

Vergaderjaar 1997–1998

25 940

Rapport Herijking landinrichting tweede fase

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 maart 1998

1. Inleiding

In de nota Dynamiek en Vernieuwing (Tweede Kamer 1994–1995, 24 140 nrs. 1–2), heb ik U de herijking van landinrichting aangekondigd. Daarbij heb ik aangegeven de vernieuwing in twee richtingen te zoeken. In de eerste plaats in de verbreding van de inzet van landinrichting opdat het instrumentarium beter geschikt is voor het realiseren van beleid op terreinen als milieu, water, infrastructuur en de gebiedsgerichte aanpak. Ten tweede in de vereenvoudiging, versnelling en flexibilisering van het instrumentarium.

Met deze vernieuwing kom ik tegemoet aan een breed gedragen behoefte om landinrichting eigentijdser te maken. Met deze brief en de achterliggende rapportage informeer ik u over de resultaten van de herijking en de ambities van het Kabinet met het vernieuwde instrument landinrichting.

2. Verbreding van landinrichting

Verbreding van de inzet van landinrichting acht ik van groot belang teneinde een bijdrage te kunnen leveren aan een belangrijke opgave voor komende jaren: de versterking van de economische structuur onder gelijktijdige versterking van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van de omgeving.

Met de ruimtelijke Agenda 2000 plus worden door het kabinet forse impulsen voorgestaan aan de vernieuwing van de ruimtelijke inrichting van Nederland, zowel in sociaal-economisch opzicht als uit het oogpunt van leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Ter ondersteuning daarvan staan omvangrijke infrastructurele projecten, zowel nat als droog, op stapel. Vergroting van de veiligheid in de laag gelegen delen van ons land maakt omvangrijke ingrepen in relatie tot de rivieren noodzakelijk. De inpassing van deze infrastructurele projecten in

een gebied vergen in toenemende mate een afweging met andere functies, die ook een beroep doen op de aanwezige schaarse ruimte. Ook worden aan de inrichting ervan eisen gesteld.

Deze en andere belangen vragen om een goede inpassing en inrichting van het omliggende gebied. In het interdepartementaal beleidsonderzoek «financieel kader inpassing infrastructuur» wordt gezien hoe de financiële en kwantitatieve aspecten van inpassingsvraagstukken tegen elkaar kunnen worden afgewogen, bijvoorbeeld via een gebiedsgerichte benadering.

Tevens is in de Agenda 2000 plus nieuwe grootschalige woningbouw voorzien. Deze woningbouw en de daarbij horende infrastructuur hebben een aanzienlijke invloed op het omliggende landelijke gebied. Niet alleen in termen van ruimte-beslag maar ook door de wensen ten aanzien van natuur, groengebieden en recreatie van de bewoners.

Ontwikkelingen in de stad moeten vergezeld gaan van gelijktijdige ontwikkelingen in het omliggende landelijke gebied om een kwalitatieve versterking realiseren. In het Structuurschema Groene Ruimte en de Balans Visie Stadslandschappen is deze benadering al ingezet door te investeren in onder meer groenvoorziening en robuuste natuurgebieden.

Bovenstaande ontwikkelingen vertonen overeenkomsten, in die zin dat eruit blijkt dat er toenemende maatschappelijke wensen zijn voor de ruimtelijke kwaliteit in relatie tot de ontwikkeling van woningbouw en infrastructuur. Er is behoefte aan beleidsmatige aandacht voor de samenhang tussen een project en zijn omgeving. Het beschikbare instrumentarium zal hierop moeten worden toegesneden.

Ook vanuit de meer traditionele functies in het landelijk gebied, zoals natuur en landbouw, ontstaan eigentijdse wensen ten aanzien van de inrichting. De landbouwsector staat voor de opgave om te voldoen aan de toenemende en veranderende eisen van de consument, om in te spelen op het produceren voor de wereldmarkt, om verdergaande hoogwaardige specialisatie door te voeren en om inhoud te geven aan verbreding in het kader van plattelandsvernieuwing. Ook moet de agrarische sector voldoen aan strenge veterinaire, phyto-sanitaire en dierenwelzijnseisen. Het bevorderen van de ruimtelijke mogelijkheden voor de agrarische sector om snel op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen, acht ik dan ook blijvend gewenst.

Voor de zogenaamde concentratiegebieden varkenshouderij heb ik om deze redenen instrumentarium gericht op de reconstructie van deze gebieden in voorbereiding.

Naast de economische versterking van de sectoren speelt de kwaliteit van de ruimte in brede zin een rol (natuur, landschap, cultuurhistorische waarden, water en milieu). Voor het natuurbeleid is in het Structuurschema Groene Ruimte een forse doelstelling opgenomen, hetgeen grondverwerving in verschillende gebieden noodzakelijk maakt. Een voortvarende uitvoering in combinatie met het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak in het gebied vormen ook hierbij belangrijke elementen.

Al deze ontwikkelingen vergen een op maat gesneden instrumentarium. Afhankelijk van de concrete doelstellingen, wensen en mogelijkheden in een gebied zullen er voor dat gebied keuzen gemaakt moeten worden die leiden tot economische versterking en ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Na het doorvoeren van de wijzigingsvoorstellen, waarop in paragraaf 3 wordt ingegaan, acht ik landinrichting bij uitstek geschikt om de totstandkoming van deze doelstellingen te ondersteunen. Met landinrichting

wordt tevens gekozen voor een evenwichtige en samenhangende benadering van inrichtingsvraagstukken in het landelijke gebied en in de stedelijke omgeving.

3. Versnelling, flexibilisering en vereenvoudiging

Zoals in bovenstaande paragraaf aangegeven zie ik een belangrijke ondersteunende rol voor de landinrichting op verschillende beleids-terreinen en daarmee voor verschillende beleidsdoelstellingen. Soms gaat het daarbij om een enkel sectoraal doel, soms om het bereiken van meer doelen tegelijk. Om hierop goed te kunnen inspelen moet, afhankelijk van het vraagstuk, gekozen kunnen worden voor de meest toegesneden variant van landinrichting (landinrichting als instrumentenkoffer). Voorgesteld wordt de Landinrichtingswet zodanig aan te passen dat in plaats van de vier traditionele vormen van landinrichting een opbouw met modules ontstaat. De modules zijn afgebakende, helder omschreven, onderdelen van de Landinrichtingswet. Modules zijn bijvoorbeeld een landinrichtingsplan, kavelruil, al of niet gecombineerd ingezet met grondverwerving en subsidies. Welke modules gekoppeld en gekozen worden hangt af van de analyse van de problematiek in een gebied en de gewenste oplossing.

Een belangrijke rol bij het kiezen van de modules is weggelegd voor de initiatiefnemer. Dit kan een overheidsorgaan zijn, een groep van particulieren of een combinatie van beide.

De huidige praktijk leert dat indien particulieren het initiatief nemen tot een project het vaak gaat om kleinschalige sectorale projecten op vrijwillige basis in gebieden met een verkavelingsproblematiek. De overheid heeft bij dergelijke projecten vooral een faciliterende rol en kan op basis van vooraf te stellen criteria tot subsidiëring besluiten. Het particulier initiatief is hier leidend, zodat ook volledige instemming van de gezamenlijke grondeigenaren passend is.

Naast dergelijke vrijwillige projecten kan na de herijking, voor meer omvangrijke projecten waar de verkavelingsproblematiek speelt, in de voorbereidingsfase een aanzienlijke versnelling worden bereikt door te volstaan met een projectnota waarin de gewenste inrichting en ontwikkeling wordt beschreven, inclusief de benodigde instrumenten. Het opstellen van een landinrichtingsplan is dan niet noodzakelijk. De uitvoering kan zich dan beperken tot een eenvoudig plan dat weergeeft hoe gronden worden geruild (ruilplan) en met welke financiële gevolgen. Indien overwegend eigenaarsbelangen in het geding zijn kan daarbij stemming van betrokkenen wenselijk zijn. Voorgesteld wordt nadere criteria terzake te ontwikkelen in de herziene Landinrichtingswet. Dergelijke projecten kunnen dan in een periode van enkele jaren worden afgerond.

Indien de initiatiefnemer de overheid is gaat het vaak om het realiseren van meer doelstellingen in het gebied. Een integrale uitgebreidere voorbereidingsprocedure is dan vaak noodzakelijk. Bij de uitvoering gaat het, afhankelijk van de doelstellingen, dan meestal om een combinatie van maatregelen in de sfeer van grondverwerving, inrichting, waterbeheersing en kavelruil. Ook hier kan door een gefaseerde besluitvorming over het landinrichtingsplan versnelling worden bereikt door de aangebrachte vereenvoudiging in de uitvoering. Bij dit laatste is vooral het beperken van het ruilplan tot de daadwerkelijk geruide gronden en de afschaffing van de eerste schatting essentieel.

Het creëren van draagvlak is ook bij projecten waar de overheid initiatiefnemer is van belang. Echter de overheid zal uiteindelijk een democratisch

besluit tot uitvoering moeten brengen. Daarbij zal en kan niet in alle gevallen sprake zijn van draagvlak bij een ieder.

Ook ten aanzien van de beroep en bezwaarmogelijkheden in de landinrichtings-procedure stel ik voor, uit een oogpunt van vereenvoudiging en versnelling, de volgende wijzigingen aan te brengen.

Ten aanzien van het besluit tot landinrichting (of tot afwijzing daarvan) wordt het beroep beperkt tot één instantie, namelijk de Afdeling Bestuursrechtspraak, en gekoppeld aan de vaststelling van het landinrichtingsplan of de projectnota. In de uitvoeringsfase wordt de bestaande rechtsbescherming gehandhaafd, echter in één procedure samengevoegd. De uitgebreide voorbereiding en consultatie van de streek bij de uitvoering rechtvaardigen deze keuze, waarbij ook aansluiting is gezocht bij de Algemene Wet Bestuursrecht.

Het huidige beleid, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt «Heroverweging Landinrichting» uit 1991, is erop gericht te komen tot een gemiddelde voorbereidingsduur van 7 à 8 jaar en een gemiddelde uitvoeringsduur van 12 à 15 jaar. De voorliggende voorstellen maken het in principe mogelijk de gemiddelde voorbereidingsduur van projecten terug te brengen tot 5 jaar en de gemiddelde uitvoeringsduur tot 8 à 10 jaar. De vereenvoudigde herverkaveling kan in 3 tot 5 jaar worden afgerond.

In bijgevoegde rapportage «Herijking Landinrichting Tweede Fase» wordt uitgebreider ingegaan op de verschillende voorstellen en de consequenties daarvan voor de aanpassing van de Landinrichtingswet.

4. Procesmanagement

Tot nu toe richt de besluitvorming in het landinrichtingsproces zich op de gewenste eindsituatie. Eerst na deze besluitvorming kan de uitvoering starten.

Ik sta thans een procesaanpak voor waarbij de besluitvorming meer stapsgewijs is opgebouwd en daardoor ook eerder leidt tot concrete uitvoering. Hierdoor kan een aanzienlijke versnelling worden bereikt.

Met de voorgestelde aanpassingen van de wet en procedure alléén worden de doelstellingen van versnelling, verbreding en vereenvoudiging echter niet bereikt. De realisering is in belangrijke mate afhankelijk van de medewerking en daadkracht van de verschillende betrokken bestuurlijke partijen.

Een procesmatige aanpak vereist dat rijk, provincies en gemeenten bij de start van een proces planologische duidelijkheid moeten verschaffen en keuzen moeten maken over het in te zetten instrumentarium.

De besluitvormingsprocedure omtrent de te realiseren functiewijziging blijft gebaseerd op de betreffende wet, zo blijft bijvoorbeeld de besluitvormings-procedure voor een infrastructurele ingreep gebaseerd op de Tracéwet. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen het aangepaste landinrichtings-instrumentarium te benutten als dat kan bijdragen aan de realisering van (de inpassing) het tracé.

Binnen het kader van het vastgestelde rijksbeleid, heeft het provinciaal bestuur een belangrijke regisseursrol. Het provinciaal bestuur moet richting geven aan de concrete ontwikkelingen en voorzover nodig de concrete vertaling maken van het beleid naar de gebiedsspecifieke situatie. Dit zowel op basis van het ruimtelijk, milieu- als waterbeleid.

De provincies hebben een sleutelrol bij het proces om tijdige besluitvorming tot stand te brengen. Ook zullen gemeenten en waterschappen vroegtijdig bij de besluitvorming worden betrokken teneinde een snelle voortgang te realiseren.

De snelheid van uitvoering wordt bepaald door de ruimte in de meerjarenraming.

5. Financiële middelen

De verschillende voorstellen op het terrein van vereenvoudiging, versnelling en verbreding van de inzet van het instrumentarium voor landinrichting en grondverwerving hebben budgettaire consequenties. Deze worden in samenhang gezien met het bestaande budget voor landinrichting en het creëren van oplossingen voor de verplichtingenstand van bestaande projecten. Daarnaast wordt voor nieuwe ruimtelijke economische investeringen, inclusief het bijbehorende instrumentarium, aansluiting gezocht bij de nadere uitwerking en afweging rond de Voortgangsrapportage Missiebrief (Tweede Kamer, 1997, 25 017, nr. 2).

Overigens zijn in het kader van de begroting 1998 reeds afspraken gemaakt voor de Kwaliteitsimpuls Groene Hart en de landinrichtingsonderdelen van nieuwe strategische groenprojecten en regionale groenstructuren in het kader van de actualisering van de Vinex.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

