

Vergaderjaar 2005–2006

30 509

Regels inzake de inrichting van het landelijke gebied (Wet inrichting landelijk gebied)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 februari 2006 en het nader rapport d.d. 15 maart 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de staatssecretarissen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 november 2005, no. 05.004250, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake de inrichting van het landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft regels voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Een belangrijke rol is weggelegd voor de provinciebesturen. Deze krijgen de beschikking over een «ontschot» budget (het Investeringsbudget landelijk gebied of ILG), dat kan worden ingezet ter verwezenlijking van diverse doelen van gebiedsgericht beleid. Welke doelen dat zullen zijn, welke prestaties per provincie moeten worden geleverd en wat de omvang is van het investeringsbudget dat het Rijk aan gedeputeerde staten ter beschikking stelt, wordt aan het begin van elk investeringstijdvak vastgelegd in een bestuurs-overeenkomst tussen de betrokken ministers en het provinciebestuur. Sturing door het Rijk blijft in de opzet van het wetsvoorstel beperkt tot hoofdzaken. Verder bevat het wetsvoorstel een herziening van het instrument van de landinrichting. De procedures die thans nog zijn vastgelegd in de Landinrichtingswet zijn ingewikkeld en tijdrovend, en gaan uit van een aanzienlijke mate van landelijke sturing. Het voorstel beoogt een aanmerkelijke vereenvoudiging van de landinrichting, verkorting van de procedures en versterking van de rol van de provinciebesturen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarover enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 november 2005, nr. 05.004250, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 februari 2006, nr. W11.05.0499/V, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De opmerkingen van de Raad van State worden in het navolgende besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

1. Meerjarenprogramma's en bestuursovereenkomst

Zowel de minister als de colleges van gedeputeerde staten van elk van de provincies stellen voorafgaand aan elk investeringsstijdvak een meerjarenprogramma vast voor het gebiedsgericht beleid (artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel). Het meerjarenprogramma van het Rijk wordt vastgesteld op basis van rijksbeleid als vervat in plannen (pkb's) als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) dan wel in beleidsnota's die in de Tweede Kamer zijn behandeld, aldus artikel 3, eerste lid; onder het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening (Wro), dat thans in behandeling is bij de Staten-Generaal¹, zal het programma worden vastgesteld op basis van structuurvisies van het Rijk (artikel 92). Het programma bevat onder meer de te bereiken doelen van gebiedsgericht beleid in concrete, meetbare termen (artikel 3, tweede lid). Het provinciaal meerjarenprogramma wordt ingevolge artikel 4 door gedeputeerde staten vastgesteld met inachtneming van het rijksbeleid bedoeld in artikel 3, van het streekplan bedoeld in artikel 4a WRO², en van het provinciaal beleid met betrekking tot de ontwikkeling van het landelijk gebied. Het programma bevat onder meer de bijdrage die de provincie kan leveren aan het bereiken van de doelen van het gebiedsgericht beleid van het Rijk in concrete, meetbare termen. Daarnaast bevat het een zo nauwkeurig mogelijke raming van onder andere de voor de uitvoering van het programma door de Europese Unie, gemeenten, waterschappen of private partijen ter beschikking gestelde middelen (artikel 4, derde lid). Op basis van het rijks- en het provinciaal meerjarenprogramma wordt uiteindelijk een bestuursovereenkomst gesloten tussen de minister en gedeputeerde staten van ieder van de provincies (artikel 7). In die overeenkomst wordt vastgelegd hoe hoog het budget is dat de minister ter beschikking zal stellen, en welke bijdrage aan de door het Rijk gestelde doelen in de provincie worden gerealiseerd.

Naar aanleiding van het voorgaande merkt de Raad het volgende op.

a. Het stelsel zoals geschetst brengt met zich dat het provinciaal meerjarenprogramma een enigszins onduidelijk karakter krijgt. Enerzijds moet het programma het eigen (ruimtelijk) beleid van het provinciebestuur en de daarin gestelde prioriteiten voor het voetlicht brengen; dat blijkt uit de verwijzingen in artikel 4, eerste lid, naar het in acht nemen van het streekplan respectievelijk structuurvisies en het provinciaal beleid met betrekking tot het landelijk gebied. Het programma vormt dan ook de inzet van het provinciaal bestuur in de onderhandelingen met het Rijk die moeten leiden tot een bestuursovereenkomst. De memorie van toelichting spreekt in dit verband over de «beleidsambities» van de provincies, en vermeldt dat pas bij de onderhandelingen over een bestuursovereenkomst de beleidsambities van het Rijk en de provincies tot elkaar moeten worden gebracht³. Anderzijds zal echter het rijksbeleid al grotendeels bepalend zijn voor de inhoud van het provinciale meerjarenprogramma. Dat komt doordat gedeputeerde staten op grond van artikel 4, eerste lid, ook het rijksbeleid zoals dat is vastgelegd in pkb's en nota's in acht moet nemen bij het opstellen van het programma, doordat in het programma en het in artikel 6 bedoelde voorstel bij de doelen van het Rijk (die moeten worden gesteld in «concrete, meetbare termen») wordt aangesloten, en doordat het investeringsbudget op grond van artikel 11, eerste lid, alleen kan worden besteed aan activiteiten ter realisering van de doelstellingen van het Rijk.

Uit het voorgaande volgt dat de mate waarin de provinciebesturen daadwerkelijk ruimte hebben voor het voeren van eigen beleid uiteindelijk afhangt van de manier waarop de doeleinden van het Rijk zijn geformuleerd: hoe concreter en gedetailleerder dat gebeurt is, des te beperkter is de rol van de provincie. In het meerjarenprogramma bij de Agenda vitaal platteland, die volgens de toelichting kan gelden als voorloper van de meerjarenprogramma's van het Rijk onder de WILG, worden op rijksniveau de thema's bepaald en gekwantificeerd (soms tot op de hectare nauwkeurig). In aanmerking genomen dat voor veel van de daar genoemde functies maar een beperkt aantal geschikte lokaties voorhanden is (bijvoorbeeld ruimte voor weidevogels of wintergasten), bestaat het risico dat de ruimte die het provinciebestuur op papier

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 2.

² Na inwerkingtreding van de Wro: structuurvisies als bedoeld in artikel 2.2. van die wet (artikel 92).

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2.3, achtste tekstblok.

krijgt feitelijk in veel gevallen beperkt zal zijn tot de uitvoering en het invullen van details, en dat er relatief weinig mogelijkheden zijn voor eigen, aanvullend beleid. Overigens kan er aanmerkelijke ruimte zitten tussen de ambities van het provinciebestuur zoals die in het meerjarenprogramma zijn opgenomen, en de activiteiten die uiteindelijk in de bestuursovereenkomst worden vastgelegd en dus zullen worden uitgevoerd. Dat brengt het gevaar mee dat het provinciaal meerjarenprogramma niet veel meer blijkt te zijn dan een soort «wensenlijstje», dat maar beperkt inzicht geeft in het beleid dat voor het volgende tijdvak kan worden verwacht.

In aanmerking nemend dat één van de centrale doeleinden van het wetsvoorstel het vastleggen van de regierol van het provinciebestuur voor het gebiedsgericht beleid is, adviseert de Raad om in de memorie van toelichting de positie van het provinciaal meerjarenprogramma te verduidelijken, en nader in te gaan op de ruimte die de provinciebesturen onder het nieuwe stelsel zullen hebben voor het voeren van eigen beleid.

b. De bepaling in artikel 4, eerste lid, dat het provinciaal meerjarenprogramma wordt vastgesteld «met inachtneming van het rijksbeleid, bedoeld in artikel 3, eerste lid» (kort gezegd: pkb's respectievelijk structuurvisies), betekent dat laatstgenoemde stukken rechtstreeks doorwerken in het provinciale beleid. Dat stemt niet overeen met het uitgangspunt dat beleid dat wordt vastgesteld op een bepaald overheidsniveau alleen voor dat niveau bindend is, een uitgangspunt dat al ten grondslag lag aan de (huidige) WRO en dat ook in het wetsvoorstel Wro consequent wordt gehanteerd. Binding van andere overheden wordt in het stelsel van de Wro bereikt door middel van algemene regels en aanwijzingen (dan wel door het vaststellen van een bestemmingsplan door Rijk of provincie), niet door structuurvisies: de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro vermeldt dan ook expliciet dat bij structuurvisies alleen sprake is van zelfbinding voor de vaststellende overheid¹. Veel (onderdelen van) structuurvisies zullen zich ook niet lenen voor «inachtneming», doordat ze indicatief en globaal van aard zijn.

Het ligt voor de hand dat het rijksbeleid een belangrijke rol zal spelen bij de onderhandelingen over de bestuursovereenkomsten, bedoeld in artikel 7. De Ministers zullen daar wel op toezien en gedeputeerde staten zullen er ongetwijfeld op anticiperen bij het vaststellen van het meerjarenprogramma. De Raad adviseert de zinsnede «het rijksbeleid, bedoeld in artikel 3, eerste lid,» te schrappen.

c. In het algemeen valt op dat de memorie van toelichting uitgaat van de WRO in haar huidige vorm en zich nauwelijks rekenschap geeft van de aanhangige fundamentele herziening van deze wet. Dat roept de vraag op of de Wro in haar voorgestelde, herziene vorm een toereikend juridisch-ruimtelijk kader zal bieden om de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel te kunnen verwezenlijken.

De Raad adviseert in de toelichting nader aandacht te besteden aan de verhouding van het wetsvoorstel met de herziene Wro.

d. Bestuursovereenkomsten worden gesloten tussen de betrokken ministers en het provinciebestuur. Niettemin wordt in de bestuursovereenkomst een aanduiding opgenomen van de door de Europese Unie, gemeenten, waterschappen en private partijen ter beschikking gestelde middelen (artikel 7, eerste lid). De memorie van toelichting merkt hierover op dat dit niet afdoet aan de primaire verantwoordelijkheid jegens de betrokken ministers van gedeputeerde staten voor het realiseren van die prestaties, maar wel «helder de positie van gedeputeerde staten markeert» in de richting van derden. Het is niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld, aangezien andere partijen dan het Rijk en het provinciebestuur door de overeenkomst niet worden gebonden. De verhouding tussen gedeputeerde staten respectievelijk de provincie aan de ene kant en (publieke of private) derde partijen aan de andere wordt uitsluitend bepaald door afspraken die tussen die beide actoren zijn gemaakt. De Raad adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

e. Een zo nauwkeurig mogelijke raming van de middelen die door de Europese Unie, gemeenten, waterschappen en private partijen voor de uitvoering van het gebiedsgericht beleid ter beschikking zijn gesteld moet ook al in het provinciaal meerjarenprogramma worden opgenomen (artikel 4, derde lid,

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 14. Voor wat betreft de provinciale structuurvisie komt dit ook aan de orde in de toelichting bij het voorliggend wetsvoorstel (algemeen deel, paragraaf 4.7, vierde tekstblok).

onder b). Het gaat in dit programma echter om beleidsambities van het provinciebestuur, waarvan op dat moment nog allerm minst zeker is of ze daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd en, zo ja, op welke manier. Dat betekent dat het primair zal gaan om toegezegde bedragen; men zal niet snel geld ter beschikking stellen voor ambities waarvan nog onduidelijk is of ze worden gerealiseerd. Het betekent echter ook dat afspraken met publieke en private derde partijen moeten worden gemaakt en vastgelegd en bijvoorbeeld aanvragen voor fondsen moeten worden ingediend op een moment dat nog onzeker is of de activiteiten waarop ze betrekking hebben in de bestuurs-overeenkomst zullen worden opgenomen, en dat, mocht de overeenkomst anders uitvallen dan door de provincie voorzien, die afspraken en aanvragen moeten worden aangepast. De toelichting gaat niet in op de lasten en onduidelijkheden die dit voor de provincie (en derden) kan meebrengen. De Raad adviseert hieraan aandacht te besteden.

1.a. De Raad merkt terecht op dat de beleidsruimte die de facto aan de provincies wordt gelaten mede afhankelijk is van de mate van concretisering – welke concretisering overigens mede verband houdt met de wens om te komen tot afrekenbare beleidsdoelen – en de mate van detaillering van de operationele doelstellingen en taakstellingen in het rijksmeerjarenprogramma. De beleidsruimte zal verschillend zijn al naar gelang de aard van de doelstellingen en de zwaarte van het in geding zijnde nationale belang. Het meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland is op dit punt illustratief. Daarbij moet worden bedacht dat, zoals ook de Raad opmerkt, het desbetreffende meerjarenprogramma een voorloper en een groeidocument is. Nieuwe beleidsontwikkelingen, maar ook de ervaringen in de praktijk, zullen gevolgen hebben voor de invulling van de toekomstige meerjarenprogramma's, ook waar het de gewenste balans tussen rijkssturing en beleidsruimte voor provincies betreft.

Het is overigens van belang om voor ogen te houden dat het rijksmeerjarenprogramma voor het Rijk weliswaar het vertrekpunt is voor overleg met de provincies ten behoeve van de totstandkoming van de bestuursovereenkomst inzake het ILG, maar nadrukkelijk niet is bedoeld als eenzijdig sturingsinstrument. Het sturingsmodel voor het gebiedgerichte beleid als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel heeft uitdrukkelijk een tweezijdig en complementair karakter. De programmering van het Rijk zal immers alleen dan effectief kunnen zijn als deze in voldoende mate aansluit bij de wensen die in het landelijke gebied leven en als de rijksprogrammering ook weerklank vindt in de provinciale meerjarenprogramma's. Dit vereist bij het opstellen van de onderscheiden meerjarenprogramma's zorgvuldige afstemming over en weer tussen de betrokken overheden. Tegen deze achtergrond bepaalt artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel dan ook dat bij de voorbereiding van het rijksmeerjarenprogramma gedeputeerde staten van de onderscheiden provincies worden betrokken, alsook de besturen van gemeenten en waterschappen dan wel – wat de regel zal zijn – organisaties van gemeenten en waterschappen.

Verder zij erop gewezen dat het provinciale meerjarenprogramma bij voorkeur niet alleen zou moeten worden gebruikt voor de programmering van de rijks gelden die in de vorm van het ILG ter beschikking worden gesteld, maar de weerslag zou moeten zijn van een samenhangend integraal provinciaal gebiedsgericht beleid dat mede richting geeft aan de inzet van autonome provinciale gelden en, in voorkomend geval, van gelden die van derden zijn gegenereerd. De inzet van deze «eigen» gelden en het daaraan ten grondslag liggende beleid is primair de verantwoordelijkheid van de provincie zelf. Tot slot is niet onbelangrijk dat de provincie bij de onderhandelingen over de bestuursovereenkomst een aan het Rijk gelijkwaardige partij is en in belangrijke mate mede op de inhoud van de overeenkomst stuurt waar zij ingevolge het voorgestelde artikel 6 het provinciale bod doet voor de te sluiten bestuurs-overeenkomst.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de paragrafen 5.2.2 en 5.2.3 van de memorie van toelichting op het punt van de beleidsruimte voor provincies verder verduidelijkt.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad is in artikel 4, eerste lid, de zinsnede «het rijksbeleid, bedoeld in artikel 3, eerste lid» geschrapt. Er zijn,

zoals de Raad terecht aangeeft, voldoende mechanismen voor de onderlinge afstemming van het rijksbeleid en het provinciale beleid.

c. In de paragrafen 4.7 en 7.2.3.3 van de memorie van toelichting is conform het advies van de Raad nader ingegaan op de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

d. Uiteraard speelt de zekerheid over in de financiële raming begrote middelen die van derden afkomstig zijn een belangrijke rol bij de in de bestuursovereenkomst af te spreken prestaties waarvoor ook het Rijk budget beschikbaar stelt (zie ook hierna onder e). Provincies zouden deze zekerheid bij voorkeur moeten verschaffen door op voorhand principeovereenkomsten met derden af te sluiten. Waar dat niet mogelijk is rust op de provincies op zijn minst een zware inspanningsverplichting om begrote middelen van derden daadwerkelijk te verkrijgen. Nu derden evenwel, zoals de Raad terecht opmerkt, niet onmiddellijk door een overeenkomst tussen het Rijk en de provincies kunnen worden gebonden, is de verwijzing in artikel 7, eerste lid, onderdeel d, naar door derden ter beschikking gestelde middelen vanuit een juridisch oogpunt zonder betekenis. Deze verwijzing is dan ook geschrapt.

e. Wil het provinciaal meerjarenprogramma daadwerkelijk kunnen fungeren als sturingsinstrument voor het gebiedsgerichte beleid en een goede basis kunnen vormen voor de onderhandelingen met het Rijk over de inhoud van de bestuursovereenkomst, dan moet daar een zo realistisch mogelijke financiële raming aan zijn gekoppeld. De raming verschaft inzicht in enerzijds de verwachte kosten van de verschillende onderdelen van het beleidsprogramma en anderzijds de middelen die de provincie zelf beschikbaar heeft en verwacht uit verschillende bronnen – behalve het Rijk ook de Europese Unie, namelijk waar het structuurfondsgelden betreft, gemeenten, waterschappen en private financiers – te verkrijgen, om het voorgestelde beleid ook daadwerkelijk te realiseren. Uit de raming moet blijken in hoeverre de te verwezenlijken prestaties haalbaar en betaalbaar zijn. Uiteraard zal de raming in het provinciale meerjarenprogramma nog onzekerheden bevatten, maar verwacht mag worden dat in het proces van totstandkoming van het programma zodanige principeafspraken met potentiële financiers worden gemaakt, dat een adequaat inzicht in de financierbaarheid van het voorgestane beleid wordt verkregen. Niet valt in te zien hoe een dergelijk uitgangspunt van goed bestuur tot onredelijke lasten voor provincies en derden zou leiden. Paragraaf 5.2.3. van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

2. Verhouding inrichtingsplan-bestemmingsplan

In veel gevallen zal voor de realisering van een door gedeputeerde staten vastgesteld inrichtingsplan medewerking nodig zijn van de gemeentebesturen, onder meer in de vorm van aanpassing van bestemmingsplannen. In de memorie van toelichting wordt daarover alleen opgemerkt dat het gemeentebestuur eerder medewerking zal willen verlenen aan de uitvoering van een inrichtingsproject als het actief bij de besluitvorming daarover is betrokken¹. Ook als dat gebeurt is er evenwel nog geen zekerheid dat er overeenstemming wordt bereikt. Uiteindelijk staan het provinciebestuur op grond van de huidige en de toekomstige ruimtelijke-ordeningswetgeving middelen ten dienste om medewerking af te dwingen, maar de toepassing daarvan is een tijdrovende, complexe en kostbare aangelegenheid.

De kern van het voorgestelde stelsel is dat het provinciebestuur voor de realisering van de in de bestuursovereenkomst vastgelegde doelen eindverantwoordelijk wordt: het provinciebestuur kan daarop door de minister worden aangesproken, en te maken krijgen met sancties als die doelen niet worden gehaald. Daarbij past dat de provincie ook de instrumenten krijgt om realisering van die doelstellingen af te dwingen, ook als gemeenten daaraan geen medewerking verlenen. Dit sluit aan bij de opmerking van het kabinet in het nader rapport inzake de Wro dat «[e]en overheidsniveau dat door de samenleving verantwoordelijk wordt gehouden voor de oplossing van een ruimtelijk vraagstuk ook de toereikende bevoegdheden [dient] te hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken»². In de Reconstructiewet concentratiegebieden is met betrekking tot het reconstructieplan een voorziening opgenomen die de doorwerking van besluiten van andere overheden dan de

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.2.3.2, een na laatste tekstblok.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 916 A, blz. 4.

gemeente in het bestemmingsplan regelt¹. Provinciale staten kunnen delen van het reconstructieplan aanwijzen die gelden als voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 21 WRO, zodat ontwikkelingen die strijdig zijn met het reconstructieplan kunnen worden tegengegaan; voor de aangewezen delen van het plan geldt dit ook als vrijstelling in de zin van artikel 19 WRO, zodat activiteiten die passen in het reconstructieplan maar die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan toch doorgang kunnen vinden. Verder geldt de aanhoudingsplicht van artikel 50 Woningwet niet voor aanvragen om een bouwvergunning ter uitvoering van het reconstructieplan, zijn geen aanlegvergunningen nodig en blijft de leefmilieuverordening buiten beschouwing. Net als in het wetsvoorstel is ook bij de Reconstructiewet het uitgangspunt dat afstemming plaatsvindt door bestuurlijk overleg. Niettemin heeft de wetgever, voor het geval dat afstemming langs die weg niet mogelijk blijkt, deze regeling kennelijk nodig geoordeeld als sluitstuk.

De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke gronden is afgezien van het opnemen in het wetsvoorstel van een specifieke regeling omtrent doorwerking van het meerjarenprogramma, voor zover «gedekt» door de bestuursovereenkomst in de ruimtelijke ordening.

2. Zoals de Raad terecht in zijn advies aangeeft, geeft het actief betrekken van gemeentebesturen bij de besluitvorming omtrent inrichtingsprojecten nog geen zekerheid dat met de betrokken gemeenten overeenstemming kan worden bereikt omtrent eventuele aanpassingen in bestemmingsplannen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van een inrichtingsplan. Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 7.2.3.3 van de memorie uiteengezet waarom in het kader van het voorliggende wetsvoorstel is afgezien van opname van een met artikel 27 van de Reconstructiewet concentratiegebieden vergelijkbare voorziening die doorwerking van het gebiedsgericht beleid in het bestemmingsplan regelt.

3. *Wijziging van de bestuursovereenkomst (artikelen 7, 8 en 9)*

a. Artikel 7, derde lid, bepaalt dat in het vierde jaar van het investeringstijdvak wordt overlegd over de vraag of wijziging van de overeenkomst wenselijk is. Dat geschiedt aan de hand van de voortgang van de realisatie van de prestaties en de tot dan toe gerealiseerde besteding van het budget, en mede met het oog op wijzigingen in het gebiedsgerichte beleid. Het vierde lid van artikel 7 bepaalt dat een wijziging als bedoeld in het derde lid uitsluitend mogelijk is in het vierde jaar van het investeringstijdvak; een bepaling waarvan de noodzaak niet aanstonds duidelijk is. Uit artikel 9 vloeit echter voort dat de betrokken ministers en gedeputeerde staten ook buiten het kader van artikel 7, vierde lid, overeenstemming kunnen bereiken over wijziging van de overeenkomst. Onduidelijk is hoe de genoemde bepalingen zich tot elkaar verhouden. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.

b. Het vierde lid van artikel 8 bevat een regeling voor het geval dat de financiële toestand van het Rijk noopt tot een verlaging van de uitgaven. Op grond van dit lid kunnen de betrokken ministers besluiten het verleende budget te spreiden over een langere periode dan de zeven jaar van het investerings-tijdvak; er is dus sprake van uitgestelde betaling, niet van verlaging van het budget. Deze bepaling is bedoeld om een bepaalde mate van zekerheid te creëren voor het college van gedeputeerde staten, en tegelijkertijd rekening te houden met het gegeven dat het budget wordt verleend ten laste van toekomstige begrotingsjaren. Indien aan het vierde lid toepassing wordt gegeven, bepalen de partijen bij de bestuursovereenkomst in hoeverre de overeenkomst als gevolg daarvan dient te worden aangepast, aldus het zevende lid van artikel 8. De woorden «als gevolg daarvan» impliceren dat de aanpassing van de bestuursovereenkomst niet kan leiden tot een verlaging van het verleende investeringsbudget; uit het systeem van artikel 8 vloeit voort dat de regeling van het vierde lid van dat artikel uitputtend is. Dat systeem wordt echter ondergraven als artikel 9 de mogelijkheid zou bieden om, los van artikel 8, vierde en zevende lid, de overeenkomst te wijzigen zodanig dat een verlaging van het budget plaatsvindt die verder gaat dan volgens dat laatstgenoemde lid mogelijk zou zijn. De Raad adviseert in het wetsvoorstel de verhouding tussen artikelen 8 en 9 te verduidelijken.

¹ Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel 15 Tracéwet.

c. *Bij de toepassing van artikel 8, vierde lid, kunnen de ministers bepalen dat de looptijd van het meerjarenprogramma dienovereenkomstig wordt verlengd. Dat leidt van rechtswege tot verlenging van het investeringstijdvak met dezelfde periode, aldus het vijfde lid. Een dergelijke verlenging heeft echter tot gevolg dat voortaan de investeringstijdvakken niet meer synchroon lopen met de tijdvakken waarvoor plattelandsontwikkelingsplannen op grond van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake de steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling¹ (hierna: de Kaderverordening) worden vastgesteld. Aannemelijk is dat het aansluiten bij de tijdvakken van de genoemde verordening één van de redenen is geweest om voor het ILG te kiezen voor een tijdvak van zeven jaar. De Raad adviseert in de toelichting aan dit punt aandacht te besteden, en zo nodig het voorstel van wet te wijzigen.*

3.a. Het oorspronkelijke vierde lid van artikel 7 is naar aanleiding van de opmerking van de Raad geschrapt. De bepaling was ten onrechte opgenomen: er is geen goede reden waarom de partijen niet buiten het vierde jaar wijzigingen zouden kunnen doorvoeren in de bestuursovereenkomst waarover zij onderling overeenstemming hebben. Ook artikel 9 gaat daarvan uit.

b. De door de Raad gevraagde verduidelijking van de verhouding tussen de artikelen 8 en 9 is aangebracht door toevoeging van een tweede lid aan artikel 9, waarin tot uitdrukking is gebracht dat de in het eerste lid van dat artikel voorziene aanpassing van het investeringsbudget geen betrekking heeft op de situatie waarin artikel 8, vierde lid, voorziet.

c. De spreiding van het investeringsbudget over een langere periode dan zeven jaar, overeenkomstig het voorgestelde artikel 8, vierde lid, betekent niet een verlenging van het investeringstijdvak van zeven jaar zoals dat wordt gehanteerd in dit wetsvoorstel. Het betekent wel dat bij het eerstvolgende investeringstijdvak een deel van budget dat resteert uit de vorige periode opgaat in het nieuwe investeringsbudget. De synchroniteit met de Europese programmeringsperiode blijft derhalve behouden. Paragraaf 6.5.2 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

4. Uitvoering van steunmaatregelen (artikel 11)

Artikel 11, derde lid, bepaalt dat provinciale staten een verordening vaststellen met betrekking tot steunmaatregelen die ten laste van het budget worden uitgevoerd, waaronder in elk geval steunmaatregelen die in aanmerking worden gebracht voor cofinanciering op grond van de Kaderverordening. De door provinciale staten vast te stellen verordening betreft de inhoud van de steunmaatregelen en de daaraan te verbinden voorschriften, en behoeft de goedkeuring van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

a. *De term «steunmaatregelen» wordt niet in het wetsvoorstel gedefinieerd. In de memorie van toelichting wordt gesproken over «staatssteun in de zin van artikel 87 EG»². Daarmee lijkt het erop dat met «steunmaatregelen» in artikel 11, derde lid, ook wordt bedoeld op maatregelen die niet mede op grond van de Kaderverordening worden gefinancierd. De verplichting tot vaststellen van een verordening door provinciale staten en goedkeuring door de minister is echter primair bedoeld om deze laatste de mogelijkheid te geven zijn verantwoordelijkheid op grond van de Kaderverordening te kunnen effectueren (de term «staatssteun» wordt in de Kaderverordening gebruikt). Voor maatregelen die onder de Kaderverordening vallen en die als staatssteun kunnen worden aangemerkt bevatten de artikelen 88 en 89 van die verordening bepalingen omtrent de verhouding met de artikelen 87, 88 en 89 EG. Voor de rechtmatigheid van steunmaatregelen die niet mede volgens de Kaderverordening worden gefinancierd zijn primair de provincies verantwoordelijk, aldus de toelichting.*

De tekst van het derde lid («in ieder geval») maakt niet duidelijk in hoeverre de verplichting tot het opstellen van een provinciale verordening ook betrekking heeft op uitgaven die wel als steunmaatregel zijn aan te merken, maar waarvoor geen cofinanciering plaatsvindt op grond van de Kaderverordening. Tevens blijft onduidelijk waarop wordt bedoeld met de «inhoud» van de steunmaatregelen en «de daaraan te verbinden voorwaarden».

¹ PbEU L 277.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.5.1, vierde tekstblok.

De Raad adviseert artikel 11, derde lid, te verduidelijken. Voorts beveelt hij aan in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen de genoemde artikelen van de Kaderverordening en in het EG-Verdrag.

b. In paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting wordt, onder verwijzing naar artikel 11, derde lid, vermeld dat, waar ten laste van het ILG door gedeputeerde staten subsidies worden verleend, de voorwaarden daarvoor worden vastgelegd bij ministeriële regeling. In het derde lid van artikel 11 is echter geen sprake van het stellen van voorwaarden bij ministeriële regeling, en de bepaling heeft betrekking op steunmaatregelen in algemene zin, niet slechts op subsidies. De Raad beveelt aan de toelichting aan te passen.

4.a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in artikel 11, derde lid, het begrip steunmaatregel verduidelijkt door verwijzing naar de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-Verdrag. Voorts is het artikellid in lijn gebracht met de memorie van toelichting. Tot uitdrukking is gebracht dat de provinciale verordening niet alleen betrekking heeft op de maatregelen die deel uitmaken van het plattelandsontwikkelingsprogramma en voor Europese cofinanciering in aanmerking komen, maar ook ziet op uit het ILG gefinancierde (andere) staatssteunmaatregelen. Voor de rechtmatigheid van beide soort maatregelen heeft het Rijk immers een bijzondere verantwoordelijkheid tegenover de Europese Unie.

Verder zijn naar aanleiding van het advies van de Raad in artikel 7, derde lid, de woorden «inhoud van de steunmaatregelen» en «de daaraan te verbinden voorwaarden» vervangen door «de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, de subsidievoorwaarden en het subsidiebedrag».

Tot slot is in de paragrafen 4.5 en 6.5.1 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de verhouding tussen de Kaderverordening en de staatssteun-artikelen van het EG-Verdrag.

b. In paragraaf 7.1 is in het tweede tekstblok «ministeriële regeling» vervangen door «provinciale verordening» en is gepreciseerd dat de daarin te treffen regeling betrekking heeft op staatssteunmaatregelen en gefinancierde maatregelen uit het plattelandsontwikkelingsprogramma.

5. Aanwijzing te onteigenen percelen (artikel 17)

Artikel 17, tweede lid, aanhef en onderdeel e, bepaalt dat het inrichtingsplan in voorkomend geval de aanwijzing bevat van te onteigenen percelen of opstallen.

Het is onduidelijk wat hiervan de betekenis is. In de memorie van toelichting wordt de aanduiding van te onteigenen percelen in het plan aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht¹. Onteigening ten behoeve van landinrichting vindt evenwel plaats bij koninklijk besluit, niet bij besluit van gedeputeerde staten; het wetsvoorstel laat de regeling van artikel 122, derde lid, van de onteigeningswet op dit punt intact. Aangezien verder het laatstgenoemde artikel niet bepaalt dat enkel percelen of opstallen kunnen worden onteigend die in het inrichtingsplan zijn aangewezen maar slechts eist dat het gaat om de verwezenlijking van een inrichtingsplan, is onduidelijk wat het rechtsgevolg is van de vermelding van te onteigenen percelen of opstallen in dat plan. Bovendien lijkt de voorgestelde procedure te leiden tot doublures, doordat aspecten die bij vaststelling of wijziging van het inrichtingsplan aan de orde komen (nut en noodzaak van de onteigening) in de procedure ingevolge de onteigeningswet opnieuw worden beoordeeld.

Verder blijkt uit de toelichting dat over het algemeen de te onteigenen zaken pas later, nadat de uitvoering van het inrichtingsplan is begonnen, door middel van een wijziging in dat plan zullen worden opgenomen². De reden daarvoor is dat, gelet op het ultimatum-remediumkarakter van onteigening, eerst zal moeten vaststaan dat verwerving langs minnelijke weg niet mogelijk is. Dat laatste is juist, maar het roept de vraag op in hoeverre opneming in het inrichtingsplan op dat moment nog zinvol is.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tussen artikel 17, tweede lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel en artikel 122 onteigeningswet, en zo nodig het voorstel van wet aan te passen.

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.2.3.3.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.4.1, eerste tekstblok.

5. De opmerkingen van de Raad zijn aanleiding geweest in het voorgestelde artikel 17 de aanduiding van te onteigenen percelen te schrappen, nu

onteigening ultimum remedium is. De aanduiding van te onteigenen zaken onmiddellijk bij vaststelling van het inrichtingsplan zou met dit uitgangspunt in strijd komen, omdat daaraan de veronderstelling ten grondslag zou liggen dat de betrokken onroerende zaken niet door wilsovereenstemming zouden kunnen worden verkregen. Aanduiding in een later stadium vergt een aanpassing van het inrichtingsplan en zou gegeven de toepasselijke van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State leiden tot vertraging van de inrichtingsprocedure. Verder is de aanduiding als zodanig ook zonder rechtsgevolg, en in het bijzonder niet noodzakelijk om overeenkomstig artikel 122 van de onteigeningswet over te kunnen gaan tot onteigening. De onteigeningswet bevat eigenstandige waarborgen voor de bescherming van de positie van de eigenaar. De aanduiding van te onteigenen zaken in het inrichtingsplan voegt daaraan weinig toe. Het inrichtingsplan kan volstaan met een aanduiding van «te verwerven onroerende zaken», waaronder de in voorkomend geval uiteindelijk te onteigenen onroerende zaken zijn begrepen. In het verlengde hiervan is ook het voorgestelde artikel 52, tweede lid, aangepast, door de aanspraak op verkrijging van een recht van dezelfde aard als is ingebracht niet alleen uit te sluiten voor te onteigenen onroerende zaken maar voor alle te verwerven onroerende zaken. Uit de aard van de aanduiding van zaken ter verwerving, ongeacht of de verwerving geschiedt op basis van wilsovereenstemming of onteigening, vloeit immers juist voort dat deze niet buiten het regime van toedeling van vervangende onroerende zaken vallen. Paragraaf 7.4.1. van de memorie van toelichting is dienovereenkomstig gewijzigd.

6. Beroep tegen toewijzing eigendom (artikel 34)

Tegen een besluit tot vaststelling of wijziging van een inrichtingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 19). Het derde lid van artikel 34 bepaalt dat, indien beroep is ingesteld betreffende de toewijzing van eigendom van voorzieningen van openbaar nut, gedeputeerde staten de uitspraak in beroep ter inschrijving toezendend aan de Dienst voor het kadaster indien door de uitspraak de eigendom aan een ander wordt toegewezen dan in de toewijzingsakte is vermeld, en indien de ruilakte is ingeschreven in de openbare registers en door de uitspraak de eigendom wordt toegewezen aan een ander dan in de ruilakte is vermeld. Door de inschrijving van de uitspraak in de registers verkrijgen de in de uitspraak genoemde openbare lichamen of andere rechtspersonen de in die uitspraak omschreven eigendom (artikel 34, vierde lid).

Deze beide leden van artikel 34 lijken ervan uit te gaan dat de uitspraak in beroep altijd een aanduiding zal bevatten van degene aan wie de eigendom van de betrokken voorziening wordt toegewezen. Het is evenwel ook denkbaar dat de uitspraak zich beperkt tot vernietiging van (het desbetreffende deel van) het inrichtingsplan, zonder dat een nieuwe rechthebbende wordt aangewezen. De Raad beveelt aan voor die gevallen in het wetsvoorstel een voorziening te treffen.

6. Er is van afgezien in het wetsvoorstel een nadere voorziening te treffen voor de door Raad geschetste situatie. Het wetsvoorstel ziet uitdrukkelijk alleen op de situatie dat de uitspraak in beroep daadwerkelijk duidelijkheid verschaft over de eigenaar. Is dat niet het geval en wordt het beroep ten aanzien van het desbetreffende onderdeel van het inrichtingsplan wel gegrond verklaard, dan is het reguliere regime van artikel 8.72 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 36 van de Wet op de Raad van State van toepassing. Bij vernietiging van het desbetreffende onderdeel van het inrichtingsplan kan dat bijvoorbeeld betekenen dat het besluit op dat onderdeel opnieuw door gedeputeerde staten moet worden genomen. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt verduidelijkt.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog op een aantal punten te actualiseren, aan te vullen, te verduidelijken of anderszins te verbeteren. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende.

a. Gelet op artikel 10.15 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt in het voorgestelde artikel 2, derde lid, buiten twijfel gesteld dat de bevoegdheden die in de hoofdstukken met betrekking tot landinrichting aan gedeputeerde staten zijn toegekend kunnen worden gedelegeerd aan andere organen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissie. In het vierde lid van hetzelfde artikel is voorts ten overvloede, ter voorkoming van onduidelijkheden op dit punt, nadrukkelijk het exclusieve karakter van de inzet van de Dienst landelijk gebied neergelegd, waar het gaat om de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid in het kader van de landinrichting en in het kader van door de provincies te leveren prestaties. Dit geldt voor zover de inzet van deze dienst in de bestuurs-overeenkomst is vastgelegd. Hetzelfde geldt voor andere diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de inzet waarvan in de bestuursovereenkomst afspraken zijn gemaakt.

b. Anders dan het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel voorziet artikel 12, vierde lid, in regeling van de wijze van verslaglegging door de provincies bij ministeriële regeling, in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. De betrokken regeling zal primair een verankering inhouden van de eisen die de Kaderverordening plattelandsontwikkeling op dit punt stelt. Nadere uitwerking geschiedt in de bij bestuursovereenkomst behorende protocollen. Een algemene maatregel van bestuur is tegen deze achtergrond een te zwaar en inflexibel wetgevingsinstrument.

c. Zoals in paragraaf 7.2.3.4. van de memorie van toelichting al was aangegeven, is de reikwijdte van de beroepsmogelijkheid tegen het inrichtingsplan als voorzien in het voorgestelde artikel 19 beperkt tot de onderdelen van dat plan die aan te merken zijn als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Om geen misverstand te laten bestaan welke onderdelen het betreft zijn deze thans expliciet in artikel 19 genoemd.

d. Het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel bevatte abusievelijk geen bepaling houdende de bevoegdheid tot aanwijzing van ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde. Dit gebrek is in het voorgestelde artikel 91 van de wet rechtgezet. De daarin voorheen opgenomen strafbaarstelling van overtreding van de verboden, neergelegd in het voorgestelde artikel 35, eerste en tweede lid, van de wet is verplaatst naar artikel 107.

e. In het voorgestelde artikel 92 wordt een voorziening getroffen voor de overdracht in medebewind van bestaande subsidieverplichtingen van het Rijk naar de provincies. Van deze voorziening zal in het bijzonder gebruik worden gemaakt voor de rijkssubsidieregelingen die per 1 januari 2007 worden beëindigd vanwege de overgang van het daaronder liggende budget naar het ILG. Voordeel van de overgang naar de provincies van de verplichtingen die het Rijk nog is aangegaan in het kader van de in te trekken regelingen, is dat de subsidieontvangers zowel voor de afhandeling van de oude, vaak meerjarige verplichtingen in het kader van het gebiedsgerichte beleid als voor de afhandeling van nieuwe subsidieaanvragen op dat vlak te maken krijgen met één-en-hetzelfde bestuursorgaan. De bundeling van geldstromen die aldus plaatsvindt heeft ook voordelen uit een oogpunt van financiële verantwoordelijkheid. Om te voorkomen dat elke provincie voor zich het toepasselijke materiële recht moet regelen, dat gelet op de noodzakelijke eerbiedigende werking van het overgangsrecht niet anders dan gelijkloidend zal kunnen zijn aan de bestaande rijksregeling, voorziet de wet daar zelf in (artikel 92, vijfde en zesde lid). Om redenen van doelmatigheid zullen ook eventuele noodzakelijke aanpassingen van de materiële subsidievoorwaarden die voortvloeien uit Europese verplichtingen en aanpassingen van vergoedingen aan loon- en prijsontwikkelingen centraal worden geregeld (artikel 92, zesde lid). Bij het laatste moet met name worden gedacht aan de vergoedingen in het kader van

de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer en de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 voor langlopende beheersmaatregelen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.05.0499/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Voorstel van wet

- De artikelen 1, eerste lid, onderdeel b, 4, eerste lid, 6, 8, eerste lid, 9 en 68, eerste lid onder b, in overeenstemming brengen met aanwijzing 82, tweede en derde lid, Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In artikel 8, vierde lid, de woorden «al dan niet» laten vervallen.
- In artikel 8, zevende lid, de zinsnede «of en, zo ja,» laten vervallen.
- In artikel 10, tweede lid, het «of» aan het einde van onderdeel c verplaatsen naar onderdeel d.
- In artikel 10, tweede lid, onderdeel d, «voor de staat geldende verplichtingen» vervangen door: voor het Koninkrijk geldende verplichtingen.
- In artikel 11, tweede lid, «90%» en «10%» vervangen door «90» respectievelijk «10».
- In artikel 95 «Aan» vervangen door «In». Voorts een bepaling opnemen die artikel 123 van de onteigeningswet wijzigt.