

NN31545.1604

ITA 1604

Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding  
Wageningen

mei 1985

28, 5/2

**METHODISCHE AFSTEMMING PLANNINGSPROCESSSEN LANDELIJK GEBIED (METAPLAN)**

Onderzoeksvragen en onderzoeksprogramma

Projectgroep Metaplan

Auteur : E.G.M. Dessing

Nota's van het Instituut zijn in principe interne communicatiemiddelen, dus geen officiële publicaties.  
Hun inhoud varieert sterk en kan zowel betrekking hebben op een eenvoudige weergave van cijferreeksen, als een concluderende discussie van onderzoeksresultaten. In de meeste gevallen zullen de conclusies echter van voorlopige aard zijn omdat het onderzoek nog niet is afgesloten.  
Bepaalde nota's komen niet voor verspreiding buiten het Instituut in aanmerking.



22 SEP. 1987

JSN 263607 \*

## Inhoudsopgave

### 1. INLEIDING

### 2. INHOUD PLANNEN

- 2.1. Begripsomschrijvingen
- 2.2. Voorlopige onderzoeksvragen
- 2.3. Inhoud van het streekplan en ander provinciaal beleid
  - 2.3.1. Resultaten verkenningsfase
  - 2.3.2. Relevantie van vraag 1 voor het streekplan en ander provinciaal beleid
  - 2.3.3. Werkwijze
- 2.4. Inhoud van het bestemmingsplan buitengebied
  - 2.4.1. Resultaten verkenningsfase
  - 2.4.2. Relevantie van vraag 1 voor het bestemmingsplan en werkwijze
- 2.5. Voor afstemming relevante onderdelen van het landinrichtingsplan en het plan van toedeling
  - 2.5.1. Resultaten verkenningsfase
  - 2.5.2. Relevantie van vraag 2
  - 2.5.3. Werkwijze

### 3. METHODIEK PLANONTWIKKELING

- 3.1. Begripsomschrijvingen
- 3.2. Voorlopige onderzoeksvragen
- 3.3. Methodiek planontwikkeling streekplan
  - 3.3.1. Resultaten verkenningsfase
  - 3.3.2. Relevantie van de vragen 3 en 4 voor het streekplan
  - 3.3.3. Werkwijze
- 3.4. Methodiek planontwikkeling bestemmingsplan buitengebied
  - 3.4.1. Resultaten verkenningsfase
  - 3.4.2. Relevantie van de vragen 3 en 4 voor het bestemmingsplan en werkwijze
- 3.5. Methodiek planontwikkeling landinrichtingsplan
  - 3.5.1. Resultaten verkenningsfase
  - 3.5.2. Relevantie van vraag 5 voor het landinrichtingsplan
  - 3.5.3. Werkwijze
- 3.6. Methodiek planontwikkeling plan van toedeling
  - 3.6.1. Resultaten verkenningsfase
  - 3.6.2. Relevantie van vraag 5 voor het plan van toedeling en werkwijze

### 4. ORGANISATIE

- 4.1. Begripsomschrijvingen
- 4.2. Voorlopige onderzoeksvragen
- 4.3. Organisatie van het streekplan
  - 4.3.1. Resultaten verkenningsfase
  - 4.3.2. Relevantie van vraag 6 voor het streekplan
  - 4.3.3. Werkwijze
- 4.4. Organisatie van het bestemmingsplan buitengebied
  - 4.4.1. Resultaten verkenningsfase
  - 4.4.2. Relevantie van vraag 6 voor het bestemmingsplan en werkwijze

- 4.5. Organisatie van de voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsplan (inclusief de voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling)
- 4.5.1. Resultaten verkenningsfase
- 4.5.2. Relevantie van vraag 7
- 4.5.3. Werkwijze

## 5. FASERING PLANNINGSPROCESSEN

- 5.1. Begripsomschrijvingen
- 5.2. Voorlopige onderzoeksvraag
- 5.3. Fasering van het streekplanproces
  - 5.3.1. Resultaten verkenningsfase
  - 5.3.2. Relevantie van vraag 8 voor het streekplanproces
  - 5.3.3. Werkwijze
- 5.4. Fasering van het bestemmingsplanproces
  - 5.4.1. Resultaten verkenningsfase
  - 5.4.2. Relevantie van vraag 8 voor het bestemmingsplanproces en werkwijze
- 5.5. Fasering van het proces van voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsplan (inclusief de voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling)
  - 5.5.1. Resultaten verkenningsfase
  - 5.5.2. Relevantie van vraag 8 voor het landinrichtingsproces
  - 5.5.3. Werkwijze

## 6. AFSTEMMING

- 6.1. Begripsomschrijvingen
- 6.2. Voorlopige onderzoeksvragen
- 6.3. Afstemming ten aanzien van de voorbereiding van landinrichtingsplannen
  - 6.3.1. Resultaten verkenningsfase
  - 6.3.2. Relevantie van de vragen 9, 10 en 11 voor de afstemming ten aanzien van de voorbereiding van landinrichtingsplannen
  - 6.3.3. Werkwijze
- 6.4. Afstemming ten aanzien van de uitvoering van landinrichtingsplannen (inclusief de voorbereiding en de uitvoering van het plan van toedeling)
  - 6.4.1. Resultaten verkenningsfase
  - 6.4.2. Relevantie van de vragen 9, 10 en 11 voor de afstemming met betrekking tot de uitvoering van landinrichtingsplannen (inclusief de voorbereiding en de uitvoering van het plan van toedeling), en werkwijze

## 7. ONDERZOEKSPROGRAMMA

### Bijlage

#### 1. Samenstelling Projectgroep METAPLAN

## 1. INLEIDING

Dit rapport is de vierde afsluitende, rapportage van de verkenningsfase van het onderzoek METAPLAN, en wordt uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de projectgroep. METAPLAN is een samenwerkingsproject van Rijksplanologische Dienst, Landinrichtingsdienst en Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding. De samenstelling van de projectgroep is weergegeven in bijlage 1.

Het onderzoek METAPLAN heeft tot doel aan te geven hoe diverse planningsprocessen in het landelijk gebied (met name de voorbereiding en uitvoering van streekplan, bestemmingsplan buitengebied en landinrichtingsplan) moeten worden afgestemd om een evenwichtige inbreng en afweging van verschillende belangen mogelijk te maken. Onder afstemming wordt derhalve verstaan een doelmatige verdeling van de functies en werkzaamheden over de betrokken planningsprocessen, nodig voor een evenwichtige inbreng en afweging van de verschillende belangen. De voorafgaande rapportages zijn:

- Procedurele aspecten van streekplannen, bestemmingsplannen buitengebied en ruilverkavelingsprojecten (VROOYINK, 1984),
- Conclusies uit vraagsesprekken met planologen en landinrichters (DESSING & MICHELS, 1985),
- Conclusies projectanalyses met betrekking tot ruimtelijke ordening en landinrichting (DESSING & ROETERT STEENBRUGGEN, 1985).

Aan beide laatste nota's zal worden gerefereerd met "conclusies vraagsesprekken" en "conclusies projectanalyses".

De voorlopige onderzoeksvragen, zoals geformuleerd in "conclusies vraagsesprekken" worden behandeld in de hoofdstukken 2 t/m 6, waarbij de volgende onderdelen aan de orde komen.

- Begripsomschrijving (conform "conclusies vraagsesprekken").
- Voorlopige onderzoeksvragen.
- Resultaten verkenningsfase; hierin worden de belangrijkste conclusies uit de vraagsesprekken en de conclusies uit de projectanalyses samengevat. Eerst wordt een overzicht gegeven van de verzamelde informatie. De informatie wordt weer gegeven volgens de logica van het onderzoekstechnisch model (zie "conclusies vraagsesprekken"), dat daartoe aan het begin kort zal worden samengevat. Daarna worden (niet altijd) aandachtspunten behandeld, met welke bij de beantwoording van de onderzoeksvragen rekening moet worden gehouden. De tabellen en figuren waarnaar wordt verwezen zijn overwegend afkomstig uit "conclusies projectanalyses"; dit zal niet steeds worden vermeld; als wordt verwezen naar informatie uit "conclusies vraagsesprekken", zal dit wel expliciet worden aangegeven.
- Relevantie van de onderzoeksvragen; hierin zal worden aangegeven hoe belangrijk de vragen zijn voor de centrale doelstelling van het METAPLAN (het doen van voorstellen gericht op een goede afstemming), hoe sterk de vragen ook in de praktijk als probleem worden gezien, en hoe de vragen met elkaar samenhangen.
- Werkwijze; hierin zal worden aangegeven volgens welke werkwijze wordt voorzien voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Voorzover deze werkwijze nog weinig is uitgewerkt, zijn de paragrafen relevantie en werkwijze samen genomen.

Na de behandeling van de onderzoeksvragen wordt een onderzoeksprogramma geformuleerd, waarvan een gefaseerde uitvoering mogelijk is (hoofdstuk 7).

## 2. INHOUD PLANNEN

### 2.1. Besripsomschrijvins

Onder 'inhoud' worden verstaan : onderwerpen van beleidsuitspraken en de manier waarop relevante beleidskeuzes zijn weersgegeven in de vorm van tekst, tabellen en kaarten (de aard van beleidsuitspraken), alsmede het abstractieniveau en de hardheid van de beleidsuitspraken.

In het streekplan wordt de gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen aangegeven.

Het bestemmingsplan omvat bestemmingen, dat wil zeggen doeleinden waarvoor de gronden mogen worden gebruikt, alsmede gebruiksvoorschriften (stelsel van bouw- en aanlegvoorschriften).

Integrale landinrichtingsprojecten zijn erop gericht om, door een complex van eenmalige maatregelen, de omstandigheden in een gebied aanmerkelijk te verbeteren. De maatregelen worden in twee opeenvolgende plannen uitgewerkt : het ruilverkavelingsplan en het plan van toedeling; daarna vinden nog verbeteringen plaats op individuele basis.

Het ruilverkavelingsplan bestaat uit een combinatie van :  
- maatregelen waarvan de lokatie exact is aangegeven (kadermaatregelen), en  
- maatregelen waarvan de lokatie in het plan van toedeling wordt vastgesteld (toedelingsmaatregelen).  
Kadermaatregelen betreffen onder andere wegen, waterlopen, structuurbepalende landschapselementen en relatienotatiegebieden;  
toedelingsmaatregelen betreffen boerderijverplaatsing, verdichtingswegen, verdichtingswaterlopen, kavelsrensbeplantingen, kavelinrichtingsmaatregelen, en dergelijke.

### 2.2. Voorlopige onderzoeksvragen

Vraag 1 : Welke aard beleidsuitspraken, abstractieniveau en hardheid over voor landinrichtingsprojecten relevante onderwerpen (eventueel verschillende afstemmingsmanieren) zijn in streekplan, respectievelijk bestemmingsplan gewenst met het oog op een doeltreffende doorwerking hiervan bij de voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsplan ?

Vraag 2 : Welke onderdelen van het landinrichtingsplan en van het plan van toedeling zijn relevant voor het streekplan en het bestemmingsplan buitengebied ?

### 2.3. Inhoud van het streekplan en ander provinciaal ruimtelijk beleid

#### 2.3.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de inhoud van het streekplan met name bepaald door :

- de specifieke problematiek van het plangebied,
- de aard van het streekplan, en
- de functies van het streekplan.

De problematiek van de streekplangebieden als geheel is niet onderzocht; wel onderzocht is de problematiek van 18 in de streekplangebieden gelegen landinrichtingsprojecten. Dit is gebeurd in de vorm van een beschrijving op grond van rapporten uit diverse stadia van de procedure (tabel B30) en door een typering van de knelpunten tussen landbouw, en natuur en landschap, waardoor onderlinse vergelijkings mogelijk is. De onderzochte landinrichtingsprojecten blijken sterk verschillend te zijn naar de aard en de ernst van de voorkomende knelpunten.

De aard van het streekplan ten aanzien van voor landinrichtingsprojecten relevante onderwerpen is verduidelijkt door een overzicht samen te stellen van streekplanuitspraken in de onderzochte streekplannen (tabel B2). In de streekplannen blijken in het algemeen, naast uitspraken over bestemmingen, tevens uitspraken over inrichting en beheer voor te komen.

Voor de functies van het streekplan is een, in hoofdzaak landelijk uniforme, lijst opgesteld, aangevuld met enkele slechts door bepaalde provincies expliciet genoemde functies (tabel 3 van "conclusies projectanalyses").

In de verkenningsfase is voorts informatie verzameld over de inhoud (aard beleidsuitspraken, abstractieniveau en hardheid) van streekplannen ten aanzien van voor landinrichtingsprojecten relevante onderwerpen. Er blijken in dit opzicht enorm grote verschillen te bestaan tussen de onderzochte streekplannen.

In bijlage 3.1.3. van "conclusies vraasgesprekken" zijn voorbeelden en ideeën gegeven van streekplanuitspraken in verschillende provincies, en worden tevens overwegingen gegeven die voor of tegen een bepaalde keuze pleiten. In bijlage 3.1.4. van "conclusies vraasgesprekken" worden hieromtrent enkele problemen genoemd.

Uit het al genoemde overzicht van streekplanuitspraken (tabel B2) blijkt onder meer dat de verschillende hoofdgroepen van zoneringscategorien (agrarisch gebied, agrarisch gebied met landschappelijke, natuurwetenschappelijke en of recreatieve waarden, agrarisch gebied met grote landschappelijke, natuurwetenschappelijke en of recreatieve waarden, en natuurgebied), in de verschillende streekplannen een meer of minder verstrekkend beleid vertegenwoordigen.

Uit een overzicht van beleidsuitspraken over landinrichting, is een vergelijkend overzicht opgesteld voor de onderzochte streekplannen: omvang en abstractieniveau van streekplanuitspraken met betrekking tot landinrichtingsprojecten en relatienotatoepassing (tabel B5); hierbij blijkt onder meer dat boerderijbouw, waterbeheersing en tuinbouw uitgebreider en concreter worden behandeld dan ontsluiting, kavelinrichting en verkaveling.

Voorts is een vergelijkend overzicht opgesteld van abstractieniveau en hardheid van het beleid in de zoneringscategorien en van de presentatie op kaart (tabel B8 en B9).

Met bovenvermelde informatie zijn enkele eenvoudige relaties onderzocht volgens het onderzoekstechnisch model.

Ten eerste is nagesaan of er enig verband is tussen de functies die aan het streekplan worden toegerekend en de omvang en abstractieniveau van de inhoud van het streekplanbeleid. Omvang en abstractieniveau bleken enorm te verschillen, terwijl voor alle streekplannen min of meer expliciet als functie is aangegeven: grondslag voor de toetsing van bestemmingsplannen en kader voor uitvoeringsmaatregelen. Er kan derhalve geen verband worden getrokken tussen functies en omvang en abstractieniveau van het streekplanbeleid. Met name van de streekplannen met een beperkt en abstract beleid ten aanzien van landinrichtingsprojecten moet betwijfeld worden of genoemde functies inderdaad kunnen worden vervuld.

Nagegaan is voorts of er enig verband bestaat tussen de problematiek in de landinrichtingsprojecten en het streekplanbeleid. Twee relaties zijn onderzocht :

- Het verband tussen de landbouwkundige problematiek en het streekplanbeleid ten aanzien van de gewenste landbouwkundige verbeteringen (tabel B13); er blijkt enig verband te zijn, maar dat verband is niet sterk.
- Het verband tussen het voorkomen van zoneringscategorïen met verschillende maten van beperkingen voor de landbouw, en de knelpunten tussen landbouw enerzijds en natuur en landschap anderzijds (tabel B15); ook hier geldt dat er een zwak verband is te onderkennen.

Behalve het streekplan, kunnen ook andere provinciale nota's van belang zijn. In de verkenningsfase is voornamelijk alleen geïnventariseerd om welke nota's het gaat (tabellen B10 en B11). Daarnaast is voor de richtlijnennota's bestemmingsplannen buitengebied gevraagd hoe dwingend deze richtlijnen worden gevolgd (tabel B12). De richtlijnen blijken overwegend te worden aanbevolen; hetgeen inhoudt dat afwijkingen mogelijk zijn mits deze door de gemeenten goed worden gemotiveerd.

#### Aandachtspunten bij de vormgeving van de inhoud van het streekplan

Bij de vormgeving van de inhoud van het streekplan ten aanzien van landinrichting kan gebruik worden gemaakt van bovenstaande informatie, ten eerste doordat voorbeelden en ideeën zijn verkregen, en ten tweede doordat van de voor de provincies typerende streekplannen bekend is welke aard, abstractieniveau en hardheid van beleidsuitspraken wordt gehanteerd. Van op te stellen aanbevelingen zal worden aangesproken in hoeverre deze hiervan afwijken en welke motieven hierbij gelden.

Bij de vormgeving van het streekplan zijn voorts de volgende punten van belang.

In het streekplan kunnen aanwijzingen worden opgenomen voor de oplossing van knelpunten die zich voordoen bij de voorbereiding van landinrichtingsplannen; gebleken is dat het streekplan vrijwel steeds gebruikt wordt bij de oplossing van knelpunten in landinrichtingskader (tabel B42).

In het streekplan kunnen, afhankelijk van de landinrichtingsproblematiek, aanwijzingen worden opgenomen over onder meer relatietoepassingen, nieuwbouw boerderijen, waterbeheersingen, ontsluiting, bescherming van natuur- en landschapswaarden, landschappelijk te ontwikkelen zones, inrichtingsniveau en recreatieve inrichting. Al deze onderwerpen zijn meermalen genoemd, als in aanmerking komend voor afstemming, en of als feitelijk bij de afstemming betrokken (tabel B56 van "conclusies projectanalyses").

In het streekplan kan een op lange termijn gerichte visie ten aanzien van de ontwikkeling van het landelijk gebied worden verwoord. In de vragengesprekken is het soms aan een dergelijke visie in veel streekplannen als probleem genoemd.

Het streekplan dient bruikbaar te zijn voor :

- het toetsen van de deeladviezen;
- het relateren van knelpunten tussen de deeladviezen aan het streekplan;
- analyse ten behoeve van de planvorming, bijvoorbeeld ten aanzien van de flexibiliteit van de toepassingen van de Relatienota.

Gebleken is namelijk dat in de planvorming bij landinrichtingsprojecten, het streekplanbeleid op deze manieren wordt gebruikt (tabel B42).

Tenslotte zal bij het doen van voorstellen over de inhoud van het streekplan nadrukkelijk aandacht moeten worden gegeven aan de presentatie van het streekplan, in samenhang met het andere provinciale beleid. In alle provincies en in Rijnmond blijken namelijk, naast het streekplan nog vele andere nota's relevante informatie te bevatten.

Over de presentatie zijn in 'conclusies projectanalyses' al twee aanbevelingen geformuleerd.

1. Streven naar een duidelijker en toegankelijke presentatie van het provinciaal ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld door concreet beleid per deelgebied te formuleren, of bijvoorbeeld ook door in het streekplan een index op te nemen.
2. Het samenstellen van een planologische informatie-nota per landinrichtingsproject, waarin het viserend ruimtelijk beleid wordt weergegeven.

#### 2.3.2. Relevantie van vraag 1 voor het streekplan en ander provinciaal beleid

De inhoud van het streekplan ten aanzien van voor landinrichtingsprojecten relevante onderwerpen is een essentieel gegeven voor de afstemming. Hiermee is vastgelegd over welke onderwerpen het streekplan de mogelijkheid heeft voor afstemming. Vanuit de algemeen aanvaarde richtlijn (zie 6.3.1.) van de tweespansheid, waarbij het streekplan sturende uitspraken moet bevatten over landinrichting (mits het streekplan voorafstaat aan de planvorming in landinrichtingskader), is het noodzakelijk om na te gaan hoe de inhoud van het streekplan eruit moet zien. Hierbij dienen de richtlijnennota's bestemmingsplannen mede in beschouwing te worden genomen.

In het onderzoekstechnisch model speelt inhoud voorts een belangrijke rol doordat deze bepalend is voor methodiek van planontwikkeling, organisatie en fasering (onderzoeksvragen 3, 4, 6 en 8); met deze ingrediënten kan vervolgens aan de afstemming vorm worden gegeven (onderzoeksvraag 9). De beantwoording van genoemde onderzoeksvragen zal derhalve gebruik maken van de resultaten van onderzoeksvraag 1.

#### 2.3.3. Werkwijze

In de praktijk blijken streekplannen met een duidelijk verschillende inhoud voor te komen, terwijl er voorts onzekerheid is, dan wel verschil van opvatting over welke inhoud het meest wenselijk is. Gezocht wordt naar een evenwicht tussen enerzijds voldoende richting geven, en anderzijds voldoende speelruimte open laten voor nadere uitwerking in bestemmingsplannen en landinrichtingsprojecten. Vooral nog blijkt dit evenwicht in verschillende provincies verschillend uit te pakken; verschillende afstemmingsmanieren zijn onderkend.

De onderscheiden afstemmingsmanieren zijn:

1. Concreet voor landbouw en voor natuur en landschap.  
Zowel voor landbouw als natuur en landschap worden stringente richtlijnen gegeven, waarbinnen nog een beperkte speelruimte over is.  
Streekplannen Utrecht-Oost, Waterland (en streekplanuitwerking), Zuid-Holland-Oost (en streekplanuitwerkingen), Zuid-Holland-Zuid, Midden-Zeeland.
2. Concreet voor natuur en landschap.  
Voor landbouw worden hierbij geen, globale of vrij concrete beleidslijnen gegeven. In landinrichtingskader moet worden vastgelegd aan een zodanige inrichting, dat de stringente richtlijnen voor natuur en landschap worden gevolgd.  
Streekplan Groningen, Herziening Groningen, IJsselvallei, Noord-Kennemerland, Rijnmond, Noord- en Midden-Limburg.



3. Vrij concreet voor landbouw en voor natuur en landschap.

Hierbij worden aanwijzingen gegeven, welke enige richting geven, maar waarbij nog vrij veel flexibiliteit is ten aanzien van de uitwerking in inrichtingsmaatregelen.

Streekplannen Friesland, Zuid-West-Drenthe, Oost-Gelderland, Midden- en Oost-Brabant.

Deze afstemmingsmanieren mogen niet op voorhand worden afgevoerd of geaccepteerd, maar door onderzoek dient te worden nagegaan of en hoe hieraan zinvol inhoud kan worden gegeven. De onderzoeksvraag dient derhalve behandeld te worden voor verschillende afstemmingsmanieren. Hierbij is het gewenst voorbeeldprojecten te betrekken die de verschillende afstemmingsmanieren vertegenwoordigen; hierdoor worden de praktijkproblemen expliciet in het onderzoek betrokken. Voor de voorbeeldprojecten kan een optimale streekplaninhoud worden opgesteld. Onder inhoud wordt daarbij verstaan de aard van beleidsuitspraken, abstractieniveau en hardheid.

De inhoud dient te worden vormgegeven voor die onderdelen van het landinrichtingsplan die tevens tot de competentie van het streekplan gerekend kunnen worden (onderzoeksvraag 2).

Bij de vormgeving van de streekplanuitspraken kan gebruik worden gemaakt van in de verkenningsfase verzamelde informatie, onder andere het overzicht van streekplanuitspraken in de onderzochte streekplannen (zie 2.3.1.); daarnaast zullen de verschillende typen van streekplanuitspraken van belang zijn. Deze vormgeving kan ook worden aangeduid met de term planconstructie; planconstructie wordt dan omschreven als de vormgeving van planuitspraken, zodanig dat deze aangeven hoe het plan kan worden gebruikt in toekomstige besluitvormingssituaties, in dit geval aangaande de landinrichtingsplanvorming. Van belang hierbij zijn de verschillende, inhoudelijke soorten van streekplanuitspraken, zoals bijvoorbeeld het aanlessen van kwaliteitsnormen, het aangeven van een (on-)gewenste ontwikkeling en/of toe te passen instrumentarium. In toekomstige besluitvormingssituaties kan bijvoorbeeld een kwaliteitsnorm fungeren als toetsingscriterium. Onderdeel van de vormgeving zal ook zijn een duidelijke presentatie van het streekplanbeleid. Daarbij kan het beleid in diverse vormen worden gepresenteerd, bijvoorbeeld: beleid per deelgebied, beleid voor landinrichtingsprojecten, zoneringsbeleid.

Het is denkbaar om de vormgeving van de streekplanuitspraken voor de voorbeeldprojecten eerst eens onafhankelijk van elkaar te laten uitvoeren door onderzoekers vanuit de landinrichting (in casu LD, ICW) en vanuit de ruimtelijke ordening (in casu RPD, betrokken planologische diensten); daarna zou dan een eensluidende vormgeving kunnen worden samengesteld. Ook denkbaar is om de verschillende vormgevingen voor te leggen aan medewerkers van planologische diensten.

2.4. Inhoud van het bestemmingsplan buitengebied

2.4.1. Resultaten verkenningsfase

Verzamelde informatie

Het bestemmingsplan buitengebied is in de verkenningsfase niet uitgebreid behandeld. In de vraaggesprekken zijn twee verschillende benaderingen geconstateerd (vrij concreet en strak versus globaal en flexibel), en voorts blijken ook verder nog grote verschillen te bestaan tussen bestemmingsplannen.

Verschillen in en vragen over de inhoud van bestemmingsplannen betreffen ondermeer :

- de mate waarin het 'no pay no cure' principe wordt toegepast,
  - de mate waarin beperkingen aan de landbouw worden opgelegd. Hiermee houdt verband de kwestie wat via het bestemmingsplan en wat via de relatienotatoefassing kan worden gereseld ten aanzien van beperkingen aan de landbouw.
- Bijvoorbeeld bij het bestemmingsplan Leeuwarderadeel is deze kwestie, in relatie tot de landinrichting, uitvoerig aan de orde geweest. Het oorspronkelijke bestemmingsplan maakte de relatienotatoefassing overbodig, door alles met verbodsbepalingen te regelen. Er zijn nu gebieden met als bijzonderheid alleen de kruisheid van percelen, als relatienotatiegebied aangegeven.
- In de raadsbesprekken genoemde problemen over de inhoud van het bestemmingsplan zijn:
- de aanduiding van relatienotatoefassing,
  - de bescherming van hydrologische bufferzones,
  - de verwerking van (horizontale) ecologische relaties in bestemmingsplanaanduidingen,
  - de zonerings van het landelijk gebied,
  - de regeling van het kamperen bij de boer.

#### 2.4.2. Relevantie van raads 1 voor het bestemmingsplan en werkwijze

Voor de relevantie en werkwijze geldt in principe hetzelfde als bij paragrafen 2.3.3. en 2.3.3. voor het streekplan is aangegeven. Het gaat erom inhoud te geven aan de richtlijn van de tweestapigheid, waarbij het bestemmingsplan sturende uitspraken bevat over landinrichting (zie 6.3.1.)

#### 2.5. Voor afstemming relevante onderdelen van het landinrichtingsplan en het plan van toedeling

##### 2.5.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de inhoud van plannen bepaald door :

- de specifieke problematiek van het plangebied,
- de aard van het plan, en
- de functies van het plan.

De problematiek is onderzocht voor 18 landinrichtingsprojecten. Dit is gebeurd in de vorm van een beschrijving op basis van rapporten uit verschillende stadia van de procedure (tabel B30) en door een typering, waardoor onderlinge vergelijkings mogelijk is. Bij deze typering worden knelpunten tussen de landbouwkundig gewenste verbeteringsmaatregelen en waardebepalende kenmerken van natuur en landschap aangegeven. De aard en de ernst van de knelpunten blijken zeer verschillend te zijn; daarbij is gebleken dat in de verschillende typen gebieden ook bepaalde typen knelpunten voorkomen (zie 3.1.6. van "conclusies projectanalyses"). In de veen-/kleigebieden komen overwegend knelpunten voor tussen landbouw en landschapspatroon, landschappelijke openheid en weidevogels en ganzen. In de zandgebieden betreffen de knelpunten vooral landschapspatroon, landschapselementen en differentiatie milieutypen. De overgangsgebieden lijken het meest op de veen-/kleigebieden, behalve de daar voorkomende knelpunten, komen ook knelpunten tussen landbouw en landschapselementen voor. Met het type gebied valt derhalve tevens een bepaalde landin-

richtingsproblematiek samen.

Aard en functie van ruilverkavelings-/landinrichtingsplan en plan van toedeling zijn als volgt aan te duiden.

Het ruilverkavelingsplan, dat kader en toedelingmaatregelen omvat (zie 2.1.), kan sekenschets worden als een raamplan.

Het ruilverkavelingsplan functioneert als basis voor de uitvoering van zowel de kadermaatregelen als voor maatregelen in het kader van het plan van toedeling.

Het plan van toedeling wordt uitgewerkt na de uitvoering van het plan van wegen en waterlopen van het ruilverkavelingsplan; de toedelingmaatregelen worden dan exact gelokaliseerd.

Het plan van toedeling functioneert als basis voor de uitvoering van dat plan.

Pendanten van ruilverkavelingsplan en plan van toedeling in de Landinrichtingswet zijn landinrichtingsplan en plan van toedeling; deze plannen hebben een overeenkomstige betekenis.

Landelijk gezien geldt dat ruilverkavelingsplan en plan van toedeling op een uniforme manier worden beschreven; verschillen tussen plannen zijn terus te voeren op de verschillende problematieken; deze bepalen bijvoorbeeld het aantal meters aan te leggen weg.

Ten aanzien van de inhoud van het landinrichtingsplan is voorts nog alleen nagesaan hoeveel relatienotatiebied is, of naar verwachting zal worden opgenomen in het landinrichtingsplan (tabel B32).

Dit blijkt te variëren van 0,7 tot 35,2 % van de oppervlakte cultuursgrond. Voorts blijkt de inhoud al enigszins uit de aard en de ernst van de knelpunten tussen landbouw en natuur en landschap; hierin worden de verschillende typen inrichtingsmaatregelen aangeduid (herverkaveling, boerderijverplaatsing, kavelinrichtingsmaatregelen, verbetering waterbeheersing, aanleg, verharding en verbetering van wegen (tabel 17)).

In de verkenningsfase is nagesaan welke onderwerpen van afstemming volgens het inzicht van planologische diensten zijn aan te geven op grond van de problematiek van het landinrichtingsproject en de inhoud van het streekplan, en tevens over welke onderwerpen feitelijk afstemming heeft plaatsgevonden met streekplan en of bestemmingsplan (tabel 24 van 'conclusies Project analyses'). De onderwerpen van afstemming die vaak genoemd worden, mogen beschouwd worden als een hypothese voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2.

Andere hypothesen kunnen worden gezien in:

- onderwerpen waarover in landinrichtingsverband varianten of alternatieven zijn opgesteld; deze zijn wellicht ook voor het streekplan relevant,
- onderwerpen waarover bij streekplanherzieningen varianten of alternatieven zijn opgesteld.

Samenvattend gaat het met name om de volgende onderwerpen: herverkaveling, kavelinrichtingsmaatregelen, boerderijverplaatsing, verbetering waterbeheersing/reilverlating, aanleg wegen, verharding wegen, verbetering van verharde wegen, inrichtingsniveau, scheiding/verweving, bescherming natuur- en landschapswaarden, relatienotatieoplossing.

#### 2.5.2. Relevantie van onderzoeksvraag 2

De inhoud van streek- en bestemmingsplan dient te worden aangeduid voor die onderdelen van het landinrichtingsplan en het plan van toedeling welke tevens tot de competentie van streek- en bestemmingsplan worden gerekend.

Uitgaande van deze onderwerpen van afstemming kan de inhoud van streek- en bestemmingsplan worden vormgegeven (onderzoeksvraag 1).

### 2.5.3. Werkwijze

Onderwerpen van afstemming worden bepaald door na te gaan welke onderdelen van het landinrichtingsplan en van het plan van toedeling tevens tot de competentie van streekplan en bestemmingsplan kunnen worden gerekend. De in de verkenningsfase verkregen hypothese ten aanzien van de mogelijke onderwerpen voor afstemming zullen hierbij tenminste in beschouwing worden genomen. Over die competentie bestaan verschillende visies welke corresponderen met de afstemmingsmanieren naar inhoud. De onderwerpen van afstemming dienen derhalve bij verschillende afstemmingsmanieren te worden bepaald.

Hiertoe dienen ondermeer de taken (competentie) van streek- en bestemmingsplan te worden omschreven bij de verschillende afstemmingsmanieren.

Deze omschrijving kan voor het streekplan plaatsvinden in termen van de in de praktijk werkelijk gehanteerde functies van het streekplan en van de richtlijn dat het streekplan richtingsgevend moet zijn, indien het voorafstaat aan de landinrichting. Wellicht is ook het onderscheid bestemming, inrichting en beheer hierbij van belang.

Hierbij dient tevens een visie geformuleerd te worden die ten grondslag ligt aan de verschillende afstemmingsmanieren (bijvoorbeeld voor de betreffende afstemmingsmanier 3 (landbouw en natuur en landschap vrij concreet: het streekplan moet alleen bestemmen, en bij de landinrichting dient tenminste de differentiatie op regionale schaal te worden behouden).

Voor deze taak is vooral de inbreng vanuit de ruimtelijke ordening van belang.

Doordat de onderhavige problematiek mede bepalend is voor de inhoud van het landinrichtingsplan en het plan van toedeling, worden de onderwerpen van afstemming tevens bepaald door de aard van de problematiek. Het is daarom zinvol om in het onderzoek ook de verschillende problematieken te betrekken. Dit is eenvoudig mogelijk door verschillende typen gebieden in beschouwing te nemen. In tabel 1 zijn de onderzochte landinrichtingsprojecten en daarmee samenhangende streekplannen gerangschikt naar afstemmingsmanier en en type gebied. Tevens zijn de projecten gerangschikt naar afnemende ernst van de problematiek. Het blijkt dat er een verband is tussen de typen gebieden en de afstemmingsmanieren van de onderzochte streekplannen.

In de kleisgebieden komen alleen de afstemmingsmanieren 1 en 2 voor, waarbij afstemmingsmanier 1 het meest voorkomt.

In de zand- en oversandgebieden komen alleen afstemmingsmanieren 2 en 3 voor, waarbij afstemmingsmanier 3 het meest voorkomt.

Uit deze projecten kunnen ten behoeve van het onderzoek voorbeeldprojecten kunnen worden gekozen welke een bepaalde afstemmingsmanier en een bepaalde problematiek vertegenwoordigen. Voor de voorbeeld projecten zal dienen te worden nagesaan welke van deze onderwerpen aan de orde zijn.

Tabel 1. Landinrichtingsprojecten en bijbehorende streekplannen, per afstem-  
minssmanier en type gebied, gerangschikt naar afnemende ernst van de  
problematiek.

| Afstemmings-<br>manier                                         | Type gebied                   | Landinrichtingsproject en bijbehorend<br>streekplan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Concreet voor<br>landbouw en<br>natuur en<br>landschap      | Veen-/klei-<br>gebied         | Bodesraven-Noord, Zuid-Holland-Oost en de<br>bijbehorende streekplanuitwerking voor<br>het gebied Meije-Dude Rijn<br>Eemland, Utrecht-Oost<br>Waterland, Waterland (streekplan) en de<br>bijbehorende streekplanuitwerking<br>Waterland<br>Yerseke Moer, Midden-Zeeland<br>Hoeksche-Waard-Oost, Zuid-Holland-Zuid<br>Walcheren, Midden-Zeeland<br>IJsselmonde, Zuid-Holland-Zuid |
| 2. Concreet voor<br>natuur en<br>landschap                     | Veen-/klei-<br>gebied         | Limmen-Heiloo, Noord-Kennemerland<br>Sauwerd, Groningen en Herziening Groningen<br>IJsselmonde, Rijnmond                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                | Oversands- en<br>zandgebieden | Salland-West, IJsselvallei<br>Beesel-Swalmen, Noord- en Midden-Limburg                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 3. Vrij concreet<br>voor landbouw<br>en natuur en<br>landschap | Oversands- en<br>zandgebieden | Ruinen, Zuid-West-Drenthe<br>Winterwijk-West, Oost-Gelderland<br>Sint-Dedenrode, Midden- en Oost-Brabant<br>Midden-Orsterland, Friesland<br>Borculo, Oost-Gelderland<br>Alphen en Riel, Midden- en Oost-Brabant<br>Havelte, Zuid-West-Drenthe                                                                                                                                    |

### 3. METHODIEK VAN PLANONTWIKKELING

#### 3.1. Begripsomschrijvingen

Met 'methodiek' wordt bedoeld : alle bewerkingen van informatie over het plangebied teneinde te komen tot een plan met de gewenste inhoud. Daarbij zijn te onderscheiden :

- de werkwijze in hoofdlijnen : het eventueel maken van een plan in hoofdlijnen waarop bij latere uitwerkingen kan worden teruggekoppeld, het eventueel hanteren van alternatieven, de inbreng van verschillende deelbelangen en de wijze van integratie;
- de feitelijke methodiek van planontwikkeling : de concrete, stapsgewijze, werkwijze waarin gegevens en wensen worden verwerkt in een of meer planalternatieven. Daarbij spelen ook afwegingsprincipes een rol (bijvoorbeeld 'no pay no cure', en het alleen toestaan van aanlegversnningen als ze bijdragen aan het realiseren van de geseelde bestemming).

#### 3.2. Voorlopige onderzoeksvragen

- Vraag 3 : Met welke methodiek van planontwikkeling kan de gewenste inhoud streek- en bestemmingsplannen worden verkregen indien de ruimtelijke ordening voorloopt of of gelijkt loopt met de landinrichting ?
- Vraag 4 : Hoe kunnen bij de ontwikkeling van streek- en bestemmingsplan de inhoud en basisgegevens van landinrichtingsplan en plan van toedeling methodisch worden verwerkt indien de landinrichting voorloopt ?
- Vraag 5 : Hoe kunnen bij de planontwikkeling van landinrichtingsplan en plan van toedeling de inhoud en basisgegevens van streek- en bestemmingsplan methodisch worden verwerkt indien de ruimtelijke ordening voorloopt of of gelijkt loopt met de landinrichting ?

#### 3.3. Methodiek planontwikkeling streekplan

##### 3.3.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de methodiek van planontwikkeling bepaald door de inhoud van het streekplan; deze is behandeld bij 1.3.

Als referentiekader voor de te ontwikkelen methodiek geldt daarnaast de opzet van het streekplanproces, uitgedrukt in planstadia, functies daarvan en deelnemende en verantwoordelijke organen; de verschillende opzetten (al dan niet een programma en of een plan in hoofdlijnen) van het streekplanproces van typerende streekplannen, beschreven bij de fasering (zie hoofdstuk 4), kunnen worden opgevat als provinciale richtlijnen. Relevante informatie in dit verband is ook de deelname van ruilverkavelings-/landinrichtingsorganen aan het streekplanproces (tabel B46). De berekende proceduretijden van met name plan in hoofdlijnen en voorontwerp (gemiddeld meer dan 60 maanden, respectievelijk meer dan 52 maanden) geeft een indruk van de beschikbare tijd. Bij beoordeling van de hoge gemiddelde tijden dient in overzich te worden genomen, dat inmiddels meer ervaring is opgedaan met het maken van streekplannen en dat het streven er als een op is gericht om het hele streekplanproces binnen een statenperiode af te ronden.

Volgens het onderzoekstechnisch model volgt de fasering pas uit inhoud, methodiek en organisatie. Volgens deze lijn zal in de onderzoeksfase ook worden

sewerkt. Bij het doen van concrete aanbevelingen aangaande de methodiek in bepaalde provincies, zullen de provinciale opzetten mede als richtsnoer worden gehanteerd. De ontwikkeling van de zonering blijkt zich bij weinig streekplannen uit te strekken over meerdere planstadia (zie tabel B17).

Over de methodiek van planontwikkeling van het beleid voor landinrichtingsprojecten, relatienotatoerassing en beleid per deelgebied, is in de verkenningsfase weinig informatie verkregen; de indruk is dat bij de formulering van dit beleid in het algemeen weinig methodiek te pas komt. Gebleken is dat zeer vele beleidsuitspraken van het streekplan zodanig algemeen zijn dat een afweging tussen deelbelangen nauwelijks aan de orde is (zie tabel B3). Afweging blijkt concreet aan de orde te kunnen komen bij het beleid voor landinrichtingsprojecten, relatienotatoerassing, beleid in de zoneringscategorieën en beleid per deelgebied. In de verkenningsfase is wel veel informatie verzameld over de zoneringsmethodiek.

Voor de onderzochte streekplannen zijn de werkwijze in hoofdlijnen en de feitelijke methodiek van de zonering beschreven.

De werkwijze in hoofdlijnen is ten aanzien van de zonering beschreven in termen van:

- methodische aspecten met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak van de zonering landelijk gebied (tabel B17); meestal blijkt er een behoorlijk maatschappelijk draagvlak mogelijk te zijn.
- de in de zoneringsmethodiek betrokken deelbelangen (tabel B18),
- twee hoofdtypen: waardenbenadering (zonering op basis van aanwezige waarden van landbouw, natuur en landschap) en knelpuntenbenadering (zonering op basis van de afweging van de gevolgen van landbouwkundige of recreatieve ingrepen voor de waarden van natuur en landschap) (tabel B19). Knelpuntenbenadering blijkt wat meer voor te komen dan de waardenbenadering; de knelpuntenbenadering komt steeds meer in zwang.
- al dan niet doorgevoerde strikte scheiding van inrichting en beheer, te achterhalen uit de volgorde van beleidsformulering en toedeling zoneringscategorieën en het voorkomen van of de waardenbenadering of de knelpuntenbenadering (tabel B19). Een strikte scheiding komt vrijwel niet voor.
- het herhaald doorlopen van stappen (tabel B19),
- de aanwezigheid van een concretisering zonering en de aard daarvan (tabel B19),

Bij de beschrijving van de feitelijke zoneringsmethodiek zijn de volgende aspecten in beschouwing genomen:

- de inventarisaties van de verschillende deelbelangen (tabel B18). Voor natuur en landschap blijken vaker nieuwe gegevens te worden verzameld dan voor landbouw.
- de benadering van de afweging bij de toedeling van de zoneringscategorieën (methodisch-niet methodisch, en bij de afweging gehanteerde overwegingen of afwegingsprincipes (saldoreseling, no pay no cure, e.d., tabellen B21 en B22). De in verband met controleerbaarheid gewenste methodische aanpak van de zonering komt in beperkte mate voor. Interessante methodieken in dit opzicht zijn die van GR, FR, TW, OGL, UTO, ZHZ en NMLB (hoofdzonering), en IJV, TW, en NMLB (concretisering zonering). Uit de vraaggesprekken zijn als soorten afwegingsprincipes naar voren gekomen:
  - . overwegingen bij de afweging, bijvoorbeeld geen onevenredige schade voor de individuele burger, no pay no cure, saldoreseling;
  - . integrale doelstellingen, bijvoorbeeld streven naar optimale ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw, met behoud van de karakteristieken van het landelijk gebied;

- randvoorwaarden vanuit de onderscheiden deelbelangen, die voortkomen uit wettelijke bescherming, subsidieregels;
- Juridische randvoorwaarden, bijvoorbeeld de vereiste aanlegversunningen die- nen in overeenstemming te zijn met de gelesde bestemmingen.
- de aard van de voorkomende varianten en alternatieven,
- de methodische consistentie van de werkwijze,
- interessante methodische elementen.

#### Aandachtspunten bij de voorafseving van de methodiek

Bij de voorafseving van de (zonerings)methodiek is een goed besrip nodig van hoe concreet de problematiek dient te worden onderzocht voor een doeltreffende behandeling van knelpunten ten aanzien van inrichting en beheer. Doordat hoofd- stappen zijn onderscheiden in de zoneringsmethodiek en in de methodiek van planontwikkeling voor het landinrichtingsplan, is een vergelijkings mode- lijk van de abstractieniveaus van beiden methodieken. Afhankelijk van de se- wenste inhoud van het streekplan kan nu de (zonerings)methodiek worden voorafseeven. Concrete aanknopingspunten uit de landinrichtingsmethodiek betreffen :

- de onderwerpen waarover varianten en of alternatieven zijn opgesteld, en die blijkbaar veel vragen oproepen, onder andere relatienota-toepassingen (tabel B37),
- de gebruikte seveeven en toesepaste analyses (tabellen B38, B39 en B40).

Het onderscheiden van hoofdstappen in de zoneringsmethodiek maakt het voorts mogelijk om op eenvoudige wijze aan te geven waar de inhoud en basis- seveeven van landinrichtingsplan en plan van toedeling kunnen worden ingebracht indien de landinrichting vooroploopt (onderzoeksvraag 4).

Bij de voorafseving van de (zonerings)methodiek van het streekplan kan gebruik worden gemaakt van de ideeën en suggesties die uit bovengenoemde beschrijvingen naar voren zijn gekomen :

- verschillende mogelijke bijdragen van landinrichtingsorganen aan het streek- planproces (tabel B46);
- verfijning van de feitelijke methodiek van planontwikkeling door een bewust gefaseerde methodiek, waarin bepaalde stappen herhaald voorkomen; vooral in TW en de Zuid-Hollandse streekplanuitwerkingen;
- verfijning van de feitelijke methodiek van planontwikkeling door het toevoegen van een concretisering van de zonerings;
- eventueel te onderscheiden varianten en alternatieven;
- efficiënte aanpak TW ten aanzien van de onderbouwing : met behulp van globale onderbouwing worden moeilijke gebieden ge-signaleerd, welke vervolgens een con- cretere onderbouwing krijgen;
- interessante methodische elementen en afwegingsprincipes.

Uit de beschrijving van de zoneringsmethodieken en uit de vraaggesprekken zijn ook aan de methodiek te stellen randvoorwaarden naar voren gekomen.

De methodiek moet zodanig beschrijfelijk worden gepresenteerd dat bestuur- ders een zinvolle inbreng kunnen leveren als het op het maken van keuzes aan- komt; hierbij dient tevens in ogenschouw te worden genomen dat bij bestuurders veelal behalve inhoudelijke ook politiek-bestuurlijke motieven in het geding zijn. In de vraaggesprekken is in dit verband als probleem aangegeven dat een goed onderbouwd streekplan bestuurlijk wordt uitgekleeft.

Alle voor landinrichtingsprojecten relevante deelbelangen, voor zover relevant voor het provinciaal ruimtelijk beleid, dienen in de zonerings te



worden betrokken. In de zonering komt met name de recreatie niet altijd aan de orde, terwijl de recreatie toch vrijwel steeds van belang is, al is het maar in de vorm van recreatief medegebruik.

Voorzover een evenwichtige belangenafweging van alle relevant te achten deelbelangen gewenst wordt geacht, is een evenwichtige en voor de betreffende deelbelangen voldoende gedetailleerde gegevensverzameling gewenst; het gewenste detailleringniveau wordt bepaald aan de hand van het gewenste abstractieniveau van de onderbouwing. Hierbij kunnen zich, blijkens de vraagstukken problemen voordoen, als tekort aan middelen, tijdnoed, verschillende inventarisatie-eenheden bij inventarisatie (landschappelijke deelgebieden, gemeenten, dorps-behorens). In de onderzochte projecten blijkt lang niet altijd sprake te zijn van een evenwichtige gegevensverzameling.

In verband met de controleerbaarheid is een methodische aanpak van de afweging gewenst; deze is in de onderzochte streekplannen overwegend niet aanwezig.

In de methodiek dienen, in het geval van de waardenbenadering de aanwezige waarden zoveel mogelijk te worden geïnventariseerd; zo was bijvoorbeeld de inventarisatie van de landbouwkundige geschiktheid niet beperkt blijven tot alleen een inventarisatie van standaard-bedrijfseenheden (s.b.e.'s).

In de methodiek dienen, in het geval van de knelpuntenbenadering, naast de effecten van landbouwkundige indrepen op natuur en landschap, ook de effecten van aan de landbouw te stellen beperkingen te worden berekend, alsmede de realiteitswaarde van de landbouwkundige inrichtingswensen. Alleen dan is het mogelijk een doordachte en realistische zonering landelijk gebied tot stand te brengen.

Er dient een methodisch juiste relatie te zijn tussen het abstractieniveau van de onderbouwing en abstractieniveau en hardheid van toedeling en beleid zoneringsscategorieën. In de onderzochte werkwijzes komen (waarschijnlijk) methodische onjuistheden voor.

Een laatste aandachtspunt voor de (zonering)methodiek vloeit voort uit het streven naar consistentie tussen de verschillende vormen van beleid inzake het landelijk gebied in het streekplan. Een manier om dit te waarborgen is om bij de planvorming 1 methodiek te volgen voor het landelijk gebied, waaruit dan het beleid in zijn verschillende vormen (zonering, beleid per deelgebied, etcetera) wordt afgeleid. In bijvoorbeeld het streekplan Twente wordt deze eenheid bewerkstelligd door het gehele beleid voor het landelijk gebied op te hangen aan de zonering.

### 3.3.2. Relevantie van de vragen 3 en 4 voor het streekplan

Naast de inhoud is ook de methodiek een essentieel gegeven voor de afstemming, omdat deze mede de hardheid van het beleid bepaalt. Bij een beperkte onderbouwing zal het beleid in de praktijk soms minder hard kunnen worden toegepast, dan als sprake is van een gedegen onderbouwing (relatie tussen de onderzoeksvragen 3 en 5). Bij de zoneringmethodieken in de onderzochte streekplannen is gebleken dat deze voor meer dan de helft een methodische aanpak hebben voor de toedeling van de zoneringsscategorieën op kaart. Gesteld wordt dat dit wel een vereiste is voor een goed onderbouwde zonering landelijk gebied. De verschillen tussen de zoneringmethodieken en ook de nieuwe ontwikkelingen in met name Groningen en Gelderland wijzen erop dat ook vanuit de praktijk behoefte bestaat aan voorstellen aangaande zoneringmethodieken. (onderzoeksvraag 3).

Onderzoeksvraag 4 is bij de huidige stand van het streekplanwerk iets minder relevant omdat inmiddels vrijwel geheel Nederland met recente streek-

plannen is bedekt. Niettemin blijft interessant om na te gaan hoe inhoud en basisgegevens van landinrichtingsplan en plan van toedeling methodisch kunnen worden verwerkt bij streekplanherzieningen.

Voorts is de methodiek mede bepalend voor de vormgeving van organisatie en fasering van het streekplanproces (onderzoeksvragen 6 en 8). Met deze ingrediënten kan vervolgens vorm worden gegeven aan de afstemming (onderzoeksvraag 9).

De uitkomsten van de onderzoeksvragen 3 en 4 zijn derhalve van belang voor de beantwoording van genoemde onderzoeksvragen.

### 3.3.3. Werkwijze

Uitgaande van de inhoud van het streekplan bij de onderscheiden afstemmingsmanieren en landinrichtingsproblematieken, dient een methodiek te worden vormgegeven (onderzoeksvraag 3).

Uit de informatie over de werkwijze bij de landinrichtingsvoorbereiding (zie paragraaf 3.5.1.) wordt duidelijk welke basisgegevens beschikbaar kunnen zijn, terwijl de inhoud van landinrichtingsplannen kan worden afgeleid uit planstadiumrapporten. Deze informatie kan direct worden verwerkt in de bij onderzoeksvraag 3 aan te bevelen methodieken (onderzoeksvraag 4).

### 3.4. Methodiek planontwikkeling bestemmingsplan buitensebied

#### 3.4.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

De methodiek van planontwikkeling is, evenmin als de inhoud van het bestemmingsplan buitensebied, uitgebreid aan de orde geweest in de verkenningsfase. Enige indrukken uit de vragengesprekken zijn de volgende.

Bij het maken van een bestemmingsplan spelen vele afwegingsprincipes een rol. Enkele afwegingsprincipes zijn genoemd in bijlage 3.2.1. ("conclusies vragengesprekken").

Een probleem voor een evenwichtige inbreng en afweging van belangen is dat gemeenten vaak terughoudend zijn met het opleggen van beperkingen aan de landbouw uit vrees voor schadeclaims in gevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Twee ontwikkelingen zijn voor de onderbouwing van bestemmingsplannen buitensebied van belang:

- om de kosten laag te houden besteden particuliere bureaus steeds minder tijd aan de feitelijke planontwikkeling, zodat de kwaliteit van de onderbouwing achteruit gaat;
- door automatisering en het beschikbaar komen van door anderen verzamelde gegevens (bijvoorbeeld LEI-gegevens) zijn er volgens recente literatuur (o.a. WEELINK & COOLEN, 1983, en GOSELINK & VOGELIJ, 1984) mogelijkheden om met beperkte middelen toch tot een betere onderbouwing van bestemmingsplannen te komen.

In de verkenningsfase is voorts de volgende aanvullende informatie verzameld ten aanzien van de methodiek van planontwikkeling van het bestemmingsplan.

- De berekende proceduretijden voor de totstandkoming van bestemmingsplannen buitensebied (VROOYINK, 1984) geven een indruk van de voor de planontwikkeling beschikbare tijd. Tussen het initiatief tot voorbereiding van een bestemmingsplan en de ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan verlopen gemiddeld 4 jaar en 10 maanden.

- De richtlijnen van de Provincies voor de bestemmingsplannen buitensebied en de wijze waarop deze worden gehanteerd (vrijblijvend en dienstverlenend, aanbevolen en dringend aanbevolen) vormen een randvoorwaarde bij de vormgeving van de methodiek (zie tabel B12).
- De bijdrage van landinrichtingsorganen aan het proces van bestemmingsplanvoorbereiding en effectivering (tabel B47) seven suggesties voor de vormgeving van de werkwijze in hoofdlijnen.
- Inzicht in hoe concreet de problematiek dient te worden onderzocht voor een doeltreffende behandeling van knelpunten ten aanzien van inrichting en beheer, is essentieel bij de vormgeving van de methodiek voor de bestemmingsplanontwikkeling. De analyse van de methodiek van planontwikkeling van landinrichtingsprojecten geeft hierover informatie.

### 3.4.2. Relevantie van de vragen 3 en 4 voor het bestemmingsplan en werkwijze

De onderzoeksvragen 3 en 4 voor het bestemmingsplan buitensebied zijn in principe op dezelfde wijze van belang als beschreven bij paragraaf 3.3.2. voor het streekplan. Ook voor de werkwijze geldt in principe een zelfde verhaal.

Teneinde inzicht te verkrijgen in de onderbouwing van bestemmingsplanuitspraken over landinrichtingsprojecten, is het nodig om een beeld te verkrijgen van de wijze waarop de planvorming plaatsvindt. Hierbij is het van groot belang om meer inzicht te verkrijgen in de afwegingsprincipes die de marges van de planvorming bepalen.

## 3.5. Methodiek planontwikkeling landinrichtingsplan

### 3.5.1. Resultaten verkenningsfase

#### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de methodiek van planontwikkeling bepaald door de inhoud van het landinrichtingsplan; deze is kort aangeduid bij 1.5.

Als referentiekader voor de methodiek geldt de opzet van het landinrichtingsproces, uitgedrukt in voorkomende planstadia, functies daarvan, meewerkende en verantwoordelijke organen en beschikbare proceduretijden (zie hoofdstuk 4). In het onderzoek wordt namelijk aan op te stellen aanbevelingen als eis gesteld dat deze passen binnen de huidige richtlijnen, en de richtlijnen bij in werking treding van de Landinrichtingswet.

Bij de onderzochte landinrichtingsprojecten komen vrij veel projecten met een inmiddels verouderde opzet (zonder deeladviezen) voor; deze opzet geldt uiteraard niet als referentiekader.

De huidige werkwijze in hoofdlijnen voor het landinrichtingsplan is in heel Nederland ongeveer gelijk, en laat zich kort omschrijven als : evaluerend ontwerpen, veelal met alternatieven in het schetsontwerpstadium, waarbij de wensen voor de afzonderlijke deelbelangen worden vastgesteld door belangengroeperingen of door ambtelijke vertegenwoordigers.

De feitelijke methodiek van planontwikkeling verloopt meer gedifferentieerd per project, maar er zijn vele gemeenschappelijke kenmerken zoals : knelpuntensignalering, gebruiken van een standaardpakket van basisgegevens, standaardanalyses en een veelheid van afwegingsprincipes. Voor de onderzochte landinrichtingsprojecten is de werkwijze in hoofdlijnen en de feitelijke planvormingsmethodiek vastgelegd, alsmede de gebruikte gegevens en toegepaste analyses (tabel B35, B38, B39 en B40).

Voorts is nagesaan of en in welke planstadia streek- en bestemmingsplan worden gebruikt bij de oplossing van knelpunten in de landinrichtingsplanvorming (tabel B42).

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag, hoe inhoud en basissesevens van streek- en bestemmingsplannen in de landinrichtingsplanvorming worden ingebracht, zijn op grond van de verkenningsfase concrete stappen aan te geven.

In de werkwijze in hoofdlijnen (tabel B36) komen twee stappen voor waarin streek- en bestemmingsplannen kunnen worden gebruikt :

stap 6 : voorlichting en overleg over het schetsontwerp; hierin wordt het schetsontwerp onder meer getoetst op haalbaarheid en overeenstemming met de ruimtelijke ordening;

stap 12 : voorlichting, inspraak en overleg over het voorontwerp, waarin eveneens toetsing op haalbaarheid en overeenstemming met de ruimtelijke ordening.

Beide stappen blijken standaard voor te komen.

In de feitelijke methodiek van planontwikkeling in de onderzochte landinrichtingsprojecten worden streekplan en bestemmingsplan daadwerkelijk gebruikt voor de oplossing van knelpunten in de planstadia van schetsontwerp, voorontwerp en rapport ex artikel 34. Hierbij is het streekplan in bijna alle projecten van belang geweest, en het bestemmingsplan in de helft van de projecten en dan nog vooral in een laat stadium van de voorbereiding (vooral bij het rapport ex artikel 34). Een voorbeeld van het gebruik van het streekplan is de beoordeling van de haalbaarheid van de wensen ten aanzien van natuur- en landschapsbehoud die in het NWC-advies naar voren worden gebracht. Behalve bij de oplossing van knelpunten speelt het bestemmingsplan vaak ook een belangrijke rol bij de volgens de jurisprudentie vereiste planologische onderbouwing van de toepassing van artikel 13 voor de onttrekking van kavels aan de landbouw. Andere bij de planvorming spelende afwegingsprincipes zijn genoemd in bijlage 3.2.1. ("conclusies vraaggesprekken").

Wat betreft het gebruik van streek- en bestemmingsplan geldt meer algemeen dat drie vormen zijn aan te geven:

- informatieverschaffing over de inhoud van streek- en bestemmingsplan;
- toetsing van voorstellen en plannen vanuit de landinrichting aan het ruimtelijk beleid; en
- keuzes ten aanzien van knelpunten tussen de verschillende deelbelangen.

### 3.5.2. Relevantie van vraag 5 voor het landinrichtingsplan

Onderzoeksvraag 5 is voor de effectivering van het streekplanbeleid van groot belang; de aanbevelingen ten aanzien van het inhoud en methodiek van het streekplanbeleid (onderzoeksvragen 1 en 3) zullen pas tot een betere afstemming kunnen leiden bij een goede doorwerking ervan in landinrichtingskader.

De methodiek is voorts mede bepalend voor de organisatie en fasering van het voorbereidingsproces van het landinrichtingsplan (onderzoeksvragen 7 en 8).

### 3.5.3. Werkwijze

In verband met recent afgesloten onderzoek list het niet voor de hand om in het kader van METAPLAN opnieuw onderzoek te doen naar de meest gewenste methode van planontwikkeling (DESSING & VAN RHEENEN, 1982). Wel kunnen waarschijnlijk nog zinvolle aanvullingen op de methode worden gegeven, vooral in de vorm van analyses welke bij kunnen dragen aan een goede doorwerking van

de ruimtelijke ordening bij de landinrichtingsplanvorming.

Analyses in landinrichtingskader ten behoeve van het gebruik van het streekplan zijn bijvoorbeeld:

- analyse van de speelruimte bij relatietoepassingen (bij informatie ver-0 schaffing);
- opstellen van overzichten van verschillen tussen streekplanbeleid en landinrichtingsplan (bij toetsing).

Voorts dient duidelijk te worden aangegeven hoe de mate van onderbouwing van het beleid van streek- en bestemmingsplan van invloed is op de feitelijke inbreng vanuit de ruimtelijke ordening. Een goede onderbouwing van het beleid is een extra argument bij de effectuering van dit beleid.

Hierbij belangrijke informatie is de inhoud van streek- en bestemmingsplan (onderzoeksvraag 1) en de methodiek van planontwikkeling (onderzoeksvraag 3), in verband met de verschillende hardheid van het ruimtelijk ordeningsbeleid door een verschillende mate van onderbouwing. Ook de onderwerpen van afstemming (onderzoeksvraag 2) zijn uiteraard een belangrijk gegeven bij het voorstellen van aanvullingen op de methodiek van planontwikkeling.

### 3.6. Methodiek planontwikkeling plan van toedeling

#### 3.6.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

De methodiek van planontwikkeling van het plan van toedeling is in de verkenningsfase niet uitgebreid aan de orde gekomen.

De werkwijze in hoofdlijnen blijkt onder meer uit het bestaan van richtlijnen voor het plan van toedeling, met een bijbehorende randvoorwaardenkaart. Binnen dit kader en met de randvoorwaarden uit het ruilverkavelingsplan (rapport ex artikel 34) wordt het plan van toedeling opgesteld. De relatie met het bestemmingsplan wordt onder andere gevormd doordat voor het uitvoeren van werken veelal aanlegversunningen nodig zijn. In deze grote lijnen is de methodiek waarschijnlijk voor het hele land gelijk.

De feitelijke methodiek van planontwikkeling kent de volgende elementen: wenszittingen voor de boeren; inschetsen van het toedelingsplan; ontwerpen van kavelinrichtingswerken; de landmeetkundige van het Kadaster speelt in de planontwikkeling een grote rol. Niet duidelijk is of er veel verschillen zijn tussen de provincies.

#### 3.6.2. Relevantie van vraag 5 voor het plan van toedeling en werkwijze

Voor METAPLAN is de methodiek van het plan van toedeling een interessant onderwerp, aangezien in dit plan de concrete vormgeving van het gebied zijn beslag krijgt (na uitvoering van onder meer de wegen en de waterlopen volgens het ruilverkavelingsplan). Een belangrijke kwestie hierbij is hoe vanuit het bestemmingsplan een zinvolle bijdrage kan worden geleverd.

De methodiek wordt volgens het onderzoekstechnisch model aangegeven door uit te gaan van de inhoud van het plan van toedeling, vooral wat betreft de onderwerpen die van belang zijn voor de afstemming (onderzoeksvraag 2), en de inhoud en methodiek van met name het bestemmingsplan buitengebied (onderzoeksvragen 1 en 3); uit dit laatste blijkt namelijk de inhoud en de hardheid van het ruimtelijk beleid dat verwerkt moet worden in het plan van toedeling. De methodiek is voorts mede bepalend voor de vormgeving van de organisatie en de fasering van het proces van voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling (onderzoeksvragen 7 en 8).

## 4. ORGANISATIE

### 4.1. Besripsomschrijvins

Met de term organisatie wordt de bestuurlijke en organisatorische context aangeduid; hiermee wordt bedoeld :

- Welke taken en inbreng hebben de bestuurlijke en ambtelijke functionarissen en belanghebbenden bij het planningproces ?
- Hoe is de samenstelling en de werkwijze van de diverse organen waarin ze formeel zittins hebben ?

### 4.2. Voorlopige onderzoeksvragen

Vraas 6 : Welke organisatie van de planvormins en effectuerins van streek- en bestemmingsplannen inzake landinrichtingsonderwerpen is gewenst bij de gekozen inhoud en methodiek ?

Vraas 7 : Welke organisatie van de voorbereidins en uitvoerins van het landinrichtingsplan is gewenst voor een doeltreffende doorwerking van de ruimtelijke ordening hierin ?

### 4.3. Organisatie van het streekplan

#### 4.3.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de organisatie bepaald door de inhoud van het op te stellen beleid en de daarbij toe te passen methodiek, alsmede de aard van de activiteiten voor effectuerins van het plan; hiervoor dienen technische deskundigheid, bestuurlijke bekwaamheid en verdeling van verantwoordelijkheden adequaat te zijn.

Samenstelling en algemene taken van bij het streekplanwerk betrokken organen zijn voor de onderzochte streekplannen weergegeven in tabel B24. Behandelde organen zijn : GS, PS, PPC, stuursgroep, toetsingsgroep, projectgroep, sector- of facetwerkgroep, overleggroep, inspraakcommissie, commissie van onderzoek en stijlgroep grafische vormgeving.

Van enkele van deze organen zijn de wettelijke en andere taken nader omschreven : GS, PS, statencommissies, PPC, subcommissies, Inspecteur Ruimtelijke Ordening en PPD (tabel B25).

Voorts is voor een aantal landinrichtingsorganen aangegeven wat de taken zijn ten aanzien van het streekplanwerk (tabel B46).

Bij de fasering van het streekplanproces (zie hoofdstuk 4) is voor de verschillende planstadia aangegeven welke organen overwegend verantwoordelijk zijn, en waar inspraak is voorzien. Ten aanzien van de inspraak is er een tendens dat hieraan minder aandacht wordt gegeven.

Voor samenstelling en taken geldt algemeen dat er grote verschillen zijn tussen de provincies; dit geldt ook nog voor de aanwezigheid van sommige streekplanorganen. De verklaring van deze verschillen kan niet alleen gevonden worden in de verschillende problematieken; belangrijker is waarschijnlijk de zelfstandige ontwikkeling in de provincies.

Voor de vormgeving van de organisatie zijn, door de vele verschillen tussen provincies, een groot aantal suggesties verkregen voor een eventueel gewenst te maken aanpassing van de organisatie van het streekplanwerk. De

taken van landinrichtingsorganen bij het streekplanwerk en de deelname van landinrichtingsorganen aan provinciale organen vormen voorbeelden van afstemming via de organisatie.

#### 4.3.2. Relevantie van vraag 6 voor het streekplan

De organisatie van het streekplan kan van belang zijn voor de afstemming voorzover door middel van de organisatie afstemming bevorderd kan worden: bijvoorbeeld doordat deelname van landinrichtingsorganen aan de streekplanvoorbereiding leidt tot een betere verwerking van inhoud en basissgegevens van het landinrichtingsplan (indien dit gereed is voor de streekplanvorming/-herziening), of van meer algemene kennis en ervaring van landinrichtingsorganen worden ingebracht.

De organisatie is voorts mede bepalend voor de fasering van het streekplanproces (onderzoeksvraag 8).

#### 4.3.3. Werkwijze

Aanbevelingen aangaande de organisatie zullen overwegend voortvloeien uit aanbevelingen ten aanzien van inhoud en methodiek. In METAPLAN wordt de afstemming immers als methodisch vraagstuk onderzocht.

#### 4.4. Organisatie van het bestemmingsplan buitengebied

##### 4.4.1. Resultaten verkenningsfase

###### Verzamelde informatie

In de verkenningsfase is nauwelijks ingeseean op de organisatie van het bestemmingsplan buitengebied. Verwacht wordt dat de organisatie van de planvorming simpeler is dan bij het streekplan. Voor het toepassen van het bestemmingsplan, met name het beleid over het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen, zijn vooral de gemeentelijke organen van belang; daarnaast speelt GS een belangrijke rol bij het afgeven van verklaringen van geen bezwaar.

In de verhouding met een eventueel aangetrokken partikulier bureau zullen sommige gemeenten meer domineren dan andere; voorts is uit de vraagsessiesprekken de indruk ontstaan dat vooral agrarische gemeenten een soepel beleid voeren bij het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen. In het algemeen geldt dat het toezicht op het naleven van het bestemmingsplan onvoldoende geregeld is. Door de Rijksplanologische Dienst wordt hierover momenteel onderzoek gedaan.

In de verkenningsfase is voorts nagegaan welke taken landinrichtingsorganen vervullen ten aanzien van de planvorming en de effectivering van het bestemmingsplan buitengebied (tabel B47). Hiermee zijn voorbeelden gegeven van afstemming via de organisatie. Doordat er tussen de provincies verschillen voorkomen, zijn suggesties verkregen voor een eventueel wenselijk te achten aanpassing van de organisatie van het bestemmingsplan.

##### 4.4.2. Relevantie van vraag 6 voor het bestemmingsplan en werkwijze

Hiervoor geldt hetzelfde als vermeld bij paragrafen 4.3.2. en 4.3.3. over de streekplanorganisatie.

#### 4.5. Organisatie van de voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsplan (inclusief de voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling)

##### 4.5.1. Resultaten verkenningsfase

###### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de organisatie van landinrichtingsplan en plan van toedeling bepaald door de op te stellen beleidsinhoud en de daarbij toe te passen methodiek, terwijl voorts de voor de uitvoering benodigde activiteiten de organisatie mede bepalen. Algemeen gesteld geldt dat de organisatie moet zijn toegesneden op de te verrichten taken.

Een overzicht van de bij de voorbereiding en uitvoering van een ruilverkavelingsplan betrokken organen wordt gegeven door DESSING & VAN RHEENEN (1982). Door inmiddels doorgevoerde reorganisaties is dit niet meer geheel juist.

De samenstelling van Voorbereidingscommissie (VC), Plaatselijke Commissie (PC), Landinrichtingscommissie (LC) en Projectteam (PT), is voor de onderzochte landinrichtingsprojecten weergegeven in de tabellen B44 en B45. De samenstelling blijkt op voor de afstemming met de ruimtelijke ordening relevante punten te variëren: in Zuid-Holland bijvoorbeeld GS-leden, en in Gelderland veelal een wethouder of burgemeester in de Voorbereidingscommissie.

De taken van provinciale organen inzake het landinrichtingsproces zijn weergegeven in tabel B26. Taken van GS/PS volgens de Landinrichtingswet zijn meer uitgebreid.

Bij de fasering van het landinrichtingsproces (zie hoofdstuk 4) is aangegeven wat de verantwoordelijke organen zijn bij de onderzochte ruilverkavelingsprojecten, en wanneer gelegenheid wordt gegeven voor inspraak.

Voor de taken van de landinrichtingsorganen geldt dat in sterke mate sprake is van landelijke uniformiteit; dit geldt niet voor de taken van de provinciale organen ten aanzien van het landinrichtingsproces.

Bij de vergelijking van de samenstelling van projectteam en de aard van de problematiek (relatie volgens het onderzoekstechnisch model) komt een mogelijk probleem naar voren: in het projectteam heeft de Consultant Openlucht Recreatie niet altijd zitting, terwijl vrijwel in alle projecten in meerdere of in mindere mate recreatieve vragen aan de orde zijn.

###### Aandachtspunten bij de vormgeving van de organisatie

Voor de vormgeving van de organisatie van landinrichtingsplan en plan van toedeling geven de verschillende taken van provinciale organen inzake het landinrichtingsproces suggesties voor een eventueel gewenst te achten aanpassing van de organisatie. De taken van de provinciale organen, en de deelname van provinciale vertegenwoordigers aan landinrichtingsorganen vormen voorbeelden van afstemming via de organisatie. Door de formele bevoegdheden van GS/PS is er tijdens de planvorming een duidelijke basis voor de inbreng van het provinciaal ruimtelijke beleid.

Bij de vormgeving van de organisatie zijn voorts de volgende punten van belang.

Het projectteam dient een zodanige samenstelling te hebben dat de problematiek van de betreffende projecten doeltreffend kan worden behandeld.



Bij de vormgeving van de organisatie dient ook rekening te worden gehouden met het in de vraagsprekken genoemde probleem over het functioneren van de Voorbereidingscommissie : het domineren van de ambtenaren, onder andere doordat deze een eensluidend standpunt uitdragen, en het zich vastbijten van de commissie in een bepaald standpunt. Verder is als probleem genoemd de vele personele wisselingen bij de landinrichtingsambtenaren.

#### 4.5.2. Relevantie van vraag 7

De organisatie is met name van belang voorzover deze als middel voor afstemming wordt gebruikt, bijvoorbeeld door deelname van streekplan- of bestemmingsplanorganen. Bijvoorbeeld door het bijwonen door PPD-ambtenaren van vergaderingen van de Voorbereidingscommissie was verwacht worden dat hiermee gunstige condities zijn geschapen voor een doeltreffende doorwerking van het streekplanbeleid in de landinrichtingsplanvorming. Uitslagpunt daarbij dient te zijn dat de bemoeienis van de provinciale organen gericht moet zijn op een doeltreffende doorwerking van het provinciaal ruimtelijke beleid bij de planvorming en uitvoering; dit zal uiteraard ook gelden voor de eventuele bemoeienis van gemeentelijke organen.

De organisatie is voorts mede bepalend voor de fasering van het landinrichtingsproces (onderzoeksvraag 8).

#### 4.5.3. Werkwijze

Aanbevelingen aangaande de organisatie zullen overwegend voortvloeien uit aanbevelingen ten aanzien van inhoud en methodiek. In METAPLAN wordt de afstemming immers als methodisch vraagstuk onderzocht.

## 5. FASERING PLANNINGSPROCESSEN

### 5.1. Beschrijvings

Met fasering wordt bedoeld de opeenvolging van stappen gedurende het planningsproces. Met name deze fasering kan dienen als gemeenschappelijk kader voor de afstemming van verschillende planningsprocessen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen :

- Planstadia : de mate waarin een plan zijn definitieve vorm is genaderd of al heeft bereikt (bijvoorbeeld bij een streekplan : doelstellingsnota, voorontwerp, ontwerp, etcetera). Elk planstadium heeft een of meer functies, kent meewerkende en verantwoordelijke organen, en neemt een zekere tijd in beslag.
- Fasen : de (methodische) deelbewerkingen die binnen een planstadium voorkomen (bijvoorbeeld verkennings, opstelling alternatieven, evaluatie, etcetera).

### 5.2. Voorlopige onderzoeksvraag

Vraag 8 : Wat is de gewenste fasering van de planningsprocessen voor streek- en bestemmingsplan en voor landinrichtingsplan ?

### 5.3. Fasering van het streekplanproces

#### 5.3.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model volgt de fasering van het streekplanproces uit de op te stellen beleidsinhoud, de daarbij toe te passen methodiek en de bijbehorende organisatie. Daarnaast komt als randvoorwaarde van buiten de wens het gehele streekplanproces binnen een statenperiode af te ronden.

In de verkenningsfase is de fasering van het streekplanproces voor de onderzochte streekplannen vastgelegd :

- rapportages in de verschillende streekplannen (tabel B27),
- voorkomende planstadia, overwegend verantwoordelijke organen en functies (tabel B28) en
- proceduretijden van enkele planstadia (tabel B29).

Voorts geeft Vroovink (1984) een overzicht van gemiddelde proceduretijden voor alle streekplannen in Nederland.

Tussen de streekplanprocessen blijken aanmerkelijke verschillen te bestaan. Uitgaande van verschillen in voorkomen van programma en plan in hoofdlijnen zijn vier opzetten van het streekplanproces te onderscheiden :

- programma en plan in hoofdlijnen,
- programma,
- plan in hoofdlijnen,
- geen planstadia tussen aanloop van het planningsproces en voorontwerp.

Streekplanuitwerkingen ten aanzien van landinrichtingsprojecten komen alleen voor in Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant; daarnaast is er in Friesland de streekplanuitwerking voor relatienotatoepassingen.

##### Aandachtspunten bij de vormgeving van de fasering

De faseringen van typerende streekplanprocessen kunnen in eerste instantie als richtsnoer worden gehanteerd voor de vormgeving van de methodiek van planontwikkeling. Ook de proceduretijden van de planstadia kunnen daarbij als

richtsnoer dienen, evenals de door Vrooyink (1984) berekende gemiddelde proceduretijden. Daarbij dient echter in beschouwing te worden genomen dat er een tendens is tot verkorting van de procedure. Voorts is van belang dat onder invloed van deregulering en aanpassingen plaatsvinden; ook is er een tendens om minder aandacht aan de inspraak te geven.

Aanpassing van de fasering kan derhalve gewenst blijken te zijn. Behalve bovengenoemde overwegingen spelen een rol:

- overwegingen volgens het onderzoekstechnisch model;
- overwegingen van afstemming.

De overwegingen van afstemming vloeien voort uit de proceduretijden van planstadia van andere planningsprocessen, met name de landinrichtingsplanning. Vanaf de start van een landinrichtingsproject verlopen volgens de richtlijnen 2,5 tot 3,5 jaar tot aan de start van het schetsontwerpstadium, waarin de integrale planvorming wordt ingezet; in deze periode worden onder andere de vier deeladviezen samengesteld. Schetsontwerpalternatieven dienen volgens richtlijnen van de Landinrichtingsdienst, en ook conform de intentie van de Landinrichtingswet (inrichting conform de functies volgens de ruimtelijke ordening), ontwikkeld te worden binnen het kader van de ruimtelijke ordening. Indien bij de start van het landinrichtingsproject geen recent streekplan aanwezig is, is derhalve 2,5 tot 3,5 jaar beschikbaar om hierin te voorzien. Formele vormen zijn bijvoorbeeld streekplanherziening, partiële streekplanherziening en streekplanuitwerking. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld het samenstellen van een Nota Planologische Uitgangspunten (Friesland). Meer specifiek geldt het voorafgaande voor het streekplanbeleid ten aanzien van de relatienota-toepassingen. De besluitvorming hierover vindt meestal plaats in schetsontwerp- of voorontwerpstadium; streekplaninbreng hierbij is essentieel.

Door de vele verschillen tussen de faseringen van de onderzochte streekplannen zijn telelijk suggesties verkregen voor modelijke aanpassingen van de fasering.

Voorbeelden zijn verkregen voor afstemming door middel van de fasering; bijvoorbeeld:

- Door wensen deelbelangen als een apart planstadium te onderscheiden, met daaraan dan ook nog gekoppeld de functie overleg, worden de in het sedins zijnde deelbelangen zorgvuldig in de planvorming betrokken. De mogelijkheden voor afstemming worden hierdoor vergroot.
- Ook het onderscheiden van de planstadia programma, of plan in hoofdlijnen, weer gekoppeld aan functies als overleg, inspraak of het maken van essentiële keuzen, kan leiden tot een betere afstemming.

### 5.3.2. Relevantie van vraag 8 voor het streekplanproces

De fasering is voor de afstemming van groot belang omdat deze gebruikt kan worden als basis voor de afstemming van de verschillende planningsprocessen ten opzichte van elkaar (verband met onderzoeksvraag 9).

### 5.3.3. Werkwijze

De fasering wordt volgens het onderzoekstechnisch model bepaald door inhoud, methodiek en organisatie (onderzoeksvragen 1, 3, 4 en 6); daarnaast geldt dat in vele provincies een min of meer uitgekristalliseerde fasering beschikbaar is; deze fungeert dan mede als leidraad voor het doen van aanbevelingen over de fasering.

#### 5.4. Faserings van het bestemmingsplanproces

##### 5.4.1. Resultaten verkenningsfase

###### Verzamelde informatie

De faserings van het bestemmingsplanproces is in de verkenningsfase nauwelijks aan de orde gekomen. Alleen in het landelijk overzicht van VROOYINK (1984) zijn enkele planstadia aangegeven en zijn gemiddelde proceduretijden berekend.

Voorts is gesignaleerd dat veel plannen heel lang in procedure zijn, met als gevolg dat een soort vrijbrieven situatie ontstaat: B & W kunnen met een verklaring van geen bezwaar, af te geven door GS, vooruitlopend op het plan, al bouw- en aanlegvergunningen afgeven mits deze niet belemmerend zijn voor het toekomstig grondgebruik.

###### Aandachtspunt bij de vormgeving van de faserings

Bestemmingsplannen buitengebied zijn lang niet altijd beschikbaar bij de start van de voorbereiding en of van de uitvoering van landinrichtingsprojecten; in veel provincies wordt dit niettemin wel wenselijk geacht (zie tabel B51). Te overwegen is daarom dat gemeenten ten behoeve van het landinrichtingsproject een notitie met planologische uitgangspunten opstellen; deze dient te worden ingebouwd in de procedure voor de opstelling van het bestemmingsplan.

##### 5.4.2. Relevantie van vraag 8 voor het bestemmingsplanproces en werkwijze

Hiervoor geldt hetzelfde wat vermeld is in paragrafen 4.3.2, 4.3.3. over de faserings van het streekplan.

#### 5.5. Faserings van het proces van voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsplan (inclusief de voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling)

##### 5.5.1. Resultaten verkenningsfase

###### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model wordt de faserings bepaald door de op te stellen planinhoud, de daarbij te gebruiken methodiek en de bijbehorende organisatie. De faserings van de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten is grotendeels standaard, waarbij in sommige projecten een verkorte procedure wordt gevolgd. Een tendens is dat de procedure steeds langer gaat duren.

Voor de onderzochte landinrichtingsprojecten is de faserings van het voorbereidingsproces vastgelegd:

- voorkomende planstadia en functies (tabel B48),
- proceduretijden (tabel B49).

Er blijken twee verschillende opzetten van de voorbereiding voor te komen, te onderscheiden naar de planstadia tussen rapport ex artikel 32 en voorontwerp:

- alleen een NWC-advies en een vooronderzoeksrapport,
- vier deeladviezen en het schetsontwerp.

De laatste opzet is nu standaard, uitgekristalliseerd en vastgelegd in richt-

lijnen. De in de deeladviezen opgenomen wensen van de deelbelangen dienen als bouwstenen voor de integrale planvorming, welke besint in het schetsontwerp. In dit studiestadium worden de inrichtingsmogelijkheden onderzocht, waarna de koers voor de verdere planvorming wordt uitgezet. Via een proces van evaluerend ontwerpen (met alternatieven) wordt verder gewerkt naar 1 uit te voeren land-inrichtingsplan.

Deze opzet heeft een logische en consistente structuur (Dessins & Van Rheenen, 1982) en zal derhalve als uitgangspunt worden aangehouden. Daarnaast worden in enkel projecten nu zogenaamde startnota's geïntroduceerd; in een startnota worden de te volgen procedures besproken, en wordt ingegaan op de integrale projectdoelstellingen.

#### Aandachtspunten bij de vormgeving van de fasering

De standaardopzet van de voorbereiding kan als referentiekader worden gehanteerd voor de aanvulling van de methodiek van planontwikkeling (voorlopige onderzoeksvraag 5). De richtlijntijden, alsmede de in de praktijk voorkomende proceduretijden kunnen hierbij tevens als richtsnoer fungeren. Aanpassing van de opzet is niettemin in principe mogelijk. Daarnaast dienen de veranderingen bij in werking treden van de Landinrichtingswet in ogenschouw te worden genomen. Verwacht wordt dat deeladviezen en schetsontwerp gehandhaafd blijven als onderdeel van de voorbereiding; nieuw is het landinrichtingsprogramma.

Ten aanzien van de uitvoering geldt dat een groot deel van de nu bestemde ruilverkavelingen zal worden uitgevoerd volgens de Ruilverkavelingswet. Bij oversang naar de Landinrichtingswet zullen namelijk alle projecten waarvan tenminste een deel van het definitief plan wegen en waterlopen en landschapsplan ter goedkeuring is ingediend bij GS (op het moment dat de Landinrichtingswet in werking treedt), worden uitgevoerd volgens de Ruilverkavelingswet. Aanbevelingen in METAPLAN-verband zullen derhalve op de uitvoering volgens zowel de Ruilverkavelingswet, als de Landinrichtingswet betrekking moeten hebben. Nieuwe planstadia in de uitvoering zijn onder meer het begrenzingsplan (artikel 131, inhoudelijk te vergelijken met de weersave op kaart van plan wegen en waterlopen en landschapsplan) en het plan van tijdelijk gebruik. In de onderzoeksfase van METAPLAN zal een volledig overzicht worden opgesteld van de opzet van de voorbereiding en uitvoering volgens de Landinrichtingswet.

#### 5.5.2. Relevantie van vraag 8 voor het landinrichtingsproces

De fasering is voor de afstemming van groot belang omdat deze gebruikt kan worden als basis van de afstemming van de planningsprocessen ten opzichte van elkaar (onderzoeksvraag 9).

#### 5.3.3. Werkwijze

De fasering wordt volgens het onderzoekstechnisch model bepaald door inhoud, methodiek en organisatie (onderzoeksvragen 2, 5 en 7); daarnaast geldt dat de landelijk gelijke en uitgekristalliseerde opzet van de landinrichtingsvoorbereiding fungeert als referentiekader voor bijvoorbeeld de methodiek van planontwikkeling. Daarnaast zijn van belang de in de praktijk voorkomende proceduretijden en veranderingen bij in werking treden van de Landinrichtingswet.

## 6. AFSTEMMING

### 6.1. Beschrijvingsomschrijving

Afstemming van planningsprocessen houdt een doelmatige verdeling in van de functies en werkzaamheden over de betrokken planningsprocessen, nodig voor een evenwichtige inbreng en afweging van de verschillende belangen.

### 6.2. Voorlopige onderzoeksvragen

Vraag 9 : Hoe kan, uitgaande van de gewenste inhoud, methodiek, organisatie en fasering, de afstemming van de planningsprocessen worden vormgegeven? De onderzoeksvraag kan achtereenvolgens worden behandeld voor de afstemming van streekplan en bestemmingsplan met de voorbereiding van een landinrichtingsplan, en van streekplan en bestemmingsplan met de uitvoering van het landinrichtingsplan.

Vraag 10: Welke van de mogelijke afstemmingsmanieren bieden veel kansen voor een goede afstemming? Beoordelingscriteria hierbij zullen zijn : logisch-consistente en efficiënte werkwijze, en bijdragend aan een evenwichtige inbreng en afweging van belangen.

Vraag 11: Welke van de als kansrijk bestempelde afstemmingsmanieren leiden feitelijk tot een goede afstemming en welke factoren zijn hierop van invloed? Beoordelingscriteria voor een goede afstemming zijn de bij vraag 10 genoemde criteria en diverse tijdgebonden doelstellingszets.

### 6.3. Afstemming ten aanzien van de voorbereiding van landinrichtingsplannen

#### 6.3.1. Resultaten verkenningsfase

##### Verzamelde informatie

Volgens het onderzoekstechnisch model kan de afstemming worden vormgegeven als duidelijkheid bestaat over de inhoud van de plannen, de methodiek van planontwikkeling, de organisatie en de fasering van de betrokken planningsprocessen afzonderlijk. Met name de fasering kan daarbij worden gehanteerd als spoorboekje voor de fasering van de planningsprocessen ten opzichte van elkaar. In de hoofdstukken 1 tot en met 4 is op de genoemde aspecten ingegaan, het meest uitgebreid ten aanzien van streekplan en landinrichtingsplan.

In de verkenningsfase is aandacht gegeven aan de feitelijke afstemming in een groot aantal projecten.

In de vraaggesprekken zijn in vrijwel alle provincies de lopende landinrichtingsprojecten (in voorbereiding en uitvoering) doorsproken ten aanzien van de afstemming met streekplan en bestemmingsplan; hiermee zijn onder meer vele praktijkvoorbeelden verkregen voor afstemming (zie bijlage 3, paragraaf 3.5.2, van "conclusies vraaggesprekken").

In het landelijk overzicht van procedurele aspecten (VROOYINK, 1984) is nagesaan in hoeverre streek- en bestemmingsplannen beschikbaar waren in verschillende stadia van de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten.

Voor 18 landinrichtingsprojecten is de afstemming met streek- en bestemmingsplannen nader beschreven, waarbij steeds behandeld zijn : de fasering van de planningsprocessen ten opzichte van elkaar (1), beschrijving van de afstemming voor verschillende onderwerpen (2), en karakterisering van de

afstemming in termen van bovengeschild/nevengeschild en richtingsgevend/wisselwerking (3), (tabel B50).

Voorts is expliciet gevraagd naar de onderwerpen waarover afstemming heeft plaatsgevonden (tabel B55 en B56).

Voor de fasering van de planningsprocessen ten opzichte van elkaar (1) geldt het volgende. Het streekplan gaat bij 12 van de 18 projecten geheel of gedeeltelijk vooraf aan de landinrichtingsvoorbereiding; landelijk gezien geldt dat vanaf 1984 voor vrijwel heel Nederland recente streekplannen beschikbaar zijn. Volgens de richtlijnen dient het streekplan dan ook vooraf te gaan aan de landinrichtingsvoorbereiding.

Bij 16 van de 18 projecten gaat het bestemmingsplan (vertrekpunt), conform de landelijke richtlijnen en die van de provincie Groningen, geheel of gedeeltelijk vooraf aan de landinrichtingsvoorbereiding; bij 3 projecten gaat bestemmingsplanvoorbereiding of aanpassing en landinrichtingsvoorbereiding, conform de landelijke richtlijnen en die van de provincies Friesland, Noord-Holland en Noord-Brabant geheel of gedeeltelijk gelijk op. Landelijk is het beeld veel minder gunstig: in 1984 kan slechts 50 % van de oppervlakte in landinrichtingsprojecten beschikken over een bestemmingsplan.

Bij de 3 projecten die in 1984 reeds in uitvoering waren loopt het bestemmingsplan (vertrekpunt), conform de landelijke richtlijnen, voorop. Over de gewenste aanpassing tijdens de uitvoering is nog geen informatie beschikbaar. Het blijkt dus dat niet steeds aan de richtlijnen wordt voldaan; hieraan zal bij de beantwoording van onderzoeksvraag 9 nader aandacht aan moeten worden gegeven. Voorts kan geconstateerd worden dat in theorie de processen van landinrichting en bestemmingsplan goed op elkaar aansluiten: de periode van voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsplannen (gemiddeld zo'n 10 jaar) komt namelijk overeen met de wettelijk voorgescreven termijn voor herziening van het bestemmingsplan buitengebied. Als nu bij de start van de voorbereiding beschikt kan worden over een bestemmingsplan, dan kan dit zijn herzien bij de start van de uitvoering, en tenslotte na voltooiing van de uitvoering worden aangepast aan de nieuwe situatie.

Bij de beschrijving van de afstemming voor verschillende onderwerpen (2) en de karakterisering van de afstemming (3),

is een beperkt aantal onderwerpen ontdekt waarover feitelijk afstemming heeft plaatsgevonden (ruimtelijke ordening richtingsgevend, wisselwerking of landinrichting richtingsgevend).

Streekplanuitspraken worden (meer of minder) sturend geacht indien het streekplan richtingsgevend was of in wisselwerking met de landinrichting; het blijkt dan dat in de gevallen dat onderwerpen van afstemming zijn genoemd, streekplanuitspraken overwegend sturend waren.

In de projecten waar het streekplan voorafging aan de landinrichtingsvoorbereiding, was het streekplan richtingsgevend in de projecten Midden-Overijssel, Ruinen, Salland-West, Bodegraven-Noord, IJsselmonde, Walcheren; wisselwerking kwam voor in Ruinen, Salland-West (beide richtingsgevens ten aanzien van andere onderwerpen), Eemland, Limmen-Heiloo en Sauwerd. Mede op basis hiervan zullen wellicht aanbevelingen gedaan kunnen worden aangaande de vormgeving van sturende streekplanuitspraken (vraag 1).

Voor de afstemming met het bestemmingsplan geldt dat de betekenis van het bestemmingsplan vrijwel beperkt is tot het richtingsgeven over concrete ruimtelijke claims in die gevallen dat het bestemmingsplan vooraf gaat aan de landinrichtingsvoorbereiding. Deze constatering noopt tot het onderzoeken van de mogelijkheden voor sturende bestemmingsplanuitspraken (vraag 1).

Wisselwerking tussen bestemmingsplan en landinrichtingsplan noopt tot nader

onderzoek van de realiteitswaarde van deze richtlijn en of tot het doen van concrete voorstellen om beter inhoud te geven aan deze richtlijn (vraag 9); tevens dient nagesaan te worden welke oorzaken er zijn voor de bereikte invloed van het bestemmingsplan (vraag 11).

Als aspecten die voor een soepele afstemming van belang zijn, zijn naar voren gekomen :

- in Groningen werd als ongunstige factor voor de afstemming genoemd dat bijvoorbeeld boeren in landinrichtingsgebieden geen kennis namen van bestemmingsplannen; inmiddels is deze houding veranderd.
- de houding van provincies ten opzichte van gemeenten. Deze blijkt ten dele uit de inhoud van de richtlijnennota's bestemmingsplannen buitengebied en de wijze waarop deze worden gehanteerd. In de onderzoeksfase van Metaplan zal hieraan nadere aandacht worden gegeven.

#### Aandachtspunten bij de vormgeving van de afstemming

Voor de vormgeving van de afstemming kan ruimschoots gebruik worden gemaakt van bij de behandeling van de vier aspecten verkregen informatie.

Na beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 8, is de vormgeving van de afstemming nu een betrekkelijk eenvoudige zaak (onderzoeksvraag 9). Volstaan kan worden met een samenvatting van inhoud, methodiek en organisatie en fasering van het streekplan en bestemmingsplan bij verschillende afstemmingssystemen en verschillende landinrichtingsproblematieken, waarna vervolgens deze fasering in verband kunnen worden gebracht met de fasering van de landinrichtingsvoorbereiding.

Doordat niet verwacht kan worden dat in de komende jaren de beschikbaarheid van bestemmingsplannen aanmerkelijk zal verbeteren, dient bij de beantwoording van onderzoeksvraag 9, ook te worden aan te geven hoe de afstemming kan worden vormgegeven als niet beschikt kan worden over een bestemmingsplan buitengebied.

Nagesaan dient te worden onder invloed van welke factoren het streekplan zo vaak niet richtinggevend is (ook als het streekplan wel vooraf gaat aan de landinrichtingsplanvorming), en door welke oorzaken het bestemmingsplan zo weinig invloed heeft. Voorts is interessant om na te gaan onder welke voorwaarden het streekplan wel richtinggevend blijkt te kunnen zijn geweest. Deze informatie leidt wellicht tot gerichte aanbevelingen voor de vormgeving van de afstemming (vraag 11).

Tenslotte dient bij de beantwoording van onderzoeksvraag 9 ook rekening te worden gehouden met een in de vraaggesprekken genoemd afstemmingsprobleem. In Friesland komt het geval voor van een bestemmingsplan dat recent is goedgekeurd door GS, waarna in de landinrichtingsprocedure meer natuurwaarden zijn geïdentificeerd. Volgens het streekplan zou de gemeente haar bestemmingsplan nu moeten aanpassen, maar de gemeente neemt een afwachtende houding aan. Een interessant probleem in dit verband doet zich voor in Overijssel. De tabel gebiedskenmerken van het streekplan IJsselvallei geeft aan welke waarden van natuur en landschap van belang zijn in een aantal deelgebieden. Bij de inventarisaties in landinrichtingsverband bleken in een bepaald gebied meer waarden voor te komen dan ten tijde van de streekplanvorming bekend was. In landinrichtingsverband wordt naar een oplossing gezocht, maar een algemene vraag hierbij is of het streekplan aangepast moet worden, of dat het abstractieniveau gehandhaafd moet blijven.



### 6.3.2. Relevantie van de vragen 9, 10 en 11 voor de afstemming ten aanzien van de voorbereiding van landinrichtingsplannen

Bij onderzoeksvraag 9 komt de afstemming van de verschillende plan-ningsprocessen ten opzichte van elkaar, met inachtneming van de aspecten inhoud, methodiek, organisatie en fasering aan de orde. Hierdoor wordt een beeld geschetst van hoe de afstemming kan worden vormgegeven (bij verschil-lende afstemmingsmanieren).

Dit is de centrale doelstelling van het METAPLAN-onderzoek.

Bij onderzoeksvraag 10 gaat het om de keuze van die afstemmingsmanieren die op grond van een aantal criteria als kansrijk aangemerkt kunnen worden.

Criteria die in de verkenningsfase al naar voren zijn gekomen zijn :

- Evenwichtige inbreng en afweging van de verschillende deelbelangen (afgeleid uit de doelstelling van het METAPLAN). Hierbij is de gedachte dat door een goede taakverdeling tussen het streekplan en het landinrichtingsplan, waarbij elk een eigen taak hebben, er voor het landelijk gebied in kwestie zo goed mogelijk plannen ontstaan.

- Efficiëntie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er geen dubbel werk wordt gedaan.

Bij onderzoeksvraag 11 wordt van de als kansrijk bestempelde afstemmings-manieren nagesaan of deze in de praktijk feitelijk werken. Dit is van groot belang voor het aantonen van de praktische waarde van de bij onderzoeksvraag 10 aanbevolen afstemmingsmanieren.

### 6.3.3. Werkwijze

Bij de beantwoording van onderzoeksvragen 9 en 10 wordt gebruik gemaakt van de verkregen antwoorden van voorafgaande onderzoeksvragen.

Om de feitelijke werking van de bij onderzoeksvraag 10 als kansrijk bestempelde afstemmingsmanieren aan te tonen zijn er in principe 2 mogelijke onderzoeksaanpakken:

- diepgaande case-studie (interviews, documentanalyse, en dergelijke) naar projecten, waarbij die kansrijke afstemmingsmanieren in de praktijk al zijn gevolgd. Mogelijk te onderzoeken afstemmingsmanieren zijn de in paragraaf 2.3.2. aangeduide afstemmingsmanieren naar inhoud, in combinatie met een voldoende methodische onderbouwing. Onder de voorbeeld projecten komt dit in beperkte mate voor (zie 3.3.1.); daarnaast geldt dat in deze projecten de in het METAPLAN-onderzoek nog op te stellen aanbevelingen over inhoud en methodiek uiteraard nog niet zijn gevolgd. De conclusie is dat dergelijke case-studie weliswaar tot aanwijzingen zullen leiden over wel en niet effectieve elementen van de afstemmingsmanier, maar dat hieruit geen conclusies kunnen worden getrokken over de praktische waarde van de in METAPLAN-verband vormgegeven en als kansrijk aangemerkte afstemmingsmanieren.

- het in de tijd volgen van projecten, waarbij de aanbevelingen over inhoud en METAPLAN zo goed mogelijk worden gevolgd. Hierbij is zowel participatie denkbaar als het volgen op afstand. Met name in het geval van participatie lijken er goede mogelijkheden te zijn voor harde conclusies ten aanzien van de praktische waarde van de als kansrijk aangemerkte afstemmingsmanieren.

Om deze redenen wordt aan participatie de voorkeur gegeven.

#### 6.4. Afstemming ten aanzien van de uitvoering van landinrichtingsplannen (inclusief de voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling)

##### 6.4.1. Resultaten verkenningsfase

###### Verzamelde informatie

In de verkenningsfase is weinig informatie verzameld over de afstemming ten aanzien van de uitvoering van het landinrichtingsplan. In bijlage 3.5.2. ("conclusies vraasgesprekken") worden enkele voorbeelden gegeven van afstemming ten aanzien van de uitvoering van het landinrichtingsplan en de voorbereiding en de uitvoering van het plan van toedeling.

Over de feitelijke betekenis van streek- en bestemmingsplan bij de uitvoering van het landinrichtingsplan is uit de verkenningsfase als indruk verkregen dat de ruimtelijke ordening overwegend volgend is.

###### Aandachtspunten bij de vormgeving van de afstemming

Bij de beantwoording dienen de volgende in de vraasgesprekken naar voren gebrachte problemen in beschouwing te worden genomen.

In Overijssel wordt als probleem gesignaleerd dat gemeenten hun bestemmingsplan niet aanpassen, ondanks de toezegging hiervan, en terwijl dit nodig is om het landinrichtingsplan te kunnen uitvoeren.

In bijvoorbeeld Giethoorn-Wanneperveen is hierdoor een probleem ontstaan, doordat bijvoorbeeld aanlegvergunningen voor het scheuren van grasland in reservaatgebied nu afgegeven moeten worden. De Plaatselijke Commissie wilde in dit geval haar bevoegdheid ten aanzien van het behoud van waarden (Ruilverkavelingswet, artikel 54), alleen gebruiken voor het technische deel van het landinrichtingsplan.

In Voorne-Putten doet zich in de uitvoering het probleem voor dat er nogal wat wesen oversedimensioneerd zijn (vanuit de periode dat er nog ruim voldoende financiële middelen beschikbaar waren). In het kader van de bestemmingsplanprocedure en ook de anticipatieprocedure komen er nu vrij veel bezwaren van burgers.

Voorts geldt dat zich bij het verlenen van aanlegvergunningen nogal eens vertragingen voordoen.

##### 6.4.2. Relevantie van de vragen 9, 10 en 11 voor de afstemming met betrekking tot de uitvoering van landinrichtingsplannen (inclusief de voorbereiding en uitvoering van het plan van toedeling) en werkwijze

Hiervoor geldt hetzelfde als vermeld in paragrafen 6.3.2. en 6.3.3. voor de afstemming met de landinrichtingsvoorbereiding. Daarnaast geldt dat juist de afstemming met het plan van toedeling van groot belang is, omdat met het plan van toedeling de concrete vormgeving van het gebied gestalte krijgt (onder meer kavelsrenbeplantingen, perceelsvormen).

## 7. ONDERZOEKSPROGRAMMA

Bij de behandeling van de voorlopige onderzoeksvragen is onder meer de relatie tussen deze vragen beschreven (in de paragrafen : relevantie van de onderzoeksvragen). Er blijken verschillende combinaties van vragen te zijn, die een gefaseerde beantwoording van de onderzoeksvragen mogelijk maken. In het vervolg zullen deze combinaties worden aangeduid als deelonderzoeken. In tabel 2 zijn deze deelonderzoeken aangeduid, terwijl tevens informatie is vermeld ten behoeve van de keuze van uit te voeren deelonderzoeken in de onderzoeksfase van het project METAPLAN. Hiertoe is onder meer het methodisch karakter van de verschillende deelonderzoeken aangegeven. Het methodisch karakter kent drie vormen.

- Accent op planvormingsmethodieken. Dit betreft het methodisch karakter in enge zin; het gaat dan met name om de methodieken van planvorming.
- Accent op methodische opzet planningsprocessen. Dit is een ruimere interpretatie van methodisch karakter. Het gaat hierbij om de systematische vormgeving van planningsprocessen, waarbij uitgaande van de gewenste inhoud van een plan, de methodiek, organisatie en fasering worden vormgegeven.
- Accent op methodische afstemming van planningsprocessen. Dit is de meest brede betekenis van methodisch karakter. Hierbij wordt de afstemming van verschillende planningsprocessen vormgegeven, waarbij gebruik wordt gemaakt van de afzonderlijke en op systematische wijze beschreven planningsprocessen van de betrokken planfiguren.

Tabel 2. Deelonderzoeken en informatie ten behoeve van invulling onderzoeksfase METAPLAN

| Deelonderzoeken                                                                                                  | Betrokken voorlopige onderzoeksvragen | Methodisch karakter deelonderzoeken         | Beschikbare informatie uit verkenningfase               | Benodigde aanvullende informatie-verzameling                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1a. Inhoud en methodiek planontwikkeling met het oog op afstemming van streekplan en bestemmingsplan             | 1,2,3,4                               | accent op planvormingsmethodiek             | streekplan: veel<br>bestemmingsplan: weinig             | streekplan: gerichte projectinformatie<br>bestemmingsplan: brede projectanalyses             |
| 1b. Inhoud en methodiek planontwikkeling met het oog op afstemming van landinrichtingsplan en plan van toedeling | 2,5                                   | accent op planvormingsmethodiek             | landinrichtingsplan: veel<br>plan van toedeling: weinig | landinrichtingsplan: gerichte projectinformatie<br>plan van toedeling: brede projectanalyses |
| 2a. Complete afstemming (inhoud, methodiek, organisatie en fasering) van streekplan en bestemmingsplan           | 1,2,3,4, daarna 6,8                   | accent op methodische opzet planningsproces | streekplan: veel<br>bestemmingsplan: weinig             | streekplan: gerichte projectinformatie<br>bestemmingsplan: brede projectanalyses             |

Vervols tabel 2. Deelonderzoeken en informatie ten behoeve van invulling  
onderzoeksfase METAPLAN

|                                                                                                                                                                                             |                          |                                                         |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2b. Complete aanpak afstemming van landinrichtingsplan en plan van toedeling                                                                                                                | 2,5, daarna 7,8          | accent op methodische inzet planningsproces             | landinrichtingsplan: veel plan van toedeling: weinig                                                                                                 | landinrichtingsplan: gerichte projectinformatie plan van toedeling: brede projectanalyses                                                                                                                |
| 3. Afstemming planningsprocessen ten opzichte van elkaar; - voorbereiding landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan; - uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan | 1 tot en met 8, daarna 9 | accent op methodische afstemming van planningsprocessen | voorbereiding landinrichtingsplan en streekplan: veel - bestemmingsplan: weinig uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan: weinig | voorbereiding landinrichtingsplan en streekplan: gerichte projectinformatie - bestemmingsplan: brede projectanalyses uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan: brede projectanalyses |
| 4. Selectie kansrijke afstemmingsmanieren; - voorbereiding landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan; - uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan                | 9, daarna 10             | accent op methodische afstemming van planningsprocessen | voorbereiding landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan: veel uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan: weinig           | voorbereiding landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan: gerichte projectinformatie uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan: brede projectanalyses                          |
| 5. Analyse werking van kansrijke afstemmingsmanieren; - voorbereiding landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan; - uitvoering landinrichtingsplan en streek- en bestemmingsplan     | 10, daarna 11            | accent op methodische afstemming van planningsprocessen | weinig                                                                                                                                               | volgen van projecten                                                                                                                                                                                     |

Op basis van de informatie van tabel 2 wordt een fasering van de uitvoering van het onderzoeksprogramma voorgesteld, waarbij eerst streekplan en landinrichtingsvoorbereiding (fase 1 tot en met 4), dan bestemmingsplan en landinrichtingsvoorbereiding (fase 5) en tenslotte streek- en bestemmingsplan in relatie tot de uitvoering van het landinrichtingsplan worden behandeld (fase 6).

In tabel 3 is de voorgestelde fasering van het onderzoeksprogramma nader aangeseeven, waarbij tevens een schatting is gemaakt van de benodigde onderzoekstijd. Daarbij is uitgegaan van de continue inzet van 2 mensjaren met een gelijke inbreng vanuit de ruimtelijke ordening en vanuit de landinrichting. De benodigde tijd voor het volgen van projecten via participatie is als pro memorie (P.M.) aangeseeven.

De fase 1 tot en met 3 zijn relatief snel te realiseren door gebruik te maken van de informatie uit de verkenningsfase. Voor fase 4 (het volgen van projecten) is meer tijd nodig. In fase 5 en 6 is bovendien nog aanvullende informatieverzameling nodig over bestemmingsplannen en plannen van toedeling; te vergelijken met de projectanalyses uit de verkenningsfase (gesteld op elk een half jaar).

Tabel 3. Fasering van het onderzoeksprogramma voor de afstemming van ruimtelijke ordening en landinrichting, alsmede de benodigde tijd

| Omschrijvingen taken onderzoeksprogramma                                                                                                                                                                      | Benodigde tijd     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Fase 1. Deelonderzoek 1a voor het streekplan, en<br>deelonderzoek 1b voor het landinrichtingsplan<br>(vragen 1 tot en met 5);                                                                                 | 1 Jaar             |
| Fase 2. Deelonderzoek 2a voor het streekplan, en<br>deelonderzoek 2b voor het landinrichtingsplan<br>(vragen 6, 7 en 8);                                                                                      | 3 maanden          |
| Fase 3. Deelonderzoeken 3 en 4 voor de afstemming van<br>voorbereiding landinrichtingsplan en streekplan<br>(vragen 9 en 10);                                                                                 | 3 maanden          |
| Fase 4. Deelonderzoek 5 voor de afstemming van voorbereiding<br>landinrichtingsplan en streekplan (vraag 11);                                                                                                 | P.M.               |
| Fase 5. Deelonderzoeken 1 tot en met 5 uitbreiden met het<br>bestemmingsplan, in relatie tot de voorbereiding van<br>het landinrichtingsplan (vragen 1 tot en met 11);                                        | 1,5 Jaar +<br>P.M. |
| Fase 6. Deelonderzoeken 1 tot en met 5 uitbreiden met het<br>plan van toedeling en de afstemming van streek-<br>en bestemmingsplan met de uitvoering van het<br>landinrichtingsplan (vragen 1 tot en met 11). | 1,5 Jaar +<br>P.M. |

Literatuur

- DESSING, E.G.M. & Th. MICHELS, 1985. Methodische planningsprocessen landelijk gebied (METAPLAN). Conclusies uit vraassessprekken met planologen en landinrichters. Nota ICW 1602.
- DESSING, N. & J. VAN RHEENEN, 1982. Praktijkrapport voorbereiding landinrichtingsprojecten. Mededeling 142. Landinrichtingsdienst. Utrecht.
- DESSING, E.G.M. & G.P. ROETERT STEENBRUGGEN, 1985. Methodische planningsprocessen landelijk gebied (METAPLAN). Conclusies uit projectanalyses met betrekking tot ruimtelijke ordening en landinrichting. Nota ICW 1603.
- GOSELINK, A.B.M. & J.C. VOGELIJ, 1984. Agrarisch onderzoek. Stedebouw en Volkshuisvesting 1: 23-30.
- VRODYINK, J, 1984. Proceduretijden van streekplannen, bestemmingsplannen buitengebied en ruilverkavelingsprojecten, een landelijk overzicht vanaf 1970. Nota ICW 1523.
- WEELINK, H & C. COOLEN, 1983. Het opstellen van bestemmingsplan buitengebied. Stedebouw en Volkshuisvesting 10: 479-485.

**Bijlage 1. Samenstelling Projectgroep METAPLAN**

**RPD:** dhr. E.J.H. Huizen (vanaf 1-12-1983 tot 1-8-1984)

ir. J.F. Jonkhof

ir. H.W. Kamphuis

drs. J.A. van Staalduine (tot ..

dr. J.M. Mastor (vanaf 17-4-1984)

**LD :** ir. J.M. Keesstra (tot 24-1-1984)

ir. J.B.A.A. Taks (vanaf 24-1-1984)

**ICW:** dr. ir. E.G.M. Dessing

ir. Th. Michels

ins. G.P. Roetert Steenbrussen (vanaf 1-2-1984)