

# De doelstelling van de ruilverkaveling in de ruilverkavelingswetgeving

*B. Dam*

## I. INLEIDING

Ruilverkaveling is op zich een neutraal begrip en omvat het samenvoegen van aan verschillende personen toebehorende goederen, het opnieuw indelen van die goederen in porties of kavels om tenslotte uit te monden in een nieuwe verdeling van de ingebrachte massa naar rato van ieders inbreng in het totaal.

Zo is bijvoorbeeld bij boedelscheiding van een erfenis een indeling van de boedel in kavelingen mogelijk van gelijke waarde, welke kavelingen dan vervolgens door verloting aan de rechthebbenden worden toegedeeld, terwijl de mogelijkheid bestaat daarna die kavelingen onder elkaar te ruilen (art. 1125 en 1126 BW).

Toch zal niemand in dit geval van een ruilverkaveling spreken. Allereerst al niet omdat ruil hier niet een doel is, doch slechts een mogelijkheid om zoveel mogelijk aan ieders wensen tegemoet te komen. Maar belangrijker is, dat het begrip ruilverkaveling in de loop van de tijd is geijkt tot een bepaalde herverdelingsprocedure ten aanzien van onroerend goed en dan nog wel speciaal toepasbaar in de landbouw.

Zelfs in de recentelijk in het Staatsblad verschenen Landinrichtingswet, waarbij een veel bredere dan alleen landbouwkundige doelstelling is geformuleerd voor de activiteiten die vanouds onder de noemer ruilverkaveling plaatsvonden, is de term ruilverkaveling, als één van de vormen van landinrichting, voorbehouden voor de inrichting van typische landbouwgebieden, gebieden met een ruimtelijk overwegend agrarische functie (art. 15 Landinrichtingswet).

Hoewel dus de ruilverkaveling steeds typisch landbouw-gericht is geweest en nog is, heeft van meet af aan een zekere spanning in de relatie tot andere sectoren nooit geheel ontbroken en is deze in de loop van de tijd steeds sterker geworden. In de opeenvolgende ruilverkavelingswetten is geleidelijk meer ruimte ingebouwd voor het rekening houden ook met andere dan landbouwbelangen bij de opzet en uitvoering van een ruilverkaveling.

In onderstaande bijdrage zal op deze doelstelling in de elkaar opvolgende ruil-

verkavelingswetten en de Landinrichtingswet nader worden ingegaan. Daarbij zal de nadruk liggen op de overgang van de Ruilverkavelingswet 1954 naar de Landinrichtingswet.

## 2. RUILVERKAVELINGSWET 1924

Ook vóór de totstandkoming van de wet van 1924 hadden wel enkele ruilverkavelingen plaatsgevonden. Deze waren dan echter gebaseerd op een ruilverkavelingsovereenkomst, waarbij dus instemming van alle betrokkenen vereist was. Het betrof een aantal gebieden van betrekkelijk kleine omvang, waarbij een nieuwe verkaveling geheel op basis van vrijwilligheid was tot stand gekomen. In veel gevallen echter, waarin een nieuwe verkaveling op zichzelf zeer gewenst en noodzakelijk was, kon ruilverkaveling wegens weigering van toetreding van enkelen geen doorgang vinden. Daardoor werd steeds meer de behoefte gevoeld aan een wettelijke regeling, waarbij een minderheid kon worden gedwongen zich te voegen naar de wensen van een meerderheid.

In de wet van 1924 is voor het eerst sprake van een dwangprocedure, waarbij op grond van de regelen van de wet een meerderheid de minderheid kon dwingen hun onroerende goederen aan een ruilverkaveling te doen onderwerpen. Daarbij was toestemming van een dubbele doorstemming te bepalen meerderheid vereist, namelijk een meerderheid van de bij het kadaster bekende eigenaren van of rechthebbenden op de in het blok gelegen percelen enerzijds, terwijl die meerderheid tevens meer dan de helft van de kadastrale grootte van het blok moest vertegenwoordigen. Niet-deelnemers aan de stemming werden geacht hun toestemming tot de ruilverkaveling te verlenen. De doelstelling van de wet was zuiver agrarisch. Artikel I van de wet luidde: 'Ter bevordering van den landbouw kan ruilverkaveling plaatshebben volgens de voorschriften dezer wet'.

In het Voorlopig Verslag op het wetsontwerp rees weliswaar de vraag of dit wel terecht was, aangezien ook in het belang van woningbouw of stadsvernieuwing ruilverkaveling gewenst kon zijn, doch de minister wees bij de Memorie van Antwoord deze suggestie af met name ook omdat dan ten aanzien van de schattingen andere regels zouden moeten worden gesteld.

Hoewel agrarisch van doelstelling speelden op de achtergrond uiteraard wel degelijk ook algemene belangen mee. De eerste wereldoorlog had de kwetsbare positie van ons land op het gebied van de *voedselvoorziening* duidelijk aan het licht gebracht, terwijl natuurlijk in het algemeen een gezond en efficiënt werkend agrarisch bedrijfsleven op zichzelf al een algemeen belang is en een goede bouwsteen kan vormen voor de algemene economische welstand van het land.

Geleidelijk aan werd dan ook, naast de aanvankelijk vrij beperkt gehouden inhoud van de ruilverkaveling (het opnieuw indelen in kavels en de verdeling daarvan bij wege van ruiling voor het verkrijgen van doelmatiger en beter gelegen kavels) meer aandacht besteed aan de cultuurtechnische verbetering van de

kavels en ging de ruilverkaveling gepaard met ontginning of herontginning, egalisatie en drainage. Voor het bereiken van dit doel enerzijds, hetwelk leidt tot verhoging van de produktiviteit en anderzijds als middel tot oplossing van de heersende werkloosheid — met name in de dertiger jaren — door ruilverkavelingen als *werkverschaffingsobjecten* te gebruiken, deden subsidies van overheidswege hun intrede.

De algemene, niet direct agrarische belangen die op deze manier ook behartigd werden, hadden echter een zodanig karakter, dat ze niet in strijd waren met de agrarische belangen doch deze veeleer ondersteunden. Het vereiste van een dubbele meerderheid leidde echter nogal eens tot mislukking van een voorgenomen ruilverkaveling, terwijl de lange duur van de ruilverkavelingen gemakkelijk aanleiding gaf tot verwaarlozing van grond die waarschijnlijk in de toekomst toch aan een ander zou worden toegedeeld, waardoor de behoefte ontstond aan een wijziging van de wet van 1924. Vandaar dat in 1938 een nieuwe Ruilverkavelingswet zijn intrede deed.

### 3. RUILVERKAVELINGSWET 1938

Ook de wet van 1938 bleef een typisch agrarisch karakter behouden. Als doelstelling werd nu geformuleerd (art. 2): 'Ruilverkaveling geschiedt uit kracht van een overeenkomst of uit kracht van de wet ter bevordering van land-, tuin-, bosbouw, veehouderij of verving'.

Hierbij kwamen opnieuw weer meer algemene belangen om de hoek kijken, ook hier echter met name algemene belangen die de belangen van de landbouw eerder ondersteunden dan bestreden. Allereerst was dit het geval door een aantal wijzigingen die erop waren gericht de drempel te verlagen om een besluit tot ruilverkaveling erdoor te krijgen. Het werd als algemeen belang gezien dat een ruilverkaveling plaatsvond. Dit blijkt uit een verlaging van het aantal betrokken eigenaren dat een aanvraag tot ruilverkaveling kon indienen: 1/5 van het totaal aantal betrokken eigenaren tegen 1/4 in de wet van 1924. Verder was in de wet van 1938 een *enkele* meerderheid (hetzij van eigenaren, hetzij van oppervlakte betrokken grond) bij de stemming voldoende om een ruilverkaveling als aangenomen te beschouwen. Zelfs werd de mogelijkheid geopend dat bij een nog veel geringer aantal voorstemmers of door voorstemmers gerepresenteerde oppervlakte, namelijk 50% van de normaal vereiste *meerderheid*, door de minister op grond van het feit dat het algemene belang deze ruilverkaveling dringend vordert tot ruilverkaveling wordt besloten. Tijdens de bezetting verviel zelfs de eis van een bepaald aantal voorstemmers en kon de minister de ruilverkaveling na afstemming opleggen op grond van het feit dat het algemeen belang de ruilverkaveling dringend vordert.

Voorts stond ook na invoering van de wet van 1938 de ontwikkeling niet stil en bevorderden meer algemene belangen de opgang die de ruilverkavelingen maakten. Zo was het beleid van de rijksoverheid er steeds meer op gericht om te

komen tot meer levensvatbare bedrijven in de landbouw en vormde ruilverkaveling daarbij een bruikbaar procedé, bijvoorbeeld door middel van bevordering van emigratie, uitgifte van grond aan rechthebbenden in een ruilverkaveling in nieuw ingepolderde gebieden of door aankoop van grond door de overheid via de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL). Daarbij speelden algemene belangen als bijvoorbeeld de deviezenpositie van het rijk een rol door bevordering van een zo groot mogelijke export en verkleining van de importbehoefte.

Tevens werd in het kader van de ruilverkaveling gaandeweg meer aandacht besteed aan de uitvoering van bepaalde nutstaken als bijvoorbeeld het leggen van gas-, elektriciteits- en drinkwaterleidingen. Daarbij werd de uitvoering zoveel mogelijk bespoedigd door een toenemende mechanisatie, waardoor tevens kostenbesparing kon worden verkregen, terwijl inzet van handkracht steeds minder nodig werd in verband met de toeneming van werkgelegenheid in andere sectoren.

Hoewel de genoemde nutsvoorzieningen niet enkel voordeel voor de agrarische wereld beoogden, hadden toch voor het overige over het algemeen de genoemde ontwikkelingen, hoezeer ook gericht op algemene belangen, het karakter van een ondersteuning van het belang van de landbouw.

Daarnaast kwam echter vooral in de na-oorlogse periode een andersoortig algemeen belang zich aandienen in die zin, dat andere dan landbouwkundige sectoren aanspraken deden gelden op benutting van de ruimte in het landelijk gebied, in verband waarmee een toenemende bemoeienis van de overheid naar voren kwam ten aanzien van de bestemming van gronden in het kader van de ruimtelijke ordening. Eén en ander aanvankelijk vooral als gevolg van een toenemende industrialisatie en urbanisatie. Hier komen dus belangen van andere sectoren dan de landbouw op het toneel, waarbij in concurrentie met de landbouw beslag wordt belegd op de ruimte in het landelijk gebied. Door de toenemende omvang van de vast te stellen ruilverkavelingsblokken en de opkomst van boerderijverplaatsing in ruilverkavelingsverband werd de noodzaak om rekening te houden met ruimtelijke ordeningsvoorschriften nog versterkt. Zoveel mogelijk diende te worden voorkomen dat de resultaten van een ruilverkaveling op korte termijn weer zouden worden tenietgedaan door onteigeningen. Dit is één van de redenen geweest, waarom in 1954 een nieuwe ruilverkavelingswet werd geïntroduceerd.

Zowel in de wet van 1924 als in die van 1938 was een bepaling opgenomen krachtens welke niet-agrarische percelen niet in het blok worden opgenomen. Dit leidde onder vigueur van de wet van 1938 nog tot een merkwaardig incident in de ruilverkaveling 'Beekbergen'. In strijd met deze bepaling waren namelijk een aantal niet-agrarische percelen toch in het blok opgenomen. Weliswaar was op 19 juli 1941 aan de desbetreffende bepaling een 2e lid toegevoegd, op grond waarvan van deze regel kon worden afgeveken, wanneer zulks met het oog op de aansluiting van de wegen, waterlopen en kaden met de daartoe behorende

kunstwerken noodzakelijk was. Op deze bepaling was echter geen beroep gedaan bij de opname van de betreffende percelen in het blok.

Bij de behandeling van het plan van *toedeling* (toen nog plan van ruilverkaveling geheten) werden door de eigenaren van deze percelen bezwaren ingebracht tegen verkaveling van deze percelen met een beroep op het feit dat deze gronden als bouwterrein dan wel als industrieterrein moesten worden aangemerkt en dus ten onrechte in het blok waren opgenomen.

De rechtbank Zutphen was van oordeel dat *verkaveling* van de ten onrechte in het blok opgenomen gronden niet op de wet berustte, aangezien verkaveling slechts dan behoort plaats te vinden indien zulks geschiedt in het belang van de landbouw (zie het hiervoor geciteerde artikel 2 van de wet van 1938), waarvan hier geen sprake kon zijn. De rechtbank besliste geen wijziging aan te brengen in de eigendom van de desbetreffende gronden en verklaarde het plan van ruilverkaveling en de door de rechter-commissaris vastgestelde kavelindeling voorzover betrekking hebbende op de desbetreffende gronden van onwaarde onder overweging dat het plan van ruilverkaveling en de daaromtrent reeds gegeven beslissingen voor het overige in stand blijven.

Van de vonnissen werd cassatie in het belang der wet ingesteld en bij de bekende arresten van de Hoge Raad van 23 december 1955 (NJ 1956 nrs. 320 en 334), werden de uitspraken van de rechtbank vernietigd met als overweging:

'dat een niet-contractuele ruilverkaveling als de onderhavige ingevolge Titel III van de Ruilverkavelingswet 1938 zich voltrekt in een aantal opeenvolgende handelingen, welke in de verschillende paragrafen van dien titel achtereenvolgens zijn vermeld, terwijl daarbij telkens is aangegeven dat en langs welken weg belanghebbenden hun bezwaren kunnen kenbaar maken;

dat uit dezen opzet der wet geredelijk als de bedoeling van den Wetgever valt af te leiden dat de bezwaren, waarvan in de verschillende bepalingen achtereenvolgens sprake is, slechts betrekking kunnen hebben op de handelingen en de onderwerpen welke telkens in de daaraan voorafgaande bepalingen zijn vermeld, en dat, indien daartegen geen bezwaren zijn ingebracht of de ingebrachte bezwaren op de in de wet voorziene wijze zijn afgedaan, in een later stadium van de ruilverkaveling niet alsnog of opnieuw bezwaren betrekkelijk zulke handelingen of onderwerpen kunnen worden opgeworpen;

dat aldus moet worden aangenomen dat in een procedure voor de Rechtbank ingevolge artikel 78 geen andere bezwaren kunnen worden ingebracht en behandeld dan die, welke betrekking hebben op onderwerpen en handelingen als genoemd in de voorafgaande artikelen van paragraaf 5, en dus niet zodanige welke betrekking hebben op de samenstelling en op de vaststelling van het blok, waarover onderscheidelijk in paragraaf 2 en in paragraaf 3 wordt gehandeld.'

Eigenlijk was deze beslissing enigszins merkwaardig en mijns inziens onbevredigend. De rechtbank had uitdrukkelijk uitgesproken dat de beslissing tot opname in het blok een onaantastbare beslissing was. De rechtbank was echter van oordeel, dat dit nog niet meebracht dat de desbetreffende percelen ook aan ver-

kaveling zouden worden onderworpen. Daarbij werd naast het feit dat ze ten onrechte in het blok waren opgenomen, ook een beroep gedaan op de algemene doelstelling in de wet vervat in artikel 2. Deze overweging lijkt mij op zichzelf gezien zeker houdbaar, zij het dat de beslissing van de rechtbank in casu door de verdere inhoud van het vonnis leidde tot onaanvaardbare consequenties ten aanzien van de toedeling.

Aangezien het hier cassatie in het belang der wet betrof en dus door de vernietiging geen nadelen werden toegebracht aan de door partijen verkregen rechten, bleef de impasse in stand waarin de hele ruilverkaveling 'Beekbergen' door de uitspraak van de rechtbank was beland. Op grond daarvan werd op 22 augustus 1958 een wetsontwerp ingediend waarbij deze impasse werd opgeheven (wet van 9 april 1959, Stb. 133).

Ook de Herverkavelingswet Walcheren van 1947 (in 1953 bij de *Herverkavelingswet Noodgebieden* van toepassing verklaard voor een aantal andere gebieden in Zeeland) welke noodzakelijk was geworden voor Walcheren als gevolg van oorlogshandelingen in dit gebied en voor de overige gebieden als gevolg van de stormramp van 1 februari 1953, had als doelstelling het herstel van land-, tuin-, bosbouw en veehouderij. De term herverkaveling werd hier gebruikt omdat de wet ook in belangrijke mate gericht was op sanering van de vanouds bestaande bedrijven.

#### 4. RUILVERKAVELINGSWET 1954

Zoals in de vorige paragraaf reeds werd opgemerkt werd de aanpassing van de ruilverkavelingswetgeving wenselijk in verband met de opkomst van concurrerende belangen naast de landbouw in het landelijk gebied. In de wet van 1954 werd dan ook, zij het voorlopig nog op kleine schaal, rekening gehouden met deze andere belangen. Naar een betere afstemming op de regels van de ruimtelijke ordening werd gestreefd, al werd in dat opzicht geen optimale regeling bereikt. Hoewel op bescheiden schaal rekening werd gehouden met andere dan landbouwkundige belangen bleef ook de wet van 1954 een in principe strikt agrarisch karakter behouden.

In de vorige paragraaf bleek reeds dat in de voorlopers van de wet van 1954 zelfs opname van niet-agrarische objecten in het blok grotendeels werd uitgesloten of dat daarvoor de toestemming van de eigenaar werd vereist. In de wet van 1954 werd opname in het blok van dergelijke objecten wel mogelijk gemaakt, doch in het recht van de eigenaar van die objecten kon in het kader van de ruilverkaveling geen wijziging worden gebracht dan wel was toestemming van de eigenaar van die objecten voor zodanige wijziging vereist, terwijl voor een aantal categorieën ook in de gebruikstoestand geen verandering mocht worden aangebracht. Waar toestemming van de eigenaar was vereist kon hiervan worden afgeweken door de Centrale Cultuurtechnische Commissie in

overeenstemming met Gedeputeerde Staten indien het niet geven van de vereiste toestemming een doelmatige ruilverkaveling in de weg zou staan (art. 9).

Voorts werd de omschrijving van de doelstelling enigszins gewijzigd: in plaats van *bevordering* werd nu gesproken van *behartiging* van de belangen van land-, tuin-, bosbouw of veehouderij. De minister wilde blijkens de daarbij gegeven toelichting een zekere verruiming van doelstelling tot uitdrukking brengen: rekening moest worden gehouden met het opvangen van voor de landbouw onafwendbare nadelige gevolgen van planologische maatregelen. Dit gebeurde met name in verband met opneming in de wet van 1954 van de mogelijkheid van toewijzing in het kader van de ruilverkaveling van kavels aan openbare lichamen (art. 13). Daarbij was de uitgesproken bedoeling van de wetgever er voor te waken dat de ruilverkaveling niet dienstbaar werd gemaakt aan een vergemakkelijking van een bestemmingsovergang van agrarische cultuurgrond naar een bestemming voor andere dan agrarische doeleinden. Wel diende echter rekening te worden gehouden met onvermijdelijke bestemmingsverandering en deze moest in het belang van de landbouw zo goed mogelijk worden opgevangen. Te denken valt hier aan gronden waarvan vrijwel zeker is dat ze op afzienbare termijn zullen worden onteigend. Indien hiermee geen rekening zou worden gehouden zouden de resultaten van de ruilverkaveling toch op korte termijn door zo'n onteigening kunnen worden tenietgedaan. Niettemin moest er anderzijds voor worden gewaakt dat de ruilverkaveling zou worden aangegrepen om allerlei nog vage plannen voor de toekomst alvast veilig te stellen. Artikel 13, dat toewijzing van grond aan openbare lichamen mogelijk maakte, behelsde dan ook uitdrukkelijk het principe, dat zodanige toewijzing slechts toelaatbaar is als ze in overeenstemming is met het door de ruilverkaveling beoogde doel (*behartiging* van het agrarisch belang). Bovendien werd de mogelijkheid van toewijzing aan openbare lichamen ex artikel 13 beperkt tot maximaal 5% van de totale waarde van de in het blok gelegen onroerende goederen.

Bij de beslissing op beroepen tegen toewijzing aan openbare lichamen ex artikel 13 werd door de Kroon strikt de hand gehouden aan het hierboven weergegeven uitgangspunt. Overgang van agrarische grond voor niet-agrarische doeleinden naar openbare lichamen dient in het algemeen slechts mogelijk gemaakt te worden indien vaststaat dat aan de gewenste voorziening in de nabije toekomst niet zal zijn te ontkomen. Toewijzing aan openbare lichamen voor andere dan agrarische doeleinden is geen doel van de ruilverkaveling, doch slechts een middel om het doel, behartiging van agrarische belangen te verwezenlijken.<sup>1</sup>

De vraag naar de doelstelling van de ruilverkaveling speelt ook een niet onbelangrijke rol in de beslissingen van de rechtbanken met name in het kader van de vaststelling van het plan van toedeling en de lijst der geldelijke regelingen. Met name nu de wet de mogelijkheid opent ook andere dan agrarische objecten in

1. Zie mijn jurisprudentie-overzicht ad art. 2 Ruilverkavelingswet 1954 in *De Pacht* 1979, p. 223 e.v.

het blok op te nemen zijn in het blok de belangen van de landbouw vaak nauw verweven met belangen van andere aard. Zodoende is men vaak genoodzaakt ook ten aanzien van objecten die een niet-landbouwkundig doel dienen een beslissing te nemen. Ook hierbij dient echter het uitgangspunt, dat de ruilverkaveling dient ter behartiging van agrarische belangen in acht te worden genomen. Dit brengt de noodzaak mee dat ten aanzien van het ingrijpen in andere dan landbouwkundige belangen de nodige terughoudendheid zal moeten worden betracht en minder spoedig tot ingrijpen in die belangen zal kunnen worden overgegaan dan ten aanzien van typische landbouwkundige belangen. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan het reeds genoemde artikel 9 van de Ruilverkavelingswet 1954, waarin voor bepaalde niet-agrarische categorieën van objecten bijzondere regels worden gesteld en wijziging in de rechten van de eigenaren en in de gebruikstoestand wordt beperkt. Daartegenover staat dan ook een geringere aanspraak van deze categorieën om van de ruilverkaveling profijt te trekken.

De rechtspraak op dit punt vertoont een nogal bont scala van gevallen en oplossingen. Enerzijds wordt wel eens de indruk gewekt dat het landbouwbelang alles overheersend is en met andere belangen nauwelijks rekening behoeft te worden gehouden, hoewel artikel 9 dus juist ten doel heeft de niet-landbouwkundige belangen zoveel mogelijk veilig te stellen en daarvoor de nodige rechtsbescherming te bieden. Anderzijds wordt wel eens geredeneerd in de trant dat de ruilverkaveling ook een taak heeft ter behartiging van andere dan agrarische belangen. Desondanks is de rechtspraak echter in het algemeen redelijk in overeenstemming met het uitgangspunt van de wet.<sup>1</sup>

Hoewel de wettelijke regeling dus gericht is op agrarische belangen geeft de praktijk als gevolg van allerlei ontwikkelingen, met name op planologisch terrein, in toenemende mate een heel wat ruimere toepassing te zien van de ruilverkaveling en worden daarbij in feite ook andere dan landbouwbelangen meegeënen. In veel gevallen is in werkelijkheid sprake van wat wel een multiple purpose project wordt genoemd. Belangen op het gebied van natuur, landschap, recreatie en stads- of dorpsvernieuwing zijn van lieverlee bij de ruilverkaveling een toenemende rol gaan spelen. Daarbij is met name de beperking van artikel 13 tot slechts 5% van de waarde van het blok vaak een belemmerende factor voor het realiseren van de gewenste doeleinden. Om een voorbeeld te geven: in de ruilverkavelingsplannen Geestmerambacht waren de gronden benodigd voor overgang van landbouw naar een niet-agrarische bestemming in het ruilverkavelingsrapport gesteld op  $\pm 16\%$  van de totale waarde van het blok. Uiteraard was dit streven via artikel 13 van de wet niet haalbaar omdat daarbij de mogelijkheid was beperkt tot 5%.

Dergelijke situaties deden zich in toenemende mate voor, nu steeds meer claims werden gelegd op gebruik van landelijk gebied voor andere dan land-

1. Zie mijn jurisprudentie-overzicht ad art. 2 Ruilverkavelingswet 1954 in *De Pacht* 1980, p. 261 e.v.



bouwoeleinden. In dergelijke gevallen werd met name de SBL ingeschakeld om te proberen via vrijwillige transacties de benodigde gronden in handen te krijgen, terwijl daarnaast ook openbare lichamen als bijvoorbeeld gemeenten een actief aankoopbeleid konden ontwikkelen. Weliswaar kon men dan deze gronden niet via het *toewijzings*stelsel van artikel 13 ter beschikking krijgen, doch wel kon men aanspraken maken op verkrijging van grond via het plan van toedeling en zo kon men toch langs andere weg beschikken over de benodigde grond. Daarbij moet dan echter wel worden bedacht, dat dit nog geen zekerheid verschaft omtrent verkrijging van een toedeling op een bepaalde gewenste plaats. Op grond van artikel 13 toe te wijzen kavels moeten specifiek op de kaart zijn aangegeven. Bij *toedeling* speelt echter juist de ruil een belangrijke rol, zodat bijvoorbeeld geen garantie bestaat dat een aangekochte (ingebrachte) kavel ook weer wordt toegedeeld, al geeft artikel 14 een voorkeur te kennen voor toedeling van het ingebrachte, geheel of gedeeltelijk. Toch zal aan de planning in de voorbereidingsprocedure vaak wel het nodige houvast kunnen worden ontleend, waarbij de toedeling geheel is toegesneden op de daarbij vermelde uitgangspunten, terwijl ook wel steeds zal worden gepoogd met de Plaatselijke Commissie tot de nodige afspraken terzake te komen. Bindend zijn dergelijke afspraken echter niet en in een bezwarenprocedure bij het plan van toedeling zal uiteindelijk de rechtbank een beslissing kunnen nemen, waarbij, mede op grond van de strekking van de wet, agrarische belangen de doorslag geven.

Aansluitend aan en gestimuleerd door deze ontwikkelingen is in de nieuwe landinrichtingswetgeving dan ook, zoals hierna nog nader zal blijken, principieel gebroken met de gedachte van een unisectorale, op de landbouw gerichte opzet van de Ruilverkavelingswet en wordt daarin een veel bredere doelstelling geformuleerd.

Voor de goede orde wijs ik erop dat in een tweetal bijzondere wetten voor daarbij bepaalde gebieden reeds eerder werd afgestapt van de agrarische doelstelling van inrichting van landelijk gebied. Het betreft hier de Reconstructiewet Midden-Delfland, wet van 24 maart 1977, Stb. 233, in werking getreden op 1 januari 1979, en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën, wet van 23 november 1977, Stb. 694, ook in werking getreden op 1 januari 1979.

Wat de doelstelling betreft in deze wetten:

Artikel 2 van de Reconstructiewet Midden-Delfland luidt als volgt:

‘Ter bevordering van een goede ruimtelijke ordening en in verband daarmee ter behartiging van de belangen van de landbouw, van natuur en landschap en van de openlucht recreatie in Midden- Delfland vindt aldaar een reconstructie plaats op de voet van het bepaalde in deze wet’.

Realisering op basis van de Ruilverkavelingswet 1954 kwam in dit geval niet in aanmerking gelet op het karakter en de doelstelling van deze wet. Bovendien zou deze wet tekortschieten in mogelijkheden voor de vereiste toewijzing van

grond aan openbare lichamen, waarvoor hier ongeveer 30% van de grond nodig werd geacht.

De doelstelling van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën is geregeld in artikel 3 van de desbetreffende wet en luidt als volgt:

'1. Ter bevordering van een goed woon-, leef- en werkklimaat en de economische en maatschappelijke ontwikkeling van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën vindt van dit gebied een herinrichting plaats op de voet van het bepaalde in deze wet'.

Het tweede lid van dit artikel bevat vervolgens een breed scala van maatregelen en voorzieningen nodig voor een gecoördineerde en zoveel mogelijk geïntegreerde uitvoering van de herinrichting. Ook hier werd toepassing van de Ruilverkavelingswet 1954, gezien de beperkte doelstelling van deze wet, ontoereikend geacht.

## 5. LANDINRICHTINGSWET

Eén van de belangrijkste wijzigingen, zo niet de belangrijkste, welke de Landinrichtingswet heeft gebracht betreft wel de doelstelling. Aansluitend aan de ontwikkelingen in de praktijk van de toepassing van de Ruilverkavelingswet 1954 formuleert de Landinrichtingswet een veel bredere doelstelling, die alle belangen kan omvatten die in het landelijk gebied een rol spelen.

Artikel 4 van de wet luidt als volgt:

'Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven'.

Artikel 5 luidt:

'Landinrichting kan maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van onder meer:

- a. de land-, tuin- en bosbouw;
- b. de natuur en het landschap;
- c. de infrastructuur;
- d. de openluchtrecreatie, en
- e. de cultuurhistorie'.

De woorden 'onder meer' geven aan, dat deze opsomming in artikel 5 uitdrukkelijk niet limitatief is bedoeld. Blijkens de Memorie van Toelichting kan daarnaast gedacht worden aan maatregelen ten behoeve van dorpsvernieuwing, waterwinning en winning van bodemmateriële.

Tweeërlei beperking valt hier op te merken. In de eerste plaats is er de beperking tot het landelijk gebied. Onwillekeurig denkt men hierbij aan het gebied dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening negatief wordt omschreven als het gebied niet behorende tot de bebouwde kom, waarvoor de gemeenteraad verplicht is een bestemmingsplan vast te stellen (art. 10 WRO). Toch zal deze grens tussen bebouwde kom en landelijk gebied in de praktijk wel een vloeiende lijn te zien geven, aangezien met name ook op het gebied van de infrastructuur allerlei aanpassingen en overgangen noodzakelijk kunnen zijn. Bovendien is het nog de vraag of deze grens op deze wijze juist is geformuleerd nu, zoals we boven zagen, ook dorpsvernieuwing in het kader van de landinrichting zou kunnen plaatsvinden. Overigens blijkt de Toelichting op dit punt met zichzelf in tegenspraak, waar zij (p. 14) dorpsvernieuwing uitdrukkelijk brengt onder de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. De doelmatigheid zal hier wel de doorslag moeten geven. Daarnaast is er de beperking tot die functies van het in te richten gebied 'zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven'. Hieruit spreekt in zekere zin het primaat van de ruimtelijke ordening als richtinggevend voor de inrichting van het desbetreffende gebied. Op zichzelf is deze gedachte logisch en voor de hand liggend. Alvorens het gebied overeenkomstig de bestemming in te richten moet uiteraard deze bestemming vaststaan. Ook hier eist de praktijk echter een wat genuanceerder benadering. De bij het ontwerp gegeven toelichting laat er geen twijfel over bestaan dat regelgeving in het kader van de ruimtelijke ordening enerzijds en planning en uitvoering van het inrichtingsproject anderzijds elkaar wederzijds beïnvloeden. Sectorale wensen en beleidsvoornemens kunnen ertoe leiden dat de daarvoor vereiste voorzieningen een hernieuwde bezinning nodig maken op het algemeen geformuleerde ruimtelijk orderingsbeleid, terwijl het anderzijds nodig kan blijken dat voor de sector geformuleerde ruimtelijke beleidsvoornemens moeten worden aangepast aan het in het kader van de ruimtelijke ordening vastgestelde algemene ruimtelijk beleid.

Er is dus een wisselwerking tussen regelgeving in het kader van de ruimtelijke ordening enerzijds en planning en uitvoering van het inrichtingsproject anderzijds. In dit verband wordt wel gesproken van tweesporigheid in die zin dat facetbeleid en sectorbeleid in principe zelfstandig naast elkaar opereren, terwijl conflicterende uitkomsten met elkaar in overeenstemming zullen moeten worden gebracht. Deze overeenstemming dient dan te worden verkregen door coördinatie van de regels en de gewenste voorzieningen op bestuurlijk niveau. Met name de provinciale overheid heeft op dit gebied een spilfunctie.

Coördinatie zal ook moeten plaatsvinden tussen de verschillende sectoren die bij de landinrichting zijn betrokken onderling. De Landinrichtingswet is bedoeld 'voor het geïntegreerd treffen van maatregelen en voorzieningen, zodat een samenhangende combinatie van op verschillende beleidsterreinen nagestreefde doeleinden kan worden verwezenlijkt' (Memorie van Toelichting, p. 10). Al naar gelang van de betrokkenheid van de verschillende sectoren en met

name de betrokkenheid van de sector landbouw zijn verschillende vormen van landinrichting in het leven geroepen.

Ik beperkt mij hier tot de vorm die in de Landinrichtingswet als ruilverkaveling wordt betiteld.<sup>1</sup> Artikel 15 bepaalt dat voor ruilverkaveling in aanmerking komen gebieden, die ruimtelijk een overwegend agrarische functie, doch niet in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen.

Zulks vooral in tegenstelling tot de vorm *herinrichting*, waarvoor in aanmerking komen gebieden, die ruimtelijk naast een agrarische functie ook in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen (art. 14).

Erg scherp is de afbakening van de beide vormen niet. In het algemeen zal men kunnen stellen dat voor ruilverkaveling sprake moet zijn van een overheersend agrarische functie in het desbetreffende gebied. De omschrijvingen gaan er overigens van uit, dat de agrarische sector steeds vertegenwoordigd is: een realistische benadering die tevens herinnert aan de agrarische oorsprong van de landinrichting. De uiteindelijke keuze tussen beide vormen wordt in principe bepaald door Provinciale Staten. Bij de keuze spelen met name een rol de inhoud van het Structuurschema, het planologisch beleid van de provincie, alsmede het verschil in besluitvorming (besluit Provinciale Staten bij herinrichting, bij ruilverkaveling ook stemming), behoefte aan herverkaveling voor het gehele in te richten gebied of slechts voor een deel daarvan en behoefte aan ont-eigening naast de door de wet mogelijk gemaakte aftrekken.

Er blijft dus een vrij sterke affiniteit tussen ruilverkaveling en landbouw. Dit neemt niet weg dat ook ruilverkaveling in de zin van de Landinrichtingswet een multisectoraal instrument is, waarbij steeds ook andere sectoren dan de landbouw zijn betrokken. Dit betekent in de eerste plaats dat het begrip ruilverkaveling in de Landinrichtingswet niet geheel samenvalt met het in de voorafgaande wetten gehanteerde begrip, waar dit grotendeels samenviel met wat in de Landinrichtingswet nu als 'herverkaveling' wordt betiteld en bovendien een in principe strikt agrarisch karakter droeg. Het betekent voorts ook dat rechterlijke toetsing van met name het plan van toedeling en de lijst der geldelijke regelingen van een ander kader zal moeten uitgaan dan tot dusver diende te geschieden. Naast de in de wet neergelegde regels ten aanzien van de herverkaveling zal met name ook moeten worden getoetst of overeenstemming bestaat met de in het landinrichtingsplan opgenomen uitgangspunten voor de operatie. Het lijkt niet uitgesloten dat de rechter daarbij wordt geconfronteerd met een afweging tussen de belangen van verschillende sectoren.

1. Voor een uitvoerige uiteenzetting van de verschillende vormen zie Hoofdstuk III van de Toelichting op de Landinrichtingswet in de uitgave *Wetgeving Landelijk Gebied*.

## 6. NABESCHOUWING

Overzien we de ontwikkeling van de ruilverkavelingswetgeving in de loop van de tijd, dan valt vanuit de optiek van de relatie tussen recht en maatschappelijke ontwikkeling op dat de wetgeving op dit gebied de maatschappelijke ontwikkelingen, zij het veelal met enige vertraging, heeft gevolgd. Wanneer het wettelijk kader te eng wordt om nog te voldoen aan de eisen des tijds, dan wordt de wetgeving aangepast. Door de praktijk wordt daarop door een elastische toepassing van de bestaande wet vaak al vooruitgelopen. Vindingrijkheid om via bepaalde juridische constructies tot het gewenste doel te komen kan daarbij aan de uitvoerders niet worden ontzegd. De uitbouw van de ruilverkaveling heeft vooral betrekking op ontwikkelingen in het landelijk gebied, waar de functie landbouw geleidelijk een plaats moet inruimen voor andere sectoren, die in dat gebied een rol gaan spelen. Dit is dan weer een gevolg van de toenemende urbanisatie, industrialisatie en intensiteit van het verkeer enerzijds en de eisen die in toenemende mate worden gesteld vanuit met name natuur, milieu en recreatie anderzijds.

Terwijl de ruilverkaveling van oorsprong een vrijwel uitsluitend agrarisch karakter draagt, dwingen de ontwikkelingen tot een verzetten van de bakens en moeten ook de belangen van andere sectoren in toenemende mate in aanmerking worden genomen. De inrichting van het landelijk gebied geschiedt steeds meer op multisectorale basis.

Wat opvalt is dat vrijwel steeds de weg is gekozen van een nieuwe wet en niet van wijziging van de bestaande wet. Dit bevordert de mogelijkheid van een brede en principiële bezinning op de bestaande en de gewenste situatie.

Een uitzondering kan worden gezien in de vrij ingrijpende wijziging in de wet van 1954 bij wet van 9 april 1975. Deze bracht een belangrijke wijziging met name op het gebied van de besluitvorming. De wijziging was ook in belangrijke mate ingegeven door gebeurtenissen in de praktijk (ruilverkaveling Tubbergen) en vormde op zich een inleiding tot veel verdergaande vernieuwingen die in de Landinrichtingswet hun beslag zouden krijgen.