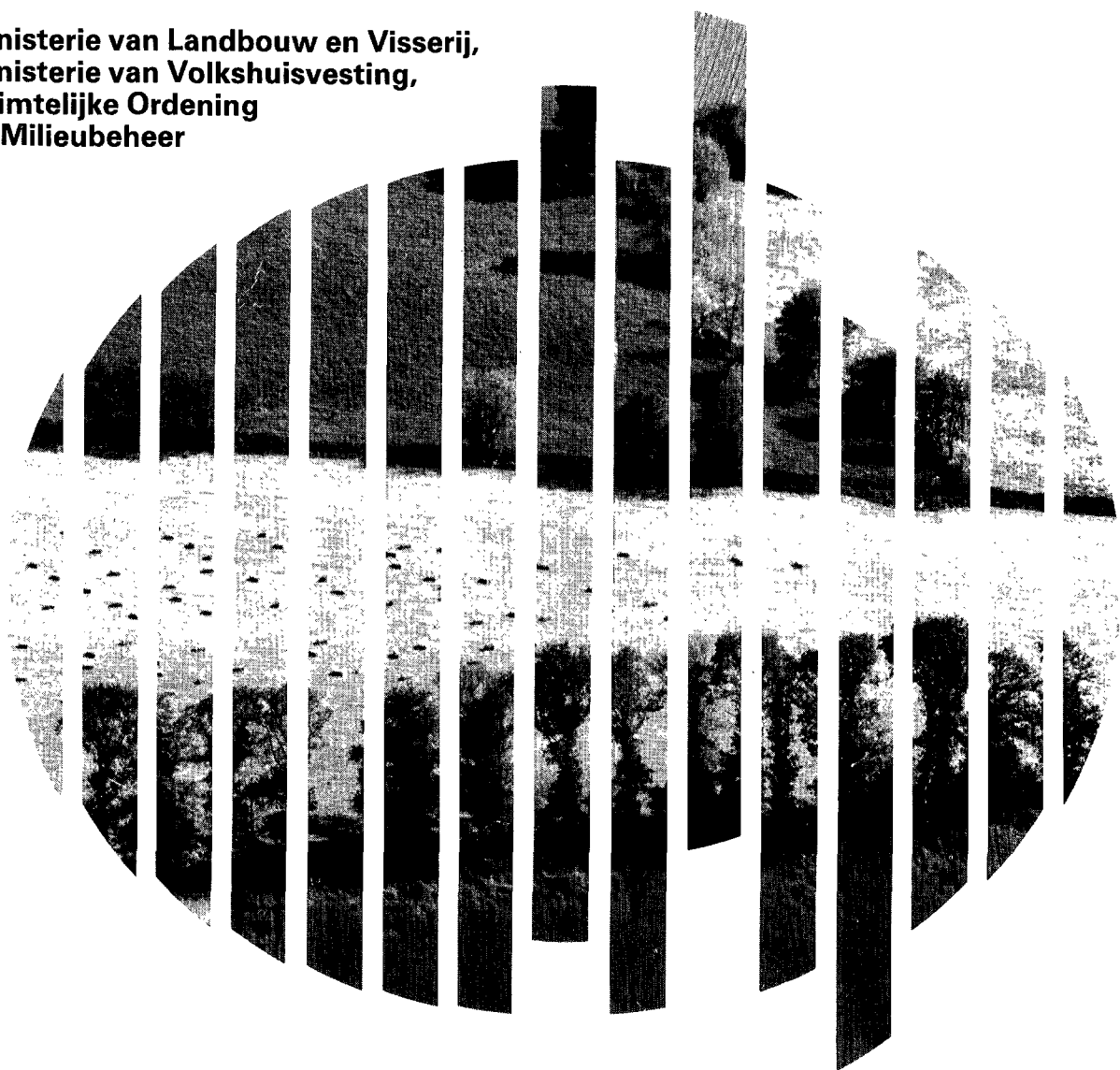


Structuurschema Landinrichting

Ministerie van Landbouw en Visserij,
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer



Vergaderjaar 1983–1984

16 600

Structuurschema voor de landinrichting

Nr. 7

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1980–1981 en 1982–1983

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW EN VISSERIJ EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

's-Gravenhage, 18 september 1984

Op 27 januari 1981 is het beleidsvoornemen (deel a) van het structuurschema Landinrichting u toegezonden door de minister van Landbouw en Visserij en de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (zitting 1980–1981, 16 600 nrs. 1–2).

In het kader van de procedure voor planologische kernbeslissingen is het beleidsvoornemen te zamen met die van de structuurschema's Openlucht-recreatie en Natuur- en Landschapsbehoud, alsmede de partiële herziening van het Structuurschema Vaarwegen, gelijktijdig aan inspraak onderworpen geweest. Het rapport «Hoofdpijnen uit de inspraak» is u bij brief van 23 juni 1983 (zitting 1982–1983, 16 600 nrs. 3–4) aangeboden, waarna het als deel b is verschenen. Een aantal exemplaren van de gebundelde reacties is door het Centraal Punt Inspraak (CPI) van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aan uw Kamer gezonden ter kennisneming voor de leden.

Met het oog op de samenhang tussen de drie «groene» structuurschema's en de partiële herziening van het Structuurschema Vaarwegen heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening één advies uitgebracht. Het advies is u bij brief van 23 juni 1983 (zitting 1982–1983, 16 600 nrs. 5–6) aangeboden, waarna het als deel c is verschenen. De resultaten van het gevoerde bestuurlijk overleg zullen u separaat door de tweede ondergetekende worden toegezonden.

Thans bieden wij u de regeringsbeslissing van het Structuurschema Landinrichting aan. Deze regeringsbeslissing bestaat uit een gewijzigde versie van de planologische kernbeslissing en een nota van toelichting, waarin wordt aangegeven welke overwegingen hieraan ten grondslag hebben gelegen gelet op de commentaren op en de adviezen over het structuurschema.

Wij zullen het zeer op prijs stellen indien u een spoedige afhandeling van dit structuurschema wilt bevorderen.

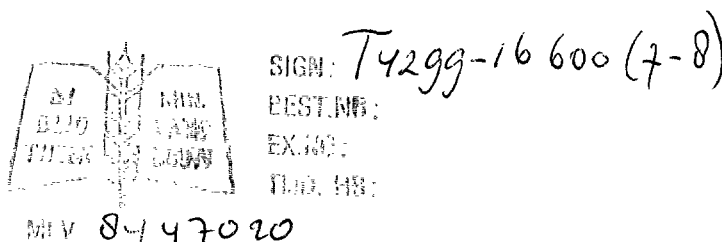
De minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

Vergaderjaar 1983-1984

16 600

Structuurschema voor de landinrichting



Nr. 8

DEEL D: REGERINGSBESLISSING

Inhoud

Planologische kernbeslissing Samenvatting van de beleidsuitspraken

	Biz.
1. Inleiding	5
2. Doelstellingen van het beleid	5
3. Hoofdpijnen van beleid	6
4. Omvang van integrale landinrichting	7
5. Het beleid voor herinrichting en ruil- verkaveling	7
5.1. De beleidskaart	7
5.2. De strekking van de beleidskaart	7
5.3. Fasering van de voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema	8
5.4. De keuze tussen herinrichting en ruil- verkaveling	8
6. Aanpassingsinrichting	8
7. De reeds in uitvoering en in voorbereiding zijnde gebieden	9
8. Het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren	9
8.1. Ontsluiting	9
8.2. Waterbeheersing	10
8.3. Verkaveling	10
8.4. Landschapsbouw	10
9. Evaluatie van landinrichtingsprojecten	11

Planologische Kernbeslissing

SAMENVATTING VAN DE BELEIDSUITSPRAKEN

1. INLEIDING

Het structuurschema geeft de hoofdlijnen en beginselen van het nationaal landinrichtingsbeleid en geeft in het bijzonder inzicht in de ruimtelijke aspecten van dat beleid. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste beleidsuitspraken weergegeven uit dit structuurschema, dat een uitwerking bevat van de Nota Landelijke Gebieden en in samenhang met de structuurschema's voor natuur- en landschapsbehoud en voor openluchtrecreatie is opgesteld. Deze beleidsuitspraken kunnen niet los worden gezien van de samenhang, waarin zij in dit structuurschema zijn vermeld. De beleidskaart met de gebieden, die de Regering, ingevolge provinciale voorstellen tot plaatsing op het Voorbereidingsschema Landinrichting, voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking wil laten komen, maakt deel uit van deze planologische kernbeslissing. Dit hoofdstuk vormt het meest geschikte aanknopingspunt voor parlementaire behandeling van het structuurschema.

De hoofddoelstelling, de hoofdlijnen van beleid, het limitatieve karakter van de beleidskaart en de uitspraak dat in geval van landinrichting in grote landschapseenheden als regel herinrichting de aangewezen vorm van landinrichting zal zijn, acht de Regering essentieel voor haar landinrichtingsbeleid. Dit betekent dat zij daar niet van zal afwijken behoudens bij herziening van dit schema.

Het in dit structuurschema neergelegde beleid heeft betrekking op de periode 1985 tot en met 1994 (eerste fase) met een doorkijk naar het jaar 2005 (tweede fase).

De planologische kernbeslissing is – behoudens eerdere herziening – geldig tot uiterlijk vijf jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het structuurschema. De Regering zal voordien een uitspraak doen over een eventuele verlenging van de geldigheidsduur. Indien de Regering een nieuw beleidsvoornemen uitbrengt, is de hier gepresenteerde planologische kernbeslissing geldig tot het nieuwe beleidsvoornemen de procedure van vaststelling heeft doorlopen.

2. DOELSTELLINGEN VAN HET BELEID (Nota van Toelichting, hoofdstuk 3)

De hoofddoelstelling van het nationaal landinrichtingsbeleid is: «Het binnen het kader van het totale overheidsbeleid inrichten van delen van het landelijk gebied overeenkomstig de daaraan toegekende functies en hun onderlinge samenhang op een zodanige wijze, dat de maatschappelijke betekenis van dat gebied zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen».

Voor het te voeren beleid is deze hoofddoelstelling nader uitgewerkt in doelstellingen:

1. de handhaving of verbetering van de concurrentiepositie van de land- en tuinbouw;
2. het opheffen of verminderen van regionale inkomensachterstanden in de land- en tuinbouw;
3. de verbetering van de werkomstandigheden in de land- en tuinbouw;
4. het verruimen van de keuzemogelijkheden in het grondgebruik voor de land- en tuinbouw op langere termijn;
5. het verbeteren van de kwaliteit van het landschap;

6. het tot stand brengen van een doelmatige en veilige ontsluiting in het landelijk gebied afgestemd op de te vervullen functies;

7. de verbetering van de waterhuishouding in het landelijk gebied, gericht op samenhangend en doelmatig waterbeheer en afgestemd op de te vervullen functies, passend binnen het algemeen beleid met betrekking tot de waterhuishouding;

8. de verbetering van de verkavelingstoestand in het landelijk gebied gericht op een doelmatig gebruik van de grond voor de te vervullen functies;

9. het leveren van een bijdrage aan de leefbaarheid van dorpen;

10. het leveren van een bijdrage aan een zodanige inrichting van het landelijk gebied dat het verstedelijkingsbeleid wordt ondersteund;

11. het leveren van een bijdrage aan de realisering van het beleid met betrekking tot de openluchtrecreatie;

12. het leveren van een bijdrage aan de veiligstelling en ontwikkeling van natuurgebieden en cultuurhistorische elementen en van natuurwaarden en het scheppen van voorwaarden voor een doelmatig beheer;

13. het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van bestaande en de aanleg van nieuwe bossen en het scheppen van voorwaarden voor een doelmatig beheer;

14. de onderlinge aanpassing van de aanleg en verbetering van infrastructuurle voorzieningen en de inrichting van het landelijk gebied.

3. HOOFDLIJNEN VAN BELEID (Nota van toelichting, paragraaf 4.2)

De verwezenlijking van deze doelstellingen vindt plaats in afzonderlijke projecten van landinrichting, in overeenstemming met de ruimtelijke functies van de betreffende gebieden. De voor de verwezenlijking van de doelstellingen te treffen maatregelen en voorzieningen zijn gericht op het opheffen of verminderen van knelpunten in de inrichtingssituatie voor de functies van het landelijk gebied. De investeringen in deze maatregelen en voorzieningen moeten een in nationaal-economisch opzicht acceptabel rendement opleveren. Het nationaal landinrichtingsbeleid beoogt een genuanceerde verwezenlijking van doelstellingen. Dit leidt tot de volgende hoofdlijnen van beleid:

- met betrekking tot de land- en tuinbouw zal bij landinrichting als instrument van het landbouwstructuurbeleid het accent worden gelegd op de verwezenlijking van de doelstellingen betreffende het opheffen of verminderen van regionale inkomensachterstanden en de verbetering van de werkomstandigheden;

- met betrekking tot het leveren van een bijdrage aan het verstedelijkingsbeleid legt de Regering het accent op de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer en in het bijzonder op de verwezenlijking van de Randstad-groenstructuur en de handhaving van bufferzones aangegeven in de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983. In dat verband zal het beleid met name aandacht besteden aan de doelstellingen voor de land- en tuinbouw als bovenbedoeld, voor bos- en landschapsbouw, voor openluchtrecreatie en voor natuur- en landschapsbehoud;

- met betrekking tot waarden van natuur en landschap in het landelijk gebied zal het accent worden gelegd op de doelstellingen tot verbetering van de kwaliteit van het landschap en tot het leveren van een bijdrage aan veiligstelling en ontwikkeling van natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen en het scheppen van voorwaarden voor een doelmatig beheer;

- in het kader van de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in het landelijk gebied zal een accent worden gegeven aan de doelstelling gericht op een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies van dat gebied.

4. OMVANG VAN INTEGRALE LANDINRICHTING (Nota van Toelichting, paragraaf 5.1)

De Regering zal ernaar streven gemiddeld 36.000 ha integrale landinrichting per jaar in uitvoering te nemen. In deze omvang zijn herinrichtingen, ruilverkavelingen en aanpassingsinrichtingen, de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, de reconstructie Midden-Delfland, het Zuidelijk Westerkwartier en de te reconstrueren oude glastuinbouwgebieden begrepen. De mogelijkheid tot voortzetting van dit uitvoeringsprogramma zal in de komende jaren mede getoetst worden aan de budgettaire mogelijkheden op dat moment.

5. HET BELEID VOOR HERINRICHTING EN RUILVERKAVELING

5.1. De beleidskaart (Nota van Toelichting, paragraaf 6.3)

Op de beleidskaart zijn de gebieden aangegeven, die de Regering, ingevolge provinciale voorstellen voor plaatsing van gebieden op het Voorbereidingsschema Landinrichting, voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking wil laten komen. Deze voorstellen zullen worden getoetst aan de aan deze gebieden in ruimtelijke plannen gegevens functies. De Regering heeft besloten om op basis van de hoofdlijnen van beleid de volgende gebieden op de beleidskaart te vermelden:

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

De gebieden zijn globaal aangeduid. De provinciale besturen kunnen bij het doen van hun voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema en bij uitwerking van het structuurschema in streekplannen de gebieden nauwkeuriger omgrenzen.

5.2. De strekking van beleidskaart (Nota van Toelichting, paragraaf 6.3)

De beleidskaart is voor de Regering toetssteen voor de provinciale voorstellen tot plaatsing van gebieden als herinrichting of ruilverkaveling op het Voorbereidingsschema Landinrichting.

De beleidskaart heeft enerzijds een indicatief karakter, hetgeen wil zeggen dat de provinciale besturen voor deze gebieden nagaan of landinrichtingsprocedures het meest geëigend zijn voor de verbetering van de inrichting van de betrokken gebieden. In het bijzonder is een zorgvuldige afweging aan de orde voor delen van de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer en voor delen van grote landschapseenheden, alwaar ook toepassing van de planningsprocedure openluchtrecreatie, respectievelijk de Relatienota, al of niet in combinatie met landinrichting aan de orde kan zijn. De kaart heeft anderzijds een limitatief karakter. Dit betekent dat er behoudens het navolgende geen herinrichting of ruilverkaveling buiten de aangegeven gebieden op het Voorbereidingsschema Landinrichting kan worden geplaatst zonder herziening van dit structuurschema. De Regering is bereid projecten, waarvoor de hoofdlijnen van beleid van kracht zijn,

buiten de op de beleidskaart, aangegeven gebieden tot een gezamenlijke omvang van gemiddeld 1000 ha per jaar voor plaatsing op het voorbereidingsschema in aanmerking te laten komen.

Daarnaast kunnen jaarlijks tot een totale omvang van gemiddeld 5000 ha projecten aan het voorbereidingsschema worden toegevoegd, waarin het rijksaandeel niet meer dan rond een vijfde mag bedragen van het gemiddelde rijksaandeel in de kosten van herinrichtingen en ruilverkavelingen welke op de beleidskaart zijn aangegeven. Op basis van het prijspeil van 1984 komt dit overeen met een rijksaandeel van niet meer dan rond f 1000 per ha. Deze projecten behoeven niet aan de hoofdlijnen van beleid te voldoen. De oppervlakte van deze projecten wordt voor één vijfde verdisconteerd in de totale oppervlakte welke gemiddeld jaarlijks in uitvoering kan worden genomen (thans 36 000 ha). Van deze oppervlakte mag niet meer dan jaarlijks 15% bestaan uit gebieden die niet op de beleidskaart zijn vermeld.

5.3. Fasering van de voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema (Nota van Toelichting, paragraaf 6.4)

Indien de provincies in een bepaald jaar meer gebieden voor plaatsing op het voorbereidingsschema voordragen dan uit het oogpunt van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte wenselijk is, moet een fasering worden aangebracht. De Regering kan op basis van de volgende overwegingen aan een gebied voorrang geven:

- als het gebied vanuit meer hoofdlijnen van beleid wordt voorgesteld;
- als in het gebied in relatief grote mate doelstellingen van beleid door landinrichting kunnen worden verwezenlijkt, en
- als doelstellingen in belangrijke mate met relatief weinig middelen kunnen worden verwezenlijkt.

5.4. De keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling (Nota van Toelichting, paragraaf 6.5)

Voor de keuze herinrichting en ruilverkaveling zijn de functies die gebieden in het kader van de ruimtelijke ordening krijgen het meest bepalend. Aan het landelijk ruimtelijk beleid zijn de volgende indicaties te ontlelen:

- gebieden met als hoofdfunctie landbouw als regel ruilverkaveling, voor bepaalde delen afhankelijk van de planologische uitwerking, herinrichting;
- gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grotere, respectievelijk kleinere ruimtelijke eenheden, afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling of herinrichting;
- gebieden met als hoofdfunctie natuur, als regel herinrichting, voor bepaalde delen afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling;
- gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer als regel herinrichting, in bepaalde delen afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling;
- in grote landschapseenheden en nationale landschappen als regel herinrichting, in bepaalde delen, wanneer voor natuur- en landschapsbehoud en/of openluchtrecreatie mede gezien in relatie tot andere delen van de grote landschapseenheid of van het nationale landschap geen grote belangen in het geding zijn, ruilverkaveling.

6. AANPASSINGSINRICHTING (Nota van Toelichting, paragraaf 7.1)

Voor aanpassingsinrichting komen in aanmerking gebieden, waar infrastructurele voorzieningen van nationaal of regionaal belang nadelige gevolgen hebben voor het stelsel van wegen en waterlopen, het agrarisch grondgebruik, de natuur, het landschap en de openluchtrecreatie, welke gevolgen in belangrijke mate met landinrichtingsmaatregelen kunnen

worden opgeheven. Aanpassingsinrichting is aanvullend en volgend op de infrastructurele voorziening. Daarom kan dit structuurschema geen gebieden op kaart aangeven, waar aanpassingsinrichting aan de orde kan komen.

7. DE REEDS IN UITVOERING EN IN VOORBEREIDING ZIJNDE GEBIEDEN (Nota van Toelichting, paragraaf 6.6)

Ten aanzien van de reeds in uitvoering zijnde gebieden is het beleid erop gericht deze overeenkomstig het bij stemming aangenomen ruilverkavelingsrapport uit te voeren.

Ten aanzien van de in voorbereiding zijnde gebieden, waarvoor reeds een voorontwerp van het plan in de inspraak is gebracht dan wel in de inspraak gebracht zal worden voordat de procedure van de voorliggende planologische kernbeslissing is doorlopen, zal de Regering een hernieuwde discussie op basis van dit structuurschema niet bevorderen. Een rechtstreekse beleidsbepaling bij de vaststelling van het voorontwerp is doelmatiger.

Voor projecten van het voorbereidingsschema, waarvan het voorontwerp van het plan na de uitspraak van de Tweede Kamer over dit structuurschema zal worden gepubliceerd, zal toetsing van het plan aan de doelstellingen van het beleid, omschreven in dit structuurschema, plaatsvinden.

8. HET BELEID MET BETREKKING TOT DE AFZONDERLIJKE INRICHTINGS-FACTOREN (Nota van Toelichting, paragraaf 6.7)

In het kader van landinrichting worden voor vier inrichtingsfactoren maatregelen en voorzieningen getroffen. Het zijn maatregelen en voorzieningen inzake de ontsluiting, de waterbeheersing, de verkaveling en de landschapsbouw. De mate waarin en de wijze waarop deze maatregelen en voorzieningen zullen worden getroffen, zullen worden afgestemd op de in het kader van de ruimtelijke ordening gegeven functies.

Het beleid ten aanzien van de afzonderlijke inrichtingsfactoren is zowel van toepassing op maatregelen en voorzieningen die in onderlinge samenhang in integrale landinrichting worden getroffen als op die welke afzonderlijk met behulp van sectorinstrumenten tot stand komen.

8.1. Ontsluiting

– Het beleid met betrekking tot het verkeer en vervoer op plattelandswegen wordt afgestemd op het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied en sluit aan op de algemene uitgangspunten van het verkeers- en vervoersbeleid in de landelijke gebieden, zoals die in het structuurschema verkeer en vervoer zijn verwoord.

– Het beleid met betrekking tot de plattelandsontsluiting is gericht op een veilige en doelmatige ontsluiting van het landelijk gebied. Vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid kan in bepaalde situaties voor de aanleg van vrijliggende fietspaden langs plattelandswegen worden gekozen in plaats van wegverbreding.

– De verbetering van de ontsluiting voor de land- en tuinbouw is gericht op een goede bereikbaarheid van bedrijfsgebouwen en gronden ten behoeve van de aan- en afvoer van produkten met vrachtwagens.

– De aanleg van recreatieve fiets- en voetpaden, alsmede van ruiterpaden vindt in landinrichtingsprojecten plaats indien vanuit het oogpunt van recreatiebeleid daaraan prioriteit wordt toegekend.

– Binnen het kader van een doelmatige en veilige ontsluiting zal bij de wijze waarop tot handhaving, verbetering of aanleg van (on)verharde wegen wordt overgegaan, rekening worden gehouden met aspecten van natuurwetenschappelijke en landschappelijke aard.

8.2. Waterbeheersing

– Maatregelen en voorzieningen met betrekking tot de waterbeheersing zullen zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan de ruimtelijk door het landelijk gebied te vervullen functies, met name voor de land- en tuinbouw, voor natuur- en landschapsbehoud, voor bos- en landschapsbouw, voor openluchtrecreatie en voor de drink- en industriewatervoorziening, passend binnen het algemene beleid met betrekking tot de waterhuishouding.

– Nadelige invloeden van werken van waterbeheersing – waterafvoer en wateraanvoer – op waarden van natuur en landschap zullen zoveel mogelijk worden vermeden. Ingeval natuurgebieden en reservaten dreigen te worden geschaad, zal deze dreiging voor zoveel mogelijk door inrichtingsmaatregelen worden opgevangen.

8.3. Verkaveling

– De boerderijverplaatsing zal worden bevorderd in het kader van het openbaar belang. Zij is gericht op de verbetering van de ligging van agrarische bedrijfsgebouwen ten opzichte van hun gronden, alsmede op de opheffing van ongunstige effecten op niet-agrarische belangen.

– Het beleid is erop gericht door herverkaveling van de gronden zoveel mogelijk concentratie van het grondgebruik te bevorderen en daarmee een bijdrage te leveren aan de door het betrokken gebied ruimtelijk te vervullen functies, met name voor land- en tuinbouw, bos- en landschapsbouw, openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbehoud. Deze herverkaveling kan in meer of mindere mate gecombineerd met andere inrichtingsfactoren plaatsvinden.

– In gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in kleinere ruimtelijke eenheden, zal herverkaveling van de gronden zodanig plaatsvinden dat de bedrijfsvoering op de in agrarisch gebruik zijnde gronden zo goed mogelijk past in het stramien van landschapselementen en natuurwaarden, zonder dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wezenlijk wordt belemmerd.

– Het beleid is erop gericht kavelruil te bevorderen in situaties waarin een beperkt aantal deelnemers door uitruil van gronden op vrijwillige basis een snelle verbetering van hun verkaveling nastreven.

8.4. Landschapsbouw

– Het inrichtingsbeleid met betrekking tot de handhaving en versterking van de kwaliteit van het landschap is erop gericht de functies van het landelijk gebied en de landschappelijke structuur in hun onderlinge samenhang te ontwikkelen. Daarbij zal een harmonische opbouw van het landschap in overeenstemming met de ruimtelijke functies bevorderd worden, waarbij specifieke kenmerken en potenties tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

– Bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten zal, ongeacht het te kiezen landinrichtingsinstrumentarium, de kwaliteit van het landschap nauwlettend in acht worden genomen. Maatregelen en voorzieningen voor de verbetering van de kwaliteit van het landschap vormen een wezenlijk onderdeel van de verschillende landinrichtingsprojecten. Deze maatregelen en voorzieningen zullen mede op een doelmatig beheer in de toekomst moeten zijn gericht.

– Voor een harmonische opbouw van het landschap is het van groot belang dat de maatregelen en voorzieningen voor de inrichtingsfactoren ontsluiting, waterbeheersing en verkaveling mede met inachtneming van landschappelijke kwaliteiten worden getroffen.

9. EVALUATIE VAN LANDINRICHTINGSPROJECTEN (Nota van Toelichting, hoofdstuk 8)

– Overeenkomstig de bepaling van artikel 35 eerste lid van de ontwerp-Landinrichtingswet zal van herinrichting en ruilverkaveling een evaluatie plaatsvinden in de vorm van een beschrijving van de te verwachten gevolgen van de te treffen 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.

– De in 1984 aan de Tweede Kamer aangeboden nota «De HELP-methode voor de evaluatie van landinrichtingsplannen, – Beschrijving en verantwoording¹» vormt het uitgangspunt waarop de evaluatie van landinrichting wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

– Evaluatie van de maatregelen en voorzieningen zal worden geïntegreerd in de planvoorbereiding van afzonderlijke projecten.

– Het besluit tot vaststelling van het landinrichtingsprogramma (artikel 42 van de door de Tweede Kamer aanvaarde ontwerp-Landinrichtingswet) dan wel, in geval van vereenvoudigde voorbereiding, het besluit tot vaststelling van het landinrichtingsplan (artikel 88, sub b van de door de Tweede Kamer aanvaarde ontwerp-Landinrichtingswet) is m.e.r.-plichtig in die gevallen dat

- een aanmerkelijk deel van het landinrichtingsgebied deel uitmaakt van een grote landschapseenheid dan wel van één van de meest belangrijke weidevogelgebieden;

- een aanmerkelijk deel van een grote landschapseenheid dan wel van één van de meest belangrijke weidevogelgebieden is gelegen binnen het landinrichtingsgebied;

- binnen het landinrichtingsgebied een aanmerkelijke lengte van één van de meest waardevolle beekdalen dan wel beken voorkomt.

Onder grote landschapseenheden worden verstaan de als zodanig aangeduide gebieden op kaart 1 van het structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. Onder de meest waardevolle beekdalen en beken worden verstaan de gebieden, zoals aangeduid op kaart 4 van voornoemd structuurschema. Onder de meest belangrijke weidevogelgebieden worden verstaan de meest belangrijke van de gebieden zoals aangeduid op kaart 2 van dat structuurschema.

In het geval dat een landinrichtingsproject m.e.r.-plichtig is, zal de procedure van m.e.r. geïntegreerd worden in de procedure van voorbereiding van het landinrichtingsprogramma, dan wel, in geval van vereenvoudigde voorbereiding, van het landinrichtingsplan. In zodanige gevallen is de HELP-methode, zoals deze thans in ontwikkeling is, de aangewezen methode voor de beschrijving van de effecten van de te treffen maatregelen en voorzieningen op het milieu.

De staatssecretaris van Landbouw en Visserij,

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

¹ Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983.

Nota van toelichting

N.B. De verticale strepen in de kantlijn verwijzen naar passages waarin de standpunten zijn weergegeven van de insprekers, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en de gesprekspartners in het bestuurlijk overleg.

INHOUD

	Blz.
1. Inleiding	17
1.1. De gevolgde procedure	17
1.2. Opbouw van de nota van toelichting	18
1.3. Plaats en strekking van het Structuurschema Landinrichting	19
1.4. Het op elkaar afstemmen van het Structuurschema Landinrichting met de andere groene structuurschema's	23
2. Ontwikkelingen met betrekking tot de landinrichting	27
2.1. Het instrumentarium	27
2.2. De gevolgen van de bezuinigingen	30
3. Doelstellingen van landinrichting	32
4. Uitgangspunten en hoofdlijnen van beleid	35
4.1. Uitgangspunten van beleid	35
4.2. Hoofdlijnen van beleid	35
5. Omvang van landinrichting en financiële onderbouwing van het beleid	39
5.1. De omvang van landinrichting	39
5.2. De financiële onderbouwing van het beleid	39
6. Het beleid voor herinrichting en ruilverkaveling	42
6.1. Inleiding	42
6.2. Basisgegevens	43
6.3. De keuze van de gebieden, die voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen	46
6.3.1. Algemeen	46
6.3.2. Wijzigingen van de beleidskaart vanuit de afzonderlijke hoofdlijnen van beleid	47
6.3.3. De beleidskaart	51
6.4. Fasering van voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema	54
6.5. De keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling	57
6.6. Het beleid met betrekking tot in uitvoering en in voorbereiding zijnde gebieden	61
6.7. Het beleid met betrekking tot de afzonderlijk inrichtingsfactoren	62
7. Het beleid met betrekking tot het overig instrumentarium van landinrichting	68
7.1. Overige vormen van landinrichting, als bedoeld in de Landinrichtingswet	68
7.2. Landinrichting op basis van bijzondere wet- en regelgeving	70
8. Beschrijving van de effecten van integrale landinrichting	72
9. Procedurele en bestuurlijke aspecten	74
9.1. Inleiding	74
9.2. Voortgangsanalyse	75
9.3. De relatie tussen het Rijk en andere overheid	75
9.4. Procedures	77
9.5. De betekenis van het Structuurschema Landinrichting voor het voorbereidingsschema en voor streekplannen en bestemmingsplannen	77

Bijlagen: 3 kaarten

1. Inleiding

1.1. De gevolgde procedure

Het beleidsvoornemen van het Structuurschema voor de Landinrichting is door de minister van Landbouw en Visserij en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op 27 januari 1981 toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹. Het is spoedig daarna gepubliceerd. Op 13 juni 1984 heeft de Tweede Kamer de ontwerp-Landinrichtingswet² aangenomen. De behandeling in de Eerste Kamer zal binnen afzienbare tijd plaatsvinden. In deze wet krijgt dit structuurschema een wettelijke basis. Aangezien in de wet niet van «Structuurschema voor de Landinrichting» maar van «Structuurschema Landinrichting» wordt gesproken, wordt in deze regeringsbeslissing het structuurschema met die titel aangeduid.

In het kader van de procedure planologische kernbeslissing (PKB-procedure) volgde na de publikatie van het beleidsvoornemen een periode van inspraak, advies en bestuurlijk overleg. Het Centraal Punt Inspraak van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft de organisatie van de inspraak verzorgd. Het beleidsvoornemen heeft op de gebruikelijke wijze in provincie- en gemeentehuizen, in alle openbare bibliotheken en leesalen en bij de Kamers van Koophandel van 1 april tot 31 december 1981 ter inzage gelegen. De periode van de inspraak komt daarmee overeen. Deze lange inspraakperiode houdt verband met de wenselijkheid om de inspraak op dezelfde datum te beëindigen als die voor de Structuurschema's Openluchtrecreatie en Natuur- en Landschapsbehoud, welke te zamen met dit structuurschema een uitwerking van de Nota Landelijke Gebieden bevatten. In dat verband kon raadpleging van deze drie structuurschema's, ook wel de «groene» structuurschema's genoemd, voor het geven van commentaar op een ervan, of op de drie gezamenlijk, plaatsvinden.

Aan de terinzagelegging is door middel van advertenties in landelijke en regionale dagbladen bekendheid gegeven. Deze campagne heeft mede beoogd om belangstellenden via Postbus 51 in het bezit te doen komen van de gratis voorlichtingsbrochure «Onze groene ruimte straks». Deze brochure bevatte een samenvatting van het structuurschema en een wegwijzer voor de insprekers. Uiteindelijk zijn in totaal ca. 30 000 brochures verspreid. Voorts zijn ca. 3650 exemplaren van het structuurschema verkocht.

Van rijkszijde is tevens meegewerkt aan het opstellen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal en aan voorlichtingsavonden ten behoeve van de regionaal begeleide bevolkingsinspraak. Verspreid over het gehele land zijn voor de drie groene structuurschema's gezamenlijk 49 voorlichtingsavonden gehouden, die door ca. 2500 belangstellenden zijn bezocht.

In aansluiting op de inspraak zijn in mei 1982 door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening elf hoorzittingen georganiseerd. Op deze hoorzittingen bestond de gelegenheid om de schriftelijke reacties toe te lichten.

Op het beleidsvoornemen van het Structuurschema Landinrichting zijn in totaal 434 schriftelijke reacties ontvangen, waarvan er 149 alleen betrekking hadden op dit structuurschema en 285 op de drie schema's gezamenlijk. Van deze reacties zijn er 78 afkomstig van gespreksgroepen in het kader van de regionaal begeleide bevolkingsinspraak, waarvan 1 uitsluitend het Structuurschema Landinrichting betrof en 77 twee of drie schema's betroffen. Op de hoorzittingen verschenen ca. 130 insprekers om hun

¹ Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 600, nrs. 1–2

² Eerste Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 15 907, nr. 211.

reactie toe te lichten. Daarnaast is in enkele gevallen mondeling gereageerd zonder dat een schriftelijke reactie werd ingediend. In totaal hebben ca. 700 personen de hoorzittingen bijgewoond.

Afschriften van de reacties omtrent het Structuurschema Landinrichting werden verzonden aan het Ministerie van Landbouw en Visserij. Ook de leden van de Commissie Landelijke Gebieden, die het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening voorbereidden, hebben van de schriftelijke reacties kennis genomen. Voorts zijn de integrale reacties gebundeld en voor iedereen ter inzage gelegd bij het Centraal Punt Inspraak van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Daarnaast is een analytisch overzicht gemaakt van de schriftelijke meningsuitingen en de resultaten van de hoorzittingen. Op basis van deze analyse heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening voor de drie groene structuurschema's gezamenlijk het rapport «Hoofdpijnen uit de Inspraak¹» gemaakt dat in het kader van de procedure van de planologische kernbeslissing als deel b. is gepubliceerd. Deze publikatie is op 23 juni 1983 aan de Tweede Kamer aangeboden. De regering is het Centraal Punt Inspraak van de Raad zeer erkentelijk voor de wijze waarop de inspraak is begeleid en voor het verslag daarvan. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft, hiertoe uitgenodigd bij brief van 30 maart 1981 van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens zijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij, een advies over de beleidsvoornemens inzake de drie groene structuurschema's uitgebracht. Dit advies² is op 23 juni 1983 als deel c. aan de Tweede Kamer aangeboden. Het bevat een samenvatting, waarin de beleidsconclusies en de aanbevelingen van de raad zijn vermeld. De daaropvolgende hoofdstukken 1 t/m 7 van het RARO-advies kunnen als een toelichting en verantwoording worden beschouwd. In de procedure voor planologische kernbeslissingen is een bijzondere plaats ingeruimd voor het overleg met andere overheden. Namens de regering hebben de verantwoordelijke bewindslieden (van Landbouw en Visserij, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van het voormalige Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) overleg gevoerd met de provinciale besturen, het Dagelijks Bestuur van het Openbaar Lichaam Rijnmond, het Interprovinciaal Overleg, het Flevo-overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen. De verslagen van deze bijeenkomsten, alsmede de officiële reacties van de desbetreffende overlegpartners zijn separaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden. De regering heeft tevens kennis genomen van de commentaren op het Structuurschema Landinrichting in de vakbladen, en op congressen en symposia.

1.2. Opbouw van de nota van toelichting

In deze nota van toelichting worden de onderwerpen behandeld die op basis van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg ofwel een nadere overweging ofwel een nadere toelichting behoeven. Dit laatste ook door tekorten aan achtergrondinformatie of misverstanden, die bij de inspraak of tijdens het bestuurlijk overleg naar voren kwamen. In de volgende paragraaf komt de plaats en strekking van dit structuurschema aan de orde, terwijl in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk aandacht zal worden besteed aan de afstemming van de drie groene structuurschema's op elkaar. Alvorens op de reacties in te gaan, zullen ontwikkelingen, die sinds de publikatie van het beleidsvoornemen in januari 1981 met betrekking tot landinrichting hebben plaatsgevonden, worden beschreven. Deze betreffen het instrumentarium, met name de Landinrichtingswet, en de gevolgen van de bezuinigingen bij de rijksoverheid. In hoofdstuk 3 wordt op reacties naar aanleiding van de doelstellingen ingegaan, gevolgd door nadere beschouwingen over de uitgangspunten en de hoofdpijnen van beleid in hoofdstuk 4 en de omvang van landinrichting in hoofdstuk 5. In laatstgenoemd hoofdstuk komt tevens de financiële onderbouwing van het beleid aan de

¹ Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16 600 enz., nrs. 3-4.

² Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16 600 enz., nrs. 5-6.

orde. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het beleid voor herinrichting en ruilverkaveling. Nadat aandacht is besteed aan de basisgegevens die ten grondslag liggen aan de beleidskaart van dit structuurschema (in het beleidsvoornemen kaart 9) zal deze kaart en de daarin aangebrachte wijzigingen worden toegelicht. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de fasering van provinciale voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidsschema, de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling, het beleid met betrekking tot reeds in uitvoering en in voorbereiding zijnde gebieden alsmede met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren. In hoofdstuk 7 wordt het beleid voor het overige instrumentarium nader toegelicht. In hoofdstuk 8 wordt aandacht besteed aan de evaluatie van landinrichting en aan milieu-effectrapportage bij landinrichting. Ten slotte wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op enkele procedurele en bestuurlijke aspecten.

1.3. Plaats en strekking van het Structuurschema Landinrichting

a. Een evenwichtige benadering van belangen in het kader van landinrichting

In een aantal inspraakreacties worden vragen gesteld met betrekking tot een evenwichtige belangenafweging in het Structuurschema Landinrichting.

Milieu-organisaties vinden dat de landbouwbelangen in het schema te veel nadruk krijgen, terwijl landbouworganisaties juist menen dat de landbouwbelangen in het gedrang komen door de eisen vanuit andere beleidsterreinen.

In het kader van het bestuurlijk overleg hebben het Interprovinciaal Overleg en de provincie Zuid-Holland gesteld dat het Structuurschema Landinrichting primair gericht is op realisering van doelstellingen die de land- en tuinbouw betreffen. In het structuurschema worden naar hun mening geen operationele mogelijkheden aangegeven om te komen tot een niet-agrarische inrichting. Gebieden waar behoefte bestaat aan verbetering van de inrichting vanuit land- en tuinbouw, verstedelijking of landschap kunnen zonder meer voor landinrichting in aanmerking komen. Gebieden echter waar vanuit belangen van openluchtrecreatie, natuurbehoud of bosbouw een dergelijke behoefte bestaat, komen pas voor landinrichting in aanmerking als zich een of meer van de drie voornoemde situaties voordoen. Deze ongelijkwaardige benadering van belangen tast het integrerend karakter van het Structuurschema Landinrichting sterk aan en betekent, zo stelt het Interprovinciaal Overleg, dat de uitvoering van een deel van de beleidsvoornemens uit de beide andere structuurschema's afhankelijk is van om andere redenen geïnspireerde landinrichtingsinitiatieven.

Omtrent de verschillende benadering van functies voor toepassing van landinrichting, zoals landbouworganisaties en milieu-organisaties in hun inspraakreacties en het Interprovinciaal Overleg en het provinciaal bestuur van Zuid-Holland tijdens het bestuurlijk overleg constateren, kan het volgende worden opgemerkt.

In het beleidsvoornemen van het structuurschema zijn verkenningen opgenomen omtrent de toepassing van integrale landinrichting voor de verschillende doelstellingen die uit de hoofddoelstelling zijn afgeleid. Landinrichting is in deze verkenningen een belangrijk instrument gebleken voor de verwezenlijking van doelstellingen van het landbouwstructuurbeleid. Het is eveneens een belangrijk instrument voor het verwezenlijken van doelstellingen op het gebied van natuur en landschap en van andere functies van het landelijk gebied. Uit deze verkenningen is naar voren gekomen, dat het verwezenlijken van doelstellingen afzonderlijk tot soms ongewenste gevolgen voor andere doelstellingen aanleiding geeft. Op grond daarvan heeft de regering in het beleidsvoornemen gekozen voor een genuanceerde verwezenlijking van doelstellingen in hun onderlinge

samenhang, hetgeen heeft geleid tot het aangeven van een aantal hoofdlijnen van het landinrichtingsbeleid.

Deze hoofdlijnen hebben betrekking op:

- de land- en tuinbouw, omdat deze functie, al of niet in samenhang met andere, voor overwegende delen van het landelijk gebied geldt;
- de verstedelijking, omdat het landelijk gebied een grote betekenis heeft voor bij voorbeeld de openluchtrecreatie van de bevolking, met name in gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer;
- natuur- en landschapsbehoud, omdat de maatschappelijke betekenis daarvan de laatste decennia belangrijk is toegenomen en op de landschapsbouw voor de verbetering van de kwaliteit van het landschap;
- een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied ten behoeve van de verschillende functies van het gebied.

In het kader van de hoofdlijnen van beleid wordt een accent gelegd op de betrokken doelstellingen. In gebieden die op grond van de hoofdlijnen van beleid voor herinrichting en ruilverkaveling in aanmerking komen, kunnen voor uiteenlopende doelstellingen van relevante sectoren van beleid maatregelen en voorzieningen worden getroffen. Een eenzijdige nadruk op land- en tuinbouw, respectievelijk natuur- en landschapsbehoud wordt niet gelegd. De regering is van mening dat in integrale landinrichting een evenwichtige benadering van de verschillende belangen plaatsvindt. Dit geldt te meer omdat landinrichting geschiedt overeenkomstig de functies van het landelijk gebied zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven.

b. Een Structuurschema Landbouw

In een aantal inspraakreacties, tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies, wordt gevraagd om een Structuurschema Land- en Tuinbouw, of zoals de RARO het noemt een Structuurschema Agrarische Bedrijfsterreinen, teneinde de ruimtelijke claims van die sector tegenover die van openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbehoud te kunnen wegen. Een dergelijk structuurschema zou vooraf hebben moeten gaan aan het Structuurschema Landinrichting. Het Interprovinciaal Overleg en het provinciaal bestuur van Limburg zijn de mening toegedaan, dat een apart Structuurschema Land- en Tuinbouw te zamen met de Structuurschema's Natuur- en Landschapsbehoud en Openluchtrecreatie als basis voor een Structuurschema Landinrichting zou kunnen dienen. Het Structuurschema Landinrichting zou, naar de RARO in zijn advies vermeld, een breder kader kunnen krijgen in een Structuurschema Inrichting.

Het uitzetten van een lange-termijnbeleid in een Structuurschema Land- en Tuinbouw zou, naar de regering meent, niet zozeer betrekking hebben op ruimtelijke claims voor land- en tuinbouw, maar zou betrekking hebben op de omvang en samenstelling van de agrarische produktie. Dit spoort niet met de in de Nota Structuurschema's¹ gegeven omschrijving van een structuurschema, waarin met name de ruimtelijke implicaties van het betrokken sectorbeleid moeten worden weergegeven. Aangezien in de praktijk al decennia lang de maatschappelijke ontwikkeling leidt tot vermindering van het landbouwareaal, ligt het in de rede de afweging van andere belangen ten opzichte van de land- en tuinbouw in structuurschetsen, structuurschema's en streek- en bestemmingsplannen te doen plaatsvinden.

Een Structuurschema Inrichting zou niet voldoen aan hetgeen in artikel 6 van de Landinrichtingswet over het Structuurschema Landinrichting is vermeld, omdat het een ruimer kader zou hebben.

c. De plaats van het Structuurschema Landinrichting in relatie met zonering van de Nota Landelijke Gebieden, de Landinrichtingswet en de Nota Structuurschema's

De provinciale besturen van Zuid-Holland en Limburg merken op dat de noodzaak, plaats en strekking van het Structuurschema Landinrichting niet zozeer worden beredeneerd vanuit de 3e Nota Ruimtelijke Ordening maar

¹ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16799, nrs. 1-2.

vanuit de door de regering gewenste Landinrichtingswet. Dit afwijkende karakter van het structuurschema komt vooral naar voren in vergelijking met de andere structuurschema's. Door de sterke koppeling van het landinrichtingsbeleid in het structuurschema aan de Landinrichtingswet wordt de beleidsruimte voor lagere overheden, te sterk gekaderd meent de provincie Zuid-Holland. Dit provinciaal bestuur merkt tevens op dat het Structuurschema Landinrichting wel een relatie legt met de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden uit de 3e Nota, maar deze relatie niet verder uitbouwt. Ook het Interprovinciaal Overleg is van mening dat, hoewel in de groene structuurschema's wel naar de zonering van de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden wordt verwezen, nergens een directe systematische relatie met de kaartbeelden van de structuurschets blijkt. Doel-einden en kaartbeelden in de structuurschets enerzijds en in de structuurschema's anderzijds komen als naast elkaar staande aanduidingen over. De provinciale besturen van Zuid-Holland en Limburg zijn van mening dat het Structuurschema Landinrichting niet lijkt te sporen met de definitie die wordt gegeven in de Nota Structuurschema's.

De noodzaak van een Structuurschema Landinrichting heeft de regering aangegeven in de Oriënteringsnota, het eerste deel van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening. Daarin wordt vermeld, dat het streven is gericht op het ontwerpen van een Structuurschema Landinrichting waarin voor gebieden, waar vormen van landinrichting gewenst zijn, al deze voorzieningen zijn opgenomen. De in de Oriënteringsnota bedoelde voorzieningen zijn die voor landbouw, bosbouw, openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbehoud. Zoals in de Landinrichtingswet is weergegeven strekt landinrichting tot verbetering van de inrichting van een gebied voor de verschillende functies van dat gebied, hetgeen het instrumentarium van deze wet een multisectoraal karakter geeft, zoals ook reeds in de Oriënteringsnota lag opgesloten. In aansluiting hierop kan worden ingegaan op de opmerking van de provincies Zuid-Holland en Limburg dat het structuurschema niet geheel strookt met de definitie zoals gegeven in de Nota Structuurschema's. Daarin wordt een structuurschema omschreven als een nota met betrekking tot sectorbeleid, terwijl het Structuurschema Landinrichting betrekking heeft op de toepassing van een multisectoraal instrument. Dit neemt niet weg dat de regering een structuurschema nodig acht, waarin de hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid, worden weergegeven en waarin in het bijzonder inzicht wordt gegeven in de ruimtelijke aspecten van dat beleid. Het nationale landinrichtingsbeleid heeft betrekking op de toepassing van de Landinrichtingswet en van het overige instrumentarium van landinrichting. In het structuurschema licht de regering dit beleid toe. In artikel 6 van de Landinrichtingswet wordt aan het Structuurschema Landinrichting een wettelijke basis verleend.

In tegenstelling met de opmerkingen van de provinciale besturen van Zuid-Holland en van Limburg en van het Interprovinciaal Overleg is de regering van mening dat het kaartbeeld van de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden¹ 1983 bij de toelichting van het beleid een belangrijke rol speelt. Dat kaartbeeld geeft een zonering van het landelijk gebied naar hoofdfuncties alsmede enkele andere ruimtelijk belangrijke aanduidingen. Het kaartbeeld van het Structuurschema Landinrichting geeft op zijn beurt de ligging van de gebieden, die volgens de regering voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen. Bij de bepaling van die gebieden is ervan uitgegaan, dat in gebieden die volgens voornoemde zonering de hoofdfunctie natuur hebben, inrichtingsproblemen in eerste instantie met instrumenten van de sector Natuur- en Landschapsbehoud worden opgelost. Daarentegen komen de gebieden die volgens de structuurschets liggen binnen de stedelijke invloedssfeer, volgens het Structuurschema Landinrichting in beginsel voor integrale landinrichting in aanmerking, omdat scheiding en verweving van functies in die gebieden maatregelen en voorzieningen voor verbetering van de inrichting in onderlinge samenhang vereisen.

¹ Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 18 048, nrs. 1-2.

Twee aanduidingen van de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden, hebben derhalve gevolgen voor het kaartbeeld van het Structuurschema Landinrichting. Aan de in de structuurschets genoemde grote en waardevolle landschapseenheden, die de regering vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening zo waardevol acht, dat zij het van essentiële betekenis vindt dat deze als zodanig worden gehandhaafd en beheerd, en die in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud grote landschapseenheden zijn genoemd, wordt in het beleidsvoornemen van het Structuurschema Landinrichting aandacht besteed, voor zover het betreft de toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium. De overige delen van de zonering, te weten de gebieden met de hoofdfunctie landbouw en de gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grotere of kleinere ruimtelijke eenheden hebben geen directe relatie met de op de beleidskaart aangegeven gebieden. Voor die delen van de zonering wordt het kaartbeeld van het Structuurschema Landinrichting bepaald, door de behoefte aan landinrichting, die in die gebieden vanuit de hoofdlijnen van beleid met betrekking tot de land- en tuinbouw en van het verstedelijkingsbeleid en met betrekking tot natuur en landschap aanwezig kan zijn. De structuurschets speelt ook bij de besluitvorming over landinrichtingsprojecten, namelijk bij de keuze herinrichting en ruilverkaveling, een belangrijke rol. Vanuit het landelijk beleid zijn voor deze keuze indicaties ontleend aan de structuurschets. Het nationaal ruimtelijk beleid van de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden is derhalve een van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het beleid dat in het Structuurschema Landinrichting is weergegeven.

d. Het multi-sectorale karakter van landinrichting

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening stelt in haar advies de vraag hoe multisectoraal het Structuurschema Landinrichting wel is. Zij meent drie beperkingen te zien met betrekking tot het multisectorale karakter. In het structuurschema ontbreekt het allereerst aan aandacht voor andere oplossingsrichtingen. Voorts vinden in het landelijk gebied vele inrichtingswerken zonder gebruikmaking van de Landinrichtingswet plaats. Ten slotte constateert de Raad, dat landinrichting niet het meest geëigende instrumentarium is, indien werken uitsluitend om een belang van bijvoorbeeld openluchtrecreatie of natuurbeheer moeten worden uitgevoerd.

Zoals reeds onder a van deze paragraaf is uiteengezet, worden met behulp van integrale landinrichting voor uiteenlopende doelstellingen van verschillende overheidssectoren maatregelen en voorzieningen in onderlinge samenhang getroffen. Deze opzet is ook in de Landinrichtingswet verwoord, wanneer wordt bepaald dat landinrichting maatregelen en voorzieningen kan omvatten ten behoeve van onder meer de land, tuin- en bosbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, de openluchtrecreatie en de cultuurhistorie. Integrale landinrichting in het kader van de Landinrichtingswet is per definitie multisectoraal.

Ten behoeve van de oplossing van een bepaalde inrichtingsproblematiek kunnen ook andere instrumenten dan landinrichting in beschouwing worden genomen. In het beleidsvoornemen is er bij de keuze van de gebieden, die voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen, en waarin met name grote belangen van natuur- en landschapsbehoud aan de orde zijn, aangedrongen op een zorgvuldige afweging van het toe te passen instrumentarium en worden ook mogelijkheden die bijvoorbeeld de Relatienota biedt, genoemd. Het Structuurschema Landinrichting is er echter op gericht om de hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid te geven, dat betrekking heeft op de toepassing van het instrumentarium van landinrichting.

Naast de vormen van landinrichting volgens de Landinrichtingswet is integrale landinrichting mogelijk op basis van de Reconstructiewet Midden-Delfland, de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën en de Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden.

Voorts staan de rijksoverheid sectorinstrumenten ter beschikking, zoals kavelruil en gemeente- en waterschapswerken. Het structuurschema geeft ook voor die instrumenten de hoofdlijnen en beginselen van het beleid.

Ingeval maatregelen en voorzieningen voor openlucht recreatie of voor natuur- en landschapsbehoud en voor verbetering van de kwaliteit van het landschap afzonderlijk kunnen worden getroffen, behoeft geen beroep te worden gedaan op het instrumentarium van landinrichting, en verdient instrumentarium, dat specifiek is gericht op die beleidsterreinen, de voorkeur. Van de beperkingen van het Structuurschema Landinrichting, zoals de RARO deze meent waar te nemen, is de eerste in het beleidsvoornemen onderkend en zijn de tweede en de derde een gevolg van de mogelijkheden, die het instrumentarium van landinrichting bevat, maar zij doen geen afbreuk aan het multisectorale karakter ervan.

1.4. Het op elkaar afstemmen van het Structuurschema Landinrichting met de andere groene structuurschema's

De drie groene structuurschema's zijn mede gericht op de uitwerking van het in de Nota Landelijke Gebieden neergelegde ruimtelijke beleid. De afstemming van het Structuurschema Landinrichting op de andere groene structuurschema's behoeft derhalve bijzondere aandacht. Op de opmerkingen daaromtrent in de inspraak, tijdens het bestuurlijk overleg alsmede in het advies van de RARO zal in het volgende worden ingegaan.

a. Landinrichting en grote landschapseenheden

De gezamenlijke landbouworganisaties in het Kromme Rijngebied constateren in hun inspraakreactie dat hun streek in het Structuurschema Landinrichting wordt aangemerkt als gebied met een prioriteit vanwege een disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies die het gebied vervult of moet vervullen, terwijl anderzijds het betreffende gebied in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud als grote landschapseenheid wordt aangemerkt. Zij zien hierin een strijdigheid.

Het provinciaal bestuur van Gelderland constateert dat in de planologische kernbeslissing van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud als essentiële beslissing wordt aangemerkt dat, ingeval landinrichting in grote landschapseenheden wordt toegepast, dit als regel herinrichting zal zijn. Deze beslissing wordt in de planologische kernbeslissing van het Structuurschema Landinrichting daarentegen niet als essentiële beslissing aangemerkt.

De RARO wijdt in haar advies in een aparte paragraaf een nadere beschouwing aan de grote landschapseenheden. De Raad acht het uitermate gewenst dat de regering meer duidelijkheid verschaft ten aanzien van een aantal punten betreffend het beleid met betrekking tot grote landschapseenheden. Dit geldt onder meer naar de mening van de Raad voor de voorkeur – als regel – voor herinrichting, gegeven het feit dat in de Landinrichtingswet de keuze over de vorm van landinrichting in beginsel bij de provincie wordt gelegd.

Grote landschapseenheden zijn gebieden met belangrijke ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden, die in dit opzicht een samenhangende eenheid vertonen en groter zijn dan 5000 ha. In de Nota Landelijke Gebieden heeft de regering uitgesproken dat zij een aantal met name genoemde grote landschapseenheden, vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening zo waardevol acht, dat zij het van essentiële betekenis vindt, dat deze als zodanig worden gehandhaafd en beheerd. Binnen deze gebieden kunnen zich situaties voordoen waarbij de kwaliteit van het landschap een disharmonie vertoont met de functies die het gebied vervult of moet vervullen. Voor zover landinrichting nodig is ten behoeve van de opheffing of vermindering van deze disharmonie komen grote landschapseenheden om die reden geheel of gedeeltelijk op kaart 9 van het structuurschema voor.

Ook vanuit andere hoofdlijnen van beleid kunnen deze gebieden op kaart 9 van het beleidsvoornemen zijn geplaatst. De regering heeft daarin tevens vermeld, dat in het kader van het beheer dat in die gebieden ten behoeve van waarden van natuur en landschap nodig is, verbetering van de inrichting gewenst kan zijn. Landinrichting kan in zo'n situatie ondersteunend ten behoeve van het beoogde beheer worden toegepast. In de regel zal herinrichting de aangewezen vorm van landinrichting zijn. De regering ziet dan ook geen enkele strijdigheid tussen het voorkomen van het Kromme Rijngebied op kaart 9 van het Structuurschema Landinrichting en de aanduiding ervan als grote landschapseenheid op de kaart van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud.

De essentiële beslissing in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud dat in een grote landschapseenheid landinrichting in de regel herinrichting is, terwijl deze indicatie in het Structuurschema Landinrichting geen essentiële beslissing is, is door de regering eveneens als onderwerp van onderlinge afstemming tussen beide schema's onderkend. Hierop zal in paragraaf 6.5., bij de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling, worden teruggekomen.

b. Landschapsbouw

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) constateert, dat landschapsbouw wel aan bod komt in het Structuurschema Landinrichting, maar vrijwel niet in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, wat, naar de mening van het IPO over het totaal van de natuur- en landschapszorg zou moeten handelen. Landinrichting kan een goed instrument voor landschapsbouw zijn, maar ook buiten landinrichting moet landschapsbouw mogelijk zijn. Daarvoor zal een beleid moeten worden ontwikkeld.

Het provinciaal bestuur van Groningen vindt dat de structuurschema's, voor wat betreft het aspect landschapsbouw niet op elkaar zijn afgestemd. In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud wordt alleen de ontwikkeling van natuurwaarden nader uitgewerkt, terwijl de ontwikkeling van landschapswaarden in het Structuurschema Landinrichting is opgenomen.

Het provinciaal bestuur van Gelderland merkt op, dat in het Structuurschema Landinrichting een aantal gebieden op kaart zijn aangegeven, waar ten behoeve van de kwaliteit van het landschap behoefte aan landinrichting kan bestaan. Het gaat daarbij om de zogenaamde disharmoniegebieden. In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud ontbreekt elke relatie tussen deze gebieden en het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van natuur en landschap. Het begrip disharmonie is zelfs in het laatstgenoemde structuurschema in het geheel niet terug te vinden. Ook het provinciaal bestuur van Overijssel is van mening, dat het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van landschapswaarden met het beleid voor het landschapsbehoud dient te worden geïntegreerd.

De regering beschouwt landschapsbouw voornamelijk als een begeleidende activiteit ten opzichte van functies zoals verstedelijking, infrastructuur, openluchtrecreatie, natuurbehoud, landbouw en bosbouw. Deze begeleidende activiteit van landschapsbouw leidt veelal tot specifieke maatregelen en voorzieningen gericht op behoud, herstel en verbetering van de kwaliteit van het landschap. Deze maatregelen en voorzieningen vormen sinds de Ruilverkavelingswet 1954 een integraal bestanddeel van landinrichtingsprojecten. Op grond daarvan is de landschapsbouw in het structuurschema gekwalificeerd als een inrichtingsfactor naast een drietal cultuurtechnische inrichtingsfactoren, te weten ontsluiting, waterbeheersing en verkaveling. Landschapsbouw vormt daarmee echter niet een activiteit die in één structuurschema thuis hoort, maar in alle structuurschema's, die op functies als genoemd betrekking hebben. Voor wat de groene structuurschema's betreft geldt dit naast landinrichting voor openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbehoud.

Bij landschapsbouw wordt in voorkomende gevallen aandacht besteed aan de mogelijkheden, die zich in de landschappelijke vormgeving voordoen voor natuurontwikkeling. Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud geeft in algemene zin aan, welke deze mogelijkheden zijn, niet alleen bij landschapsbouw, maar ook bij andere activiteiten. In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud is daarenboven bewust gekozen voor een beperking tot landschapsbehoud en daarmee samenhangende activiteiten van herstel en versterking van bestaande, uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud belangrijke landschappen.

Aangezien enerzijds landschapsbouw bijdraagt aan optimalisering van de functies van het landelijk gebied en tevens een inrichtingsfactor is, en anderzijds landinrichting met name strekt tot inrichting van het landelijk gebied voor de functies die dat gebied vervult of moet vervullen, komt in het Structuurschema Landinrichting het beleid met betrekking tot landschapsbouw het meest uitgebreid naar voren. In dit structuurschema onderscheidt landschapsbouw zich van de andere inrichtingsfactoren in die zin dat naast het dienen van andere functies ook het streven naar het behoud of verbetering van de kwaliteit van het landschap als zodanig moet worden onderkend, welk streven in zijn uitwerking spanningen ten opzichte van de functies van het landelijk gebied kan oproepen.

Vanuit dit laatste aspect van landschapsbouw zijn gebieden aangegeven waarbinnen een disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies, die dat gebied vervult of moet vervullen, optreedt. Hiertoe behoren agrarische gebieden, waarin door een eenzijdige ontwikkeling van die functie een onbevredigende landschappelijke opbouw is ontstaan. Ook niet-agrarische ontwikkelingen, zoals ontgrindingen en recreatieve ontwikkelingen, veroorzaken soms een ongewenste landschappelijke opbouw.

Op kaart 6 van het beleidsvoornemen zijn de gebieden met zodanige disharmonie aangegeven. Zij is gebaseerd op een inventarisatie van het Staatsbosbeheer. In paragraaf 6.2. zal op vragen omtrent de basisgegevens voor deze kaart worden geantwoord. In vele gebieden waarbinnen een disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies die ze vervullen of moeten vervullen optreedt, verdient toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium de voorkeur om een optimale verbetering van de kwaliteit van het landschap te bereiken. In het Structuurschema Landinrichting is dat in een hoofdlijn van beleid vermeld. Tenslotte zijn op kaart 9c van het beleidsvoornemen waarvan de aanpassingen in paragraaf 6.3. worden toegelicht, de gebieden aangegeven die vanuit de behoefte aan verbetering van de kwaliteit van het landschap voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen.

c. Recreatief medegebruik

Het provinciaal bestuur van Gelderland constateert dat in het Structuurschema Openluchtrecreatie de «prioriteitsgebieden voor het recreatief medegebruik» zijn aangegeven, terwijl in het Structuurschema Landinrichting hieraan alleen in de tekst aandacht wordt geschonken. Het provinciaal bestuur stelt voor om op kaart 9b van het Structuurschema Landinrichting de potentiële nationale landschappen, zoals aangegeven op kaart 1 van het Structuurschema Openluchtrecreatie, op te nemen op grond van hun prioriteit voor het recreatief medegebruik.

In het Structuurschema Landinrichting is in de tweede hoofdlijn van beleid bepaald, dat de regering met betrekking tot het leveren van een bijdrage aan het verstedelijkingsbeleid het accent legt op de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer en in het bijzonder op de verwezenlijking van de Randstadgroenstructuur en op de handhaving van bufferzones van de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983. In dat verband zal het beleid met name aandacht besteden aan de doelstellingen voor de land- en tuinbouw, de bos- en landschapsbouw, de openluchtrecreatie en het natuur- en landschapsbehoud. Op basis van deze hoofdlijn van beleid heeft de regering op kaart 9b van het beleidsvoornemen, verwerkt in kaart 9, gebieden aangegeven welke zij voor herinrichting of ruilverkaveling in

aanmerking wil laten komen. De keuze van deze gebieden is in het beleidsvoornemen gemotiveerd vanuit het verstedelijkingsbeleid en in samenhang daarmee vanuit het openluchtrecreatiebeleid. Hieruit blijkt dat het openluchtrecreatiebeleid als geheel relevant is geweest voor het in aanmerking komen van gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer voor integrale landinrichting.

De op kaart 1 van het Structuurschema Openluchtrecreatie aangegeven prioriteitsgebieden voor het realiseren van recreatieplaatsen vallen nagenoeg geheel samen met de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer. Laatstgenoemde gebieden kunnen zoals reeds is uiteengezet, in aanmerking komen voor herinrichting of ruilverkaveling, in welk geval onder meer aandacht zal worden besteed aan de hoofdlijnen van het openluchtrecreatiebeleid, waaronder mede is begrepen het voorzien in voldoende ruimtelijke mogelijkheden voor de dagrecreatie.

Voorts zijn in de tekst van het Structuurschema Openluchtrecreatie andere gebieden, zoals de nationale landschappen, als bijzondere categorieën voor recreatief medegebruik aangemerkt. In deze gebieden kent de regering prioriteit toe aan het versterken van de toeristisch-recreatieve infrastructuur. De regering heeft in het Structuurschema Landinrichting voor het bevorderen van het recreatief medegebruik geen aparte ingang voor toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium aangegeven, omdat de procedures van landinrichting daarvoor te complex van aard zijn. Voor zover de hier bedoelde gebieden alléén een prioriteit hebben voor wat betreft het versterken van de toeristisch-recreatieve infrastructuur komen zij derhalve niet voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking.

2. Ontwikkelingen met betrekking tot de landinrichting

2.1. Het instrumentarium

Voor inrichtingsproblemen waarin knelpunten afzonderlijk of in hun onderlinge samenhang om een oplossing vragen, staat de rijksoverheid een aantal instrumenten ter beschikking. In het beleidsvoornemen zijn de toepassingsmogelijkheden geschetst van enerzijds een aantal sectorinstrumenten om de inrichtingsproblemen op te lossen en anderzijds van het multisectorale instrumentarium van de Landinrichtingswet, waarmee gebieden integraal kunnen worden verbeterd. Sinds de publikatie van het beleidsvoornemen zijn wijzigingen opgetreden in het beschikbare instrumentarium en de mogelijkheden tot toepassing daarvan.

a. Sectorinstrumenten

Met betrekking tot het sectorinstrumentarium van landinrichting hebben zich de volgende wijzigingen voorgedaan. Op grond van budgettaire overwegingen en op grond van het relatief grote belang dat de regering hecht aan integrale verbetering, is de toepassing van enkele sectorinstrumenten opgeschort. Zo is de subsidiëring van boerderijverplaatsing buiten ruilverkaveling voor onbepaalde tijd gesloten, evenals de subsidiëring van particuliere cultuurtechnische werken. Voorts wordt de rijksbijdrage aan gemeenten en waterschappen voor verbetering van de ontsluiting van het landelijk gebied buiten het kader van integrale landinrichtingsprojecten afgebouwd. De dan voor A2-werken (werken van waterschappen en gemeenten, ter verbetering van de infrastructuur in het landelijk gebied) resterende middelen zullen met name worden besteed aan projecten op het gebied van wateraf- en aanvoer. De regering hecht er aan de toepassing van de sectorinstrumenten voor verbetering van de waterhuishouding, maar ook voor verbetering van de verkaveling, zoals geschiedt op basis van de Beschikking kavelruil, te handhaven.

b. Multisectoraal instrumentarium

Voor wat betreft het multisectoraal instrumentarium hebben zich belangrijke wijzigingen voorgedaan nu de Tweede Kamer de Landinrichtingswet heeft aangenomen. In het onderstaande zal worden ingegaan op de wijzigingen, die in het kader van dit structuurschema, dat de hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid bevat en als zodanig de toepassing van het in de Landinrichtingswet neergelegde instrumentarium betreft, evident zijn. Niet alleen in de inspraak, het bestuurlijk overleg en het RARO-advies over dit structuurschema, maar ook tijdens de parlementaire behandeling van de Landinrichtingswet zijn eenvoudiger vormen van landinrichting een belangrijk onderwerp van discussie geweest.

De Landinrichtingswet kent vier vormen van landinrichting, namelijk:

- herinrichting, in gebieden die ruimtelijk naast een agrarische functie in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen;
- ruilverkaveling, in gebieden die ruimtelijk een overwegend agrarische functie en niet in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen;
- aanpassingsinrichting, in samenhang met het treffen van een op zichzelf staande infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang;

– ruilverkaveling bij overeenkomst, wanneer drie of meer grondeigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende onroerende goederen samen te voegen en bij notariële akte weer te verdelen.

In deze vier vormen van landinrichting is voorzien, omdat tussen gebieden verschillen voorkomen in uitgangssituaties en in de door middel van landinrichting te verwezenlijken doeleinden. In het oorspronkelijke wetsontwerp is gekozen voor een procedure van gefaseerde voorbereiding, bestaande uit de vaststelling van een landinrichtingsprogramma, dat de basis vormt voor de besluitvorming over het al dan niet doorgaan van een project, gevolgd door de vaststelling van een landinrichtingsplan, dat een nadere concretisering is van het programma en de basis vormt voor de uitvoering van de in het kader van de landinrichting te treffen maatregelen en voorzieningen. In de praktijk kunnen zich evenwel situaties voordoen waar, gezien de aard en problematiek van het gebied en de mate van duidelijkheid omtrent de ruimtelijke uitgangspunten, de toepassing van een gefaseerde voorbereiding een onnodig lange en zware procedure betekent. Naar aanleiding van vele verzoeken om eenvoudiger procedures en mede in het licht van de deregulering is bij tweede nota van wijziging in de Landinrichtingswet de procedure van vereenvoudigde voorbereiding geïntroduceerd. Bij deze procedure blijft het landinrichtingsprogramma achterwege en wordt volstaan met de vaststelling van een landinrichtingsplan dat niet alleen de grondslag is voor de besluitvorming over het al dan niet doorgaan van het project, maar tevens de basis vormt voor de uitvoering van de te treffen maatregelen en voorzieningen.

Voorts is bij vierde nota van wijziging expliciet in de wet tot uitdrukking gebracht dat het instrumentarium, zoals dat in de wet is opgenomen, eveneens toepassing kan vinden bij projecten waar geen werken van openbaar nut worden uitgevoerd, en derhalve bij projecten met een uitgesproken administratief karakter. Gesteld kan worden dat de nu voorliggende Landinrichtingswet, waarin vier vormen van landinrichting zijn onderscheiden en waarin de mogelijkheid wordt geboden tot gefaseerde of vereenvoudigde voorbereiding, een flexibel instrumentarium bevat voor landinrichting in gebieden met een inrichtingsproblematiek van allerlei aard en intensiteit.

Met betrekking tot vereenvoudiging van procedures is zowel door enkele provinciale besturen als door de RARO nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de zogenaamde administratieve ruilverkaveling. In verband met de behandeling van de Landinrichtingswet in de Tweede Kamer heeft deze, als afzonderlijk gepresenteerde vorm van landinrichting, sterk in de belangstelling gestaan.

Administratieve ruilverkaveling is ook in 1976 in de Interimnota Landinrichtingswet, welke in het kader van de voorbereiding van die wet door de toenmalige Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet is gepubliceerd, omschreven als een bijzondere vorm van ruilverkaveling zonder of met in beperkte mate uit te voeren werken. In de Interimnota is ervan uitgegaan dat voor de projecten van deze aard de procedure van de ruilverkaveling kan worden gevolgd, maar dat dit versneld kan worden door de onderdelen van de procedure tijdig aan te vangen en zoveel mogelijk gelijktijdig te laten plaatsvinden.

In de reactie van insprekers op het Structuurschema Landinrichting, tijdens het bestuurlijk overleg met de provinciale besturen en in het advies van de RARO is verondersteld, dat een afzonderlijke procedure voor een administratieve ruilverkaveling eenvoudiger en korter kan zijn dan voor een gebruikelijke ruilverkaveling nodig is en worden vervolgens ruime toepassingsmogelijkheden van zo'n verkorte procedure voorzien.

Voor een uitvoerig commentaar op de procedurele aspecten van deze reacties kan hier worden verwezen naar de Nota naar aanleiding van het

Eindverslag van de Landinrichtingswet en naar de Handelingen van de Tweede Kamer. Daarbij is geconcludeerd, dat ten behoeve van een afdoende rechtsbescherming van eigenaren en pachters en teneinde een open procedure naar belanghebbenden en belangstellenden mogelijk te maken, een administratieve ruilverkaveling een procedure moet volgen, als in de Landinrichtingswet voor het landinrichtingsplan is voorzien. Een en ander betekent, dat de regering de voorstellen, waarin onderdelen van de procedure van het landinrichtingsplan ontbreken, niet kon overnemen. Voorts was een belangrijk bezwaar van voorstellen voor administratieve ruilverkaveling, dat ze andere vormen van landinrichting, met name herinrichting, met een administratief karakter veronachtzamen. Teneinde in zijn algemeenheid te voorzien in de behoefte om procedures te vereenvoudigen, is zoals reeds is opgemerkt, de vereenvoudigde voorbereiding in de Landinrichtingswet geïntroduceerd en zijn de mogelijkheden voor projecten met een administratief karakter expliciet in de wet geregeld.

c. Toepassingsmogelijkheden van vereenvoudigde voorbereiding

Gelet op het feit dat het Structuurschema Landinrichting de basis vormt voor de toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium, acht de regering het zinvol om de toepassingsmogelijkheden van de procedure van vereenvoudigde voorbereiding bij herinrichting en ruilverkaveling en de mogelijkheden voor projecten met een administratief karakter, nader toe te lichten.

Zoals in het voorgaande reeds uiteen is gezet, zijn in de Landinrichtingswet twee mogelijkheden geregeld om landinrichtingsprojecten voor te bereiden: de gefaseerde voorbereiding via een landinrichtingsprogramma en een landinrichtingsplan en de vereenvoudigde voorbereiding via alleen een landinrichtingsplan. Hoewel toepassing van de vereenvoudigde voorbereiding onder meer voor de hand kan liggen bij herinrichting en ruilverkaveling zonder of met in beperkte mate uit te voeren werken en derhalve bij projecten met een administratief karakter, wordt de keuze van de wijze van voorbereiding niet primair bepaald door de mate waarin werken zullen worden uitgevoerd, maar door de complexiteit van de problematiek die in het betreffende gebied aan de orde is. Deze complexiteit kan betrekking hebben op nadere uitwerking van ruimtelijke functies zoals natuur- en landschapsbehoud – waarbij onder meer de situering en omvang van relatienotagebieden een rol speelt – maar ook op de mogelijkheden zodanige functies te verwezenlijken. Wanneer deze complexiteit zich voordoet ligt een gefaseerde voorbereiding van herinrichting of ruilverkaveling in de rede. Overigens wordt de keuze van de wijze van voorbereiding door Provinciale Staten in overeenstemming met de minister van Landbouw en Visserij gemaakt en is derhalve bestuurlijk van aard.

Bij de toelichting omtrent de beleidskaart, het limitatieve karakter ervan en de marge daarin, zal worden uiteengezet hoe aan herinrichtingen en ruilverkavelingen met een administratief karakter met name buiten de beleidskaart meer ruimte in het landinrichtingsbeleid kan worden gegeven.

In dit verband moet ten slotte worden opgemerkt dat via ruilverkaveling bij overeenkomst, die doorgaans op basis van de Beschikking kavelruil plaatsvindt, de verbetering van de verkavelingstoestand op vrijwillige basis kan plaatsvinden.

d. Inrichtingsniveau van afzonderlijke projecten

Tijdens het bestuurlijk overleg hebben enkele provincies een kleinschaliger aanpak van landinrichting bepleit. Enkele insprekers, die belangen van natuur en milieu behartigen, vinden uitspraken over het inrichtingsniveau en over een kleinschaliger aanpak belangrijker dan het limitatieve karakter van kaart 9.

De aanpak van een gebied in het kader van een landinrichtingsproject hangt af van de aard van het gebied, van de daaraan gegeven ruimtelijke functies en van de daarop gebaseerde doelstellingen bij deze aanpak. Een

zandgebied heeft bijvoorbeeld een andere infrastructuur dan een veengebied, hetgeen dan ook van elkaar verschillende maatregelen en voorzieningen zal vereisen. De knelpunten kunnen complex van aard, maar soms ook eenduidig zijn en bijvoorbeeld alleen de verkavelingstoestand betreffen. De wijze, waarop de aanpak van een gebied plaats zal gaan vinden, wordt in de huidige landinrichtingspraktijk aangegeven bij de plaatsing van een gebied op het voorbereidingsschema. Voorstellen omtrent de aanpak van een gebied maken thans deel uit van het advies ex artikel 32 van de Ruilverkavelingswet 1954, strekkend tot goedkeuring door het provinciaal bestuur van de aanvraag tot ruilverkaveling, of in geval van herinrichting, bij een anticipatie op de Landinrichtingswet, van een daarop gericht advies. In dat advies worden de voorlopige grenzen van het gebied gemotiveerd, de knelpunten in de inrichtingssituatie beschreven en worden de doelstellingen alsmede het toe te passen instrumentarium aangegeven.

Na het van kracht worden van de Landinrichtingswet zullen deze aspecten, alsmede een beschrijving van de wenselijk geachte inrichting van het betrokken gebied, deel uitmaken van de zienswijze van de Centrale Landinrichtingscommissie omtrent een verzoek om landinrichting. Bij de plaatsing van een gebied op het Voorbereidingsschema Landinrichting, waarvoor deze zienswijze in aanmerking moet worden genomen, worden de overwegingen en uitgangspunten voor het in voorbereiding nemen van herinrichting of ruilverkaveling aangegeven.

Ten gevolge van de budgettaire situatie is reeds vele jaren het landinrichtingsbeleid erop gericht om de plannen te beperken tot de essentiële maatregelen en voorzieningen die voor het vervullen van de functies van een gebied moeten worden getroffen. Tijdens de voorbereiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen komen tegenstellingen tussen de betrokken belangen naar voren, bijvoorbeeld tussen land- en tuinbouw en natuur- en landschapsbehoud. In dat stadium van het project is vaak sprake van evaluerend ontwerpen, waarbij gedurende de planvorming verschillende alternatieven met verschillend inrichtingsniveau voor onderscheiden functies worden opgesteld en onderwerp van overleg zijn, hetgeen uiteindelijk resulteert in een uit te voeren plan.

Uitspraken over het inrichtingsniveau kunnen in het structuurschema niet worden gedaan. Het landelijk gebied is immers zoals reeds is vermeld, zeer verschillend van aard en er bestaat op landelijk niveau geen inzicht in de functie die het gebied gedetailleerd moet vervullen. Voorts kunnen de wensen van lagere overheden en van belanghebbenden niet bij de beschouwingen worden betrokken, hoewel die voor het inrichtingsniveau mede van belang zijn. De landinrichtingscommissie, waarin de meest betrokken belangen zijn vertegenwoordigd, dient uiteraard ook voldoende speelruimte te houden voor het opstellen van plannen en het daarover te voeren overleg.

2.2. De gevolgen van de bezuinigingen

Al enige jaren staan de voor landinrichting beschikbare middelen van de rijksoverheid onder druk. In verband hiermee is in het verleden het uitvoeringsprogramma teruggebracht van 55.000 ha naar 40.000 ha per jaar, zijn de kosten per ha van landinrichtingsprojecten kritisch bezien en is een versterkte toepassing gegeven aan het profijtbeginself. Voorts is een terughoudend beleid gevoerd met betrekking tot de reconstructie van bestaande, verharde wegen. Daarbij is overigens de doelstelling tot verbetering van de verkeersveiligheid en van de verkeersafwikkeling gehandhaafd. Jarenlang is de voortgang van de wettelijke procedure bepalend geweest voor de gemiddelde duur van de uitvoering van een ruilverkaveling. De laatste tijd echter is de krediettoewijzing ten opzichte van de verplichtingenstand zodanig gedaald, dat er druk op de uitvoeringsduur is ontstaan, welke druk overigens wat is verzacht door de beschikbaarstelling van gelden in het kader van de maatregelen voor 1984 en 1985 ter stimulering van de werkgelegenheid.

Voorts is, zoals in paragraaf 2.1 is vermeld, als gevolg van de beperkte budgettaire ruimte de toepassing van bepaalde sectorinstrumenten van landinrichting opgeschort.

In het kader van de bezuinigingen op de rijksuitgaven, voorzien in het regeerakkoord van 1982, is de budgettaire ruimte van landinrichting verder verkleind. De Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) heeft zich beraden over een als gevolg van deze bezuiniging noodzakelijke beleidsaanpassing. Daarbij heeft zij mogelijkheden, welke in het deelrapport Ruilverkaveling, dat in 1981 in het kader van de heroverweging van de collectieve uitgaven is uitgebracht, in haar overwegingen betrokken. In haar schrijven van 13 juni 1983 aan de staatssecretaris van Landbouw en Visserij, dat als bijlage is gevoegd bij hoofdstuk XIV, Landbouw en Visserij van de rijksbegroting voor 1984¹, heeft de CCC uiteengezet wat naar haar mening de meest aanvaardbare weg is om op de bezuinigingen in te spelen. Deze door de CCC aangegeven koers, waaraan de regering zich heeft geconformeerd, wordt in het onderstaande kort weergegeven.

Een versterkte toepassing van het profijtbeginnsel zou de gewenste integrale verbetering van de inrichting van de delen van het landelijk gebied en de uitvoering van daarmee verband houdende werken in gevaar brengen, met name ook die werken welke het belang van de individuele belanghebbenden te boven gaan. Een verdere verlaging van het gemiddelde kostenniveau ten opzichte van dit niveau in het verleden, door het laten vervallen van bepaalde onderdelen in landinrichtingsplannen, dan wel door het over het geheel goedkoper maken van die plannen, is niet mogelijk zonder de doelstellingen, vastgelegd in dit structuurschema, wezenlijk tekort te doen. Een en ander heeft geleid tot de conclusie dat de vastgestelde bezuiniging gevonden zal moeten worden in een verlaging van de gemiddelde totale oppervlakte welke jaarlijks in uitvoering genomen gaat worden van 40 000 ha naar 36 000 ha. Daarbij zal echter, gezien de omvang van de bezuinigingen, enige tijdelijke verlenging van de uitvoeringsduur van reeds in uitvoering zijnde blokken onontkoombaar zijn, omdat in de eerstkomende jaren de kredietbehoefte hoofdzakelijk wordt bepaald door de ruilverkavelingen die thans in uitvoering zijn en in beperkte mate door de in deze jaren in uitvoering te nemen blokken.

Bij een verlaging van het jaarlijks uitvoeringsprogramma heeft een substantiële uitbreiding van het voorbereidingsschema in de direct daarop volgende jaren tot gevolg, dat de omvang van het schema zo groot wordt, dat een onverantwoorde verlenging van de gemiddelde voorbereidingsduur van de op dit schema voorkomende projecten ontstaat. Om deze reden is besloten om in 1983 en 1984 van een substantiële uitbreiding van het voorbereidingsschema af te zien. Binnen het kader van een verlaging van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma tot 36 000 ha en enige tijdelijke verlenging van de uitvoeringsduur zal het beleid ten aanzien van de jaarlijkse verdeling van de kredieten, welke ten opzichte van de vraag beperkt zijn, worden voortgezet. Dit betekent dat aan blokken waarvan de procedure verder gevorderd is, relatief meer krediet ter beschikking zal worden gesteld dan aan blokken welke meer recent in uitvoering zijn genomen. Voorts zal de Herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën in de jaren 1985–1990 geleidelijk met ca. 15 000 ha per jaar in uitvoering genomen worden. Daarnaast zal het Reconstructiegebied Midden-Delfland volgens de daarvoor aanwezige plannen in het jaarlijks uitvoeringsprogramma worden ingepast. Voor het overige is er geen aanleiding om aan gebieden, waarvan de planvorming relatief het verst is gevorderd, een lagere prioriteit ten opzichte van het in uitvoering nemen toe te kennen dan aan gebieden waarvan de planvorming minder ver is gevorderd.

¹ Tweede Kamer, zitting 1983–1984, 18 100 hoofdstuk XIV, nr. 3, bijlage 3.

3. Doelstellingen van landinrichting

De regering heeft met vreugde kunnen constateren, dat uit het merendeel van de reacties in het kader van de inspraak en het bestuurlijk overleg, alsmede uit het advies van de RARO blijkt, dat ingestemd kan worden met de doelstellingen van landinrichting, zoals die in het beleidsvoornemen zijn verwoord.

Een en ander neemt niet weg, dat enkele kritische opmerkingen zijn gemaakt met betrekking tot de doelstellingen. In hoofdlijnen bezien betreft het de volgende punten:

- de hoofddoelstelling, alsmede de relatie tussen de hoofddoelstelling en de afzonderlijke doelstellingen;
- de verschillen in gewicht die aan de afzonderlijke doelstellingen toegekend zouden zijn, dan wel toegekend zouden moeten worden;
- de onderlinge strijdigheid van de doelstellingen;
- voorstellen tot aanpassing van sommige doelstellingen.

In dit hoofdstuk zal de regering op deze opmerkingen ingaan.

De natuur- en milieugroep in Noordoost-Brabant vindt dat in de drie groene structuurschema's van eenzelfde hoofddoelstelling zou moeten worden uitgegaan.

Een hoofddoelstelling voor de drie groene structuurschema's gezamenlijk acht de regering niet mogelijk, omdat ieder beleidsterrein afzonderlijk herkenbaar moet zijn in de hoofddoelstelling. In de hoofddoelstelling van het Structuurschema Landinrichting komt inrichting als instrument voldoende naar voren, alsmede het doel waarvoor dit instrument kan worden gebruikt. Er zijn geen redenen daarin wijzigingen te brengen.

In het kader van het bestuurlijk overleg hebben het interprovinciaal Overleg en de provincie Zuid-Holland erop gewezen, dat in de hoofddoelstelling de mogelijkheid van integrale inrichting wordt gesuggereerd, terwijl naar hun mening de afzonderlijke doelstellingen deze integrale inrichting niet of slechts ten dele mogelijk zou maken. Hierop reagerend wil de regering het volgende opmerken.

De hoofddoelstelling van het nationale landinrichtingsbeleid luidt: «het binnen het kader van het totale overheidsbeleid inrichten van delen van het landelijke gebied overeenkomstig de daaraan toegekende functies en hun onderlinge samenhang op een zodanige wijze, dat de maatschappelijke betekenis van dat gebied zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen». In deze hoofddoelstelling is «het inrichten» van delen van het landelijk gebied gezien als activiteit, gericht op verbetering van de inrichtingssituatie, zoals ook uit het laatste gedeelte ervan kan worden afgeleid. Zij is derhalve in overeenstemming met de bepaling in de Landinrichtingswet, na de behandeling in de Tweede Kamer, dat landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied.

De hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in een aantal doelstellingen met betrekking tot de voor landinrichting meest relevante sectoren van overheidsbeleid. Het instrumentarium van de Landinrichtingswet, maakt een verbetering van de inrichting van delen van het landelijk gebied mogelijk. Immers, hiermee kunnen ter verwezenlijking van de hoofddoelstelling projectsgewijze maatregelen en voorzieningen worden getroffen overeenkomstig de functies van een gebied en in hun onderlinge samenhang, zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. In artikel 4 van de Landinrichtingswet komt dit eveneens tot uitdrukking. Passend in het kader van de ruimtelijke ordening zullen de afzonderlijke doelstellingen van landinrichting, binnen de procedures zoals voorzien in de Landinrichtingswet, tegen elkaar afgewogen dienen te worden.

Het Interprovinciaal Overleg en de provinciale besturen van Zuid-Holland en Friesland zijn van mening dat uit de formulering van de doelstellingen zou kunnen worden afgeleid, dat aan de laatste 6 doelstellingen minder prioriteit wordt toegekend. Zij achten een evenwichtige formulering van de doelstellingen dan ook gewenst.

Omtrent het gewicht van de afzonderlijke doelstellingen kan worden opgemerkt, dat het «verlenen van een bijdrage» in de doelstellingen 9 t/m 13 niet inhoudt, dat deze van lagere orde zijn dan de andere. Deze aanhef komt voort uit de omstandigheid dat voor de daarin genoemde belangen ook specifieke sectorinstrumenten beschikbaar zijn. De doelstellingen zijn derhalve ten opzichte van elkaar kwalitatief van eenzelfde gewicht.

Uit de inspraak komt naar voren, dat in de reacties vanuit agrarische kringen duidelijk andere accenten worden gelegd, dan in de reacties van de zijde van natuur- en landschapsbescherming. De eerstgenoemde groep vindt dat agrarische belangen prioriteit moeten hebben, terwijl de laatstgenoemde groep van mening is dat deze belangen al te sterk de huidige praktijk bepalen, hetgeen ten koste zou gaan van natuur en landschap. Van beide zijden wordt betoogd dat de doelstellingen onderling tegenstrijdigheden vertonen.

De provinciale besturen van Friesland en Noord- en Zuid-Holland zijn van mening, dat de onderlinge afweging van de belangen, die in de doelstellingen naar voren komen, in het kader van de ruimtelijke ordening dient plaats te vinden. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland zou deze relatie tussen landinrichting en ruimtelijke ordening nadrukkelijker in de planologische kernbeslissing geformuleerd willen zien.

De regering onderkent, dat de afzonderlijke doelstellingen onderling strijdig kunnen zijn. Opgemerkt dient echter te worden dat aan het ruimtelijk beleid de randvoorwaarden worden ontleend, waarbinnen landinrichting van een gebied ten behoeve van de verschillende functies plaatsvindt. Een onderlinge afweging van nader te concretiseren doelstellingen van landinrichting vindt plaats in het kader van procedures van landinrichting, zoals die voor het voorbereidingschema, het landinrichtingsprogramma en het -plan in de Landinrichtingswet zijn geregeld. In het kader van deze procedures zijn dwarsverbanden gelegd met het ruimtelijk beleid, in het bijzonder het provinciaal ruimtelijk beleid. Deze coördinatiemechanismen, voorzien in de Landinrichtingswet, waarborgen een goede onderlinge afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening. De regering ziet dan ook geen aanleiding om de relatie tussen ruimtelijke ordening en landinrichting in de planologische kernbeslissing nadrukkelijker te formuleren, te meer, wanneer de hoofddoelstelling, waarin deze relatie duidelijk tot uiting komt, wordt gezien.

Komend aan de doelstellingen afzonderlijk, wil de regering aandacht besteden aan de opmerking van de Unie van Waterschappen, die van mening is dat in de redactie van doelstelling 7 onvoldoende doorklinkt, dat de verbetering van de waterbeheersing is gericht op het verkrijgen van een doelmatige inrichtings- en beheerssituatie van het waterbeheersingssysteem.

Reagerend op deze opmerking kan het volgende worden opgemerkt. De regering kan instemmen met de mening van de Unie van Waterschappen dat het begrip doelmatig in de formulering van de doelstelling met betrekking tot de waterhuishouding moet worden opgenomen. Dit komt overeen met de formulering van de doelstellingen van twee andere inrichtingsfactoren: ontsluiting en verkaveling. Dit leidt ertoe dat de doelstelling voor de waterhuishouding als volgt gaat luiden: «de verbetering van de waterhuishouding in het landelijk gebied, gericht op een samenhangend en doelmatig waterbeheer en afgestemd op de te vervullen functies, passend binnen het

algemeen beleid met betrekking tot de waterhuishouding.» In deze doelstelling houdt waterhuishouding ook de waterhuishoudkundige infrastructuur in het landelijk gebied in, waarbij tevens naar een zo doelmatig mogelijk beheer en onderhoud wordt gestreefd, afgestemd op de te vervullen functies.

De reacties uit de inspraak, het bestuurlijk overleg en het RARO-advies met betrekking tot de doelstellingen hebben verder geen aanleiding gegeven deze te wijzigen. Het komt de regering evenwel voor, dat naast de doelstellingen 5, 6 en 7, welke op de inrichtingsfactoren landschapsbouw, ontsluiting en waterhuishouding betrekking hebben, ook een doelstelling ten behoeve van de vierde inrichtingsfactor, namelijk de verkaveling, wordt opgenomen. Zojuist is reeds naar die doelstelling verwezen. De verkaveling vormt immers een belangrijk element in de inrichting van het landelijk gebied. In de brede zin van het woord is het op te vatten als de ruimtelijke structurering van het grondgebruik. Voor de land- en tuinbouw is de ligging van de kavels ten opzichte van de bedrijfsgebouwen en ten opzichte van elkaar en de grootte en inrichting van de kavels van grote betekenis voor de bedrijfsvoering. Voorts kan de verkaveling van belang zijn voor een doelmatig beheer van natuur en landschap en voor de mogelijkheden van recreatief medegebruik van het landelijk gebied. De doelstelling omtrent verkaveling kan als volgt luiden: «de verbetering van de verkavelingstoestand in het landelijk gebied gericht op een doelmatig gebruik van de grond voor de te vervullen functies». De doelstelling omtrent de verkaveling is in de planologische kernbeslissing als doelstelling 8 tussengevoegd met de gelijktijdige vernummering van de daaropvolgende doelstellingen.

Ten slotte wordt opgemerkt, dat de doelstelling inzake de openluchtrecreatie eenvoudiger geformuleerd kan worden zonder afbreuk te doen aan de inhoud van deze doelstelling. In het beleidsvoornemen is deze doelstelling als volgt geformuleerd: «het leveren van een bijdrage aan de realisering van het beleid met betrekking tot de openluchtrecreatie door de mogelijkheden van recreatief medegebruik te verruimen en door de totstandkoming van recreatievoorzieningen te bevorderen».

Het komt de regering voor, dat volstaan kan worden met: «het leveren van een bijdrage aan de realisering van het beleid met betrekking tot de openluchtrecreatie». Op deze wijze wordt een grotere mate van uniformiteit in de formulering van de doelstellingen verkregen. Immers, ook bij de overige doelstellingen is de wijze waarop deze kunnen worden gerealiseerd niet in de doelstelling zelf opgenomen. Overigens behoeft er geen onduidelijkheid over te bestaan dat het leveren van een bijdrage aan het openluchtrecreatiebeleid in het kader van landinrichting zich met name zal richten op een verruiming van de mogelijkheden voor recreatief medegebruik en het bevorderen van de totstandkoming van recreatievoorzieningen.

4. Uitgangspunten en hoofdlijnen van beleid

4.1. Uitgangspunten van beleid

In het beleidsvoornemen is een aantal uitgangspunten vermeld, die ten grondslag liggen aan het landinrichtingsbeleid. Deze uitgangspunten zijn, kort weergegeven:

- het nationaal ruimtelijk beleid, zoals dat is omschreven in de Nota Landelijke gebieden en de Verstedelijkingsnota;
- de behoefte aan landinrichting die, voortkomend uit knelpunten in de inrichtingssituatie voor de functies van het landelijk gebied, in hoofdstuk 2 van het beleidsvoornemen is beschreven;
- de investeringen van in het kader van landinrichting te treffen maatregelen en voorzieningen dienen in nationaal-economisch opzicht acceptabele rendementen op te leveren.

De uitgangspunten van beleid vinden in het algemeen een gunstig onthaal. Tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies hebben deze uitgangspunten geen onderwerp van discussie gevormd. In enkele inspraakreacties wordt de relatie met andere delen van het nationaal ruimtelijk beleid het meest als problematisch gezien.

De regering wijst erop, dat het nationaal ruimtelijk beleid van de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden mede ten grondslag ligt aan het nationaal landinrichtingsbeleid, zoals dat is neergelegd in het Structuurschema Landinrichting. In dit verband wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 1.3 is vermeld met betrekking tot de plaats en strekking van het structuurschema. Voorts komt de relatie tussen landinrichting en ruimtelijke ordening uitdrukkelijk naar voren in de Landinrichtingswet, waarin op verschillende bestuursniveaus is voorzien in coördinatiemechanismen die een onderlinge afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening bewerkstelligen. Zowel in het beleid als in het toe te passen instrumentarium is derhalve een goede koppeling tussen ruimtelijke ordening en landinrichting tot stand gebracht. De relatie tussen landinrichting en andere delen van het nationaal ruimtelijk beleid behoeft derhalve niet als problematisch te worden gezien. In de weinige opmerkingen, die gemaakt zijn met betrekking tot de uitgangspunten van beleid, ligt geen aanleiding om deze te wijzigen.

4.2. Hoofdlijnen van beleid

De regering is verheugd over het feit, dat in het algemeen instemming wordt betuigd met de hoofdlijnen van beleid, die in het beleidsvoornemen zijn opgenomen, te meer daar aan de hoofdlijnen van beleid het karakter van essentiële beslissing is toegekend. De RARO heeft in haar advies geen opmerkingen gemaakt welke specifiek betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid. In het kader van het bestuurlijk overleg zijn er enkele kritische kanttekeningen bij geplaatst.

De provinciale besturen van Friesland en Zeeland zouden in de hoofdlijn van beleid vanuit de land- en tuinbouw meer nadruk willen leggen op de doelstelling tot handhaving of verbetering van de concurrentiepositie. Zij zijn van mening, dat op basis daarvan in sommige gebieden met eenvoudige maatregelen en voorzieningen een hoog rendement kan worden verkregen.

In het structuurschema is in de hoofdlijn van beleid vanuit de land- en tuinbouw een accent gelegd op de doelstellingen tot verbetering van inkomenssituatie en van de werkomstandigheden. Dit accent is nog steeds

actueel, omdat het opheffen van achterstanden in de maatschappij in zijn algemeenheid van belang blijft. Daaraan kan worden toegevoegd, dat in gebieden, waarin op grond van deze hoofdlijn van beleid landinrichting plaatsvindt, ook de concurrentiepositie van de land- en tuinbouw wordt verbeterd. In dit verband kan reeds worden gewezen op paragraaf 6.3.3, waarin naar aanleiding van opmerkingen vanuit inspraak en bestuurlijk overleg over kaart 9 en de marge van deze kaart, aandacht zal worden besteed aan herinrichtingen en ruilverkavelingen met een administratief karakter waarin geen of in beperkte mate werken worden uitgevoerd. Projecten van deze aard zijn met name mogelijk, indien vooral de verkavelingstoestand verbetering behoeft, hetgeen, naast de verwezenlijking van andere doelstellingen, in belangrijke mate de verwezenlijking van de doelstelling tot verbetering van de concurrentiepositie ten goede komt.

De provinciale besturen van Groningen en Overijssel vrezen nadelige gevolgen voor gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer in hun provincie, omdat in het kader van landinrichting in de bijdrage aan het verstedelijkingsbeleid aan de verwezenlijking van de Randstadgroenstructuur prioriteit zal worden verleend.

Ter verwezenlijking van de doelstelling om met behulp van landinrichting het verstedelijkingsbeleid te ondersteunen, wordt in de tweede hoofdlijn van beleid een accent gelegd op de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer zoals die op de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden 1983 voorkomen. De provinciale besturen kunnen gebieden van deze aard voor plaatsing op het Voorbereidingsschema Landinrichting voorstellen. De omvang van alle voorstellen voor plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema kan echter in enig jaar groter zijn dan de jaarlijks daarvoor beschikbare oppervlakte. Die situatie maakt een fasering van de voorstellen noodzakelijk. Indien twee gebieden uitsluitend ingevolge hun ligging binnen de stedelijke invloedssfeer worden voorgesteld, heeft het gebied binnen de Randstadgroenstructuur dan wel het gebied binnen een bufferzone op grond van de betrokken hoofdlijn van beleid voorrang. Deze betekenis van de tweede hoofdlijn van beleid is nog steeds groot, omdat de totstandkoming van de Randstadgroenstructuur in het landelijk ruimtelijk beleid grote prioriteit verdient, mede uit een oogpunt van het scheppen van recreatieve mogelijkheden voor de grote bevolkingsagglomeraties in het westen van het land.

Het Interprovinciaal Overleg is van mening dat de vierde hoofdlijn van beleid zich ten onrechte beperkt tot een doelmatige en veilige ontsluiting. Andere aspecten, zoals verbetering van de waterhuishouding, aanleg van recreatie- en groenvoorzieningen, een goed functionerende landbouw en de kwaliteit van het landschap, zijn naar haar oordeel medebepalend voor de woon- en leefomstandigheden in het landelijk gebied. Landinrichting kan hieraan een substantiële bijdrage leveren.

Voorts spreekt het IPO de hoop uit dat het niet vertalen van de vierde hoofdlijn van beleid in een kaartbeeld, niet gaat betekenen dat in concrete landinrichtingsprojecten ook minder aandacht aan die hoofdlijn wordt besteed.

De hoofddoelstelling van landinrichting bepaalt, dat de verbetering van de inrichting van een gebied op een zodanige wijze dient te geschieden, «dat de maatschappelijke betekenis van dat gebied zo goed mogelijk tot zijn recht komt». Op grond van deze zinsnede dient landinrichting in het algemeen bij te dragen aan de verbetering van het woon- en leefklimaat in het betreffende gebied. In dit structuurschema wordt aan de aspecten van woon- en leefklimaat ruime aandacht besteed. In dat verband wordt, naast een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied, voor zover deze met plattelandswegen geschiedt, de verbetering van de kwaliteit van het landschap genoemd, evenals de verbetering van de leefbaarheid van de dorpen. Daarnaast wordt in het kader van landinrichting bijgedragen aan

de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in het landelijk gebied door middel van het treffen van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de land- en tuinbouw, de openluchtrecreatie, het natuur- en landschapsbehoud en andere functies van het landelijk gebied. Het bijdragen aan de verbetering van het woon- en leefklimaat is dientengevolge niet beperkt tot de vierde hoofdlijn van beleid, maar ligt ook in de andere hoofdlijnen van beleid opgesloten. De vrees van het Interprovinciaal Overleg, dat aan de vierde hoofdlijn van beleid in landinrichtingsprojecten te weinig aandacht zou worden besteed, omdat deze niet in een kaartbeeld is vertaald, is naar mening van de regering niet gegrond. Immers het feit dat het niet mogelijk is om alle aspecten van de verbetering van het woon- en leefklimaat in kaart te brengen, doet niets af aan het belang dat de regering hecht aan verbetering van het woon- en leefklimaat in het landelijk gebied.

Het provinciaal bestuur van Friesland vindt dat het aspect van leefbaarheid van kleine dorpen in de hoofdlijnen van beleid zou moeten zijn vermeld.

De leefbaarheid van de dorpen krijgt in het structuurschema ruime aandacht, niet alleen in de beschrijving van dit aspect in paragraaf 2.3.4 van het beleidsvoornemen, maar ook door de formulering van een afzonderlijke doelstelling hieromtrent. De regering staat een genuanceerde verwezenlijking van doelstellingen in onderlinge samenhang voor, op grond waarvan zij een viertal hoofdlijnen van beleid heeft geformuleerd. De doelstelling met betrekking tot het leveren van een bijdrage aan de leefbaarheid van de dorpen dient, in het licht van de gekozen hoofdlijnen van beleid, niet in een aparte hoofdlijn van beleid te worden geaccentueerd. Het beleid is erop gericht, om in gevallen waarin maatregelen en voorzieningen, die in het gebied rondom kleine kernen worden genomen, samenhangen met of van invloed zijn op de te treffen maatregelen en voorzieningen ter bevordering van de leefbaarheid binnen die kernen, deze kleine kernen in een landinrichtingsproject op te nemen.

Het Interprovinciaal Overleg en het provinciaal bestuur van Friesland zijn van mening, dat in de vierde hoofdlijn van beleid welke in het kader van de verbetering van de woon- en leefomstandigheden een accent geeft aan de doelstelling, gericht op een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied, in overeenstemming met de functies van dat gebied, eveneens een accent aan de doelstelling voor de waterhuishouding zou moeten worden gegeven. De provinciale besturen van Gelderland en Noord-Holland menen, dat een aparte hoofdlijn van beleid, gericht op de waterhuishouding in het structuurschema moet worden opgenomen.

Voor de verzoeken om een hoofdlijn van beleid met betrekking tot de waterhuishouding in of naast die voor ontsluiting op te nemen is van belang dat zij beide een inrichtingsfactor voor landinrichting zijn, maar in het Structuurschema Landinrichting toch een verschillende benadering behoeven. In de verzoeken van verschillende provinciale besturen ligt de grote betekenis opgesloten, die aan maatregelen en voorzieningen voor de waterhuishouding ten behoeve van de verschillende functies in het landelijk gebied moet worden toegekend. In nagenoeg ieder project komen voorzieningen voor de af- en ontwatering en voor de watervoorziening voor, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten met betrekking tot het op en in de bodem aanwezige water van belang zijn.

Met betrekking tot het terrein van de waterhuishouding worden in de Nota Waterhuishouding de hoofdlijnen van het te voeren beleid weergegeven. Het structuurschema Landinrichting geeft aan hoe in het kader van het landinrichtingsbeleid bijdragen kunnen worden verstrekt aan de verbetering van de waterhuishouding, zoals die in de Nota Waterhuishouding wordt beschreven. Het verkeers- en vervoersbeleid van de rijksoverheid is verwoord in het Structuurschema Verkeer en Vervoer. Voor het beleid in de landelijke gebieden wordt daarin voor het verkeer en vervoer op platte-

landswegen naar het Structuurschema Landinrichting verwezen. Het Structuurschema Landinrichting bevat derhalve inhoudelijk een deel van het regeringsbeleid voor verkeer en vervoer, namelijk voor zover dit de plattelandswegen en paden betreft. Dit verschil in betekenis van het Structuurschema Landinrichting voor de beleidsterreinen van verkeer en vervoer, respectievelijk waterhuishouding heeft geleid tot een hoofdlijn van beleid met betrekking tot een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied en tot het achterwege laten van een hoofdlijn van beleid voor de waterhuishouding.

Het provinciaal bestuur van Friesland heeft de vraag gesteld of de hoofdlijnen van beleid ook op de sectorinstrumenten van landinrichting van toepassing zijn.

Naar aanleiding hiervan kan worden opgemerkt, dat de toepassing van sectorinstrumenten wordt afgestemd op de in het kader van de ruimtelijke ordening aan een gebied gegeven functies binnen het kader van de budgettaire mogelijkheden. Het beleid in het Structuurschema Landinrichting met betrekking tot de inrichtingsfactoren ontsluiting, waterbeheersing, verkaveling en landschapsbouw heeft betrekking op de toepassing van zowel sectorinstrumenten als het integrale landinrichtingsinstrumentarium. De in het structuurschema geformuleerde eerste drie hoofdlijnen van beleid vormen de basis voor het stellen van prioriteiten in het nationaal landinrichtingsbeleid en zijn uitgewerkt in een kaartbeeld, waarop de gebieden zijn aangegeven, die ingevolge de provinciale voorstellen, voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking kunnen komen. Uit dien hoofde zijn de hoofdlijnen van beleid in hoge mate gericht op toepassing van het integrale landinrichtingsinstrumentarium.

Gelet op het feit dat de hoofdlijnen van beleid, zoals verwoord in het beleidsvoornemen, in het algemeen met instemming zijn ontvangen en gelet op de toelichting die in het bovenstaande is gegeven met betrekking tot een aantal vragen en opmerkingen die ten aanzien van dit onderdeel leefden, is de regering van mening dat de planologische kernbeslissing geen aanpassing behoeft voor wat betreft de hoofdlijnen van beleid.

5. De omvang van landinrichting en de financiële onderbouwing van het beleid

5.1. De omvang van landinrichting

De omvang van de jaarlijks in uitvoering te nemen landinrichtingsprojecten is zowel in de inspraak, het bestuurlijk overleg als in het RARO-advies uitvoerig aan de orde gesteld.

In vele inspraakreacties, met name die vanuit de land- en tuinbouw, wordt continuïteit gevraagd in de omvang waarin jaarlijks projecten in uitvoering kunnen worden genomen. Het Interprovinciaal Overleg is van mening dat uitvoering van landinrichtingsprojecten van essentiële betekenis is voor het provinciaal ruimtelijk beleid en dat diensgevolge de omvang van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte van 40 000 ha een essentiële beslissing in het structuurschema zou moeten zijn voor in ieder geval het komende decennium. Ook het provinciaal bestuur van Gelderland vindt dat de 40 000 ha tot de essentiële uitspraken dient te behoren, terwijl de provinciale besturen van Groningen en Noord-Holland van mening zijn dat het streven om jaarlijks 40 000 ha integrale landinrichting in uitvoering te nemen harder zou moeten worden geformuleerd. De Unie van Waterschappen acht de voortgang van integrale landinrichting op voldoende hoog niveau en van voldoende kwaliteit van eminente betekenis voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. De RARO stelt in haar advies dat de omvang van 40 000 ha per jaar in het Structuurschema Landinrichting niet nader wordt onderbouwd en vooral lijkt te berusten op traditie en budgettaire mogelijkheden.

De behoefte aan continuïteit in het landinrichtingsbeleid is de belangrijkste reden geweest om de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte in het beleidsvoornemen op 40 000 ha per jaar te handhaven. Vermindering van het budget van het Rijk kon tot voor kort worden opgevangen door versobering van de te treffen maatregelen en voorzieningen en door hogere bijdragen van de bij landinrichting betrokken instanties en particulieren. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat het voorbehoud in de planologische kernbeslissing van het structuurschema, «dat de voortzetting van het bij de publikatie van het beleidsvoornemen geldende uitvoeringsprogramma van gemiddeld 40 000 ha per jaar in de komende jaren zal worden getoetst aan de budgettaire mogelijkheden op dat moment», tijdens de opstelling van het regeerakkoord in 1982 noodzakelijk is gebleken. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is uiteengezet, is naar aanleiding van de beperkte budgettaire mogelijkheden van het moment besloten om vanaf 1983 de jaarlijks gemiddeld in uitvoering te nemen oppervlakte tot 36 000 ha terug te brengen. Op deze wijze is een nieuw evenwicht gevonden tussen de beschikbare middelen en de voorbereiding en uitvoering van integrale landinrichtingsprojecten. De PKB-tekst is overeenkomstig deze beleidsaanpassing gewijzigd. Aangezien ook in de toekomst zich in dit opzicht de noodzaak kan voordoen tot aanpassing van het beleid, zowel in positieve als in negatieve zin, kan de omvang van de jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte in het structuurschema niet als een essentiële beslissing worden aangemerkt.

5.2. De financiële onderbouwing van het beleid

Van verschillende zijden zijn opmerkingen gemaakt met betrekking tot de financiële onderbouwing van het beleid. Uit enkele inspraakreacties blijkt dat sommigen, in het licht van de recessie, twijfelen aan de haalbaarheid

van de beleidsvoornemens. Anderen noemen de structuurschema's slecht onderbouwd en missen een financiële paragraaf. Ook in het kader van het bestuurlijk overleg zijn de financiële aspecten van het beleid door verschillende provinciale besturen aan de orde gesteld. Het provinciaal bestuur van Friesland vraagt wat de consequenties zijn van de huidige economische recessie voor het te voeren beleid. Voor wat betreft het Structuurschema Landinrichting spreekt deze provincie haar bezorgdheid uit over de omvang van de middelen, waarbij de voortgang van ruilverkavelingen in het bijzonder wordt genoemd. De provinciale besturen van Zeeland en Noord-Brabant vinden dat er ten minste een financiële verantwoording van de beleidsvoornemens dient te worden gegeven. De provincies Overijssel en Noord-Brabant zijn van mening dat onvoldoende aandacht is besteed aan de effecten van het beleid op de werkgelegenheid.

De RARO adviseert om alleen realiseerbare beleidsvoornemens te publiceren, ter voorkoming van onnodige schadelijke gevolgen voor bestaand grondgebruik. De raad constateert het terugschroeven van de geldmiddelen voor de beleidsterreinen van de drie groene structuurschema's op de begrotingen van de verschillende departementen, en ziet daarin een aanwijzing dat de extra aandacht voor de landelijke gebieden niet in financiële termen wordt vertaald. De raad adviseert om in het spanningsveld tussen de in de structuurschema's weergegeven ambities en de financiële middelen een marsroute aan te geven.

De financiële verantwoording van het in het Structuurschema Landinrichting neergelegde beleid brengt de regering tot uitdrukking in de totale oppervlakte welke jaarlijks in uitvoering genomen kan worden. De omvang van dat programma wordt bij de vaststelling van het Voorbereidingsschema Landinrichting gezien, omdat bij die gelegenheid de financiële gevolgen van het beleid expliciet aan de orde zijn. In verband hiermede wil de regering naar aanleiding van het advies van de RARO, om in het spanningsveld tussen de ambities van de structuurschema's en de financiële middelen een marsroute aan te geven, opmerken dat de spanning tussen met name de behoefte aan ruilverkavelingen en de budgettaire mogelijkheden reeds vele jaren aanwezig is. Dientengevolge is onder meer de omvang van het jaarlijks uitvoeringsprogramma in het verleden reeds verminderd. In het kader van de bezuinigingen op de rijksuitgaven, voorzien in het regeerakkoord van 1982, is voor een aantal activiteiten van de rijksoverheid, waaronder landinrichting, de budgettaire ruimte verkleind. Aan de gevolgen van de bezuinigingen op landinrichting is reeds aandacht besteed in paragraaf 2.2. De marsroute, ingevolge het door de bezuinigingen vergrote spanningsveld tussen de behoefte aan landinrichting en de beschikbare middelen, is in die paragraaf uiteengezet.

Met betrekking tot de opmerking van de RARO inzake de schadelijke gevolgen van de beleidsvoornemens voor bestaand grondgebruik kan het volgende worden opgemerkt. In het Structuurschema Landinrichting zijn gebieden aangegeven, die vanuit verschillende hoofdlijnen van beleid een prioriteit kunnen krijgen voor toepassing van integrale landinrichting. Daarmede worden geen aanspraken gemaakt op het landelijk gebied, of op bepaalde delen daarvan, op grond waarvan schadelijke gevolgen voor het bestaande gebruik kunnen worden verwacht.

Het is in het licht van de bezuinigingen niet mogelijk om, zoals onder meer door provinciale besturen wordt gevraagd, de extra aandacht voor het landelijk gebied in meer budgettaire ruimte te vertalen. Dit maakt echter een nationaal lange-termijnbeleid voor bijvoorbeeld landinrichting geenszins overbodig. Juist wanneer minder middelen ter beschikking staan is een prioriteitsstelling noodzakelijk.

De constatering dat aan de werkgelegenheidsaspecten van het landinrichtingsbeleid in het structuurschema geen aandacht wordt geschonken, is juist. Het structuurschema geeft voor de daarin vermelde tijd de hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid en geeft in het bijzonder inzicht in de ruimtelijke aspecten daarvan. Het ligt niet in de lijn

van een structuurschema om de werkgelegenheidseffecten van een dergelijk beleid te behandelen. Dat wil niet zeggen dat landinrichtingsprojecten voor de werkgelegenheid niet van belang zijn. Zo is juist in ruilverkavelingsgebieden de teruggang van het aantal in de land- en tuinbouw werkzame arbeidskrachten in de afgelopen decennia minder groot geweest dan in vergelijkbare gebieden, die buiten de landinrichting zijn gevallen.

In het kader van landinrichting worden onder andere werken uitgevoerd ter verbetering van de agrarische bedrijfsstructuur veelal in samenhang met de landschappelijke structuur. Deze werken leveren tevens een directe en indirecte substantiële bijdrage aan de werkgelegenheid. Immers, een verbetering van de agrarische bedrijfsstructuur komt tot uitdrukking in een jaarlijkse toename van de arbeidsopbrengst en verstevigt derhalve de concurrentiepositie van de land- en tuinbouw, en, in samenhang daarmee, de werkgelegenheid in deze sector. Daarnaast komt als gevolg van de investeringen een afgeleide werkgelegenheid tot stand. In dit verband is het van belang op te merken dat landinrichtingsprojecten, zonder de inzet van het instrumentarium van het Rijk niet tot stand komen en dat de financieringsstructuur van deze projecten zodanig is dat naast de bijdragen van het Rijk in de kosten van te treffen maatregelen en voorzieningen, ook belangrijke bijdragen van derden worden geleverd.

6. Het beleid voor herinrichting en ruilverkaveling

6.1. Inleiding

De regering heeft in het beleidsvoornemen op kaart aangegeven welke gebieden zij de komende jaren in aanmerking wil laten komen voor herinrichting of ruilverkaveling. Deze kaart vormt een toetssteen voor de provinciale voorstellen tot plaatsing van gebieden als herinrichting of ruilverkaveling op het Voorbereidingsschema Landinrichting. De kaart heeft een tweeledig karakter. Enerzijds is deze kaart indicatief, hetgeen wil zeggen dat niet voor alle gebieden die er op voorkomen automatisch geldt dat zij op het voorbereidingsschema geplaatst zullen worden, anderzijds is de kaart limitatief, hetgeen betekent dat buiten de gebieden die op de kaart zijn aangegeven geen verzoeken tot plaatsing op het voorbereidingsschema gehonoreerd zullen worden, met uitzondering van een in het beleidsvoornemen vermelde marge van gemiddeld 2000 ha per jaar voor projecten, waarvoor de hoofdlijnen van beleid van kracht zijn.

Gelet op het belang van de in het beleidsvoornemen gepubliceerde kaart, als uitgangspunt voor het landinrichtingsbeleid met betrekking tot herinrichting en ruilverkaveling, is het niet verwonderlijk dat deze kaart zowel in de inspraak als tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies in ruime mate van commentaar is voorzien. In hoofdlijnen zijn de opmerkingen als volgt samen te vatten:

- de kaart zou op verouderde gegevens berusten;
- er bestaat onduidelijkheid over de totstandkoming van de kaart en de onderbouwing van de kaart wordt onvoldoende geacht;
- er zijn bezwaren geuit tegen het limitatieve karakter van de kaart en tegen de omvang van de marge;
- er zijn concrete voorstellen gedaan tot aanpassing van de kaart.

De regering heeft van de opmerkingen die met betrekking tot de kaart en de daaraan ten grondslag liggende deelkaarten zijn gemaakt, goede nota genomen. Allereerst zijn de basisgegevens waarop de kaart berust nader in ogenschouw genomen. In paragraaf 6.2 wordt hierop ingegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3, na een korte uiteenzetting over de wijze waarop de kaart tot stand is gekomen, de aangepaste, nieuwe beleidskaart behorend bij de regeringsbeslissing besproken. Naast de kaart zijn een aantal andere belangrijke aspecten van het beleid voor herinrichting en ruilverkaveling in de inspraak, het bestuurlijk overleg en het RARO-advies aan de orde gesteld. Zo zijn van verschillende zijden kanttekeningen gemaakt bij de overwegingen welke de regering voorstaat te hanteren bij een eventueel noodzakelijke fasering van voorstellen van provinciale besturen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema. In paragraaf 6.4, wordt het beleid te dien aanzien nader toegelicht. Daarnaast heeft met name in het bestuurlijk overleg de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling, en vooral de criteria voor die keuze en het moment waarop de keuze gemaakt dient te worden, onderwerp van gesprek gevormd. Hierop wordt in paragraaf 6.5 ingegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 6.6 aan de hand van gemaakte opmerkingen, het beleid met betrekking tot de reeds in uitvoering en in voorbereiding zijnde gebieden nader toegelicht, waarna tenslotte in paragraaf 6.7 wordt ingegaan op het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren namelijk ontsluiting, waterbeheersing, verkaveling en landschapsbouw.

6.2. De basisgegevens

Zowel in de inspraak als tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de basisgegevens, welke aan de beleidskaart ten grondslag hebben gelegen. Daarbij zijn met name aan de orde gesteld de gegevens welke de basis vormen voor de deelkaarten 9a en 9c uit het beleidsvoornemen, waarop de gebieden zijn aangegeven die in aanmerking komen voor herinrichting of ruilverkaveling vanwege een prioriteit vanuit de land- en tuinbouw, onderscheidenlijk vanwege een disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies die het gebied vervult of moet vervullen. De gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer, zoals aangegeven in de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden, hebben de grondslag gevormd voor kaart 9b uit het beleidsvoornemen. Op de grondslag van deze kaart is als zodanig geen kritiek geuit.

In een aantal inspraakreacties, maar ook tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies is gevraagd om actualisering van de gegevens die de basis hebben gevormd van kaart 9a van het beleidsvoornemen, waarop de gebieden zijn aangegeven die voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen als gevolg van een prioriteit vanuit land- en tuinbouw.

Kaart 9a is gebaseerd op de in het beleidsvoornemen opgenomen kaarten 2 t/m 5. Deze kaarten berusten op een landelijke inventarisatie van gegevens per gemeente, die in 1975 is verricht. In het «Studierapport met betrekking tot het Structuurschema voor de Landinrichting», dat als mededeling nr. 135 van de Landinrichtingsdienst bij die dienst verkrijgbaar is, is de totstandkoming van deze kaarten uiteengezet.

Kaart 9a van het beleidsvoornemen is in twee stappen uit de kaarten 2 t/m 5 afgeleid. In eerste instantie zijn de technische verbeteringsmogelijkheden van verkaveling en ontsluiting, dan wel waterafvoer van gebieden bezien. Indien in gebieden sprake is van aanmerkelijke technische verbeteringsmogelijkheden, is in tweede instantie bekeken of deze gebieden tevens een maatschappelijke urgentie hebben. Van maatschappelijke urgentie is sprake, indien de achterstanden in inkomenssituatie en in werk-omstandigheden aanmerkelijk zijn. De gebieden die zowel aanmerkelijke technische verbeteringsmogelijkheden hebben, alsook een aanmerkelijke maatschappelijke urgentie, zijn ten slotte op kaart 9a geplaatst.

Op kaart 2 van het beleidsvoornemen zijn de gebieden aangegeven waar voor de land- en tuinbouw verbeteringen mogelijk zijn van verkaveling en ontsluiting. Met behulp van recente gegevens van het CBS en het Landbouw-Economisch Instituut is onderzocht de mate waarin zich wijzigingen hebben voorgedaan in de verkavelingskenmerken van deze gebieden. Dit onderzoek heeft tot de conclusie geleid dat daarin slechts geringe veranderingen zijn opgetreden. Er bestaat derhalve geen aanleiding om een uitgebreide inventarisatie van gegevens omtrent verkaveling en ontsluiting, zoals die ten behoeve van het beleidsvoornemen heeft plaatsgevonden, te herhalen.

Op kaart 3 van het beleidsvoornemen zijn de gebieden aangegeven waar voor de land- en tuinbouw verbeteringen mogelijk zijn van de waterafvoer. In een deel van deze gebieden zijn ook verbeteringen mogelijk van verkaveling en ontsluiting en deze komen derhalve ook op kaart 2 voor. Voor de gebieden die alléén aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden voor waterafvoer hebben, is bezien of inmiddels waterbeheersingswerken zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn. In laatstgenoemde gebieden zijn echter zodanige werken niet uitgevoerd, zodat de verbeteringsmogelijkheden voor die gebieden nog steeds aanmerkelijk zijn. De overige gebieden met aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden voor waterafvoer, hebben tevens aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden voor verkaveling en ontsluiting, zodat in die gebieden, ongeacht of waterbeheersingswerken inmiddels zijn uitgevoerd, aanmerkelijke technische verbeteringsmogelijkheden aanwezig zijn.

Indien in een gebied sprake is van aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden voor verkaveling en ontsluiting (af te lezen uit kaart 2) of voor waterafvoer (af te lezen uit kaart 3) of zelfs voor beiden, dan wordt dit gebied aangeduid als een gebied met aanmerkelijke technische verbeteringsmogelijkheden. Uitgaande van het systeem van inventarisatie, gemiddelden van gemeenten en landelijke inventarisaties, zoals dat bij het beleidsvoornemen is gehanteerd, kan, op grond van hetgeen in het bovenstaande met betrekking tot de kaarten 2 en 3 is opgemerkt, worden geconcludeerd dat er zich sinds de publikatie van het beleidsvoornemen geen wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan in de situering en omvang van de gebieden met aanmerkelijke technische verbeteringsmogelijkheden, zodat kaart 9a uit dien hoofde geen aanpassing behoeft.

Zoals reeds in het voorgaande is uiteengezet, hangt het al dan niet vermelden van een gebied op kaart 9a niet alleen af van de technische verbeteringsmogelijkheden, doch ook van de maatschappelijke urgentie van zo'n gebied. De maatschappelijke urgentie van de gebieden met aanmerkelijke technische verbeteringsmogelijkheden is af te leiden uit de kaarten 4 en 5.

Kaart 4 van het beleidsvoornemen geeft de globale inkomenssituatie in de land- en tuinbouw weer voor de gebieden van kaart 2 en 3. Juist over de gegevens met betrekking tot de inkomenssituatie in de land- en tuinbouw zijn veel vragen gesteld. Naar aanleiding daarvan is op analoge wijze als voor het beleidsvoornemen is geschied, de globale inkomenssituatie in de land- en tuinbouw voor 1981 benaderd. De gebieden die in de inspraak en tijdens het bestuurlijk overleg zijn voorgesteld om toe te voegen aan kaart 9a, zijn aan de geactualiseerde inkomenssituatie getoetst. Dit heeft ertoe geleid, dat een aantal van deze gebieden alsmede enkele andere, welke aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden hebben en ingevolge de geactualiseerde inkomenssituatie een maatschappelijke urgentie voor integrale landinrichting krijgen, alsnog zijn opgenomen op kaart 9a.

Kaart 5 van het beleidsvoornemen geeft een aanduiding van de werkomstandigheden in de land- en tuinbouw voor de gebieden van kaart 2 en 3. De werkomstandigheden in de land- en tuinbouw hangen vooral samen met de verkavelings- en ontsluitingstoestand van de gronden, welke, blijkens eerdergenoemd onderzoek, nauwelijks is veranderd. Derhalve geeft kaart 5 van het beleidsvoornemen een juist beeld van de werkomstandigheden in de land- en tuinbouw in de huidige situatie. De gebieden die in het kader van de inspraak en het bestuurlijk overleg zijn voorgesteld om toe te voegen aan kaart 9a zijn behalve aan de geactualiseerde inkomenssituatie aan de hand van alsnog verzamelde gedetailleerde gegevens met betrekking tot technische verbeteringsmogelijkheden en werkomstandigheden nader getoetst. Ook deze toetsing heeft ertoe geleid dat enkele gebieden (soms delen van gemeenten) aan kaart 9a zijn toegevoegd. Voor een nadere uiteenzetting over de wijze waarop kaart 9a is tot stand gekomen en over de wijzigingen die de kaart en mede als gevolg daarvan de samen-gevoegde beleidskaart, heeft ondergaan, wordt verwezen naar paragraaf 6.3.

Zowel in de inspraak als tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de onderbouwing van kaart 9c van het beleidsvoornemen, waarop de gebieden zijn aangegeven die voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen vanwege een prioriteit in verband met een disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies die het gebied vervult of moet vervullen.

In enkele inspraakreacties wordt het begrip «disharmonie» dermate vaag gevonden dat het geen afwegingscriterium zou mogen zijn. Voorts wordt om verduidelijking gevraagd van de wijze waarop met een herinrichting, dan wel ruilverkaveling de disharmonie tussen landschapskwaliteit en de te vervullen functies in een gebied kan worden opgelost. De provinciale besturen van Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant vinden dat onvoldoende duidelijkheid bestaat ten aanzien van de criteria op basis waarvan kaart 9c van het beleidsvoornemen tot stand is gekomen.

Reagerend op de kanttekeningen, welke met betrekking tot kaart 9c van het beleidsvoornemen zijn gemaakt, kan het volgende worden opgemerkt. Kaart 9c is gebaseerd op kaart 6 waarop de behoefte aan landinrichting vanuit het landschap is aangegeven. In de gebieden van kaart 6 is een disharmonie tussen de te vervullen functies en de aanwezige landschappelijke structuur aanwezig. De totstandkoming van kaart 9c moet gezien worden tegen de achtergrond van de plaats die het landschap in het Structuurschema Landinrichting inneemt. Het landschap is daarin opgevat als een geheel, dat weliswaar sterk beïnvloed wordt door de aard van het grondgebruik, maar ook een eigen karakter en betekenis heeft. Verbetering van de kwaliteit van het landschap is dan ook als aparte doelstelling in het structuurschema opgenomen. Landschapsbouw is daarbij niet alleen beschouwd als een begeleidende activiteit bij inrichtingsmaatregelen ten behoeve van de verschillende grondgebruikfuncties, maar ook een zelfstandig streven als gevolg waarvan gebieden voor integrale landinrichting in aanmerking kunnen komen. De bijdrage van landschapsbouw leidt in de praktijk van de landinrichting tot maatregelen en voorzieningen, op grond waarvan landschapsbouw in het Structuurschema Landinrichting ook als inrichtingsfactor is aangemerkt.

Met het oog op de mogelijke maatregelen en voorzieningen voor landschapsbouw in het kader van integrale landinrichting, zijn ten behoeve van het structuurschema inventarisaties verricht naar gebieden waar verbetering van de kwaliteit van het landschap wenselijk wordt geacht. Hierbij zijn twee ingangen gekozen: ten eerste éézijdige ontwikkelingen vanuit de grondgebruikfuncties in het verleden, waardoor bijsturing vanuit het landschap en aanvullende landschapsbouwkundige maatregelen gewenst zijn en ten tweede te verwachten ontwikkelingen van de grondgebruikfuncties in de nabije toekomst voor zover die uit ruimtelijke ordeningsplannen en inrichtingsbehoeften van de land- en tuinbouw zijn af te leiden. Ontwikkelingen in het verleden leren dat een kwalitatief verantwoord landschap niet zonder meer ontstaat wanneer uitsluitend tegemoet wordt gekomen aan de inrichtingsbehoeften van de grondgebruikfuncties. Het begrip disharmonie is gebruikt wanneer sprake is van een gebrekkige afstemming van de grondgebruikfuncties op eisen vanuit het landschap als geheel. Deze laatste eisen zijn niet zo concreet aan te geven als de inrichtingswensen van de verschillende grondgebruikfuncties. Het landschap is in het kader van landinrichtingsprojecten onderwerp van een zorgvuldig ontwerpproces, waarvan de uitkomst vooraf niet exact te bepalen is. Wel is het van belang daarvoor zo goed mogelijk voorwaarden te scheppen en de wenselijkheid van een goed ingericht landschap in het structuurschema naar voren te brengen. Vanwege het belang van een goed ingericht landschap en de mogelijkheden die daarvoor in het kader van integrale landinrichting bestaan, heeft de regering de kwaliteit van het landschap door laten klinken in de hoofdlijnen van beleid en in de beleidskaart.

De RARO constateert in haar advies dat in kaart 9c een sterk accent ligt op de landschapsbouw. De Raad twijfelt aan een evenwichtige opzet hiervan. Voorts betreurt de Raad het dat geen indicaties zijn gegeven met betrekking tot de gebieden, waarbinnen landinrichting in belangrijke mate kan bijdragen aan het opheffen of verminderen van grote spanningen tussen natuur- en landschapsbehoud en andere functies. Ook in het kader van het bestuurlijk overleg is hier enkele malen op gewezen.

De constatering van de Raad, dat bij kaart 9c het accent op de landschapsbouw is gelegd, is juist. Voor de ontwikkeling van een goed landschap is het van belang dat de inrichting is afgestemd op de eisen van de grondgebruikfuncties. Daarbij zal per gebied een afweging gemaakt moeten worden met de wenselijkheden voor het behoud van bestaande natuur- en landschapswaarden. Het evenwicht tussen landschapsbouw en landschapsbehoud zal van gebied tot gebied verschillen en is niet in algemene zin aan te geven. Met betrekking tot het ontbreken van indicaties voor gebieden die, uit oogpunt van natuurbehoud voor landinrichting in aanmerking

zouden kunnen komen, kan het volgende worden opgemerkt. Een aantal gebieden, dat reeds op kaart 9c, maar ook reeds op de kaarten 9a en 9b zijn vermeld, kunnen eveneens vanuit natuur- en landschapsbehoud voor landinrichting in aanmerking komen. In paragraaf 6.3 wordt uiteengezet, hoe deze gebieden kunnen worden gekarakteriseerd. Daarnaast zijn de mogelijkheden om aan kaart 9 gebieden toe te voegen in verband met een prioriteit vanuit natuur- en landschapsbehoud, nader bezien. Daarbij is gebleken dat er op dit moment geen aanleiding bestaat om gebieden aan kaart 9 toe te voegen, die in verband met een prioriteit vanuit natuur- en landschapsbehoud voor integrale landinrichting in aanmerking komen.

6.3. De keuze van de gebieden, die voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen

6.3.1. Algemeen

De toepassing van de hoofdlijnen van beleid vindt plaats wanneer provinciale besturen concrete gebieden voorstellen voor plaatsing op het Voorbereidingsschema Landinrichting. Daarnaast spelen de hoofdlijnen van beleid een rol bij de toepassing van andere vormen van landinrichting, die in de Landinrichtingswet zijn geregeld, en van ander instrumentarium van landinrichting. Voor de voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema heeft de regering in het beleidsvoornemen van dit structuurschema de toepassing van de afzonderlijke hoofdlijnen van beleid in de kaarten 9a, 9b en 9c vastgelegd en deze tot een beleidskaart, kaart 9, samengevoegd.

Deze werkwijze heeft in het kader van de inspraak, tijdens het bestuurlijk overleg en in het advies van de RARO in het algemeen grote instemming ondervonden. Wel wordt vanuit agrarische kring gevreesd dat ingevolge deze werkwijze in het landinrichtingsbeleid teveel met andere dan agrarische belangen rekening moet worden gehouden. De natuur- en landschapsbeschermers vrezen dat waarden die zij verdedigen verloren gaan. Voorts worden opmerkingen gemaakt met betrekking tot de schaal van de kaarten, die te klein zou zijn om gebieden te onderkennen. In het kader van de inspraak en het bestuurlijk overleg concentreert het commentaar op de kaarten zelf zich op het al of niet op de kaart voorkomen van gebieden en voorstellen om de kaarten aan te passen.

De RARO plaatst een aantal kanttekeningen bij de totstandkoming van de kaarten, maar vindt kaart 9 vooralsnog een redelijke indicatie van het werkingsgebied van de Landinrichtingswet.

Aangezien in deze regeringsbeslissing geen kaarten aan de beleidskaart voorafgaan, zullen kaart 9 en de deelkaarten 9a, 9b en 9c van het beleidsvoornemen in het vervolg worden aangeduid als de beleidskaart en de deelkaarten A, B en C.

Uit de wijze waarop de beleidskaart is samengesteld is duidelijk, dat de aanduiding van de gebieden, die naar mening van de regering voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen en de begrenzing daarvan een globaal karakter hebben. Nauwkeuriger begrenzingen kunnen in streekplannen worden uitgewerkt of in het kader van voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema.

De vrees, dat in het kader van landinrichting met bepaalde belangen teveel rekening gehouden zou worden, deelt de regering niet. Immers, landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn gegeven. Landinrichting kan derhalve zowel op agrarische als op niet agrarische functies betrekking hebben. Een en ander komt tot uitdrukking in de doelstellingen en de hoofdlijnen van beleid voor landinrichting, welke laatste vertaald zijn in een kaartbeeld.

Ingevolge het beleid van de Centrale Cultuurtechnische Commissie zijn sinds de publicatie van het beleidsvoornemen, vooruitlopend op de besluitvorming over de planologische kernbeslissing in de Tweede Kamer, nagenoeg uitsluitend gebieden van kaart 9 van het beleidsvoornemen op het Voorbereidingsschema voor landinrichtingsprojecten, de voorloper van het Voorbereidingsschema Landinrichting geplaatst. Nu deze gebieden reeds in voorbereiding zijn genomen, behoeven ze geen deel meer uit te maken van de beleidskaart.

In het kader van de inspraak en tijdens het bestuurlijk overleg zijn enkele voorstellen gedaan om gebieden van kaart 9 af te voeren. Aan deze verzoeken is de regering niet tegemoet gekomen omdat de provinciale besturen de bevoegdheid om voorstellen te doen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema, ook voor die gebieden moeten behouden.

Voorstellen om gebieden aan de beleidskaart toe te voegen worden bij de deelkaarten (paragraaf 6.3.2.) behandeld, evenals de kanttekeningen die de RARO bij de deelkaarten maakt.

6.3.2. *Wijzigingen van de beleidskaart vanuit de afzonderlijke hoofdlijnen van beleid*

a. *Vanuit de land- en tuinbouw*

In het kader van de inspraak en tijdens het bestuurlijk overleg is verduidelijking gevraagd van de methode waarop kaart 9a tot stand is gekomen. In een aantal inspraakreacties wordt bezwaar gemaakt tegen de hantering van één uniforme methode om de inrichtingsbehoefte vanuit de land- en tuinbouw te bepalen. Er wordt gepleit voor nuancering van de methode onder meer door wijziging van het systeem van toedeling van punten. De RARO acht de wijze waarop deze deelkaart is tot stand gekomen als een niet volledig te objectiveren keuzeprocess. In het kader van de inspraak zijn vele verzoeken gedaan tot uitbreiding van kaart 9a. De provinciale besturen hebben tijdens het overleg voorstellen gedaan om gebieden aan kaart 9a toe te voegen. De verzoeken in het kader van de inspraak en de voorstellen tijdens het bestuurlijk overleg overlappen elkaar.

De wijze waarop kaart 9a tot stand is gekomen is in het structuurschema in hoofdlijnen en in het eerdergenoemde studierapport met betrekking tot het structuurschema uitgebreid beschreven. Met de volgende uiteenzetting zal worden getracht deze werkwijze nogmaals te verduidelijken.

Kaart 9a is ontstaan uit de kaarten 2, 3, 4 en 5 uit het structuurschema. Bij de inventarisatie ten behoeve van de kaarten 2, 3, 4 en 5 en derhalve ook bij kaart 9a, zijn buiten beschouwing gebleven:

- grote aaneengesloten bos- en natuurgebieden;
- gebieden met als hoofdfunctie natuur van de structuurschets landelijke gebieden;
- gemeenten waarin nagenoeg geen cultuurgrond voorkomt;
- na 1970 gereed gekomen ruilverkavelingen, en
- op 1 januari 1981 in uitvoering en in voorbereiding zijnde landinrichtingsprojecten.

Overigens moet met betrekking tot de eerste twee gedachtenstreepjes worden opgemerkt dat gemeenten die ten dele in de betreffende gebieden liggen, wel kunnen zijn geïnventariseerd. De kaarten 2 en 3 geven de gebieden weer waar voor de land- en tuinbouw technische verbeteringen tegen een verantwoord kostenniveau mogelijk zijn van verkaveling en ontsluiting respectievelijk van waterafvoer. De kaarten 4 en 5 geven voor dezelfde gebieden de globale inkomenssituatie respectievelijk een globale aanduiding van de werkomstandigheden in de land- en tuinbouw weer. Deze zijn opgesteld teneinde als basis voor de bepaling van de urgentie van de behoefte aan landinrichting te dienen. De kaarten 2, 3, 4 en 5 zijn samengesteld uit per gemeente verzamelde gegevens. Kaart 9a is via twee stappen uit de kaarten 2, 3, 4 en 5 afgeleid. Eerst zijn als technisch uit-

gangspunt de gebieden bepaald met een aanmerkelijke mogelijkheid tot verbetering van verkaveling en ontsluiting, respectievelijk waterafvoer. Hiervoor komen de gebieden van kaart 2 en 3 in aanmerking, met uitzondering van de gebieden met geringe verbeteringsmogelijkheden en met weinig of geen verbeteringsmogelijkheden.

Deze gebieden zijn aangeduid als gebieden met aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden. Van de gebieden met aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden is vervolgens voor het verkrijgen van een maatschappelijk criterium nagegaan of er achterstanden voorkomen met betrekking tot inkomen en werkomstandigheden. Het maatschappelijk criterium is afgeleid uit de kaarten 4 en 5. De gebieden met een goed respectievelijk redelijk arbeidsinkomen en werkomstandigheden zijn buiten beschouwing gelaten en krijgen geen enkele urgentie. De urgentie van de overige gebieden is bepaald door het toekennen van punten:

Gemiddeld arbeidsinkomen is	matig	1 punt
	slecht	2 punten
	zeer slecht	3 punten
Werkomstandigheden zijn	matig	1 punt
	slecht	2 punten
	zeer slecht	3 punten

Een gebied kan derhalve maximaal 6 urgentiepunten hebben. Gebieden met 3 of meer urgentiepunten zijn aangeduid als gebieden met een aanmerkelijke urgentie. De gebieden met aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden, welke tevens een aanmerkelijke urgentie hebben, zijn op kaart 9a aangegeven. De regering is van mening dat het keuzeproces, waarop kaart 9a is tot stand gekomen, objectief heeft plaatsgevonden.

De verbeteringsmogelijkheden voor verkaveling en ontsluiting op kaart 2, alsmede voor de waterafvoer op kaart 3, zijn voor delen van het landelijk gebied op een gevarieerde normstelling bepaald. Deze heeft op basis van grondsoort en gebruikswijze plaats gehad naar ervaringen in gereed gekomen ruilverkavelingen in soortgelijke gebieden. Ook in de bepaling van werkomstandigheden en van de inkomenssituatie zijn gebiedskenmerken mede betrokken. Het een en ander is in het eerdergenoemde studierapport uiteengezet. Het gebruik van een uniforme puntentoekening om voor het gehele land uit de kaarten 2 tot en met 5 kaart 9a tot stand te brengen, doet derhalve niets af aan de doorwerking van regionaal verschillende uitgangssituaties in de bepaling van de gebieden die vanuit land- en tuinbouw voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen.

De verzoeken en voorstellen om kaart 9a uit te breiden zijn te samen ca. 190 000 ha. Zij zijn getoetst aan alsnog verzamelde gedetailleerde gegevens en aan de geactualiseerde inkomenssituatie. Deze toetsing heeft ertoe geleid dat een aantal gebieden voor herinrichting en ruilverkaveling in aanmerking komen en aan de kaart zijn toegevoegd. Zoals onder 6.2 is vermeld zijn eveneens enkele gebieden aan kaart 9a toegevoegd ingevolge actualisering van de inkomenssituatie. De oppervlakte van de toegevoegde gebieden gezamenlijk bedraagt ca. 80 000 ha. Nadat de gebieden van kaart 9a die inmiddels op het voorbereidingsschema voor landinrichtingsprojecten zijn geplaatst, van die kaart welke in totaal ca. 495 000 ha omvatte, zijn afgevoerd en bovenbedoelde gebieden daaraan zijn toegevoegd ontstaat deelkaart A met een oppervlakte van ca. 490 000 ha, die onderdeel van de beleidskaart wordt.

b. Bijdragen aan het verstedelijkingsbeleid

De keuze van de gebieden die ten behoeve van het verlenen van bijdragen aan het verstedelijkingsbeleid op kaart 9b zijn opgenomen ontmoet in het kader van de inspraak tijdens het bestuurlijk overleg en bij de RARO weinig bezwaren. De maatschappelijke organisaties die belangen in het landelijk

gebied behartigen kunnen zich met deze kaart verenigen. Het Landbouwschap en in het algemeen ook andere insprekers vanuit agrarische kring dringen erop aan de landbouwkundige aspecten niet ondergeschikt te maken aan claims voor andere functies.

Het provinciaal bestuur van Noord-Brabant is van mening dat landinrichting het enige instrumentarium is, waarmee via planvorming goed op de problematiek van de stedelijke gebieden in zijn provincie kan worden ingespeeld.

De regering heeft reeds in een aantal projecten de Ruilverkavelingswet 1954 gebruikt om de inrichting van gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer voor landbouwkundige en andere doeleinden te verbeteren. In het kader van het bufferzonebeleid wordt het gebied van Midden-Delfland in het bijzonder voor landbouw en openlucht recreatie ingericht met behulp van de Reconstructiewet Midden-Delfland. In hoofdstuk 7 zal hierop nog worden ingegaan.

Vooruitlopend op de Landinrichtingswet wordt voor een aantal gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer landinrichting in de vorm van herinrichting voorbereid. De regering deelt dan ook de mening van velen dat landinrichting zeer goed bruikbaar is om deze gebieden voor hun verschillende functies in te richten. Zij geeft in dat kader een extra accent aan landinrichting binnen de Randstadsgroenstructuur.

In gevallen, waarin de inrichting door maatregelen voor één functie kan worden verbeterd, zonder dat aan andere functies afbreuk wordt gedaan, kan een sectorinstrument worden toegepast. De planningsprocedure openlucht recreatie kan, ingeval voor de gelijknamige sector maatregelen en voorzieningen nodig zijn, daarvoor in aanmerking komen. In gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer kunnen zich ook situaties voordoen, waarin in combinatie met landinrichting voor een afzonderlijke voorziening een sectorinstrument wordt gebruikt.

Er zijn weinig verzoeken en voorstellen gedaan om kaart 9b van het beleidsvoornemen te wijzigen. Kaart 9b, met een oppervlakte van ca. 285 000 ha is dan ook hoofdzakelijk gewijzigd, omdat ingevolge het plaatsen van gebieden op het voorbereidingsschema voor landinrichtingsprojecten, delen zijn afgevoerd. Naast de toevoeging van de Oostelijke Mijnstreek in de provincie Limburg hebben in de provincie Noord-Brabant enkele afrondingen plaats gehad. Op basis daarvan is deelkaart B met een oppervlakte van ca. 280 000 ha tot stand gekomen, die onderdeel van de beleidskaart wordt.

c. Vanuit natuur en landschap

In paragraaf 6.2. is een nadere verduidelijking gegeven omtrent de basis – disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies die een gebied moet vervullen – waarop kaart 9c is samengesteld.

In het kader van de inspraak, tijdens het bestuurlijk overleg alsmede in het advies van RARO is voorts gewezen op het ontbreken van gebieden, waarin vanuit natuur- en landschapsbehoud landinrichting gewenst is.

Door verschillende provinciale besturen is aan de orde gesteld het ontbreken van indicaties voor de keuze van gebieden die vanuit natuur- en landschapsbehoud in aanmerking kunnen komen voor integrale landinrichting. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland spreekt van een leemte in de onderbouwing van kaart 9, omdat de gebieden van kaart 7 niet zijn meegenomen bij de selectie voor kaart 9. Ook het provinciaal bestuur van Noord-Brabant beschouwt kaart 9 als onvolledig door het ontbreken van indicaties vanuit natuur- en landschapsbehoud. Het provinciaal bestuur van Zeeland beschouwt het als een gemis, dat het kaartbeeld van kaart 9 niet mede wordt gedragen door het natuuraspect, temeer omdat sommige daarin opgenomen gebieden doen vermoeden dat het wel het geval is. De RARO is van mening dat kaart 9c te kort schiet, omdat aan prioriteiten van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud geen recht wordt gedaan.

Zoals de regering in een hoofdlijn van beleid heeft aangegeven wordt in het landinrichtingsbeleid een accent gelegd op de doelstelling tot verbetering van de kwaliteit van het landschap en tot het leveren van een bijdrage aan de veiligstelling en ontwikkeling van natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen en het scheppen van voorwaarden voor een doelmatig beheer. Voor het aangeven van laatstgenoemde gebieden ontbraken bij het opstellen van het beleidsvoornemen de indicaties. Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud bevat de doelstellingen en hoofdlijnen van het rijksbeleid inzake de ruimtelijke aspecten van het natuur- en landschapsbehoud in het landelijk gebied. Dit beleid is toegespitst op een aantal beleidscategorieën, zoals natuurgebieden, waardevolle agrarische cultuurlandschappen, grote landschapseenheden en nationale parken. De aanwezig van zodanige gebieden impliceert niet dat er zich in die gebieden een behoefte aan verbetering van de inrichtingssituatie zal voordoen.

Indien zich in gebieden met een natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarde, waartoe bovengenoemde beleidscategorieën behoren, problemen voordoen met betrekking tot het beheer, of indien maatregelen of voorzieningen ten behoeve van de veiligstelling of ontwikkeling van die gebieden aan de orde zijn, zal zorgvuldig afgewogen moeten worden welke instrumenten of combinaties van instrumenten toegepast kunnen worden. In bepaalde gevallen kan een doelmatig beheer worden bewerkstelligd of veiliggesteld door toepassing van het instrumentarium van natuur- en landschapsbehoud of van de mogelijkheden van de Relatienota. In andere gevallen kan al dan niet in combinatie met dat instrumentarium toepassing van instrumenten van landinrichting nodig zijn met het oog op de vereiste voorwaarden voor een doelmatig beheer.

Gebieden waar de mogelijkheden voor toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium primair vanuit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud zich voor kunnen doen en waar landinrichting bij kan dragen aan een oplossing van knelpunten, zijn als volgt te karakteriseren:

- gebieden waarvan één of meer delen de functie natuur- en landschapsbehoud vervullen en welke delen inrichtingsmaatregelen behoeven waarin de omgeving moet worden betrokken;
- gebieden, waarin zich grote spanningen voordoen tussen natuur- en landschapsbehoud en andere functies, zoals land- en tuinbouw, waarbij de behoefte aan een oplossing van de problemen met name vanuit natuur- en landschapsbehoud voortkomt.

Als voorbeelden van mogelijke maatregelen en voorzieningen welke in het kader van landinrichting voor bovengenoemde gebieden ten behoeve van natuur- en landschapsbehoud kunnen worden getroffen, kunnen genoemd worden: aanpassingen in het ontsluitingssysteem ter verkrijging van een gewenste zonering, ingrepen in de waterbeheersing bijvoorbeeld ter verkrijging van een gescheiden peilbeheersing, herverkaveling en eventuele toewijzing van gronden teneinde goed beheerbare eenheden te creëren, en landschapsbouw ten behoeve van herstel of ontwikkeling van de landschappelijke structuur. De inrichtingsfactoren zullen in de gebieden, zoals die in het bovenstaande zijn gekarakteriseerd in onderlinge samenhang dienen te worden verbeterd. Herinrichting zal als regel de meest aangewezen vorm van landinrichting zijn.

Uitgaande van het bovenstaande, kan geconcludeerd worden dat binnen kaart 9 gebieden voorkomen waar met integrale landinrichting doelstellingen van natuur- en landschapsbehoud kunnen worden gediend. Het ligt voor de hand dat daartoe vooral gebieden behoren binnen de beleidscategorieën met het accent op natuur- en/of landschapsbehoud, zoals deze in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud zijn aangeduid, bij voorbeeld (delen van) grote landschapseenheden. Het landinrichtingsinstrumentarium kan in die gebieden mede ter ondersteuning van het te voeren beheer van natuurgebieden worden toegepast.

De mogelijkheden om aan de beleidskaart gebieden toe te voegen in verband met een prioriteit vanuit natuur- en landschapsbehoud zijn nader

bezien. Er is gebleken dat op dit moment geen aanleiding bestaat voor het creëren van een aparte ingang voor de beleidskaart en voor het aan de beleidskaart toevoegen van gebieden op grond van een prioriteit vanuit natuur- en landschapsbehoud.

Voorstellen tot wijziging van kaart 9c zijn in het kader van de inspraak en tijdens het bestuurlijk overleg slechts in beperkte mate gedaan. Het provinciaal bestuur van Gelderland zou sommige gebieden die op kaart 9a voorkomen en waarvan de kwaliteit van het landschap verbetering behoeft, ook op kaart 9c willen vermelden.

Deze gebieden voldoen echter niet aan de voorwaarde om op die kaart te worden vermeld, namelijk de aanwezigheid van disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies van die gebieden, terwijl deze disharmonie alleen met herinrichting of ruilverkaveling kan worden opgelost. Aan dat voorstel is derhalve geen gevolg gegeven. Dat is wel geschied met het voorstel van het provinciaal bestuur van Drenthe om in die provincies een tweetal gebieden toe te voegen. Kaart 9c, met een oppervlakte van ca. 415 000 ha is, naast deze beperkte uitbreiding, hoofdzakelijk gewijzigd omdat gebieden zijn afgevoerd ingevolge plaatsing op het voorbereidingsschema voor landinrichtingsprojecten. Op basis daarvan is deelkaart C met een oppervlakte van ca. 385 000 ha tot stand gekomen, die onderdeel van de beleidskaart wordt.

6.3.3. De beleidskaart

De deelkaarten, die de gebieden aangeven welke vanuit de verschillende hoofdlijnen van beleid voor herinrichting en ruilverkaveling in aanmerking komen, zijn op de beleidskaart, die in de plaats komt van kaart 9 uit het beleidsvoornemen van dit structuurschema, samengevoegd. De strekking van deze kaart voor het landinrichtingsbeleid is dezelfde als eerder voor kaart 9 is uiteengezet. De beleidskaart heeft na de inspraak, het bestuurlijk overleg en het advies van de RARO meer gewicht en uiteraard een meer definitief karakter.

De kaart is voor de regering toetssteen voor de plaatsing van gebieden op het Voorbereidingsschema Landinrichting, waarin het landelijk landinrichtingsbeleid voor de middellange termijn zijn neerslag vindt. De provinciale besturen dienen bij hun voorstellen tot plaatsing van gebieden als herinrichting of ruilverkaveling op het voorbereidingsschema onder meer van dit structuurschema en dan in het bijzonder van de beleidskaart, met inachtneming van de deelkaarten op basis waarvan ze is samengesteld, uit te gaan. Ook blijft het verzoek aan de provinciale besturen gelden om, voor zover landinrichting bij de opstelling of herziening van streekplannen is betrokken, de beleidskaart in aanmerking te nemen.

Het in deel a verwoorde beleid met betrekking tot kaart 9 wordt door de regering reeds uitgevoerd en zal, met de bijstellingen die nader worden toegelicht, met betrekking tot de beleidskaart van dit deel van het structuurschema worden voortgezet. Dit houdt in, dat de regering het indicatieve en limitatieve karakter ook voor de beleidskaart handhaaft.

Met name ten aanzien van deze aspecten van het beleid is veelvuldig in het kader van de inspraak, tijdens het bestuurlijk overleg en in het advies van de RARO commentaar geleverd. Sommige insprekers zijn van mening dat het recht om een verzoek in te dienen om landinrichting in voorbereiding te nemen, zoals dat in de Landinrichtingswet is voorzien, wordt beperkt. Verschillende provinciale besturen achten het limitatieve karakter van kaart 9 in strijd met de door de regering aangehangen decentralisatie van bestuur. Vele insprekers, met name vanuit de land- en tuinbouw, en de meeste provinciale besturen, zouden de marge van 2000 ha willen vergroten, waarmee provinciale besturen gebieden buiten kaart 9 voor plaatsing op het voorbereidingsschema kunnen voorstellen. Het Landbouwschap stelt voor, de uitgangspunten voor de marge te verbreden. Indien het limitatieve karakter van kaart 9 wordt gehandhaafd, stellen sommige provinciale besturen en sommige insprekers voor om gebieden aan kaart 9 toe te

voegen. De RARO vraagt in zijn advies om te motiveren hoe de regering tot de keuze van een limitatieve kaart en een marge is gekomen en in te gaan op de suggestie in inspraakreacties om de provinciale besturen een grotere vrijheid te laten bij het doen van voorstellen, ook buiten kaart 9.

Het structuurschema beoogt geenszins het recht in te perken om verzoeken in te dienen om landinrichting in voorbereiding te nemen. Het beoogt om vanuit het landelijk beleid aan een ieder duidelijkheid te geven welke gebieden de regering voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking wil laten komen. Door aan de beleidskaart van het structuurschema een limitatief karakter te geven brengt de regering haar deel van de verantwoordelijkheid voor de toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium tot uitdrukking. Omdat in de beleidskaart uiteenlopende situaties binnen gemeenten niet tot uiting komen, heeft de regering in het beleidsvoornemen de mogelijkheid geopend om buiten de kaart kleine projecten, waarvoor de hoofdlijnen van beleid van kracht zijn, tot een omvang van gemiddeld 2000 ha per jaar, voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking te laten komen.

De bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus zoals die in de Landinrichtingswet zijn vastgelegd, betekenen ten opzichte van de Ruilverkavelingswet 1954 een antwoord op de behoefte aan de decentralisatie van bestuur met betrekking tot landinrichting. Dit komt voor wat betreft het provinciaal bestuur naar voren in zijn bevoegdheid om gebieden voor te stellen voor plaatsing op het Voorbereidingsschema Landinrichting en om landinrichtingsprogramma's c.q. landinrichtingsplannen vast te stellen. Het eerste besluit heeft de start van de voorbereiding en het tweede kan de start van de uitvoering tot gevolg hebben. De omvang van de beleidskaart, zoals deze op grond van deze regeringsbeslissing is aangepast, blijft circa 700 000 ha omvatten. Daarmee wordt aan de provinciale besturen een grote ruimte gelaten om keuzen te maken met betrekking tot het doen van voorstellen voor plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema.

Na inwilliging van diverse wensen om gebieden aan de beleidskaart toe te voegen, welke bij de inspraak en het bestuurlijk overleg naar voren zijn gekomen, is deze kaart zodanig samengesteld, dat daarbuiten nog slechts in beperkte mate gebieden kunnen voorkomen, waarin binnen de hoofdlijnen van beleid integrale landinrichting gerechtvaardigd zou zijn. De regering is dan ook van mening, dat de in het beleidsvoornemen opgenomen marge van gemiddeld 2000 ha per jaar voor gebieden buiten kaart 9, die aan de hoofdlijnen van beleid voldoen, teruggebracht kan worden tot gemiddeld 1000 ha per jaar. Wel komen er buiten de beleidskaart, evenals overigens daarbinnen, nogal wat gebieden voor, die mede uit een oogpunt van verbetering van de concurrentiepositie in de landbouw, in samenhang met verbetering van de werkomstandigheden op grond van de bestaande infrastructuur, nagenoeg alleen behoefte hebben aan herverkaveling van de gronden. Behoeft aan herverkaveling van gronden kan zich in een aantal gebieden ook voordoen vanuit andere belangen, zoals het belang van natuur- en landschapsbehoud. Herinrichting of ruilverkaveling met een administratief karakter in gebieden binnen de beleidskaart, kunnen door provinciale besturen worden voorgesteld voor plaatsing op het voorbereidingsschema. Zij gaan zonder meer onderdeel uitmaken van de jaarlijks gemiddeld in uitvoering te nemen oppervlakte van 36 000 ha.

Aan verzoeken in inspraak en tijdens bestuurlijk overleg om toepassing van projecten met een administratief karakter buiten de beleidskaart, te verruimen, en aan verzoeken om de marge, waarbinnen provinciale besturen voorstellen voor plaatsing van gebieden buiten de beleidskaart op het voorbereidingsschema kunnen doen, te vergroten, kan gecombineerd en op de volgende wijze worden tegemoet gekomen. Naast de marge van gemiddeld 1000 ha per jaar voor herinrichtingen en ruilverkavelingen binnen de hoofdlijnen van beleid, kunnen gebieden met een oppervlakte van gemiddeld 5000 ha per jaar aan het voorbereidingsschema worden

toegevoegd ten behoeve van projecten met een administratief karakter, waarin veelal de inrichtingsproblematiek door een geringe complexiteit wordt gekenmerkt. Hoewel deze gebieden niet aan de hoofdlijnen van beleid voldoen, kunnen de concurrentiepositie en de werkomstandigheden in de land- en tuinbouw dan wel de inrichtingssituatie voor andere functies met weinig kosten worden verbeterd. De uitvoering van dergelijke projecten mag niet te zeer ten koste gaan van de uitvoering van projecten in gebieden die op grond van een urgentie gebaseerd op de hoofdlijnen van beleid op de beleidskaart terecht gekomen zijn. Op grond daarvan is de regering van mening dat grenzen gesteld moeten worden aan zowel het aandeel dat projecten mogen uitmaken van de totale jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte integrale landinrichting, als aan de aan deze projecten verbonden kosten. Van de totale oppervlakte jaarlijks in uitvoering te nemen integrale landinrichtingsprojecten, thans 36 000 ha, mag dientengevolge niet meer dan jaarlijks 15% bestaan uit gebieden die niet op de beleidskaart zijn vermeld. Het rijksaandeel in de projecten welke onder genoemde 5000 ha vallen, mag niet meer bedragen dan rond één vijfde van het rijksaandeel in de gemiddelde kosten van herinrichtingen en ruilverkavelingen binnen de beleidskaart zijnde thans rond f 1000/ha. Op basis van de gemiddelde kosten van herinrichting en ruilverkaveling binnen de beleidskaart zal meergenoemde 5000 ha slechts voor één vijfde deel behoeven te worden doorberekend in de 36 000 ha. Deze verrekening berust op hetzelfde principe als die welke in omgekeerde richting voor de reconstructiegebieden oude glastuinbouw wordt gehanteerd, welke eveneens binnen de jaarlijks toelaatbare 36 000 ha op het voorbereidingsschema worden geplaatst en geen ingang gevormd hebben voor de beleidskaart.

Een verruiming van de marge op deze wijze brengt met zich dat enerzijds provinciale besturen grotere vrijheid krijgen in het doen van voorstellen buiten de beleidskaart, terwijl anderzijds de budgettaire consequenties van de verruiming van de marge nihil zijn. Immers verruiming van de marge met gemiddeld 5000 ha op voornoemde wijze, komt qua kosten overeen met 1000 ha integrale landinrichting, welk laatste onderdeel uitmaakt van het jaarlijks uitvoeringsprogramma van 36.000 ha. In het kader van de marge van 5000 ha, kunnen in het bijzonder gebieden voor landinrichting in aanmerking komen die op kaart 2 van het beleidsvoornemen, de kaart met de gebieden waar verbeteringen mogelijk zijn van verkaveling en ontsluiting, zijn aangeduid, doch die niet op de beleidskaart zijn opgenomen. Daarmee worden andere gebieden evenwel niet uitgesloten. De landinrichtingsprojecten in gebieden buiten de beleidskaart volgen de gebruikelijke procedures van planvoorbereiding en -uitvoering.

De gebieden van kaart 9 van het beleidsvoornemen welke de afgelopen jaren op het voorbereidingsschema zijn geplaatst, behoeven, evenals dit bij de deelkaarten het geval is, geen deel meer uit te maken van de beleidskaart. De oppervlakte van deze gebieden bedraagt ca. 86 000 ha. De aan de deelkaarten toegevoegde gebieden zullen daarentegen ook op de beleidskaart van het structuurschema moeten worden vermeld. De aan de deelkaarten toegevoegde gebieden overlappen elkaar gedeeltelijk. De aan de beleidskaart toegevoegde oppervlakte bedraagt ca. 80 000 ha. Op een kaartbijlage (actualisering van kaart 9) zijn de wijzigingen, die daarvan het gevolg zijn, weergegeven. Deze wijzigingen zijn vervolgens in de beleidskaart van deze regeringsbeslissing verwerkt, waarop ook, zoals onder 6.6 nog zal worden toegelicht, in voorbereiding en in uitvoering zijnde landinrichtingsprojecten, bijzondere projecten en reconstructiegebieden oude glastuinbouw zijn opgenomen.

De oppervlakte van de gebieden die volgens de beleidskaart voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking komen, bedraagt thans ca. 695 000 ha. In het volgende overzicht wordt een globaal beeld gegeven van de herkomst van deze gebieden op de beleidskaart.

	Opp. in ha	Idem in %
— Land en tuinbouw	215 000	31
— Gebieden binnen stedelijke invloedssfeer	60 000	9
— Kwaliteit van het landschap	60 000	9
— Land- en tuinbouw én stedelijke invloedssfeer	35 000	5
— Land- en tuinbouw én landschap	140 000	20
— Stedelijke invloedssfeer én landschap	85 000	12
— Land en tuinbouw én stedelijke invloedssfeer én landschap	100 000	14
Totaal	695 000	100

6.4. Fasering van voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema

Tijdens het bestuurlijk overleg alsmede in het RARO-advies zijn enkele opmerkingen gemaakt met betrekking tot de in het beleidsvoornemen gegeven overwegingen, op basis waarvan een fasering van de voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema kan plaatsvinden, in geval de omvang van de provinciale voorstellen ertoe zou leiden dat het jaarlijks uitvoeringsprogramma zou moeten worden overschreden.

De in het beleidsvoornemen gegeven overwegingen op basis waarvan voorrang aan een gebied kan worden gegeven zijn:

- a. het gebied wordt vanuit meerdere hoofdlijnen van beleid voorgesteld;
- b. in het gebied kunnen in relatief grote mate de doelstellingen van het beleid door landinrichting worden verwezenlijkt;
- c. de doelstellingen kunnen in belangrijke mate met relatief weinig middelen worden verwezenlijkt.

In de reacties wordt ingestemd met deze overwegingen. De provinciale besturen van Noord- en Zuid-Holland zijn echter van mening dat de invloed van het provinciaal bestuur bij fasering van de voorstellen groter zou moeten zijn. De provincie Zuid-Holland stelt voor om de afweging van de verschillende overwegingen te doen plaatsvinden op provinciaal niveau teneinde doelstellingen van provinciaal ruimtelijk beleid te kunnen laten doorwerken. Het provinciaal bestuur van Utrecht is van mening dat naast het streven naar een nationaal-economisch rendement, de maatschappelijke behoefte aan landinrichting alsmede de regionaal-economische aspecten in aanmerking genomen moeten worden bij een eventueel noodzakelijke fasering in de provinciale voorstellen voor het voorbereidingsschema door de CLC.

De RARO vindt het Structuurschema Landinrichting niet erg duidelijk over de wijze waarop de fasering van de voorstellen gestalte moet krijgen. De Raad constateert dat voor het overgrote deel van kaart 9 de criteria a en b al gelden en dat b en c zo nu en dan in conflict kunnen komen. De Raad bepleit dan ook een explicitering van het selectieproces op de weg van het initiatief tot plaatsing van een gebied op het voorbereidingsschema, bij voorkeur in een politiek controleerbare vorm. Wellicht, zo stelt de Raad, is het tevens mogelijk hierbij het overvragen van de provincies wat in te perken, bij voorbeeld door het bieden van een duidelijk(er) zicht op de ruimte die er voor afzonderlijke voorstellen bestaat, dan wel een indicatieve opgave per provincie van die ruimte.

De regering is van mening, dat de procedures van de Landinrichtingswet met betrekking tot de jaarlijkse totstandkoming van het voorbereidingsschema aan provinciale besturen ruimte biedt om een eventuele fasering van voorstellen te beïnvloeden.

Immers ingevolge de Landinrichtingswet hebben provinciale besturen de uitsluitende bevoegdheid om jaarlijks voorstellen te doen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema. Zij kunnen daarbij, anticiperend

op een eventueel noodzakelijke selectie van voorstellen ten behoeve van het voorbereidingsschema, aan bepaalde voorstellen prioriteit geven. Daarin kunnen zij uiteraard alle overwegingen betrekken, die zij relevant vinden, hetgeen zeker geldt voor het provinciaal ruimtelijk beleid, alsmede voor de maatschappelijke behoefte aan landinrichting en de regionale economische ontwikkeling, zoals de provinciale besturen die zien. In geval door de provinciale besturen meer voorstellen zijn ingediend dan aan het voorbereidingsschema kunnen worden toegevoegd is echter een verantwoorde afweging op nationaal niveau gericht op fasering van voorstellen noodzakelijk, mede omdat het beschikbare budget een bovengrens stelt aan de omvang van de jaarlijks toe te voegen gebieden. Naarmate de provinciale besturen meer op deze afweging anticiperen bij het doen van voorstellen, immers de criteria zijn bekend, zal de CLC, die de voordracht voor het voorbereidingsschema doet en de minister van Landbouw en Visserij, die het vaststelt, daarmee rekening kunnen houden. De constatering van de RARO dat het overgrote deel van de gebieden op kaart 9 al zou voldoen aan meerdere overwegingen op basis waarvan voorrang aan een gebied zou kunnen worden verleend acht de regering niet juist. De beleidskaart, welke kaart 9 vervangt, bestaat voor ca. de helft uit gebieden die vanuit verschillende hoofdlijnen van beleid prioriteit hebben. Daarnaast kunnen er in de gebieden binnen deze categorie relatieve verschillen optreden in de mate waarin de doelstellingen van het beleid kunnen worden verwezenlijkt. Ook is het reëel om, indien in verschillende voorstellen de doelstellingen van beleid in eenzelfde mate kunnen worden gerealiseerd, het kostenaspect mee te laten wegen bij een eventueel noodzakelijke prioriteitstelling. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd, dat de in het beleidsvoornemen aangegeven overwegingen, op basis waarvan aan een gebied voorrang kan worden verleend in geval van een noodzakelijke fasering, voldoen. Deze overwegingen acht de regering van zodanig belang, dat zij heeft gemeend deze in de PKB te moeten opnemen. Overigens zij opgemerkt, dat in de onderscheiden overwegingen geen prioriteitenvolgorde ligt besloten.

Het selectieproces vanaf het initiatief tot aan de plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema waarvan de RARO een nadere verduidelijking vraagt, vindt als volgt plaats. Het begin van landinrichtingsprocedures bestaat uit het indienen bij de minister van Landbouw en Visserij van een verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen. De minister zendt dit verzoek aan de CLC die binnen twee jaren haar zienswijze daaromtrent dient te geven. Deze zienswijze omvat mede op grondslag van het structuurschema een motivering of al of niet landinrichting nodig is en zo ja in welke vorm en op welke wijze de voorbereiding zou moeten plaatsvinden. Tevens wordt in het geval dat het gebied waarvoor het verzoek is ingediend voor landinrichting in aanmerking komt maar niet op de beleidskaart staat vermeld in de zienswijze aangegeven of het betreffende gebied, al dan niet aan de hoofdlijnen van beleid voldoet. De zienswijze wordt onder andere aan het provinciaal bestuur, op welker grondgebied het verzoek betrekking heeft, toegezonden.

Provinciale staten doen jaarlijks voorstellen tot plaatsing van een gebied op het voorbereidingsschema aan de minister van Landbouw en Visserij. Deze voorstellen betreffen mede of herinrichting dan wel ruilverkaveling moet worden voorbereid en of dit gefaseerd, via een programma en een plan, dan wel vereenvoudigd, via alleen een plan, zou moeten geschieden. Dergelijke voorstellen kunnen gebieden betreffen, waarvoor recent een zienswijze is opgesteld. Het is ook mogelijk dat het provinciaal bestuur eerst geruime tijd, nadat zij een zienswijze omtrent het verzoek tot landinrichting heeft ontvangen, een gebied voorstelt, of afziet van het doen van een voorstel voor een gebied waarvoor een verzoek is ingediend en een positieve zienswijze is ontvangen. Bij het doen van voorstellen houdt het provinciaal bestuur rekening met het Structuurschema Landinrichting, de zienswijze van de CLC en het provinciaal ruimtelijk beleid. Indien provinciale

staten een andere vorm van landinrichting willen voorstellen als in het verzoek om landinrichting is vermeld, horen gedeputeerde staten de indieners van het verzoek, alvorens het voorstel aan de minister van Landbouw en Visserij wordt toegezonden.

De minister van Landbouw en Visserij stelt de voorstellen van de provinciale besturen in handen van de CLC die een voordracht dient te maken voor het Voorbereidingsschema Landinrichting. Voor een gebied, dat voor de eerste keer op het voorbereidingsschema wordt geplaatst, dienen de voorlopige grenzen van het in te richten gebied alsmede van ieder tot dat gebied behorend blok te worden aangegeven alsmede de overwegingen en uitgangspunten voor het in voorbereiding nemen van herinrichting, onderscheidenlijk ruilverkaveling te worden vermeld. Voorts dient de wijze van voorbereiding te worden vermeld. Vervolgens zal de minister van Landbouw en Visserij het voorbereidingsschema op voordracht van de CLC vaststellen.

Het opstellen van een voordracht voor het voorbereidingsschema is een bestuurlijk afwegingsproces, waarbij de CLC verschillende aspecten betreft. Er wordt gezien of de voorstellen passen in het nationaal landinrichtingsbeleid en ruimtelijk beleid, waarbij naast de Nota Landelijke Gebieden en het Structuurschema Landinrichting ook andere structuurschema's, in het bijzonder de Structuurschema's Openluchtrecreatie en Natuur- en Landschapsbehoud van belang zijn. De CLC toetst de voorstellen vooral aan de hoofdlijnen van beleid, verwoord in dit structuurschema. Voorts kan de CLC voorstellen van projecten met een administratief karakter welke niet voldoen aan de hoofdlijnen van beleid in haar voordracht betrekken, zij het dat dit dient te geschieden binnen de in paragraaf 6.3.3 van deze regeringsbeslissing aangegeven grenzen.

Voorts kan de CLC bij het opstellen van haar voordracht rekening houden met een aantal, met de verwezenlijking van de projecten samenhangende, aspecten. In het onderstaande worden de belangrijkste aspecten genoemd. De overwegingen, waarop het voorstel van de provinciale besturen is gebaseerd zullen in ogenschouw worden genomen. Er zal in aanmerking worden genomen in hoeverre de betrokken organisaties en bevolkingsgroepen in de regio het voorstel van het provinciaal bestuur ondersteunen. Voorts wordt het budgettaire aspect van de voordracht gezien. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het te verwachten rendement van het voorgestelde project, waarbij overigens in aanmerking zal worden genomen dat niet alle gevolgen in geld zijn uit te drukken, doch wordt ook een evenwichtige verdeling van projecten over de verschillende delen van het land in ogenschouw genomen.

Verder speelt de sociaal-economische situatie in de betreffende regio een rol en wordt bekeken hoe urgent de knelpunten in de inrichtingssituatie zijn, alsmede wat de technische verbeteringsmogelijkheden zijn. In geval belangrijke waarden van natuur en landschap in het voorgestelde gebied aan de orde zijn, kan worden gezien in hoeverre reeds duidelijkheid bestaat omtrent de toepassing van de Relatienota (de begrenzing van beheers- en reservaatgebieden). Ten slotte kunnen bij het voorstel andere activiteiten van de rijksoverheid in het betreffende gebied in aanmerking worden genomen, zoals de aanleg van een infrastructureel werk. Voorts zal de CLC gezien hoeveel ruimte er is om het voorbereidingsschema aan te vullen. Daarbij is niet alleen van belang de totale omvang van de projecten die in het voorgaande jaar in uitvoering zijn genomen en derhalve van het schema worden afgevoerd, maar ook de gemiddelde voorbereidingsduur van projecten, alsmede het percentage «uitval», zijnde de in voorbereiding genomen gebieden of delen daarvan, welke niet in uitvoering worden genomen in verband met blokgrenswijzigingen of als gevolg van een negatief besluit over het in uitvoering nemen.

Indien de omvang van de provinciale voorstellen groter is dan de oppervlakte waarmee het voorbereidingsschema in het betreffende jaar kan worden aangevuld, zullen, naast de bovengenoemde aspecten, de drie

in de planologische kernbeslissing van dit structuurschema opgenomen overwegingen, op basis waarvan aan een gebied voorrang kan worden verleend, een belangrijke rol spelen. De regering ziet deze drie overwegingen als een algemeen richtsnoer voor het selectieproces, zonder daaraan een absolute waarde te willen toekennen. Het is immers bij voorbeeld denkbaar dat in een specifieke situatie voorrang wordt verleend aan een gebied, dat slechts aan 2 hoofdlijnen van beleid voldoet, boven een gebied, dat aan 3 hoofdlijnen van beleid voldoet, indien de eerdergenoemde, met de verwezenlijking *samenhangende, aspecten mede in beschouwing* worden genomen. Mede in het licht van het bovenstaande kan de regering voorstellen die de Raad doet om overvragen van provinciale besturen te voorkomen bijvoorbeeld door het bieden van een duidelijk zicht op de ruimte die er voor afzonderlijke voorstellen bestaat, dan wel door een indicatieve opgave per provincie van die ruimte bekend te maken, niet overnemen. Immers, indicaties van de ruimte, die de provinciale besturen hebben voor het doen van voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema kunnen niet gegeven worden, omdat bij overvraging de verschillende voorstellen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Een dergelijke afweging is niet op voorhand te maken, omdat de voorstellen dan nog niet bekend zijn. Daarnaast acht de regering het geven van indicaties, welke verder gaan dan de indicatieve, maar ook limitatieve beleidskaart, in strijd met de eigen verantwoordelijkheden van de provinciale besturen.

In het in het bovenstaande geschetste proces zijn twee momenten waarop sprake kan zijn van selectie van gebieden, namelijk bij de voorstellen van het provinciaal bestuur en bij de vaststelling van het voorbereidingsschema. Aangezien provinciale staten de voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema doen, zijn deze politiek controleerbaar. De politieke verantwoordelijkheid voor de vaststelling van het voorbereidingsschema berust bij de minister van Landbouw en Visserij. De minister informeert het parlement jaarlijks via zijn begroting. Sinds 1972 is het voorbereidingsschema als bijlage bij de rijksbegroting gevoegd. Bij de behandeling daarvan kan aan het landinrichtingsbeleid aandacht worden besteed. De leden van de Staten-Generaal kunnen de Minister van Landbouw en Visserij te allen tijde ter verantwoording roepen. Op grond van het bovenstaande is de regering van mening dat het selectieproces voldoende politiek controlebaar is.

6.5. De keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling

Zowel in de inspraak als tijdens het bestuurlijk overleg is de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling veelvuldig aan de orde gesteld. De RARO beperkt zich in haar advies tot de opmerking dat het deel van de planologische kernbeslissing omtrent de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling niet als beslissing kan worden gewaardeerd.

In de inspraak worden met name van agrarische zijde bezwaren geuit tegen herinrichting, omdat de rechtstreekse betrokkenheid van de grondeigenaren en -gebruikers via de stemming, vervalt. Het Landbouwschap is van mening dat herinrichting alleen gekozen mag worden, indien daartoe overtuigende argumenten aanwezig zijn. Enkele insprekers van de zijde van de natuurbescherming menen, dat ruilverkaveling alleen mag worden toegepast in gebieden zonder natuurwetenschappelijke of landschappelijke waarde, terwijl anderen van dezelfde zijde vinden dat het onderscheid tussen herinrichting en ruilverkaveling moet worden opgeheven.

De regering wijst erop, dat de noodzaak om onderscheid te maken tussen herinrichting en ruilverkaveling voorkomt uit de verschillende ruimtelijke functies die een gebied vervult of moet vervullen. In gebieden met een overwegend agrarische functie zal landinrichting vooral de belangen betreffen van de betrokken grondeigenaren en -gebruikers. Deze dienen in zo'n gebied zelf over het al dan niet doorgaan van een project te kunnen beslissen, zoals in de Landinrichtingswet voor ruilverkaveling is

geregeld. In gebieden die naast een agrarische functie in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen zal landinrichting ook in belangrijke mate andere maatschappelijke belangen dienen. De belissing over het al dan niet doorgaan van een landinrichtingsproject in zo'n gebied kan daarom in het algemeen niet worden genomen door grondeigenaren en -gebruikers, maar dient, zoals in de Landinrichtingswet voor herinrichting is geregeld, te worden genomen door een bestuurlijk orgaan, te weten het provinciaal bestuur.

In het kader van het bestuurlijk overleg hebben verschillende provinciale besturen te kennen gegeven in te kunnen stemmen met de aan de provincies gegeven beleidsruimte met betrekking tot de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling. Enkele deelnemers aan het bestuurlijk overleg vinden het onduidelijk wanneer en door wie de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling uiteindelijk wordt gemaakt. Zij zijn van mening dat de keuze door het provinciaal bestuur gemaakt dient te worden en gebaseerd dient te zijn op de functies van het gebied, zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. Twee provinciale besturen menen dat de keuze op zo gedetailleerd mogelijke informatie over de functies van een gebied dient te geschieden en pleiten voor een uiteindelijke keuze bij de vaststelling van het landinrichtingsprogramma. De Unie van waterschappen vraagt verduidelijking van de uitspraak dat de regering de indicaties voor de keuze van grote betekenis acht, voor zover de rijksoverheid zelf bij de besluitvorming is betrokken, en deze als richtsnoer ziet voor andere overheden. Voorts is het voor het provinciaal bestuur van Gelderland onduidelijk in hoeverre provinciale staten van een eerder gemaakte keuze kunnen afwijken bij de vaststelling van het programma. Daarnaast vraagt dit provinciaal bestuur zich af wat er gebeurt, indien bij de vaststelling van het programma geen overeenstemming over de vorm van landinrichting wordt bereikt met provinciale staten. De provincie Zuid-Holland vraagt wat te doen, indien de minister geen goedkeuring aan het programma verleent en provinciale staten niet voornemens zijn hun standpunt te veranderen.

In verband met de verschillen tussen herinrichting en ruilverkaveling is het van groot belang dat de keuze van de vorm in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding wordt genomen, namelijk bij de plaatsing van een gebied op het voorbereidingsschema. Dit om de streek zo vroeg mogelijk duidelijkheid te verschaffen. In de Landinrichtingswet is bepaald, dat provinciale staten bij hun voorstellen tot plaatsing van gebieden als herinrichting of als ruilverkaveling op het voorbereidingsschema in aanmerking nemen: het Structuurschema Landinrichting, de zienswijze van de Centrale Landinrichtingscommissie omtrent een verzoek om het betrokken gebied in voorbereiding te nemen en het provinciaal ruimtelijk beleid. De indicaties voor de keuze herinrichting of ruilverkaveling, zoals de regering die in het beleidsvoornemen heeft gegeven, zijn ontleend aan het nationaal ruimtelijk beleid, waarbij met name een koppeling heeft plaatsgevonden met de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden. Deze indicaties zijn op grond daarvan voor de rijksoverheid, voor zover zij bij de besluitvorming is betrokken, van grote betekenis. De kaart van deze structuurschets met de zonering en de overige aanduidingen is kleinschalig. Bij de uitwerking van deze kaart op regionaal niveau in het provinciaal ruimtelijk beleid, met name in streekplannen, worden de ruimtelijke functies van een gebied beter zichtbaar. Dit geldt met name voor de gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grotere, respectievelijk kleinere, ruimtelijke eenheden waarvoor het provinciaal ruimtelijk beleid in het algemeen meer duidelijkheid over de ruimtelijke functies kan bevatten, op basis waarvan een keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling kan worden gemaakt. Voor de overige delen van de zonering in de structuurschets, te weten de gebieden met hoofdfunctie landbouw of natuur, de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer en de overige ruimtelijke aanduidingen kan de uitwerking in het provinciaal ruimtelijk beleid aanleiding zijn om een andere vorm van landinrichting te kiezen dan op grond

van de indicaties, welke voor deze gebieden in het structuurschema zijn gegeven, zou kunnen worden verwacht. In die gevallen zal het provinciaal bestuur echter haar keuze met zwaarwegende argumenten moeten staven. Met betrekking tot grote landschapseenheden zal in geval van landinrichting als regel herinrichting de aangewezen vorm zijn. Resumerend kan worden gesteld, dat tussen het provinciaal ruimtelijk beleid en de indicaties, gegeven in het structuurschema, een relatie bestaat, in die zin, dat het provinciaal ruimtelijk beleid een uitwerking is van het nationaal ruimtelijk beleid, waarop de indicaties zijn gebaseerd.

Naast het nationale en het provinciale ruimtelijke beleid nemen de provinciale besturen bij de keuze van de vorm van landinrichting de zienswijze van de Centrale Cultuurtechnische Commissie in aanmerking. De zienswijze heeft betrekking op een bepaald gebied, waarvoor de mogelijkheden van landinrichting worden gezien. Zij zal zijn gebaseerd op landelijk en regionale informatie van specifieke aard, die omtrent de bestaande situatie, de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied en de wenselijk geachte inrichting kan worden verkregen. De zienswijze zal op de grondslag van deze informatie en van het Structuurschema Landinrichting de motivering geven of landinrichting al of niet wenselijk is en zo ja, in welke vorm en op welke wijze het project zou moeten worden voorbereid. Ook informatie uit andere structuurschema's zal daarbij een rol spelen. Aan de zienswijze van de Centrale Landinrichtingscommissie dient dan ook bij de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling een groot gewicht te worden toegekend, mede omdat ze op meer dan alleen ruimtelijke informatie is gebaseerd en te dien aanzien een verdere precisering van het structuurschema bevat.

Zoals in het voorgaande reeds is gesteld, dienen provinciale staten de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling in beginsel te maken bij hun voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsprogramma. Indien de keuze afwijkt van de vorm in het verzoek om landinrichting, worden de indieners van het verzoek vooraf gehoord. De rijksoverheid kan ingevolge de Landinrichtingswet alleen van de voorstellen afwijken in overeenstemming met provinciale staten. De wet biedt de mogelijkheid om tot bij de vaststelling van het programma de gekozen vorm van landinrichting te wijzigen. De regering is van mening dat echter slechts in bijzondere gevallen om zwaarwegende redenen op een eenmaal gemaakte keuze kan worden teruggekomen, namelijk indien de omstandigheden zich in belangrijke mate hebben gewijzigd.

Op grond van de Landinrichtingswet kan de Kroon op voordracht van de minister van Landbouw en Visserij een of meer delen van het door het provinciaal bestuur vastgestelde programma vernietigen. Daarbij is bepaald dat het provinciaal bestuur het besluit tot herinrichting, onderscheidenlijk het besluit tot het houden van een stemming over een ruilverkaveling, eerst mag nemen nadat de Kroon een besluit terzake heeft genomen onder regeling van de gevolgen, dan wel de Minister van Landbouw en Visserij te kennen heeft gegeven af te zien van een voordracht tot vernietiging van een gedeelte van het programma. Na het besluit van de Kroon omtrent vernietiging van een deel van het programma met regeling van de gevolgen, neemt het provinciaal bestuur het besluit tot herinrichting onderscheidenlijk tot het houden van een stemming in geval van ruilverkaveling. Voor de goede orde merkt de regering op, dat hetgeen in het voorgaande is vermeld met betrekking tot het landinrichtingsprogramma van overeenkomstige toepassing is op het landinrichtingsplan, in geval de procedure van vereenvoudigde voorbereiding wordt gevolgd.

Het provinciaal bestuur van Gelderland constateert dat in de planologische kernbeslissing van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud als essentiële beslissing wordt aangemerkt dat, in geval landinrichting in grote landschapseenheden wordt toegepast, dit als regel herinrichting zal zijn. Deze beslissing wordt in de planologische kernbeslissing van het Structuurschema Landinrichting daarentegen niet als essentiële beslissing aangemerkt. De RARO wijdt in haar advies een aparte paragraaf aan een

nadere beschouwing over de grote landschapseenheden. De raad acht het uitermate gewenst dat de regering meer duidelijkheid verschaft ten aanzien van een aantal punten betreffende het beleid met betrekking tot grote landschapseenheden. Dit geldt onder meer naar de mening van de raad voor de voorkeur – als regel – voor herinrichting, gegeven het feit dat in de Landinrichtingswet de keuze over de vorm van landinrichting in beginsel bij de provincie wordt gelegd.

Overeenkomstig de regelen van de Landinrichtingswet gaat de regering in het Structuurschema Landinrichting er van uit, dat het instrument herinrichting op zijn plaats is, indien het gaat om landinrichting in gebieden die naast een agrarische functie, in belangrijke mate óók een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen. Bij grote landschapseenheden gaat het per definitie om gebieden die aan deze omschrijving voldoen. In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud sluit de regering hierbij aan en bepaalt, dat in de grote landschapseenheden, gezien de belangrijke *niet-agrarische functie van deze gebieden of delen ervan*, in geval van landinrichting herinrichting als regel de aangewezen vorm zal zijn, en wordt deze keuze als essentiële beslissing aangemerkt. Deze in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud neergelegde beslissing geldt voor het totale rijksbeleid voor de grote landschapseenheden en het is dientengevolge wenselijk haar in het Structuurschema Landinrichting als essentiële beslissing te herhalen. Het essentiële karakter van deze beslissing houdt in, dat voorstellen die in afwijking van de regel ruilverkaveling betreffen, overtuigende argumenten voor de noodzaak daarvan moeten bevatten. De planologische kernbeslissing is overeenkomstig het bovenstaande aangepast. Overigens kan zich binnen een grote landschapseenheid voor bepaalde delen de situatie voordoen, dat ruilverkaveling op haar plaats is. De regering meent dat dit het geval is, indien voor het natuur- en landschapsbehoud met of bij de inrichting van zo een deel, mede gezien in relatie met andere delen van de grote landschapseenheid, geen grote belangen in het geding zijn. In het Structuurschema Openlucht recreatie worden gebieden als nationale landschappen aangemerkt. De regering zal met name het recreatief medegebruik in deze gebieden bevorderen. Voorts vallen deze gebieden deels samen met grote landschapseenheden. Als zodanig hebben zij belangrijke *niet-agrarische waarden*. Bij de keuze van de vorm van landinrichting zal in de regel van herinrichting sprake zijn. Voor de provincies is een belangrijke rol weggelegd voor de keuze van de vorm van landinrichting.

De regering heeft in de opmerkingen die in het kader van inspraak, bestuurlijk overleg en advisering van de RARO zijn gemaakt, geen aanleiding kunnen vinden om de in het beleidsvoornemen aangegeven indicaties voor de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling inhoudelijk te wijzigen. Wel heeft zij gemeend, de planologische kernbeslissing op de volgende punten enigszins te moeten bijstellen. In het beleidsvoornemen is in paragraaf 5.3 aangegeven dat voor grote landschapseenheden in geval van landinrichting als regel herinrichting de aangewezen vorm van landinrichting zal zijn, doch dat in kleinere delen, waar een overwegend agrarische functie aanwezig is, ook ruilverkaveling mogelijk zal zijn. De planologische kernbeslissing in het beleidsvoornemen kan de indruk wekken, dat grote landschapseenheden uitsluitend zijn gelegen binnen gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grotere, respectievelijk kleinere ruimtelijke eenheden, omdat de grote landschapseenheden juist in dat verband worden genoemd. Grote landschapseenheden zijn evenwel, zij het in beperkte mate, ook gelegen buiten eerdergenoemde gebieden. Op grond van het bovenstaande is in paragraaf 5.4 van de planologische kernbeslissing in een afzonderlijk gedachtenstreepje een indicatie gegeven voor de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling in geval van landinrichting in grote landschapseenheden.

In het beleidsvoornemen is zowel bij grote landschapseenheden als bij gebieden met hoofdfunctie natuur en gebieden binnen de stedelijke

invloedsfeer, sprake van «als regel herinrichting, doch in kleinere delen, afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling». Voor gebieden met hoofdfunctie landbouw is een soortgelijke, doch omgekeerde formulering gekozen. Het begrip «kleinere delen» refereert rechtstreeks naar de omvang van zodanige delen. Dit acht de regering inhoudelijk niet geheel juist, omdat voor de keuze tussen herinrichting of ruilverkaveling in dergelijke gebieden niet de omvang van de delen als zodanig, maar juist de mate waarin belangen van natuur en landschap in het geding zijn, van belang is. Om deze reden heeft de regering gemeend «kleinere delen» te moeten vervangen door «bepaalde delen».

De indicaties, genoemd in de planologische kernbeslissing bij het beleidsvoornemen zijn op de volgende wijze bijgesteld:

- gebieden met als hoofdfunctie landbouw als regel ruilverkaveling, voor bepaalde delen afhankelijk van de planologische uitwerking, herinrichting;
- gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grotere, respectievelijk kleinere ruimtelijke eenheden, afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling of herinrichting;
- gebieden met als hoofdfunctie natuur, als regel herinrichting, voor bepaalde delen, afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling;
- gebieden binnen de stedelijke invloedsfeer als regel herinrichting, in bepaalde delen, afhankelijk van de planologische uitwerking, ruilverkaveling;
- in grote landschapseenheden en nationale landschappen als regel herinrichting, in bepaalde delen, wanneer voor natuur- en landschapsbehoud en/of openluchtrecreatie mede gezien in relatie tot andere delen van de grote landschapseenheid of van het nationale landschap geen grote belangen in het geding zijn, ruilverkaveling.

6.6. Het beleid met betrekking tot in uitvoering en in voorbereiding zijnde gebieden

In het kader van de inspraak, is naast instemming, ook bezwaar geuit tegen het beleid met betrekking tot in voorbereiding zijnde gebieden. Vanuit agrarische kring worden vertragingen gevreesd, indien ruilverkavelingen, die al in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijn, nog getoetst moeten worden aan het structuurschema. Van de zijde van de milieu-organisaties wordt juist wel gepleit voor deze toetsing van de in voorbereiding zijnde projecten. Tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies is instemming betuigd met de beleidsvoornemens. Enkele provinciale besturen merken op dat de toetsing van ruilverkavelingen in voorbereiding aan het structuurschema niet mag leiden tot vertraging, opschorting of ingrijpende planwijzigingen. Voorts merkt de RARO op dat de planologische kernbeslissing niet dient uit te sluiten, dat op provinciaal niveau een herbezinning wordt bevorderd. Daarnaast verdient het volgens de raad overweging om ook de in voorbereiding zijnde gebieden op kaart 9 als zodanig herkenbaar aan te geven.

De regering zal met betrekking tot de in voorbereiding zijnde landinrichtingsprojecten in beginsel een hernieuwde discussie op basis van het structuurschema niet bevorderen. Een toetsing van het voorontwerp aan de doelstellingen van het beleid, omschreven in het structuurschema, zal alleen plaatsvinden, indien dit na de uitspraak van de Tweede Kamer over het structuurschema zal worden gepubliceerd. Bij projecten die de laatste tijd in voorbereiding zijn genomen, is al aangesloten bij de doelstellingen van het structuurschema. De vrees voor een ingrijpende wijziging in de planvorming of vertraging van de voorbereiding na de uitspraak van de Tweede Kamer over het structuurschema is dan ook niet gegrond. Voorts is het beleid erop gericht, dat landinrichting zich beweegt binnen de in het kader van de ruimtelijke ordening aan het betreffende gebied gegeven functies. Een herbezinning op provinciaal niveau, die de raad niet wil uitsluiten, dient uiteraard binnen dit kader plaats te vinden.

De regering heeft geen bezwaren tegen het voorstel van de raad om de in voorbereiding zijnde gebieden als zodanig herkenbaar op de beleidskaart aan te geven. Dit is dan ook overeenkomstig dit voorstel geschied. Daarnaast zijn de in uitvoering zijnde projecten op de beleidskaart aangegeven, alsmede de bijzondere projecten en de reconstructiegebieden oude glastuinbouw, zodat een totaalbeeld van de lopende projecten wordt verkregen. Wel dient in ogenschouw genomen te worden dat het kaartbeeld voor wat betreft de verschillende projecten slechts voor de daarop vermelde datum actueel is, omdat jaarlijks nieuwe gebieden in voorbereiding worden genomen, en regelmatig gebieden in uitvoering worden genomen en gereed komen.

6.7. Het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren

In het beleidsvoornemen is het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren ontsluiting, waterbeheersing, verkaveling en landschapsbouw uiteengezet. Dit beleid dient, binnen het kader van het ruimtelijke beleid, mede richting te geven aan de planvorming in te verbeteren inrichtingssituaties. Het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren is zowel van toepassing op integrale landinrichtingsprojecten als op projecten welke met behulp van een sectorinstrument tot stand komen.

Met name in de inspraak en tijdens het bestuurlijk overleg is het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren aan de orde gesteld. Enkele insprekers zijn niet erg gerust over het effect van dat beleid, vooral omdat gevreesd wordt dat een beschrijving van het beleid van elke inrichtingsfactor afzonderlijk ertoe zou kunnen leiden dat de relaties tussen inrichtingsfactoren uit het oog verloren worden.

Naar aanleiding daarvan kan worden opgemerkt dat integrale landinrichtingsprojecten juist gekenmerkt worden door het in onderlinge samenhang treffen van maatregelen en voorzieningen behorend tot verschillende inrichtingsfactoren, terwijl bij de toepassing van sectorinstrumenten slechts voor één inrichtingsfactor maatregelen en voorzieningen worden getroffen. Derhalve kan de regering de vrees van voornoemde insprekers, dat de relaties tussen de verschillende inrichtingsfactoren uit het oog zouden kunnen worden verloren, niet delen. Daaraan kan worden toegevoegd dat in het kader van herinrichting en ruilverkaveling een beschrijving van de gevolgen van de te treffen maatregelen en voorzieningen voor onder meer natuur, landschap, water, bodem en lucht plaatsvindt, waardoor eveneens de relaties tussen de inrichtingsfactoren wordt gewaarborgd.

De RARO is van mening dat het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren eerst in landinrichtingsprogramma's en -plannen tot concrete beslissingen zal kunnen leiden.

De wijzigingen in de inrichtingsfactoren door middel van het treffen van maatregelen en voorzieningen komen pas op projectniveau aan de orde. Dit neemt echter niet weg, dat de regering het gewenst acht om in dit structuurschema een aantal beleidsuitspraken met betrekking tot de inrichtingsfactoren te doen, welke mede richtinggevend kunnen zijn voor de planvorming in landinrichtingsprojecten. Wijziging van inrichtingsfactoren ten behoeve van de belangen van de ene sector, bijvoorbeeld de landbouw, kan gevolgen hebben voor natuur en landschap en omgekeerd. Het is dan ook van belang dat steeds toetsing aan in het kader van het ruimtelijk beleid gegeven functies plaatsvindt. Naast streekplannen en bestemmingsplannen kunnen in dit opzicht andere structuurschema's, in het bijzonder het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, van belang zijn. Vooral in gebieden, die behoren tot de beleidscategorieën natuurgebieden, waardevolle agrarische cultuurlandschappen of grote landschapseenheden dient de belangenafweging op basis van het voor deze categorieën in het laatstgenoemde structuurschema geformuleerde beleid plaats te vinden.

De provincie Noord-Brabant heeft tijdens het bestuurlijk overleg de regering gevraagd aan te geven in welke omvang zij voornemens is initiatieven van gemeenten en waterschappen buiten het kader van integrale landinrichting financieel te ondersteunen. De uitvoering van de zogenaamde A2-werken mag naar de mening van deze provincie echter niet ten laste komen van de jaarlijks in voorbereiding te nemen oppervlakte voor integrale landinrichting.

In dit verband wil de regering erop wijzen dat zij weliswaar de toepassing van sectorinstrumenten zal blijven bevorderen, maar dat prioriteit wordt gegeven aan integrale landinrichtingsprojecten. Gezien de beperkte budgettaire ruimte, mag thans een vergroting van de omvang, waarin initiatieven van lagere overheden met subsidiëring in A2-verband kunnen worden gehonoreerd, niet verwacht worden. Voorts is, mede met het oog op de gewenste voortgang van integrale landinrichtingsprojecten besloten de rijksbijdrage aan gemeenten en waterschappen voor verbetering van de ontsluiting van het landelijk gebied buiten het kader van integrale landinrichtingsprojecten af te bouwen. De dan voor A2-werken resterende middelen zullen geheel worden besteed aan projecten op het gebied van wateraf- en aanvoer.

In het onderstaande zal het beleid met betrekking tot de afzonderlijke inrichtingsfactoren worden toegelicht aan de hand van de opmerkingen hieromtrent, zoals die in het kader van inspraak en bestuurlijk overleg zijn gemaakt. De regering heeft in deze opmerkingen geen aanleiding gezien om de planologische kernbeslissing te wijzigen.

a. Ontsluiting

Enkele insprekers uit de agrarische kring benadrukken dat een goede ontsluiting en bereikbaarheid van bedrijfs- en woongebouwen van wezenlijk belang is voor de land- en tuinbouw. Andere insprekers hebben nogal wat reserve tegenover het ontsluiten van plattelandswegen en -paden voor recreanten. Schade aan natuur en landschap en aan de agrarische bedrijven wordt daarbij als reden aangevoerd. Ook wordt bezwaar aangetekend tegen het steeds meer verharderen van wegen op het platteland.

In het beleidsvoornemen is reeds het belang van een goede ontsluiting en bereikbaarheid van woningen en bedrijfsgebouwen in het landelijk gebied uiteengezet, doch is eveneens aandacht besteed aan mogelijk nadelige gevolgen van verbetering van de ontsluiting voor bijvoorbeeld natuur en landschap. Er kan echter op worden gewezen, dat de procedure, die een landinrichtingsproject doorloopt, een zorgvuldig planvormingsproces is, waarin de effecten van de te treffen maatregelen en voorzieningen mede worden betrokken. Binnen het kader van een doelmatige en veilige ontsluiting zal bij de wijze waarop tot handhaving, verbetering of aanleg van (on)verharde wegen wordt overgegaan, rekening worden gehouden met onder meer aspecten van natuurwetenschappelijke, landschappelijke en recreatieve aard.

Zowel het Interprovinciaal Overleg als de provinciale besturen van Utrecht en Noord-Holland vragen bij de constructie dan wel verbetering van plattelandswegen aandacht voor het toenemende zeer zware bulkvervoer op het platteland. Noord-Holland pleit voor een zodanige wegconstructie dat een verantwoord onderhoudsniveau voor de wegbeheerder mogelijk is. Voorts wordt door het Interprovinciaal Overleg aandacht gevraagd voor de sluiproutefunctie die de plattelandswegen, als gevolg van de uitbouw van die wegen ten behoeve van het agrarisch massatransport, dreigen te gaan vervullen. Ook de provincie Zuid-Holland wijst hierop en pleit voor toetsing van wegenplannen op hun eventuele mogelijkheden voor toename van doorgaand verkeer. De provincie Noord-Brabant stelt, dat voor een landinrichtingsproject een integrale studie nodig kan zijn naar de verkeerssituatie in het betrokken gebied, met name wanneer daarin doorgaande wegen voorkomen die voor niet-agrarisch verkeer van betekenis zijn.

Zoals in het beleidsvoornemen reeds is aangegeven, wordt in het kader van het landinrichtingsbeleid bij de aanleg en verbetering van plattelandswegen rekening gehouden met de verschillende functies die plattelandswegen kunnen vervullen. Daartoe behoort eveneens aandacht voor de toename van zwaar bulkvervoer op plattelandswegen. In verband met de budgettaire beperkingen wordt een terughoudend beleid gevoerd met betrekking tot de reconstructie van bestaande verharde wegen. Daarbij zal evenwel een veilige en doelmatige ontsluiting van het landelijk gebied niet uit het oog verloren worden. Uiteraard zal bij aanleg of verbetering van plattelandswegen in het kader van landinrichting, afhankelijk van aard en omvang van het verkeersaanbod, tevens worden gestreefd naar een doelmatige beheers- en onderhoudssituatie voor die wegen, binnen verantwoorde financiële grenzen. Met betrekking tot het massatransport voor de land- en tuinbouw bestaat de noodzaak over te gaan tot het verharde van wegen en de reconstructie en verbreding van bestaande wegen. Hierdoor kunnen sluiproutes ontstaan. In het kader van het landinrichtingsbeleid wordt evenwel gestreefd naar een scheiding tussen het snelle en het langzame verkeer en het tegengaan van sluiproutes. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van verkeersgeleiding. In dat kader kan worden gedacht aan een op de functie van de weg aangepaste tracering en aan het afsluiten van wegen voor doorgaand verkeer.

Met betrekking tot de verzoeken van de provinciale besturen van Zuid-Holland en Noord-Brabant om meer aandacht te besteden aan onderzoek naar de effecten van wegenplannen op de verkeerssituatie kan het volgende worden opgemerkt.

In twee ruilverkavelingen in voorbereiding wordt door de Landinrichtingsdienst een onderzoek naar de wegenstructuur verricht ten behoeve van het op te stellen ruilverkavelingsplan, welke intensiever is dan normaal gebeurt. Dit zijn de ruilverkavelingen Baarderadeel in Friesland en de ruilverkaveling De Hilver in Noord-Brabant. Afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek zal in de toekomst ook in andere daarvoor in aanmerking komende ruilverkavelingen een dergelijke studie kunnen plaatsvinden.

b. Waterbeheersing

Relatief weinig insprekers hebben specifiek gereageerd op de beleidsvoornemens met betrekking tot de waterbeheersing. Een enkele inspreker benadrukt het belang van maatregelen op dit vlak ter verbetering van de agrarische produktie-omstandigheden. Anderen hebben verontrusting laten blijken over aantasting van natuur door waterbeheersing. Insprekers die zich in deze zin uiten, vinden dat waterbeheersing niet ten koste mag gaan van natuurgebieden. Beheersgebieden zouden hier een goede middenweg vormen. Het provinciaal bestuur van Utrecht staat een gescheiden peilbeheersing tussen natuur, landschap en landbouw voor. Een flexibele toepassing van het instrumentarium van de Relatienota is daarbij van wezenlijk belang. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland stelt dat technisch gezien, de nadelige invloeden van waterbeheersing op natuur en landschap altijd zijn tegen te gaan door inrichtingsmaatregelen. Indien natuurgebieden en reservaten dreigen te worden geschaad zal een zorgvuldige heroverweging dienen plaats te vinden.

Reagerend op deze opmerkingen wordt er op gewezen dat landinrichting zich beweegt binnen het kader van de ruimtelijke functies die een gebied vervult of moet vervullen, zoals deze zijn aangegeven in plannen van ruimtelijk beleid. Dit algemene beginsel geldt ook voor werken voor de waterbeheersing, die in landinrichting aan de orde komen.

Maatregelen en voorzieningen met betrekking tot de waterbeheersing zullen zijn gericht op een samenhangend en doelmatig waterbeheer en zijn afgestemd op de ruimtelijk door het landelijk gebied te vervullen functies, met name voor de land- en tuinbouw, voor natuur- en landschapsbehoud, voor bos- en landschapsbouw, voor openluchtrecreatie en voor de drink- en industriewatervoorziening, dat alles passend binnen het algemene beleid met betrekking tot de waterhuishouding. Het landinrichtingsbeleid is

er op gericht nadelige invloeden op waarden van natuur en landschap zoveel mogelijk te vermijden. In een aantal gebieden kan dit leiden tot een gescheiden peilbeheersing voor met name landbouwgronden en natuurgebieden. Indien dit niet mogelijk is, is een afweging van belangen nodig, die veelal betrekking heeft op enerzijds de nadelige gevolgen van werken voor de waterbeheersing op natuurwaarden en op anderzijds de belangen van de land- en tuinbouw bij deze werken. In sommige gebieden kan toepassing van de Relatienota tot een oplossing leiden, namelijk in beheersgebieden voor het veiligstellen van natuurwaarden bij een voortgezet landbouwkundig gebruik danwel door reservaatvorming ten behoeve van een beheer dat uitsluitend de veiligstelling van natuurwaarden beoogt.

Het provinciaal bestuur van Noord-Holland constateert dat de behoefte aan wateraanvoer en de daarvoor noodzakelijke maatregelen nog niet in het Structuurschema Landinrichting zijn verwerkt aangezien nog niet kan worden beschikt over de Nota Waterhuishouding.

In het beleidsvoornemen van het Structuurschema Landinrichting is inderdaad buiten beschouwing gebleven in hoeverre watertoevoer een rol kan spelen bij de mogelijkheden tot het in voorbereiding nemen van ruilverkavelingen of herinrichtingen. In maart 1981 is echter het rapport van de Studiecommissie Watervoorziening Land- en Tuinbouw (SWLT) aan de Tweede Kamer aangeboden. Vooruitlopend daarop is op verschillende plaatsen in het beleidsvoornemen uitgebreid aandacht aan de watertoevoer besteed en zijn de uiteenlopende situaties en mogelijkheden te dien aanzien beschreven. Het rapport geeft een duidelijker inzicht in de behoefte en in de mogelijkheden van watervoorziening en de daarbij aanwezige knelpunten. Daarmee levert het een betere achtergrond bij de beoordeling van voor subsidiëring voorgedragen projecten. De behoefte aan watertoevoer voor de land- en tuinbouw, verwoord in het SWLT-rapport heeft mede gediend als grondslag voor de Nota Waterhuishouding welke nadere indicaties zal geven over de verdeling van het in Nederland beschikbare water. De in het rapport weergegeven behoefte wordt in de nota gezien in samenhang met die van andere belangen en in relatie met kosten en baten. In het algemeen zal bij projecten ten aanzien van watertoevoer volstaan kunnen worden met verbetering in A2-verband.

De provincie Noord-Brabant is, te samen met de Unie van Waterschappen van mening dat de verbetering van de waterhuishouding tevens gericht moet zijn op het scheppen van voorwaarden voor een samenhangend doelmatig waterbeheer. Dit aspect zou in het Structuurschema Landinrichting, naar hun mening onvoldoende worden onderkend.

In navolging van hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 3 reeds naar aanleiding van een verzoek om de doelstelling van de waterhuishouding aan te passen is uiteengezet, kan worden opgemerkt dat in het kader van de voorbereiding van een landinrichtingsproject met betrekking tot de te treffen maatregelen en voorzieningen voor de waterhuishouding naar een samenhangend en doelmatig waterbeheer wordt gestreefd. Deze maatregelen en voorzieningen worden in dat verband, voor zover mogelijk mede getoetst op hun economisch rendement, waarbij ook de met de verbetering samenhangende beheers- en onderhoudskosten worden betrokken.

c. Verkaveling

Op het beleid met betrekking tot de inrichtingsfactor verkaveling is in het kader van de inspraak weinig gereageerd. In het algemeen wordt instemming betuigd met het geformuleerde beleid. Verschillende insprekers leggen er de nadruk op dat vrijwillige kavelruil een snel, goed en niet zo diep ingrijpend middel kan zijn voor verbetering van de verkavelingssituatie.

Tijdens het bestuurlijk overleg heeft de provincie Utrecht opgemerkt dat zij een beperking van de mogelijkheden van boerderijverplaatsing niet wenselijk acht. Het provinciaal bestuur van Noord-Holland betreurt de opschorting van de subsidieregeling voor boerderijverplaatsing buiten

ruilverkavelingen. De provincie Zuid-Holland heeft uit de tekst van het beleidsvoornemens met betrekking tot de verkaveling geproefd dat landbouwkundige normen uiteindelijk zullen prevaleren. Dit acht zij onjuist. Het provinciaal bestuur van Noord-Brabant acht de impliciet gehanteerde zonering van de Nota Landelijke Gebieden te globaal om daarop een verkavelingsbeleid te baseren. Alle onder 'verkaveling' geformuleerde beleidsregels zouden in principe voor alle gebieden moeten gelden.

Het Structuurschema Landinrichting biedt geen reden te veronderstellen dat boerderijverplaatsing in landinrichtingsgebieden op voorhand beperkt zal worden toegepast. Het opschorten van de subsidieregeling voor boerderijverplaatsing buiten integrale landinrichtingsprojecten is ingegeven door de beperkte budgettaire ruimte. Maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de verbetering van de verkavelingssituatie voor de land- en tuinbouw, zoals boerderijverplaatsing, zullen, zoals dat ook voor andere maatregelen en voorzieningen geldt, afgewogen moeten worden tegen andere betrokken belangen binnen het kader van de ruimtelijke functies die het betreffende gebied vervult of moet vervullen. Daarbij kan niet op voorhand gesteld worden dat landbouwkundige belangen zullen prevaleren. Met het provinciaal bestuur van Noord-Brabant kan worden ingestemd, wanneer gesteld wordt dat in beginsel alle in de planologische kernbeslissing onder verkaveling geformuleerde beleidsregels gelden voor alle gebieden van de zonering van de Structuurschets voor de landelijke gebieden. Bepaalde regels behoeven echter in de ene zone meer nadruk dan in een andere.

d. Landschapsbouw

Het geformuleerde beleid met betrekking tot de landschapsbouw als inrichtingsfactor is bijzonder weinig bekritiseerd. Wel is in het kader van het bestuurlijk overleg de samenhang tussen de drie groene structuurschema's voor wat betreft het aspect landschapsbouw regelmatig aan de orde gesteld. Voor het antwoord van de regering op vragen en opmerkingen omtrent dit onderwerp wordt verwezen naar paragraaf 1.4. De provinciale besturen van Overijssel en Zuid-Holland zijn van mening dat, naast het landinrichtingsinstrumentarium, andere beleidsinstrumenten voor landschapsbouw dienen te worden ontwikkeld.

Hieromtrent kan worden opgemerkt dat een aantal van deze instrumenten reeds bestaan. Verbeteringen van de kwaliteit van het landschap kunnen, behalve met integrale landinrichting, eveneens worden bewerkstelligd met behulp van instrumenten van landschapsbouw, zoals de Beschikking landschapsverzorgingsbijdrage.

Het provinciaal bestuur van Utrecht acht een soepeler toepassing van landinrichting op zijn plaats. Voor landschapsbouw is het naar haar mening van belang dat kleine gebieden via landinrichting tot stand kunnen komen.

De toepassing van landinrichting zal op grond van de Landinrichtingswet geschieden op initiatief van provinciale staten, die de uitsluitende bevoegdheid hebben gebieden voor te stellen voor plaatsing op het Voorbereidings-schema Landinrichting. In dat kader kunnen zij ook kleine gebieden voorstellen, waarbij een bijzondere aandacht voor landschapsbouw op zijn plaats is.

Het provinciaal bestuur van Noord-Holland constateert dat het regeringsbeleid de aanleg van bossen voorstaat met het oog op het belang van het landschap, de recreatie en de houtproductie. Hierbij moet duidelijk worden afgewogen met onder meer de eigen ecologische waarden en het agrarisch belang van het gebied.

De regering geeft het specifieke bosbouwbeleid, zowel wat betreft de ruimtelijke als de niet-ruimtelijke aspecten in het Meerjarenplan Bosbouw. Voorafgaand aan de aanleg van bossen zullen het bos en de daaraan toegekende functies afgewogen moeten worden tegen de andere functies die het landelijk gebied vervult of moet vervullen. Deze afweging zal in plannen van ruimtelijke ordening plaatsvinden.

7. Het beleid met betrekking tot het overig instrumentarium van landinrichting

7.1. Overige vormen van landinrichting, als bedoeld in de Landinrichtingswet

Naast herinrichting en ruilverkaveling, kent de Landinrichtingswet nog twee andere vormen van landinrichting, namelijk aanpassingsinrichting en ruilverkaveling bij overeenkomst. In deze paragraaf wil de regering haar beleid met betrekking tot de toepassing van beide vormen van landinrichting nader toelichten, mede aan de hand van opmerkingen, welke met name in het bestuurlijk overleg te dien aanzien zijn gemaakt.

In het kader van het bestuurlijk overleg hebben een drietal provinciale besturen de aanpassingsinrichting expliciet aan de orde gesteld. In de *inspraak en in het advies van de RARO zijn geen opmerkingen gemaakt welke specifiek gericht waren op deze vorm van integrale landinrichting*. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland veronderstelt dat het besluit tot aanpassingsinrichting in vrijwel alle gevallen door de rijksoverheid wordt genomen. Zij is van mening dat gebieden die hiervoor eventueel in aanmerking komen op de kaart zouden moeten worden aangegeven en dat de mogelijkheden van beleidsbeïnvloeding door de provincie zouden moeten worden verruimd. De provincie Noord-Brabant heeft ervoor gepleit de aanpassingsinrichting een breed terrein te laten bestrijken. In dat verband heeft zij met name gewezen op de inrichting van gebieden rondom nieuwe bouwlocaties, industrieterreinen, zandwinplaatsen, vuilstorten en dergelijke. Tijdens het bestuurlijk overleg heeft de provincie Limburg de toepassingsmogelijkheden van het landinrichtingsinstrumentarium met betrekking tot de grindgaten, alsmede aanpassingsinrichting in samenhang met de uitbreiding van het vliegveld Zuid-Limburg en de aanleg van Rijksweg 73 aan de orde gesteld.

De regering wijst erop dat aanpassingsinrichting plaatsvindt volgend en in aanvulling op een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang. Het is diens gevolg niet mogelijk om vóór in het kader van dit structuurschema aan te geven welke infrastructurele voorzieningen of delen daarvan aanleiding kunnen geven tot aanpassingsinrichting. Om die reden kunnen geen gebieden op de beleidskaart worden aangegeven, waar aanpassingsinrichting aan de orde kan komen. Het doel van aanpassingsinrichting is de nadelige gevolgen, die de infrastructurele voorzieningen voor de inrichting van een gebied kan hebben, op te heffen of te verminderen. Tevens wordt met deze vorm van landinrichting beoogd om de infrastructurele voorziening met minder kosten tot stand te brengen dan zonder aanpassingsinrichting mogelijk zou zijn. Hieruit blijkt dat er een nauwe samenhang is tussen de totstandkoming van de infrastructurele voorziening en de uitvoering van de aanpassingsinrichting. Het bevoegde orgaan, dat het besluit over de te treffen infrastructurele voorziening en de daarmee gemoeide kosten neemt, moet dan ook beslissen of het van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken. Op grond daarvan is in de Landinrichtingswet bepaald, dat alleen het bevoegde orgaan een aanvraag tot aanpassingsinrichting kan indienen. Overigens kan een provinciaal bestuur een aanvraag tot aanpassingsinrichting indienen, als zij de beslissingsbevoegdheid heeft over een te treffen infrastructurele voorziening. Voorts wil de regering erop wijzen dat in de Landinrichtingswet belangrijke bevoegdheden aan de provinciale besturen zijn toegekend, ook voor wat betreft de aanpassingsinrichting. Zo benoemen Gedeputeerde Staten de landinrichtingscommissie, stellen zij het aanpassingsplan vast en nemen zij het besluit tot aanpassingsinrichting.

Met betrekking tot de toepassingsmogelijkheden van aanpassingsinrichting kan naar aanleiding van de opmerkingen van de provinciale besturen van Noord-Brabant en Limburg het volgende worden opgemerkt.

In de memorie van toelichting bij de Landinrichtingswet worden als infrastructurele voorzieningen, die aanleiding kunnen zijn voor aanpassingsinrichting, genoemd een land- of vaarweg, een project voor openluchtrecreatie of het stichten van een reservaat of natuurmonument. Deze opsomming is niet limitatief. De ingrepen in het landelijk gebied die beide provinciale besturen noemen, zouden eveneens aanleiding kunnen zijn voor aanpassingsinrichting. Wel wil de regering er in dit verband op wijzen, dat de begrenzing van een aanpassingsinrichting wordt bepaald door de bedrijven, die door de aanleg van de infrastructurele voorziening worden getroffen en die bij de opheffing van de nadelige gevolgen zijn betrokken. Om verschillende redenen kan een beperkte afronding van het betrokken gebied plaatsvinden.

Voorts is de regering van mening dat, indien in een gebied, waar een herinrichting of een ruilverkaveling wordt overwogen, ook een infrastructurele voorziening wordt getroffen, dat laatste geen aanleiding kan zijn om een aanpassingsinrichting uit te voeren voor een groter gebied, dan direct noodzakelijk is voor het opheffen van de nadelige gevolgen van genoemde voorziening.

In de inspraak, tijdens het bestuurlijk overleg en in het RARO-advies heeft het instrument ruilverkaveling bij overeenkomst, alsmede de toepassing daarvan niet specifiek ter discussie gestaan. Wel heeft met name het provinciaal bestuur van Zeeland meer in het algemeen gevraagd om in het structuurschema meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de mogelijkheden tot toepassing van sectorinstrumenten voor landinrichting.

Op de opmerkingen over de ruilverkaveling bij overeenkomst zal hierna worden ingegaan. Voor de toepassingsmogelijkheden van de overige sectorinstrumenten wordt verwezen naar paragraaf 7.2.

In het kader van ruilverkaveling bij overeenkomst kunnen drie of meer grondeigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende onroerende goederen samen te voegen en de verkregen massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Ruilverkaveling bij overeenkomst vindt momenteel vrijwel uitsluitend plaats op basis van de Beschikking kavelruil. Deze beschikking is gebaseerd op titel II van de Ruilverkavelingswet 1954. In de Landinrichtingswet zijn soortgelijke bepalingen met betrekking tot de ruilverkaveling bij overeenkomst opgenomen, zodat de mogelijkheid tot toepassing van dit instrument ook in de toekomst gehandhaafd blijft. De Beschikking kavelruil zal, na het van kracht worden van de Landinrichtingswet, aangepast worden aan deze wet.

Sinds het van kracht worden van de Beschikking kavelruil in 1970 is in het totaal per 1 juli 1984 voor 1527 kavelruilen met een gezamenlijke oppervlakte van 37.330 ha de notariële akte gepasseerd. Vooral in de zandgebieden in Drenthe, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant bestaat grote belangstelling voor kavelruil, hetgeen samenhangt met de versnippering van de verkaveling in deze gebieden. Overigens wordt kavelruil niet alleen toegepast in gebieden die niet of voorlopig niet voor integrale landinrichting in aanmerking komen. Een deel van de kavelruilovereenkomsten komt in gebieden, waar een wettelijke ruilverkaveling in voorbereiding is, tot stand vóór de stemming. Onlangs zijn de toepassingsmogelijkheden voor kavelruil uitgebreid. Kavelruilovereenkomsten zijn nu mogelijk in alle gebieden met uitzondering van de IJsselmeerpolders. Voor kavelruilen in ruilverkavelingen in uitvoering geldt evenwel de restrictie dat de overeenkomst goedkeuring verkregen dient te hebben in de periode tot maximaal drie jaar ná de stemmingsdatum, doch in elk geval vóór de goedkeuring door de Centrale Cultuurtechnische Commissie van de richtlijnen van het plan van toedeling. De regering hecht grote waarde aan de toepassing van kavelruil, als eenvoudig doeltreffend en relatief goedkoop instrument van landinrichting, dat is gericht op een verbetering van de

verkaveling in gebieden van kleine omvang met een beperkt aantal deelnemers op basis van vrijwilligheid. Zij zal dan ook de toepassing van dit instrument in de toekomst blijven bevorderen.

7.2. Landinrichting op basis van bijzondere wet- en regelgeving

Naast de Landinrichtingswet beschikt de regering over een aantal andere instrumenten voor landinrichting. Voor wat betreft het integrale instrumentarium zijn in dit verband van belang de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, de Reconstructiewet Midden-Delfland en de Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden. Als sectorinstrumenten dienen genoemd te worden de subsidiëring van waterschaps- en gemeentewerken, alsmede de subsidiëring van boerderijverplaatsing buiten ruilverkavelingen en van particuliere cultuurtechnische werken. In hoofdstuk 2 is reeds vermeld dat de beide laatstgenoemde subsidieregelingen op grond van budgettaire overwegingen zijn opgeschort. Om die reden zullen beide regelingen in deze paragraaf niet nader aan de orde komen.

De regering acht het in het kader van dit structuurschema wenselijk de toepassing van bovengenoemde instrumenten kort te belichten. Allereerst wil de regering ingaan op de stand van zaken met betrekking tot de Herinrichtingswet en de Reconstructiewet. Het betreft bijzondere inrichtingswetten voor gebieden met een bijzondere problematiek. Bij besluit van 15 december 1983 van de staatssecretaris van Landbouw en Visserij en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is het herinrichtingsprogramma voor Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën vastgesteld. Zoals reeds in paragraaf 2.2 is uiteengezet, zal de herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën in de jaren 1985-1990 geleidelijk in uitvoering worden genomen met ca. 15 000 ha per jaar. De voorbereiding van de deelgebiedplannen is inmiddels zover gevorderd, dat voor de deelgebieden Pekela's, Nieuwlande en Kanaalstreek voorontwerp-plannen zijn gepubliceerd en in de inspraak gebracht. Voor de versnelde uitvoering van werken die passen in de herinrichting heeft de regering in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) f 126 mln extra gelden beschikbaar gesteld in de jaren 1981 tot en met 1985.

Met betrekking tot de stand van zaken ten aanzien van de reconstructie van Midden-Delfland is van belang dat bij besluit van 23 december 1983 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Landbouw en Visserij het reconstructieprogramma voor Midden-Delfland is vastgesteld. De uitvoering van de reconstructie zal plaatsvinden overeenkomstig de geldende planning. Het reconstructiegebied is verdeeld in drie deelgebieden, waarvoor de ontwerp-deelplannen naar verwachting in de periode 1984-1986 zullen worden gepubliceerd.

De Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden strekt ertoe de knelpunten voor een gezonde economische ontwikkeling van oude glastuinbouwgebieden weg te nemen. Daartoe wil de beschikking bevorderen dat enerzijds ruimte wordt geschapen voor de aanleg en de verbetering van infrastructurele voorzieningen, en voor een betere verkaveling van de glastuinbouwbedrijven en dat anderzijds de ondernemers worden gestimuleerd in het verrichten van investeringen in hun bedrijf. Medewerking aan de in de beschikking voorgestelde maatregelen geschiedt op basis van vrijwilligheid. Op de voet van de beschikking kan van deze gebieden een reconstructie plaatsvinden. Daartoe moet een gebied, na een daartoe strekkende aanvraag, als reconstructiegebied zijn aangewezen. Inmiddels zijn de gebieden Huissen-Lent, Aalsmeer, Roelofsarendsveen, Ter Aar, Monnikenweg, Het Ven, Boomawatering en De Broekpolders, de laatsten in het Westland, aangewezen als reconstructiegebied en als zodanig op het voorbereidingsschema geplaatst. Voor Het Ven is het reconstructieplan reeds vastgesteld, terwijl dit voor de overige gebieden, met uitzondering van Boomawatering en De Broekpolders waarvoor de vaststelling van het

reconstructieplan in 1987 is voorzien, naar verwachting in de loop van 1984 en in 1985 zal geschieden. De regering streeft ernaar de toepassing van de Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden in de toekomst te blijven bevorderen.

In het kader van het bestuurlijk overleg heeft de Unie van Waterschappen gewezen op het blijvende belang van de zogenaamde waterschapswerken in A2-verband. De provincie Overijssel is van mening dat sectorinstrumenten in overeenstemming met provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen dienen te geschieden.

Naar aanleiding hiervan kan met betrekking tot de subsidiëring van waterschaps- en gemeentewerken, de zogenaamde A2-werken, het volgende worden opgemerkt. In paragraaf 2.1 is reeds uiteengezet dat de rijksbijdrage aan gemeenten en waterschappen voor verbetering van de ontsluiting van het landelijk gebied buiten het kader van integrale landinrichtingsprojecten wordt afgebouwd. De dan voor A2-werken resterende middelen zullen geheel worden besteed aan projecten op het gebied van de wateraf- en aanvoer. De Unie van Waterschappen heeft tijdens het bestuurlijk overleg gewezen op het blijvende belang van waterschapswerken in A2-verband. De regering ondersteunt dit belang en streeft ernaar het thans bestaande instrumentarium voor waterbeheersingsprojecten in A2-verband te handhaven.

Tot slot van deze paragraaf wil de regering kort aandacht besteden aan het bijzondere landinrichtingsproject in het Zuidelijk Westerkwartier in de provincie Groningen. Het Zuidelijk Westerkwartier wordt gekenmerkt door slechte externe produktie-omstandigheden en een grote maatschappelijke achterstand ten gevolge van een reeds lang stagnerende ontwikkeling van de landbouw. Verbetering van de inrichtingssituatie van dit gebied in zijn totaliteit, door middel van integrale landinrichting, biedt evenwel geen reële oplossing voor de aanwezige knelpunten. In overleg met Gedeputeerde Staten van Groningen is besloten het gebied als bijzonder project toe te voegen aan het voorbereidingsschema. Voor het gebied wordt thans een kaderplan opgesteld voor een gecoördineerde inzet van diverse instrumenten. Dit kaderplan zal gebiedsgewijze aanduidingen bevatten omtrent de ruimtelijke functie van het Zuidelijk Westerkwartier, waardoor een toetsing van te treffen maatregelen op streekplanniveau mogelijk wordt. Tevens zal het kaderplan aan de relevante structuurschema's worden getoetst door de Centrale Cultuurtechnische Commissie. Het kaderplan krijgt een zodanige structuur dat, zonder de totaliteit uit het oog te verliezen, enkelvoudige maatregelen en voorzieningen kunnen worden getroffen, zoals: kleine ruilverkavelingen, kavelruil, boerderijverplaatsing, kavelverbeteringswerken, waterbeheersingsplannen, verbetering van plattelandswegen, landschappelijke en recreatieve voorzieningen en toepassing van de Relatienota. Vooruitlopend op de totstandkoming van het kaderplan en naar verwachting passend in dit plan, worden thans in het Zuidelijk Westerkwartier een tweetal kleine ruilverkavelingen, Westerhorn en Lutjegast-Doezum, voorbereid.

8. Beschrijving van de effecten van integrale landinrichting

In het kader van het bestuurlijk overleg hebben verschillende provinciale besturen opgemerkt, dat de relatie tussen de evaluatie van landinrichtingsprojecten en milieu-effectrapportage onduidelijk is. Ingeval landinrichtingsprojecten m.e.r.-plichtig zijn, willen de provinciale besturen dubbele procedures vermijden. Het Interprovinciaal overleg en enkele provinciale besturen achten het van groot belang regionaal-economische criteria, alsmede niet in geld te waarden baten, bij de evaluatie van landinrichtingsprojecten te betrekken. De provincie Utrecht vraagt welke instantie de evaluatie zal uitvoeren, terwijl de provincie Zuid-Holland voorstelt de evaluatie op te laten stellen door een onafhankelijk orgaan dat niet voor de planvorming verantwoordelijk is.

De regering stelt vast, dat ingevolge de Landinrichtingswet voor elke herinrichting of ruilverkaveling een beschrijving moet worden gemaakt van de te verwachten gevolgen van de te treffen 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. De evaluatie van landinrichtingsprojecten vindt plaats op basis van het rapport «Methode voor de evaluatie van landinrichtingsplannen» (HELP-rapport). In 1983 heeft de minister van Landbouw en Visserij de nota «De HELP-methode voor de evaluatie van landinrichtingsprojecten -Beschrijving en Verantwoording» welke het uitgangspunt vormt, waarop de evaluatie van landinrichting wordt ontwikkeld en uitgevoerd, aan de voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden. In deze nota zijn het oorspronkelijke HELP-rapport en het advies van de CCC omtrent de invoering van de evaluatie van landinrichtingsprojecten, dat modificaties en aanvullingen op het oorspronkelijke HELP-rapport bevat, geïntegreerd. De evaluatie is een onderdeel van het landinrichtingsprogramma of, ingeval van vereenvoudigde voorbereiding, van het landinrichtingsplan, en volgt derhalve de procedure daarvan. Het programma, respectievelijk het plan, wordt door de landinrichtingscommissie opgesteld. Met betrekking tot het betrekken van regionaal-economische criteria en niet in geld te waarden baten in de evaluatie kan het volgende worden opgemerkt. In het kader van de evaluatie van een project wordt, voor wat betreft de gevolgen van de te treffen maatregelen en voorzieningen op de economische toestand, het nationaal-economisch rendement voor de land- en tuinbouw bepaald door de effecten voor de land- en tuinbouw te vergelijken met de daarvoor relevante kosten. Daarnaast wordt ook inzicht verschaft in de bedrijfseconomische effecten. Voorts wordt voor zover mogelijk aangegeven wat uitvoering van een plan betekent voor de werkgelegenheid, de werk- en leefomstandigheden alsmede de openluchtrecreatie, de natuur en het landschap. De bepaling van nationaal-economische acceptabele effecten van de te treffen maatregelen en voorzieningen vormt mede een toetsingscriterium voor de voorgestelde plannen. Provinciale besturen kunnen bij het doen van voorstellen voor plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema regionaal-economische criteria betrekken, zoals bij voorbeeld regionale verschillen in werkgelegenheid, voor zover deze niet zijn meegenomen in de nationale overwegingen.

Met betrekking tot de relatie tussen HELP en milieueffect-rapportage (m.e.r.) wil de regering vooropstellen dat met HELP wordt bedoeld op een op landinrichtingsprojecten toegespitste evaluatiemethode, terwijl de m.e.r. een procedure is die ten behoeve van de besluitvorming over een bepaalde activiteit, regels geeft omtrent het beschrijven van de effecten

van die activiteit op het milieu. De hoofdbestanddelen van deze procedure zijn: het bekendmaken van het voornemen met betrekking tot het besluit over een activiteit, waarvoor een milieu-effectrapport (MER) moet worden opgesteld, het opstellen van specifieke richtlijnen inzake de gewenste inhoud van het MER en regelen omtrent inspraak, advisering en beoordeling van het MER. Het wetsontwerp geeft echter geen voorschriften of richtlijnen omtrent het gebruik van methodieken van effectbeschrijving, waarvan de HELP een voorbeeld is. In een algemene maatregel van bestuur inzake de werkingssfeer van m.e.r., als genoemd in de ontwerp-wet m.e.r., is een lijst met activiteiten en daarover te nemen besluiten, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, opgenomen. In deze a.m.v.b. is onder meer bepaald, dat het besluit tot vaststelling van het landinrichtingsprogramma, of, in geval van vereenvoudigde voorbereiding, het landinrichtingsplan m.e.r.-plichtig is in die gevallen dat:

- een aanmerkelijk deel van het landinrichtingsgebied deel uitmaakt van een grote landschapseenheid dan wel van één van de meest belangrijke weidevogelgebieden;
- een aanmerkelijk deel van een grote landschapseenheid dan wel van een van de meest belangrijke weidevogelgebieden is gelegen binnen het landinrichtingsgebied;
- binnen het landinrichtingsgebied een aanmerkelijke lengte van een van de meest waardevolle beekdalen dan wel beken voorkomt.

Onder grote landschapseenheden worden verstaan de als zodanig aangeduide gebieden op kaart 1 van het beleidsvoornemen van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. Onder de meest waardevolle beekdalen en beken worden verstaan de gebieden, zoals aangeduid op kaart 4 van voornoemd structuurschema. Onder de meest belangrijke weidevogelgebieden worden verstaan de gebieden die als zodanig in een kaartbijlage bij de algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Ingeval een bepaald landinrichtingsproject m.e.r.-plichtig zal zijn, zal de procedure van m.e.r. geïntegreerd dienen te worden in de procedure voor de voorbereiding van het landinrichtingsproject. In dit verband is van belang op te merken dat het landinrichtingsprogramma respectievelijk het landinrichtingsplan, waarvan de evaluatie deel uitmaakt, een procedure kent, waaraan de m.e.r.-procedure goed kan worden gekoppeld. Bij de inpassing van de m.e.r.-procedure in de procedure van landinrichting gaan de gedachten ernaar uit om in de gevallen dat het besluit tot vaststelling van het landinrichtingsprogramma dan wel -plan, m.e.r.-plichtig is, de opstelling van het voorontwerpprogramma, dan wel -plan, en de opstelling van het milieu-effectrapport synchroon te laten verlopen, zodat zij gelijktijdig in de inspraak kunnen worden gebracht en in de verdere procedure ook synchroon bijgesteld of aangevuld en beoordeeld kunnen worden. In geval een landinrichtingsproject m.e.r.-plichtig is, is de HELP-methode, zoals deze thans in ontwikkeling is, naar de mening van de regering de aangewezen methode voor de beschrijving van de effecten van de te treffen maatregelen en voorzieningen op het milieu. Immers, deze methode van effectbeschrijving is specifiek toegespitst op de beschrijving van effecten van maatregelen en voorzieningen van landinrichting op onder meer het milieu en wordt regelmatig naar opgedane ervaringen bijgesteld. De planologische kernbeslissing is in deze zin aangevuld.

9. Procedurele en bestuurlijke aspecten

9.1. Inleiding

Het Structuurschema Landinrichting maakt, zoals in het beleidsvoornemen is gesteld, onderdeel uit van facetplanning, ruimtelijke ordening, en van sectorplanning, landinrichting. Aangezien het structuurschema mede de toepassing van de Landinrichtingswet bevat, dient de conclusie uit hoofdstuk 1 van deze regeringsbeslissing te worden herhaald, dat landinrichting een multisectoraal karakter heeft omdat verschillende sectoren van het overheidsbeleid bij de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied zijn betrokken.

Voorts is van belang, dat de Tweede Kamer de ontwerp-Landinrichtingswet, met daarin artikel 6 dat het Structuurschema Landinrichting regelt, heeft aangenomen. Indien ook de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel aanneemt, krijgt het structuurschema een wettelijke basis. Daarmede komt dan vast te staan dat het Structuurschema Landinrichting voor een daarin vermelde tijd de hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid bevat en in het bijzonder inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van dat beleid. Voorts wordt het structuurschema daarmede een onderdeel van het regeringsbeleid zoals bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening¹. Het structuurschema doorloopt de procedure van de planologische kernbeslissing, zoals deze in de Nota Structuurschema's is weergegeven. In het kader van deze procedure is het beleidsvoornemen van de regering onderwerp van inspraak, bestuurlijk overleg en advisering geweest. Zoals in de procedure planologische kernbeslissing is voorzien heeft de regering voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsvoornemen advies ingewonnen van de Rijksplanologische Commissie. In verband met haar taak ten aanzien van het nationale landinrichtingsbeleid is de Centrale Cultuurtechnische Commissie, waarvoor ingevolge de Landinrichtingswet de Centrale Landinrichtingscommissie in de plaats treedt, voorafgaand aan het advies van de Rijksplanologische Commissie, geconsulteerd. Deze raadpleging heeft zodanig plaatsgevonden, dat de organisaties, vertegenwoordigd in deze commissie, hun mogelijkheden hebben behouden om vrij hun mening te geven over de inhoud van het beleidsvoornemen. Zoals in het beleidsvoornemen is voorzien, is een soortgelijke consultatie van de Centrale Cultuurtechnische Commissie voorafgegaan aan het advies van de Rijksplanologische Commissie over deze regeringsbeslissing. Tijdens de voorbereiding van de regeringsbeslissingen heeft afstemming plaatsgevonden met de regeringsbeslissingen voor de Structuurschema's Openluchtrecreatie en Natuur- en Landschapsbehoud. Deze heeft met name betrekking gehad op de essentiële beslissing dat in geval van landinrichting in grote landschapseenheden in de regel herinrichting de aangewezen vorm zal zijn, op de plaats van landschapsbouw in de structuurschema's, alsmede op het feit dat het recreatief medegebruik op zichzelf, als onderdeel van het openluchtrecreatiebeleid, geen zelfstandige aanleiding kan zijn om een gebied voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking te laten komen. Omtrent de procedurele en bestuurlijke aspecten zijn vragen gesteld tijdens het bestuurlijk overleg en door de RARO. In paragraaf 9.3, wordt op deze vragen ingegaan. Daarna zal in zijn algemeenheid de doorwerking van het structuurschema in de facetlijn en in het middellange termijnbeleid van landinrichting worden behandeld.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 14889, nr. 210.

9.2. Voortgangsanalyse

Door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is gewezen op de noodzaak van een goede controle op de uitvoering van het beleid. Een belangrijk middel ziet de raad in voortgangsanalyse, waarbij jaarlijks verslag wordt gedaan aan de Tweede Kamer van vorderingen of knelpunten. De raad wijst erop dat op die wijze ook goede vergelijking van de voortgang van het beleid van de drie groene structuurschema's mogelijk is, zodat een eventuele «scheefftrekking» van het beleid snel onderkend kan worden. De raad gaat ervan uit, dat de voortgangsanalyse van de groene structuurschema's in het kader van de voortgangsanalyse Nota Landelijke Gebieden kan plaatsvinden.

De regering erkent op zich het belang van een goede voortgangsanalyse, zoals gevraagd door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Met een dergelijke figuur wordt reeds enige ervaringen opgedaan bij de Nota Landelijke Gebieden. In het verlengde daarvan wordt ook gepoogd de voortgang van het structuurschemabeleid, en dan zoveel mogelijk in onderlinge samenhang, te bewaken. De eerste schreden op dat pad zijn gezet: in het Actieprogramma Planologische Kernbeslissingen (op 19 december 1983 aan de Tweede Kamer aangeboden) is medegedeeld dat een dergelijke voortgangsrapportage in ontwikkeling is. Deze opzet richt zich vooral op een aantal «strategische» punten voor ruimtelijke ordening. In het kader van de (jaarlijks te verschaffen) Memorie van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Landbouw en Visserij ziet de regering voorts mogelijkheden om in te gaan op de verwezenlijking van relevante onderdelen van het Structuurschema Landinrichting.

9.3. De relatie tussen Rijk en andere overheden

De provinciale besturen van Drenthe en Utrecht hebben vragen omtrent de instantie die uiteindelijk bepaalt waar en in welke vorm landinrichting plaatsvindt. De provincie Zuid-Holland meent dat de regering een mogelijkheid om in belangrijke mate decentralisatie van de landinrichting te laten plaatsvinden heeft gemist. Het provinciaal bestuur van Noord-Holland heeft vragen omtrent mogelijke fasering in het Voorbereidingsschema Landinrichting. Ook de RARO vraagt of niet verdere decentralisatie mogelijk is. De raad meent dat de positie van de gemeenten zwak blijkt. De Unie van waterschappen acht een goede afstemming tussen de besluitvorming in waterschaps- en in landinrichtingsverband wenselijk.

Nu de ontwerp-Landinrichtingswet in de Tweede Kamer is aangenomen, liggen, nadat de wet ook door de Eerste Kamer is aanvaard, de bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot landinrichting vast. De gedecentraliseerde opzet van deze wet neemt echter niet weg, dat ook het Rijk vanuit zijn verantwoordelijkheid taken en bevoegdheden toegemeten heeft gekregen. De rijksoverheid heeft immers een belangrijke verantwoordelijkheid met betrekking tot bij voorbeeld het landbouwstructuurbeleid, het natuurbehoud, de landschapszorg, de cultuurhistorie en de openluchtrecreatie. Ten aanzien van de totale omvang en de reden waarom landinrichtingsprojecten al dan niet op het Voorbereidingsschema Landinrichting worden geplaatst, kan een afweging op landelijk niveau niet worden gemist. De budgettaire betrokkenheid van de rijksoverheid maakt prioriteitsstelling op landelijk niveau eveneens noodzakelijk. Dit neemt niet weg dat in de wet aan de provinciale besturen belangrijke bevoegdheden zijn gegeven. Deze bevoegdheden zijn met name gebaseerd op de verantwoordelijkheden van het provinciaal bestuur voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. Bij provinciale staten berust het initiatief om landinrichting in voorbereiding te nemen. Zij hebben immers de uitsluitende bevoegdheid om voorstellen te doen om gebieden op het voorbereidingsschema te plaatsen. Over de vorm van landinrichting en over de wijze van voorbereiding moet overeenstemming bestaan tussen Rijk en provincies. In geval de voorbereiding via

een programma en een plan plaatsvindt, stellen provinciale staten het programma vast. Indien zij de bevoegdheid daartoe aan gedeputeerde staten hebben gedelegeerd, geschiedt dit door dit college. In geval de voorbereiding alleen op basis van een landinrichtingsplan geschiedt, stellen gedeputeerde staten dit plan vast. Voor zover zij een programma of een plan vaststellen dat niet met het landelijk beleid spoort, kan de Kroon dit besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen, onder regeling van de gevolgen. Voorts berust bij gedeputeerde staten de bevoegdheid om het begrenzingsplan vast te stellen en de eigendom en/of het beheer en onderhoud van de daarop vermelde voorzieningen toe te wijzen. De regering is op grond van het bovenstaande dan ook van mening dat de verdeling van de bevoegdheden in de wet tussen Rijk en provincie in overeenstemming is met de verantwoordelijkheden van deze overheden voor het landelijk gebied.

De regering is voorts van mening dat de verantwoordelijkheden van de gemeenten en waterschappen tot hun recht kunnen komen. Zowel het voorontwerp van het programma als het voorontwerp van het plan worden door de landinrichtingscommissie opgesteld na overleg met de gemeenten en de waterschappen. De gemeenten zullen daarbij van hun bestemmingsplan uitgaan en de waterschappen zullen hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de waterbeheersing tot hun recht kunnen laten komen.

Voorts dient de landinrichtingscommissie overeenstemming met de gemeenten en waterschappen te hebben indien het plan werken bevat op gronden, die in eigendom zijn bij deze openbare lichamen. Indien een gemeente of een waterschap bij zal dragen in de kosten, kan overeenstemming met de landinrichtingscommissie nodig zijn over de bijdrage en de wijze van betaling, alvorens de voorziening op het plan wordt opgenomen.

Overigens zij opgemerkt, dat de regering in het decentralisatieplan, hetwelk de minister van Binnenlandse Zaken op 13 september 1983¹ aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft toegezonden, heeft vermeld thans geen verdergaande decentralisatie op onder meer het beleidsterrein van landinrichting te overwegen. Zij heeft de intentie om de decentralisatiemogelijkheden op dat beleidsterrein, evenals op andere, te blijven volgen. Zoals in voornoemd plan vervolgens wordt vermeld heeft de regering besloten in een tijdsbestek van 5 à 7 jaar, in de tijd parallel lopend met een evaluatie van de werking van de Landinrichtingswet, te bezien in hoeverre een verdergaande taak- en bevoegdhedenwijziging in de richting van de provincies mogelijk is.

Het Openbaar Lichaam Rijnmond merkt op dat het Structuurschema Landinrichting voorbijgaat aan zijn streekplanbevoegdheid.

De Raad van het Openbaar Lichaam Rijnmond heeft ingevolge de Wet op het Openbaar Lichaam Rijnmond de bevoegdheid een streekplan voor dit gebied vast te stellen. Een door de raad vastgesteld streekplan behoeft de goedkeuring van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. De verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland met betrekking tot de toetsing van het landinrichtingsprogramma dan wel van het landinrichtingsplan aan een Streekplan Rijnmond is daardoor afstandelijker dan voor het overige deel van de provincie Zuid-Holland. Gezien de bevoegdheid van de Raad van Rijnmond ligt het alleszins in de rede dat de raad het ontwerp-landinrichtingsprogramma respectievelijk het ontwerp-Landinrichtingsplan, voor een herinrichting of een ruilverkaveling binnen zijn gebied toetst aan het door de raad vastgestelde streekplan, voordat het provinciaal bestuur van Zuid-Holland het programma dan wel plan vaststellen.

Het provinciaal bestuur van Limburg meent dat het limitatieve karakter van kaart 9 te weinig ruimte laat om uitvoering te geven aan het in streekplannen opgenomen ruimtelijk beleid.

¹ Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16492, nrs. 7-8.

De gebieden op de beleidskaart van het structuurschema omvatten ca. 700 000 ha. Daarmede is aan de provinciale besturen voldoende ruimte gelaten, om in hun uitsluitende bevoegdheid tot het doen van voorstellen voor het voorbereidingsschema, keuzen te maken. Bij de herziening van het structuurschema, eventueel vijf jaar na de behandeling van de regeringsbeslissing in de Tweede Kamer, zal ook de beleidskaart kunnen worden aangepast. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om voorstellen te doen buiten de beleidskaart tot een marge van gemiddeld 1000 ha per jaar voor projecten die aan de hoofdlijnen van beleid voldoen, alsmede tot een marge van gemiddeld 5000 ha per jaar voor projecten met een administratief karakter en een laag kostenniveau, welke niet aan de hoofdlijnen van beleid voldoen. Van de totale oppervlakte jaarlijks in uitvoering te nemen integrale landinrichtingsprojecten mag jaarlijks maximaal 15% bestaan uit gebieden die niet op de beleidskaart zijn vermeld. De regering meent dan ook met recht te kunnen concluderen, dat de provinciale besturen voldoende ruimte hebben om, voorzover landinrichting daarbij een rol speelt, hun beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening gestalte te geven.

9.4. Procedures

De hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid en in het bijzonder de ruimtelijke aspecten daarvan, hebben zoals weergegeven in het beleidsvoornemen en in deze regeringsbeslissing, betrekking op de periode tot 1995, met een doorkijk naar de tien volgende jaren. De Tweede Kamer kan zich thans over het structuurschema uitspreken. De uitkomst van het overleg tussen regering en Kamer leidt tot vaststelling van de planologische kernbeslissing, welke als deel e. van dit structuurschema zal worden gepubliceerd.

De planologische kernbeslissing is – behoudens eerdere herziening – geldig tot uiterlijk 5 jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het structuurschema. De regering zal voordien een uitspraak doen over een eventuele verlenging van de geldigheidsduur. Indien de Regering een nieuw beleidsvoornemen uitbrengt, is de hier gepresenteerde planologische kernbeslissing geldig tot het nieuwe beleidsvoornemen de procedure van vaststelling heeft doorlopen.

9.5. De betekenis van het structuurschema landinrichting voor het voorbereidingsschema en voor streekplannen en bestemmingsplannen

Het Structuurschema Landinrichting werkt door in de middellange termijnplanning van landinrichting, het Voorbereidingsschema Landinrichting, en heeft betekenis voor de afzonderlijke landinrichtingsprojecten. Het structuurschema werkt eveneens door in de ruimtelijke facetlijn, streekplannen en bestemmingsplannen. Het structuurschema heeft ook betekenis voor andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld voor de waterhuishouding in het beleidsvoornemen is beschreven.

De inspraak, het bestuurlijk overleg en de advisering hebben mede tot aanpassingen van het in het beleidsvoornemen weergegeven beleid, aanleiding gegeven. Voorzover dit voor de doorwerking van het beleid in verschillende richtingen van belang is, is de regeringsbeslissing maatgevend.

De doorwerking van het structuurschema in het voorbereidingsschema houdt met name in dat het structuurschema toetssteen is voor het op het voorbereidingsschema plaatsen van gebieden als herinrichting of ruilverkaveling. Op verschillende plaatsen in deze regeringsbeslissing wordt het beleid daaromtrent in het beleidsvoornemen verduidelijkt en op enkele punten aangepast. Dit geschiedt in zijn algemeenheid vooral in hoofdstuk 6 en specifiek in paragraaf 6.4. Hier mag omtrent de doorwerking van het structuurschema in het voorbereidingsschema worden volstaan met vooral naar dat hoofdstuk te verwijzen.

Voor de doorwerking van het Structuurschema Landinrichting in de facetlijn is met name het bestuurlijk overleg met andere overheden van grote betekenis geweest. Zoals uit paragraaf 9.3 blijkt, hebben daarbij de bevoegdheden van de rijks- en provinciale overheid en van gemeenten en waterschappen met betrekking tot landinrichting een belangrijke rol gespeeld. Deze krijgen een vaste vorm in de Landinrichtingswet. De bevoegdheden van de provinciale besturen en van het Openbaar Lichaam Rijnmond ten aanzien van het opstellen van streekplannen staat met betrekking tot de doorwerking in de ruimtelijke facetlijn centraal. De regering hecht aan de uitwerking van haar beleid in deze plannen grote waarde, omdat de Landinrichtingswet voorschrijft, dat voor afzonderlijke projecten het landinrichtingsprogramma respectievelijk het landinrichtingsplan, aan het provinciaal ruimtelijk beleid moet worden getoetst, alvorens ze worden vastgesteld. De regering hecht er eveneens veel waarde aan, dat het Structuurschema Landinrichting in bestemmingsplannen, via het provinciaal planologisch beleid doorwerking vindt. De voortgang van afzonderlijke projecten kan daardoor worden bevorderd. Indien dit immers heeft plaatsgevonden, kan het ertoe leiden dat het aantal conflicten tussen het landinrichtingsplan en het bestemmingsplan tot een minimum worden beperkt en dat de betrokken besturen de vereiste vergunningen verlenen. Ook het in de Landinrichtingswet voorgeschreven overleg tussen de landinrichtingscommissie en de betrokken gemeenten en waterschappen kan daaraan bijdragen.

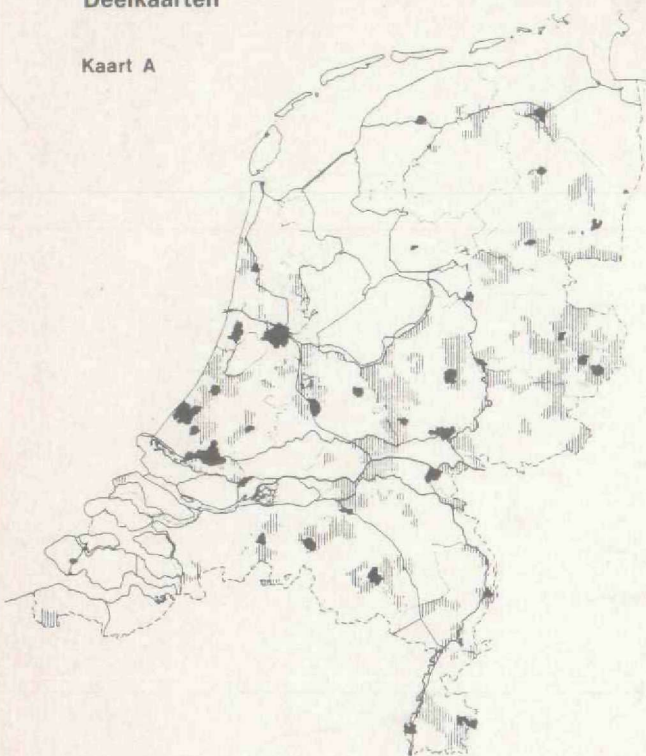
Bijlagen

- Deelkaarten, kaart A
 kaart B
 kaart C
- Actualisering van kaart 9 van het beleidsvoornemen
- Beleidskaart

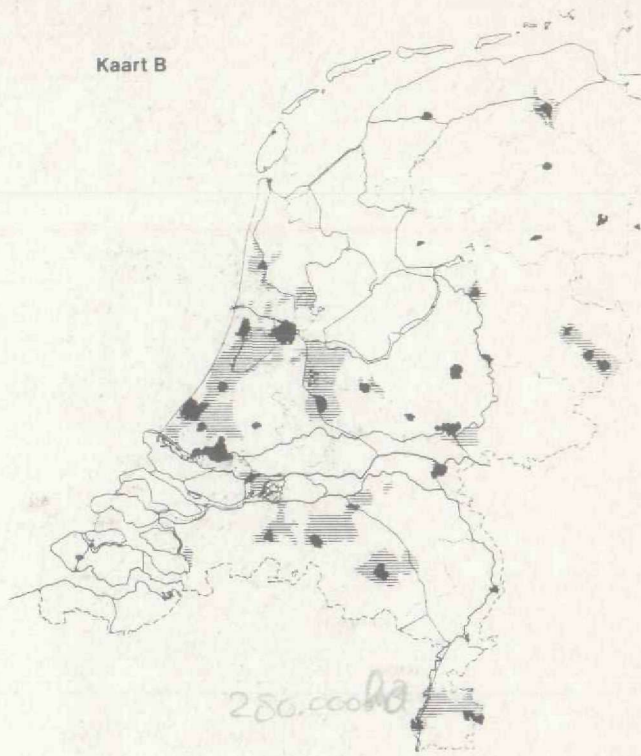
STRUCTUURSCHEMA LANDINRICHTING
REGERINGSBESLISSING

Deelkaarten

Kaart A



Kaart B



Kaart C



**Gebieden die in aanmerking komen voor
herinrichting of ruilverkaveling**



PRIORITEIT VANUIT DE LAND- EN TUINBOUW



PRIORITEIT DOOR LIGGING IN GEBIEDEN BINNEN DE STEDELIJKE
INVLOEDSSFEER (ZOALS DEZE IS AANGEGEVEN OP DE STRUCTUURSCHEMETS
VAN DE LANDELIJKE GEBIEDEN 1983)



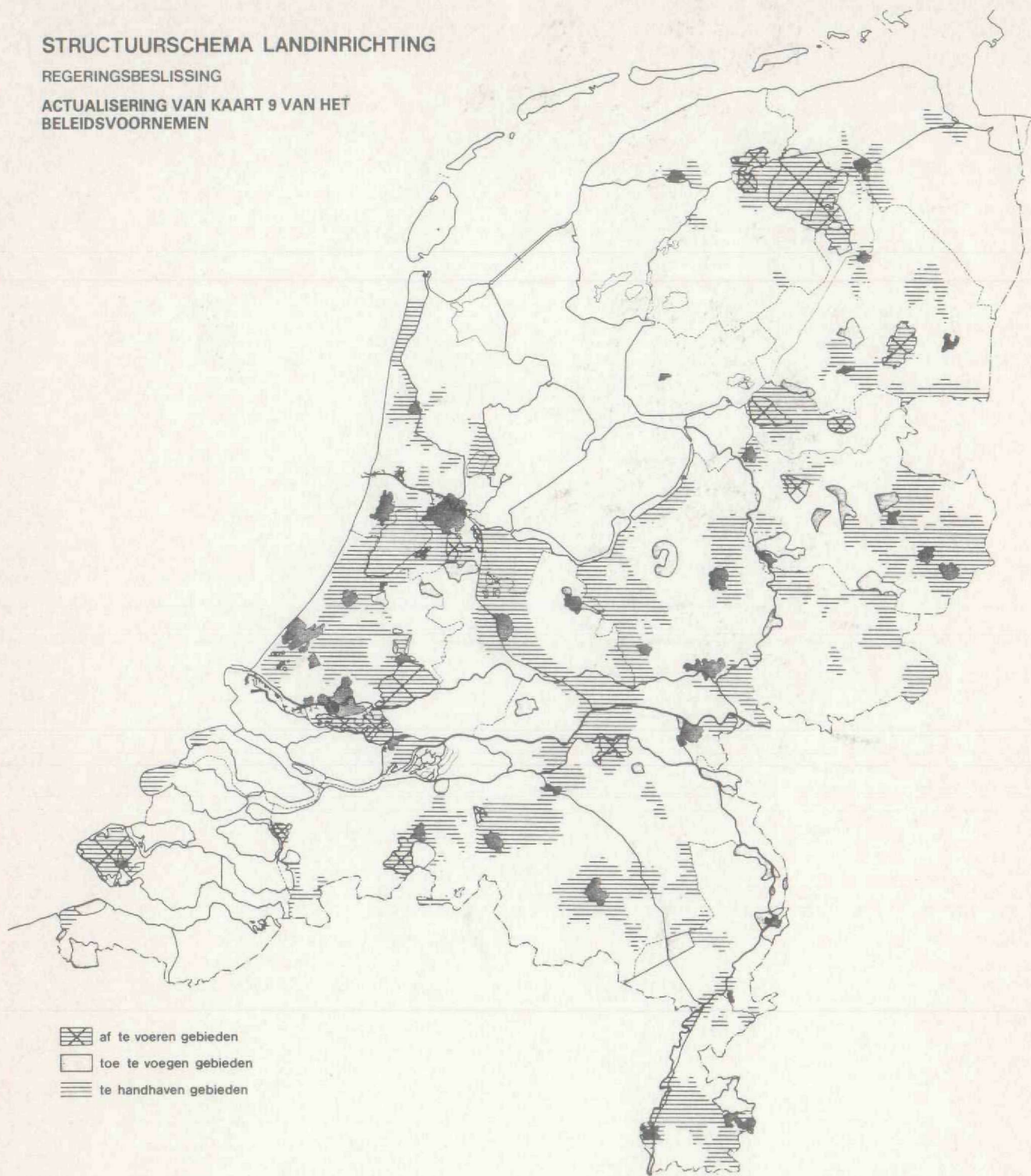
PRIORITEIT IN VERBAND MET EEN DISHARMONIE TUSSEN DE KWALITEIT VAN
HET LANDSCHAP EN DE FUNCTIES DIE HET GEBIED VERVULT OF MOET VERVULLEN

Landinrichtingsdienst,
Utrecht, 1 juli 1984

STRUCTUURSCHEMA LANDINRICHTING

REGERINGSBESLISSING

ACTUALISERING VAN KAART 9 VAN HET
BELEIDSVOORNEMEN



-  af te voeren gebieden
-  toe te voegen gebieden
-  te handhaven gebieden

0 10 20 30 40 km

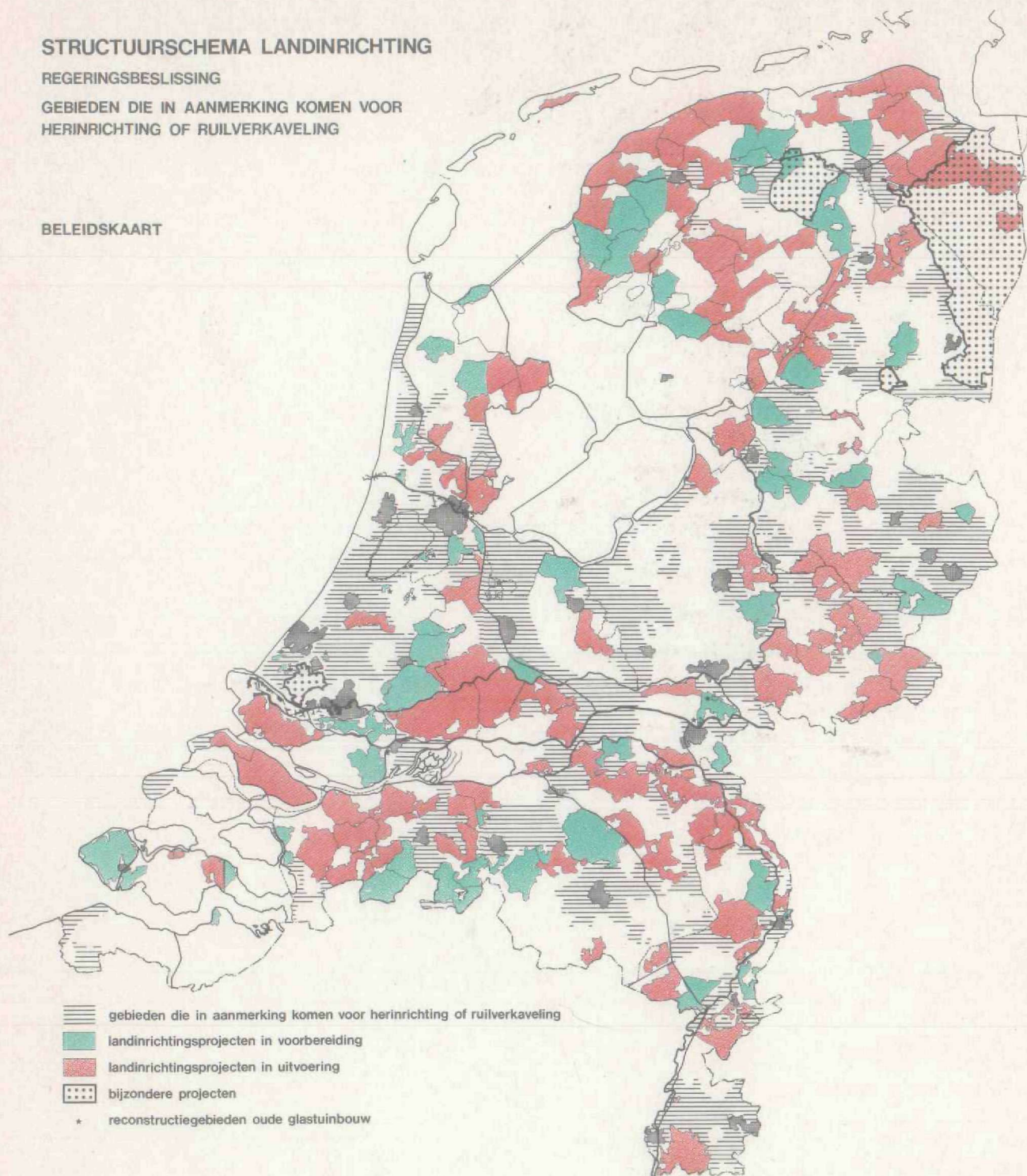
Landinrichtingsdienst.
Utrecht, 1 juli 1984

STRUCTUURSCHEMA LANDINRICHTING

REGERINGSBESLISSING

GEBIEDEN DIE IN AANMERKING KOMEN VOOR
HERINRICHTING OF RUILVERKAVELING

BELEIDSKAART



Landinrichtingsdienst,
Utrecht, 1 juli 1984

