

Vergaderjaar 2005–2006

30 509

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1. – INLEIDING

HOOFDSTUK 2. – BELEIDSMATIGE EN BESTUURLIJKE CONTEXT

- 2.1 Agenda Vitaal Platteland en Nota Ruimte
- 2.1.1 Inleiding
- 2.1.2 Nota Ruimte
- 2.1.3 Agenda Vitaal Platteland
- 2.1.4 Uitwerking in gebiedsgericht beleid
- 2.2 Plattelandsbeleid van de Europese Unie
- 2.2.1 Huidige Kaderverordening plattelandsontwikkeling
- 2.2.2 Nieuwe Kaderverordening plattelandsontwikkeling
- 2.2.3 Overige maatregelen op EU-niveau
- 2.3 Bestuurlijke verhoudingen

HOOFDSTUK 3. – ANALYSE BESTAAND INSTRUMENTARIUM

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Rollen en verantwoordelijkheden
- 3.2.1 Ruimtelijke ordening
- 3.2.2 Landinrichting en reconstructie
- 3.2.3 Overige gebiedsgerichte inrichtingsmaatregelen
- 3.2.4 Beheer
- 3.3 Versnippering
- 3.4 Complexe en inflexibele procedures inzake landinrichting
- 3.5 Praktijk

HOOFDSTUK 4. – ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VAN HET VOORSTEL

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel
- 4.3 Terughoudendheid bij sturing op het niveau van het Rijk
- 4.4 Complementair bestuur
- 4.5 EU-conformiteit
- 4.6 Mogelijkheden tot «meekoppelen» van autonoom beleid
- 4.7 Ruimtelijke ordening is leidend voor inrichting en beheer
- 4.8 Wetsvoorstel laat normering op basis van andere wetten onverlet
- 4.8.1 Algemeen
- 4.8.2 Wet milieubeheer
- 4.8.3 Wet bodembescherming
- 4.8.4 Natuurbeschermingswetgeving
- 4.8.4.1 Algemeen
- 4.8.4.2 Flora- en faunawet

- 4.8.4.3 Natuurbeschermingswet 1998
- 4.8.5 Overig

HOOFDSTUK 5. – PROGRAMMERING VAN HET GEBIEDSGERICHT BELEID

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Sturings- en programmeringsmodel
- 5.2.1 Tweezijdig karakter
- 5.2.2 Rijksmeerjarenprogramma
- 5.2.3 Provinciaal meerjarenprogramma

HOOFDSTUK 6. – FINANCIERING EN UITVOERING

- 6.1 Algemeen
- 6.2 Reikwijdte van het ILG
- 6.3 Bestuursovereenkomsten
- 6.4 Publiekrechtelijke verankering van het ILG en budgettaire aspecten
- 6.5 Voorwaarden, beperkingen en wijzigingen
- 6.5.1 Voorwaarden en beperkingen met betrekking tot de besteding van het ILG
- 6.5.2 Wijzigingen van het ILG
- 6.6 Uitvoering
- 6.7 Informatievoorziening en verantwoording
- 6.8 Definitieve vaststelling van het ILG na afloop van het investeringstijdvak

HOOFDSTUK 7. – LANDINRICHTING

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Planprocedures van de Landinrichtingswet en besluitvorming omtrent inrichtingsprojecten op basis van het wetsvoorstel
- 7.2.1 Besluitvormingsprocedures van de Landinrichtingswet
- 7.2.2 Noodzaak tot wijziging van de bestaande procedures
- 7.2.3 Besluitvorming omtrent landinrichting volgens het wetsvoorstel
- 7.2.3.1 Algemeen
- 7.2.3.2 Voorbereiding en inspraak
- 7.2.3.3 Doorwerking in bestemmingsplannen
- 7.2.3.4 Rechtsbescherming
- 7.3 Vereenvoudigingen, samenhangend met het vervallen van de drie vaste vormen van landinrichting
- 7.3.1 Algemeen
- 7.3.2 Stemming
- 7.3.3 Wijzigingen van de regeling van de aanpassingsinrichting
- 7.4 Uitvoering van landinrichting

- 7.4.1 Algemeen
- 7.4.2 Eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut
- 7.4.3 Uitvoering van werken
- 7.4.4 Herverkaveling
- 7.4.4.1 Het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen
- 7.4.4.2 Totstandkoming van en rechtsbescherming tegen het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen
- 7.4.5 Grondverwerving
- 7.5 Ruilverkaveling bij overeenkomst

HOOFDSTUK 8. – OVERGANGSRECHT

- 8.1 Algemeen
- 8.2 Vervanging van bestaande subsidiestromen door het ILG

- 8.3 Overgangsrecht met betrekking tot de Landinrichtingswet
- 8.4 Overgangsrecht met betrekking tot de Reconstructiewet concentratiegebieden

HOOFDSTUK 9. – LASTEN VOOR BURGERS, BEDRIJVEN EN OVERHEIDSINSTANTIES

- 9.1 Lasten voor burgers en bedrijven
- 9.2 Uitvoeringslasten voor de betrokken overheidsinstanties en de rechterlijke macht

HOOFDSTUK 10. – INGEKOMEN ADVIEZEN¹

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 1. – INLEIDING

Het onderhavige wetsvoorstel bevat nieuwe regels voor de realisering van het kabinetsbeleid gericht op de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Het is thans vooral om de twee volgende redenen wenselijk hiertoe te komen.

In de eerste plaats heeft het kabinet in de loop van 2004 kunnen besluiten over de richtinggevende beleidsmatige uitgangspunten die voor dit beleidsterrein in de komende tijdsspanne leidend zijn, te weten de Nota Ruimte (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1–3) en de Agenda Vitaal Platteland (Kamerstukken II 2003/04, 29 576, nr. 1). De in deze beleidsdocumenten opgenomen beleidsambities voor het landelijk gebied verdienen een adequaat en efficiënt instrumentarium voor de realisering daarvan. Het onderhavige wetsvoorstel is in dit kader vooral bedoeld voor de programmering en de regulering van de geldstromen voor de inrichting en het beheer ten behoeve van de realisatie van het gebiedsgerichte beleid in het landelijk gebied. Het staat naast het sectoroverstijgend instrumentarium van de ruimtelijke ordening en van het milieu- en waterbeleid.

In de tweede plaats is medio 2004 bestuurlijke consensus bereikt tussen het kabinet, in het bijzonder de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat, en het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen over de wijze waarop het gebiedsgerichte beleid kan worden gerealiseerd. De terzake gemaakte afspraken zijn neergelegd in het document «Contouren van het Investeringsbudget landelijk gebied» (verder aan te duiden als: «Contourennotitie ILG», toegankelijk via www.gebiedsgerichtbeleid.nl). Het gaat hierbij om afspraken over de wijze van programmering van het beschikbare rijksbudget voor het gebiedsgerichte beleid en de financiering van dat beleid. De provincies worden krachtens deze afspraken in medebewind verantwoordelijk voor de verdere uitwerking en voor de uitvoering van dit beleid. De genoemde ministers beperken zich – naast het beschikbaar stellen van het budget – tot sturing op de hoofdlijnen van het rijksbeleid, zoals verwoord in, in het bijzonder, de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland.

Met deze afspraken is een mijlpaal bereikt in een lange discussie, gericht op het zoeken naar een modus om het gebiedsgerichte beleid op evenwichtige wijze, rekening houdend met de onderscheiden verantwoordelijkheden van Rijk en provincies, te realiseren. Geconstateerd kan voorts worden dat met het voortschrijden van de tijd, die de bedoelde discussie heeft geveerd, in toenemende mate het bestaande instrumentarium bedoeld voor dat beleid, zoals de Landinrichtingswet, niet meer voldeed aan de ambities van het kabinet en de provincies. Als gevolg daarvan is toevlucht genomen tot ad-hoc maatregelen, vooral waar het gaat om het beschikbaar stellen van financiële middelen. Zo maken de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer sinds enkele jaren van jaar tot jaar met de onderscheiden provincies bestuurlijke afspraken omtrent de voor een aantal bestaande subsidieregelingen beschikbare middelen en de daarmee door de provincies uit te voeren activiteiten. Dit geschiedt in de vorm van de zogenoemde «Uitvoeringscontracten gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied». Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de bestuurlijke wens om een op de behoeften van de uitvoeringspraktijk afgestemde verdeling van de middelen over de onderscheiden subsidieregelingen te kunnen realiseren. Dit neemt evenwel niet weg dat uiteindelijk, om subsidiëring van projecten die in gebieden worden uitgevoerd mogelijk te maken, activiteiten in het kader van die projecten over meerdere rege-

lingen moeten worden opgedeeld. Onder meer door de verschillende voorwaarden die in die subsidieregelingen worden gesteld, geeft dit in de praktijk bij de realisatie van die activiteiten tot problemen aanleiding met name op het punt van afstemming en samenhang.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat een integraal kader waarmee naar verwachting op effectieve en efficiënte wijze het gebiedsgerichte beleid kan worden gerealiseerd, waardoor ad-hoc constructies als hierboven bedoeld niet meer nodig zijn.

Hierna wordt nader ingegaan op de verschillende genoemde aspecten. Hoofdstuk 2 betreft de beleidsmatige en bestuurlijke context van het wetsvoorstel. Daarbij wordt een relatie gelegd met het EU-beleid betreffende plattelandsontwikkeling en, voor zover relevant, uitgangspunten van kabinetsbeleid.

In hoofdstuk 3 wordt een korte terugblik gegeven op de huidige situatie en de instrumentele gebreken die op dit moment worden ervaren.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de algemene uitgangspunten van het wetsvoorstel, tegen de achtergronden van het gestelde in de hoofdstukken 2 en 3.

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt daarna meer concreet toegespitst toelichting gegeven op het voorgestelde stelsel van programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Hoofdstuk 7 betreft de algemene toelichting over in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe procedures voor het landinrichtingsinstrument.

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt afgesloten met hoofdstukken gewijd aan enkele specifieke onderwerpen, te weten het overgangsrecht en de lasten voor burgers, bedrijven en overheidsinstanties.

HOOFDSTUK 2. – BELEIDSMATIGE EN BESTUURLIJKE CONTEXT

2.1 Agenda Vitaal Platteland en Nota Ruimte

2.1.1 Inleiding

Ofschoon Nederland één van de dichtst bevolkte landen in Europa is, bestaat het voor het grootste deel, namelijk 80% van de oppervlakte, uit platteland. Op het platteland neemt de agrarische productiefunctie nog steeds een belangrijke plaats in. Een groot deel van het platteland bestaat uit gronden voor de akker- en tuinbouw en voor de veehouderij, met andere woorden: de primaire landbouw. Naast de aan de primaire landbouw gelieerde industrie, handel en diensten op het terrein van de verwerking van en handel in agrarische producten, nemen in het landelijk gebied andere economische activiteiten, zoals recreatie en toerisme, in betekenis toe. Voor een groot deel van de daar werkzame personen vervult het platteland ook een woonfunctie. Het platteland fungeert ten slotte niet alleen als woon-, werk-, leef- en recreatie-omgeving voor de mens, maar heeft ook een belangrijke functie in het beheer van zogenoemde strategische voorraden, zoals biodiversiteit, open ruimte, rust, stilte, groen, water, historische landschappen, kortom: het gaat hier om de intrinsieke ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het platteland.

Het kabinet heeft op 27 april 2004 de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarmee heeft het kabinet een integrale visie op de ontwikkeling van het platteland uitgebracht.

2.1.2 Nota Ruimte

De Nota Ruimte bevat de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijke beleid. De centrale doelstelling van het nationale ruimtelijke beleid is in de Nota Ruimte geformuleerd als het op efficiënte en duurzame wijze ruimte scheppen voor verschillende ruimtevrage functies, gelet op de beperkte oppervlakte van ons land. Binnen deze hoofddoelstelling onderscheidt de Nota Ruimte een viertal algemene doelen:

- a. versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
- b. krachtige steden en een vitaal platteland;
- c. borging en ontwikkeling van belangrijke nationale en internationale ruimtelijke waarden;
- d. borging van de veiligheid.

Deze vier algemene doelen uit de Nota Ruimte hebben alle mede betekenis voor het platteland. Binnen de doelstelling «versterking concurrentiepositie» wordt bij wijze van voorbeeld op deze plaats gewezen op de paragrafen 3.4.6.2 tot en met 3.4.6.4 van de Nota Ruimte inzake het zogenoemde bundelingsbeleid voor de niet-grondgebonden landbouw en op paragraaf 3.4.6.5 waar onder meer verbreding van grondgebonden landbouw aan de orde komt. De doelstelling «krachtige steden en een vitaal platteland» is voor het platteland nader uitgewerkt in ondermeer paragraaf 3.4.5; hier komen bijvoorbeeld onderwerpen als stimulering van hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing, verbetering van de toegankelijkheid van de groene ruimte, en opheffing van belemmeringen voor wandelen, fietsen en varen aan de orde. Bij «borging en ontwikkeling van belangrijke nationale en internationale ruimtelijke waarden» gaat het om die onderdelen van het nationale ruimtelijke beleid die beogen voor Nederland kenmerkende of zelfs op internationale schaal unieke of waardevolle natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten te beschermen. Hier kan worden gewezen op de paragrafen 3.3.2 tot en met 3.3.5, handelend over de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur, waaronder de gebieden die zijn aangewezen onder de vigeur van de richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) (verder: Vogelrichtlijn) en richtlijn nr 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) (verder: Habitatrichtlijn).

De laatstgenoemde hoofddoelstelling van de Nota Ruimte, borging van de veiligheid, heeft voor het platteland vooral betekenis als het gaat om het in paragraaf 3.2.4.4 van de Nota Ruimte opgenomen beleid tot stimulering van functiecombinaties met water. Zo kan vergroting van de bergingscapaciteit van watersystemen, noodzakelijk om fenomenen als zeespiegelrijzing, bodemdaling en grotere neerslaghoeveelheden het hoofd te helpen bieden, goed worden gecombineerd met ontwikkeling van bijvoorbeeld natuur- of recreatiegebieden.

2.1.3 Agenda Vitaal Platteland

De Agenda Vitaal Platteland heeft, binnen de kaders van het nationale ruimtelijk beleid zoals dat in de Nota Ruimte is opgenomen, betrekking op het kabinetsbeleid voor de economische, ecologische en sociaal-culturele ontwikkeling van het platteland. De Agenda Vitaal Platteland bestaat uit twee delen, namelijk uit een algemene, beschrijvende Visie en uit een daaruit voortvloeiend Meerjarenprogramma. In het Meerjarenprogramma worden, gerelateerd aan de hoofdlijnen van het beleid zoals dat in de Visie is neergelegd, voor 8 specifieke beleidsonderwerpen de doelstellingen geformuleerd die door het kabinet worden nagestreefd en wel voor

de onderwerpen: natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitalisering, milieu, water en reconstructie van de zandgebieden.

Daarbij volgt het Meerjarenprogramma steeds dezelfde opzet. Per onderwerp is een beperkt aantal zogenoemde beleidsopgaven vastgesteld, dat wil zeggen: het in kwalitatieve termen omschreven doel dat door het kabinet wordt nagestreefd. Zo is bij het onderwerp natuur bijvoorbeeld als beleidsopgave geformuleerd: «behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur ten behoeve van biodiversiteit en de kwaliteit van de leefomgeving». Deze beleidsopgaven zijn in het Meerjarenprogramma verder kwantitatief en kwalitatief uitgewerkt in operationele doelstellingen en taakstellingen. In het zojuist gegeven voorbeeld van de beleidsopgave voor natuur is als corresponderende operationele doelstelling vastgesteld «Ecologische hoofdstructuur: een samenhangend netwerk van natuurgebieden in overeenstemming met de gewenste milieu- en watercondities, die volledig zijn opengesteld voor recreatief medegebruik behoudens maatregelen in verband met specifieke beschermingsdoelstellingen». Als taakstelling is onder meer geformuleerd dat er 275 000 hectare nieuwe natuur in 2018 moet zijn gerealiseerd, waarvan te realiseren in particulier beheer 38 205 hectare en waarvan als agrarisch natuurbeheer te realiseren 96 335 hectare.

Per onderwerp wordt hieronder bij wijze van voorbeeld kort ingegaan op enkele in de Agenda Vitaal Platteland opgenomen beleidsdoelstellingen van het kabinet; daarbij is geen volledig overzicht nagestreefd.

Voor natuur staat het zekerstellen van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving centraal. Belangrijke taakstellingen zijn voor dit beleidsthema de hierboven al genoemde 275 000 hectare nieuwe natuurgebieden per 2018, en het tot 2010 prioriteit geven aan aanpak van verzuring, vermisting en verdroging in de gebieden, aangevoerd krachtens de Vogel- of de Habitatrictlijn.

Voor het thema recreatie zijn als beleidsopgaven geformuleerd het realiseren van recreatiegebieden in de stedelijke omgeving («recreatie om de stad»), en de verdere totstandbrenging van landelijke routenetwerken. Taakstellingen zijn onder meer geformuleerd als te verwerven dan wel in te richten oppervlaktes aan dagrecreatiegebieden en in termen van te realiseren kilometers aan routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen.

Voor het beleidsthema landschap is de centrale beleidsopgave behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en belevingswaarde van het landschap en van cultuurhistorische en ecologische waarden van het landschap. Hieraan is onder meer de taakstelling verbonden van de aanwijzing van 19 nationale landschappen.

Op het terrein van de landbouw zijn als doelstellingen onder meer geformuleerd: 180 000 hectare ingericht als areaal voor extensieve melkveehouderij, ontwikkeling van de biologische landbouw tot 10% van het totale landbouwareaal in 2010, het uitvoeren van een negental pilotprojecten (per 2007) op het gebied van duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen door de landbouw, verbetering van de bedrijfsstructuur in de glastuinbouw op minstens 1000 hectare in 2006 en het tegengaan van verspreide vestiging van glastuinbouwbedrijven door de ontwikkeling van 2700 hectare netto aan glasopstanden in de in de Nota Ruimte aangevoerde ontwikkelingsgebieden voor de glastuinbouw per 2010.

Anders dan bij de overige genoemde onderwerpen, bevat het Meerjarenprogramma op het punt van de sociaal-economische vitalisering van het

platteland geen concrete operationele doelstellingen of taakstellingen. Bij dit thema valt te denken aan vraagstukken op het gebied van culturele identiteit, sociale cohesie of het voorzieningenniveau (postkantoren, winkels, culturele centra et cetera) op het platteland. Het betreft hier lokale aangelegenheden. De schaal en aard van deze vraagstukken maakt dat een eigenstandige beleidsinzet op rijksniveau hierbij niet aan de orde is. Een ander voorbeeld betreft sociaal-economische vernieuwing in het landelijk gebied. De ontwikkeling van nieuwe vormen van bedrijvigheid is een zaak van ondernemers zelf; wel is het zo dat het kabinetsbeleid er mede op is gericht deze ontwikkeling mogelijk te maken, in het bijzonder door het wegnemen van belemmeringen op dit vlak. In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheden die de Nota Ruimte, in tegenstelling tot het tot voor kort vigerende beleid, biedt om vrijkomende agrarische gebouwen opnieuw te benutten. Verder wordt op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu ook ruimte geboden door middel van de recentelijk in werking getreden Interimwet Stad- en milieubenadering. Deze maakt het onder omstandigheden mogelijk om in het kader van de integrale ruimtelijke ontwikkeling van een gebied af te wijken van milieunormen, op voorwaarde dat per saldo een gunstiger milieusituatie ontstaat dan in de Ausgangssituatie het geval was.

Voor het onderwerp milieu voorziet het Meerjarenprogramma onder meer in de realisatie per 2027 (voor de Vogel- en de Habitatrichtlijngebieden per 2015) van de milieu- en watercondities die nodig zijn voor de natuurdoelstellingen in de gebieden die behoren tot de ecologische hoofdstructuur of die op basis van genoemde richtlijnen zijn aangewezen. Deze milieu- en watercondities, die onder meer betrekking hebben op stikstof- en fosfaatconcentraties in bodem- en oppervlaktewater, alsmede op terugdringing van verdroging, moeten volgens het Meerjarenprogramma in 2005 nog door de provincies nader worden gespecificeerd, met inachtneming van daarvoor geldende nationale en internationale normen zoals bijvoorbeeld de bemestingsnormen uit hoofde van de Meststoffenwet die hierdoor als zodanig onverlet worden gelaten. Wat betreft de watercondities kan op dit punt nog worden gewezen op richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (verder: Kaderrichtlijn water) en de op basis daarvan uit te werken stroomgebiedsplannen, die in de toekomst mede kaderstellend zullen zijn voor inrichting en beheer van het landelijk gebied.

Voor water noemt het Meerjarenprogramma als een van de beleidsopgaven het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige regionale watersystemen; per 2015 moet een situatie zijn bereikt waarin bijvoorbeeld een zodanig evenwicht tussen vasthouden, bergen en afvoeren van water is bereikt dat zowel wateroverlast als watertekorten tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht, dat bodemdaling in veenweidegebieden vermindert en dat er evenwicht bestaat tussen onttrekking en aanvulling van grondwater.

Tenslotte is ook de reconstructie van de concentratiegebieden van de intensieve veehouderij in Oost- en Zuid-Nederland die op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden wordt uitgevoerd in het Meerjarenprogramma opgenomen. Als taakstelling gelden de in de reconstructieplannen van de provincies opgenomen maatregelen en voorzieningen op het terrein van ruimtelijke structuur, in het bijzonder die van de landbouw, natuur, landschap, recreatie, water en milieu.

2.1.4 Uitwerking in gebiedsgericht beleid

Zowel het ruimtelijke beleid op nationaal niveau met betrekking tot het landelijk gebied, dat is opgenomen in de Nota Ruimte, als de doelstellingen per thema van de Agenda Vitaal Platteland, vergen een nadere uitwerking op gebiedsniveau. Afhankelijk van de concrete omstandigheden, mogelijkheden en problematiek ter plaatse zullen de hoofdlijnen van het rijksbeleid met betrekking tot het platteland zijn moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Voor het ruimtelijke beleid kan dat betekenen dat bestemmingen worden vastgesteld of gewijzigd overeenkomstig de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gegeven de planologische bestemming van een gebied komt vervolgens de vraag of niet bepaalde maatregelen of voorzieningen zouden moeten worden getroffen voor de inrichting of het beheer van dat gebied overeenkomstig die bestemming. Welke maatregelen of voorzieningen daartoe noodzakelijk of gewenst zijn, kan uit de aard der zaak slechts van gebied tot gebied worden bepaald. De uitwerking van de thema's en daaraan verbonden doelstellingen uit het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland is in dat verband noodzakelijkerwijs gebiedsgericht beleid. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt voor de programmering, financiering en uitvoering van inrichting en beheer in het verband van dat gebiedsgerichte beleid een kader te bieden.

2.2 Plattelandsbeleid van de Europese Unie

2.2.1 Huidige Kaderverordening plattelandsontwikkeling

Het plattelandsbeleid heeft met de totstandkoming van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van de Europese Unie van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging van een aantal verordeningen (PbEG L160) (verder te noemen: Kaderverordening plattelandsontwikkeling) een belangrijke Europese impuls gekregen. Deze verordening is de basis voor het communautaire plattelandsbeleid, dat naast het markt- en prijsbeleid als tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt aangeduid. Ter uitvoering van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling is door de toenmalige Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat en de provinciale besturen het Plattelandsontwikkelingsplan (verder: POP) Nederland tot stand gebracht, welk plan op 28 september 2000 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen is goedgekeurd. Als hoofddoelstellingen van het POP zijn geformuleerd de ontwikkeling van een duurzame landbouw, de verhoging van de kwaliteit van natuur en landschap, een duurzaam waterbeheer, de bevordering van de diversificatie van de economische dragers van het platteland, de bevordering van recreatie en toerisme en de bevordering van de leefbaarheid van het platteland. Het POP heeft een geldingsduur van zeven jaar, namelijk van 2000 tot en met 2006.

Het POP en de Kaderverordening plattelandsontwikkeling zijn de basis waarop de Europese Unie financieel participeert in steunmaatregelen op het terrein van het plattelandsbeleid. Voor deze cofinanciering, die wordt bekostigd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (verder: EOGFL), afdeling Garantie, komen onder meer in aanmerking de verwerving van gronden door de Staat ten behoeve van natuurontwikkeling en natuurbehoud, subsidies voor agrarisch natuurbeheer en landinrichtingsmaatregelen.

2.2.2 Nieuwe Kaderverordening plattelandsontwikkeling

Op 20 september 2005 heeft de Raad van de Europese Unie Verordening

(EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) (PbEU L 277) vastgesteld. Deze nieuwe Kaderverordening plattelandontwikkeling zal de huidige Verordening 1257/1999 vervangen. Evenals de huidige Kaderverordening gaat ook de nieuwe verordening uit van een programmatische aanpak door de lidstaten, hetgeen betekent dat ook voor de komende periode een POP zal moeten worden vastgesteld.

De nieuwe verordening behelst inhoudelijk een aanpak gericht op drie doelstellingen. De eerste doelstelling is versterking van de concurrentiekracht van de landbouw door steun aan herstructurering (bijvoorbeeld door steun voor verbetering van de infrastructuur in de landbouw, voor deelname aan voedselkwaliteitsprogramma's, voor het voldoen aan communautaire normen en voor jonge boeren).

Steun voor het beheer van het platteland en milieu (bijvoorbeeld door steun in probleemgebieden, door zogenoemde landbouwmilieumaatregelen, en compenserende vergoedingen voor Natura 2000-gebieden en dierenwelzijn) is de tweede doelstelling. Tenslotte geldt als derde doelstelling de verbetering van de kwaliteit van leven en diversificatie van de plattelandseconomie (door steun voor de verbreding van de plattelandseconomie vanuit de landbouw, voor toerisme op het platteland en voor dorpsvernieuwing).

Daarnaast wordt het huidige Communautaire Initiatief vervangen door «Leader-plus», dat uitgaat van een «bottom-up» benadering, waarbij gebruik wordt gemaakt van initiatieven afkomstig van lokale actiegroepen, in de nieuwe Kaderverordening geïntegreerd. Deze projecten voor plattelandvernieuwing, die tot nu toe uit een daarvoor gereserveerd deel van de Structuurfondsen worden bekostigd, zullen onder de nieuwe Kaderverordening in wezen gelden als vierde «as» van het communautaire plattelandsbeleid.

Om een evenwichtige uitwerking van de plattelandontwikkelingsprogramma's van de lidstaten te bewaken, bevat de verordening de voorziening dat voor de eerste en derde doelstelling elk ten minste 10% van de beschikbare EU-gelden wordt ingezet. Voor de tweede doelstelling geldt een minimale besteding van 25%. Aan de Leader-plus-benadering zou ten minste 5% moeten worden besteed. Verder is voorzien in de vaststelling door de Commissie van een Europese strategie voor het plattelandsbeleid. Op basis daarvan moet de lidstaat een nationale plattelandstrategie opstellen, die uiteindelijk dient te worden uitgewerkt in het POP. In het POP moet dan een keuze worden gemaakt uit de mogelijke te cofinancieren steunmaatregelen die voor de drie doelstellingen in de voorgestelde nieuwe Kaderverordening zijn opgenomen.

Onderdeel van de nieuwe Kaderverordening is ook dat alle uitgaven voor het Europese plattelandsbeleid in één fonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling, gebundeld zullen worden. Voor dit nieuwe fonds zal één systeem van programmering en van financieel beheer, rapportage en verantwoording door de lidstaten van toepassing zijn. Belangrijke onderdelen daarvan zijn de volgende.

Voor ieder POP dient volgens de Kaderverordening een beheersautoriteit te worden aangewezen. Deze beheersautoriteit is verantwoordelijk voor een efficiënte, effectieve en rechtmatige uitvoering van het POP en heeft in dat verband onder meer de volgende specifieke verantwoordelijkheden:

- waarborgen dat te cofinancieren maatregelen in overeenstemming zijn met de criteria van de verordening;
- verzekeren dat er afdoende systemen zijn om statistische gegevens te verzamelen voor monitoring en evaluatie;
- verzekeren dat er tijdige monitoring en evaluatie plaatsvindt en
- opstellen en verzenden van jaarlijkse voortgangsrapportages.

Daarnaast dient een erkend betaalorgaan in de zin van artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PbEG L 209) te worden aangewezen. Erkenning van dit betaalorgaan kan slechts plaatsvinden als het orgaan voldoet aan de eisen die genoemde verordening stelt aan de inrichting en werkwijze van het orgaan. De betaling van gefinancierde steun dient altijd te geschieden door het erkende betaalorgaan, dat verantwoordelijk is voor:

- rechtmatigheid van de betalingen, dat wil zeggen dat deze betalingen in overeenstemming zijn met de toepasselijke Europese regels;
- het bijhouden van een uitvoerige en correcte administratie van gedane betalingen;
- het tijdig en in de voorgeschreven vorm leveren van gegevens omtrent de betalingen die volgens de toepasselijke verordeningen aan de Gemeenschap moeten worden doorgegeven;
- het op toegankelijke wijze bewaren van de betalingsgegevens.

Uit het voorgaande volgt dat ook onder de nieuwe Kaderverordening, net als thans het geval is, zowel meer generieke maatregelen als investeringssteun voor landbouwbedrijven, vestiging van jonge boeren en opleiding en voorlichting, als meer gebiedsgerichte maatregelen zoals dorpsvernieuwing en diversificatie mogelijk zijn.

2.2.3 Overige maatregelen op EU-niveau

Financiële participatie door de Europese Unie op het terrein van plattelandsontwikkeling vindt verder plaats op basis van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PbEG L161). Met name wordt in dit verband gewezen op steun door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), die wordt gegeven in het kader van de in genoemde verordening omschreven «doelstelling 2» van het Europese structuurbeleid, de ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones. Op deze voet zijn delen van het Nederlandse platteland, waaronder delen van de concentratiegebieden van de intensieve veehouderij in Oost- en Zuid-Nederland aangewezen als voor EU-cofinanciering in aanmerking komende gebieden.

In 2004 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen een voorstel voor een nieuwe Verordening, houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (verder aan te duiden als: Kaderverordening Cohesiebeleid) gepresenteerd die de basis moet gaan bieden voor het communautaire regionale cohesie- en concurrentiebeleid voor de periode 2007 – 2013. De nieuwe Kaderverordening Cohesiebeleid zal de opvolger worden van de huidige Verordening 1260/1999. Evenals de huidige structuurfondsenverordening gaat ook het voorstel voor de nieuwe verordening uit van een programmatische aanpak door de lidstaten, hetgeen betekent dat zogenoemde operationele programma's in het kader van de structuurfondsen zullen moeten worden vastgesteld.

Naast de voorgestelde Kaderverordening Cohesiebeleid worden, zoals ook thans het geval is, aanvullende verordeningen voorzien per structuurfonds, waarbij op het onderhavige terrein vooral het EFRO van belang is. Binnen de algemene doelstelling «regionale concurrentiekracht» van het EFRO is artikel 9 van de voorgestelde verordening betreffende het EFRO specifiek gericht op plattelandsgebieden en van de visserij afhankelijke gebieden.

De EFRO-bijstandsverlening in plattelandsgebieden en in van de visserij afhankelijke gebieden wordt blijkens dit artikel geconcentreerd op de economische diversificatie van die gebieden, met name:

- 1) infrastructuur ter verbetering van de toegankelijkheid;
- 2) versnelling van de uitrol van telecommunicatienetwerken en -diensten in plattelandsgebieden;
- 3) ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten buiten de sectoren landbouw en visserij;
- 4) versterking van de banden tussen stedelijke gebieden en plattelandsgebieden; en
- 5) ontwikkeling van het toerisme en van de plattelandsvoorzieningen.

2.3 Bestuurlijke verhoudingen

Het kabinet hanteert in het Regeerakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19) en in de kabinetsvisie «Andere overheid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1) als uitgangspunt van beleid «decentraal wat kan, centraal wat moet». Ook de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland staan, uiteraard, in het teken van dit uitgangspunt. Voor het landelijk gebied betekent dit dat het kabinet zich wenst te beperken tot het voeren van beleid op hoofdlijnen. Verantwoordelijkheid voor uitvoering en realisatie wordt in handen gelegd bij andere overheden, in het bijzonder de provincies, die daarvoor in het onderhavige wetsvoorstel in medebewind worden geroepen. Het kabinetsbeleid werkt ook door in de wens terughoudendheid te betrachten met bijzondere instrumenten ter sturing en beïnvloeding van de wijze waarop andere overheden gebruik maken van bevoegdheden die aan hen worden overgedragen. Dit geldt evenzeer voor instrumenten van geschillenbeslechting.

In het gebiedsgerichte beleid vervullen de provincies een schakelrol. Zij zijn de bestuurslaag bij uitstek die in staat is al de in het geding zijnde belangen en wensen te wegen en daar vervolgens over te besluiten. Naast hetgeen zij geacht worden te doen ter realisatie van rijksbeleid in het kader van het medebewind, staat het de provincies daarbij vrij op basis van hun autonome bevoegdheid zelf eigen beleidscomponenten toe te voegen, voor zover dat door hen wenselijk, nuttig of noodzakelijk wordt geoordeeld. De provincies vervullen hun schakelrol niet alleen in de richting van het Rijk maar ook in de richting van gemeenten en waterschappen. Dit betekent enerzijds dat zij ook autonoom beleid van gemeenten en waterschappen kunnen betrekken bij de programmering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Anderzijds zullen zij er voor zorg dienen te dragen dat het voorgestane rijksbeleid kan worden ingepast in het beleid van genoemde overheden. Passend in de lijn van zowel het algemeen kabinetsbeleid als het gebiedsgerichte beleid is ook dat door provincies de ruimte moet kunnen worden geboden om de uitvoering van onderdelen van de realisatie van het gebiedsgerichte beleid onder verantwoordelijkheid van de besturen van gemeenten of waterschappen te doen plaatsvinden. Daarnaast strekt zich de rol van de provincies uit tot het betrekken van belanghebbende organisaties, groeperingen en individuele burgers bij de besluitvorming en uitvoering.

Het is zeker niet zo dat dit allemaal nieuw is. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, met als inherent gegeven dat taken en verantwoordelijkheden steeds zo dicht mogelijk bij de burger worden neergelegd. Voor het gebiedsgerichte beleid geldt dit, als hierboven geadviseerd, eens te meer. Ook eerder, in verschillende beleidsbeslissingen en -documenten is dit al onderkend en erkend. Gewezen wordt in dit verband met name op het zogenoemde DI-akkoord (Decentralisatie-Impuls) uit 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 22 236, nr. 17) en op het voor de Nota Ruimte vigerende Structuurschema Groene Ruimte. Voor beide is het beginsel «Rijk

stuurt op hoofdlijnen, provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering» leidend geweest.

Het genoemde DI-akkoord is, voor zover dat akkoord voorziening bij wet vereist, in belangrijke mate gerealiseerd met de Natuurbeschermingswet 1998 en met de Flora- en faunawet.

Nieuw is vooral dat thans de discussie over de meest gewenste structuur van programmering en financiering van het gebiedsgerichte beleid en de daarmee verband houdende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen met name de betrokken ministers en de provinciebesturen, die mede voorwerp was van het DI-akkoord, is uitgekristalliseerd. De noodzakelijke wettelijke voorzieningen zijn in het onderhavige wetsvoorstel vervat.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 van deze memorie wordt het voorgestelde stelsel met inachtneming van deze beleidsmatige en bestuurlijke context nader en meer specifiek toegelicht.

HOOFDSTUK 3. – ANALYSE BESTAAND INSTRUMENTARIUM

3.1 Inleiding

Het bestaande instrumentarium waarmee het gebiedsgerichte beleid wordt gerealiseerd, is niet alleen zeer divers, maar ook complex en versnipperd. Daarenboven is de vormgeving ervan voor zover het gaat om de toedeling van bevoegdheden aan vooral Rijk en provincies niet eenduidig, zeker niet als deze wordt gelegd tegen de maatlat van «decentraal wat kan en centraal wat moet».

Voor de inrichting van het landelijk gebied zijn belangrijke instrumenten de Landinrichtingswet, de Reconstructiewet concentratiegebieden en de Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (verder: SGB).

Voor het beheer is vooral het zogenoemde Programma beheer van betenkenis, bestaande uit de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 (SN). Inrichting en beheer dienen plaats te vinden binnen de kaders die op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gesteld. Ook deze wet is voor het gebiedsgerichte beleid derhalve van belang.

Aan de hand van in het bijzonder deze instrumenten die thans worden gehanteerd voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid zal in de navolgende paragrafen nader worden toegelicht op welke punten het bestaand instrumentarium niet past op de beoogde verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en provincies en welke problemen zich in de uitvoeringspraktijk manifesteren.

3.2 Rollen en verantwoordelijkheden

3.2.1 Ruimtelijke ordening

Krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn de provincies belast met het vaststellen van streekplannen. De streekplannen zijn sterk sturende plannen; niet alleen voor de ruimtelijke ordening, maar ook voor de inrichting op basis van bijvoorbeeld de Landinrichtingswet. Met de voorgestelde en thans bij de Eerste Kamer aanhangige nieuwe Wet ruimtelijke ordening (kamerstukken I 2005/2006, 28 916, A) wordt deze centrale rol van de provincies, hoewel anders ingericht, in beginsel niet anders. In dat wetsvoorstel is ten behoeve van de provincies dan ook voorzien in

specifieke sturingsmechanismen, zoals onder meer de provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van het voorstel en de zelfstandige provinciale bestemmingsplanbevoegdheid van artikel 3.19 van het voorstel.

De provincies hebben dus op basis van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening een sterk bepalende invloed in het kader van het gebiedsgerichte beleid. Dit geldt zowel inrichting als beheer. Immers, noch inrichting, noch vormen van beheer die niet passen binnen de door de streekplannen gegeven kaders, kunnen planologisch, dat wil zeggen via het bestemmingsplan, mogelijk worden gemaakt.

In de paragrafen 4.7 en 7.2.3.3 van deze memorie wordt nader ingegaan op de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

3.2.2 Landinrichting en reconstructie

Wat betreft het inrichtingsinstrumentarium kan onderscheid worden aangebracht tussen enerzijds de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet concentratiegebieden en anderzijds de SGB, een subsidieregeling van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat.

In de beide bedoelde wetten zijn in medebewind belangrijke verantwoordelijkheden aan provincies toegekend, zowel in de planvorming als de uitvoering. Met inachtneming van het rijksbeleid stellen provincies landinrichtingsplannen onderscheidenlijk reconstructieplannen vast. Opvallend anders dan in het kader van de ruimtelijke ordening, is dat in beide wetten de provincies bij hun planvorming sterk worden aangestuurd door de betrokken ministers, met name de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit laat zich als volgt schetsen.

Voor welke gebieden inrichtingsmaatregelen krachtens de Landinrichtingswet gewenst zijn, wordt als eerste bepaald in het kader van het rijksbeleid, op dit moment nog via het Structuurschema Landinrichting (een planologische kernbeslissing) in samenhang met het zogenoemde Voorbereidingsschema landinrichting dat door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt vastgesteld. Het Structuurschema Landinrichting is laatstelijk vastgesteld in het kader van de planologische kernbeslissing Structuurschema groene ruimte. Dit structuurschema komt te vervallen op het moment dat de Nota Ruimte van kracht wordt; in het kader van die Nota Ruimte is niet meer voorzien in een nieuw structuurschema landinrichting. Vanaf het moment van vervallen van het oude structuurschema kunnen geen nieuwe landinrichtingsprojecten meer op het Voorbereidingsschema worden geplaatst; dit is overigens in lijn met de afspraken die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en vertegenwoordigers van de provincies hebben gemaakt om – met het oog op de nieuwe, vereenvoudigde regeling van de landinrichting die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel tot stand wordt gebracht – in de komende jaren zoveel mogelijk inrichtingsprojecten «oude stijl» af te ronden.

De provincies dienen met inachtneming van het Voorbereidingsschema ingevolge de Landinrichtingswet landinrichtingsplannen te laten opstellen door landinrichtingscommissies. Deze worden in de vervulling van hun taken ondersteund door de Dienst landelijk gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De desbetreffende plannen

worden uiteindelijk door gedeputeerde staten vastgesteld. Daarbij kunnen gedeputeerde staten niet zonder meer van de voorstellen van de landinrichtingscommissie afwijken. De plannen behoeven, waar het de financiële consequenties daarvan betreft, de instemming van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten zijn de landinrichtingscommissies verantwoordelijk. Zij, en niet de provincie, krijgen daartoe de zogenoemde rijksbijdragetoezegging. De financiering van landinrichtingsprojecten door de centrale overheid is namelijk aldus vormgegeven dat de Staat garant staat voor de verplichtingen die de landinrichtingscommissies in het kader van de uitvoering van inrichtingsprojecten aangaan. De landinrichtingscommissies worden ook in de fase van de uitvoering bijgestaan door de Dienst landelijk gebied, die feitelijk de werkzaamheden verricht of begeleidt.

De reconstructieplannen die door provinciale staten op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden worden vastgesteld, behoeven de goedkeuring van de betrokken ministers. Deze goedkeuring geschiedt mede met inachtneming van de rijksuitgangspunten die in de Reconstructiewet voor de reconstructieplannen zijn vervat. Waar het de uitvoering betreft heeft de Reconstructiewet concentratiegebieden ten opzichte van de Landinrichtingswet verbeteringen gebracht; verbeteringen ook die in de richting gaan van het stelsel van het voorliggende wetsvoorstel. Ten eerste zijn, anders dan in de Landinrichtingswet, de bevoegdheden in het kader van de uitvoering van reconstructieprojecten in de Reconstructiewet in het algemeen toegedeeld aan gedeputeerde staten. Ten tweede voorziet die wet in de artikelen 31 en volgende in een stelsel waarbij ten behoeve van de uitvoering van een reconstructieplan telkens voor een bepaalde periode door gedeputeerde staten een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld. Aan de hand van die uitvoeringsprogramma's wordt vervolgens tussen gedeputeerde staten en de betrokken ministers een bestuurs-overeenkomst gesloten over uitvoering, financiering, monitoring, evaluatie en verantwoording van het programma.

Dat uitvoeringsprogramma en de bestuursovereenkomst daarover nemen evenwel niet weg dat vervolgens de financiering van de uitvoering van de reconstructieplannen plaatsvindt op basis van de SGB. Op grond van deze subsidieregeling worden door of namens de betrokken ministers – te weten de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat – en dus niet door de provincies, aan justitiabelen subsidies toegekend; deze subsidietoekenning vindt plaats op het niveau van individuele maatregelen of projecten ter uitvoering van de reconstructieplannen.

Uit dit beeld kan worden opgemaakt dat in het kader van de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet concentratiegebieden geen eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden aan Rijk en provincies heeft plaatsgevonden. Dit geldt zowel de planvorming als de uitvoering. Bij de uitvoering zijn voorts de verschillende ministeries, in het bijzonder dat van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, sterk betrokken.

3.2.3 Overige gebiedsgerichte inrichtingsmaatregelen

Voor inrichtingsmaatregelen in gebieden van belang voor het gebiedsgerichte beleid, anders dan in het verband van landinrichting en reconstructie, geldt de hierboven genoemde SGB evenzeer. Voorwaarde is dan wel dat het gebieden betreft, waarvoor gebiedsplannen als bedoeld in de SGB door gedeputeerde staten zijn vastgesteld; in die planvorming hebben de betrokken ministers een bepalende rol, aangezien de aanwij-

zing van gebieden door gedeputeerde staten, waarvoor gebiedsplannen worden vastgesteld, onderworpen is aan hun instemming. De financiering van de uitvoering van dergelijke gebiedsplannen geschiedt door subsidieverlening op basis van de SGB door de genoemde ministers.

3.2.4 *Beheer*

Voor de uitvoering van Programma beheer geldt een overeenkomstig systeem als voor de SGB. De SAN en de SN zijn subsidieregelingen van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Toekenning van subsidie is in het algemeen gekoppeld aan door de provincies vastgestelde gebiedsplannen.

Anders dan geldt voor de plannen op het gebied van landinrichting en reconstructie zijn de gebiedsplannen in het kader van Programma beheer evenwel niet onderhevig aan de instemming respectievelijk goedkeuring van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De besluitvorming over de concrete aanvragen voor subsidie op grond van Programma beheer geschiedt evenwel wel door de genoemde minister. Bovendien vindt op rijksniveau nog nadere sturing plaats op de gebiedsplannen doordat de minister subsidieplafonds zo nodig kan specificeren, onder andere aan de hand van gebieden, in aanmerking komende subsidieontvangers en de verschillende beheerspakketten die in de regelingen zijn opgenomen.

3.3 Versnippering

Met de term «versnippering» wordt bedoeld op de vele verschillende subsidies die stuk voor stuk ten laste van verschillende artikelen en hoofdstukken van de rijksbegroting en onder de vigeur van een groot aantal verschillende subsidieregelingen beschikbaar worden gesteld voor maatregelen ten behoeve van het gebiedsgerichte beleid.

Naast de budgetten voor landinrichting, reconstructie en Programma beheer gaat het dan om gelden voor verwerving van gronden in het kader van het natuurbeleid, gelden voor recreatiedoeleinden (landelijke routenetwerken en natuur om de stad), gelden voor landschap en landschapsontwikkeling en gelden voor landbouw, anders dan landinrichting, bijvoorbeeld ten behoeve van de herstructurering van de glastuinbouw, en ten behoeve van de duurzame landbouw, gelden voor het tegengaan van verdroging, voor bevordering van de bodemkwaliteit en voor het terugdringen van verstoring en gelden voor verbetering van milieucondities.

De verschillende geldstromen, ook al biedt voor sommige van de genoemde budgetten de SGB een overkoepelend kader, kennen eigen regelingen, eigen subsidieplafonds en eigen voorwaarden. In dit verband kunnen als voorbeelden worden genoemd de Regeling versterking recreatie, het Besluit ontwikkeling van landschappen, de Infrastructuurregeling glastuinbouwgebieden, de Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging en de Regeling subsidiëring kwaliteit Groene Hart. In het kader van de realisatie van projecten op het terrein van inrichting en beheer van het landelijk gebied noopt het bestaan van een groot aantal afzonderlijke regelingen veelal tot het uiteenrafelen van een als één geheel opgezet project, om subsidiëring van verschillende onderdelen van het project op basis van diverse regelingen te kunnen realiseren. De beschikbare middelen zijn over subsidieplafonds op basis van de diverse regelingen verdeeld; deze verdeling leidt in de praktijk al snel tot incongruenties tussen de beschikbare middelen voor bepaalde activiteiten en de totale vraag zoals deze uit de lopende projecten naar voren komt. Een ander probleem dat in de uitvoering van de diverse regelingen naar voren komt, is dat daar waar op meerdere regelingen een beroep moet worden

gedaan om verschillende sterk met elkaar verband houdende acties uit één project te laten subsidiëren, regelingen op verschillende momenten in het jaar openstaan voor aanvragen, of bijvoorbeeld verschillen in de wijze waarop en frequentie waarin verslag moet worden gedaan van de voortgang van de gesubsidieerde activiteiten. Ook kan worden gedacht aan verschillen in beschikbare termijnen voor realisatie van de gesubsidieerde activiteiten, waardoor sommige onderdelen van een project aan veel strakkere tijdslimieten worden gebonden dan andere. Een integrale gebiedsgerichte aanpak wordt gelet op het voorgaande door de verschillende budgetten en regelingen bemoeilijkt.

3.4 Complexe en inflexibele procedures inzake landinrichting

De procedures van de Landinrichtingswet voor een besluit om landinrichting toe te passen en voor de vaststelling van een landinrichtingsplan zijn ingewikkeld en lang. Hetzelfde geldt voor de weg die gevolgd moet worden om een eenmaal vastgesteld landinrichtingsplan aan te passen. In de praktijk bestaat behoefte aan een meer slagvaardige besluitvormingsprocedure, die ook beter dan de bestaande wet aanpassing van eerdere besluiten aan nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt. Voorts kan worden vastgesteld dat de wijze waarop herverkaveling in de Landinrichtingswet is geregeld, op een aantal onderdelen gecompliceerd of arbeidsintensief is. Voor de voorbereiding en uitvoering van herverkaveling is in het Rapport herijking landinrichting tweede fase (Kamerstukken II 1997/98, 25 940, nrs. 1–2) een groot aantal voorstellen ter vereenvoudiging gedaan. Bij de totstandkoming van de Reconstructiewet concentratiegebieden zijn die inmiddels voor herverkaveling in het kader van die wet omgezet in een wettelijke regeling. Zoals de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij al toezegde bij de behandeling van genoemde Reconstructiewet concentratiegebieden in de Eerste Kamer (Handelingen I 2001/02, nr. 15, p. 754), is van de opzet van die wet gebruik gemaakt om thans met het voorliggende wetsvoorstel te voorzien in een sterk vereenvoudigde en voor het gehele land geldende regeling van de landinrichting.

3.5 Praktijk

De problemen en bestuurlijke en financiële incongruenties bij de toepassing van de bestaande instrumenten van het gebiedsgerichte beleid die in de voorgaande paragrafen aan de orde zijn gesteld, maken dat in de praktijk reeds gedurende geruime tijd door de betrokken Ministers, in het bijzonder die van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en door de besturen van de provincies gezocht is naar wegen om de uitvoering waar mogelijk te stroomlijnen. Sinds de eerder genoemde DI-afspraken is het streven er voortdurend op gericht geweest om, in afwachting van wettelijke voorzieningen, programmering en financiering van het gebiedsgerichte beleid meer efficiënt te doen verlopen en daarbij ook meer recht te doen aan de centrale rol van de provincies op dit terrein. Zo worden ten behoeve van de beleidsrealisatie vanaf 1999 in de «Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied» tussen de betrokken ministers en de provinciebesturen afspraken gemaakt. De voorstellen die provincies in dat verband doen voor uit te voeren acties zijn daarbij een belangrijke factor voor de keuze op welke van de bestaande subsidieregelingen en overige instrumenten, zoals landinrichting, de beschikbare rijksmiddelen bij voorkeur zouden moeten worden ingezet. Dit neemt echter niet weg dat de kaders die worden gevormd door de vigerende wetgeving doorslaggevend blijven, waarmee – bijvoorbeeld door het gegeven dat voor verschillende acties in het kader van een als één samenhangend geheel opgesteld project een beroep moet worden gedaan op diverse, onderling niet cohe-

rente subsidieregelingen – een daadwerkelijk integrale aanpak tegen de grenzen aanloopt van wat binnen die vigerende kaders mogelijk is.

Als voorbeeld kan er voorts op worden gewezen dat bij de uitvoering van de Landinrichtingswet binnen de wettelijke kaders en met inachtneming van kennis en ideeën, ontwikkeld in het kader van het project «herijking landinrichting», door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de besturen van de onderscheiden provincies pragmatische wegen gezocht en gevonden zijn om de uitvoering van de wet te optimaliseren, bijvoorbeeld door het werken in de vorm van kleinere, kortdurende «modules» in plaats van grote, alomvattende landinrichtingsplannen. Sinds 1999 worden alle nieuwe inrichtingsprojecten op deze wijze aangepakt. De langdurige besluitvormingsprocedures over landinrichtingsplannen worden met deze werkwijze vermeden. In plaats daarvan wordt voor het geheel van het in te richten gebied gewerkt met buitenwettelijke plannen, veelal aangeduid als «raamplan», dan wel met ontwerpen voor landinrichtingsplannen, waarbij deze slechts op onderdelen formeel in procedure worden gebracht op het moment dat in een bepaald deel van het desbetreffende gebied behoefte bestaat aan gebruikmaking van de mogelijkheden van het wettelijk inrichtingsinstrumentarium, bijvoorbeeld de inzet van herverkaveling. Dit neemt niet weg dat ten aanzien van die «deelplannen» op dat moment alsnog de formele besluitvormingsprocedures van de Landinrichtingswet zullen moeten worden doorlopen, hetgeen in de praktijk uitvoering van de bedoelde «modules» in de beoogde korte periode van circa vier jaar bemoeilijkt.

HOOFDSTUK 4. – ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VAN HET VOORSTEL

4.1 Inleiding

Alvorens in de navolgende hoofdstukken een meer uitgebreide beschrijving te wijden aan de wijze waarop het voorliggende wetsvoorstel beoogt tegemoet te komen aan de tekortkomingen van het bestaande instrumentarium, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op een aantal algemene uitgangspunten die de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor ogen hebben gestaan bij de opzet van het voorgestelde stelsel. Voor een goed begrip van het navolgende wordt daartoe eerst in paragraaf 4.2 kort de hoofdlijn van het voorgestelde stelsel geschetst.

4.2 Hoofdpijnen van het voorgestelde stelsel

Ten behoeve van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid zoals vervat in beleidsdocumenten als de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland, stellen de betrokken ministers een rijksmeerjarenprogramma op, steeds voor een periode van zeven jaren. De beleidsambities van het kabinet voor het gebiedsgerichte beleid worden hierin tot concrete, afrekenbare doelen uitgewerkt. Gedeputeerde staten van elk van de provincies stellen op hun beurt ook meerjarenprogramma's voor hun provincie op. Op basis van de meerjarenprogramma's sluiten de betrokken ministers met gedeputeerde staten van elk van de provincies een bestuurs-overeenkomst over de prestaties die concreet in de periode van zeven jaar waarvoor het rijks- en provinciale meerjarenprogramma zijn opgesteld, door de zorg van de onderscheiden provincies zullen worden gerealiseerd. De provinciebesturen zijn hiermee gebonden aan de uitvoering van de in de overeenkomsten opgenomen prestaties. Zij krijgen daartoe per provincie afzonderlijk de beschikking over middelen, afkomstig van de rijksbegroting, het zogenoemde Investeringsbudget landelijk gebied

(verder aan te duiden als: ILG). De provincies zijn – behoudens nog te bespreken uitzonderingen die verband houden met de toepasselijke Europeesrechtelijke kaders – vrij in de realisatie van de bestuursovereenkomst. Dit geldt zowel de planning, de programmering als de werkwijze. Toetssteen voor de betrokken ministers is de realisatie van de overeengekomen prestaties.

Door middel van de bestuursovereenkomst wordt de verantwoordelijkheid die de provincies in medebewind voor de realisatie van het gebiedsgerichte rijksbeleid hebben (zie het voorgestelde artikel 2), geconcretiseerd in prestatie-afspraken omtrent de bijdrage die de onderscheiden provincies leveren aan het bereiken van de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk, waarbij de te leveren prestaties voldoende specifiek en meetbaar worden verankerd.

4.3 Terughoudendheid bij sturing op het niveau van het Rijk

Mede onder verwijzing naar hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting is het wetsvoorstel, overeenkomstig de opzet van de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland, en in lijn met het algemene kabinetsbeleid om zoveel mogelijk keuzemogelijkheden voor andere overheden te laten, zodanig opgezet dat sturing op het niveau van de centrale overheid uitsluitend geschiedt op hoofdlijnen. Voor het gebiedsgerichte beleid betekent dit dat de betrokken ministers in beginsel uitsluitend sturen op de operationele doelstellingen en taakstellingen die in het kader van een meerjarige programmering en voor de daarin vervatte thema's van het gebiedsgerichte beleid zijn vastgesteld. Gelet op de in hoofdstuk 3 van deze memorie gesignaleerde knelpunten bij de bestaande instrumenten, is in het voorgestelde stelsel in beginsel geen sprake van bemoeienis van rijkswege met individuele maatregelen, activiteiten en projecten die worden uitgevoerd om de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Uitzondering hierop vormen slechts enkele specifieke voorzieningen die louter en alleen noodzakelijk zijn gelet op door het EU-recht gestelde eisen ten aanzien van onder de Kaderverordening plattelandsontwikkeling te cofinancieren maatregelen, activiteiten en projecten. Hierop wordt in paragraaf 4.5 nader ingegaan.

Het uitgangspunt van terughoudendheid bij rijksbemoeienis komt voorts naar voren uit het feit dat het wetsvoorstel geen bijzondere voorzieningen bevat op het punt van geschillenbeslechting.

Bij geschillen over de wijze van taakvervulling door gedeputeerde staten kan in het uiterste geval worden teruggevallen op algemene voorzieningen uit de Provinciewet. Voor taakverwaarlozing bij medebewind is een regeling opgenomen in artikel 121 van die wet. Dit artikel houdt – voor zover hier van belang – in dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, indien gedeputeerde staten krachtens medebewind gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren nemen, alsnog daarin kan voorzien op kosten van de provincie.

Voor concrete besluiten van gedeputeerde staten bevat artikel 261 van de Provinciewet voorts het instrument van vernietiging van dergelijke besluiten wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

In situaties waarin in het kader van het gebiedsgerichte beleid concrete maatregelen zouden moeten worden genomen die samenhangen met communautaire verplichtingen – in het bijzonder de naleving van arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen die strekken tot veroordeling van Nederland om handelend op te treden – zou van het genoemde artikel 121 Provinciewet gebruik kunnen worden gemaakt als gedeputeerde staten van een provincie ondanks daartoe strekkende

verzoeken van de desbetreffende ministers nalaten om die besluiten met betrekking tot inrichting of beheer van het landelijk gebied te nemen die in dat verband noodzakelijk zijn. Een andere mogelijke toepassing van genoemd artikel zou zijn verwezenlijking van onderdelen van het in paragraaf 2.2 besproken POP uit hoofde van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling; indien hieraan door gedeputeerde staten geen gevolg wordt gegeven heeft dat immers direct gevolgen voor de EU-cofinancieringsmiddelen die door de Europese Commissie aan het POP zijn verbonden.

Overwogen is of aanvullend op genoemde mogelijkheden die de Provinciewet biedt, in het wetsvoorstel specifieke voorzieningen zouden moeten worden opgenomen. Op grond van de volgende overwegingen is hiervan afgezien.

De belangrijkste, meer met het beleidsterrein verband houdende overweging is, dat het gebiedsgerichte beleid niet alleen voor het kabinet van belang is, maar zeker ook voor de provincies. Zo wordt dat ook door de provinciale besturen beleefd. Kabinet en de onderscheiden provinciebesturen zijn bij het gebiedsgerichte beleid van elkaar afhankelijk. Juist dit complementaire karakter is reden voor het voorstel een bestuursovereenkomst een centrale rol in het stelsel te geven. Geschillen zullen in het totstandkomingsproces van die overeenkomst kunnen en ook moeten worden opgelost. Op basis van verslaglegging en rapportages kan daarenboven steeds overleg plaatsvinden over bevindingen in de voortgang van de beleidsrealisatie. Bijvoorbeeld de voorgestelde mid-term review biedt daartoe een geschikte gelegenheid.

Een niet te verwaarlozen bijkomstigheid bij het treffen van een eventuele specifieke taakverwaarlozings- of geschillenbeslechtsregeling is dat het geven van gevolg daaraan niet mogelijk is zonder de bestuursovereenkomst en derhalve de consensus als grondslag voor de beleidsrealisatie te doorbreken. Bovendien zou in het – overigens in de praktijk moeilijk voorstelbare – geval dat er op een of meer onderdelen van het gebiedsgerichte beleid in het geheel geen afspraken tussen de betrokken ministers en een of meer provinciebesturen zouden kunnen worden gemaakt, de enig denkbare mogelijkheid zijn dat vanwege het Rijk de programmering en uitvoering op gebiedsniveau ter hand zouden worden genomen. Daartoe zijn de betrokken ministers evenwel niet geëquipeerd: het ontbreekt hen ten enen male niet alleen aan personele capaciteit, maar ook aan de benodigde detailliekennis omtrent de problemen en kansen die zich in de onderscheiden gebieden voordoen.

4.4 Complementair bestuur

Het gebiedsgerichte beleid kan alleen worden gerealiseerd door samenwerking tussen de onderscheiden bestuurslagen en wordt daardoor ook gekenmerkt. Die samenwerkingsrelatie, met behoud van ieders verantwoordelijkheden, kan worden aangeduid als complementair bestuur.

Aansluitend op de verantwoordelijkheid van de betrokken Ministers om het beleid op het niveau van de centrale overheid te formuleren, zijn het gedeputeerde staten die krachtens het wetsvoorstel in medebewind worden belast met de verdere uitwerking en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 2. Het complementair bestuur wordt daarenboven, in meer juridische termen, benadrukt door de centrale functie van de bestuursovereenkomst in het voorgestelde stelsel.

De schakelrol van de provincies in het gebiedsgerichte beleid zal, gegeven de Nederlandse bestuurlijke context als geduid in paragraaf 2.3, veelal

betekenen dat de provincies de uitwerking en uitvoering van het beleid niet geheel in eigen hand houden. Provincies zullen andere overheden, in het bijzonder gemeenten en waterschappen, bij hun werkzaamheden willen betrekken. Ook participatie door bewoners en gebruikers van het landelijk gebied of door organisaties die bewoners en gebruikers vertegenwoordigen bij de uitwerking en uitvoering is van belang. Directe betrokkenheid van en draagvlak bij andere overheden en bij in elk geval een substantieel deel van de bewoners en gebruikers van de desbetreffende gebieden, zijn bepalend voor het welslagen van het gebiedsgerichte beleid. Ook dit is een aspect van complementariteit.

Een voorbeeld van maatregelen die onder directe verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur kunnen worden uitgevoerd, is het uitvoeren van een herverkaveling op basis van hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel. Van een meer coördinerende en sturende rol voor gedeputeerde staten, waarbij onderdelen van de uitwerking en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid als zodanig worden overgelaten aan de daarvoor in aanmerking komende gemeenten of waterschappen, kan sprake zijn ten aanzien van gemeentelijke projecten met betrekking tot onderwerpen als leefbaarheid of versterking van recreatieve aantrekkelijkheid. Voor de waterschappen kan gedacht kan worden aan maatregelen in het kader van de verdrogingsbestrijding – waarvoor specifiek middelen in het ILG zullen worden opgenomen – maar kunnen ook andere projecten in de programmering worden betrokken waarvan de uitvoering vanuit de primaire verantwoordelijkheden van het waterschap voor waterkwaliteit en -kwantiteit van belang is. Daarbij is het van belang te onderkennen dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het beheer van het regionale watersysteem en dat zij door middel van heffing van de waterschapsheffing in principe zelfstandig zorgdragen voor de financiering van hun activiteiten. Het ILG doet daar als zodanig niet aan af.

De betrokkenheid van gemeenten en waterschappen bij de programmering, zoals voorzien in artikel 4 van het wetsvoorstel, is voor het draagvlak voor het programma van groot belang. In de fase van opstellen van het programma kunnen hiermee ook initiatieven vanuit de verschillende gebieden in de programmering worden opgenomen. Betrokkenheid van gemeenten en waterschappen kan behalve door het bieden van de mogelijkheid om initiatieven in de programmering in te brengen door het provinciaal bestuur, verder gestalte worden gegeven door bijvoorbeeld over het ontwerp van het programma advies aan de betrokken gemeenten en waterschappen te vragen.

Bij de uitvoering kunnen gedeputeerde staten overigens niet alleen de uitvoering van bepaalde individuele maatregelen, activiteiten of projecten, overlaten aan gemeenten of waterschappen. Het wetsvoorstel laat ook de mogelijkheid open dat gemeenten of waterschappen de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de realisatie van meer uitgebreide programma's, die als zodanig door gemeenten of waterschappen worden opgesteld en die vanuit de ILG-middelen door de provincie geheel of ten dele worden bekostigd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het koppelen van projecten op terreinen als recreatieve ontsluiting of agrarische structuurverbetering (afwatering) met verbeteringen in het watersysteem om verdroging van natuurgebieden tegen te gaan.

4.5 EU-conformiteit

Het wetsvoorstel beoogt de in paragraaf 2.2.2. van deze toelichting bedoelde gebiedsgerichte onderdelen van het POP dat ingevolge de nieuwe Kaderverordening plattelandontwikkeling voor de periode 2007–2013 moet worden opgesteld, te integreren in de systematiek voor

programmering, financiering en uitvoering zoals deze in het wetsvoorstel voor het gebiedsgerichte beleid wordt voorgesteld. Mede met het oog daarop is ook gekozen voor een cyclus van zeven jaar, te beginnen in 2007, waarmee paralleliteit met de programmeringsperiode van de Europese fondsen kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat het voorgestelde stelsel ook zodanig zal moeten worden ingericht dat het voldoet aan de hiervoor bedoelde eisen die de Kaderverordening stelt op het punt van financieel beheer, rapportage en verantwoording.

Uit het gestelde in paragraaf 2.2.3 volgt dat onder de toekomstige Kaderverordening Cohesiebeleid, net als thans het geval is, maatregelen gericht op plattelandsontwikkeling en diversificatie van de plattelandseconomie mogelijk zijn. Evenals ten aanzien van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling geldt dat cofinanciering in het kader van het cohesiebeleid uitsluitend mogelijk is op basis van een programmering, in dit geval de zogenoemde operationele programma's, die de periode 2007-2013 dienen te beslaan. De systematiek voor programmering, financiering en uitvoering zoals deze in wetsvoorstel voor het gebiedsgerichte beleid wordt voorgesteld, maakt integratie van de operationele programma's in de voorgestelde meerjarenprogramma's mogelijk, waardoor ook het op basis van dit wetsvoorstel te verstrekken ILG kan dienen als nationaal aandeel in door de EU te cofinancieren maatregelen.

Het voorgestelde stelsel van programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid laat onverlet dat de betrokken ministers, in het bijzonder die van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat, verantwoordelijk zijn voor de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen die ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van dat beleid, voor zover deze middelen ten laste van «hun» onderdeel van de rijksbegroting komen, alsmede voor de realisatie van de doelstellingen van het gebiedsgerichte beleid voor zover die gerelateerd zijn aan hun respectievelijke beleidsterreinen. Het voorgestelde wettelijke stelsel is dan ook zodanig vormgegeven dat aan deze politieke verantwoordelijkheid door de respectievelijke bewindspersonen ook inhoud kan worden gegeven.

Extra reliëf heeft deze verantwoordelijkheid waar het gaat om een zodanige besteding van de ter beschikking te stellen financiële middelen, dat de kaders die daaraan in Europees verband zijn gesteld worden gerespecteerd. Juist op het beleidsterrein van landbouw en plattelandsontwikkeling gelden, mede als gevolg van de van oudsher al verregaande integratie van de Europese markten op dit terrein, vrij gedetailleerde voorschriften. Voor zover in het kader van het gebiedsgerichte beleid sprake is van het verlenen van staatssteun in de zin van de artikelen 87 en volgende van het EG-Verdrag dienen deze voorschriften in acht te worden genomen.

Voor steunmaatregelen die uitsluitend met nationale middelen worden bekostigd zijn hier vooral de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector (PbEG 2000, C 232) van belang. Met het oog op toetsing van de EU-conformiteit door de Europese Commissie voorzien deze regels in specifieke aanmeldings- en goedkeuringsprocedures.

Daarnaast geeft de Kaderverordening plattelandsontwikkeling de randvoorwaarden aan die gelden voor de verlening van door de Gemeenschap te cofinancieren steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling. Niet alleen moeten de maatregelen voldoen aan de materiële voorwaarden en beperkingen die in de verordening zijn verbonden aan de in de verschillende artikelen onderscheiden steunmogelijkheden, zij moeten ook in

overeenstemming zijn met het door de Europese Commissie geaccordeerde POP. In het POP is nader gepreciseerd voor welke activiteiten en onder welke condities steun wordt verleend met Europese cofinanciering. Deze precisering is voor de Commissie van belang, omdat aldus moet worden verzekerd dat de Europese gelden zo doelmatig mogelijk worden besteed. De besteding moet passen binnen de communautaire strategische richtsnoeren en de uitwerking daarvan in het nationaal strategisch plan (zie titel II van de nieuwe Kaderverordening plattelandsontwikkeling). Op niet-EU conforme besteding van ter beschikking te stellen middelen van de rijksbegroting zijn de desbetreffende ministers door de Europese Commissie aanspreekbaar. Het voorgestelde stelsel biedt dan ook waarborgen om onrechtmatige steunverlening tegen te gaan. In paragraaf 6.5 wordt hierop nader ingegaan.

Van belang in het kader van de EU-conformiteit is voorts de al in paragraaf 2.2.2 genoemde eis dat per POP één beheersautoriteit dient te worden aangewezen. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal als zodanig fungeren. Dit vanwege zijn directe verantwoordelijkheid voor de meer generieke onderdelen van het POP enerzijds als vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het gebiedsgerichte beleid anderzijds. De beheersautoriteit is krachtens de voorgestelde nieuwe Kaderverordening plattelandsontwikkeling verantwoordelijk voor een doelmatige en rechtmatige uitvoering van het POP. De Kaderverordening stelt de beheersautoriteit dan ook verantwoordelijk voor de borging van monitoring, evaluatie, en het verzorgen van jaarlijkse voortgangsrapportages ten behoeve van de Commissie. Het is dan ook noodzakelijk om ten aanzien van de aan het POP gerelateerde delen van het gebiedsgerichte beleid daarop afgestemde extra eisen te stellen aan de wijze waarop de provincies van jaar tot jaar verslag doen omtrent de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Zo geldt krachtens de Kaderverordening in het bijzonder de eis dat in de jaarlijkse rapportages op maatregelniveau wordt aangegeven welke bedragen aan steun aan begunstigden zijn betaald. Dit vereist voor dit onderdeel van het gebiedsgerichte beleid dan ook verdergaande, meer specifieke rapportage dan ten algemene in het voorgestelde stelsel wordt voorgesteld.

Heeft de Europese Commissie ingestemd met cofinanciering op grond van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling, dan behoeven de maatregelen overigens geen aanmelding meer in het kader van de reguliere staatssteunprocedures. Dat is anders bij maatregelen die uitsluitend met nationale middelen worden gefinancierd. Overigens kan ook dan de Kaderverordening plattelandsontwikkeling van belang zijn voor de Europese rechtmatigheidstoets. Allereerst zullen maatregelen die voldoen aan de voorwaarden en beperkingen van de Kaderverordening in principe ook in overeenstemming zijn met het Europese staatssteunkader, zodat mag worden verwacht dat de uitkomst van de rechtmatigheidstoets van de Europese Commissie positief zal uitvallen. Maar bovendien is de Kaderverordening van belang, omdat zij ook voor de toelaatbaarheid van bepaalde uitsluitend nationaal gefinancierde maatregelen nadere voorwaarden stelt (zie titel VIII van de nieuwe Kaderverordening plattelandsontwikkeling).

4.6 Mogelijkheden tot «meekoppelen» van autonoom beleid

Het voorgestelde stelsel van programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid is uit de aard der zaak gericht op de realisatie van de door de centrale overheid vastgestelde beleidsdoelstellingen op dit terrein. Ter bevordering van de samenhang en consistentie van in verband daarmee te programmeren en uit te voeren maatregelen, activiteiten en projecten, en gelet op het uitgangspunt van complementair

bestuur, is het noodzakelijk dat het voorgestelde stelsel geen belemmeringen opwerpt om bij de uitwerking en uitvoering van het beleid van de centrale overheid een koppeling te leggen met het eigen beleid dat provincies, gemeenten en waterschappen voeren op de door het rijksbeleid bestreken thema's van het plattelandsbeleid. Integendeel, de voorgestelde systematiek nodigt daartoe uit. Verwezen wordt daartoe naar het gestelde in paragraaf 4.4.

4.7 Ruimtelijke ordening is leidend voor inrichting en beheer

Het voorliggende wetsvoorstel betreft de gebiedsgerichte aanpak van inrichting en beheer in het landelijk gebied. Het wetsvoorstel heeft hiermee een nauwe samenhang met de ruimtelijke ordening. In beginsel kan deze onderlinge samenhang tussen dit wetsvoorstel enerzijds en de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: WRO) dan wel de thans bij de Eerste Kamer ahangige Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro) anderzijds worden getypeerd als complementair. Daarbij wordt in het kader van de ruimtelijke ordening zorggedragen voor de bestemming van gronden op basis van een afweging van belangen. Op basis van dit wetsvoorstel worden vooral maatregelen bevorderd die de inrichting en het beheer van daarvoor in aanmerking komende gebieden betreffen, overeenkomstig de daaraan in het kader van de ruimtelijke ordening toegekende bestemming, of meer ten algemene: het ruimtelijke beleid. De bestemming in het kader van de ruimtelijke ordening zal bepalend zijn voor het kunnen uitvoeren van de te programmeren activiteiten, maatregelen en projecten.

Overigens is hier sprake van een wederzijdse beïnvloeding. Bij de voorbereiding van in het kader van het gebiedsgerichte beleid te ondernemen acties kunnen nieuwe inzichten ontstaan met betrekking tot de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied en omgekeerd kunnen keuzen in het kader van de ruimtelijke ordening aanleiding zijn om bepaalde activiteiten, maatregelen of projecten uit te voeren.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid in medebewind geschiedt onder de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur. Voor de ruimtelijke ordening geldt dat het provinciaal bestuur weliswaar sturing geeft, maar dat het zwaartepunt ligt bij het gemeentebestuur. Immers, in de huidige WRO en in de toekomstige Wro is het bestemmingsplan in beginsel het enige, respectievelijk het voornaamste de burgers bindende ruimtelijke plan, terwijl de vaststelling van een dergelijk plan primair geschiedt door de gemeentebesturen. Een goed bestuurlijk samenspel is dus een vereiste voor de goede werking van dit wetsvoorstel. Daarbij is het wetsvoorstel zodanig opgezet, dat zowel onder de werking van de huidige WRO als onder vigeur van de toekomstige Wro een adequate afstemming kan worden gegarandeerd tussen enerzijds het ruimtelijke beleid en anderzijds het gebiedsgerichte beleid, bedoeld in dit wetsvoorstel.

Ten aanzien van de verhouding tussen het voorliggende voorstel en de bestaande WRO kan het volgende worden opgemerkt. Het voorgestelde provinciale meerjarenprogramma en het streekplan worden vastgesteld door het provinciaal bestuur. Dat zal er vanzelfsprekend zelf op toezien dat beide stukken op elkaar zijn afgestemd. In de WRO is het streekplan richtinggevend voor de inhoud van de bestemmingsplannen. Daarmee zou dan de uitvoerbaarheid van het meerjarenprogramma in planologische zin kunnen worden verzekerd.

Gelet op het stelsel van de WRO is dat evenwel niet een automatisme. Uitgangspunt is dat in normale bestuurlijke verhoudingen de gemeenten dusdanig bij de voorbereiding van het streekplan zijn betrokken dat zij uit

eigen beweging hun bestemmingsplannen in lijn met het streekplan zullen houden of brengen.

Nieuwe bestemmingsplannen behoeven voorts de goedkeuring van gedeputeerde staten. Het streekplan fungeert als toetsingskader voor de goedkeuring van bestemmingsplannen.

Tenslotte zij erop gewezen dat in het uiterste geval aan de gemeente een aanwijzing door gedeputeerde staten kan worden gegeven om bestemmingsplannen aan het streekplan aan te passen.

Gelet op de fase van behandeling waarin de toekomstige Wro thans verkeert, kan worden vastgesteld dat de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel nog slechts gedurende een beperkte tijd zal plaatsvinden onder de werking van de bestaande WRO. In die zin is de relatie tussen het wetsvoorstel en de toekomstige Wro nog van groter belang dan de hierboven beschreven verhouding tussen het wetsvoorstel en de bestaande WRO. Ten aanzien van die relatie zij het volgende opgemerkt. Zoals dat bij de huidige WRO het geval is, is ook in het kader van de voorgestelde nieuwe Wro leidend uitgangspunt dat alleen in bestuurlijke samenwerking tussen provincies en gemeenten de ruimtelijke ordening goed kan worden behartigd. Dit geldt in het verlengde hiervan onverkort ook voor de ruimtelijke doorwerking van de provinciale meerjarenprogramma's, bedoeld in dit wetsvoorstel.

Niettemin wordt in de Wro voorgesteld de spelregels aanmerkelijk te wijzigen. In de Wro keert het streekplan niet terug. Voor het provinciale ruimtelijk beleid stellen provinciale staten een zogenoemde structuurvisie vast. Deze structuurvisie, die niet aan nadere vormvereisten is gebonden, is een beleidsstuk dat alleen bindend is voor het provinciaal bestuur. Ten aanzien van derden heeft deze structuurvisie geen bindende werking. Voor het welslagen van het gebiedsgerichte beleid is het dus zaak dat gemeenten en provincies bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en eventueel daarbij te voeren ambtelijk of bestuurlijk overleg rekening houden met de doelstellingen van het gebiedsgerichte beleid zoals die in het provinciaal meerjarenprogramma zijn opgenomen. Aangezien de provinciale meerjarenprogramma's mede in overleg met de gemeenten worden vastgesteld zijn hier over het algemeen overigens geen grote problemen te verwachten.

Omgekeerd is het ook zo dat bij de vaststelling van provinciale meerjarenprogramma's het vigerende ruimtelijke beleid in ogenschouw dient te worden genomen. Met het oog daarop is in artikel 93, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel voorzien in een zodanige wijziging van het voorgestelde artikel 4, dat na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro gedeputeerde staten bij de vaststelling van meerjarenprogramma's de provinciale structuurvisies in acht nemen.

De voorgestelde Wro kent daarnaast een aantal meer formele mogelijkheden op basis waarvan provinciale besturen de ruimtelijke planvorming kunnen beïnvloeden. In dit verband kan worden gewezen op de artikelen 3.19 (provinciaal inpassingsplan), 4.1 (verordening met algemene regels) en 4.2 (aanwijzing) van de voorgestelde Wro. Met name artikel 3.19, dat de provinciebesturen de mogelijkheid biedt om over te gaan tot vaststelling of wijziging van zogenoemde inpassingsplannen, biedt ten opzichte van het bestaande stelsel van de WRO nieuwe mogelijkheden voor het provinciaal bestuur om ten behoeve van de verwezenlijking van het gebiedsgericht beleid daarvoor noodzakelijke aanpassingen van bestemmingsplannen te garanderen als daarover met de betrokken gemeentebesturen geen overeenstemming zou kunnen worden bereikt. In paragraaf 7.2.3.3 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan.

In het kader van de ruimtelijke ordening vindt ook de zogenoemde water-toets plaats. Voor het streek- respectievelijk het bestemmingsplan is deze

watertoets verankerd in de artikelen 7, tweede lid, onder c, respectievelijk 12, tweede lid, onder c, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Onder de werking van de toekomstige Wro zal de verankering van de watertoets in de ruimtelijke ordening onverkort gehandhaafd blijven. In het kader van het Nationale bestuursakkoord water hebben rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onder meer afgesproken dat alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen en besluiten een waterparagraaf bevatten, als resultaat van de uitgevoerde watertoets. Daarin wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Uitgangspunt bij de watertoets is om negatieve gevolgen voor de waterhuishouding van ruimtelijke plannen en besluiten te voorkomen. Als dit redelijkerwijs niet mogelijk is, dienen de negatieve gevolgen gecompenseerd te worden. De besluitvorming over compensatie vindt gelijktijdig met de besluitvorming over het ruimtelijke plan of besluit plaats. In dit verband kunnen de gevolgen voor de waterhuishouding van een voorgenomen inrichtingsproject al vroegtijdig in kaart worden gebracht, zodat met het aspect water ten volle rekening kan worden gehouden bij de opstelling van een ontwerp-inrichtingsplan.

4.8 Wetsvoorstel laat normering op basis van andere wetten onverlet

4.8.1 Algemeen

Het voorliggend wetsvoorstel biedt een kader voor de onderlinge verhoudingen tussen Rijk en andere overheden, in het bijzonder de provincies, bij de vaststelling en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid met betrekking tot de inrichting en het beheer van het landelijk gebied, voor de verstrekking van daarvoor benodigde rijksmiddelen, alsmede voor de uitvoering van herverkaveling. Het gaat derhalve om een wetsvoorstel dat vooral procedurele kaders biedt.

Dit betekent dat normerende wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld in het kader van de milieuwetgeving, zoals de Wet milieubeheer, de meststoffenwetgeving en de daarmee samenhangende gebruiksregels op basis van de Wet bodembescherming, door het wetsvoorstel onverlet worden gelaten. Hieronder wordt kort ingegaan op de samenhang met enkele wetten, die het in het bijzonder relevant zijn voor het gebiedsgerichte beleid.

4.8.2 Wet milieubeheer

Krachtens de Wet milieubeheer kunnen voor daartoe door de provincie aan te wijzen gebieden bijzondere maatregelen worden genomen ter bescherming van de milieukwaliteit daarvan. In de eerste plaats kunnen bij provinciale verordening regels worden gesteld ter bescherming van het milieu. Daarbij is de mogelijkheid opengelaten dat deze regels gelden in bijzondere bij die verordening aangewezen delen van de provincie. In de tweede plaats kunnen provinciale milieubeleidsplannen worden vastgesteld. Daarbij kan aandacht uitgaan naar gebieden waar de kwaliteit van het milieu bijzondere aandacht behoeft. Beide hier bedoelde instrumenten zijn voorbeelden van voorzieningen voor specifieke gebieden. Dit kunnen in voorkomend geval zeker ook gebieden zijn waarop het gebiedsgerichte beleid als bedoeld in dit wetsvoorstel betrekking heeft. Op deze wijze kan het gebiedsgerichte beleid dat voorwerp is van het onderhavige wetsvoorstel, extra worden ondersteund vanuit de Wet milieubeheer.

Uiteraard is ook het omgekeerde het geval en kan het gebiedsgerichte beleid door de in dat kader genomen inrichtings- of beheersmaatregelen

de milieukwaliteit bevorderen, zoals het treffen van maatregelen aan watersystemen gericht op de opheffing van verdroging.

De uitvoering van activiteiten, maatregelen en projecten doet overigens in voorkomend geval niet af aan het vereiste van een milieuvergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer.

4.8.3 Wet bodembescherming

Ten aanzien van de Wet bodembescherming kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel de bevoegdhedenverdeling tussen provincies en gemeenten zoals deze in de Wet bodembescherming en het daarop gebaseerde Besluit aanwijzing bevoegd gezag gemeenten is vastgelegd, onverlet laat. De invoering van het voorgestelde ILG heeft wel gevolgen voor de wijze van financiering van bodemsanering, waar het saneringen betreft die door gemeenten en provincies worden uitgevoerd en bekostigd. De middelen voor bodemsanering in het stedelijke gebied zijn in 2000 opgenomen in het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Bij de invoeringswet van de Wet stedelijke vernieuwing zijn destijds voorzieningen opgenomen die het mogelijk maken om ook voor de bodemsanering in het landelijk gebied bijdragen voor een periode van vijf jaar te verlenen aan provincies en gemeenten (artikel 76, eerste lid, en artikel 88 Wet bodembescherming). Bij wet van 15 december 2005, houdende wijziging van de Wet bodembescherming en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsaneringen (Stb. 680), zijn de financiële bepalingen van de Wet bodembescherming zodanig gewijzigd, dat een dergelijke meerjarige programmering en financiering van bodemsanering voortaan uitgangspunt is (zie Kamerstukken I 2004/05, 29 462, A). Het ligt in de bedoeling om de budgetten voor bodemsanering in het landelijk gebied na de thans ingevolge de Wet bodembescherming lopende financieringsperiode, dat wil zeggen per 1 januari 2010, toe te voegen aan het voorgestelde ILG. In samenhang met deze toevoeging zullen alsdan nadere bestuurlijke afspraken moeten worden gemaakt omtrent de voor bodemsanering in het landelijk gebied in de resterende uitvoeringsperiode nog door de provincies te realiseren prestaties. Een en ander heeft tot gevolg dat de middelen voor bodemsanering in het landelijk gebied, voor zover die bij of krachtens de Wet bodembescherming niet aan provincies, maar rechtstreeks aan gemeenten worden toegekend, zullen worden toegevoegd aan het ILG. Aangezien de respectieve aandelen van gemeenten en provincies in de totale saneringsopgave bekend zijn en bij de toevoeging van bodemsaneringmiddelen aan het ILG ook inzichtelijk zal worden gemaakt wat de beschikbare rijksbudgetten terzake zijn, heeft dit verder voor de lopende saneringsgevallen voor de desbetreffende gemeenten geen financiële gevolgen. Voor de verdere planning en programmering van bodemsanering kan vanaf 2010 worden aangesloten op het programmeringsstelsel van het voorliggende wetsvoorstel. Bij de voorbereiding en vaststelling van de provinciale meerjarenprogramma's zoals in het wetsvoorstel worden voorzien, zijn de gemeenten rechtstreeks betrokken.

4.8.4 Natuurbeschermingswetgeving

4.8.4.1 Algemeen

De natuurbeschermingswetgeving, waaronder de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 worden begrepen, staat zoals ook voor de milieuwetgeving het geval is, los van het onderhavige voorstel. De Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 hebben elk hun eigen stelsels van verboden en andere bepalingen ter bescherming van waarden van natuur en landschap, stelsels die als zodanig los staan

van inrichtings- of beheersmaatregelen in het kader van het gebiedsgerichte beleid.

4.8.4.2 Flora- en faunawet

Ten aanzien van de normering op basis van de Flora- en faunawet kunnen twee voorbeelden het hiervoor gestelde illustreren. Indien bijvoorbeeld als gevolg van beheers- of inrichtingsmaatregelen in bepaalde gebieden meer vogelsoorten verschijnen, zijn die uit kracht van de Flora- en faunawet beschermd. Het omgekeerde is ook het geval. Beheers- of inrichtingsmaatregelen in het kader van het gebiedsgerichte beleid die mogelijk met zich brengen dat bijvoorbeeld dieren, behorend tot een beschermde soort, worden gedood of opzettelijk worden verontrust zijn in strijd met de desbetreffende verbodsbepalingen in de artikelen 9 en 10 van de Flora- en faunawet en kunnen slechts met toepassing van de vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheden uit die wet worden toegestaan.

4.8.4.3 Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 betreft de bescherming van gebieden die om hun natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis van belang zijn. De wet is bij wet van 20 januari 2005 (Stb. 195) ingrijpend gewijzigd. Bij die wijziging zijn bepalingen inzake de gebiedsgerichte bescherming als bedoeld in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de wet geïmplementeerd. Met deze wijziging wordt een regeling gegeven voor de aanwijzing en de verdere instandhouding en bescherming voor de gebieden die krachtens de genoemde richtlijnen bescherming behoeven (verder: richtlijngebieden).

Voor deze richtlijngebieden dienen ingevolge artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 beheersplannen te worden vastgesteld. Dergelijke beheersplannen strekken ertoe de beoogde resultaten met betrekking tot behoud of herstel van natuurlijke habitats of populaties van dier- of plantensoorten, waarvoor een dergelijk gebied is aangewezen, nader te concretiseren (artikel 19a, derde lid, onder a, Natuurbeschermingswet 1998). Deze plannen vormen hiermee het kader voor het noodzakelijke of gewenste beheer. Zij verduidelijken ook de reikwijdte van de vergunningplicht en de beoordelingskaders voor vergunningaanvragen (artikelen 19d, tweede lid, en 19e, aanhef en onderdeel b, Natuurbeschermingswet 1998). Indien in het kader van het gebiedsgerichte beleid voornemens worden ontwikkeld om in de richtlijngebieden bepaalde activiteiten te verrichten die de kwaliteit van het richtlijngebied kunnen verslechteren of die een verstoring effect kunnen hebben op de waarden waarvoor het gebied is aangewezen, vallen deze ook onder de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

Uit hun aard maken de richtlijngebieden deel uit van het gebiedsgerichte beleid. Als zodanig bepalen de beheersplannen voor deze gebieden ook de normering, waarmee bij de uitvoering van dat beleid rekening dient te worden gehouden. Dit betreft zowel het beheer als het verrichten van andere, niet als zodanig op de instandhouding en bescherming van het gebied gerichte activiteiten.

Voor zover in de beheersplannen voorzien is in concrete beheersmaatregelen, waarvan de kosten redelijkerwijze niet ten laste van de rechthebbende of gebruiker van tot het richtlijngebied behorende percelen behoren te blijven, zal de financiering daarvan geschieden vanuit het ILG. Onder de maatregelen die ingevolge het voorliggende wetsvoorstel kunnen worden geprogrammeerd en gefinancierd valt namelijk mede de

ondersteuning van actief en passief beheer zoals dit thans in bijvoorbeeld de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer is verankerd.

Voor beschermde natuurmonumenten als bedoeld in artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt het vorenstaande in overeenkomstige zin. Activiteiten in het kader van het gebiedsgerichte beleid die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument, behoeven een vergunning op basis van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998. Het stelsel van het voorliggende wetsvoorstel kan worden benut om invulling te geven aan artikel 17, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat artikellid bepaalt dat voor zover de uitvoering van een beheersplan dat voor een beschermd natuurmonument kan worden vastgesteld kosten en lasten met zich brengt, die redelijkerwijze niet ten laste van de eigenaar of gebruiker van het natuurmonument behoren te komen, voorzien wordt in een door gedeputeerde staten vast te stellen subsidie.

4.8.5 Overig

Als laatste voorbeelden van wettelijke normen, die door het wetsvoorstel niet worden geraakt, kan erop worden gewezen dat de bepalingen omtrent diergezondheid en dierenwelzijn van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, alsook normen betreffende de toepassing van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 onverkort van toepassing blijven op de agrarische bedrijfsvoering; dat de ontwikkeling van de landbouw als zodanig één van de thema's van het gebiedsgerichte beleid vormt en in dat verband op basis van dit wetsvoorstel maatregelen met betrekking tot inrichting en beheer, gericht op agrarische bedrijven mogelijk zijn, doet daar niet aan af. Ook de normering op basis van de waterwetgeving, waaronder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken en de Wet op de waterhuishouding wordt door het wetsvoorstel niet geraakt.

HOOFDSTUK 5. PROGRAMMERING VAN HET GEBIEDSGERICHTE BELEID

5.1 Inleiding

Het gebiedsgerichte beleid, zoals hiervoor in hoofdstuk 2 is gedefinieerd, is gericht op de bevordering van de kwaliteit van het landelijk gebied door inrichting en beheer. In de Agenda Vitaal Platteland zijn daarbij acht beleidsthema's aangegeven, waarvoor op het niveau van de centrale overheid ook concrete doelstellingen zijn vastgesteld. Andere overheden zijn vrij om andere thema's die zij voor de bevordering van de kwaliteit van het landelijk gebied van belang achten in te brengen. Ook kunnen zij binnen de door de Agenda Vitaal Platteland bestreken thema's aanvullende beleidsdoelstellingen vaststellen. In de Contourennotitie ILG wordt dit gedefinieerd als de tweezijdige oriëntatie van het ILG. Het kabinet beoogt met het gebiedsgerichte beleid bepaalde rijksbeleidsdoelen te realiseren, en wel bij voorkeur op basis van en in combinatie met ideeën en voorstellen die worden ontwikkeld en gedragen in de desbetreffende gebieden.

De realisatie van dit gebiedsgerichte beleid is gebaat bij maatwerk. Of sterker: maatwerk is inherent aan het gebiedsgerichte beleid. In het wetsvoorstel wordt daartoe een centrale rol aan de provincies toegedeeld, zowel bij de programmering van het beleid als bij de uitvoering.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe ten behoeve van die centrale rol van de provincies wordt voorgesteld de programmering van maatregelen, projecten en activiteiten voor het gebiedsgerichte beleid vorm te geven. Deze programmering moet uiteindelijk resulteren in uitvoering van het beleid en de financiering daarvan in de vorm van het voorgestelde ILG. Over deze laatste twee aspecten handelt hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting.

5.2 Sturings- en programmeringsmodel

5.2.1 Tweezijdig karakter

Vertrekpunt voor de programmering voor het Rijk is het nationale ruimtelijke beleid en de op het terrein van het plattelandsbeleid parlementair behandelde rijksbeleidsnota's, op dit moment meer concreet: de in hoofdstuk 2 genoemde Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland.

Voor de provincies is het vertrekpunt gelegen in de eigen visie op de ontwikkeling van het landelijke gebied. Van belang zijn daarvoor bijvoorbeeld streekplannen, reconstructieplannen en omgevingsplannen van de provincies. In de toekomst zal de provinciale structuurvisie als bedoeld in de in voorbereiding zijnde nieuwe Wet ruimtelijke ordening een belangrijk leidend document zijn. Daarnaast wordt de provinciale programmering mede gevoed door autonoom beleid van de desbetreffende gemeenten en waterschappen.

Het voorgestelde programmeringsstelsel strekt ertoe de beleidsambities die volgen uit de rijks- en provinciale programmering bij elkaar te brengen en te laten resulteren in concrete, uitvoeringsgerichte afspraken voor de middellange termijn. Dit in de vorm van een bestuursovereenkomst die concreet en afrekenbaar de te realiseren prestaties verwoordt en aldus aangeeft op welke wijze de provincie bijdraagt aan het verwezenlijken van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk. Op basis van die bestuursovereenkomst worden rijksmiddelen aan de provincies voor zeven jaren beschikbaar gesteld in de vorm van het ILG.

5.2.2 Rijksmeerjarenprogramma

Met het voorgestelde rijksmeerjarenprogramma (artikel 3) bepalen de betrokken ministers hun beleidsinzet voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid. Deze beleidsinzet wordt in termen van concrete, operationele doelen geformuleerd. Deze doelen zijn voorts voorzien van zo concreet mogelijke taakstellingen. De beleidsinzet wordt zo meetbaar en tijdsgebonden. Dat is gewenst in het licht van voortgangsbewaking en verantwoording. Als voorbeeld kan worden gewezen op de uitwerking van het beleidsdoel «behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur ten behoeve van biodiversiteit en de kwaliteit van de leefomgeving» in het Meerjarenprogramma bij de Agenda Vitaal Platteland. Als operationeel doel is daarbij opgenomen de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, met daarbij een aantal taakstellingen voor onder andere verwerving, inrichting en beheer, uitgedrukt in hectares en in jaren waarin de uiteindelijke totale EHS moet zijn gerealiseerd (in dit geval 2018) en waarin bepaalde tussendoelstellingen moeten zijn behaald (bijvoorbeeld 6500 hectare «natte natuur» per 2010).

Het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland kan worden beschouwd als voorloper voor het in dit wetsvoorstel voorziene meerjarenprogramma, dat voor de eerste keer zal moeten worden vastgesteld voor de periode van 2007 tot en met 2013. Het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland is dan ook gepresenteerd als groeimodel; zo

zijn nog niet voor alle acht benoemde beleidsthema's concrete doelstellingen vastgesteld. Verder is het zo dat ook het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid open laat om in de loop der tijd nieuwe thema's in de programmering toe te voegen. Zowel voor nieuwe nationale beleidsinzichten, als voor ontwikkelingen in het kader van het Europees plattelandsbeleid die moeten worden doorvertaald naar de Nederlandse context, biedt het voorgestelde programmeringsstelsel voldoende ruimte.

Met het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland en ook de daaropvolgende rijksmeerjarenprogramma's, bedoeld in het wetsvoorstel, wordt beoogd een grotere samenhang te brengen in het beleid van de verschillende betrokken ministers ten aanzien van het platteland. Voorts is de voorgestelde wijze van programmeren uitvoeringsgericht. Hiermee kan aan anderen, niet in de laatste plaats de provincies, helderheid worden gegeven over wat van de zijde van het Rijk wordt verwacht. Het geeft met die grotere transparantie ook concrete handvatten voor controle op de beleidsrealisatie.

Naast de beoogde beleidsambities van het Rijk, is bij het overleg met de provincies over de programmering uiteraard ook van belang hoe groot het beschikbare budget aan rijkszijde daarvoor is. Het voorgestelde artikel 5 beoogt ter zake zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden. De in dat artikel bedoelde indicaties omtrent beschikbare rijksmiddelen kunnen tegelijk met de vaststelling van het meerjarenprogramma van het Rijk worden gegeven, of zelfs in dat programma worden opgenomen. Het is echter ook mogelijk dat een en ander volgtijdelijk plaatsvindt. Het ligt in het voor-nemen bij de indicatie van beschikbare middelen eveneens een indicatieve verdeling te geven van het budget over de verschillende beleidsdoelen. Voor zover gewenst of aan de orde kunnen uiteraard die beleidsdoelen weer worden toegespitst op bepaalde provincies. Om een voorbeeld te noemen: niet alle provincies hebben evenveel natuurgebied en ook niet in alle provincies hoeft er evenveel nieuwe natuur nog tot stand te worden gebracht.

Hoewel het rijksmeerjarenprogramma voor het Rijk het vertrekpunt is voor het overleg met de provincies ten behoeve van de totstandkoming van de bestuursovereenkomst inzake het ILG, is het nadrukkelijk niet bedoeld als eenzijdig sturingsinstrument van het Rijk. Het sturingsmodel voor het gebiedgerichte beleid heeft immers, zoals in het voorgaande werd aangegeven, een tweezijdig en complementair karakter. De programmering van het Rijk zal alleen dan effectief 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. Niet zelden ook zal van de provincies aanvullende financiering in de vorm van eigen middelen, of middelen afkomstig van gemeenten, waterschappen of particulieren worden gevraagd. Een en ander vereist bij het opstellen van de onderscheiden meerjarenprogramma's zorgvuldige afstemming over en weer tussen de betrokken overheden. Daarbij zullen enerzijds provincies en andere overheden reële mogelijkheden moeten hebben om invloed uit te oefenen op de te formuleren rijksdoelen en om regionale beleidswensen op rijksniveau te agenderen, en anderzijds zal het Rijk er aandacht voor hebben dat het op hoofdlijnen geformuleerde rijksbeleid een plaats krijgt in de provinciale programma's. 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.

Waar het rijksmeerjarenprogramma – eenmaal vastgesteld na overleg met de betrokken andere overheden – in belangrijke mate mede bepalend zal zijn voor de inhoud van de provinciale meerjarenprogramma's en uiteindelijk voor de inhoud van de bestuursovereenkomsten, is de vraag aan de orde welke beleidsruimte het rijksmeerjarenprogramma aan de provincies laat. Uitgangspunt is, zoals in ondermeer hoofdstuk 4 van deze memorie is aangegeven, dat het Rijk de beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk op hoofdlijnen vaststelt en zich in ieder geval verre houdt van bemoeienis met concrete uitvoeringsmaatregelen en projecten van de provincies. De beleidsruimte die de facto aan de provincies wordt gelaten is mede afhankelijk van de mate van concretisering – welke concretisering, als aangegeven, 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 wel worden bedacht dat niet alleen nieuwe beleidsontwikkelingen, maar ook de ervaringen in de praktijk met het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland gevolgen zullen kunnen hebben voor de invulling van de toekomstige meerjarenprogramma's, ook waar het de gewenste balans tussen rijkssturing en beleidsruimte voor provincies betreft.

Op het terrein van sociaal-economische vitalisering van het platteland laat de Agenda Vitaal Platteland de provincies nu bijvoorbeeld de nodige beleidsruimte, aangezien op dat punt nog geen concrete operationele doelen en taakstellingen zijn gesteld. De aanwijzing van 20 nationale landschappen is in de Nota Ruimte in samenhang met de Agenda Vitaal Platteland echter tamelijk concreet vastgelegd, mede vanwege het grote nationale belang ervan. De provincies bepalen evenwel de precieze begrenzing en hebben op maatregelenniveau beleidsruimte bij de concrete invulling van het beleid ten aanzien van de versterking van het gebiedseigen netwerk van landschapselementen (waar, hoe en in welke mate). Ook de in de Agenda Vitaal Platteland opgenomen doelstellingen en bijbehorende taakstellingen ten aanzien van de Ecologische hoofdstructuur zijn tamelijk gedetailleerd weergegeven, gegeven het nationale belang en deels, voor zover het betreft Natura 2000-gebieden, boven-nationale belang, van dit netwerk van natuurgebieden. De precieze ambities voor de milieucondities voor de Ecologische hoofdstructuur worden evenwel vastgesteld door de provincies, uiteraard met inachtneming van communautaire eisen zoals deze bijvoorbeeld voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water. Ook op het punt van de concrete maatregelen om de gewenste milieucondities in deze gebieden te realiseren hebben de provincies beleidsruimte. Een en ander geldt ook voor de Natura 2000-gebieden, waarvoor de milieucondities worden vastgesteld in het kader van de beheerplannen, behalve voor die gebieden waarvan het beheer door het Rijk wordt gevoerd; in dat geval stelt het Rijk de beheerplannen en, als onderdeel daarvan, de milieucondities vast.

Dit soort gradaties in beleidsvrijheid mogen ook worden verwacht in de toekomstige rijksmeerjarenprogramma's, onder vigeur van het onderhavige wetsvoorstel.

5.2.3 Provinciaal meerjarenprogramma

Zoals het rijksmeerjarenprogramma de inzet van de centrale overheid weergeeft voor de programmering en – daarvan afgeleid – voor de onderhandelingen over de bestuursovereenkomst inzake het ILG, zo is het vertrekpunt van provinciale zijde het provinciale meerjarenprogramma. Het is dit programma op basis waarvan de provincies hun bod voor de onderhandelingen over de inhoud van de bestuursovereenkomst doen,

dat in belangrijke mate mede richting zal geven aan de inhoud van deze overeenkomst (artikel 6 van het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel bevat in artikel 4 een regeling van het provinciale meerjarenprogramma.

Zoals in de voorgaande paragraaf is benadrukt, is het essentieel om in het voorbereidingsproces over en weer tot een goede afstemming van rijks- en provinciale meerjarenprogramma's te komen, waartoe onder meer artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel voorziet in betrokkenheid van provincies, gemeenten en waterschappen bij de totstandkoming van het rijksmeerjarenprogramma. Omgekeerd mag worden verwacht dat de provincies over de invulling van hun provinciale meerjarenprogramma afstemming zullen zoeken met het Rijk, voordat dat zij – overeenkomstig artikel 6 van het wetsvoorstel – het voorstel voor de in de bestuurs-overeenkomst overeen te komen prestaties en financiële middelen doen. Het kabinet is in ieder geval voornemens om vanuit het Rijk gericht overleg met de provincies te voeren bij de voorbereiding van de provinciale programma's. Getracht zal worden die rijksinbreng zo veel mogelijk afgestemd op rijksniveau en centraal gebundeld vanuit één loket met de provincies te delen.

Het provinciale meerjarenprogramma zal zijn geformuleerd in termen van concrete, afrekenbare prestaties, gerelateerd aan de beleidsdoelen op provinciaal niveau en in voorkomend geval aan de beleidsambities van de gemeenten en waterschappen die het betreft. Overeenkomstig zijn functie in het systeem van programmering in het kader van het voorliggende wetsvoorstel, zal het provinciale meerjarenprogramma daarbij in ieder geval voorzien in de verdere uitwerking en uitvoering van de beleidsdoelen zoals deze in het rijksmeerjarenprogramma zijn neergelegd, met inachtneming van de door het Rijk gegeven indicatie van het beschikbare budget. Een integrale gebiedsgerichte benadering is er echter bij gebaat dat in het provinciale meerjarenprogramma ook het «eigen» beleid van de provincies en betrokken andere overheden wordt verdisconteerd, en het wetsvoorstel maakt dit ook zonder meer mogelijk.

Het provinciale meerjarenprogramma biedt aldus de provincies het instrument om hun centrale rol in het gebiedsgerichte beleid te positioneren en te bepalen. Het vormt een cruciale schakel tussen het rijksbeleid en de ambities van niet alleen provincies, maar ook andere overheden en maatschappelijke groeperingen, gericht op verbetering van de kwaliteit van die plattelandsgebieden, die dat behoeven. Het zal bij uitstek het instrument zijn voor het concreet maken van de beleidsambities van alle betrokkenen. Het gaat dan dus om programmering van concrete, realiseerbare maatregelen, projecten en activiteiten op het gebied van in elk geval de onderwerpen van het gebiedsgerichte beleid waarvoor door het Rijk budget beschikbaar wordt gesteld voor het eerstkomende investeringstijdvak; daarnaast bevat het programma ook een doorkijk met betrekking tot de beleidsambities voor daaropvolgende investeringstijdvakken.

Een en ander vereist een zorgvuldige voorbereiding door de provincies. Het wetsvoorstel bevat over de wijze waarop die geschiedt geen bijzondere bepalingen. Provincies kunnen en zullen een en ander naar eigen goeddunken organiseren. Maar een gedegen voorbereiding wordt wel beschouwd als bepalende succesfactor. In dat verband is het, hoewel wellicht vanzelfsprekend, toch wenselijk geoordeeld de betrokkenheid van gemeenten en waterschappen in het wetsvoorstel te verankeren (artikel 4, vierde lid). Gemeenten en waterschappen spelen bij de realisatie en de uitvoering een belangrijke rol. Hun betrokkenheid bij de voorbereiding van de programmering is dus noodzakelijk.

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, de Europese Unie, namelijk gelden uit de structuurfondsen, gemeenten, waterschappen en private financiers – te zullen verwerven om het voorgestelde beleid ook daadwerkelijk te realiseren (artikel 4, derde lid, onder b, van het wetsvoorstel). 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 andere overheden en met private partijen worden gemaakt, dat een adequaat inzicht in de financierbaarheid van het voorgestane beleid wordt verkregen. Denkbaar is dat in de bestuursovereenkomst door het Rijk van de provincies nadere garanties worden gevraagd op het punt van de daadwerkelijke verkrijging van de middelen van deze derden. Op zijn minst rust hier op de provincies een zware inspanningsverplichting.

Niet alleen de programmering zelf en de financiële onderbouwing ervan is van belang, even belangrijk is het dat de daadwerkelijke realisatie van het beleid wordt bewaakt en geëvalueerd, opdat tijdig bijsturing mogelijk is. Het provinciale meerjarenprogramma moet in een dergelijk monitorings- en evaluatiesysteem voorzien (artikel 4, derde lid, onder c).

Omdat het gaat over gebiedsgericht beleid zal de provincie steeds dienen af te wegen of het voor bepaalde gebieden gewenst is speciale uitvoeringsorganisaties in de vorm van gebiedscommissies of daarmee vergelijkbare samenwerkingsvormen in het leven te roepen. In het kader van landinrichting en reconstructie bewijzen dergelijke organisaties, de landinrichtings- en de reconstructiecommissies, keer op keer hun nut. Zij vormen het vehikel om vele betrokken partijen, zowel overheden als private partijen, bij elkaar te brengen en met elkaar te laten samenwerken. In de voorgestelde taakverdeling tussen Rijk en provincies is evenwel de organisatie van de uitvoering geen aangelegenheid om op het niveau van de formele wet te verankeren; het is aan de provinciale besturen om hierover te beslissen. Daartoe hebben zij de beschikking over een aantal mogelijkheden. Deze variëren van het inschakelen van niet publiekrechtelijk verankerde samenwerkingsverbanden en overlegfora tot het instellen van bestuurscommissies als bedoeld in de Provinciewet. Aan dergelijke bestuurscommissies kunnen een of meer bevoegdheden die in het kader van het voorliggend wetsvoorstel aan gedeputeerde staten toekomen, meer bepaald de bevoegdheden op het terrein van de landinrichting, worden gedelegeerd (artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel).

Zoals de afstemming van de provinciale programmering met het beleid van gemeenten en waterschappen aan de provinciebesturen is gelaten, is in het wetsvoorstel evenmin voorzien in formele interventiemogelijkheden van rijkszijde in de provinciale programmering, zoals ook is afgezien, als uiteengezet in hoofdstuk 4, van regelingen voor geschillenbeslechting of taakverwaarlozing.

Een interventievoorziening met betrekking tot de programmering is in de visie van het kabinet niet wenselijk en bovendien niet noodzakelijk. Een dergelijke voorziening is onwenselijk, omdat zij niet past in de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende sturingsfilosofie die uitgaat van zoveel mogelijk beleidsvrijheid voor de andere overheden en slechts op

hoofdpijnen te formuleren rijksbeleid. Rechtstreekse bemoeienis op rijksniveau met de provinciale programmering zou betekenen dat de betrokken ministers zich op het niveau van individuele gebieden zouden bezighouden met de voor die gebieden uit te voeren projecten en andere activiteiten.

Voorts is er geen noodzaak om te voorzien in interventiemogelijkheden ter beleidsmatige afstemming tussen de rijks- en provinciale meerjarenprogrammering. Zoals in het voorgaande is aangegeven, bestaan binnen het wettelijke systeem daarvoor voldoende mechanismen. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat, voor zover het meer specifiek om het ruimtelijke beleid gaat, verwacht mag worden dat de provinciale meerjarenprogramma's in hoge mate mede zullen worden bepaald door het ruimtelijke beleid dat de provincies voor het landelijk gebied formuleren in het kader van streekplannen of structuurvisies als bedoeld in de huidige WRO, respectievelijk de toekomstige Wro. Bij de totstandbrenging van dat ruimtelijke beleid is het Rijk via de sturingsmechanismen van de ruimtelijke ordening mede betrokken.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het scharnierpunt in het stelsel van programmering, financiering en uitvoering van het wetsvoorstel wordt gevormd door de bestuursovereenkomst. Het is in de fase van het overleg omtrent die overeenkomst dat de beleidsambities van het Rijk en de onderscheiden provincies definitief tot elkaar moeten worden gebracht. Dat overleg zal eenvoudiger tot resultaat leiden naarmate rijks- en provinciale programmering meer met elkaar in lijn zijn, maar een dwingende noodzaak tot volledige afstemming is er op dit punt niet. In hoofdstuk 6 van deze memorie wordt nader op de bestuursovereenkomst ingegaan.

HOOFDSTUK 6. – FINANCIERING EN UITVOERING

6.1 Algemeen

Het voorgestelde stelsel van programmering, zoals uiteengezet in hoofdstuk 5, vormt de basis voor de financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. De financiering geschiedt in de vorm van het voorgestelde ILG. Het ILG strekt tot financiering van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, voor zover hiertoe van rijkswege middelen beschikbaar zijn.

Het ILG is een bundeling van de beschikbare rijksmiddelen voor inrichting en beheer, alsmede de daarmee samenhangende verwerving van gronden. Met het ILG wordt een oplossing geboden voor de in hoofdstuk 4 geschetste knelpunten, in het bijzonder dat van de vele verschillende en afzonderlijk geregelde budgetten en regelingen die van belang zijn voor het gebiedsgerichte beleid. Met het ILG wordt ten opzichte van de bestaande instrumenten de financiële flexibiliteit in verregaande mate vergroot, zowel in de tijd (het ILG heeft betrekking op een periode van zeven jaar) als wat betreft de aanwending van de middelen voor verschillende mogelijke activiteiten, maatregelen en projecten.

De verlening van het ILG aan elk der provincies afzonderlijk door de betrokken ministers geschiedt aan de hand van tussen deze ministers en de onderscheiden colleges van gedeputeerde staten te sluiten bestuursovereenkomsten. In deze bestuursovereenkomsten wordt de programmering in de meerjarenprogramma's van rijks- en provinciale zijde bij elkaar gebracht in de vorm van concrete, uitvoeringsgerichte prestatie-afspraken voor de periode waarop de overeenkomst betrekking heeft en gekoppeld aan budget, het ILG. De bestuursovereenkomst is derhalve het centrale, verbindende element in het voorgestelde stelsel van programmering, financiering en uitvoering. Als op een of meer onderdelen van het

gebiedsgerichte beleid de betrokken ministers en gedeputeerde staten niet tot een overeenkomst zouden kunnen komen, vindt op die onderdelen geen verlening van ILG plaats.

6.2 Reikwijdte van het ILG

Het ILG betreft een bundeling van een aantal geldstromen die ten behoeve van het gebiedsgerichte beleid voor inrichting en beheer en de daarmee samenhangende grondverwerving beschikbaar zijn op de rijksbegroting.

Voor het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaat het hierbij om de gelden voor:

- inrichting ten behoeve van grondgebonden landbouw via landinrichting en kavelruil;
- verdrogingsbestrijding;
- reconstructie van de zandgebieden via verwerving en (land)inrichting;
- soortenbescherming, behoudens in stedelijk gebied;
- verwerving en inrichting ten behoeve van bos en landschap;
- opstellen van plannen in het kader van «Belvedere» en ondersteuning van provinciale stichtingen landschapsbeheer;
- verwerving en inrichting ten behoeve van groen om de stad, met uitzondering van regionaal groen;
- ondersteuning van landelijke routenetwerken;
- verwerving en inrichting ten behoeve van recreatievoorzieningen;
- verwerving en inrichting ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- beheer in de EHS, behoudens terreinen van Staatsbosbeheer;
- agrarisch en particulier natuurbeheer;
- herstructurering glastuinbouw.

Voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betreft het ILG de begrotingsposten voor:

- opstellen plannen in het kader van «Belvedere»;
- verbeteren van milieucondities voor natuur en het terugdringen van verstoring in het landelijk gebied;
- bodemsanering landelijk gebied;
- verwerving EHS in zogenoemde bufferzones;
- verwerving ten behoeve van recreatie om de stad in bufferzones;
- inrichting ten behoeve van duurzame landbouw via instrumenten in ontwikkeling;
- reconstructie van de zandgebieden.

Middelen van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die in het ILG worden betrokken, zijn de gelden voor bestrijding van verdroging, terwijl ten slotte ook de middelen die op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn opgenomen ten behoeve van het opstellen van plannen in het kader van «Belvedere» in het ILG zullen worden opgenomen.

De hierboven genoemde budgetten betreffen een totaalbedrag op jaarbasis (op basis van de rijksbegroting voor 2004) van circa 660 miljoen euro. Het is het de bedoeling dat de indeling van de relevante beleidsartikelen van de begroting van de genoemde ministeries zodanig wordt gekozen dat deze ook kan worden voortgezet in de opzet van het rijk-smeerjarenprogramma als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel en uiteindelijk ook in de met de onderscheiden provincies af te sluiten bestuursovereenkomsten.

De overgang van de genoemde budgetten naar het ILG, betekent dat een groot aantal van de daaruit gefinancierde subsidiemaatregelen van het

Rijk zal worden ingetrokken, waarbij uiteraard een overgangsregeling wordt getroffen voor reeds aangegane verplichtingen (zie hoofdstuk 8 van deze memorie). Het gaat in het bijzonder om de subsidiemaatregelen neergelegd in de volgende regelingen en besluiten: de Regeling subsidiëring landinrichting, de Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging, de Regeling subsidiëring kwaliteit Groene hart, de SAN, de SN, het Besluit aanwijzing instellingen versterking recreatie, de Regeling versterking recreatie, de SGB, de Regeling kavelruil, de Subsidieregeling regionaal netwerk landelijke wandelpaden, de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling en het Besluit uitvoering soortenbescherming. De met de betrokken regelingen nagestreefde beleidsdoelen zullen in de toekomst mee moeten lopen in de programmering via de rijks- en provinciale meerjarenprogramma's, zoals deze uitmondt in de bestuursovereenkomst, bedoeld in artikel 7 van het wetsvoorstel.

Opgemerkt zij dat voor een aantal budgetten waarvoor opname in het ILG uitgangspunt is, tot na de beoogde ingangsdatum van het ILG, 1 januari 2007, vastlegging op een andere wijze heeft plaatsgevonden. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van middelen van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met betrekking tot bodemsanering, waarvan bestaande financieringsafspraken doorlopen tot 2010. In hoofdstuk 4 van deze memorie is daar op ingegaan. Een ander voorbeeld betreft het budget dat op de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat eenmalig beschikbaar is voor het op orde krijgen van het waterkwantiteitsbeheer in regionale wateren in het kader van het Nationaal bestuursakkoord water voor de periode 2005–2010. Aangezien deze middelen in 2004 volledig zijn gealloceerd, ligt opname daarvan in het ILG niet voor de hand.

Ten aanzien van de middelen voor verwerving en inrichting ten behoeve van groen om de stad kan nog het volgende worden opgemerkt. Het betreft hier een deel van de middelen voor het beleidsthema dat voorheen werd aangeduid als «Groen in en om de stad», welke middelen vanaf de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werden toegevoegd aan het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), bedoeld in de Wet stedelijke vernieuwing. Met de totstandbrenging van het ILG zal naast de brede doeluitkering ISV in het kader van het grote-stedenbeleid ook voor de uitvoering van het plattelandsbeleid een brede doeluitkering ontstaan. Dit is aanleiding geweest om nader te bezien hoe de middelen voor «Groen in en om de stad» beschikbaar zouden moeten worden gesteld. Met de totstandkoming van het ILG zullen de middelen voor groen in de stad onverkort deel uit blijven maken van het ISV. Middelen voor groen om de stad daarentegen zullen voortaan via het ILG ter beschikking worden gesteld. Uiteraard doet de introductie van het ILG, welke is voorzien voor 1 januari 2007, niet af aan de reeds op basis van de Wet stedelijke vernieuwing verleende ISV-budgetten voor ontwikkelingsprogramma's als bedoeld in artikel 7 van die wet voor het thans lopende ISV-investeringsstijdvak, dat de jaren 2005 tot en met 2009 beslaat.

6.3 Bestuursovereenkomsten

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel, zoals is aangegeven in hoofdstuk 4 van deze memorie, is dat de betrokken ministers in het kader van het gebiedsgerichte beleid slechts op hoofdlijnen sturen, aan de hand van de geformuleerde operationele doelstellingen en de daaraan te relateren prestaties uit het rijksmeerjarenprogramma. In combinatie met de provinciale meerjarenprogramma's, die aangeven welke mogelijkheden voor beleidsrealisatie door de provincies zijn geformuleerd, wordt met de bestuursovereenkomsten concreet gemaakt welke prestaties daadwerke-

lijk zullen worden gerealiseerd. Dit geschiedt in termen van kwaliteit, kwantiteit, locatie en termijn. De bestuursovereenkomsten stellen met andere woorden de betrokken ministers, in samenspraak met de provinciebesturen, in staat om op de realisatie van de beleidsdoelen te sturen. Voor de provincies geven de bestuursovereenkomsten de zekerheid dat zij de gezamenlijk afgesproken prestaties kunnen realiseren. Bij deze overeenkomst verbinden gedeputeerde staten zich daartoe, waarbij gelijktijdig voor de desbetreffende uitvoeringsperiode (aangeduid als «investeringsstijdvak») de hoeveelheid financiële middelen wordt vastgesteld die het Rijk daartoe ter beschikking zal stellen. Daarenboven stelt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit personele capaciteit van het Agentschap Dienst landelijk gebied ter beschikking (zie artikel 7, eerste lid, onderdeel c) aan de provinciebesturen ten behoeve van de verwezenlijking van de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk zoals die in het meerjarenprogramma, bedoeld in artikel 3 zijn opgenomen. In voorkomend geval kan door de provincies ook aanspraak worden gemaakt op de capaciteit van andere diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, voor zover zulks is overeengekomen. Ten denken valt aan de inschakeling van het agentschap Dienst Regelingen, dat thans een belangrijk deel van de ondernemersgerichte subsidiemaatregelen voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitvoert, of aan de inzet van de Algemene Inspectiedienst in het kader van het toezicht op de naleving van bepaalde normen.

De bestuursovereenkomsten betreffen een periode van zeven jaar. Binnen de aan de aanwending van de ILG-middelen te stellen voorwaarden, waarop hierna zal worden ingegaan, zijn gedeputeerde staten vrij om de hun ter beschikking gestelde middelen te besteden aan die activiteiten, projecten, en overige maatregelen die zij noodzakelijk achten om de overeengekomen prestaties te leveren.

6.4 Publiekrechtelijke verankering van het ILG en budgettaire aspecten

Het ILG betreft de toekenning van financiële middelen aan gedeputeerde staten van de onderscheiden provincies afzonderlijk, ten laste van de respectieve hoofdstukken van de rijksbegroting waarvoor de betrokken ministers verantwoordelijkheid dragen. Het ILG strekt tot de financiering, voor zover deze door het Rijk gedragen wordt, van het gebiedsgerichte beleid dat onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten wordt uitgevoerd, gericht op de verwezenlijking van de op rijksniveau terzake geformuleerde doelstellingen. Het ILG is een specifieke uitkering en behoeft als zodanig, ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet regeling bij of krachtens de wet. Artikel 8 voorziet in deze wettelijke basis; toekenning van het ILG aan de onderscheiden provincies geschiedt bij beschikking van de gezamenlijke ministers wie het aangaat. De basis voor de verlening van het ILG wordt gevormd door de in de bestuursovereenkomst overeengekomen prestaties (artikel 8, eerste lid) in samenhang met op basis van artikel 8, tweede lid, vast te stellen regels voor berekening van de hoogte van het ILG. Hierbij gaat het om voor verschillende prestaties of categorieën van prestaties vast te stellen normkosten. Deze normkosten zullen in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Overwogen wordt om op de normkosten ook een indexering voor het loon- en prijsniveau toe te passen; eventuele verhogingen van het bedrag waarop het ILG wordt vastgesteld als gevolg van deze indexering komen uiteraard steeds ten goede aan het provinciaal bestuur aan wie het ILG is verleend.

Dat het ILG bij één beschikking aan gedeputeerde staten van elk der provincies afzonderlijk wordt toegekend, doet niet af aan de herkomst van

de daarmee gemoede middelen van verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting. De desbetreffende ministers blijven derhalve verantwoordelijk voor de allocatie van de hun betreffende budgetten binnen het ILG en de realisatie van de doelstellingen van beleid uit het rijksmeerjarenprogramma, die op hun respectieve beleidsterreinen zijn gelegen. In budgettaire zin blijven de betrokken ministers ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor hun deel van de gelden die bij het ILG zijn betrokken. Dat de verlening van het ILG geschiedt voor een uitvoeringsperiode van zeven jaar, doet er niet aan af dat het totaal van de middelen van jaar tot jaar via de departementale begrotingen beschikbaar zal moeten komen.

Gegeven deze gedeelde verantwoordelijkheid is het wenselijk geoordeeld in het kader van het ILG de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te doen optreden als coördinerend minister. Het is de bedoeling om in de organisatie van zijn ministerie een «rijksloket» in te richten dat bij de voorbereiding van bestuursovereenkomsten, de toekenning van het ILG, de informatievoorziening over en weer tussen Rijk en provincies en bij de verantwoording en eindafrekening een centraal aanspreekpunt zal zijn ten behoeve van de provincies. De inrichting van dit loket is een kwestie van ambtelijke organisatie en derhalve geen voorwerp van regeling in het voorliggende wetsvoorstel.

Het ILG komt van jaar tot jaar via de departementale begrotingen beschikbaar. Ten laste van de bedoelde jaartranches zullen steeds voorschotten worden overgemaakt aan de Stichting Groenfonds. Het ILG wordt beheerd door het Groenfonds onder regime van het zogeheten «geïntegreerd middelenbeheer». Het Groenfonds heeft in deze louter een bancaire functie. Op basis van artikel 45 van de Comptabiliteitswet 2001 dient het Groenfonds de nog niet uitgegeven ILG-middelen aan te houden op een rekening-courant of uit te zetten in een termijndeposito bij het Ministerie van Financiën. Op deze wijze wordt via het geïntegreerd middelenbeheer gewaarborgd dat gelden niet eerder dan noodzakelijk is voor de publieke taak waarvoor zij bedoeld zijn 's Rijks schatkist verlaten. Met het oog daarop is in artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel bepaald dat gedeputeerde staten de hen ter beschikking gestelde middelen dienen aan te houden bij het Groenfonds. Zij kunnen hierover uiteraard wel steeds beschikken.

6.5 Voorwaarden, beperkingen en wijzigingen

6.5.1 Voorwaarden en beperkingen met betrekking tot de besteding van het ILG

De vrijheid van gedeputeerde staten om de middelen aan te wenden op de wijze die hun goedgevondt, kent zekere grenzen.

Ten eerste dient de aanwending van het ILG gericht te zijn op de verwezenlijking van de te bereiken beleidsdoelstellingen, die op basis van de onderscheiden meerjarenprogramma's zijn geformuleerd in de desbetreffende bestuursovereenkomst (artikel 11, eerste lid). Waar deze inkadering wordt overschreden is gehele of gedeeltelijke intrekking van de beschikking tot verlening van het ILG mogelijk op basis van artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel. Gelet op het uitgangspunt dat het Rijk zich in beginsel niet inlaat met de concrete maatregelen, activiteiten en projecten zal voor toepassing van deze intrekkinggrond alleen ruimte zijn in gevallen waar kennelijk misbruik van de toegekende ILG-middelen heeft plaatsgevonden.

Ten tweede volgt uit de in de vorige paragraaf beschreven rol van het Groenfonds in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer dat gede-

puteerde staten de ILG-middelen niet eerder aan het Groenfonds onttrekken dan in het kader van de verwezenlijking van de in relatie tot het ILG overeengekomen prestaties noodzakelijk is. In het bijzonder betekent dit dat het niet is toegestaan om de ter beschikking gestelde middelen vanuit het Groenfonds door te storten naar provinciale fondsen omdat daarmee het beginsel van geïntegreerd middelenbeheer zou worden omzeild. Dit betekent overigens niet dat niet ten laste van het ILG eenmalig of periodiek een bijdrage vanuit het provinciaal bestuur aan een met het oog op bepaalde concrete maatregelen, activiteiten of projecten ingesteld fonds zou kunnen worden verleend.

Ten derde dient het bij of krachtens het wetsvoorstel bepaalde in acht te worden genomen (eveneens artikel 11, eerste lid). In het bijzonder betreft het hier de provinciale verordeningen, bedoeld in het derde lid van artikel 11. Dit artikellid vordert de totstandbrenging van provinciale verordeningen, die waarborgen dat, voor zover ten laste van het ILG door gedeputeerde staten subsidie wordt verleend of overigens uitgaven worden gedaan die kunnen worden aangemerkt als staatssteun in de zin van de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-verdrag of die voor cofinanciering in aanmerking zijn gebracht op grond van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling, dit geschiedt overeenkomstig de daarvoor geldende Europese regels.

Van belang is hierbij te vermelden dat het verstrekken van middelen van de rijksoverheid aan medeoverheden op zich overigens geen staatssteun is. Eerst bij de besteding van de verkregen middelen door die medeoverheden kan sprake zijn van staatssteunverlening aan ondernemingen. Bij die besteding op decentraal niveau is het daarom belangrijk om duidelijk te bepalen wie de financiering ontvangt en voor welke doeleinden. De koppeling van de financiering aan specifieke activiteiten kan helpen bij een eventuele aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie, maar ook bij de toepassing van de EG-verordeningen die bepaalde maatregelen van die aanmeldingsplicht vrijstellen. Op het terrein van plattelandsontwikkeling gelden in dit verband stringente voorschriften, hoofdzakelijk neergelegd in de Kaderverordening plattelandsontwikkeling. Deze hebben betrekking op de inhoud van mogelijke steunmaatregelen, alsmede, in voorkomend geval, op aan dergelijke steunmaatregelen te verbinden voorschriften, gericht tot de ontvanger van de steun. Zoals in paragraaf 4.5 is aangegeven, gaat het daarbij niet alleen om de voorwaarden en beperkingen die in de onderscheiden artikelen van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling zijn opgenomen, maar ook om de nadere precisering van de steunmaatregelen in het POP, zoals dat is goedgekeurd door de Europese Commissie.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als beheersautoriteit voor een rechtmatige uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma, hebben de hierboven bedoelde provinciale verordeningen in elk geval betrekking op de uit hoofde van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling te cofinancieren maatregelen en is voorzien in het vereiste van goedkeuring van de verordeningen door deze minister. Goedkeuring zal worden onthouden als genoemde minister van oordeel is dat niet is uitgesloten dat ten laste van het ILG met de Kaderverordening onverenigbare steunmaatregelen worden gefinancierd. Onder omstandigheden zal de minister niet omtrent goedkeuring besluiten dan nadat hij de Commissie van de Europese Gemeenschappen hierbij op de door de verordening voorgeschreven wijze heeft betrokken. Aanvullende voorschriften van de provincie over te cofinancieren maatregelen kunnen in voorkomend geval namelijk wijzigingen van het POP inhouden, die goedkeuring van de Commissie behoeven.

Ten aanzien van niet ingevolge de Kaderverordening plattelandsonwikkeling te cofinancieren steunmaatregelen geldt de verantwoordelijkheid van genoemde minister als beheersautoriteit niet. Ook van deze maatregelen zal echter moeten worden bezien of er sprake is van aanmeldingsplichtige staatssteun, gelet op de ten aanzien daarvan plaatsvindende rechtmatigheidstoets op grond van het EG-verdrag en de daarop gebaseerde verordeningen en beleidskaders. Op het niveau van het verstrekken van een integraal budget als het ILG zijn de mogelijk uit te voeren projecten en activiteiten echter te divers om het vereiste concrete niveau te bereiken dat nodig is om deze vanuit het oogpunt van mogelijke steunverlening te beoordelen. Op provinciaal niveau kan deze mate van concreetheid wel worden gerealiseerd. Als dit leidt tot het formuleren van steunregelingen die als staatssteun moeten worden aangemerkt in de zin van het EG-Verdrag, worden ook deze opgenomen in de voorgeschreven provinciale verordeningen. Het kan evenwel ook zo zijn dat niet in algemene regels te vatten incidentele steunmaatregelen worden voorzien. In beide gevallen is de provincie er primair voor verantwoordelijk dat, voor zover vereist, aanmelding bij de Europese Commissie plaatsvindt. Aangezien het hier de besteding van middelen in het kader van medebewind betreft, geschiedt deze door tussenkomst van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als coördinerend minister voor het plattelandsbeleid.

Ten aanzien van met het ILG mede te bekostigen maatregelen die ingevolge de operationele programma's op basis van de voorgestelde Kaderverordening Cohesiebeleid voor cofinanciering in aanmerking worden gebracht, geldt hetzelfde.

Anders dan de Kaderverordening plattelandsonwikkeling kent de Kaderverordening Cohesiebeleid overigens geen gedetailleerde voorwaarden omtrent de mogelijk te cofinancieren steunmaatregelen. Daarnaast zal het, evenals onder de huidige Verordening (EG) nr. 1260/1999, zo zijn dat per regio programmering plaatsvindt, en anders dan het POP onder de Kaderverordening plattelandsonwikkeling is er daarbij geen samenloop met generieke maatregelen. Dit brengt met zich dat het, evenals in de huidige situatie, in de rede ligt dat de provincies in het kader van de Structuurfondsen als beheersautoriteit zullen functioneren en derhalve zelf op de voet van artikel 59 van de voorgestelde Kaderverordening Cohesiebeleid primair verantwoordelijk zijn jegens de Europese Commissie voor een efficiënte, doeltreffende en correcte wijze van uitvoering. Mocht overigens van een niet EU-conforme besteding van het ILG sprake zijn, dan kan op basis van het voorgestelde artikel 10, tweede lid, onderdeel e, het verleende ILG geheel of ten dele worden ingetrokken, terwijl in verband met mogelijke terugvorderingsacties van aan de provincie verstrekte cofinanciering toepassing kan worden gegeven aan de Wet toezicht Europese subsidies.

Autonome, dat wil zeggen niet geheel of ten dele met het ILG te bekostigen steunmaatregelen van gemeenten en provincies worden door de gemeente respectievelijk de provincie, via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter goedkeuring voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Ten vierde is de vrijheid van gedeputeerde staten om het ILG naar goeddunken aan te wenden begrensd door het bepaalde in het voorgestelde artikel 11, tweede lid. Dit lid geeft een regeling voor de mate waarin ten laste van nog in komende begrotingsjaren beschikbaar komende tranches van het ILG in enig jaar verplichtingen kunnen worden aangegaan. Het betreft hier een voorziening die verband houdt met het feit dat het ILG mede wordt verleend ten laste van toekomstige begrotingsjaren. Ofschoon van de betrokken ministers verwacht mag worden dat zij jaar-

lijks de benodigde ILG-tranches op hun begroting zullen opnemen, kan het voorkomen dat door tussentijdse wijzigingen in politieke prioriteiten het parlement, gebruikmakend van zijn budgetrecht, wijzigingen in de begroting van de betrokken ministers doorvoert. Met het oog hierop bepaalt artikel 11, tweede lid, dat hoe verder nog te verschijnen tranches in de toekomst zijn gelegen, hoe minder ten laste van die tranches verplichtingen kunnen worden aangegaan. Van het lopende jaar kan 100% van het in dat jaar ter beschikking te stellen bedrag worden verplicht; van het jaar volgend op het lopende jaar is dat het geval voor 90%, voor het daarop volgende jaar 80%, etcetera. Aldus valt ook elke keer dat een nieuw jaar in het investeringstijdvak waarvoor ILG is verleend aanbreekt, voor elk van de nog resterende jaren weer 10% extra vrij voor het aangaan van verplichtingen.

Tot slot bestaat er geen vrijheid voor gedeputeerde staten om het ILG naar eigen goeddunken aan te wenden waar het gaat om uitdiening van bestaande rijkssubsidieverplichtingen. Voor die situatie geldt de eerbiedigende werking van het overgangsrecht (artikel 92 van het wetsvoorstel). Verwezen zij naar paragraaf 8.2 van deze memorie.

6.5.2 Wijzigingen van het ILG

Niettegenstaande het feit dat met het ILG in beginsel voor een periode van zeven jaar zekerheid over ter beschikking te stellen middelen wordt beoogd, kan het wenselijk zijn om gedurende de looptijd van een overeenkomst tot een wijziging ervan te komen. Hier is een aantal verschillende situaties te onderscheiden.

Ten eerste voorziet het wetsvoorstel in een evaluatiemoment halverwege de looptijd, gewoonlijk aangeduid als «mid term review». Deze mid term review is verankerd in artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel en vindt plaats in het vierde jaar van de zevenjarige uitvoeringsperiode. Naar aanleiding van de voortgang van de verschillende overeengekomen prestaties, alsmede op basis van de mate waarin het voor de totale periode beschikbare ILG al dan niet is uitgegeven of verplicht, maar ook aan de hand van tussentijds optredende wijzigingen in beleidsprioriteiten aan de zijde van het Rijk of de provincie, kunnen de bij de overeenkomst betrokken bestuursorganen besluiten tot aanpassing van de overeenkomst. In aansluiting daarop kan ook een wijziging van de beschikking tot verlening van het ILG aan de orde zijn. Hierin voorziet het voorgestelde artikel 9.

Ten tweede bestaat, los van de voorgeschreven mid term review, steeds de mogelijkheid dat de bij een bestuursovereenkomst betrokken bestuursorganen in onderling overleg besluiten tot wijziging van de overeenkomst. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als tussentijds de betrokken ministers aanvullende beleidswensen in termen van via het ILG te realiseren prestaties formuleren. In dergelijke gevallen, waar het gaat om het realiseren van extra doelstellingen ten opzichte van de eerder afgesloten overeenkomst, zal overeenstemming uitsluitend kunnen worden bereikt als voor dergelijke extra prestaties ook additionele middelen beschikbaar komen. Hierin is in artikel 8, zesde en zevende lid, van het wetsvoorstel voorzien. Een andere denkbare situatie betreft verschuivingen tussen voor de onderscheiden beleidsterreinen afgesproken prestaties; dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als onvoorziene belemmeringen optreden in de voortgang van de beleidsrealisatie. Een en ander kan in voorkomend geval aanleiding zijn voor aanpassing van de beschikking tot verlening van het ILG op de voet van het voorgestelde artikel 9.

Wijzigingen van de bestuursovereenkomst, zowel in het kader van de mid term review als anderszins, kunnen consequenties hebben voor de voortgang van bepaalde activiteiten of projecten. Het is aan de provincies om het draagvlak voor dergelijke wijzigingen bij andere betrokken partijen, in het bijzonder gemeenten en waterschappen, te verzekeren, zoals dat ook het geval is bij de initiële overeenkomst. Gelet op het grote aantal verschillende mogelijke situaties is ervan afgezien een daarop gerichte voorziening in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen.

Zoals hierboven is aangegeven is het voorgestelde artikel 11, tweede lid, geen voorziening die bedoeld is om door de bij het ILG betrokken ministers uit eigen beweging te worden gebruikt om ten laste van nog niet verschenen jaartranches op het verleende ILG te korten. Wel is in het wetsvoorstel de mogelijkheid onder ogen gezien dat gedurende de looptijd van het ILG de financiële toestand van het Rijk zodanige wijzigingen ondergaat dat aan ingrepen met betrekking tot het ILG niet is te ontkomen. Hiervoor biedt het voorgestelde artikel 8, vierde lid, een aan de Wet stedelijke vernieuwing ontleende oplossing: door de zogenoemde kasspreiding kan het oorspronkelijk voor zeven jaar bestemde totaalbedrag aan ILG worden «uitgesmeerd» over een langere periode en kunnen aldus de per jaar uit te keren tranches worden verlaagd. Ten hoogste kan de uitvoeringsperiode met drie jaar worden opgerekt. Toepassing van de kasspreiding heeft uiteraard ook gevolgen voor de realisatie van de afspraken uit de bestuursovereenkomsten die in verband met de verlening van het ILG zijn afgesloten. In verband daarmee dienen de ministers en gedeputeerden die bij de overeenkomst zijn betrokken te bezien of, en zo ja, welke wijzigingen daarin moeten worden aangebracht (artikel 8, zevende lid).

De spreiding van het investeringsbudget over een langere periode dan zeven jaar, overeenkomstig het voorgestelde artikel 8, vierde lid, betekent overigens 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 voor het nieuwe investeringstijdvak bestemde investeringsbudget. De synchroniteit met de Europese programmeringsperiode blijft derhalve behouden.

6.6 Uitvoering

In lijn met het uitgangspunt dat de beleidsinhoudelijke sturing vanuit het Rijk zich beperkt tot de afspraken omtrent te realiseren doelstellingen in de aan het ILG verbonden bestuursovereenkomsten, kunnen gedeputeerde staten – binnen de in de vorige paragraaf weergegeven grenzen – op basis van het hen ter beschikking gestelde budget die verplichtingen aangaan die zij noodzakelijk achten om die afspraken te realiseren. De mogelijkheden hiertoe zijn legio. Zo kunnen gedeputeerde staten besluiten bepaalde projecten uit te voeren of voorzieningen te treffen. Ten laste van het ILG kan bijvoorbeeld aankoop van terreinen ten behoeve van de ontwikkeling van recreatie plaatsvinden; ook kunnen werken als wegaanleg, aanpassing van waterlopen etc. plaatsvinden door het inhuren van aannemers, ingenieursbureaus en dergelijke. Middelen uit het ILG kunnen worden aangewend voor het uitvoeren van landinrichtingsprojecten op basis van de hoofdstukken 4 en volgende van het voorliggende wetsvoorstel. ILG-middelen kunnen ook worden doorgesluisd naar de besturen van gemeenten of waterschappen voor projecten of maatregelen die onder verantwoordelijkheid van die bestuursorganen zullen worden uitgevoerd, en uiteraard is het ook denkbaar dat het ILG wordt aangewend voor de verlening door gedeputeerde staten van subsidies voor projecten, maatregelen of activiteiten die door anderen worden

uitgevoerd en waarvan de realisatie van belang is voor de verwezenlijking van de voor de onderscheiden gebieden geformuleerde doelstellingen.

6.7 Informatievoorziening en verantwoording

Een afrekening in termen van vaststelling van het uiteindelijke ILG-bedrag in relatie tot de geleverde prestaties is alleen aan het einde van het zevenjarige investeringsstijdvak aan de orde. Hiertoe leggen gedeputeerde staten bij de aanvraag tot vaststelling van het ILG aan de ministers verantwoording af omtrent de mate waarin de overeengekomen doelen zijn bereikt, hoe het ILG is besteed en in welke mate dat tot de bereikte resultaten heeft bijgedragen (artikelen 12, derde lid, en 13).

Dit neemt niet weg dat ook gedurende de looptijd van de bestuurs-overeenkomst die aan de verlening van het ILG ten grondslag ligt, is voorzien in jaarlijkse verstrekking van voortgangsinformatie van gedeputeerde staten aan de betrokken ministers over de realisatie van de overeengekomen doelen en de besteding van het ILG (artikel 12, eerste lid).

Deze voortgangsinformatie is van belang voor de betrokken ministers, gelet op het feit dat hun politieke verantwoordelijkheid door het ILG onverlet wordt gelaten. Deze informatie is overigens evenzeer noodzakelijk om andere bestuurders, zoals gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen, die betrokken zijn bij in het kader van ILG uit te voeren activiteiten, in staat te stellen omtrent de uitvoering van de bestuursovereenkomst hun verantwoordelijkheid jegens «hun» vertegenwoordigende lichamen waar te maken, en voorts om verrassingen over het al dan niet realiseren van de doelstellingen van de bestuursovereenkomst te voorkomen. De voortgangsinformatie levert verder ook input voor de mid term review die in het wetsvoorstel is voorzien. Tenslotte kan de voortgangsinformatie door gedeputeerde staten worden gebruikt om zo nodig bij te sturen of anderszins beheersmaatregelen te treffen als zij vaststellen dat de voortgang van de realisatie anders is dan voorzien werd.

De jaarlijkse voortgangsinformatie krijgt een extra gewicht in het voorlaatste jaar van een investeringsstijdvak. Na dat jaar immers start het overleg voor een nieuwe, aansluitende, periode. Om een goede basis voor de programmering en het overleg inzake een bestuursovereenkomst voor deze nieuwe periode te waarborgen, is in artikel 12, tweede lid, voorzien in de uitwisseling van additionele informatie. Met het oog op de nieuwe programmerings- en uitvoeringsperiode gaat het dan om een samenvattend overzicht van de geleverde prestaties en de benutting van het ILG tot en met het voorlaatste jaar van de lopende periode, alsmede om een prognose van de nog te behalen resultaten en de benutting van het resterende ILG-bedrag over de resterende looptijd van het convenant.

De wijze van verslagleggen, zowel voor de tussentijdse informatie bedoeld in artikel 12, eerste lid, als voor de verantwoording ter gelegenheid van de aanvraag tot vaststelling van het ILG bedoeld in het derde lid van genoemd artikel, wordt door de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat met de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen op dit moment in een project nader uitgewerkt. In het belang van een uniforme werkwijze en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie die door de onderscheiden provincies wordt aangeleverd, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid bij ministeriële regeling hiervoor nadere regels vast te stellen (artikel 12, vierde lid, van het wetsvoorstel). De resultaten van het hierboven bedoelde project zouden hieraan ten grondslag kunnen worden

gelegd. In dit verband kan ook worden gedacht aan de mate waarin ter verwezenlijking van de overeengekomen prestaties naast het ILG gelden van provincies, gemeenten, waterschappen, de Europese Unie en van private financiers hebben bijgedragen, terwijl ook informatie over de kosten per eenheid van diverse prestaties, zoals die ook in het stelsel van normkosten zijn opgenomen, zou kunnen bijdragen aan het vaststellen van reële normkosten voor een volgende investeringsperiode. De verwachting is dat de precieze afspraken over de wijze van verantwoording zullen worden neergelegd in bij de bestuursovereenkomst gevoegde protocollen. De ministeriële regeling zal zich primair beperken tot verankering van de Europese eisen die in het kader van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling aan de verantwoording van te cofinancieren maatregelen worden gesteld.

6.8 Definitieve vaststelling van het ILG na afloop van het investeringstijdvak

Na afloop van het investeringstijdvak wordt het ILG door de betrokken ministers definitief vastgesteld.

Met de scheiding tussen verlening en vaststelling volgt het wetsvoorstel de structuur zoals die in de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd voor de verlening en vaststelling van subsidies, anders dan subsidies die in één enkele beschikking worden verleend en vastgesteld. Zo ook bepaalt artikel 14, eerste lid, van het wetsvoorstel, in navolging van artikel 4:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat het ILG wordt vastgesteld op het bedrag dat bij de verleningsbeschikking is genoemd, tenzij er gronden zijn om daarvan af te wijken. Deze gronden zijn dezelfde als die welke aanleiding kunnen geven om tijdens het investeringstijdvak de beschikking tot verlening van het ILG in te trekken of ten nadele van de provincie te wijzigen (artikel 10). In het bijzonder is hier van belang de grond, bedoeld in artikel 10, eerste lid, namelijk het niet of niet geheel realiseren van de doelen waarvoor het ILG is verleend. In het geval van toerekenbare tekortkomingen aan de zijde van de provincie is er de mogelijkheid tot gehele dan wel – meer waarschijnlijk – gedeeltelijke terugvordering. Overigens laat het wetsvoorstel de mogelijkheid open om niet tot terugvordering over te gaan en in plaats daarvan voor een volgend tijdvak alsnog de realisatie van de niet verwezenlijkte prestaties overeen te komen zonder daarbij additionele middelen toe te kennen, een mogelijkheid die in de meerbedoelde afspraken omtrent de opzet van het ILG ook is onderkend. Als de overeengekomen prestaties zijn geleverd, is er geen grond tot lagere vaststelling van het ILG en zal het ILG worden vastgesteld op basis van het bedrag, genoemd in de beschikking tot verlening van het ILG. Aangezien voor de berekening van dit bedrag weliswaar aan de doelen gekoppelde normbedragen worden gehanteerd, maar de provincies binnen de hierboven genoemde grenzen vrij zijn om de verstrekte middelen aan te wenden op de wijze die hun het meest doelmatig voorkomt met het oog op het realiseren van de overeengekomen prestaties, blijven middelen die na realisatie van die prestaties eventueel nog zouden resterende, ter beschikking van de desbetreffende provincie. Deze kan die middelen inzetten op het terrein van de plattelandsontwikkeling overeenkomstig de daaraan bij of krachtens het voorstel gegeven regels.

Het voorgestelde artikel 10, vierde lid, bevat naast de hierboven al uiteengezette mogelijkheden tot gehele of gedeeltelijke intrekking dan wel lagere vaststelling van het ILG, nog een specifieke voorziening die samenhangt met het cyclische karakter van het stelsel van programmering en financiering van het wetsvoorstel. Het kan immers zo zijn dat na de verlening van ILG voor een bepaald investeringstijdvak vast te staan dat de uitvoering van de bestuursovereenkomst voor het voorafgaande tijdvak toch anders is gelopen dan was overeengekomen. Dit is denkbaar

omdat besluitvorming omtrent toekenning van ILG voor een nieuwe periode plaatsvindt nog voor de definitieve verantwoording en afrekening van de voorgaande periode kan worden afgerond. Artikel 10, vierde lid, van het wetsvoorstel is ontleend aan artikel 16 van de Wet stedelijke vernieuwing alsmede aan de in hoofdstuk 4 van deze memorie besproken wet tot wijziging van de Wet bodembescherming, meer bepaald het daarin voorgestelde artikel 76j. In de in dit artikellid bedoelde gevallen is het mogelijk om terzake van het inmiddels verleende ILG voor de nieuwe investeringsperiode nog zodanige verplichtingen op te leggen dat alsnog realisatie van de afspraken uit de voorgaande periode kan worden gewaarborgd. Dit komt erop neer dat aan de verlening van het ILG voor het lopende investeringstijdvak de verplichting wordt gekoppeld voor het provinciaal bestuur om – zonder dat dit leidt tot toekenning van additionele middelen – alsnog de niet gerealiseerde prestaties voor het vorige tijdvak te verwezenlijken.

HOOFDSTUK 7. LANDINRICHTING

7.1 Inleiding

Op het sluiten van de bestuursovereenkomst en de toekenning van het ILG volgt de fase van de uitvoering. Binnen de daarvoor vastgestelde voorwaarden kunnen gedeputeerde staten zelf beslissen op welke wijze de beschikbare middelen worden aangewend (zie hiervoor in het bijzonder het eerder besproken artikel 11).

Ten algemene is in dit verband geen verdere formeelwettelijke regeling noodzakelijk. Waar ten laste van het ILG door gedeputeerde staten subsidies worden gebracht die als staatssteun in de zin van de artikelen 87 e.v. van het EG-Verdrag moeten worden aangemerkt of die voor cofinanciering op grond van de Kaderverordening plaatslandsontwikkeling in aanmerking worden gebracht, worden de voorwaarden daarvoor vastgelegd in de provinciale medebewindsverordening, bedoeld in artikel 11, derde lid, van het wetsvoorstel. Ook voor de regeling van andersoortige subsidies zal ingevolge artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht overigens over het algemeen een verankering in een provinciale verordening vereist zijn. Hiervoor biedt artikel 145 van de Provinciewet een voldoende grondslag. De uitvoering van werken en het doen van andere investeringen kan door gedeputeerde staten langs privaatrechtelijke weg worden geregeld, uiteraard met inachtneming van terzake geldende publiekrechtelijke voorschriften, bijvoorbeeld in het kader van de aanbestedingsregelgeving. Waar het de minnelijke verwerving van gronden in het kader van het plattelandsbeleid betreft, zij erop gewezen dat het Bureau beheer landbouwgronden daarbij een centrale rol speelt. De taken en werkwijze van het bureau zijn geregeld bij en krachtens de Wet agrarisch grondverkeer. Hierop wordt in paragraaf 7.4.5 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Eén en ander ligt anders op het punt van inrichting, en wel in het bijzonder met betrekking tot die inrichtingsmaatregelen die niet op basis van overeenstemming met alle betrokken partijen worden geïnitieerd en uitgevoerd. Als inrichtingsmaatregelen niet op vrijwillige basis zijn te realiseren biedt het landinrichtingsinstrumentarium van oudsher mogelijkheden om krachtens overheidsbesluiten werken uit te voeren en in verband daarmee zo nodig percelen te herverkavelen door eigendoms- en gebruiksrechten op gronden in het in te richten gebied opnieuw vast te stellen en te verdelen. Een dergelijk vergaand instrument raakt rechtstreeks aan de rechten van justitiabelen, waaronder het eigendomsrecht, en behoeft dan ook een zorgvuldige formeelwettelijke regeling. Thans is

deze verankerd in de Landinrichtingswet. Vanouds wordt de kern van het landinrichtingsinstrument gevormd door de mogelijkheid tot herverkaveling. Gronden kunnen in een herverkaveling worden vrijgemaakt van het bestaande gebruik en worden heringericht, met het oog op onder meer doelstellingen als verbetering van de agrarische verkavelingsstructuur, de aanleg of verbetering van wegen of waterlopen en van andere voorzieningen van openbaar belang, en de aanleg en ontwikkeling van gebieden die uit een oogpunt van natuur en landschap waardevol zijn.

In de hoofdstukken 4 en volgende van het wetsvoorstel wordt een nieuwe regeling van het inrichtingsinstrument voorzien ter vervanging van de vigerende Landinrichtingswet. De achtergrond hiervan is tweeledig.

Ten eerste zijn de besluitvormingsprocedures van de Landinrichtingswet om tot een inrichtingsproject te komen lang van duur, niet flexibel en, waar het de verdeling van bevoegdheden tussen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincies betreft, niet toegesneden op de in dit wetsvoorstel voorziene decentrale programmering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Hierop wordt in paragraaf 7.2 ingegaan.

De tweede aanleiding is gelegen in de in paragraaf 3.4 bedoelde voorstellen uit het Rapport herijking landinrichting tweede fase om het landinrichtingsinstrument te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te flexibiliseren. Deels hebben deze voorstellen betrekking op de besluitvormingsprocedures in de huidige Landinrichtingswet die ook uit hoofde van de hierboven bedoelde decentrale programmering en uitvoering noodzakelijk zijn. Voor een ander deel betreft het voorstellen omtrent de inhoud en vormgeving van het instrument als zodanig. Hierop wordt in paragraaf 7.3 nader ingegaan. Met name op het punt van de herverkaveling zijn de voorstellen uit het Rapport herijking landinrichting tweede fase al eerder omgezet in wettelijke bepalingen, en wel in de Reconstructiewet concentratiegebieden. De regeling van de herverkaveling in het voorliggende wetsvoorstel is aan de Reconstructiewet concentratiegebieden ontleend.

In paragraaf 7.4 zullen de mogelijkheden die het inrichtingsinstrument bij de realisatie van het gebiedsgerichte beleid biedt nader aan de orde komen. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de mogelijkheden die het wetsvoorstel met betrekking tot inrichting biedt, door gedeputeerde staten ook kunnen worden aangewend in het kader van het realiseren van doelstellingen waarover geen bestuursovereenkomst als bedoeld in artikel 7 is afgesloten en waarvoor in het kader van het ILG derhalve ook geen middelen van de rijksbegroting beschikbaar zijn. Omgekeerd is het ook zo dat de toepassing van het inrichtingsinstrument een mogelijkheid is die het wetsvoorstel biedt in het kader van de realisatie van de in ILG-verband overeengekomen doelstellingen, maar dat het ILG ook op andere wijze kan worden aangewend. Met andere woorden: enerzijds volgt uit de verlening van ILG niet zonder meer de toepassing van inrichtingsinstrumenten, terwijl anderzijds inrichting niet exclusief is voorbehouden aan het realiseren van de doelstellingen waarvoor ILG is verstrekt.

Een bijzondere vorm van landinrichting in de vigerende Landinrichtingswet is de ruilverkaveling bij overeenkomst. In het voorliggende wetsvoorstel wordt deze consensuele vorm van landinrichting gehandhaafd, aangezien aan de ruilverkavelingsovereenkomst enkele bijzondere, van het algemene overeenkomstenrecht afwijkende rechtsgevolgen zijn verbonden. In paragraaf 7.5 wordt een en ander nader toegelicht.

7.2 Planprocedures van de Landinrichtingswet en besluitvorming omtrent inrichtingsprojecten op basis van het wetsvoorstel

De Landinrichtingswet kent voor de landinrichtingsvormen herinrichting, ruilverkaveling en aanpassingsinrichting afzonderlijke procedures. Hieronder volgt een overzicht van de planprocedures voor herinrichting en ruilverkaveling enerzijds en voor aanpassingsinrichting anderzijds. Daarna volgt een analyse van de knelpunten in de bestaande procedures en de daarvoor in het wetsvoorstel opgenomen oplossingen.

7.2.1 Besluitvormingsprocedures van de Landinrichtingswet

Conform de Landinrichtingswet worden verzoeken tot toepassing van landinrichting ingediend bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 24 Landinrichtingswet). Vervolgens heeft de minister twee jaar de tijd om over een zodanig verzoek een zienswijze op te stellen (artikel 26). Deze zienswijze is, naast het Structuurschema Landinrichting en het provinciale ruimtelijke beleid, een van de factoren aan de hand waarvan de provincies voorstellen kunnen doen om gebieden te plaatsen op het Voorbereidingsschema Landinrichting, dat jaarlijks door de minister wordt vastgesteld en waarop de gebieden worden opgenomen waarvoor herinrichting of ruilverkaveling wordt voorbereid (artikelen 18 en 19 Landinrichtingswet). De plaatsing op het voorbereidings-schema gaat vergezeld van een voorlopige begrenzing van het in te richten gebied en de overwegingen en uitgangspunten voor het in voorbereiding nemen van landinrichting (artikel 20 Landinrichtingswet). Hiermee is in de systematiek van de Landinrichtingswet de initiatieffase afgerond.

Op dat moment is er voor het desbetreffende gebied sprake van een landinrichting in voorbereiding en wordt een landinrichtingscommissie ingesteld (artikel 27 Landinrichtingswet). Voor deze voorbereidingsfase kent de Landinrichtingswet twee varianten, die in de praktijk worden aangeduid als de gefaseerde voorbereiding en de vereenvoudigde voorbereiding. De gefaseerde voorbereiding vangt aan met de vaststelling van een landinrichtingsprogramma, waarna op basis daarvan een landinrichtingsplan wordt opgesteld. Bij vereenvoudigde voorbereiding wordt overgegaan tot voorbereiding van een landinrichtingsplan zonder de tussenstap van een landinrichtingsprogramma. De gefaseerde procedure wordt in de praktijk niet gebruikt en blijft hier verder buiten beschouwing.

Door de landinrichtingscommissie wordt een voorontwerp-landinrichtingsplan opgesteld en algemeen bekend gemaakt (artikelen 76 en 77 in samenhang met artikel 86 Landinrichtingswet). Gedurende tenminste drie maanden na die bekendmaking kan een ieder zienswijzen en denkbeelden daaromtrent kenbaar maken. Vervolgens stelt de landinrichtingscommissie een ontwerp van het landinrichtingsplan vast (artikel 79 in samenhang met artikel 86 Landinrichtingswet). Een termijn waarbinnen het voorontwerp tot ontwerp moet worden verheven of omgewerkt is in de wet niet gegeven (artikel 79 in samenhang met artikel 86 Landinrichtingswet). Het ontwerp-landinrichtingsplan wordt door de landinrichtingscommissie aan gedeputeerde staten gezonden, en vervolgens door gedeputeerde staten gedurende een maand ter inzage gelegd, waarna een ieder bedenkingen naar voren kan brengen (artikel 80 in samenhang met artikel 86 Landinrichtingswet). Uiteindelijk stellen gedeputeerde staten het landinrichtingsplan vast (artikel 81 in samenhang met de artikelen 86 en 88 Landinrichtingswet). Hiervoor noemt de wet geen termijnen. Gedeputeerde staten kunnen bij de vaststelling van het landinrichtingsplan slechts van het ontwerp afwijken, indien zij daarover voorafgaand advies inwinnen bij de landinrichtingscommissie. Bovendien moet het landinrichtingsplan, voor zover bij de vaststelling daarvan wordt afgeweken

van het ontwerp en ook van het op die voorgestelde afwijking door de landinrichtingscommissie uitgebrachte advies, ter kennis worden gebracht van de minister, die de afwijkende onderdelen van het vastgestelde landinrichtingsplan binnen een jaar bij de Kroon kan voordragen ter vernietiging (artikel 82 in samenhang met artikel 86 Landinrichtingswet). De minister is eveneens betrokken bij de vaststelling van de hoogte van de kosten, die voor de uitvoering van het landinrichtingsplan worden geraamd en in het plan worden opgenomen (artikel 81, derde lid, in samenhang met artikel 86 Landinrichtingswet). Dit hangt samen met de financieringsconstructie van de Landinrichtingswet: met betrekking tot het gehele landinrichtingsplan wordt een zogeheten «rijksbijdragetoezegging» gedaan door de minister, die het kader vormt voor de garantstelling door de Staat van de verplichtingen die door de landinrichtingscommissie worden aangegaan (artikel 31 Landinrichtingswet, tweede lid).

De vaststelling van het landinrichtingsplan gaat gepaard met het besluit van gedeputeerde staten om al of niet tot herinrichting over te gaan (artikel 90 Landinrichtingswet) of, in het geval van ruilverkaveling, het besluit om over de ruilverkaveling een stemming te houden (art. 92 Landinrichtingswet). Eerst na het besluit tot herinrichting of na een positieve uitslag van de stemming omtrent ruilverkaveling volgt dan de uitvoering van het landinrichtingsplan.

Voor de besluitvorming omtrent aanpassingsinrichting, de landinrichtingsvorm die specifiek bedoeld is voor herverkavelingen in relatie tot het treffen van infrastructurele voorzieningen als grotere wegen en spoorwegen, kent de Landinrichtingswet procedures die sterk vergelijkbaar zijn met de voorbereiding en vaststelling van landinrichtingsplannen terzake van herinrichting of ruilverkaveling. Op een aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te richten verzoek van het bestuursorgaan dat bevoegd is te besluiten over de aanleg van de infrastructurele voorziening, waaraan de aanpassingsinrichting zal zijn gekoppeld, wordt een voorstel tot aanpassingsinrichting door de minister opgesteld. Op basis van dit voorstel wordt een voorontwerp voor een aanpassingsplan opgesteld door de landinrichtingscommissie, gevolgd door de mogelijkheid voor een ieder om bedenkingen in te dienen, de opstelling van een ontwerp door de landinrichtingscommissie en tenslotte de vaststelling van het aanpassingsplan door gedeputeerde staten, gekoppeld aan het besluit tot aanpassingsinrichting. Ook hier geldt weer dat gedeputeerde staten slechts van het ontwerp kunnen afwijken na inwinning van het advies van de landinrichtingscommissie. In dit geval is bovendien het advies van het voor de infrastructurele voorziening bevoegde bestuursorgaan vereist. Vaststelling van het plan in afwijking van die adviezen is slechts mogelijk met instemming van de minister en het bevoegd bestuursorgaan.

7.2.2 Noodzaak tot wijziging van de bestaande procedures

De hierboven weergegeven besluitvormingsprocedures van de Landinrichtingswet zijn om twee redenen aan herziening toe.

Ten eerste is in het voorgestelde stelsel landinrichting een van de instrumenten die provincies ter beschikking staan bij de uitvoering van de overeenkomsten die tussen de betrokken ministers en de provinciale besturen worden gesloten. Daarmee is de structuur van de Landinrichtingswet, die in belangrijke mate bevoegdheden in de planvorming neerlegt op rijksniveau – met name bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – niet verenigbaar. Hierbij zij gewezen op elementen als het Structuurschema Landinrichting, het voorbereidingschema, de zienswijze

van de minister op een aanvraag tot landinrichting en de betrokkenheid van de minister bij de financiële paragraaf in landinrichtingsplannen.

Ten tweede zijn de procedures complex. Vanaf de eerste verzoeken om landinrichting in overweging te nemen voor een bepaald gebied tot aan de vaststelling van een landinrichtings- of aanpassingsplan wordt elke in de procedure te onderscheiden stap gedetailleerd geregeld. Daarmee zijn de voorgeschreven procedures te lang en te rigide om een slagvaardige uitvoering van het gebiedsgerichte beleid te kunnen waarborgen. Zo kunnen alleen al met de stappen die moeten worden gezet om gebieden geplaatst te krijgen op het voorbereidingschema al gauw enige jaren gemoeid zijn, terwijl deze procedure niet tot meer leidt dan een lijst van gebieden die in aanmerking komen voor herinrichting of ruilverkaveling, zonder dat al enige concrete uitwerking plaatsvindt van de inhoud van het uit te voeren landinrichtingsproject.

7.2.3 Besluitvorming omtrent landinrichting volgens het wetsvoorstel

7.2.3.1 Algemeen

Centraal staat in het voorgestelde stelsel de bevoegdheid van gedeputeerde staten om in een bepaald gebied te besluiten tot de inzet van het landinrichtingsinstrument om de inrichting van een gebied beter geschikt te maken voor de functies die in het kader van de ruimtelijke ordening aan dat gebied zijn gegeven (artikelen 16 en 17, eerste lid, van het wetsvoorstel). Hieruit volgt dat het voorgestelde stelsel geen equivalenten kent van de bepalingen in de Landinrichtingswet die voor de totstandkoming van een besluit tot landinrichting de tussenkomst van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit veronderstellen.

Het wetsvoorstel kent evenmin bepalingen met betrekking tot een structuurschema landinrichting. De betekenis van het Structuurschema Landinrichting als bedoeld in de Landinrichtingswet is beperkt tot de aanwijzing van gebieden die naar het oordeel van het Rijk in aanmerking komen voor landinrichting, waarbij ook wordt aangegeven welke landinrichtingsvorm daarbij aangewezen wordt geacht. Hieraan bestaat geen behoefte meer nu in het wetsvoorstel de beslissing om in een bepaald gebied landinrichting toe te passen aan gedeputeerde staten is overgelaten, en ook het onderscheid tussen de verschillende landinrichtingsvormen komt te vervallen.

Een besluit tot landinrichting wordt in het voorgestelde stelsel genomen door gedeputeerde staten, in de vorm van de vaststelling van een inrichtingsplan (artikel 17). Voor een besluit in de vorm van een operationeel – dat wil in dit kader zeggen: op de uitvoering van in ander verband vastgestelde beleidsdoelstellingen gericht – plan is gekozen omdat het voorgestelde inrichtingsplan functies overneemt die in de bestaande Landinrichtingswet worden vervuld door het landinrichtingsplan en het zogenoemde begrenzingenplan, alsmede daarmee verbonden afzonderlijke besluiten van gedeputeerde staten.

Het betreft hier de rechtstreekse rechtsgevolgen die aan het inrichtingsplan kunnen worden verbonden zoals de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van openbare voorzieningen (artikelen 28 tot en met 32), de regeling omtrent openbaarheid van in het plan aan te duiden wegen (artikel 33), als ook de mogelijkheid tot aanduiding van te herverkavelen blokken (artikel 17, derde lid, onder b) en te verwerven zaken (artikel 17, tweede lid, onder d).

7.2.3.2 Voorbereiding en inspraak

De voorbereiding van een inrichtingsplan geschiedt, gelet op het voorgestelde artikel 18, eerste lid, steeds met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze procedure is aanmerkelijk eenvoudiger dan de hierboven beschreven procedures van de vigerende Landinrichtingswet en kan op hoofdlijnen als volgt worden geschetst.

Het ontwerp-inrichtingsplan wordt ter inzage gelegd door gedeputeerde staten gedurende zes weken (artikelen 3:11 en 3:16 Algemene wet bestuursrecht). Voorafgaand wordt van de terinzagelegging kennisgeving gedaan in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen (artikel 3:12 Algemene wet bestuursrecht). In de periode van terinzagelegging kan een belanghebbende bij gedeputeerde staten naar keuze mondeling of schriftelijk zijn zienswijze over het ontwerp naar voren brengen. Na de terinzagelegging en gelegenheid tot indienen van zienswijzen, kunnen gedeputeerde staten overgaan tot vaststelling van het inrichtingsplan.

Met de bovenbedoelde procedure zijn waarborgen gegeven voor formele beïnvloedingsmogelijkheden voorafgaand aan de vaststelling van een inrichtingsplan. Gelet op de verstrekkende inhoud die een inrichtingsplan kan hebben, is dit naar ons oordeel een waarborg die op het niveau van de formele wet dient te worden geboden. Ten opzichte van de Landinrichtingswet is desalniettemin een forse vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedure gerealiseerd, alsmede een aanmerkelijke verkorting van de daarmee gemoeide doorlooptijd. Waar de procedures van de Landinrichtingswet al snel 4 à 5 jaar duren, is de voorgestelde procedure in enige maanden af te ronden. Hierbij moet nog wel rekening worden gehouden met het feit dat het in de bedoeling ligt om het inrichtingsplan, zoals dat ook thans voor het landinrichtingsplan als bedoeld in de Landinrichtingswet geldt, op te nemen in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen) (Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 2) tot wet wordt verheven, zal voor inrichtingsplannen overigens nader moeten worden bezien of ten aanzien daarvan de «reguliere» milieu-effectrapportage dan wel de bij bedoeld wetsvoorstel te introduceren strategische milieubeoordeling voor plannen en programma's heeft te gelden. In elk geval kan uit het voorgaande worden vastgesteld dat de milieugevolgen van een voorgenomen inrichtingsproject in het kader van de vaststelling van het inrichtingsplan zullen worden geïdentificeerd en beoordeeld.

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen omtrent de wijze waarop het ontwerp, zoals dat ter inzage wordt gelegd, tot stand wordt gebracht. Bepalingen die vooroverleg met bepaalde personen of instellingen zouden voorschrijven, of bijvoorbeeld zouden verplichten tot het instellen van een gebiedscommissie komen in het wetsvoorstel derhalve niet voor. Het is aan gedeputeerde staten om te bepalen op welke wijze zij de voorbereiding van een ontwerp organiseren en andere mogelijk betrokken partijen in het kader van de voorgestane gebiedsgerichte aanpak daarbij betrekken. Dit is in overeenstemming met de centrale rol die de provincies in het wetsvoorstel bij de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid is toegedeeld.

Hierop is één uitzondering gemaakt: over een op te stellen inrichtingsplan vindt, voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerp, overleg plaats met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen

(artikel 18, tweede lid). Dit met het oog op de rol van gemeenten en waterschappen bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten, waarop in het onderstaande wordt ingegaan.

Ten aanzien van de gemeenten zij gewezen op de consequenties die een inrichtingsproject kan hebben voor het gemeentelijk planologisch beleid. Voorgenomen inrichtingsmaatregelen kunnen in het verlengde liggen van vigerende bestemmingsplannen, in welk geval de uitvoering van het inrichtingsproject zal bijdragen aan de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Niet uit te sluiten is evenwel dat een inrichtingsproject elementen bevat die niet in lijn zijn met het bestemmingsplan. De realisering van het inrichtingsproject is dan mede afhankelijk van aanpassing van het bestemmingsplan. Het behoeft geen betoog dat de medewerking die het gemeentebestuur zal willen verlenen aan de uitvoering van het inrichtingsproject over het algemeen soepeler zal verlopen als het actief bij de besluitvorming daarover is betrokken; de in de volgende paragraaf geschetste dwangmiddelen kunnen dan worden vermeden. Bij inrichtingsprojecten zijn de gemeenten voorts ook een belangrijke medespeler, omdat de gemeentebesturen veelal het bevoegde gezag zijn voor de verlening van bouw-, aanleg- en milieuvergunningen die nodig zijn voor de uitvoering van een inrichtingsproject.

Ten aanzien van de waterschappen zij opgemerkt dat water een steeds prominenter rol speelt. Water wordt in het ruimtelijke beleid meer en meer als ordenend principe aangemerkt. Inrichtingsprojecten zijn tegenwoordig vrijwel steeds mede gericht op doelstellingen op het gebied van het waterbeheer, inclusief de waterkwaliteit; een belangrijk voorbeeld hiervan zijn maatregelen en voorzieningen tot aanleg, verbetering of wijziging van waterlopen, dijken, gemalen en andere voorzieningen, bijvoorbeeld in het kader van de bestrijding van de verdrogingsproblematiek. Eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen op het gebied van het waterbeheer kunnen in landinrichtingsprojecten aan de zorg van het desbetreffende waterschap worden toevertrouwd of juist daaraan worden onttrokken. In andere gevallen kunnen bijvoorbeeld voorgenomen verbeteringen in de productieomstandigheden voor de landbouw, dan wel voornemens tot functiewijziging van delen van het in te richten gebied nopen tot wijzigingen in het peilbeheer van het waterschap. Dat in het kader van een landinrichtingsproject kan worden besloten tot bijvoorbeeld aanleg of wijziging van waterlopen doet op zich niet af aan de provinciale verordeningen waarbij ten aanzien van het desbetreffende waterschap de instelling, regeling van het werkgebied, de taken, inrichting en bestuurssamenstelling en verdere reglementering op basis van artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet zijn geregeld, en ook niet aan het beginsel dat de taken waterkering en waterhuishouding – uitzonderingen daargelaten – aan een waterschap worden opgedragen (artikel 2, tweede lid, Waterschapswet). Mochten de voorgestelde wijzigingen in het watersysteem wel wijziging van die verordeningen en reglementering vereisen, dan geschiedt dat niet dan nadat door het provinciaal bestuur overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de Waterschapswet daarover overleg heeft plaatsgevonden met het desbetreffende waterschapsbestuur. In voorkomend geval kan dit overleg worden gecombineerd met het overleg over de inhoud van de te treffen maatregelen in het kader van het inrichtingsplan als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

7.2.3.3 Doorwerking in bestemmingsplannen

Niet kan worden uitgesloten dat een of meer gemeenten in het gebied waarvoor een inrichtingsplan door gedeputeerde staten wordt vastgesteld uiteindelijk niet bereid blijken om in verband van het inrichtingsproject noodzakelijke wijzigingen in een bestemmingsplan door te voeren. Over-

wogen is of in het voorstel van wet een voorziening zou moeten worden opgenomen naar analogie van artikel 27 van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Dat artikel regelt, kort samengevat, dat delen van een reconstructieplan kunnen worden aangewezen die gelden als voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 21 WRO. Met het reconstructieplan strijdige ontwikkelingen die door het vigerende bestemmingsplan niet worden geblokkeerd kunnen aldus worden tegengegaan. Tegelijkertijd gelden de aangewezen onderdelen van het reconstructieplan ook als vrijstelling in de zin van artikel 19 WRO, hetgeen tot gevolg heeft dat in het kader van het reconstructieplan wenselijke ontwikkelingen, die op basis van het vigerende bestemmingsplan niet kunnen worden toegestaan, planologisch toch toelaatbaar worden. Door deze voorzieningen wordt de uitvoering van een reconstructieplan niet geblokkeerd, ingeval gemeenten geen planologische medewerking wensen te verlenen aan het reconstructieplan.

In het kader van het voorliggende wetsvoorstel wordt een dergelijke voorziening niet noodzakelijk geacht, gelet op het stelsel van de toekomstige Wro.

Bij de totstandbrenging van de Reconstructiewet concentratiegebieden was de situatie namelijk dat de provinciale besturen voor het in lijn brengen van de bestemmingsplannen met de reconstructieplannen uitsluitend de mogelijkheid van artikel 37, vierde en vijfde lid, WRO tot hun beschikking hadden om gemeenten te verplichten tot het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan en daarbij eventueel bindende aanwijzingen te geven. Deze interventiemogelijkheid wordt in de bestuurlijke praktijk niet alleen vrij algemeen ervaren als sterk belastend voor de verstandhouding tussen gemeente en provincie, maar ook als een inbreuk op de verantwoordelijkheidsverdeling die de WRO tussen gemeente en provincie aanbrengt, waarbij het primaat voor de vaststelling van het bestemmingsplan bij de gemeente ligt. Bovendien is de procedure erg tijdrovend en indirect, aangezien eerst de provincie de besluiten als bedoeld in artikel 37, vierde en vijfde lid, moet nemen en daarna nog eens de betrokken gemeente een jaar lang de tijd moet geven om de gewenste bestemmingsplanvaststelling of -herziening te realiseren. Pas na die tijd kan de provincie op basis van artikel 38, tweede lid, zelf overgaan tot de gewenste vaststelling of herziening van een bestemmingsplan. Met de op redelijk korte termijn te verwachten vervanging van de WRO door de fundamenteel herziene Wro komt de situatie heel anders te liggen. Artikel 3.19 Wro biedt het provinciebestuur namelijk de mogelijkheid om, met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om terzake een bestemmingsplan vast te stellen, de mogelijkheid om een zogenoemd inpassingsplan vast te stellen indien provinciale belangen daartoe nopen. Een dergelijk inpassingsplan wordt als het ware geïncorporeerd in het gemeentelijk bestemmingsplan. Deze mogelijkheid is minder tijdrovend en complex dan de hierboven genoemde voorzieningen van artikel 37 van de huidige WRO. Immers, zij gaat uit van rechtstreekse en directe aanpassing door het provinciebestuur zelf, waarbij de totstandkomingsprocedure voor bestemmingsplannen geldt die in de nieuwe Wro aanmerkelijk korter is dan in de huidige WRO. Daarnaast kan vooruitlopend op de vaststelling van een inpassingsplan een provinciaal projectbesluit als bedoeld in artikel 3.19a Wro worden genomen, waarin zodanige afwijkingen van het vigerende bestemmingsplan kunnen worden opgenomen dat met de uitvoering van een inrichtingsproject kan worden gestart nog voordat door een inpassingsplan de noodzakelijke wijzigingen in een vigerend bestemmingsplan zijn doorgevoerd.

Anders dan het huidige artikel 37, vierde en vijfde lid, van de WRO zijn deze voorzieningen in de nieuwe Wro niet als een – de bestuurlijke

verhouding onder druk zettende – doorbreking van de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en provincie te beschouwen. Integendeel, de hier bedoelde voorzieningen van artikel 3.19 en 3.19a Wro zijn een uiting van het aan dat wetsvoorstel ten grondslag liggende beginsel dat planologische bevoegdheden worden neergelegd op dat bestuurlijke niveau waar dat, gelet op de in het geding zijnde belangen en de spelende beleidsvraagstukken, het meest aangewezen moet worden geacht. Nu hiermee zowel de vaststelling van het inrichtingsplan als de mogelijkheid om in verband daarmee noodzakelijke aanpassingen in het geldende planologische regime met de komst van de nieuwe Wro in handen zijn van het provinciebestuur, bestaat aan bijzondere constructies, vergelijkbaar met artikel 27 van de Reconstructiewet concentratiegebieden, geen behoefte meer. Een en ander laat overigens onverlet dat voor zover tussen de provincie en de betrokken gemeenten daaromtrent overeenstemming kan worden bereikt, de met het oog op provinciaal beleid noodzakelijke planologische wijzigingen ook kunnen worden gerealiseerd via door de gemeenten te entameren aanpassingen van bestemmingsplannen.

7.2.3.4 Rechtsbescherming

Het voorstel stelt tegen de vaststelling van een inrichtingsplan beroep in één instantie open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uiteraard is de reikwijdte van deze beroepsmogelijkheid beperkt tot die onderdelen van een inrichtingsplan die aan te merken zijn als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. In het bijzonder gaat het dan om de begrenzing van te herverkavelen blokken, om de aanduiding van te verwerven zaken, om de aanduiding van de toepassing van de zogenoemde korting bij herverkaveling, alsmede om de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van openbare voorzieningen. De appellabele onderdelen van het landinrichtingsplan zijn als zodanig geëxpliciteerd in het voorgestelde artikel 19.

7.3 Vereenvoudigingen, samenhangend met het vervallen van de drie vaste vormen van landinrichting

7.3.1 Algemeen

De Landinrichtingswet kent – naast de afzonderlijk nog in paragraaf 7.5 te bespreken ruilverkaveling bij overeenkomst – drie vormen van landinrichting: ruilverkaveling, herinrichting en aanpassingsinrichting. Herinrichting is de landinrichtingsvorm voor gebieden die naast agrarische functies in belangrijke mate een niet-agrarische functie zoals natuur en recreatie vervullen of moeten gaan vervullen (artikel 14 Landinrichtingswet). In gebieden met een overwegend agrarische functie is volgens artikel 15 van de Landinrichtingswet ruilverkaveling de toe te passen vorm van landinrichting. Kenmerkend voor aanpassingsinrichting is dat deze steeds is gekoppeld aan het realiseren van een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang en de inpassing van die voorziening in het in te richten gebied (artikel 16 Landinrichtingswet). De besluitvormingsprocedures voor de onderscheiden vormen van landinrichting verschillen, zoals ook aan de orde is gekomen in paragraaf 7.2.1: bij ruilverkaveling is een stemming onder grondeigenaren en gebruikers een constitutief vereiste, terwijl herinrichting en aanpassingsinrichting worden uitgevoerd op basis van de vaststelling door gedeputeerde staten van een landinrichtingsplan. Ook de inhoud van te nemen maatregelen verschilt per landinrichtingsvorm. Zo kan uitsluitend bij herinrichting onteigening plaatsvinden. Bij ruilverkaveling bestaat ten behoeve van de totstandbrenging van wegen en waterlopen en andere openbare voorzieningen als natuurgebieden, de mogelijkheid om te herverkavelen onder toepassing van een korting van maximaal 5% op de toe te delen kavels, terwijl bij

aanpassingsinrichting en herinrichting de korting ten hoogste 3% bedraagt.

Zoals ook uit de Agenda Vitaal Platteland duidelijk wordt, vervaagt het onderscheid tussen landelijke gebieden met een zuivere agrarische productiefunctie en landelijke gebieden met een meer multifunctioneel karakter. De agrarische productiefunctie raakt in toenemende mate verweven met andere economische activiteiten en andere functies van het landelijke gebied, zoals natuur en de landschappelijke en recreatieve waarde van het landelijk gebied. Daarmee is onverenigbaar dat de wet aan het strikte onderscheid tussen agrarische en andere landelijke gebieden nog belangrijke gevolgen – in de vorm van de verschillende regimes voor ruilverkaveling en herinrichting – verbindt, zowel voor de besluitvormingsprocedure, als voor de mogelijke inhoud van het inrichtingsproject. Voorts verschilt de inrichtingsproblematiek bij aanpassingsinrichting niet wezenlijk van hetgeen bij herinrichting en ruilverkaveling aan de orde is, hetgeen de vraag opwerpt waarom voor dergelijke projecten een eigen regime moet worden gehandhaafd.

Het onderscheid tussen de drie landinrichtingsvormen keert dan ook niet terug in het voorliggende wetsvoorstel. In plaats daarvan kent het wetsvoorstel een systematiek waarbij de regeling van de landinrichting bestaat uit een aantal onderling samenhangende elementen die naar gelang de aard van het voorgenomen inrichtingsproject al dan niet kunnen worden toegepast. De verschillende mogelijkheden die de thans nog onderscheiden vormen van landinrichting bieden worden aldus gecombineerd en naar behoefte inzetbaar. Het betreft de volgende elementen:

- regeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut;
- uitvoering van werken;
- herverkaveling;
- ruilverkaveling bij overeenkomst; en
- onteigening.

In paragraaf 7.4 komen deze elementen nader aan de orde.

7.3.2 Stemming

In de opeenvolgende wettelijke regelingen op het terrein van de landinrichting zijn geleidelijk aan steeds meer mogelijkheden ontstaan om over te gaan tot landinrichting zonder dat daarover een stemming onder de rechthebbenden op de desbetreffende gronden plaatsvindt. In de Landinrichtingswet is stemming alleen voorzien bij ruilverkaveling. De wetgever heeft dan ook eerder al geoordeeld dat niettegenstaande de mogelijkheid dat door het toepassen van landinrichting wordt ingegrepen in eigendoms- en gebruiksrechten, de toepassing van landinrichting niet steeds afhankelijk hoeft te worden gesteld van de instemming van de rechthebbenden, althans een meerderheid van hen.

Uit het voorstel om het onderscheid tussen de verschillende vaste inrichtingsvormen te verlaten, vloeit naar ons oordeel onontkoombaar de conclusie voort dat er geen ruimte meer bestaat om besluitvorming omtrent inrichting nu weer eens wel, en dan weer niet afhankelijk te laten zijn van een stemming onder grondgebruikers en -eigenaren. Naast het oorspronkelijk uitsluitend op agrarische structuurverbetering, en derhalve ook exclusief op de belangen van de grondgebruikers gerichte karakter van het ruilverkavelingsinstrument, dat thans niet meer actueel is, is het instituut van de stemming gegrond op het feit dat met landinrichting kan worden geraakt aan de bestaande civielrechtelijke verhoudingen in het in te richten gebied. Gelet op die tot op heden gehandhaafde band tussen stemrecht enerzijds en eigendoms- of

gebruiksrechten anderzijds, ligt een variant waarbij stemming zou worden gehandhaafd, maar waarbij de kring van stemgerechtigden zou worden uitgebreid met andere belanghebbenden dan de eigenaren en gebruikers van de desbetreffende gronden, niet voor de hand. Dit nog los van de vraag op welke wijze zou moeten worden bepaald welke en wiens belangen wel of niet zodanig betrokken zijn bij de voorgenomen landinrichting dat dat zou moeten leiden tot stemgerechtigdheid, alsmede wat het relatieve gewicht zou moeten zijn van een ieders stem. Het karakter van landinrichting is in alle gevallen aan te merken als een bestuurlijk ingrijpen met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen, waarbij het de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bestuursorgaan is om dit besluit zodanig voor te bereiden en vast te stellen dat het besluit kan rekenen op een behoorlijke mate van draagvlak onder de belanghebbenden. Hiermee is niet verenigbaar dat landinrichting een deel van zijn onderbouwing en maatschappelijke steun zou moeten ontleenen aan de positieve uitslag van een stemming onder slechts een deel van de belanghebbenden; gelet ook op de mogelijkheden tot inspraak en rechtsbescherming die aan ieder publiekrechtelijk besluit zijn verbonden, bestaat daaraan bij besluiten over inrichting niet meer of anderszins behoefte dan bij andere besluiten.

7.3.3 Wijzigingen van de regeling van de aanpassingsinrichting

Kenmerkend voor aanpassingsinrichting is, blijkens artikel 16 van de Landinrichtingswet, de koppeling aan de realisatie van een infrastructuurele voorziening van nationaal of regionaal belang zoals wegen of spoorwegen (verder in deze paragraaf korthedshalve aan te duiden als: voorziening). Naast de aanpassing van de verkaveling – in het bijzonder het opheffen van de doorsnijding van bestaande kavels die door de aanleg van de voorziening ontstaat – biedt inrichting onder meer mogelijkheden om het verlies aan natuurwaarden dat het gevolg is van de aanleg van de voorziening te compenseren. In het systeem van de Landinrichtingswet veronderstelt aanpassingsinrichting steeds de toepassing van herverkaveling en is geen onteigening mogelijk. Wel kan bij de toedeling van percelen in het kader van herverkaveling een korting van ten hoogste 3% worden toegepast.

Uitgangspunt bij de bestaande regeling van de aanpassingsinrichting is dat landinrichting de beslissingsbevoegdheden omtrent de aanleg van de voorziening als zodanig onverlet laat. Met name zij hier gewezen op de bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Tracéwet. In verband hiermee voorziet de Landinrichtingswet bij het besluit omtrent aanpassingsinrichting in betrokkenheid van het voor de realisatie van de voorziening bevoegde orgaan (zie onder meer de artikelen 94, 99, 100, 106, 109 en 111 Landinrichtingswet), en blijft de voorziening zelf buiten het te herverkavelen blok (artikel 16, derde lid, Landinrichtingswet).

Met het vervallen van de vaste landinrichtingsvormen en de introductie in het wetsvoorstel van een meer flexibel systeem, waarbij per inrichtingsproject wordt bepaald welke elementen van het inrichtingsinstrument worden ingezet, worden voor inrichtingsprojecten die plaatsvinden ter inpassing van een voorziening de toepassingsmogelijkheden vergroot. In het bijzonder zij erop gewezen dat voor dergelijke projecten de toepassing van het onteigeningsinstrument niet langer is uitgesloten. Hiermee is een beperking in de toepassing van landinrichting ter inpassing van infrastructurele voorzieningen geslecht.

De betekenis van het inrichtingsinstrument voor de realisatie van voorzieningen kan verder worden vergroot doordat het voorgestelde artikel 26 de mogelijkheid kent om het tracé van de voorziening in het te herverkavelen

blok op te nemen. Dit kan de onderlinge afstemming van enerzijds de aanleg van de voorziening en anderzijds de aanpassingsinrichting versterken. Als extra element kan daaraan nog worden toegevoegd dat – vooruitlopend op de verwerving van de grond onder het tracé langs minnelijke weg of via onteigening – met de realisatie van het tracé reeds een aanvang kan worden gemaakt door toepassing van de bepalingen uit het wetsvoorstel inzake de tijdelijke ingebruikgeving van gronden (zie verder paragraaf 7.4.3 van deze memorie).

Een en ander laat onverlet het hierboven genoemde uitgangspunt dat de besluitvorming omtrent de aanleg van een infrastructurele voorziening van regionaal of nationaal belang plaatsvindt via de daarvoor geëigende wettelijke procedures, in het bijzonder de Tracéwet en de zogenoemde rijksprojectenprocedure, bedoeld in de artikelen 39a en volgende van de WRO. De eigenstandige positie en bevoegdheden van het voor de realisatie van de voorziening verantwoordelijke bestuursorgaan dient niet te worden doorkruist door besluitvorming omtrent landinrichtingsprojecten. Daartoe regelt artikel 26, eerste lid, dat de opname in een te herverkavelen blok van het tracé van een voorziening slechts kan geschieden met goedkeuring van dat bevoegd bestuursorgaan. Overigens is dit slechts noodzakelijk ten aanzien van een bestuursorgaan dat behoort tot het Rijk, hetgeen in de definitie van bevoegd bestuursorgaan in artikel 24, eerste lid, van het wetsvoorstel tot uitdrukking is gebracht. Immers, eerst dan zou zich – bij gebreke van het goedkeuringsvereiste van artikel 26 – de omstandigheid kunnen voordoen dat een besluit van gedeputeerde staten omtrent een inrichtingsproject de bevoegdheden van een ander, «hoger» bestuursorgaan zou kunnen doorkruisen.

7.4 Uitvoering van landinrichting

7.4.1 Algemeen

Als een inrichtingsplan is vastgesteld, is duidelijk welke doelstellingen met het voorgenomen inrichtingsproject worden nagestreefd en welke maatregelen en voorzieningen in dat verband zullen worden getroffen. De grenzen van het in te richten gebied zijn vastgesteld en aangegeven is welke onroerende zaken in het kader van het inrichtingsproject door het Bureau beheer landbouwgronden moeten worden verworven. Voor zover herverkaveling zal plaatsvinden zijn de te herverkavelen blokken begrensd. Voorts is aangegeven of, en zo ja welke natuur- en bosgebieden en landschapselementen zullen worden ontwikkeld. Duidelijk is in hoeverre aanleg, wijziging of verbetering van openbare wegen, waterlopen, dijken, kaden en andere infrastructurele voorzieningen in het inrichtingsproject aan de orde is en in hoeverre realisatie daarvan door toepassing van de zogenoemde korting bij de herverkaveling zal geschieden. Tenslotte is het met het inrichtingsproject na te streven resultaat inzichtelijk gemaakt op een of meer kaarten. Al het voorgaande vloeit voort uit artikel 17, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel. Deze artikelonderdelen over de inhoud van het inrichtingsplan zijn vergelijkbaar met hetgeen in artikel 74, eerste en tweede lid, van de Landinrichtingswet, respectievelijk artikel 11, tweede en vierde lid, van de Reconstructiewet concentratiegebieden is bepaald over het landinrichtings- respectievelijk het reconstructieplan.

Wel is, anders dan in het bestaande regime, niet meer voorzien in de aanduiding in het inrichtingsplan van te onteigenen zaken. Onteigening is een 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 zou

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.

Uit het voorgaande vloeit voort dat uit het inrichtingsplan eveneens kan worden afgelezen of, en zo ja in welke mate, gebruik wordt gemaakt van de onderscheiden inrichtingsinstrumenten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

In de volgende paragrafen worden deze onderscheiden instrumenten besproken, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de wijzigingen die het wetsvoorstel met zich brengt in vergelijking met de vergelijkbare voorzieningen van de vigerende Landinrichtingswet. Achtereenvolgens komen de volgende elementen uit het wetsvoorstel aan de orde:

- regeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut (paragraaf 7.4.2);
- uitvoering van werken (paragraaf 7.4.3);
- herverkaveling (paragraaf 7.4.4);
- minnelijke verwerving en onteigening (paragraaf 7.4.5).

Daarnaast zij in dit verband nog gewezen op de ruilverkaveling bij overeenkomst, waarop in paragraaf 7.5 nader wordt ingegaan.

7.4.2 Eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut

Als een inrichtingsplan voorziet in maatregelen met het oog op de aanleg of wijziging van voorzieningen van openbaar nut, moeten tevens regelingen worden getroffen met betrekking tot eigendom, beheer en onderhoud van dergelijke voorzieningen. Onder aanleg of wijziging van voorzieningen van openbaar nut worden in dit verband verstaan:

- de aanleg, verbetering of wijziging van het stelsel van wegen, waterlopen, dijken of kaden en bijbehorende kunstwerken in het in te richten gebied;
- de veiligstelling, aanleg of ontwikkeling van gebieden die waardevol zijn met het oog op natuur en landschap en van elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde; alsmede
- overige werken van openbaar nut.

In de systematiek van de Landinrichtingswet wordt met het oog op de noodzakelijke regeling van eigendom, beheer en onderhoud van aan te leggen, te wijzigen of te verbeteren openbare voorzieningen voorzien in de vaststelling van een begrenzingenplan, steeds als een landinrichtingsplan voornemens bevat omtrent toewijzing van eigendom of regeling van beheer en onderhoud van «openbaar goed» (artikel 131, zesde lid, van de Landinrichtingswet).

Het begrenzingenplan vormt een nadere uitwerking van het in het landinrichtingsplan opgenomen stelsel van wegen, waterlopen, dijken en kaden en de bijbehorende kunstwerken. Ook worden in het begrenzingenplan de uit oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle gebieden en elementen met landschappelijke, recreatieve, cultuurhisto-

rische, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde aangewezen, alsmede de onroerende zaken waarop andere werken van openbaar nut zullen worden uitgevoerd (artikel 131 Landinrichtingswet). Wegen worden openbaar door de enkele opname daarvan in het begrenzingsplan; voorheen openbare wegen die niet worden opgenomen zijn door de enkele niet-opname aan het openbaar verkeer onttrokken (artikel 132 Landinrichtingswet). De toewijzing van eigendom en de regeling van beheer en onderhoud van openbare voorzieningen wordt, separaat van het begrenzingsplan, bij afzonderlijke besluiten van gedeputeerde staten geregeld (artikelen 133 en 137 van de Landinrichtingswet).

Het begrenzingsplan wordt vastgesteld op basis van het landinrichtingsplan en voorafgaand aan het plan van toedeling in het kader van herverkeveling. Eerst nadat het begrenzingsplan vaststaat kan een plan van toedeling ter visie worden gelegd. De tussenstap van het begrenzingsplan blijkt in de praktijk een belangrijke vertragende factor in de uitvoering van het landinrichtingsplan. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld, dat voor de handhaving van het begrenzingsplan als zodanig geen aanleiding bestaat. In het onderhavige wetsvoorstel is daarom in hoofdstuk 6 een nieuwe regeling voor de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van openbare voorzieningen getroffen die op het volgende neerkomt.

De betekenis van het begrenzingsplan in de Landinrichtingswet is slechts betrekkelijk. Immers, tussen het landinrichtingsplan en het begrenzingsplan moet krachtens artikel 131, eerste lid, van de Landinrichtingswet een volstreekte één-op-één relatie bestaan, in die zin dat in het begrenzingsplan slechts die voorzieningen kunnen worden opgenomen zoals die zijn omschreven en opgenomen in het landinrichtingsplan. Artikel 28 van het wetsvoorstel bepaalt dan ook dat voortaan de openbare voorzieningen worden opgenomen in het inrichtingsplan en de daarbij behorende kaarten (artikel 17). Daarnaast wordt ook de regeling van openbaarheid van wegen uit het begrenzingsplan in het nieuwe stelsel overgenomen door het inrichtingsplan (artikel 33).

In plaats van afzonderlijke besluiten van gedeputeerde staten voor de toewijzing en regeling van eigendom, beheer en onderhoud, zoals deze in de huidige wet op basis van landinrichtingsplan en begrenzingsplan zijn voorzien, gaat artikel 28 ervan uit dat deze besluiten worden geïncorporeerd in het inrichtingsplan.

Op dit punt volgt het wetsvoorstel de structuur van de Reconstructiewet concentratiegebieden. In de artikelen 19 tot en met 24 van die wet is ook voorzien dat – zij het door middel van een uitwerking van een initieel reconstructieplan – voornemens omtrent de toewijzing van de eigendom en regeling van beheer en onderhoud van openbare voorzieningen in het reconstructieplan zelf worden opgenomen, zonder dat daarvoor een afzonderlijk begrenzingsplan of nadere besluiten van gedeputeerde staten voor nodig zijn.

De in de artikelen 29 tot en met 32 geformuleerde voorwaarden terzake van deze toewijzing en regeling wijken materieel niet af van hetgeen daarentrent in de artikelen 132 tot en met 137 van de Landinrichtingswet en de artikelen 20 tot en met 24 van de Reconstructiewet concentratiegebieden is geregeld.

De eigendom van de openbare voorzieningen, zoals deze in het inrichtingsplan wordt toegewezen, gaat daadwerkelijk over op het moment dat een daartoe opgestelde notariële akte wordt verleden. Als in het kader van het desbetreffende inrichtingsproject een herverkeveling zal plaatsvinden, wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de zaken die binnen en zaken die buiten het te herverkavelen blok liggen:

- voor zaken die niet in een te herverkavelen blok zijn gelegen wordt op de voet van het voorgestelde artikel 34, eerste en tweede lid, een akte opgemaakt en in de openbare registers ingeschreven, waarmee de toegewezen eigendom wordt verkregen;
- de toewijzing van de eigendom van zaken die in een te herverkavelen blok zijn gelegen, is daarentegen sterk verbonden met de uitvoering van de herverkaveling; veelal zullen de gronden, die voor de toe te wijzen openbare voorzieningen nodig zijn, ook pas door de toepassing van de zogenoemde korting op de toedeling worden verkregen; dit betekent dat deze toewijzing eerst zijn civielrechtelijke vervolg krijgt als de ruilakte, waarin de uit de herverkaveling voortvloeiende nieuwe goederenrechtelijke toestand in het herverkavelde gebied is vastgelegd, notarieel wordt verleden en ingeschreven in de registers (artikel 81, tweede en derde lid).

7.4.3 Uitvoering van werken

Ten algemene zijn gedeputeerde staten belast met de uitvoering van het inrichtingsproject (artikel 36). Artikel 40 geeft een overzicht van de mogelijke werkzaamheden die in het in te richten gebied, onderscheidenlijk een te herverkavelen blok kunnen plaatsvinden. Het artikel is ten opzichte van artikel 128 van de Landinrichtingswet inhoudelijk niet gewijzigd.

Voor de uitvoering van werken is van groot belang artikel 41, dat de eigenaren van of beperkt gerechtigden tot een onroerende zaak moeten dulden dat de desbetreffende werken worden uitgevoerd en dat daartoe hun gebouwen en terreinen worden betreden. Deze verplichting strekt zich ook uit over de werken die worden uitgevoerd op gronden, die zijn betrokken in een herverkaveling en die met toepassing van artikel 47, derde lid, tijdelijk in gebruik zijn gegeven, en waarop degene die deze gronden in tijdelijk gebruik heeft gekregen, krachtens artikel 39 alle noodzakelijke werkzaamheden mag verrichten die voor de verwezenlijking van het inrichtingsproject noodzakelijk zijn.

Het tijdelijk in gebruik geven van tot een blok behorende gronden is in het bijzonder bij projecten met een langere doorlooptijd, waarbij de nodige voorzieningen moeten worden getroffen en werken worden uitgevoerd, een onmisbare voorziening. Hiermee kan worden vooruitgelopen op de uit een herverkaveling voortvloeiende nieuwe eigendomssituatie in het te herverkavelen gebied. Zonder dat de desbetreffende werkzaamheden worden uitgevoerd, kan de afwikkeling van de herverkaveling in het algemeen ook niet worden gerealiseerd, aangezien het realiseren van de nieuwe verkaveling de nodige aanpassingen in het desbetreffende gebied vergt. Tijdelijke ingebruikgeving van gronden, in combinatie met de verplichting van artikel 41 om de uitvoering van werkzaamheden op de tijdelijk ingebruikgegeven gronden te dulden, is ten aanzien van de zittende eigenaren en gebruiksgerechtigden een zeer ingrijpende maatregel. De huidige regeling in de Landinrichtingswet, die uitgaat van ingebruikgeving op basis van een plan van tijdelijk gebruik (zie de artikelen 189 tot en met 194 van de Landinrichtingswet), is evenwel nodeloos ingewikkeld. Een planmatige aanpak voor het tijdelijk ingebruikgeven ligt, aangezien dit steeds geschiedt binnen het planmatige kader van het inrichtingsplan, niet voor de hand. Artikel 46 van het wetsvoorstel voorziet voor de tijdelijke ingebruikgeving daarom in een nieuwe procedure, die erop neerkomt dat een eenvoudig besluit van gedeputeerde staten om bepaalde gronden tijdelijk in gebruik te geven volstaat. Dit besluit wordt voorbereid op de wijze, voorzien in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

7.4.4 Herverkaveling

7.4.4.1 Het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen

Een herverkaveling bestaat in het stelsel van de Landinrichtingswet uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel is de inventarisatie van rechthebbenden op de zaken die in het te herverkavelen blok zijn gelegen. Daarvoor wordt een zogeheten lijst der rechthebbenden opgesteld door de landinrichtingscommissie (artikel 161 en volgende van de Landinrichtingswet). Tegelijkertijd vindt ook een registratie plaats van degenen die in het te herverkavelen blok gronden pachten (artikel 151 en volgende Landinrichtingswet). Als de lijst der rechthebbenden is vastgesteld volgt de eigenlijke herverkaveling: in een zogenoemd plan van toedeling wordt door de landinrichtingscommissie de nieuwe verdeling van eigendoms- en gebruiksrechten in het te herverkavelen blok vastgesteld (artikel 196 en volgende van de Landinrichtingswet). Als dit plan van toedeling vaststaat, wordt op basis daarvan een notariële akte opgesteld en in de openbare registers ingeschreven, waarmee het plan van toedeling ook zijn civielrechtelijke rechtsgevolgen verkrijgt. Met inachtneming van de nieuwe verdeling van eigendomsrechten en beperkte rechten worden in deze fase ook door tussenkomst van de grondkamers als bedoeld in de Pachtwet de wijzigingen in bestaande pachtvereenkomsten aangebracht alsmede nieuwe pachtvereenkomsten tot stand gebracht, een en ander voor zover het plan van toedeling daartoe noodzaakt. Aldus krijgen alle in het blok zittende pachters in beginsel weer een pachtvereenkomst voor eenzelfde areaal in het blok met zo mogelijk ook hun «oude» verpachter (zie de artikelen 153 tot en met 159 Landinrichtingswet). De laatste fase van de herverkaveling is de fase van de geldelijke verrekening, waarvoor de landinrichtingscommissie een zogeheten lijst der geldelijke regelingen opstelt (zie de artikelen 210 en volgende Landinrichtingswet).

Zoals ook in de Reconstructiewet concentratiegebieden is geschied, wordt voorgesteld de eerste twee van de drie bovengenoemde onderdelen van het herverkavelingsproces samen te nemen, en de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling derhalve te integreren in één zogenoemd ruilplan. Het ruilplan wordt als eenheid voorbereid en als zodanig ook opgesteld (artikelen 47 en 48). In artikel 50 wordt, naar analogie van artikel 61 van de Reconstructiewet concentratiegebieden, voorgesteld om de lijst van rechthebbenden op te stellen aan de hand van de kadastrale registratie en de openbare registers. In de praktijk is gebleken dat deze een voldoende mate van zekerheid bieden op volledigheid. Een afzonderlijke procedure voor de vaststelling van de lijst van rechthebbenden, zoals thans nog voorzien in de artikelen 168 tot en met 183 van de Landinrichtingswet, is tegen deze achtergrond overbodig. De mogelijkheid om tegen het ruilplan in beroep te gaan, biedt terzake van eventuele lacunes in de openbare registers – bijvoorbeeld ontstaan door eigendoms- overgangen als gevolg van verkrijgende verjaring – voldoende waarborg. Een zodanig betrouwbaar openbaar stelsel is niet beschikbaar op het punt van de pacht. Om deze reden wordt in artikel 65 voorgesteld het in de Landinrichtingswet bestaande stelsel van pachtregistratie over te nemen. Dit artikel komt overeen met artikel 76 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Zoals in de Landinrichtingswet, wordt ook bij dit wetsvoorstel voorgesteld dat een ieder aanspraak heeft op het verkrijgen van een recht van dezelfde aard als hij voor de herverkaveling had (artikel 52, eerste lid). Anders dan in de Landinrichtingswet, maar analoog aan de Reconstructiewet concentratiegebieden, wordt voor de uitruil van gronden voorgesteld als basis daarvoor te nemen de oppervlakte in grond (artikel 56, tweede lid). In beginsel bestaat dan een recht op toedeling van een gelijke oppervlakte

als de betrokkene in de herverkaveling heeft ingebracht. Dat in het wetsvoorstel de aanspraak op toedeling van grond is gerelateerd aan de ingebrachte oppervlakte en niet langer aan de ruilwaarde op basis van het voortbrengend vermogen van de gronden, betekent dat de in de Landinrichtingswet geregelde eerste schatting en de vaststelling van het zogenoemde stelsel van classificatie kan vervallen, hetgeen een belangrijke versnelling en vereenvoudiging van de procedure met zich brengt. Die eerste schatting komt erop neer dat van alle gronden in het blok de aard en kenmerken, het gebruik en de gesteldheid moeten worden geïnventariseerd en in een classificatiestelsel van ruilwaarden moeten worden ingedeeld, dat vervolgens als grondslag dient voor de bepaling van de aanspraken van de onderscheiden eigenaren op toedeling van gronden. In de praktijk geschiedt deze eerste schatting voor een deel van de in een blok gelegen gronden, namelijk die gronden die in de uiteindelijke uitruil niet worden betrokken, ten overvloede. De voorgestelde overgang naar een stelsel dat de oppervlakte als basis voor de aanspraak op toedeling hanteert, zoals in de Reconstructiewet concentratiegebieden overigens al is gerealiseerd voor de herverkavelingen op basis van die wet, is alleszins verantwoord. Daarbij wordt gewezen op het feit dat de agrarische en economische waarde van de grond door ontwikkelingen in de landbouwkundige praktijk steeds minder bepaald wordt door bodemkundige factoren, terwijl aan oppervlakte gerelateerde factoren (zoals bijvoorbeeld melkquota) aan belang hebben gewonnen. Overigens geldt, niettegenstaande het feit dat de oppervlakte de basis is voor korting en toedeling, dat in beginsel gronden worden toegedeeld van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als zijn ingebracht (artikel 52, derde lid).

Van het uitgangspunt dat iedere belanghebbende recht heeft op toedeling van een gelijke oppervlakte als hij heeft ingebracht kan worden afgeweken door de ook in de Landinrichtingswet en in de Reconstructiewet concentratiegebieden voorziene korting voor algemene doeleinden welke met het inrichtingsproject worden beoogd (artikel 56, eerste lid). Een eventueel verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte kavels en de na de toepassing van de korting toegedeelde kavels wordt in geld verrekend (artikel 61).

In artikel 52, tweede lid, is een bijzondere regeling getroffen ten aanzien van de aanspraak op toedeling van gronden voor eigenaren die betrokken zijn in een inrichtingsproject dat wordt uitgevoerd in verband met de realisatie van een infrastructurele voorziening als bedoeld in artikel 26, de opvolger van de huidige aanpassingsinrichting. Zowel in het kader van het onderhavige wetsvoorstel als in het verband van de wetgeving die specifiek is gericht op de totstandbrenging van infrastructurele voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de Tracéwet, is onteigening mogelijk. Voor zover voorafgaand aan de herverkaveling, door toepassing van het onteigeningsinstrument in het kader van de Tracéwet, gronden ter onteigening zijn aangewezen voor de realisatie van de infrastructurele voorziening, kan de te onteigenen partij er bij de herverkaveling alsnog voor opteren om in plaats van de schadeloosstelling waar hij uit hoofde van de onteigeningswet recht op heeft, te kiezen voor de toedeling van grond. Bij ministeriële regeling zullen de nodige procedurele voorzieningen hiervoor worden getroffen. In grote lijnen zal deze regeling erop neerkomen dat de betrokken eigenaar voor de te onteigenen oppervlakte zal worden opgenomen in de lijst van rechthebbenden, en dat de toedeling van gronden aan deze eigenaar slechts plaatsvindt op de voorwaarde dat hij de door hem uit hoofde van de onteigening toekomende schadeloosstelling inbrengt in de geldelijke verrekening van de herverkaveling, welke wordt vastgesteld bij de lijst der geldelijke regelingen. Een dergelijke opzet past in het in paragraaf 7.3 van deze memorie gememoreerde uitgangspunt, dat de uitvoering van een landinrichtingsproject met betrekking tot een

infrastructurele voorziening de besluitvorming omtrent de realisatie van de infrastructurele voorziening zelf onverlet laat.

Evenals bij de bepalingen van een ieders aanspraken in het kader van de lijst van rechthebbenden bevordert het wetsvoorstel ook ten aanzien van de lijst der geldelijke regelingen de efficiëntie omdat de financiële afhandeling van de uitruil van gronden direct in onderlinge samenhang in één keer op basis van schattingen vastgesteld kan worden ten behoeve van de vereffening (artikel 68). Ook in dit verband kan de zogenoemde eerste schatting vervallen. Afhankelijk van de resultaten van de toedeling krijgt deze financiële afhandeling zijn beslag in de lijst der geldelijke regelingen (artikel 62).

Ten behoeve van met name de vereffening van het ruilplan wordt in artikel 63 voorgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur daaromtrent regels worden gesteld. Voor regeling bij algemene maatregel van bestuur is gekozen omdat het hier om zeer technische, gedetailleerde regels voor de berekening van financiële aanspraken en te verrekenen voor- en nadelen gaat, die in het verband van de Landinrichtingswet in het algemeen per individueel landinrichtingsplan worden vastgesteld; een meer algemene voorziening is zeker mogelijk, maar het wordt wenselijk geacht op dit punt relatief snel op eventueel in de praktijk opkomende vraagstukken omtrent de juiste toepassing hiervan in te kunnen spelen. Bij de financiële afwikkeling van de herverkaveling geldt als bijzonderheid dat niet alleen degenen wier gronden daadwerkelijk bij de herverkaveling zijn betrokken, kunnen profiteren van voorzieningen van de herverkaveling. Rechthebbenden tot zaken in het blok die in het kader van de herverkaveling niet worden uitgeruild, kunnen bijvoorbeeld aanmerkelijk profiteren van nieuwe wegen of van veranderingen in waterpeilen die in het kader van de herverkaveling tot stand zijn gekomen. Ook zij zullen derhalve aangeslagen kunnen worden voor het profijt van dergelijke voorzieningen. Het betreft hier de ook thans onder de Landinrichtingswet gebruikelijke zogenoemde waardeverandering als gevolg van landinrichting.

7.4.4.2 Totstandkoming van en rechtsbescherming tegen het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen

Ten aanzien van de procedure van de totstandkoming van en de rechtsbescherming tegen het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen wordt voorgesteld deze te wijzigen ten opzichte van de daarmee corresponderende bepalingen uit de Landinrichtingswet; op dit punt volgt het wetsvoorstel de Reconstructiewet concentratiegebieden. Het voorliggende wetsvoorstel gaat uit van een openbare voorbereidingsprocedure, welke leidt tot een besluit, waartegen vervolgens via de verzoekschriftenprocedure van artikel 261 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering in rechte kan worden opgekomen. Deze scheiding tussen besluitvorming en rechtsbescherming, die algemeen gebruikelijk is in het bestuursrecht, is anders dan de structuur van de Landinrichtingswet, waarin besluitvorming en rechtsbescherming sterk met elkaar zijn verweven.

Op de voorbereiding van het ruilplan verklaart artikel 64 afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat het ontwerp van het ruilplan ter inzage wordt gelegd en dat belanghebbenden over dit ontwerp hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Er zij op gewezen dat zulks niet het eerste moment in de procedure is waarop belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het ruilplan. Zo zal in de fase van het opstellen van het ontwerp van het ruilplan de registratie van pachtovereenkomsten hebben plaatsgevonden (artikel 65), en zullen reeds de zogenoemde wenszittingen (artikel 66) zijn

gehouden. Na de terinzagelegging en de ommekomst van de termijn om zienswijzen naar voren te brengen, stellen gedeputeerde staten het ruilplan vast, waarbij zij overeenkomstig de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht de naar voren gebrachte zienswijzen betrekken. De wijze waarop gedeputeerde staten hieraan invulling geven wordt aan hun oordeel overgelaten. De praktijk van de Landinrichtingswet, waar het uitgangspunt is dat zo veel mogelijk getracht wordt in onderling overleg met de belanghebbenden overeenstemming te bereiken over hetgeen aan zienswijzen te berde is gebracht, leert dat in deze fase van de besluitvorming veelal kan worden voorkomen dat belanghebbenden van beroepsmogelijkheden gebruik maken. In de praktijk van de Landinrichtingswet blijkt circa 80% van de bezwaren van belanghebbenden reeds in de fase van de behandeling van die bezwaren door de landinrichtingscommissie te kunnen worden opgelost.

Tegen een vastgesteld ruilplan kunnen belanghebbenden via een verzoekschriftprocedure beroep instellen bij de civiele kamer van de rechtbank en daarna eventueel nog in cassatie gaan bij de Hoge Raad.

Als het ruilplan onherroepelijk is geworden kan de daarin vervatte gewijzigde kavelindeling en de bijbehorende nieuwe verdeling van eigendoms- en gebruiksrechten in goederenrechtelijke zin worden afgewikkeld. Op basis van het ruilplan stelt een notaris de ruilakte op (artikel 81). Deze wordt uiteindelijk ingeschreven in de openbare registers waarmee voor eigenaren en de inbrengers van een beperkt recht de eigenlijke herverkaveling ten einde is. Voor de afwikkeling van bestaande en nieuwe pachtovereenkomsten bieden de artikelen 75 tot en met 80 van het wetsvoorstel een aparte procedure, die vrijwel ongewijzigd is overgenomen uit de Landinrichtingswet.

Met de lijst der geldelijke regelingen wordt de herverkaveling in financiële zin afgewikkeld. Hierin worden de ook onder de werking van de Landinrichtingswet bekende verrekenposten over en weer tussen de verschillende bij de herverkaveling betrokken eigenaren opgenomen, zoals de verrekening van waardeveranderingen tussen ingebrachte en toegedeelde percelen, de financiële gevolgen van kortingen, onderen overbedelingen en van de vestiging of opheffing van beperkte rechten, het recht van huur en dergelijke. Artikel 67 geeft de procedure voor de totstandkoming van de lijst der geldelijke regelingen, die inhoudelijk wordt gegrond op het onherroepelijk geworden ruilplan. Evenals voor het ruilplan wordt voorgesteld dat van het besluit tot vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen beroep openstaat op de civiele kamer van de rechtbank en cassatie bij de Hoge Raad (artikel 69, eerste lid, en 70, derde lid). Hiermee wordt ook voor de lijst der geldelijke regelingen aangesloten op de beroepsprocedures die terzake in de Reconstructiewet concentratiegebieden worden voorzien.

Dat tegen een besluit van gedeputeerde staten, houdende vaststelling van de lijst der geldelijke regeling nog voorzieningen openstaan, of dat beroep of cassatie is aangetekend, raakt niet de tenuitvoerlegging van het ruilplan, dat aan de lijst der geldelijke regelingen ten grondslag ligt, maar heeft uitsluitend gevolgen voor het moment waarop de financiële afwikkeling van de herverkaveling kan plaatsvinden: immers, de lijst der geldelijke regelingen geldt eerst als titel voor de daarin omschreven voordeelingen als de termijn voor het instellen van beroep tegen die lijst is verstreken of als op ingediende beroepen is beslist (artikel 74). Een cassatieberoep met betrekking tot de lijst der geldelijke regelingen behoeft evenwel niet te worden afgewacht. In de artikelsgewijze toelichting met betrekking tot artikel 72 wordt hierop nader ingegaan.

7.4.5 Grondverwerving

Essentieel voor de uitvoering van inrichtingsprojecten is de beschikbaarheid van grond voor de totstandbrenging van allerhande voorzieningen als de aanleg van natuur en bos, de aanleg, wijziging of verbetering van wegen, waterlopen en dergelijke, alsmede van gronden ten behoeve van verplaatsing van agrarische bedrijven, al of niet in het kader van een herverkaveling. Verwerving van gronden kan in beginsel op drie wijzen plaatsvinden. Eén van die wijzen van verwerving is hierboven, bij de bespreking van de herverkaveling al aan de orde geweest, namelijk de toepassing van de korting bij herverkaveling. De andere methoden van grondverwerving zijn de verwerving op minnelijke basis en onteigening.

De verwerving op minnelijke basis heeft in het wetsvoorstel evenmin als dat in de Landinrichtingswet het geval was een wettelijke regeling. Ten behoeve van inrichtingsprojecten kan het Bureau beheer landbouwgronden gronden aankopen. Aangekochte gronden kunnen ofwel rechtstreeks worden benut voor inrichtingsmaatregelen ter plaatse, dan wel indirect als «ruilgrond». Het rapport Herijking landinrichting tweede fase benadrukt het belang van versnelling van de grondverwerving en van vroegtijdige start van de verwerving. Wat betreft de vroegtijdige start van verwerving zij opgemerkt dat, in het kader van de programmering van het gebiedsgerichte beleid en de toekenning van het ILG, als besproken in de hoofdstukken 2 en 3 van deze memorie, het Rijk en de provincies nadere afspraken kunnen maken over de bij verwerving te hanteren prioriteiten en de daarvoor ter beschikking te stellen middelen. De programmering door de provincies speelt in dat verband een belangrijke rol om het verwervingsbeleid van het Bureau beheer landbouwgronden optimaal af te stemmen op de in het licht van de voorgenomen inrichtingsprojecten te verwachten grondbehoefte.

Ten aanzien van de versnelling van de grondverwerving, als voorgesteld in het Rapport herijking landinrichting tweede fase, zij opgemerkt dat aan de in dat verband gedane voorstellen voor het stimuleren van bedrijfsverplaatsingen en -beëindigingen, alsmede voor het verlenen van selectieve toeslagen op de verkeerswaarde van te verwerven gronden, al in het kader van de uitvoering van de Landinrichtingswet gevolg is gegeven met de vaststelling van de Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging. De middelen voor deze regeling zullen na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel onderdeel gaan uitmaken van het ILG.

Als andere methoden van verwerving niet kunnen voorzien in de grondbehoefte die de uitvoering van het inrichtingsplan met zich brengt, staat het instrument van de onteigening ter beschikking. In de onteigeningswet was reeds voor de landinrichtingsvorm herinrichting een onteigeningstitel opgenomen. Met het vervallen van het onderscheid tussen herinrichting enerzijds en ruilverkaveling en aanpassingsinrichting anderzijds komt de beperking van de toepasselijkheid van het onteigeningsinstrument tot herinrichting eveneens te vervallen. Artikel 95 van het wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijke aanpassing van artikel 122 van de onteigeningswet. Voorts blijft gelden dat uit de onteigeningswet zelf voortvloeit dat onteigening in het belang van de landinrichting slechts kan worden ingezet als ultimum remedium. De voor onteigening te volgen procedure blijft ongewijzigd, hetgeen betekent dat onteigening plaatsvindt op basis van een koninklijk besluit, waarin de te onteigenen zaken worden aangewezen, waarna de rechter de onteigening uitspreekt.

7.5 Ruilverkaveling bij overeenkomst

Naast ruilverkaveling, herinrichting en aanpassingsinrichting kent de Landinrichtingswet de ruilverkaveling bij overeenkomst. Anders dan de andere landinrichtingsvormen is de ruilverkaveling bij overeenkomst geen overheidsinstrument waarmee eenzijdig en dwingend de gewenste inrichtingssituatie van een gebied kan worden bepaald en gerealiseerd. De ruilverkavelingsovereenkomst, waarbij drie of meer eigenaren overeenkomen bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen, kenmerkt zich door zijn vrijwillige en consensuele karakter.

Het vervallen van het onderscheid tussen de drie dwingende landinrichtingsvormen in het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst. Door haar consensuele karakter is de ruilverkavelingsovereenkomst zo principieel verschillend van de door middel van een eenzijdig overheidsbesluit geïnitieerde inrichtingsprojecten dat zij als afzonderlijke vorm van landinrichting gehandhaafd blijft, en wel in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel. Hiertoe bestaat alle aanleiding, aangezien het instrument door zijn eenvoudige procedurele opzet en snelle toepasbaarheid in de praktijk zeer doeltreffend is gebleken om eenvoudige ruilverkavelingen van een beperkte omvang te realiseren. Naarmate meer gronden en eigenaren in het geding zijn neemt de toepasbaarheid van de ruilverkavelingsovereenkomst uiteraard af aangezien zich dan in toenemende mate problemen zullen voordoen bij het bereiken van consensus tussen alle deelnemers. Binnen de beperkingen die het consensuele karakter van het instrument met zich brengt is de ruilverkavelingsovereenkomst in de praktijk van zodanige betekenis dat afschaffing daarvan niet in lijn zou zijn met de in dit wetsvoorstel nagestreefde flexibiliteit bij de uitvoering van inrichtingsprojecten.

Ten opzichte van het algemene overeenkomstenrecht van het Burgerlijk Wetboek gaat de regeling van de ruilverkavelingsovereenkomst in de Landinrichtingswet verder op een tweetal punten (artikel 119, tweede lid, en artikel 120 van de Landinrichtingswet). Ten eerste bindt een in de openbare registers ingeschreven ruilverkavelingsovereenkomst mede degenen die na de inschrijving de bij de overeenkomst betrokken eigenaren onder bijzondere titel opvolgen. Ten tweede wordt een overeenkomst, waarbij een of meer partijen zijn betrokken die na de inschrijving in de registers geen eigenaren blijken te zijn van de in de overeenkomst betrokken percelen, desalniettemin geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen, waarbij de werkelijke eigenaar in de plaats treedt van de vermeende eigenaar. Deze werkelijke eigenaren treden in de rechten en verplichtingen die de onbevoegde partij in hun plaats heeft verworven en op zich genomen. In artikel 86 van het wetsvoorstel worden deze goederenrechtelijke aspecten van de ruilverkavelingsovereenkomst ongewijzigd overgenomen.

Gehandhaafd is ook de mogelijkheid die artikel 122 van de Landinrichtingswet biedt om bepalingen met betrekking tot de «wettelijke», dwingende landinrichting in de ruilverkavelingsovereenkomst van toepassing te verklaren. Genoemd artikel stelt wel de voorwaarde dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met dergelijke bedingen instemt en aan die instemming voorwaarden kan verbinden. Ofschoon de wet de mogelijkheid openlaat om vrijwel alle bepalingen met betrekking tot de uitvoeringsfase van landinrichting van toepassing te verklaren, heeft dit in de praktijk slechts betekenis voor een zeer beperkt aantal artikelen van de huidige wet. In artikel 1 van de op artikel 122 gebaseerde Regeling kavelruil is immers bepaald dat de minister de vereiste instemming slechts verleent voor bedingen waarin geen andere artikelen

van de wet van toepassing worden verklaard dan artikel 160, tweede, derde en vierde lid (vestiging van beperkte rechten, overgang van hypotheek en beslagen), artikel 207, tweede en vierde lid (opname van een kaart met aanwijzing en omschrijving van kavels, wegen en waterlopen en dergelijke in de akte van toedeling), artikel 208, derde en vierde lid (hypothecaire inschrijving en inschrijving van beslagen) en artikel 222, eerste en tweede lid (kostenverdeling).

In het voorgestelde artikel 87 is ten opzichte van de regeling in de huidige wet een wijziging in systematiek opgenomen. Gelet op de wijze waarop onder de vigeur van de Landinrichtingswet invulling is gegeven aan het instemmingsvereiste van genoemd artikel 122, en het uitgangspunt dat op het niveau van het Rijk geen bemoeienis met individuele projecten plaatsvindt, wordt voorgesteld om niet langer voor elke individuele kavelruilovereenkomst de instemming van de minister voor te schrijven, maar rechtstreeks bij ministeriële regeling vast te leggen welke artikelen van het wetsvoorstel in een ruilverkavelingsovereenkomst van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard en onder welke voorwaarden dit mogelijk is.

Ofschoon de ruilverkavelingsovereenkomst juridisch gezien een zaak is van de bij de overeenkomst betrokken eigenaren, is het instrument in het kader van de verwezenlijking van overheidsbeleid met betrekking tot de inrichting van een gebied van grote waarde. In de praktijk initiëren de provincies veelal overleg met de eigenaren van percelen in een in te richten gebied om te komen tot een ruilverkavelingsovereenkomst alvorens inzet van dwingende landinrichtingsvormen wordt overwogen, als de inrichtingsbehoefte in het desbetreffende gebied van die aard is dat geheel of ten dele met een kavelruil zou kunnen worden volstaan.

HOOFDSTUK 8. – OVERGANGSRECHT

8.1 Algemeen

Het voorgestelde stelsel van programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid zou per 1 januari 2007 effectief moeten worden: op deze datum begint het eerste investeringstijdvak voor het ILG, aldus het voorgestelde artikel 7, vierde lid. De keuze voor deze datum hangt samen met de programmeringsperiode die ingevolge artikel 15, eerste lid, van de nieuwe Kaderverordening plattelandontwikkeling ook op die dag aanvangt.

Op deze datum begint het gebiedsgerichte beleid uiteraard niet van nul af aan; allerhande activiteiten, maatregelen en projecten die al voor die datum zijn aangevangen, lopen na deze datum door. Voor dergelijke activiteiten, maatregelen en projecten kunnen ook financiële middelen ter beschikking zijn gesteld op basis van de subsidieregelingen die op de door het ILG bestreken terreinen zijn vastgesteld. Verder is ook de uitvoering van landinrichtingsprojecten in het kader van de Landinrichtingswet en van de reconstructie uit hoofde van de Reconstructiewet concentratiegebieden hier een punt van aandacht in verband met de nieuwe inrichtingsbepalingen uit het voorliggende wetsvoorstel.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de overgang van de bestaande regelingen naar het nieuwe stelsel is dan wel zal worden vormgegeven. Achtereenvolgens komen aan de orde de introductie van het ILG en de in verband daarmee aan te passen regelgeving, het overgangsrecht met betrekking tot landinrichting en de overgangsrechtelijke voorzieningen ten behoeve van de reconstructie van de concentratiegebieden.

8.2 Vervanging van bestaande subsidiestromen door het ILG

In het kader van het implementatietraject dat de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen zijn overeengekomen, zijn de bestaande regelingen, die aan de onderscheiden begrotingsonderdelen zijn verbonden die in het ILG zullen worden opgenomen, stuk voor stuk beoordeeld om te bezien in hoeverre daaraan in het verband van het voorgestelde stelsel – eventueel in vereenvoudigde of anderszins gewijzigde vorm – nog behoefte bestaat.

Een groot aantal regelingen zal door het Rijk worden geschrapt, zoals is aangegeven in paragraaf 6.2 van deze memorie. Voor zover door de provincies vanuit het ILG subsidiemaatregelen zullen worden gefinancierd, zal regeling daarvan geschieden bij provinciale verordening. Ook ingeval de provinciale regeling grosso modo een voortzetting van de oorspronkelijke rijksregeling zou inhouden, wat in het bijzonder geldt voor de SAN en de SN, is een eigenstandige «nieuwe» provinciale verordening vereist, die regelt voor welke activiteiten en onder welke voorwaarden subsidie wordt verleend en wat de hoogte van de subsidie is. Voor zover sprake is van staatssteun of van maatregelen die deel uitmaken van het POP, behoeft de verordening goedkeuring van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel 11, derde lid, van het wetsvoorstel).

Eén en ander laat onverlet dat subsidies, die op basis van de op te heffen of te wijzigen regelingen zijn verleend, overeenkomstig die regelingen zullen worden betaald en afgewikkeld. Voor regelingen die geen enkel vervolg in het kader van het ILG zullen kennen, zal deze afwikkeling over het algemeen door de betrokken minister zelf plaatsvinden. Een specifieke voorziening bij formele wet is in dat geval niet noodzakelijk. Het betreft hier zonder uitzondering ministeriële regelingen; in de ministeriële regeling die zal strekken tot wijziging dan wel intrekking van de onderscheiden «oude» subsidieregelingen zullen zo nodig voorzieningen worden opgenomen die ertoe strekken dat ten aanzien van reeds gedane subsidieaanvragen en verleende subsidies de desbetreffende subsidieregelingen, zoals zij voor intrekking dan wel wijziging, luidden onverminderd van toepassing zullen blijven.

Ingeval de rijksregelingen worden ingetrokken, maar wel in de een of andere vorm een provinciaal vervolg in het kader van het ILG krijgen, zoals de SAN en de SN, kan het voordelen hebben om de bestaande, nog niet afgewikkelde verplichtingen die voortvloeien uit deze regelingen jegens subsidieaanvragers en subsidieontvangers en de daarbij behorende bevoegdheden in medebewind over te dragen, respectievelijk te delegeren aan de gedeputeerde staten. Voordeel is bijvoorbeeld 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 kan plaatsvinden heeft ook voordelen uit een oogpunt van financiële afhandeling en verantwoording.

Voor de verwezenlijking van deze overdracht van verplichtingen en bevoegdheden is om verschillende redenen wél een formeelwettelijke regeling aangewezen. Ten eerste maakt een formeelwettelijke regeling het mogelijk om op doelmatige wijze – zonder instemming van de subsidieaanvrager of -ontvanger – diens subsidierelatie met de minister integraal te vervangen door een gelijke subsidierelatie met gedeputeerde staten van de betrokken provincie, in het kader van medebewind. Ten tweede is een formeelwettelijke voorziening aangewezen om de overgang onderdeel te kunnen laten uitmaken van het systeem van financiering vanuit het

ILG en de bijbehorende verantwoording als neergelegd in dit wetsvoorstel. Ten derde maakt een formeelwettelijke voorziening het mogelijk een op de situatie toegesneden overgangsregime te treffen, waarbij weliswaar gedeputeerde staten het ten aanzien van de subsidieverstrekking bevoegde bestuursorgaan worden, maar provinciale staten terzake van het toepasselijke materiële recht – in afwijking van artikel 11, derde lid, van het wetsvoorstel – geen regels behoeven te stellen bij provinciale verordening. Het zou in de gegeven situatie, die in de tijd beperkt is en bovendien betrekking heeft op een beperkte doelgroep, weinig doelmatig zijn als iedere provincie voor zich het toepasselijke materiële recht zou moeten regelen, dat, gelet op de noodzakelijke eerbiedigende werking van het overgangsrecht, niet anders dan gelijkluidend zal kunnen zijn aan de bestaande rijksregeling.

De betrokken formeelwettelijke regeling is neergelegd in het voorgestelde artikel 92. Om redenen van doelmatigheid zullen op grond van deze voorziening ook eventuele toekomstige, noodzakelijke aanpassingen van materiële subsidievoorwaarden die voortvloeien uit Europese verplichtingen en aanpassingen van vergoedingen aan loon- en prijsontwikkelingen centraal worden geregeld. Bij het laatste moet met name worden gedacht aan de vergoedingen in het kader van de SAN en de SN voor langlopende beheersmaatregelen.

Het overgangsregime zal in de praktijk waarschijnlijk worden beperkt tot situaties waarin nog geen besluit tot subsidievaststelling is genomen: in die situaties, waarin alleen nog betaling en eventueel de behandeling van bezwaar en beroep aan de orde zijn, zou overgang van de bevoegdheden bijzonder onpraktisch zijn.

8.3 Overgangsrecht met betrekking tot de Landinrichtingswet

Het voorliggende wetsvoorstel behelst mede een nieuwe regeling van het inrichtingsinstrument en strekt voor dat onderdeel tot vervanging van de vigerende Landinrichtingswet. Ten aanzien van onder de werking van de Landinrichtingswet in voorbereiding zijnde of lopende landinrichtingsprojecten geeft artikel 94, tweede en derde lid, een regeling die ertoe strekt om een soepele overgang van het stelsel van de Landinrichtingswet naar die van het voorliggende wetsvoorstel te waarborgen, zonder dat nog gedurende een langere reeks van jaren twee wettelijke systemen naast elkaar blijven bestaan. Zoals dat ook is geschied bij de vervanging van de Ruilverkavelingswet 1954 door de Landinrichtingswet, is het de bedoeling om een en ander zodanig in te richten dat landinrichtingsprojecten zoveel mogelijk onmiddellijk bij de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel onder de werking van het nieuwe stelsel worden gebracht, waarbij de in artikel 94, derde lid, voorziene uitvoeringsregeling bepaalde procedurestappen uit de Landinrichtingswet, die al in het kader van in voorbereiding of uitvoering zijnde inrichtingsprojecten zijn gezet, voor de toepassing van het voorliggende wetsvoorstel worden gelijkgesteld met procedureonderdelen van de thans voorgestelde systematiek. Dit is dezelfde constructie als in artikel 97 van de Reconstructiewet concentratiegebieden is opgenomen voor de overgang van herverkavelingen van het regime van de Landinrichtingswet naar dat van de Reconstructiewet.

Zo kan bijvoorbeeld voor de toepassing van het nieuwe stelsel een begrenzingenplan dat is vastgesteld op basis van artikel 131 van de Landinrichtingswet worden gelijkgesteld met een inrichtingsplan als bedoeld in artikel 17 van het wetsvoorstel. In sommige gevallen kan behoefte bestaan aan nadere regeling, specifiek toegesneden op concrete inrichtingsprojecten. Bij wijze van voorbeeld zij erop gewezen dat in de zojuist bedoelde situatie van gelijkstelling van een begrenzingenplan als bedoeld in de Landinrichtingswet met een inrichtingsplan als bedoeld in het wetsvoorstel, er tegelijkertijd sprake zal zijn van gelijkstelling van –

onderdelen van – het landinrichtingsplan op basis van de Landinrichtingswet met een inrichtingsplan als bedoeld in het wetsvoorstel. In de al genoemde regeling ter uitvoering van artikel 94, derde lid, kunnen per inrichtingsproject de nodige voorzieningen worden getroffen om de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel eenduidig te verankeren. Omdat het hier een regeling betreft die ook voor de verschillende individuele projecten specifieke voorzieningen zal bevatten, zal de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit deze regeling na overleg met de provinciebesturen vaststellen.

Het moge duidelijk zijn dat het geen zin heeft om landinrichtingsprojecten die al zeer ver in de uitvoering zijn gevorderd nog onder de werking van het nieuwe stelsel te brengen. Hoe verder een project is gevorderd, des te minder kan worden geprofiteerd van de vereenvoudigingen die het voorgestelde stelsel met zich brengt. Ten algemene legt artikel 94 de grens bij de in artikel 198 van de Landinrichtingswet bedoelde «wenszittingen», die terzake van een plan van toedeling worden gehouden. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 94 wordt hierop nader ingegaan.

Bijzondere aandacht verdient de financiering van landinrichtingsprojecten onder de vigeur van de Landinrichtingswet. In het stelsel van de Landinrichtingswet dient de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in te stemmen met de in het landinrichtingsplan op te nemen financiële paragraaf; dit omdat het Rijk uiteindelijk via de zogenoemde «rijksbijdragetoezegging» op basis van artikel 221 en volgende van de Landinrichtingswet garant staat voor de verplichtingen die de landinrichtingscommissie aangaat in het kader van de uitvoering van de landinrichting (artikel 31 Landinrichtingswet).

Eenmaal gedane rijksbijdragetoezeggingen dienen uiteraard gestand te worden gedaan. Met de provincies heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit afspraken gemaakt om nog lopende landinrichtingsprojecten zo spoedig mogelijk af te ronden teneinde het beslag dat deze projecten in de komende jaren op de beschikbare kasmiddelen leggen niet nog voor een lange reeks van jaren drukt op de voor het ILG beschikbare begrotingsmiddelen. Daartoe zijn ook extra middelen ter beschikking gesteld. Deze afspraken hebben betrekking op inrichtingsprojecten die voor 1999 zijn gestart, en komen erop neer dat in 2008 deze oudere landinrichtingsprojecten voor het overgrote deel zullen zijn afgerond.

Voor landinrichtingsprojecten van recenter datum zijn geen vergelijkbare voorzieningen noodzakelijk. Met ingang van 1999 gelden namelijk afspraken die door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met de provincies zijn gemaakt dat vast te stellen landinrichtingsprojecten zowel qua territoriaal bereik als uitvoeringsduur beperkt worden; deze werkwijze, gewoonlijk aangeduid als «modulair werken», komt er in hoofdlijnen op neer dat vast te stellen projecten in een tijdsbeslag van vier jaren kunnen worden uitgevoerd.

8.4 Overgangsrecht met betrekking tot de Reconstructiewet concentratiegebieden

De bepalingen omtrent landinrichting van het wetsvoorstel zijn in hoge mate ontleend aan de wijze waarop in de Reconstructiewet concentratiegebieden de aanbevelingen uit het Rapport herijking landinrichting tweede fase zijn verwerkt. Zoals de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de behandeling van de Reconstructiewet concentratiegebieden in de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft uiteengezet, is de Reconstructiewet, waar het de daarin vervatte bepalingen inzake inrichting betreft, te beschouwen als een voorloper voor een generieke regeling ter modernisering van het inrichtingsinstrumentarium.

Nu met het voorliggende wetsvoorstel een generieke regeling van het inrichtingsinstrumentarium beschikbaar komt, is het niet wenselijk dat naast de inrichtingsbepalingen van het voorliggende voorstel ook de desbetreffende onderdelen van de Reconstructiewet concentratiegebieden blijven bestaan. Met het oog daarop worden op basis van artikel 105 de desbetreffende bepalingen van de Reconstructiewet concentratiegebieden, in het bijzonder de artikelen 18 (deels) en 19 tot en met 25, alsmede de artikelen 49 tot en met 95, geschrapt.

Voor de overgang van herverkavelingen die onder de vigeur van de Reconstructiewet zijn gestart naar het stelsel van het wetsvoorstel is, evenals dat ten aanzien van projecten in het kader van de Landinrichtingswet is voorzien, in artikel 94 voorzien in de gelijkstelling van procedure-onderdelen uit het ene stelsel met de daarmee corresponderende onderdelen uit het andere stelsel. Overigens zal dit ten algemene voor inrichtingsprojecten in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden eenvoudiger zijn dan voor projecten op basis van de Landinrichtingswet, aangezien de Reconstructiewet en het voorliggende wetsvoorstel op het punt van de inrichtingsbepalingen volstrekt parallel lopen. Ten aanzien van de financiering van reconstructieprojecten zijn, anders dan bij in het bijzonder de oudere landinrichtingsprojecten het geval is, ook geen specifieke overgangsproblemen op het punt van de financiering te verwachten. De Reconstructiewet immers kent in artikel 33 en volgende al een structuur waarin voor betrekkelijk korte periode bestuursovereenkomsten inzake uitvoering en financiering van de reconstructie worden gesloten. In afwachting van de eerste programmeringsperiode van het ILG, die op 1 januari 2007 zou moeten aanvangen, hebben de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat voor de lopende reconstructieprojecten met de onderscheiden colleges van gedeputeerde staten op basis van de Reconstructiewet overeenkomsten gesloten voor een periode die eindigt op 31 december 2006.

HOOFDSTUK 9. – LASTEN VOOR BURGERS, BEDRIJVEN EN OVERHEIDSINSTANTIES

9.1 Lasten voor burgers en bedrijven

Het voorliggende wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag voor de programmering en financiering van het gebiedsgerichte beleid en ten dele ook voor de uitvoering van dat beleid, namelijk voor zover het de inzet van het wettelijk inrichtingsinstrumentarium betreft. Zowel in de programmerings- als in de uitvoeringsfase is daarbij een centrale rol toegeedeeld aan de provincies, in het bijzonder de colleges van gedeputeerde staten. Op welke wijze de provinciebesturen gebruik zullen gaan maken van de in dit wetsvoorstel geboden mogelijkheden en instrumenten, is op voorhand in concreto vanzelfsprekend niet aan te geven.

Ten aanzien van de effecten die de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid voor burgers en bedrijven kan hebben, kan in elk geval worden opgemerkt dat hierbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds die instrumenten die de medewerking of instemming van betrokken veronderstellen (minnelijke verwerving, subsidieverlening) en anderzijds die instrumenten die ook tegen de wil van belanghebbenden kunnen worden toegepast (wettelijke herverkaveling).

Effecten kan het gebiedsgerichte beleid hebben in het bijzonder voor bedrijven, alsmede particulieren, die op enigerlei wijze gronden in het

landelijk gebied in eigendom hebben, gebruiken of beheren. Bij de bedrijven kan in het bijzonder worden gedacht aan de navolgende categorieën bedrijven uit de Standaard bedrijfsindeling (SBI) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (de cijfercodes verwijzen naar de aldaar gehanteerde rubricering):

- 011 Akker- en tuinbouw;
- 012 Dierhouderij en -fokkerij;
- 552 Kampeerterreinen c.a.;
- 9233 Recreatiecentra voor intensieve dagrecreatie;
- 9253 Dieren- en plantentuinen, kinderboerderijen, beheer van natuurgebieden al dan niet met mogelijkheden voor extensieve dagrecreatie.

Hoeveel bedrijven met het gebiedsgerichte beleid in aanraking komen is op voorhand niet aan te geven aangezien dit sterk afhankelijk is van de wijze waarop de provincies nader invulling zullen geven aan de hoofdlijnen van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. De beoogde effecten van het beleid zijn samen te vatten als verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving in het landelijk gebied, met het oog op verbetering van de leefbaarheid, van de economische potenties als ook van de intrinsieke kwaliteiten van het landelijk gebied als rust, ruimte en openheid. Meer concreet kan ook op de navolgende voordelen voor betrokken bedrijven worden gewezen. De integratie van een groot aantal verschillende subsidieregelingen in het ILG maakt het mogelijk om meer integraal subsidies te verlenen voor door het bedrijfsleven te initiëren projecten. Verder leidt de stroomlijning van het landinrichtingsinstrumentarium tot een verkorting van de daarvoor geldende procedures, hetgeen ook betekent dat de periode van relatieve onzekerheid omtrent de rechtstoestand van in een te herverkavelen blok gelegen onroerende zaken, aanmerkelijk kan worden verkort.

Tegenover deze – in het algemeen structurele – baten staan in een aantal gevallen ook lasten, in het bijzonder administratieve lasten in de vorm van informatieverplichtingen.

Minnelijke verwerving leidt niet tot administratieve lasten voor bedrijven of burgers. Ten aanzien van ten laste van het ILG te financieren subsidies zij opgemerkt dat deze nader zullen worden geregeld bij provinciale verordeningen op basis van het voorgestelde artikel 11. Uit het voorliggende wetsvoorstel als zodanig volgen op dit punt geen administratieve lasten; gelet op de grote mate van vrijheid die de provincies hebben om invulling te geven aan artikel 11 is het niet mogelijk om op voorhand een inschatting te geven van de administratieve lasten die de op te stellen provinciale verordeningen met zich zullen brengen. Het ligt in de bedoeling van de provinciale besturen om de verordeningen beduidend minder gedetailleerd en eenvoudiger van opzet te doen zijn dan de thans bestaande subsidieregelingen op het terrein van het gebiedsgerichte beleid. Bij de totstandbrenging van deze verordeningen zullen – zo mag worden verondersteld – de daaruit voortvloeiende administratieve lasten worden gekwantificeerd en beschreven. Van andere dan de hier bedoelde administratieve lasten of informatieverplichtingen zal uit hoofde van de provinciale uitvoeringsverordeningen op basis van dit wetsvoorstel geen sprake zijn.

Administratieve lasten voor burgers en bedrijven zijn wel aan de orde waar het de bepalingen van het voorliggend wetsvoorstel met betrekking tot landinrichting betreft.

Administratieve lasten vloeien in het bijzonder voort uit de registratie van pachtverhoudingen die plaatsvindt in het kader van wettelijke herverkaveling (artikel 65 van het wetsvoorstel). Deze lasten zijn onvermijdelijk: om

het beginsel van herverkaveling dat een ieder recht heeft op toedeling van een recht van gelijke aard en omvang dat in de herverkaveling wordt ingebracht, is het noodzakelijk dat ook ten aanzien van pachters wordt vastgesteld wat hun rechten ten aanzien van in het te herverkavelen blok gelegen percelen zijn. In Nederland bestaat geen sluitend stelsel van registratie van pachtovereenkomsten, vergelijkbaar met hetgeen ten aanzien van eigendom en beperkte rechten in de openbare registers wordt opgenomen. Om dit in het verband van de herverkaveling te ondervangen dient het voorgestelde stelsel van pachtregistratie dat overigens in essentie ongewijzigd is ten opzichte van de vigerende bepalingen dien-aangaande uit de Landinrichtingswet. Per bedrijf worden de administratieve lasten die met deze – overigens eenmalige – registratie zijn verbonden, geschat op € 75; uitgaande van ongeveer 300 pachtregistraties op jaarbasis is de totale administratieve last op dit punt € 22 500, hetgeen gelijk is aan de lasten die zijn verbonden aan de pachtregistratie op basis van de Landinrichtingswet. De desbetreffende procedure is in wezen heel eenvoudig – volstaan kan worden met toezending ter registratie van een pachtovereenkomst – en kent dan ook geen aangrijpingspunten voor verdere lastenverlaging. Gelet op het karakter van de pachtovereenkomst is van administratieve lasten voor burgers op dit punt geen sprake.

Administratieve lasten vloeien verder voort uit de aanvraag van ontheffingen als bedoeld in artikel 35, eerste en tweede lid. In het kader van een zodanige aanvraag moeten gegevens worden aangeleverd omtrent de handelingen die de aanvrager, ondanks de in die artikelen gegeven verboden wenst te verrichten. Uitgaande van de bestaande praktijk van de artikelen 70 en 71 van de Landinrichtingswet gaat het hier om ongeveer 150 ontheffingaanvragen per jaar, die per geval € 30 en dus in totaal € 4500 aan administratieve lasten genereren. Ook op dit punt zijn verdere vereenvoudigingen en daarmee lastenverlagingen niet mogelijk. In het kader van het voorliggend wetsvoorstel is als alternatief beschouwd om in plaats van of naast de mogelijkheid van een ontheffing de mogelijkheid van een vrijstelling te introduceren. Gelet evenwel op het feit dat niet a priori van bepaalde handelingen en omstandigheden kan worden gesteld dat daaruit geen beletselen voor de realisatie van een inrichtingsplan voortvloeien, is hiervan afgezien. Hoewel dit in de praktijk vooral bedrijven zal betreffen, richten de verbodsbepalingen van artikel 35 zich tot rechthebbenden in het algemeen. In incidentele gevallen brengt deze bepaling dus administratieve lasten voor burgers met zich; deze worden geschat op ten hoogste 1 uur per ontheffingsaanvraag.

Specifiek voor wettelijke herverkaveling is dat een deel van de kosten voor voorzieningen in een blok die alle rechthebbenden tot nut strekken, via de lijst der geldelijke regelingen ten laste van de gezamenlijke eigenaren in het herverkavelde blok worden gebracht. Hierover kan worden opgemerkt dat op basis van de gegevens over de jaren 2000 tot en met 2004 de gemiddelde eigen bijdrage voor een in een herverkaveling betrokken belanghebbende in de genoemde periode € 465 per hectare bedroeg en de totale nutskosten van herverkaveling die ten laste zijn gekomen van de gezamenlijke eigenaren in herverkavelde blokken, gemiddeld € 13 795 620 per jaar bedroegen.

Als mogelijke last voor betrokken bedrijven kan tot slot nog worden gewezen op het feit dat – anders dan in de Landinrichtingswet – in het wetsvoorstel geen stemming omtrent inrichtingsprojecten meer is voorzien. Dit mogelijke nadeel moet evenwel in die zin worden genuanceerd, dat stemming in de Landinrichtingswet alleen is voorzien voor de landinrichtingsvorm ruilverkaveling. Kenmerkend voor die landinrichtingsvorm is, dat zij is gericht op gebieden met een agrarische productiefunctie, waarvoor ook geen functiewijziging wordt voorzien, met andere

woorden: het gaat dan om inrichtingsprojecten met in feite als enig doel de verbetering van de verkaveling. Het is niet goed voorstelbaar dat een dergelijk project, dat zozeer op de agrarische structuur is gericht, onder de werking van het wetsvoorstel door het provinciaal bestuur zou worden geïnitieerd en uitgevoerd zonder dat daarvoor bij de betrokken agrarische ondernemers een ruim draagvlak zou bestaan.

9.2 Uitvoeringslasten voor de betrokken overheidsinstanties en de rechterlijke macht

Gelet op de betekenis van het voorliggende wetsvoorstel voor gemeenten, waterschappen en provincies heeft voorbereiding ervan plaatsgevonden in nauw overleg met de VNG, de UvW en het IPO, alsmede met vertegenwoordigers van individuele gemeenten en provincies. Daarnaast zij opgemerkt dat het voorliggende wetsvoorstel tot stand is gebracht in het grotere kader van het Project investeringsbudget landelijk gebied, waarin de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat, het IPO, de VNG en de UvW participeren. In het kader van dat project is ook de meergenoemde Contourennotitie ILG, waarin de hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel zijn beschreven, ontwikkeld. Het wetsvoorstel is ook behandeld in de Regiegroep ILG, waarin alle participanten in het ILG-project zijn vertegenwoordigd, alsmede in bestuurlijk overleg tussen de desbetreffende ministers en IPO, VNG en UvW.

Het voorgestelde stelsel van programmering, financiering en uitvoering brengt lasten met zich voor de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. Het betreft hier de inspanningen die deze overheden moeten leveren voor het opstellen van een provinciaal meerjarenprogramma als bedoeld in artikel 4, alsmede de daarop volgende voorbereiding van een bestuursovereenkomst als bedoeld in artikel 7 van het wetsvoorstel. Het gaat er daarbij om specifiek gebiedsgerichte beleid van deze overheden op het terrein van de plattelandsontwikkeling, alsmede daarmee in voorkomend geval samenhangend autonoom beleid van de desbetreffende overheidsinstanties op gestructureerde en onderling consistente wijze tot uitdrukking te brengen in het desbetreffende provinciale meerjarenprogramma en daarbij concrete, meetbare prestaties te benoemen die in dat verband kunnen worden gerealiseerd. De uitvoering van het meerjarenprogramma, zoals die uiteindelijk voorwerp is van de bestuursovereenkomst, geschiedt vervolgens onder de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten, waarbij evenwel gemeenten en waterschappen zowel individuele maatregelen, activiteiten en projecten als meer omvattende deelprogramma's voor hun rekening kunnen nemen. In de fase van uitvoering wordt jaarlijks verslag gedaan van de voortgang, terwijl meer gedetailleerde verantwoording aan de orde is aan het einde van een zevenjarig investeringstijdvak.

Hoewel een en ander voor zowel provincies als gemeenten en waterschappen bestuurlijke lasten met zich brengt, leidt het voorgestelde stelsel ten opzichte van de bestaande situatie tot verregaande vereenvoudigingen. De programmering en daarop volgende opstelling van bestuursovereenkomsten is slechts eens per zeven jaar aan de orde; vergeleken met de verplichtingen die veel van de bestaande subsidieregelingen met betrekking tot het gebiedsgerichte beleid kennen tot het opstellen van gebiedsplannen en dergelijke, de grote bestuurlijke lasten die verbonden zijn met het verschijnsel dat een bepaald project vaak uit meerdere, onderling niet consistente regelingen moet worden gesubsidieerd, alsmede de gedetailleerde verantwoordingsverplichtingen die in veel van de hier aan de orde zijnde regelingen zijn opgenomen, is over de gehele linie sprake van een afname van de daaraan verbonden bestuurslasten. Deze afname

is evenwel niet te kwantificeren, daar zij sterk afhangt van de aard en inhoud van de in het kader van het wetsvoorstel te programmeren acties.

In de hoofdstukken met betrekking tot inrichting van het voorliggende wetsvoorstel zijn alle bevoegdheden die te maken hebben met de uitvoering van landinrichting neergelegd bij gedeputeerde staten. Het betreft hier bevoegdheden als de vaststelling van ruilplannen, de regeling van tijdelijk gebruik van te herverkavelen gronden, de vaststelling van lijsten der geldelijke regelingen etcetera. Ten opzichte van de overeenkomstige bepalingen uit de Reconstructiewet concentratiegebieden is dit geen wijziging van de bestaande situatie. Dat ligt anders waar het de corresponderende onderdelen van de Landinrichtingswet betreft. Die laatste wet kent aan de landinrichtingscommissies grote eigenstandige bevoegdheden toe in de uitvoeringsfase van inrichtingsprojecten. Gelet op twee van de uitgangspunten van het voorgestelde stelsel, namelijk een eenduidige verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en provincies, alsmede de centrale rol van de provinciebesturen bij de uitvoering, keren de landinrichtingscommissies als zodanig in het wetsvoorstel niet terug. Het is aan gedeputeerde staten om verder te besluiten of zij de desbetreffende bevoegdheden eigenstandig uitoefenen, of zij zich daarin laten adviseren door een adviescommissie, in te stellen op de voet van artikel 82 van de Provinciewet, of dat zij terzake een bestuurscommissie instellen als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet, waaraan zij de uitoefening van een of meer van de hier aan de orde zijnde bevoegdheden overdragen. Op dit punt is derhalve een zekere verschuiving van de bestuurslasten naar gedeputeerde staten aan de orde. Daarbij zij opgemerkt dat in het kader van de bestuursovereenkomst als bedoeld in artikel 7 mede afspraken worden gemaakt omtrent de terbeschikkingstelling van personele capaciteit van de Dienst landelijk gebied, die in de huidige situatie het secretariaat van de landinrichtingscommissies voert.

Ten aanzien van de belasting van de rechterlijke macht kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel geen structurele en substantiële taakverzwaring voor de rechterlijke macht met zich brengt.

Terzake van het in het wetsvoorstel voorgestelde inrichtingsplan geldt dat tegen de vaststelling van dat plan beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het voorgestelde inrichtingsplan treedt – voor zover hier van belang – in de plaats van het landinrichtingsplan als bedoeld in de Landinrichtingswet. Tegen het landinrichtingsplan staat slechts in beperkte mate beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak open (artikel 83, derde lid), namelijk slechts tegen de aldaar bedoelde onderdelen van een landinrichtingsplan, nl. de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van openbare voorzieningen, die worden gerealiseerd met toepassing van de onteigeningswet dan wel de in artikel 142 van de Landinrichtingswet geboden mogelijkheid om in de toedeling bij herverkaveling een zogenoemde korting ten behoeve van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut toe te passen. Een dergelijke beperking kent het voorliggende wetsvoorstel niet. Ondertussen liggen op het terrein van de bedoelde toewijzingen, alsmede in de afbakening van te verwerven zaken wel de belangrijkste rechtsgevolgen die het inrichtingsplan voor belanghebbenden kan inhouden. Een toename van het aantal beroepen op de Afdeling bestuursrechtspraak is naar onze overtuiging dan ook niet te verwachten.

Bij de wettelijke herverkaveling blijft in het wetsvoorstel de burgerlijke rechter bevoegd, zoals dat ook het geval is in de Landinrichtingswet. Waar de Landinrichtingswet een geheel eigen besluitvormingsstructuur kent, waarbij besluitvorming en rechtsbescherming als het ware dooreen lopen, is in het voorliggende wetsvoorstel – in aansluiting op hetgeen ten aanzien van de herverkavelingstitel van de Reconstructiewet concentratie-

gebieden is geschied, besluitvorming en rechtsbescherming strikt gescheiden. Ten aanzien van de rechtsbescherming geldt ingevolge het wetsvoorstel, evenals dat in de Reconstructiewet het geval is, de verzoekschriftenprocedure uit het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Tot een toename van de belasting van de rechterlijke macht ten opzichte van de eigenstandige civielrechtelijke procedures uit de Landinrichtingswet leidt dit evenwel niet.

HOOFDSTUK 10. – INGEKOMEN ADVIEZEN¹

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is om advies gezonden aan de volgende instanties: LTO-Nederland, het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), de Bond van landpachters en Eigen-grondgebruikers in Nederland (BHLB), Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Natuurmonumenten, de RECRON, de ANWB, Staatsbosbeheer, Landschapsbeheer Nederland, de Landschappen en de Federatie Particulier Grondbezit. Deze organisaties hebben, met uitzondering van het NAJK, de Landschappen en Landschapsbeheer Nederland, advies uitgebracht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de adviezen en de gevolgen die daaraan zijn gegeven. Daartoe worden de verschillende adviezen thema-gewijs en op hoofdlijnen besproken.

In een aantal adviezen worden zorgen uitgesproken over de mate waarin door het Rijk vastgestelde beleidsdoelstellingen in het kader van het wetsvoorstel zullen worden gerealiseerd. Zo stellen RECRON en ANWB voor om de doelstellingen met betrekking tot landelijke routenetwerken in de wettekst zelf te verankeren. LTO-Nederland vraagt aandacht voor versterking van de economie van land- en tuinbouw en stelt daartoe voor specifiek daarvoor doelen te formuleren en middelen te alloceren, terwijl de Federatie Particulier Grondbezit meer aandacht wenst voor de rol die particulier eigendom en beheer kan spelen. De Vereniging Natuurmonumenten geeft aan dat het wetsvoorstel veel meer inhoudelijk richting zou moeten geven aan de wijze waarop de doelstellingen van rijksbeleid worden geformuleerd, evenals aan de monitoring van de realisatie. Ook de Stichting Natuur en Milieu wenst in het wetsvoorstel al een sterkere, inhoudelijke, aansturing van het Rijk op de provincies. De RECRON heeft verder aandacht gevraagd voor de onderlinge afstemming van provinciale meerjarenprogramma's, gelet op het provinciegrensoverschrijdende karakter van een aantal doelen op het terrein van recreatie, zoals de landelijke routenetwerken. Op dit punt hebben de adviezen niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Hoewel het kabinet met de indieners van deze adviezen volstrekt niet verschilt van mening daar waar het erom gaat dat de verwezenlijking van het rijksbeleid met betrekking tot het landelijk gebied moet worden gewaarborgd, moet wel worden vastgesteld dat het stelsel van het wetsvoorstel zodanig is dat inhoudelijke beleidsambities niet op het niveau van de formele wet worden vastgesteld. Het is in het kader van de programmering en het afsluiten van bestuursovereenkomsten dat eenduidige, afrekenbare prestaties op dit terrein worden vastgesteld door de desbetreffende ministers en de onderscheiden provinciebesturen; op de realisatie van die prestaties zullen de provincies uiteindelijk door de betrokken Ministers kunnen worden aangesproken. Voor de onderlinge afstemming van verschillende provinciale meerjarenprogramma's is geen nadere voorziening in het wetsvoorstel noodzakelijk. Niet alleen komen de onderscheiden provinciale programma's waar het om de verwezenlijking van het rijksbeleid gaat alle voort uit een en hetzelfde Rijksbeleid en het daarop afgestemde meerjarenprogramma, ook mag van de provincies worden verwacht dat zij bij grensoverschrijdende thema's (bijvoorbeeld natuurontwikkeling in op de grens tussen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

provincies gelegen gebieden) zullen overleggen met andere provincies om te komen tot een onderling coherente programmering.

In het verlengde van de hierbovenbedoelde opmerkingen omtrent doelrealisatie liggen onderdelen uit de adviezen van de ANWB, de RECRON, de Federatie Particulier Grondbezit en LTO-Nederland, waarin wordt gepleit voor het opnemen van wettelijke verplichtingen tot consultatie van maatschappelijke organisaties in verschillende fasen van beleidsvaststelling en -uitvoering. Op dit punt variëren de adviezen van een wettelijke verplichting tot betrekken van dergelijke organisaties bij de voorbereiding van provinciale meerjarenprogramma's tot het wettelijk regelen van gebiedscommissies en de samenstelling daarvan. Natuurmonumenten geeft in dit verband aan betrokken te willen zijn bij besluitvorming omtrent toewijzing van beheer, eigendom en onderhoud. Hierover kan worden opgemerkt dat betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, zowel in de voorbereidende fase van planvorming en programmering, als in de fase van de uitvoering, van groot belang is voor het verwerven van draagvlak voor het gebiedsgerichte beleid. In de bestuurlijke verhoudingen waar het wetsvoorstel van uitgaat (zie daarvoor in het bijzonder paragrafen 4.3 en 4.4 van deze memorie) past het evenwel niet om op het niveau van de formele wet daarvoor een regeling te geven; dit is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de provinciebesturen. Een uitzondering betreft de – ingrijpende – bevoegdheden van gedeputeerde staten in het kader van de wettelijke herverkaveling om eigendom, beheer en onderhoud van openbare voorzieningen toe te wijzen; deze toewijzing geschiedt aan rechtspersonen zoals de Vereniging Natuurmonumenten uitsluitend met instemming van de beoogde beheerder of onderhoudsplichtige; hierin voorzien artikel 29, vijfde lid, en 30. In enkele van de hierboven bedoelde adviezen wordt ook ten aanzien van het meerjarenprogramma op het niveau van het Rijk gevraagd om opname van een wettelijke verplichting tot consultatie van maatschappelijke organisaties. Hierover kan worden opgemerkt dat – evenals het geval is geweest bij het vaststellen van het Meerjarenprogramma bij de Agenda Vitaal Platteland – het in het voornemen van het kabinet ligt om alle relevante organisaties en instanties te betrekken bij de vaststelling van meerjarenprogramma's; formele adviesverplichtingen zijn niet in lijn met het algemeen wetgevingsbeleid en voegen naar het oordeel van het kabinet ook weinig toe aan de vaststelling dat vroegtijdige betrokkenheid van de evenbedoelde organisaties en instanties van het grootste belang is om maatschappelijke en politieke steun voor de in de meerjarenprogramma's neer te leggen beleidsambities te garanderen.

LTO-Nederland heeft de suggestie gedaan om grotere inrichtingsprojecten te onderwerpen aan een «landbouweffectrapportage». Hiervan is afgezien omdat de introductie van een dergelijke rapportage niet alleen de vraag op zou werpen waar de grens ligt tussen grotere en kleinere inrichtingsprojecten, maar verder ook ten gronde overbodig moet worden geacht aangezien het belang van de landbouw – evenzeer als dat van andere betrokken maatschappelijke en economische actoren – steeds bij besluitvorming zal moeten worden betrokken, vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel dat in artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is neergelegd.

De Stichting Natuur en Milieu vraagt wat het aandeel is van het instrument landinrichting bij de verwezenlijking van het gebiedsgerichte beleid. Zij mist een visie van het Rijk op de toepassing van dit instrument en stelt de vraag of landinrichting niet beter in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zou kunnen worden geregeld. Ten aanzien van het aandeel van landinrichting en de ontwikkeling van een visie op dat instrument kan worden opgemerkt dat het kabinet zich

gelet op de bestuurlijke afspraken die aan het ILG ten grondslag liggen zich onthoudt van de wijze waarop en de mate waarin het inrichtingsinstrument in het gebiedsgerichte beleid zou moeten of kunnen worden ingezet. Dergelijke keuzes worden overgelaten aan de provincies; het Rijk laat zich niet in met de keuze voor bepaalde maatregelen of projecten. Landinrichting is een belangrijk instrument in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen van het gebiedsgerichte beleid en past daarmee beter in het voorliggend wetsvoorstel dan in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de ruimtelijke planning worden de kaders voor inrichting en beheer vastgesteld, maar de WRO zelf bevat geen operationele instrumenten.

De Vereniging Natuurmonumenten en de Stichting Natuur en Milieu stellen vraagtekens bij de opname van gelden voor beheer in het ILG. Zij wijzen daarbij op het feit dat in termen van beleidsvrijheid op dit punt voor de provincies weinig winst te boeken valt, om dat de gelden voor beheer al op basis van bestaand rijks- en provinciaal beleid gealloceerd zijn en op dit terrein sprake is van langjarige verplichtingen die jegens beheerders zijn aangegaan. Zij wijzen erop dat beheer daarom niet past in een geldstroom die als «investeringsbudget» wordt aangeduid. Zo beheer toch in het ILG zou moeten worden opgenomen, achten deze organisaties een materiële regeling van het beheer in het wetsvoorstel noodzakelijk. Hierover kan worden opgemerkt dat een materiële regeling van het beheer niet in overeenstemming is met de opzet van het voorgestelde stelsel: de beleidsinhoudelijke kaders worden geconcretiseerd en vastgelegd in de tussen ministers en provinciale besturen te sluiten bestuurs-overeenkomsten. De opname van beheer in het ILG is wat het kabinet betreft een logische keuze, aangezien beheer enerzijds en verwerving en inrichting anderzijds veelal tegen elkaar af te wegen alternatieven zijn ter verwezenlijking van de ontwikkelingsrichting die voor een bepaald gebied is vastgesteld.

De Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Natuurmonumenten wijzen erop dat er in hun visie een onbalans is tussen het brede spectrum van beleidsthema's waarvoor het wetsvoorstel een kader voor programmering en uitvoering biedt enerzijds en de beschikbare rijksmiddelen anderzijds. Ten eerste kan hierover worden opgemerkt dat met de introductie van het Investeringsbudget landelijk gebied noch een intensivering, noch een bezuiniging is beoogd ten aanzien van de middelen die op de desbetreffende begrotingsonderdelen beschikbaar zijn. Ten tweede is het zo dat de omvang van de beschikbare middelen op de inrichting van het stelsel van programmering en financiering als zodanig geen invloed heeft; wel is het uit de aard der zaak zo dat hoe minder middelen aan ILG beschikbaar zullen worden gesteld, hoe minder ook de provinciebesturen bereid zullen zijn om aan prestaties in de bestuursovereenkomsten vast te leggen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

– *eerste lid, onderdeel b*

De bestuurlijke afspraken omtrent het ILG, zoals in de Contourennotitie verwoord, komen erop neer dat het ILG een bundeling wordt van middelen die afkomstig zijn van een aantal als zodanig ook genoemde artikelen en hoofdstukken van de rijksbegroting. In dat verband is in de definitie van gebiedsgericht beleid de beperking opgenomen dat het hier gaat om inrichting, gebruik en beheer in het landelijk gebied. Gelet op het stelsel van de Financiële-verhoudingswet en de terughoudendheid die ten

algemene met de introductie van specifieke uitkeringen dient te worden betracht, zal een eventuele verdere uitbreiding van het «domein» van het ILG te zijner tijd door middel van een wetswijziging moeten worden gerealiseerd. Thans bestaan op dit punt nog niet zodanig uitgewerkte voornemens dat een in het licht van de Financiële-verhoudingswet voldoende geclausuleerde delegatiebepaling met betrekking tot uitbreiding van het domein van het ILG zou kunnen worden geformuleerd.

– *eerste lid, onderdeel h*

In de definitie van «eigenaar» is ten opzichte van de corresponderende definities in artikel 1 van de Landinrichtingswet en artikel 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden ten aanzien van het recht van opstal de beperking vervallen dat daaronder niet wordt begrepen een opstalrecht met betrekking tot het leggen en houden van leidingen in, op of boven de onroerende zaak van een ander. In artikel 105, onderdeel A, wordt deze beperking ook uit artikel 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden verwijderd.

Aan deze clausule bestaat thans geen behoefte meer. In de context van de Landinrichtingswet was uitdrukkelijke uitsluiting van de desbetreffende opstalhouders noodzakelijk gelet op de stemming onder eigenaren die terzake van ruilverkaveling door de Landinrichtingswet is voorgeschreven. Zonder een dergelijke uitsluiting zouden immers de betrokken opstalhouders, gelet op de oppervlakte waarop opstalrechten als hier bedoeld gewoonlijk betrekking hebben, een onevenredige invloed op de stemmingsuitkomsten kunnen uitoefenen, terwijl hun rechten in het kader van herverkaveling nooit worden uitgeruild. Nu het voorliggende wetsvoorstel niet voorziet in stemming omtrent herverkavelingen is de hier bedoelde uitsluitingsclausule overbodig.

Artikel 2

Dit artikel, waarin de medebewindsrelatie tussen Rijk en provincies in het kader van het gebiedsgerichte beleid is verwoord, is ontleend aan de artikelen 2 tot en met 4 van de Wet stedelijke vernieuwing. Gelet op de budgetten die in het ILG zullen worden opgenomen zijn «Onze Ministers wie het mede aangaat» in het verband van het tweede lid, alsmede van de hierop volgende artikelen met betrekking tot programmering en financiering van het gebiedsgerichte beleid, in het bijzonder de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Verkeer en Waterstaat.

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 bestuursovereenkomst 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.

Artikel 3

Gelet op het aantal gemeenten en waterschappen is op rijksniveau het overleg bedoeld in het vierde lid van dit artikel de facto niet met alle afzonderlijke gemeenten en waterschappen te voeren; in dat verband voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om naast of in plaats van overleg met een aantal individuele gemeenten en waterschappen overleg te voeren met organisaties van gemeenten en waterschappen, concreet: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Dit ligt anders ten aanzien van de provincies, die niet alleen minder in getal zijn, maar uiteindelijk ook ieder afzonderlijk met de betrokken ministers een bestuursovereenkomst omtrent de te realiseren beleidsdoelstellingen en de toekenning van het ILG sluiten. Met het oog hierop is voorzien in overleg met de besturen van alle onderscheiden provincies, hetgeen uiteraard onverlet laat dat deze kunnen besluiten zich te doen vertegenwoordigen, in het bijzonder door het Interprovinciaal Overleg.

Artikelen 5 tot en met 7

Aan de bestuursovereenkomst liggen het rijks- en provinciale meerjarenprogramma ten grondslag. Aan het overleg over de overeenkomst gaat evenwel nog een fase vooraf waarin op basis van deze programma's een eerste »vraag en aanbod« wordt geformuleerd.

De «vraag» betreft, zo blijkt uit artikel 5, van de zijde van de betrokken ministers een specificatie van de te bereiken beleidsdoelstellingen, zo veel mogelijk gespecificeerd per provincie. Op basis daarvan geven de ministers ook per provincie een indicatie van het bedrag aan ILG dat voor de desbetreffende provincie beschikbaar is. Deze indicatie geven zij aan de hand van de normbedragen, die voor de uiteindelijke toekenning van het ILG per beleidsdoelstelling zullen worden vastgesteld op basis van artikel 8, tweede lid. Meer dan een indicatie kan hier niet worden gegeven: immers, het is van de uiteindelijke inhoud van de overeenkomsten met de onderscheiden provincies afhankelijk hoe de verdeling van volgens het rijksmeerjarenprogramma op landelijk niveau te bereiken doelstellingen over de provincies zal uitpakken. Voor sommige prestaties zal meer dan voor andere op voorhand kunnen worden aangegeven in welke provincie deze zouden moeten worden gerealiseerd; dit betekent ook dat op sommige terreinen een vrij exacte indicatie kan worden gegeven aan de hand van de hierboven genoemde normbedragen, terwijl bij de berekening van een indicatie voor andere prestaties zal moeten worden uitgegaan van een middeling van de totaal in het rijksmeerjarenprogramma geformuleerde doelstelling over alle provincies. De tekst van artikel 5 laat overigens de mogelijkheid open dat de ministers de hier bedoelde specificaties per provincie en indicaties van het per provincie beschikbare bedrag gelijktijdig met het rijksmeerjarenprogramma vaststellen.

Het «bod» van de zijde van elk van de provincies komt tot stand op basis van het provinciale meerjarenprogramma, alsmede op basis van het rijksmeerjarenprogramma, zoals nader gespecificeerd op basis van artikel 5 en de daarbij door de ministers gegeven indicaties van ter beschikking te stellen rijksmiddelen in de vorm van het ILG (artikel 6). Daarbij relateren de provincies de te leveren prestaties aan het te verstrekken ILG, alsmede aan de middelen die overigens beschikbaar zijn voor de realisatie van de overeenkomstig het bod te leveren prestaties. In hoeverre de provincies hier al inzicht kunnen bieden in het totaal van beschikbare middelen, is mede afhankelijk van de wijze waarop de provinciebesturen met de partners in de onderscheiden gebieden – gemeenten, waterschappen, private investeerders – in het kader van het opstellen van het provinciale meerjarenprogramma tot sluitende afspraken inzake de beschikbaarstelling van

middelen zijn gekomen. Het maken van afspraken tussen provincies en Rijk zal sneller tot overeenstemming leiden naarmate in het kader van de provinciale programmering een meer solide basis voor de realisatie van de in het programma vastgelegde doelstellingen is gelegd. In aansluiting daarop kan worden opgemerkt dat «het totaal van beschikbare middelen» als bedoeld in artikel 6 dan ook ruimer is op te vatten dan de «beschikbare provinciale middelen» die blijkens artikel 7, eerste lid, onderdeel d, in ieder geval in de bestuursovereenkomst dienen te worden opgenomen. In het laatste geval betreft het immers uitsluitend middelen die op de provinciale begroting beschikbaar zijn.

Als regel zal het resultaat van de besprekingen omtrent de bestuurs-overeenkomst in meerdere of mindere mate afwijken van de oorspronkelijke inzet van de daarbij betrokken bestuursorganen. Het is in dat verband dat in artikel 7 is voorzien in een periode van 4 maanden gedurende welke periode gedeputeerde staten in staat worden gesteld de in het concept opgenomen afspraken door te nemen met andere betrokkenen, in het bijzonder de besturen van gemeenten en waterschappen die het aangaat. Deze periode volgt uit het derde lid van artikel 7, dat bepaalt dat voor 15 augustus van een jaar voorafgaand aan een investeringstijdvak een ontwerp voor de bestuursovereenkomst wordt opgesteld, terwijl de uiteindelijke overeenkomst wordt gesloten voor 15 december van datzelfde jaar. Het zijn uiteindelijk de af te sluiten overeenkomst en de daarin te verankeren prestatie-afspraken, die het kader vormen voor de toekenning van het ILG. In het wetsvoorstel is dan ook niet geregeld welk gevolg op het niveau van Rijk en provincie wordt gegeven aan bijstellingen van te bereiken doelstellingen uit de meerjarenprogramma's in het kader van het overleg dat aan de bestuursovereenkomsten voorafgaat. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open om hierop de meerjarenprogramma's aan te passen, maar verplicht daartoe geenszins.

De in de artikelen 5 tot en met 7 genoemde termijnen zijn termijnen van orde. Ofschoon het wetsvoorstel aan overschrijding van deze termijnen geen rechtsgevolgen verbindt, is het vasthouden aan deze termijnen van belang voor zowel de betrokken ministers als voor de provinciebesturen. Voor de ministers is dit het geval omdat een verantwoorde verdeling van het totaal van de te bereiken doelstellingen uit het rijksmeerjarenprogramma en een adequate, daarmee samenhangende toedeling van ILG-middelen over de onderscheiden provincies uitsluitend mogelijk is als uiteindelijk voor een bepaald investeringstijdvak voor alle provincies tegelijkertijd besluiten omtrent hun respectieve bijdrage in de realisatie van de rijksdoelstellingen en omtrent de verlening van het ILG kunnen worden genomen. Voor de provincies is tijdige besluitvorming van belang om tijdig zekerheid te kunnen verkrijgen omtrent de te realiseren prestaties en de daarvoor van rijkszijde ter beschikking te stellen middelen.

Artikelen 8 tot en met 15

Verwezen zij naar hoofdstuk 6 van deze memorie.

Artikel 10

De in het eerste lid gegeven bevoegdheid om de beschikking tot verlening van ILG in te trekken of te wijzigen hangt samen met het feit dat de ministers wie het aangaat politiek verantwoordelijk zijn en blijven voor een rechtmatige aanwending van ter beschikking te stellen rijksmiddelen. Ongeacht de mogelijkheden die het voorgestelde stelsel kent om in een investeringstijdvak de middelen «ontschot» in te zetten, kan het niet zo zijn dat het verleende ILG voor heel andere doeleinden dan waarvoor het is bedoeld wordt ingezet dan wel dat zodanige aanwending van de

middelen plaatsvindt dat realisatie van het rijksbeleid illusoir wordt. Aangezien in het voorgestelde stelsel de betrokken Ministers zich niet tot op het niveau van individuele maatregelen en projecten inlaten met de uitvoering, kan van toepassing van de hier bedoelde bevoegdheid uitsluitend sprake zijn in uitzonderlijke gevallen. Dit komt tot uitdrukking in het vereiste dat er «kennelijk» geen sprake van het realiseren van de overeengekomen prestaties zal zijn, alsmede in het vereiste dat zulks de provincie in kwestie kan worden toegerekend. Voorts kan deze bevoegdheid niet rauwelijks worden toegepast. Ten eerste dient in het kader van de mid term review al door de minister wie het aangaat te worden aangegeven dat hij gereede twijfels heeft omtrent de realisatie van bepaalde prestaties, en dat dat zou komen door een toerekenbaar tekortschieten van de provincie. Vervolgens moet er sedert de mid term review ten minste twee jaar zijn verstreken, alvorens daadwerkelijk toepassing aan deze bevoegdheid tot gehele of gedeeltelijke intrekking kan worden gegeven. Deze systematiek, waarin zowel op basis van de inhoudelijke vereisten als door procedurele waarborgen is voorzien in een duidelijke distantie van de zijde van het Rijk met betrekking tot de feitelijke uitvoering, komt goed overeen met het karakter van de mid term review als moment voor gezamenlijke reflectie van Rijk en provincie over de voortgang en omtrent de eventuele noodzaak tot bijsturing.

De hier bedoelde bevoegdheid is wel te onderscheiden van de algemene taakverwaarlozingsregeling bij medebewind, zoals in artikel 121 van de Provinciewet is neergelegd. Dat artikel biedt de mogelijkheid dat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krachtens medebewind gevorderde besluiten worden genomen indien gedeputeerde staten terzake nalatig blijven. Het voorgestelde artikel 10, eerste lid, is geen indeplaatsstellingsregeling, maar ziet slechts op de mogelijkheid om op een eenmaal verleend investeringsbudget te korten.

Artikel 14

Met de zojuist besproken mogelijkheid tot gehele of gedeeltelijke intrekking van het ILG als bedoeld in artikel 10, eerste lid, hangt sterk samen de mogelijkheid om bij de definitieve vaststelling van het ILG uit te gaan van een lager bedrag dan volgt uit de beschikking tot verlening van het ILG. Ook hier is het criterium dat er sprake is van een niet-realiseren van de overeengekomen prestaties dat de provincie kan worden toegerekend. Hierover zij op deze plaats nog opgemerkt dat van toerekenbaarheid niet alleen sprake is in die gevallen waarin het provinciaal bestuur een verwijt treft. Een en ander dient naar de omstandigheden van het geval te worden beoordeeld, maar in beginsel is het uitgangspunt van het voorgestelde stelsel dat gedeputeerde staten zich verbinden tot het verwezenlijken van de overeengekomen prestaties, waarbij het vanaf het begin van de desbetreffende investeringsperiode duidelijk is dat van de ministers die bij de verlening van het ILG betrokken zijn niet meer aan financiële middelen beschikbaar zullen worden gesteld dan in de beschikking tot verlening van het ILG is aangegeven. Het zijn derhalve in beginsel gedeputeerde staten die verantwoordelijk zijn voor het genereren van de overige benodigde financiële middelen, met inbegrip van middelen die afkomstig zijn van derde partijen, bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen. Zo treft de provincie geen verwijt als bepaalde prestaties niet zijn geleverd en de oorzaak daarvan is gelegen in het uitblijven van financiering die door een derde partij daarvoor was toegezegd. Dat is echter wat anders dan dat het niet realiseren van de bedoelde prestaties niet aan de provincie kan worden toegerekend; de provincies zijn daarvoor jegens de betrokken ministers primair verantwoordelijk. Uiteraard is het wel zo dat gedeputeerde staten terzake verhaal kunnen halen op de in gebreke blijvende derde partij.

Artikel 16 en 17

De doelstelling van landinrichting zoals opgenomen in artikel 16 is ten opzichte van artikel 4 van de Landinrichtingswet niet gewijzigd. Door de koppeling met de functies van het landelijk gebied wordt duidelijk gemaakt dat het inrichtingsinstrumentarium van het voorliggende wetsvoorstel niet exclusief gekoppeld is aan de realisatie van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk waarvoor het voorliggende wetsvoorstel een kader voor programmering en financiering biedt. Ofschoon de realisatie van een inrichtingsproject – behoudens mogelijke vrijstellingen – uiteindelijk alleen mogelijk is indien de voorgenomen inrichting in overeenstemming is met een bestemmingsplan, beoogt de in artikel 16 gebezigde terminologie «de functies die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven» tot uitdrukking te brengen dat inrichting mede ten dienste staat van het ruimtelijke beleid meer in den brede, zoals dat mede wordt bepaald in het kader van streekplannen, structuurplannen, planologische kernbeslissingen dan wel – onder de toekomstige Wet ruimtelijke ordening – structuurvisies.

Dat het inrichtingsinstrument niet exclusief is gekoppeld aan het voorgestelde stelsel van programmering en financiering van de beleidsdoelstellingen van het kabinet op het terrein van het gebiedsgerichte beleid, komt ook tot uiting in artikel 17, eerste lid, onderdeel c. Dit artikel-onderdeel laat immers de mogelijkheid open van een inrichtingsplan dat niet is gericht op de verwezenlijking van doelen waarover een bestuurs-overeenkomst als bedoeld in artikel 7 wordt afgesloten.

Artikel 19

Aan het in dit artikel voorziene beroep terzake van het inrichtingsplan gaat ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaarschriftprocedure vooraf, nu het inrichtingsplan wordt voorbereid met toepassing van de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Voor beroep in één instantie is in het onderhavige geval gekozen omdat op de vaststelling van een inrichtingsplan voor belanghebbenden terzake van de meest ingrijpende onderdelen van een inrichtingsplan nog nadere besluiten volgen waartegen rechtsbescherming openstaat. Zo kan volgend op de in een inrichtingsplan opgenomen aanwijzing tot onteigening van een zaak worden opgekomen in het kader van de civiele procedure die in de onteigeningswet is voorgescreven om de onteigening daadwerkelijk te realiseren, terwijl het wetsvoorstel terzake van herverkaveling separate beroepsmogelijkheden biedt tegen de vaststelling van een ruilplan en een lijst der geldelijke regelingen.

Artikel 20

Als een ontwerp voor een ruilplan ter inzage is gelegd, is het proces van herverkaveling al in een zodanig vergevorderd stadium dat wijzigingen in het inrichtingsplan zouden kunnen leiden tot incongruenties tussen het inrichtingsplan dat de basis voor de desbetreffende herverkaveling moet bieden, en het ruilplan. Intussen hebben in dat geval al wel de zogenoemde wenszittingen als bedoeld in artikel 66 plaatsgevonden, is er in voorkomend geval een registratie van pachters in het te herverkavelen blok opgezet en hebben belanghebbenden mogelijk al gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen tegen het ontwerp van het ruilplan in te dienen.

Gelet op het voorgaande is het niet wenselijk dat in een dergelijk stadium

nog getornd zou kunnen worden aan het inrichtingsplan dat aan het ruilplan ten grondslag ligt. Met het onderhavige artikel wordt dit tegengegaan.

Artikel 21

Herverkaveling is een vergaand instrument, waarbij eigendoms- en beperkte rechten op zaken in het te herverkavelen gebied opnieuw worden verdeeld. Daarbij is ook toepassing van kortingen op de nieuw toe te delen kavels mogelijk. Een vergelijking met het onteigeningsinstrument dringt zich hier op. Ook andere inrichtingsinstrumenten, zoals de mogelijkheid tot toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar belang zijn naar hun aard zeer ingrijpend. Toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium dient derhalve met de nodige procedurele en inhoudelijke waarborgen omkleed te zijn en ook overigens met uiterste zorgvuldigheid te geschieden. In dit verband acht het kabinet het geboden dat gedeputeerde staten bij de toepassing van landinrichting de Dienst landelijk gebied betrekken, welke dienst van oudsher inrichtingsprojecten begeleidt, zowel in de planvormings- als in de uitvoeringsfase en op dit terrein over de noodzakelijke specifieke deskundigheid beschikt. Hiertoe strekt het eerste lid van artikel 21. Over de aard en intensiteit van de inzet van de Dienst landelijk gebied voeren gedeputeerde staten overleg met de dienst, mede in het licht van de provinciale meerjarenprogramma's en de afspraken dienaangaande over de inzet van personele capaciteit van de dienst, die in de bestuurs-overeenkomst als bedoeld in artikel 7 worden gemaakt.

Op grond van het tweede lid zijn gedeputeerde staten gehouden het Kadaster in te schakelen bij het uitvoeren van taken op het gebied van landinrichting. Er is geen aanleiding om af te wijken van de betrokkenheid die het Kadaster van oudsher heeft bij landinrichting op grond van onder meer de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet concentratiegebieden. Die betrokkenheid houdt verband met de rechtszekerheid en de specifieke deskundigheid van het Kadaster.

Deze deskundigheid en de bij het Kadaster berustende informatie over de rechtstoestand van de betrokken onroerende goederen zijn bij de voorbereiding en uitvoering van een landinrichtingsproject onontbeerlijk, in het bijzonder is dit het geval indien herverkaveling als instrument wordt ingezet. Het herinrichten van het landelijk gebied door middel van herverkaveling heeft dusdanig ingrijpende gevolgen voor de betrokken rechtshabbers op onroerende zaken dat een grote mate van zorgvuldigheid van de overheid is vereist bij het omgaan met hun rechten en belangen. Het Kadaster heeft de verantwoordelijkheid om te waarborgen dat de rechtsovergangen die uit de herverkaveling voortvloeien juist worden geregistreerd (door middel van de inschrijving van een notariële akte in de openbare registers). Het gaat dan ook niet om beleidsinhoudelijke bemoeienis met het herverkavelingsproces, maar om het bewaken van en bijdragen aan de kwaliteit van de informatie. De rechtszekerheid ten aanzien van de zakelijke rechten die gelden op de betrokken onroerende goederen dient te allen tijde te zijn gewaarborgd. De bijstand van het Kadaster vermijdt daarnaast ook dubbel werk en dubbele kosten. Immers indien de werkzaamheden die thans door het Kadaster in het kader van de landinrichting worden uitgevoerd, aan een derde (bijvoorbeeld een ingenieursbureau) zouden worden opgedragen, zou het Kadaster de gegenereerde – omvangrijke – administratieve en cartografische informatie, met het oog op de door het Kadaster te dienen rechtszekerheid ten aanzien van de rechtstoestand van registergoederen, intensief moeten controleren voordat die kan worden ingeschreven in de openbare registers.

Naast de reeds genoemde specifieke deskundigheid op het gebied van landinrichting beschikt het Kadaster ook over unieke geautomatiseerde landinrichtingssystemen, die een waardevolle bijdrage leveren aan het totstandkomen van een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat. Aangezien het Kadaster sinds enkele jaren een zelfstandig bestuursorgaan is en er dus geen hiërarchische relatie met een orgaan van de centrale of decentrale overheid meer bestaat, is de inschakeling van het Kadaster (anders dan die van de Dienst landelijk gebied in het eerste lid) geformuleerd als besluit van het bestuur van de dienst na overleg met gedeputeerde staten, opdat het bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de inzet van het personeel van het Kadaster behoudt.

Artikelen 24 tot en met 26

Voor deze artikelen zij ten algemene verwezen naar paragraaf 7.3.3 van deze memorie.

In samenhang met het uitgangspunt dat de besluitvorming omtrent de aanleg van een infrastructurele voorziening als zodanig plaatsvindt in andere wettelijke kaders dan het onderhavige wetsvoorstel zij opgemerkt dat een beroep, dat wordt ingesteld tegen een inrichtingsplan, niet kan worden gestoeld op bedenkingen van belanghebbenden tegen de aanleg van de voorziening als zodanig. Het besluit tot aanleg van de voorziening is of wordt immers niet in het kader van het inrichtingsplan genomen en zal veelal ook al formele rechtskracht hebben.

Artikel 27 tot en met 34

De criteria voor toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van openbare voorzieningen zijn ontleend aan de artikelen 132 tot en met 137 van de Landinrichtingswet en 20 tot en met 24 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat toewijzing van eigendom, als bedoeld in artikel 28, onderdeel a, uitsluitend mogelijk is indien de gronden waarop de hier bedoelde voorzieningen zijn gelegen al in de beschikkingsmacht van de provincie zijn of komen, hetzij van oudsher, hetzij door minnelijke verwerving of onteigening in het kader van de voorgenomen inrichting dan wel door toepassing van de in paragraaf 7.4.4.1 van deze memorie besproken mogelijkheid tot toepassing van een korting op de toedeling. Dit is als zodanig echter geen voorwerp van hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel. Verwezen zij ook naar paragraaf 7.4.2 over de wijze waarop eigendomsovergang naar aanleiding van deze toewijzing plaatsvindt.

Artikel 28, onderdeel b, in samenhang met de daaropvolgende artikelen bevat terzake van de toewijzing van beheer en onderhoud slechts een regeling met betrekking tot wegen en waterlopen en de daartoe behorende kunstwerken als bruggen, duikers en dergelijke. Ten van de in onderdeel a, sub 20 en 30, bedoelde voorzieningen als natuurgebieden gelden geen specifieke wettelijke regelingen; de eigendom van de hier bedoelde andere voorzieningen dan wegen en waterlopen wordt blijkens artikel 30 steeds toegewezen aan ofwel de provincie, of wel op basis van overeenstemming met een ander openbaar lichaam of rechtspersoon, en in samenhang met een regeling van beheer en onderhoud zodat een adequaat beheer en onderhoud van dergelijke voorzieningen in dat verband kan worden verzekerd.

Voor het beheer en onderhoud van wegen en waterlopen gelden wel specifieke wettelijke voorschriften. Het betreft in het bijzonder de

Wegenwet en de Waterstaatswet 1900. Beheers- en onderhoudsplichtigen van deze voorzieningen zijn veelal openbare lichamen, in het bijzonder gemeenten, waterschappen en provincies. Net als in de Landinrichtingswet het geval is doen de artikelen 29 en 31 tot en met 34 omtrent de toewijzing van beheer en onderhoud aan de aard en inhoud van beheers- en onderhoudsverplichtingen niet af, maar bieden zij mogelijkheden om beheer en onderhoud van wegen en waterlopen op eenvoudige wijze en met name ook in samenhang met daarin in het kader van de landinrichting uit te voeren veranderings- en verbeteringswerken te regelen.

Artikel 33, eerste lid, betekent ten opzichte van de Landinrichtingswet een vereenvoudiging waar het de regeling van openbaarheid van wegen betreft. In de Landinrichtingswet moeten alle openbare wegen in het begrenzingsplan worden opgenomen, ook als er in het kader van de inrichting niets mee gebeurt; immers door de enkele niet-opname is de openbaarheid van een weg opgeheven (artikel 132, eerste lid, van de Landinrichtingswet). Dit noopt tot zeer gedetailleerde weergave van alle openbare wegen, en een omissie heeft onmiddellijk het ongewenste gevolg van onttrekking van een weg aan de openbaarheid. Artikel 33, eerste lid, keert deze systematiek daarom om: onttrekking aan de openbaarheid kan worden opgenomen in het inrichtingsplan, maar als er een weg niet wordt vermeld, dan verandert aan de bestaande situatie niets.

De toewijzing van eigendom zoals deze in het inrichtingsplan is opgenomen krijgt zijn goederenrechtelijk effect door inschrijving van een notariële akte in de openbare registers. In artikel 34 is in het derde en vierde lid een voorziening getroffen voor het geval dat deze inschrijving als gevolg van een rechterlijke uitspraak in een beroep tegen het inrichtingsplan zou moeten worden aangepast. Daarnaast is het mogelijk dat belanghebbenden bij wege van voorlopige voorziening schorsing van het inrichtingsplan vragen. In een dergelijk geval ligt het opmaken van een notariële akte niet in de rede; krachtens het vijfde lid van artikel 34 wordt daar dan ook niet dan nadat de schorsing is opgeheven toe overgegaan. Artikel 34 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 uiteraard 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.

Artikel 35

Dit artikel bevat een tweetal verbodsbepalingen waarvan overtreding krachtens artikel 107 als economisch delict strafbaar is gesteld. Deze verbodsbepalingen zijn zonder wezenlijke wijzigingen overgenomen uit de Landinrichtingswet, en wel de artikelen 48 en 49 van die wet. Dezelfde verbodsbepalingen komen ook voor in artikel 36 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Het eerste verbod heeft betrekking op het verrichten van handelingen met betrekking tot onroerende zaken die de verwezenlijking van het voorgenomen inrichtingsproject ernstig zouden belemmeren, behoudens een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing. Dit verbod geldt vanaf het tijdstip waarop het desbetreffende inrichtingsplan ter inzage wordt gelegd tot het moment waarop het voor de desbetreffende onroerende zaken is verwezenlijkt (artikel 35, eerste lid).

Het tweede verbod heeft uitsluitend betekenis voor inrichtingsplannen waarin als een van de maatregelen en voorzieningen herverkaveling is voorzien; dit blijkt uit de beperking van de verbodsbepaling tot onroerende zaken die tot een te herverkavelen blok behoren. Eigenaren en gebruiksgerechtigden van dergelijke zaken dienen zich behoudens onthefing van gedeputeerde staten te onthouden van gedragingen die de waarde van de te herverkavelen onroerende zaken zou veranderen; hiermee wordt beoogd te voorkomen dat door dergelijke gedragingen een goede herverkaveling zou worden gefrustreerd en dat de financiële consequenties van de herverkaveling voor de gezamenlijke eigenaren negatief zouden worden beïnvloed. Overigens kunnen de verboden gedragingen bestaan zowel uit een actief handelen als ook uit een nalaten van handelingen die in een normale bedrijfsvoering zouden worden geëist (artikel 35, tweede lid).

Artikelen 36 tot en met 84

Ten algemene zij verwezen naar hoofdstuk 7 van deze memorie, waarin de voorstellen met betrekking tot het landinrichtingsinstrumentarium zijn besproken; op enige specifieke zaken wordt hieronder nader ingegaan.

Artikel 41

Dit artikel bevat enige gedoogverplichtingen in het belang van de uitvoering van een inrichtingsproject. Werkzaamheden in het kader van de uitvoering van het inrichtingsproject kunnen met deze bepaling worden uitgevoerd, zelfs voordat eventueel in het kader van een herverkaveling, of door minnelijke verwerving of onteigening de desbetreffende zaken aan de daartoe gerechtigden worden onttrokken. Deze bepaling kent in de voorbereidingsfase van het inrichtingsproject een pendant in artikel 22 van het wetsvoorstel, dat eigenaren of beperkt gerechtigden de verplichting oplegt te dulden dat hun gronden worden betreden, of dat daarop gravingen of opmetingen worden verricht dan wel tekens worden gesteld, wanneer dat in het belang van de voorbereiding van het inrichtingsproject noodzakelijk wordt geacht. Beide bepalingen voorzien in vergoeding van schade die uit de toepassing daarvan voortvloeit, voor zover deze niet ten laste van de betrokkene behoort te blijven. Al deze voorzieningen zijn uit de Landinrichtingswet bekend.

Artikel 72

In het tweede lid is een bijzondere voorziening getroffen met betrekking tot de opschortende werking van beroep en beroep in cassatie, die in het eerste lid ten algemene is voorzien. Het betreft hier specifiek het beroep in cassatie terzake van de lijst der geldelijke regelingen. In de fase van de lijst der geldelijke regelingen is de herverkaveling als zodanig – dat wil zeggen het vaststellen van het ruilplan en de ingebruikneming van de kavels overeenkomstig dat ruilplan – afgerond en resteert de geldelijke verrekening. Gelet op het feit dat bij herverkavelingen een groot aantal belanghebbenden is betrokken, valt niet uit te sluiten dat de afwikkeling van alle cassatieberoepen terzake van de lijst van geldelijke regelingen nog een geruime tijd, mogelijk zelfs enige jaren, vergt. Zou het cassatieberoep schorsende werking hebben, dan betekent dat dat alle overige verrekeningen tussen de diverse rechthebbenden, alsmede de inning van de kosten die ten laste van de gezamenlijke eigenaren worden gebracht eveneens gedurende die gehele tijd zou moeten worden uitgesteld. Het is in dat verband dat de verrekening op basis van de lijst der geldelijke regelingen op basis van dit artikellid, in combinatie met artikel 74 kan plaatsvinden zonder dat een uitspraak in cassatie behoeft te worden afgewacht. Indien één of meer schuldplichtige eigenaren als gevolg van de uitspraak

in cassatie uiteindelijk minder behoeven bijdragen, worden de geldelijke gevolgen daarvan door de provincie gedragen. Dit is gelet op de grote bedragen waarom het in casu gaat evenwel voor de provincie en overigens ook voor de andere belanghebbenden financieel gunstiger dan het moeten dragen van de rentederving die het gevolg zou zijn van een geheel uitstel van de financiële afwikkeling van de herverkaveling tot na de uitspraak in cassatie. De voorgestelde regeling is in essentie dezelfde als hetgeen terzake in de artikelen 217, derde lid, en 218 van de Landinrichtingswet is opgenomen.

Artikelen 83 en 84

Deze artikelen maken een uitzondering op de algemene regel dat de lijst der geldelijke regelingen wordt opgesteld aan de hand van het onherroepelijke ruilplan. Zij voorzien erin dat het ontwerp van het ruilplan en de daarbij behorende ontwerp-lijst der geldelijke regelingen tegelijkertijd ter inzage worden gelegd. Aangezien in de lijst der geldelijke regelingen de definitieve besluiten in het kader van het ruilplan dienen te worden verwerkt, is voor dat geval bepaald, dat zodra tegen de lijst der geldelijke regelingen zienswijzen worden ingediend, deze pas worden behandeld nadat het ruilplan onherroepelijk is geworden (artikel 83, tweede lid). Alsdan vindt de verdere behandeling van het besluit tot vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen eerst plaats nadat het ruilplan onherroepelijk is geworden, zoals dat in de «normale» regeling ook het geval is. Aldus kan bij de vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen rekening worden gehouden met wijzigingen die bij de behandeling van het ruilplan optreden (artikel 84, eerste lid). Gelet hierop heeft gelijktijdige terinzagelegging slechts zin als gedeputeerde staten verwachten dat het ter inzage te leggen ruilplan weinig tot geen bedenkingen bij belanghebbenden zal ontmoeten.

Artikelen 85 tot en met 87

Deze artikelen zijn besproken in paragraaf 7.5 van deze memorie.

Artikelen 88 tot en met 90

Naast het ILG alsmede bijdragen uit de autonome middelen van provincies en bijdragen van andere overheden als gemeenten en waterschappen, worden de kosten van een herverkaveling mede gedekt door een bijdrage van de eigenaren in het herverkavelde blok, naar de mate van het nut dat deze eigenaren van de landinrichting ondervinden. Deze bijdragen van de eigenaren worden via de lijst der geldelijke regelingen vastgesteld. In deze artikelen is, overeenkomstig hetgeen daaromtrent is vastgelegd in de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet concentratiegebieden vastgelegd dat heffing en invordering van deze bijdragen geschiedt als betreft het hier een rijksbelasting.

Artikel 91

Waar het in deze wet gaat om in medebewind door de provincies gevoerd beleid, dient ook te worden voorzien in de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren. De aanwijzing geschiedt bij besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in voorkomend geval in overeenstemming met andere betrokken ministers. Het aanwijzingsbesluit zal na overleg met provincies en de andere betrokken overheden worden vastgesteld.

Artikel 92

Ingevolge dit artikel kunnen bestaande rijksverplichtingen jegens subsidieontvangers in medebewind worden overgedragen aan de provincies. Het ligt in de rede dat aan deze overdracht afspraken in de bestuurs-overeenkomst voorafgaan, in het bijzonder met betrekking tot de voor de uitvoering van deze verplichtingen benodigde middelen en wellicht ook met betrekking tot de inzet van diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Zoals in het vierde lid tot uitdrukking komt, zal de financiering plaatsvinden vanuit het ILG. Dat betekent ook dat de verantwoording van de uitvoering van de verplichtingen meeloopt met de verantwoording als voorzien in de artikelen 12 en volgende van het wetsvoorstel.

Uiteraard behoort bij de overdracht van verplichtingen ook een delegatie van benodigde bevoegdheden. Alle bevoegdheden die ten aanzien van de subsidieverstrekking aan de betrokken minister toekwamen kunnen worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten, inclusief het nemen van besluiten omtrent de subsidieverlening, bevoorschotting en subsidievaststelling. Met deze bevoegdheden gaat uiteraard ook de verantwoordelijkheid over met betrekking tot de controle op de subsidievoorwaarden. Heeft evenwel reeds subsidievaststelling plaatsgevonden, dan ligt het in de rede de betaling en in voorkomend geval de afhandeling van bezwaar en beroep door de betrokken minister te laten plaatsvinden. Overdracht van dossiers in dat stadium zou niet erg doelmatig zijn. Dit soort beperkingen zal worden aangebracht in het besluit, bedoeld in het eerste lid. Het besluit zal verder in ieder geval duidelijk moeten maken op welke subsidiemaatregelen de overdracht betrekking heeft en met ingang van welk tijdstip de overdracht plaatsvindt. De mogelijkheid van het stellen van nadere voorwaarden en beperkingen bij het besluit van de betrokken minister maakt maatwerk al naar gelang de aard van de betrokken subsidies mogelijk.

Het besluit wordt bekendgemaakt in de Staatscourant, maar uiteraard zullen de betrokken subsidieaanvragers en -ontvangers ook bij brief van de betrokken minister worden geïnformeerd over de dossieroverdracht. Het vijfde en zesde lid van de artikelen regelen het overgangsrecht ten aanzien van voorafgaand aan het tijdstip van de overdracht van bevoegdheden en verplichtingen ingediende subsidieaanvragen of verleende subsidies. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 8.2 van deze memorie. Het achtste lid biedt de mogelijkheid regels over de toepassing van de in dit artikel neergelegde voorziening te stellen bij ministeriële regeling. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan een regeling terzake van de wijze waarop wordt omgegaan met de controle op subsidiabele activiteiten die plaatsvinden in een andere provincie, dan de provincie waarvan geputeerde staten belast zijn met het uitdienen van de subsidieverplichtingen (zie het zevende lid).

Artikel 93

Dit artikel voorziet in die wijzigingen in de artikelen 3 en 4 die noodzakelijk zijn op het moment dat de bestaande Wet op de Ruimtelijke Ordening zou worden vervangen door de thans bij de Eerste Kamer aanhangige nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 94

Het voorstel voorziet in het tweede en derde lid in nieuwe bepalingen met betrekking tot landinrichting, die in de plaats zullen komen van de Landinrichtingswet – die krachtens het eerste lid wordt ingetrokken – en de inrichtingsbepalingen van de Reconstructiewet concentratiegebieden (die ingevolge artikel 105 komen te vervallen). Inrichtingsprojecten die

onder de vigeur van genoemde wetten zijn gestart, worden in beginsel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op basis daarvan voortgezet. Het derde lid van onderhavig artikel biedt de mogelijkheid om daartoe van project tot project de noodzakelijke voorzieningen te treffen. In het bijzonder gaat het daarbij om het gelijkstellen van procedurestappen die in het verband van de Landinrichtingswet of de Reconstructiewet concentratiegebieden zijn gezet met procedurestappen uit het voorliggend wetsvoorstel. Hierin zal worden voorzien op basis van de hier voorziene ministeriële regeling. Aangezien de inrichtingsbepalingen van het wetsvoorstel zijn vormgegeven op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden zal overbrenging van herverkavelingen op basis van die wet naar het stelsel van het wetsvoorstel in het algemeen zonder enig bezwaar kunnen. Dat ligt anders bij de Landinrichtingswet. Het voorgestelde tweede lid biedt dan ook mogelijkheden om bepalingen van het nieuwe stelsel buiten toepassing te laten en derhalve ten aanzien van de desbetreffende projecten uit te gaan van de thans geldende procedures. Daarenboven kan worden vastgesteld dat inrichtingsprojecten op basis van de Landinrichtingswet, waarvoor de zogenoemde wenszittingen terzake van het plan van toedeling als bedoeld in artikel 198 van die wet al zijn gehouden, inmiddels zo ver zijn gevorderd dat van het overbrengen van die projecten naar het nieuwe stelsel geen voordelen zijn te verwachten maar juist vertragingen omdat dan in feite geheel opnieuw zou moeten worden begonnen met de voorbereiding en vaststelling van een ruilplan als voorzien in dit wetsvoorstel. Dergelijke projecten worden dus in ieder geval op de voet van de Landinrichtingswet voortgezet. Dit is vergelijkbaar met hetgeen op dit punt in artikel 97 van de Reconstructiewet concentratiegebieden is bepaald ten aanzien van de overgang van projecten van de Landinrichtingswet naar de Reconstructiewet, zij het dat in dat artikel het moment van het vaststellen van regels voor het plan van toedeling, als bedoeld in artikel 195 van de Landinrichtingswet, als proceduremoment is vastgesteld waarna overbrenging naar het nieuwe herverkavelingsstelsel achterwege blijft. Aangezien sinds de wijziging van de Landinrichtingswet op dit punt door de wet van 22 april 2004 (Stb. 223) niet meer in alle gevallen sprake hoeft te zijn van vaststelling van regels voor het plan van toedeling per individueel project, is aan artikel 195 niet steeds meer een eenduidig moment in elk project te koppelen. In verband daarmee is in dit wetsvoorstel gekozen voor de daaropvolgende procedurele stap van de wenszittingen, bedoeld in artikel 198 van de Landinrichtingswet.

Artikelen 95 tot 104

Deze artikelen voorzien in wijziging van diverse formele wetten waarin naar de Landinrichtingswet wordt verwezen en hangen alle samen met het feit dat het voorliggende wetsvoorstel op het punt van de inrichting van het landelijk gebied de Landinrichtingswet zal vervangen.

Separaat zij nog gewezen op artikel 101, onderdeel B. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om uit artikel 31, zesde lid, de basis te schrappen voor het stellen van een leeftijdsgrens aan het lidmaatschap van de Commissie beheer landbouwgronden. Voor deze leeftijdsgrens is geen rechtvaardiging als bedoeld in artikel 7 van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid aan te voeren en bijgevolg dient deze te worden geschrapt.

Artikel 105

Het grootste deel van de wijzigingen die ten aanzien van de Reconstructiewet concentratiegebieden worden voorgesteld, heeft betrekking op het schrappen van die bepalingen die betrekking hebben op inrichting. Daar-

naast zij nog gewezen op onderdeel E van dit artikel, krachtens welk onderdeel ook de artikelen 31 tot en met 35 van de Reconstructiewet vervallen. Het betreft hier de bepalingen inzake het opstellen van meerjarige uitvoeringsprogramma's voor de reconstructie en in verband daarmee af te sluiten bestuursovereenkomsten tussen de betrokken ministers en de besturen van de onderscheiden provincies waar de reconstructie plaatsvindt. De programmering en financiering van de reconstructie zal echter met de inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel volledig in het daarin voorziene stelsel worden opgenomen, hetgeen afzonderlijke bepalingen terzake in de Reconstructiewet overbodig maakt. Onderdeel G ten slotte brengt de schadevergoedingsbepaling van artikel 30 van de Reconstructiewet concentratiegebieden, die is gebaseerd op artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met laatstgenoemd artikel in lijn door recente wijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening met betrekking tot de heffing van een recht van de aanvrager van een schadevergoeding over te nemen.

Artikel 106

De in te trekken Herverkavelingswet Walcheren 1947 heeft geen praktische betekenis meer nu de daarin voorziene herverkaveling reeds geruime tijd geleden is afgerond en ook de financiële afwikkeling daarvan volledig heeft plaatsgevonden.

Artikel 107

Dit artikel strekt tot strafbaarstelling van de verboden, bedoeld in artikel 35, eerste en tweede lid. De strekking van deze verboden is besproken in de toelichting op dat artikel.

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus