

Zitting 1982-1983

15 907

Landinrichtingswet

B

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 november 1979

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juli 1979, no. 71, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 1979, no. 25, mogen wij U hierbij aanbieden.

In een eerste opmerking van algemene aard spreekt de Raad zijn waardering uit voor het verschaffen van een wettelijke basis aan een aantal praktijken, die zich naast de Ruilverkavelingswet 1954 hebben ontwikkeld. De Raad signaleert dat het voorbereidingsschema, het plan van tijdelijk gebruik en de inspraakprocedures in de Landinrichtingswet hun grondslag zullen gaan vinden. De Raad vraagt zich echter af of niet verder moet worden gegaan met het vastleggen van wat thans in de praktijk gebruikelijk is. Met name wijst de Raad op de procedure projectontwikkeling openlucht recreatie, die op bladzijde 22 van de memorie van toelichting wordt vermeld.

De Raad schrijft dat vastlegging in de wet van de genoemde procedure vooral belangrijk is omdat anders geen waarborgen bestaan dat de keuze tussen de beleidsinstrumenten op verantwoorde wijze plaatsvindt. De Raad meent dat nu een zo omvangrijke regeling tot stand wordt gebracht, het

voor de hand ligt alle vormen van inrichting in die wet samen te brengen en de onderlinge verhouding daarin aan te geven.

Zoals de Raad in zijn advies schrijft, wordt op bladzijde 15 van de memorie van toelichting uitdrukkelijk gesteld, dat de Landinrichtingswet geenszins het enige, exclusieve instrumentarium voor de inrichting van het landelijk gebied zal zijn. Voor de inrichting van het landelijk gebied zal de keuze blijven bestaan tussen enerzijds het geïntegreerd treffen van maatregelen en voorzieningen van verschillende aard en anderzijds instrumenten voor het meer sectorgewijs treffen van maatregelen en voorzieningen. De Landinrichtingswet beoogt, met uitzondering van de ruilverkavelingsovereenkomst, instrumenten te verschaffen voor het geïntegreerd treffen van maatregelen en voorzieningen. De procedure projectontwikkeling openlucht recreatie, zoals deze door het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk is ontwikkeld, is een sector-instrument dat een regionale planning en uitvoering van het openlucht recreatiebeleid beoogt, alsmede een toetsing hiervan aan het rijksbeleid, zoals dit bij voorbeeld tot uiting zal komen in het Structuurschema Openlucht recreatie.

Indien de totstandkoming van een of meer recreatieve voorzieningen

gewenst is, zal een keuze gemaakt moeten worden tussen een geïntegreerde verwezenlijking of verwezenlijking door toepassing van een sector-instrument. Bladzijde 17 van de memorie van toelichting geeft een aantal criteria, die gehanteerd dienen te worden bij het maken van de keuze. De kern van deze criteria is dat toepassing van een sector-instrument de voorkeur verdient, indien de nagestreefde doeleinden, naar hun aard of vanwege de functie van het betrokken gebied, kunnen worden verwezenlijkt, zonder dat zij belangrijke, ongewenste gevolgen hebben voor andere aangelegenheden. Landinrichting zal worden toegepast indien de te treffen voorziening betrekking heeft op onderling afhankelijke of tegenstrijdige doelstellingen.

Het heeft niet in de bedoeling van de ondertekenaars van het ontwerp gelegen een wet tot stand te brengen die een volledige codificatie zou inhouden van alle regelingen die betrekking hebben of kunnen hebben op de inrichting van het landelijk gebied. Zoals hierboven uiteengezet bevat het ontwerp een aantal instrumenten voor projectgewijze inrichting. Hiernaast zullen een aantal sector-instrumenten gehanteerd kunnen worden. Hierbij kan men denken aan voorzieningen in het kader van de openlucht recreatie,

maar ook aan beïnvloeding van de waterhuishouding of aan de aanleg of verbetering van wegen en paden. Ook de beide laatstgenoemde voorzieningen zullen, als enkelvoudig instrument, buiten de Landinrichtingswet om kunnen worden toegepast.

De Raad van State stelt in zijn advies met verwondering vast, dat in de lijst van belangrijke tekortkomingen van de Ruilverkavelingswet 1954 de rechtsbescherming, het beroep en de rechtspraak niet voorkomen. De Raad merkt op, dat in het rapport van de werkgroep Balans Ruilverkavelingswet van 1968 juist op dit punt de nodige kritiek is geuit, terwijl tevens verschillende voorstellen tot verbetering zijn gedaan. Sindsdien, meent de Raad, is de belangstelling voor deze aspecten sterk toegenomen. Voorts merkt de Raad op, dat indien de beroepsmogelijkheden geen ingrijpende wijzigingen behoeven toch moet worden nagegaan in hoeverre de ontwerp-Landinrichtingswet op dit punt afwijkt van de Ruilverkavelingswet, en welke rechtvaardiging bestaat voor eventuele verschillen.

Met name is het de Raad opgevallen dat de beroepsmogelijkheden op de Kroon, die de artikelen 33, derde lid, 45 en 79, negende lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 bieden, niet zijn opgenomen. De Raad acht het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting wordt uiteengezet waarom deze beroepsmogelijkheden zijn vervallen.

In de Interimnota Landinrichtingswet is het systeem van rechtsbescherming van de Ruilverkavelingswet 1954, voor zover het betreft ruilverkaveling uit kracht van de wet, als volgt beschreven:

«Tegen het ruilverkavelingsrapport ex artikel 34, dat de goedkeuring van de Centrale Cultuurtechnische Commissie behoeft, kunnen belanghebbenden bezwaren indienen bij gedeputeerde staten. Bij de voorlopige vaststelling van het ruilverkavelingsblok, het plan van wegen en waterlopen, slaan gedeputeerde staten zodanig acht op de ingediende bezwaren als zij menen te behoren. Bij de definitieve vaststelling van het plan van wegen en waterlopen en het landschapsplan is in eenzelfde bezwarenprocedure voorzien als bij de voorlopig vastgestelde plannen.

Tijdens de uitvoeringsfase worden allereerst de aard en de omvang van ieders recht vastgesteld en vermeld op de lijst van rechthebbenden. Voor pachters bestaat een afzonderlijke pachtregistratie. De gronden worden

zowel voor als na de uitvoering van werken geschat en de ruiling van gronden vindt plaats in het kader van het plan van toedeling. Aan deze onderdelen zijn afzonderlijke procedures verbonden met in beginsel een bezwarenbehandeling in drie instanties. In eerste instantie kan iedere belanghebbende bezwaar indienen bij de plaatselijke commissie, die met de reclamant tot overeenstemming tracht te komen. Indien dit mislukt, wordt de reclamant opgeroepen voor de zitting van de door de rechtbank benoemde rechter-commissaris, die op zijn beurt de bezwaren behandelt. Voor zover de geschillen blijven bestaan, doet de rechtbank ten slotte uitspraak hierover.

Ten einde een ruilverkaveling binnen een redelijke termijn te verwezenlijken, hetgeen voor alle betrokkenen van belang is, zijn de procedures in de wet in het algemeen zo kort mogelijk gehouden. Zo staan reclamanten tegen de genoemde uitspraken van de rechtbank geen rechtsmiddelen, behalve cassatie tegen de uitspraak omtrent de rechten, ter beschikking.

De Ruilverkavelingswet 1954 kent vijf beroepsprocedures bij de Kroon, waarvan die tegen de toewijzing van kavels aan openbare lichamen en de toewijzing van de eigendom, het beheer en het onderhoud van de openbare wegen en waterlopen de voornaamste zijn. Voorts zijn er in de wet nog andere regels vastgelegd, waardoor de rechthebbenden worden beschermd, zoals het evenredigheidsbeginsel bij de toedeling en het toezicht door de Centrale Cultuurtechnische Commissie.»

In de Landinrichtingswet zal in grote lijnen de rechtsbescherming zoals deze in de Ruilverkavelingswet 1954 gestalte heeft gekregen worden overgenomen, met natuurlijk de aanpassingen die de gewijzigde procedures met zich meebrengen.

Voorzien is dat het landinrichtingsprogramma onderworpen wordt aan een bezwarenprocedure, waarbij een ieder bezwaren kan indienen bij gedeputeerde staten. Provinciale staten slaan bij het vaststellen van het landinrichtingsprogramma acht op deze bezwaren als zij menen te behoren. Indien er bezwaren zijn ingediend wordt het besluit tot vaststelling met redenen omkleed. De vaststelling wordt schriftelijk medege-deeld aan hen die bezwaren hebben ingediend.

Voorts zal de landinrichtingswet een bezwarenprocedure kennen, zoals

omschreven bij het programma, voor het door gedeputeerde staten vast te stellen landinrichtingsplan. Ook ten aanzien van de vaststelling van een aanpassingsplan wordt voorzien in een bezwarenprocedure.

De artikelen 54–57 voorzien ten aanzien van de registratie van pachters de mogelijkheid tot maken van bezwaar bij de landinrichtingscommissie, waarna beroep mogelijk is bij de voorzitter van de pachtkamer van het kantongerecht, binnen welks rechtsgebied het gepachte geheel of groten-deels is gelegen. De registratie van eigenaren is onderworpen aan een bezwarenprocedure. Artikel 115 biedt de mogelijkheid tot het vergoeden van schade die kan voortvloeien uit genomen maatregelen die voor de uitvoering van werken noodzakelijk zijn. Een verzoek tot schadevergoeding wordt ingediend bij de landinrichtingscommissie; bij geschil over het beloop van de schade doet de arrondissementsrechtbank bij beschikking uitspraak. Hiertegen staan geen rechtsmiddelen open.

De artikelen 119–124 bevatten de regeling van eigendom, beheer en onderhoud van onroerende goederen van algemeen nut. Toewijzing van eigendom en onderhoud van openbare wegen en waterlopen en de daarbij behorende kunstwerken aan een rechtspersoon, niet zijnde een openbaar lichaam, kan slechts geschieden met instemming van die rechtspersoon, tenzij de rechtspersoon ook voor de landinrichting eigendom of onderhoud had.

In geval van toewijzing van openbare wegen en waterlopen aan een openbaar lichaam, wordt het openbaar lichaam gehoord.

Toewijzing van de overige gronden van openbaar nut (natuurgebieden, gronden voor recreatie en dergelijke) geschiedt aan het Rijk, dan wel aan een andere rechtspersoon. In het laatste geval dient de rechtspersoon met de toewijzing in te stemmen, tenzij de rechtspersoon voor de landinrichting het eigendom, beheer en onderhoud had.

Artikel 124, vierde lid, opent de mogelijkheid tot beroep op de Kroon door de belanghebbende openbare lichamen of andere rechtspersonen tegen een besluit tot toewijzing van openbare wegen en waterlopen en de daarbij behorende kunstwerken.

Een nieuw element in de Landinrichtingswet betreft het stelsel van classificatie. Dit stelsel bevat voor een blok de grondslagen en uitgangspunten voor onder meer de indeling

in klassen van de gronden ten gevolge van de verwezenlijking van het landinrichtingsplan. Alvorens de Centrale Landinrichtingscommissie het stelsel vaststelt, bestaat voor iedere belanghebbende de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. Indien bezwaren zijn ingediend wordt het stelsel bij een met redenen omkleed besluit vastgesteld. Voor elk blok wordt een lijst van rechthebbenden opgesteld. Deze lijst wordt samen met het register van schattingsuitkomsten door de landinrichtingscommissie ter inzage gelegd. Iedere belanghebbende kan tegen de lijst en het register bezwaar maken. Indien bezwaren zijn ingediend onderzoekt de landinrichtingscommissie deze, en tracht overeenstemming te bereiken. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, maakt de landinrichtingscommissie een proces-verbaal op, dat aan de rechter-commissaris wordt gezonden. De rechter-commissaris roept de betrokkenen op en tracht alsnog tot overeenstemming te komen. Partijen tussen wie geen overeenstemming wordt verkregen, worden verwezen naar een zitting van de arrondissementrechtbank. De rechtbank behandelt de zaken met betrekking tot de lijst van rechthebbenden vóór die betreffende het register van schattingsuitkomsten. Tegen een uitspraak over de lijst van rechthebbenden staat cassatie open. De Hoge Raad kan een zaak wederom verwijzen naar een arrondissementrechtbank.

Nadat alle rechten betreffende tot het blok behorende onroerende goederen zijn komen vast te staan, behandelt de rechtbank de zaken met betrekking tot het register van schattingsuitkomsten. Tegen uitspraken hieromtrent staat uitsluitend cassatie in het belang der wet open.

Bezwaren tegen de lijst van rechthebbenden of het register van schattingsuitkomsten worden dus in drie instanties behandeld, als sluitstuk staat cassatie onderscheidenlijk cassatie in het belang der wet open.

De artikelen 177-182 regelen het plan van tijdelijk gebruik. Ook hier is een bezwaarprocedure ingebouwd. In eerste instantie worden de bezwaren behandeld door de landinrichtingscommissie. Indien de landinrichtingscommissie geen overeenstemming bereikt, voorzigt het ontwerp, dat de Centrale Landinrichtingscommissie omtrent het geschil zou beslissen.

In zijn advies heeft de Raad opgemerkt, dat mede gelet op de samenhang en de verwantschap met het

plan van toedeling, de behandeling van de bezwaren tegen het plan van tijdelijk gebruik te laten geschieden door rechter-commissaris en rechtbank. Wij menen dat deze suggestie ten dele gevolgd dient te worden. In verband met de gesignaleerde samenhang is er inderdaad reden om de procedure bij het plan van tijdelijk gebruik zoveel mogelijk af te stemmen op die bij het plan van toedeling. Een bezwarenbehandeling in drie instanties lijkt echter, juist vanwege het tijdelijk karakter van het plan, te zwaar en te lang. Naar onze mening verdient een behandeling in twee instanties de voorkeur, waarbij de tweede instantie wordt gevormd door de rechter-commissaris.

De artikelen 181 en 182 van het ontwerp zijn dienovereenkomstig aangepast.

Als nieuw element voegt de Landinrichtingswet toe aan de procedures de terinzagelegging van de richtlijnen van het plan van toedeling. Ook hier is een bezwarenprocedure voorzien; de Centrale Landinrichtingscommissie slaat bij vaststelling van de richtlijnen acht op de bezwaren zoals zij meent te behoren. In dit geval menen wij dat inschakelen van een rechter-commissaris of een rechtbank niet noodzakelijk is. Evenals het stelsel van classificatie, en in tegenstelling met het plan van tijdelijk gebruik, hebben de richtlijnen geen rechtstreeks de individu rakende gevolgen.

Met inachtneming van de richtlijnen wordt een plan van toedeling opgesteld, mede op grond van de wenszittingen die gehouden zijn. Het plan van toedeling is onderworpen aan een bezwarenprocedure in drie instanties (landinrichtingscommissie, rechter-commissaris, rechtbank). Tegen de uitspraak van de rechtbank staat uitsluitend cassatie in het belang der wet open.

Als sluitstuk van de procedure stelt de landinrichtingscommissie de lijst der geldelijke regelingen op, nadat de tweede schatting heeft plaatsgevonden. De bezwarenprocedure hiertegen is gelijk aan die bij het plan van toedeling. Als nieuw element voegt de Landinrichtingswet hieraan toe, dat tegen de uitspraak van de rechtbank cassatie open staat.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat in geval van onteigening de artikelen 62-64 van de Onteigeningswet van toepassing zijn. Dit houdt onder meer in de mogelijkheid om

bezwaren in te dienen bij een door gedeputeerde staten uit hun midden benoemde commissie, die wordt bijgestaan door een deskundige en de burgemeester van de betrokken gemeente. Over de onteigening beslist uiteindelijk de Kroon, de Raad van State gehoord.

Er is overwogen de uitspraken van de rechtbank inzake de eerste schatting en het plan van toedeling aan het oordeel van een hogere instantie te onderwerpen. Een dergelijke mogelijkheid lijkt niet gewenst, aangezien de uitvoering van het project daardoor aanzienlijk vertraagd kan worden, waardoor de rechtszekerheid voor de overige bij het project betrokkenen in gevaar komt.

Aan de wens van de Raad om in de memorie van toelichting nader in te gaan op rechtsbescherming, beroep en rechtspraak is tegemoet gekomen door aan de toelichting een paragraaf rechtsbescherming toe te voegen. In deze paragraaf is ook aandacht geschonken aan het navolgende.

Het is de Raad opgevallen dat een aantal beroepsmogelijkheden uit de Ruilverkavelingswet 1954 niet zijn overgenomen. De Raad meent, dat in de memorie van toelichting ware uiteen te zetten waarom deze mogelijkheden zijn vervallen.

In de Landinrichtingswet is niet overgenomen het beroep op de Kroon, dat artikel 33, derde lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 mogelijk maakt, indien een aanvraag tot ruilverkaveling van de hand wordt gewezen.

Artikel 30 van de Ruilverkavelingswet 1954 bepaalt, dat een aanvraag wordt ingediend bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het blok geheel of grotendeels is gelegen. Zij stellen de aanvraag in handen van de Centrale Cultuurtechnische Commissie en in voorkomende gevallen in handen van de colleges van gedeputeerde staten van de overige provincies waarin het blok gelegen is. De Centrale Cultuurtechnische Commissie brengt aan gedeputeerde staten een advies uit, strekkende tot al dan niet goedkeuring van de aanvraag. Gedeputeerde staten kunnen de aanvraag bij een met redenen omkleed besluit afwijzen. Tegen deze afwijzing staat iedere aanvrager en belanghebbende beroep open bij de Kroon.

Wat betreft de motieven om de aanvraag in de Landinrichtingswet te handhaven, willen wij ons aansluiten bij hetgeen te dien aanzien wordt opgemerkt in het door de Raad

meermalen aangehaalde rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet:

«Eigenlijk ligt de praktische waarde van de aanvraag alleen in het psychologische vlak, waar zij een indicatie is voor de actieve belangstelling in het betrokken gebied. Voor een formele behandeling als kern van de voorbereidingsprocedure is zij vanwege haar willekeurige aard niet geschikt. Evenmin heeft zij noemenswaardige betekenis uit een oogpunt van rechtsbescherming. Zelfs lijkt het goedkeuringsrecht van GS geen goed middel om de noodzakelijke inspraak van het provinciaal bestuur bij de urgentiebepaling en de meerjarige planning van ruilverkavelingen te verzekeren, aangezien de goedkeuring daarvoor te veel op zich zelf staat en de niet-goedkeuring te negatief werkt. Veel beter kan men gedeputeerde staten formeel doen horen bij de vaststelling van het voorbereidingsprogramma, omdat daarbij nu eenmaal toch het zwaartepunt van de programmering en prioriteitenbepaling in de provincie ligt.»

Voorts vermeldt het rapport, dat de werkgroep van mening is, dat aan een *aparte procedure voor de aanvraag* niet langer behoefte bestaat.

«Het voorstel om de aanvraagprocedure te doen vervallen impliceert intussen niet, dat de werkgroep ook het wettelijk vereiste van de aanvraag zou willen missen. Integendeel, juist vanwege haar bovengenoemde praktisch-psychologische waarde dient dit vereiste niet alleen te worden gehandhaafd (.....)»

Behalve het karakter van de aanvraag, is ook de in het ontwerp-Landinrichtingswet neergelegde procedure niet geschikt om Kroonberoep in te passen. Een duidelijk moment waarop een aanvraag formeel is afgewezen, is niet of moeilijk aan te duiden.

Een eerste afwijzing kan gelegen zijn in het niet-opnemen van een gebied, waarvoor een aanvraag is ingediend, op de jaarlijkse voordracht van gedeputeerde staten voor het voorbereidingsprogramma. Niet-opneming behoeft echter geenszins afwijzing te betekenen.

Het is mogelijk dat de Centrale Landinrichtingscommissie haar zienswijze over de aanvraag nog niet heeft gegeven of dat gedeputeerde staten de aanvraag of de zienswijze nog bestuderen. Ook bestaat de mogelijkheid dat gedeputeerde staten door het niet-opnemen van een gebied op de voordracht de prioriteit

voor een ander gebied wensen te benadrukken. Het niet-opgenomen gebied kan een volgend jaar worden voorgedragen. Het lijkt onjuist een dergelijke afweging van belangen, die boven de individuele gebieden uitgaan, te doorkruisen.

Een tweede moment dat zou kunnen worden gekenschetst als een afwijzing van de aanvraag is gelegen in de vaststelling van het voorbereidingsprogramma zonder dat het betrokken gebied wordt opgenomen. Ook hier gaat het echter om een brede afweging van belangen, waarbij voor de betrokken Ministers met name de budgettaire consequenties een belangrijke rol spelen, die niet doorkruist dient te worden door een beroep omtrent een afzonderlijk gebied.

Op grond van het bovenstaande menen wij voldoende te hebben gemotiveerd waarom het beroep op de Kroon, zoals neergelegd in artikel 33, derde lid, van de Ruilverkavelingswet 1954, niet in het ontwerp-Landinrichtingswet is overgenomen.

Een tweede geval, waarin het de Raad is opgevallen dat het beroep op de Kroon niet is overgenomen, vormt artikel 45 van de Ruilverkavelingswet 1954 in vergelijking met artikel 48 van het ontwerp. Hieromtrent willen wij het volgende opmerken.

Artikel 45, eerste lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 bepaalt, dat binnen dertig dagen nadat het besluit tot ruilverkaveling is genomen, de rechthebbenden en de pachters die van oordeel zijn dat met hun ingediende bezwaren tegen de toewijzing van openbare lichamen onvoldoende rekening is gehouden, of die zich niet kunnen verenigen met de voorlopige vaststelling dier toewijzing, voor zover daarbij is afgeweken van het ter inzage gelegde voorstel, beroep kunnen instellen bij de Kroon.

Artikel 48 en volgende van het ontwerp regelen het besluit tot ruilverkaveling, de stemming. In deze artikelen is niet opgenomen de (voorlopige) toewijzing aan openbare lichamen. Het leggen van een relatie tussen de artikelen 45 en 48 berust kennelijk op een misverstand; de Ruilverkavelingswet 1954 kent geen beroep op de Kroon tegen het besluit tot ruilverkaveling en een dergelijk beroep tegen de stemming is ook strijdig met de aard van zodanig besluit.

Indien de Raad bedoeld heeft te wijzen op het vervallen van het Kroonberoep tegen de voorgenomen toewijzing aan openbare lichamen

willen wij hieromtrent het volgende opmerken.

In het kader van de Ruilverkavelingswet 1954 kan op grond van artikel 10, tweede lid, op een tweetal wijzen aftrek plaatsvinden. Ter verkrijging van gronden benodigd voor de aanleg of verbetering van openbare wegen en waterlopen, die in het kader van een ruilverkaveling noodzakelijk zijn, wordt een aftrek toegepast op de totale waarde van alle in het ruilverkavelingsblok opgenomen gronden. Deze aftrek is niet aan een maximum gebonden. Artikel 13 van de Ruilverkavelingswet 1954 scheidt de mogelijkheid aan openbare lichamen ten behoeve van doeleinden ten algemene nutte gronden toe te wijzen. De omvang van de toewijzing is gebonden aan een grens van 5% van de totale waarde van de in het ruilverkavelingsblok opgenomen onroerende goederen.

De grondverwerving zal in het kader van de Landinrichtingswet enigszins anders verlopen. Bij herinrichting bestaat naast de mogelijkheid van onteigening, binnen het blok de mogelijkheid tot aftrek voor de aanleg of verbetering van wegen of waterlopen en de daarmee samenhangende voorzieningen tot een maximum van 3%. Bij ruilverkaveling kan alleen aftrek plaatsvinden tot een maximum van 5% ten behoeve van wegen en waterlopen, natuur en landschap en andere doeleinden van openbaar nut. Bij aanpassingsinrichting kan tot maximaal 3% aftrek worden toegepast ten behoeve van wegen en waterlopen, natuur, landschap en openlucht recreatie.

Wat betreft de rechtsbescherming waarmee de onvrijwillige grondverwerving omgeven is, zijn de volgende elementen van belang.

Vooropgesteld dient te worden dat in geval van onteigening de gebruikelijke rechtsgangen open staan.

Artikel 34, eerste lid, bepaalt dat het landinrichtingsprogramma aanduidingen inzake de grondverwerving dient te bevatten. Het landinrichtingsplan bevat onder meer een beschrijving van de te treffen maatregelen en voorzieningen met vermelding van de daarvoor benodigde gronden. Naar onze mening zullen de inspraak- en bezwarenprocedures zowel ten aanzien van het landinrichtingsprogramma als het landinrichtingsplan een voldoende garantie bieden voor de belanghebbenden om wensen en bezwaren omtrent toe te wijzen gronden naar voren te brengen. Ook de vaststelling door respectievelijk

provinciale staten en gedeputeerde staten zullen een evenwichtige belangenafweging waarborgen; een afzonderlijk beroep op de Kroon tegen een voorgenomen toewijzing is naar onze mening niet noodzakelijk.

Het niet-opnemen van de mogelijkheid van een beroep op de Kroon in artikel 117 van het ontwerp in vergelijking met de beroepsmogelijkheid in artikel 79 van de Ruilverkavelingswet 1954, vindt zijn oorzaak in het gewijzigde karakter van het begrenzenplan ten opzichte van het plan wegen en waterlopen van de Ruilverkavelingswet 1954 en in de voorgestelde wijze van totstandkoming van het begrenzenplan.

Het begrenzenplan is direct afgeleid van het door gedeputeerde staten vastgestelde landinrichtingsplan. Het landinrichtingsplan geeft de grondslag voor de uitvoering van de werken. Voor dit plan is in het ontwerp een wijzigingsprocedure opgenomen, die van gelijk gewicht is als de normale vaststellingsprocedure.

In de Ruilverkavelingswet 1954 is sprake van een vaststelling door gedeputeerde staten van een «voorlopig» plan, dat niet gewijzigd kan worden. De afwijkingen van het voorlopig plan worden opgenomen in het plan wegen en waterlopen, dat conform artikel 79 van de Ruilverkavelingswet 1954 door gedeputeerde staten wordt vastgesteld. In het ontwerp vindt de vaststelling van het begrenzenplan plaats binnen het raam van het door gedeputeerde staten vastgestelde of gewijzigde landinrichtingsplan door de Centrale Landinrichtingscommissie.

Het doel van het begrenzenplan is een administratieve scheiding te bewerkstelligen tussen de gronden waarvan de eigendom via het plan van toedeling geregeld wordt en gronden waarvan de eigendom wordt geregeld door middel van een toewijzing door gedeputeerde staten. Het begrenzenplan bevat om deze reden de begrenzingen van het stelsel van wegen, waterlopen, dijken en kaden, kunstwerken en de daarmee samenhangende voorzieningen en de grenzen van natuurgebieden en elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische en natuurwetenschappelijke waarde. Het begrenzenplan heeft een technisch-beschrijvend en kadastraal-administratief karakter. Na vaststelling van het begrenzenplan worden de overige gronden in het plan van toedeling toegeedeeld aan de eigenaren.

Wij achten, gezien het vorenstaande, de vaststelling door de centrale commissie met voldoende waarborgen omgeven. In het systeem van het ontwerp voor de vaststelling van het begrenzenplan, mede in de relatie van dit plan met het landinrichtingsplan, past een beroepsmogelijkheid op de Kroon voor de vaststelling van een plan met een dergelijk technisch en kadastraal-administratief karakter niet; te meer daar het beroep op de Kroon gehandhaafd is voor de regeling van eigendom, beheer en onderhoud door gedeputeerde staten.

De Raad vraagt aandacht voor de mogelijke toepassing van de Wet AROB op de gevallen waarin het Kroonberoep is vervallen, alsmede op andere gevallen. De Raad herinnert er in dit verband aan, dat bij Koninklijk besluit van 18 oktober 1966 is beslist dat de plaatselijke commissie gezien haar taak en bevoegdheid moet worden aangemerkt als een administratief orgaan van de centrale overheid in de zin van de voormalige Wet beroep administratieve beschikkingen. De Raad wijst erop dat in het ontwerp herhaaldelijk sprake is van beschikkingen van de landinrichtingscommissie (artikelen 46, 47, 66, 67, 104, 105).

Onder de werking van de Wet AROB zijn door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, of door de voorzitter daarvan, een aantal uitspraken gedaan met betrekking tot ruilverkavelingen. De uitspraken kunnen als volgt worden samengevat:

- een besluit van gedeputeerde staten op grond van artikel 36, tweede lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 tot voorlopige vaststelling van het blok, het plan van wegen en waterlopen, het landschapsplan en de toewijzing van kavels aan openbare lichamen staat niet ter toetsing van de AROB-rechter (uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 12 januari 1978, no. A-3.246 (1976));

- een besluit van gedeputeerde staten op grond van artikel 51, eerste lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 tot benoeming van een plaatselijke commissie staat niet ter toetsing van de AROB-rechter, aangezien het betreft een beschikking tot benoeming als bedoeld in artikel 5, onder k, van de Wet AROB (uitspraak van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van 13 juli 1978, no. A-3.0156 (1978) VE 450);

- in verband met artikel 2 van de Wet AROB staat de uitvoering van ruilverkavelingswerkzaamheden niet

ter toetsing van de AROB-rechter (beschikking van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van 21 maart 1978, no. A-1.0484 (1978)/S 18);

- een besluit van gedeputeerde staten op grond van artikel 79, zesde lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 tot definitieve vaststelling van het plan van wegen en waterlopen staat niet ter toetsing van de AROB-rechter (uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 24 januari 1979, no. A-3.1699 (1978));

- een besluit van een burgemeester op grond van artikel 54, achtste lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 tot het gedogen van de ingebruikneming van een perceel door of vanwege de plaatselijke commissie, in verband met het verrichten van voor de uitvoering van de ruilverkaveling vereiste werkzaamheden, is niet aan te merken als onjuist gebruik van de bevoegdheid tot het afdwingen van een wettelijke gedoogplicht, nu gebleken is dat de uitvoering in overeenstemming is met het voorlopige plan van wegen en waterlopen en nu gebleken is dat de plaatselijke commissie schadevergoeding heeft aangeboden (beschikking van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van 17 mei 1979, no. A-3.1668 (1979)/S 559).

Met betrekking tot de opmerking van de Raad over het laten vervallen van beroep op de Kroon in de hierboven geschetste gevallen in relatie met de Wet AROB willen wij de onderstaande overwegingen uit de uitspraak van de Afdeling rechtspraak in de zaak van 12 januari 1978, no. A-3246 (1976) aanhalen.

«In het stelsel van de Ruilverkavelingswet 1954 maakt het ingevolge artikel 36, tweede lid, der wet genomen besluit van gedeputeerde staten deel uit van een zorgvuldig uitgewerkte procedure voor de totstandkoming van een ruilverkaveling uit kracht van de wet, bij welke ruilverkaveling alle in een bepaald blok opgenomen onroerende goederen zijn betrokken. Deze ruilverkaveling draagt dientengevolge – anders dan de ruilverkaveling door overeenkomst, bedoeld in artikel 4 der wet – een algemeen karakter, waaraan niet afdoet dat zij, uiteraard, tot een bepaald gebied is beperkt. Dit algemene karakter wordt nog versterkt door de wijze waarop de wetgever de procedure heeft vastgesteld en de aan de ruilverkaveling verbonden rechtsgevolgen heeft geregeld.

Uit een en ander vloeit naar het oordeel van de Afdeling voort dat het

bestreden besluit van verweerders van 4 oktober 1976 geacht moet worden een besluit te zijn van algemene strekking, zodat daartegen geen voorziening ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen open staat.»

Naar ons oordeel zal in de laatste twee, door de Raad beschreven gevallen waarin het Kroonberoep niet is overgenomen, geen toetsing door de AROB-rechter kunnen plaatsvinden. In het eerste geval, beroep tegen de afwijzing van een verzoek tot landinrichting, lijkt ook een mogelijke toetsing van de afwijzing door de AROB-rechter niet waarschijnlijk. Wij onderschrijven de mening, dat de landinrichtingscommissie, de vervanger van de plaatselijke commissie, beschouwd dient te worden als een college, met enig openbaar gezag bekleed. Beschikkingen van de landinrichtingscommissie zullen derhalve vatbaar zijn voor AROB-beroep.

Conform de wens van de Raad is in de memorie van toelichting in het onderdeel over de rechtsbescherming aandacht geschonken aan de toepasselijkheid van de Wet AROB.

Meer in het algemeen heeft de Raad in zijn advies het volgende over de rechtsbescherming opgemerkt.

«De keuze tussen Kroonberoep en beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State krachtens de Wet AROB wordt in de ontwerp-Landinrichtingswet nog bemoeilijkt door de aanwezigheid van een bijzondere vorm van administratieve rechtspraak. Bezwaren tegen de toekenning en de vaststelling van de rechten en van de schatting, tegen het plan van toedeling en tegen de lijst der geldelijke regelingen worden in navolging van de Ruilverkavelingswet door de burgerlijke rechter (de rechtbank na voorbereidend werk van de rechter-commissaris) behandeld.

In het reeds genoemde rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet wordt bepleit speciale ruilverkavelingskamers hetzij bij de rechtbanken hetzij bij de gerechtshoven in te stellen. In die kamers zouden naast beroepsrechters agrarische deskundigen moeten worden opgenomen. Mede omdat enige ervaring is opgedaan met dergelijke gemengd samengestelde colleges – de Herverkavelingswet Walcheren 1947 en de Herverkavelingswet Noodgebieden 1953 kenden een aldus samengestelde Raad van Beroep, die bezwaren tegen

het plan van toedeling behandelde – ware in de memorie van toelichting aan te geven waarom aan bestending van het stelsel van de Ruilverkavelingswet de voorkeur wordt gegeven. De Raad zou zich kunnen voorstellen dat een beslissing nog niet kan worden genomen zolang de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie over vraagstukken als specialisatie en deelneming van leken aan rechtspraak nog geen afgeronde mening heeft gevormd. Doch dit ware dan in de memorie van toelichting mede te delen.»

In de Interimnota Landinrichtingswet is op bladzijde 35 aandacht geschonken aan de hierboven door de Raad geschetste problematiek.

«In het verleden is de mogelijkheid geopperd om ruilverkavelingszaken te laten behandelen door een speciaal daartoe in het leven geroepen rechterlijke instantie. Hierbij werd gedacht aan een Raad van Beroep of aan een ruilverkavelingskamer bij de rechtbank. Binnenkort zal een staatscommissie worden benoemd, die tot opdracht krijgt de mogelijkheid van een algehele herziening van de rechterlijke organisatie te onderzoeken. In dit onderzoek zal zeker de vraag aan de orde komen, of het noodzakelijk is voor zaken betreffende onroerende goederen een aparte rechterlijke instantie in het leven te roepen, zodat het niet wenselijk is in het kader van de Landinrichtingswet op deze problematiek vooruit te lopen.»

Wij willen ons aansluiten bij de hierboven weergegeven mening van de Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet. Gewacht dient te worden op een afgeronde mening hieromtrent van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. In de memorie van toelichting is in het deel over rechtsbescherming, overeenkomstig de wens van de Raad, aandacht aan deze kwestie geschonken.

Ook als voorshands de rechtbank een deel van de geschillen die uit de toepassing van de Landinrichtingswet kunnen voortvloeien, blijft berechten, zijn er, naar de mening van de Raad, nog enkele vragen die beantwoord moeten worden.

Zo betwijfelt de Raad in de eerste plaats of het nodig is zo vaak in herhalingen te vervallen. Het moet volgens de Raad mogelijk zijn de bepalingen die in de artikelen 162–176,

195–204 en 218–223 zijn vevat te concentreren. Tevens lijkt het de Raad wenselijk die bepalingen op enkele punten te moderniseren.

Zo betwijfelt de Raad het nut van een bepaling als artikel 167, die herhaald wordt in de artikelen 199, tweede lid, en 220, derde lid.

Meer algemeen schiet naar 's Raads mening het ontwerp in wetgevingstechnisch opzicht te kort. Ter wille van de leesbaarheid en hanteerbaarheid zou het, zo schrijft de Raad, wenselijk zijn na te gaan of niet bepaalde vereenvoudigingen zijn aan te brengen. De Raad vervolgt, dat deze opmerking ook daarom wordt gemaakt, omdat meermalen is opgemerkt dat de Ruilverkavelingswetten van respectievelijk 1924, 1938 en 1954 in steeds sterkere mate slecht leesbaar waren – vooral daar te veel werd voortgebouwd op de redacties van de voorafgaande wet – en omdat een vierde Ruilverkavelingswet – als hoedanig de Landinrichtingswet in zekere zin valt te beschouwen – niet aan dat zelfde euvel zou mogen lijden.

Aan de eerste opmerking van de Raad om de artikelen 162–176, 195–204 en 218–223 te concentreren om aldus herhalingen en wijdloopigheid te beperken is op de volgende wijze gevolg gegeven. Wat betreft de procedures zijn de artikelen 159–176 het uitgangspunt geweest. In een tweetal nieuwe artikelen zijn deze bepalingen zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op de te volgen procedures ten aanzien van het plan van toedeling en de lijst der geldelijke regelingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de artikelen 168–172 niet in verband staan met latere in het ontwerp opgenomen procedures. Deze artikelen beschrijven geen administratieve procesgang, maar een privaatrechtelijk geding op tegenspraak.

Afgezien is van de mogelijkheid alle procedures in één hoofdstuk of titel onder te brengen, aangezien een en ander in strijd zou zijn met het gekozen systeem van het ontwerp. Zoveel mogelijk zijn de procedures beschreven in de volgorde, zoals deze zich in de praktijk zal voordoen.

De tekst van de betrokken artikelen is op een aantal plaatsen, overeenkomstig de wens van de Raad, enigszins gemoderniseerd en geüniformeerd.

Zoals opgemerkt betwijfelt de Raad het nut van een bepaling als artikel 167. Wij beseffen zeer wel dat een zodanige bepaling slechts een beperkt effect heeft. Toch menen wij dat het

zin heeft de bepaling te handhaven. In de praktijk van de Ruilverkavelingswet 1954 is in het verleden meermalen gebleken dat het artikel een stimulans vormt om te pogen zaken af te handelen binnen de termijnen waartoe de inpassing in de procedures noodzaakt.

Voor het overige willen wij opmerken dat het bovengeschetste systeem van het ontwerp ertoe leidt, dat wellicht de indruk wordt gewekt dat op min of meer eenvoudige wijze ook andere groepen artikelen dan de bovenstaande geconcentreerd zouden kunnen worden. Gezien de echter veelal geringe afwijkingen in de procedures is een dergelijke opzet gecompliceerd; de leesbaarheid zal hier zeker niet mee worden gediend.

Tot slot willen wij opmerken, dat de tekst van het ontwerp, zeker na het aanbrengen van de bovengenoemde wijziging, slechts in zeer beperkte mate voortbouwt op de artikelen van de Ruilverkavelingswet 1954.

De Raad geeft voorts in overweging in de toelichting eventueel door schema's aan te geven hoe de onderlinge verhouding is tussen de vele instanties die in het ontwerp bepaalde bevoegdheden krijgen. Aan deze wens van de Raad is tegemoetgekomen door een schematisch overzicht van het stelsel van het ontwerp aan de memorie van toelichting te hechten.

De Raad merkt op dat tot de wel in de toelichting gesignaleerde tekortkomingen van de Ruilverkavelingswet 1954 behoort de verhouding tussen ruilverkaveling en ruimtelijke ordening. De Raad vervolgt, dat in de Interimnota Landinrichtingswet deze verhouding centraal heeft gestaan. Het onderhavige ontwerp en de toelichting besteden er ruimschoots aandacht aan. De Raad haalt aan dat in de toelichting wordt opgemerkt, dat sinds het verschijnen van de Interimnota de behoefte aan verdere decentralisatie is toegenomen. Voorts stelt de toelichting dat aan die behoefte onder meer is tegemoetgekomen door de besluitvorming met betrekking tot belangrijke fasen in de totstandkoming van een landinrichtingsproject bij de provinciale besturen te leggen. Aan die opmerking wordt toegevoegd dat het noodzakelijk is daarnaast aan de landelijke overheid een belangrijke rol toe te kennen, omdat de te behartigen belangen overwegend dan wel mede tot de zorg van de centrale overheid worden gerekend.

De Raad constateert een spanningsveld tussen enerzijds de terecht gevoelde behoefte om als centrale overheid een belangrijke rol te blijven spelen op het terrein van de landinrichting en anderzijds de behoefte aan meer decentralisatie en het meer in overeenstemming brengen met de regels van de ruimtelijke ordening. De Raad wijst er daarbij op dat in afwijking van de ruilverkaveling in de ruimtelijke ordening het zwaartepunt ligt bij provincie en gemeenten. Het college kan zich niet aan de indruk onttrekken dat, als het ontwerp in deze vorm het Staatsblad zou bereiken, met name de gemeenten de kans lopen niet voldoende vrijheid van bewegen te hebben.

Later in zijn advies, zegt de Raad dat in het ontwerp de bevoegdheden van de centrale overheid overheersen. Met name zou de plaats van de gemeente en het gemeentelijk bestemmingsplan onvoldoende uit de verf komen. Dit is ook daarom merkwaardig omdat blijkt de beginselverklaring van artikel 4 de landinrichting in het kader van ruimtelijke ordening moet passen. De Raad dringt er dan ook op aan alsnog na te gaan op welke punten de aan het ontwerp ten grondslag liggende centralisatie kan worden vervangen door verder gaande bevoegdheden van provinciale en gemeentelijke organen. Ten slotte meent de Raad dat thans niet voldoende lijkt gewaarborgd hetgeen volgens bladzijde 17 van de toelichting voor de goede werking van het wetsvoorstel van groot belang wordt geacht: een zodanig samenspel tussen ruimtelijke ordening en landinrichting dat enerzijds de landinrichting een bijdrage tot het ruimtelijk beleid vormt en anderzijds de landinrichting zich binnen de marges van de ruimtelijke ordening kan ontplooiën.

Het ontwerp biedt naar onze mening een voldoende raamwerk om het door de Raad gesignaleerde spanningsveld op te vangen. In het ontwerp is immers met name relatie gelegd tussen hetgeen de verschillende overheden met de inrichting van het landelijk gebied voorstaan in het kader van plannen van ruimtelijke ordening en de inhoud van het landinrichtingsprogramma en van de landinrichtingsplannen. Deze relatie is vooral gelegd op het niveau van het provinciaal ruimtelijk beleid. In de Interimnota staan een aantal overwegingen vermeld die hieraan ten grondslag hebben gelegen:

«De geschetste verhouding tussen ruimtelijke ordening en landinrichting komt het beste tot haar recht wanneer het streekplan als uitgangspunt voor het landinrichtingsproject wordt genomen. De provincie neemt immers een middenpositie in tussen Rijk en gemeente. Mede hierdoor is zij het meest geschikte ontmoetingsniveau voor ruimtelijke ordening en landinrichting. Op provinciaal niveau bestaat namelijk enerzijds een grote betrokkenheid bij de feitelijke situatie en de mensen in de desbetreffende regio en kan men anderzijds toch voldoende afstand nemen. Als referentiekader voor de landinrichting heeft het streekplan voorts het voordeel, dat het globaal van karakter is en dat het een vrij groot gebied beslaat. In dit verband is nog van belang, dat het streekplan de hoofdlijnen voor de toekomstige ontwikkeling aangeeft. Daarmee geeft het tevens marges aan, waarbinnen zowel het bestemmingsplan als de landinrichting zich afspelen.»

Deze uitgangspunten zijn in het ontwerp tot hun recht gekomen, door de provinciale besturen in samenspel met de centrale commissie, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening met name bij de voorbereiding van landinrichtingsprojecten grote beslissingsbevoegdheden te geven. De bevoegdheid tot het doen van voorstellen tot plaatsing van gebieden op het Voorbereidingsprogramma Landinrichting is uitsluitend gegeven aan de colleges van gedeputeerde staten. Deze stellen ook de landinrichtingscommissie in. De provinciale staten stellen het landinrichtingsprogramma vast dat als basis dient voor het besluit om tot landinrichting over te gaan. Gedeputeerde staten stellen vervolgens het landinrichtingsplan vast, dat de landinrichtingscommissie uitvoert.

In het kader van de uitvoering van landinrichtingsplannen zijn eveneens aan gedeputeerde staten belangrijke bevoegdheden gegeven met betrekking tot de totstandkoming van en regelingen voor voorzieningen met een publiekrechtelijk karakter. Daarmee geeft dit ontwerp gestalte aan een decentralisatie van bevoegdheden in de richting van de provinciale besturen, die aanzienlijk verder reikt dan de regelen van de Ruilverkavelingswet 1954 en die in overeenstemming is met de verantwoordelijkheid van de provinciale besturen voor de ruimtelijke ordening.

Elders in dit rapport zal worden ingegaan op verlangens van de Raad om bij bepaalde onderdelen van de procedures de bevoegdheden van de provinciale besturen alsnog te vergroten.

Ten aanzien van de mening van de Raad dat met name de plaats van de gemeente en het gemeentelijk bestemmingsplan onvoldoende uit de verf komen, willen wij met nadruk stellen dat de gemeenten alsmede de waterschappen in ruilverkavelingen thans reeds grote verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van de uitvoering van voorzieningen, waarvan het beheer op hun terrein ligt en die dan ook alleen in overeenstemming met het bestemmingsplan tot stand komen.

Met betrekking tot het gemeentelijk bestemmingsplan menen wij dat de hieronder uit de Interimnota geciteerde motivering om geen wettelijke relatie te leggen tussen landinrichting en het gemeentelijk bestemmingsplan, juist is.

«In tegenstelling tot het streekplan lijkt het gemeentelijk bestemmingsplan minder geschikt om als uitgangspunt te dienen voor een landinrichtingsproject. Het programmatisch karakter is minder sprekend. Het bestemmingsplan is als regel meer gedetailleerd en beslaat meestal een te geringe oppervlakte om de ruimtelijke samenhang op een voor de landinrichting vereiste schaal naar voren te doen komen. Mede als gevolg daarvan bestaat het risico, dat bovengemeentelijke belangen niet voldoende tot hun recht komen.»

Zoals thans in ruilverkavelingsplannen, zullen ook landinrichtingsplannen concrete voorzieningen kunnen bevatten, die behoren tot het terrein van de gemeenten of tot het terrein van de waterschappen. Deze voorzieningen kunnen in het kader van landinrichting alleen met financiële bijdragen van deze openbare lichamen tot stand komen. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van deze voorzieningen blijft derhalve bij deze openbare lichamen. Het ontwerp kent de mogelijkheid dat zij de uitvoering ervan zelf verzorgen. Ook bij de voorbereiding van het plan dienen gemeenten en waterschappen te worden betrokken. In artikel 71 van het ontwerp is daarom thans voorzien dat de landinrichtingscommissie het plan opstelt na overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen. Deze bepaling zal de positie van

de lagere overheden bij de voorbereiding versterken.

Voorts heeft de Raad zich de vraag gesteld of het per se nodig is te bepalen dat provinciale staten, als zij willen afwijken van het door de centrale commissie vastgestelde ontwerp voor het landinrichtingsprogramma, het advies moeten inwinnen van de centrale commissie. De vraag is bij de Raad gerezen of niet met de eis van goedkeuring, gesteld in artikel 42, tweede lid, kan worden volstaan. Te meer omdat volgens het bepaalde in het derde lid van dat artikel de ministers de centrale commissie moeten horen.

Op zich onderschrijven wij de constatering van de Raad dat goedkeuring van een afwijking door de ministers, gehoord de centrale commissie, voldoende is. Het heeft echter niet in de bedoeling van de opstellers van het ontwerp gelegen, elke afwijking te binden aan ministeriële goedkeuring. Door de verplichting van het horen van de centrale commissie door provinciale staten in te bouwen, wordt bereikt dat in verreweg het grootste deel van de gevallen niet de noodzaak zal bestaan tot goedkeuring door de ministers. Immers, slechts bij afwijkingen van het advies treedt de goedkeuringsprocedure in werking.

Op grond van bovenstaande overwegingen menen wij dat het minder gewenst zou zijn, de suggestie van de Raad te volgen.

Naar de mening van de Raad zou het de decentralisatie in elk geval ten goede komen, indien het ontwerp en de memorie van toelichting, duidelijker dan nu is geschied, het (rechts)karakter van de verschillende aan het beleid ten grondslag liggende documenten en rechtsfiguren wordt aangegeven.

Zoals duidelijkheid bestaat, meent de Raad, over kracht en betekenis van het bestemmingsplan en het streekplan, zouden nader moeten worden aangegeven (rechts)karakter en onderlinge verhouding van structuurschema landinrichting (artikel 6), voorbereidingsschema landinrichting (artikel 17), landinrichtingsprogramma (artikelen 32 en volgende) en landinrichtingsplan (artikelen 68 en volgende). Met name zou moeten worden uiteengezet wat de gevolgen zijn indien het landinrichtingsplan van het programma afwijkt.

Wij willen gaarne aan de suggestie van de Raad gevolg geven. Delen van de navolgende uiteenzetting zijn in de memorie van toelichting verwerkt.

In het structuurschema landinrichting komt de beleidsvorming van de rijksoverheid op de lange termijn aan de orde met inachtneming van de ruimtelijke implicaties. Het schema doorloopt de procedure van de planologische kernbeslissing. Het beleidsvoornemen zal onderwerp van overleg zijn met de provincies en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Een ieder zal via inspraak zijn zienswijze omtrent het schema kenbaar kunnen maken. De daarop volgende regeringsbeslissing zal in het parlement worden behandeld. Het structuurschema is dan voor de Regering leidraad voor het lange-termijnbeleid geworden en zal voor de andere overheden belangrijke uitgangspunten bieden voor hun bemoeienis met landinrichting.

Als belangrijke indicatie voor het beleid van provincies en andere bij landinrichting belanghebbende instanties en organisaties en particulieren zal het structuurschema naar verwachting kaartbeelden met toelichting bevatten, waarop delen van het landelijk gebied zijn aangegeven, die de Regering prioriteit verlenen bij provinciale voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingschema landinrichting. Naast de aanduidingen van deze gebieden zijn voor de provinciale besturen de overwegingen van belang die de Regering in het structuurschema zal uiteenzetten tot de keuze ruilverkaveling of herinrichting.

Het ontwerp van wet bepaalt in artikel 18 dat gedeputeerde staten bij het doen van hun voorstellen tot plaatsing van gebieden op het voorbereidingsschema landinrichting het structuurschema landinrichting in aanmerking nemen. Voorts zegt artikel 17 dat de Minister van Landbouw en Visserij in overeenstemming met de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, het voorbereidingsschema landinrichting mede op de grondslag van het structuurschema vaststelt. Deze bepalingen leggen een relatie tussen beide schema's.

Het voorbereidingsschema landinrichting beoogt een inzicht te geven in de planning op korte en middellange termijn en het moet de mogelijkheden bieden de stand van zaken van de voorbereiding te overzien, zowel in zijn geheel als ten aanzien van de afzonderlijke projecten. De plaatsing van nieuwe gebieden op het voorbereidingsschema leidt tot de instelling van de landinrichtingscommissie door gedeputeerde staten.

Deze commissie zal op de grondslag van de overwegingen en uitgangspunten, die tot de plaatsing van het gebied op het schema hebben geleid, respectievelijk zijn aangegeven, het voorontwerp van het landinrichtingsprogramma gaan opstellen. Het landinrichtingsprogramma vormt de basis, waarop tot herinrichting of ruilverkaveling wordt besloten.

Voorts heeft het programma de functie dat het de grondslag levert voor de op te stellen plannen. Daarmede is een relatie gelegd tussen de fase van de voorbereiding, waarop over de hoofdlijnen wordt besloten en de fase waarin deze hoofdlijnen in plannen worden uitgewerkt. Het programma behoeft echter als basis voor de besluitvorming over herinrichting of ruilverkaveling slechts éénmaal te worden vastgesteld. Voor de relatie met de landinrichtingsplannen is daarbij van belang dat de provinciale staten het ontwerp-programma voorafgaand aan de vaststelling toetsen aan het provinciaal ruimtelijk beleid. Indien het provinciaal ruimtelijk beleid na vaststelling van het programma wijzigt, kan dat niet doorwerken in de grondslag die in het programma is neergelegd voor de opstelling van de plannen. In die situatie functioneert de relatie als bovenbedoeld niet meer in haar volle omvang. Wijziging van het provinciaal ruimtelijk beleid kan in bepaalde gevallen immers tot gevolg hebben dat de landinrichtingsplannen daarop moeten worden afgestemd.

De Raad vervolgt zijn advies:

«In ruilverkaveling en ruimtelijke ordening wordt niet volstaan met de inschakeling van organen van de centrale overheid en van lagere publiekrechtelijke lichamen. Daarnaast wordt sinds enige tijd aan de burgers rechtstreeks invloed toegekend door aan hen inspraak te verlenen. In de ontwerp-Landinrichtingswet wordt die praktijk vastgelegd. Het voorontwerp van het landinrichtingsprogramma (artikel 37) en het voorontwerp van het landinrichtingsplan (artikel 72) worden aan inspraak onderworpen. Gewezen zij mede op artikel 93 van het voorontwerp van het aanpassingsplan.

Nu met de inspraak al de nodige ervaring is opgedaan, ligt het voor de hand de procedureregels in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. In elk geval heeft die vorm naar het oordeel van de Raad de voorkeur boven de in de desbetreffende artikelen voorgestelde aanwijzingen door de centrale commissie.»

Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven door in de desbetreffende artikelen te bepalen, dat de inspraak zal geschieden met inachtneming van regelen, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld. In deze regelen zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de procedures die in de verschillende provincies zijn ontstaan in de afgelopen jaren.

De Raad merkt op in zijn advies, dat in de memorie van toelichting niet wordt aangegeven dat er tussen het ontwerp en de Ruilverkavelingswet 1954 opvallende verschillen bestaan ten aanzien van de strafbepalingen. Terwijl de Ruilverkavelingswet 1954 uitsluitend strafbaar verklaart na het besluit tot ruilverkaveling bepaalde handelingen te verrichten of bepaalde handelingen achterwege te laten (artikel 48), introduceert het ontwerp niet alleen een daaraan verwante strafbepaling (artikel 47), maar ook andere (artikelen 46, 66, 67, 104 en 105). De Raad trekt in twijfel of aan deze uitbreiding van strafbepalingen behoefte bestaat. Deze twijfel van de Raad wordt versterkt doordat de omschrijvingen van de strafbare gedragingen naar de mening van de Raad rijkelijk vaag zijn.

Artikel 47 van het ontwerp komt inhoudelijk overeen met de artikelen 48 en 49 van de Ruilverkavelingswet 1954; een en ander behoudens de omstandigheid dat het ontwerp ervan uitgaat, dat overtreding een economisch delict oplevert.

Nieuw is artikel 46 van het ontwerp. Dit artikel bepaalt dat het verboden is handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het landinrichtingsplan ernstig belemmeren, te rekenen vanaf het tijdstip van tervisielegging van het ontwerp van het plan.

In het verleden is de behoefte aan een dergelijke bepaling gebleken. Zo zal het scheuren van grasland, dat bestemd is in het plan tot weidevogelreservaat, de verwezenlijking van het plan ernstig belemmeren, terwijl niet de termen van artikel 47 aanwezig zijn. In de memorie van toelichting is hieraan nader aandacht besteed.

De artikelen 66, 67, 104 en 105 beogen slechts dezelfde verbodsbepalingen te doen gelden voor ruilverkavelingen en aanpassingsinrichting.

Wat betreft het karakter van de strafbare feiten merkt de Raad het volgende op.

«Artikel 239 van het ontwerp stempelt deze strafbare feiten tot economische delicten. Ook in dit opzicht is er verschil met de Ruilverkavelingswet. De wetgever van 1954 heeft geen aanleiding gevonden de strafbepaling van artikel 48 onder de Wet economische delicten te brengen. Waarom dat nu wel zou moeten gebeuren, is de Raad niet duidelijk. De Wet op de economische delicten is op andere wetten en strafbare feiten gericht dan die welke thans aan de orde zijn. Ook de strafbepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn gewone overtredingen die tot de competentie van de kantonrechter behoren. Zou voor de overtredingen op grond van de Landinrichtingswet een afwijkend regime worden gekozen dan zou de samenhang die op andere punten bestaat, nodeloos worden verbroken.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad dit onderwerp in heroverweging te nemen. In elk geval zal de memorie van toelichting moeten worden aangevuld.»

Heroverweging van dit punt heeft ertoe geleid de strafbepalingen, met name ook in verband met de samenhang met de overige wetgeving, alsnog te bestempelen als gewone overtredingen. Het ontwerp is dienovereenkomstig aangepast.

De Raad constateert voorts dat bij de totstandkoming van de Ruilverkavelingswetten 1924, 1938 en 1954 telkens de vraag aan de orde is geweest of moest worden gewaarborgd, dat niet door splitsingen de door herverkaveling verkregen toestand weer ongedaan zou worden gemaakt. In de memorie van toelichting zou daarvoor een beschouwing van de volgende strekking kunnen worden opgenomen.

De Raad constateert, dat in de opsomming van tekortkomingen van de Ruilverkavelingswet 1954 die de memorie van toelichting geeft, dit vraagstuk niet voorkomt. Wellicht is, volgens de Raad, de verklaring deze, dat de praktijk heeft uitgewezen dat van versnippering van eigendom en gebruik na ruilverkaveling amper sprake is en dat daarom beperkingen van de beschikkingsbevoegdheid niet nodig zijn.

Wij geven gaarne gevolg aan de suggestie van de Raad om in de toelichting nader op deze zaak in te gaan.

De ontwikkelingen in de agrarische structuur in de laatste decennia tonen aan, dat in het landelijk gebied splitsingen in de eigendom en het gebruik van agrarische bedrijven nauwelijks meer voorkomen. De toeneming van het aantal kavels per bedrijf, die in sommige gebieden is te constateren, is veelal een gevolg van de aankoop of pacht van vrijgekomen landbouwgronden, welke gronden in de meeste gevallen niet aangesloten liggen aan de kavels van het zich uitbreidende bedrijf.

Daartegenover leidt in bepaalde gebieden de aanleg van wegen en kanalen en de realisering van gemeentelijke bestemmingsplannen in ten minste even grote mate tot splitsing van kavels en bedrijven dan door verkoop of vererving het geval zal zijn. Ingevolge deze ontwikkelingen zijn overwegingen om in dit ontwerp beperkingen ten aanzien van de beschikkingsbevoegdheden van gronden na herverkaveling in te voeren, niet aan de orde geweest.

Artikel 5

De Raad merkt op dat in artikel 2 van de Ruilverkavelingswet 1954 naast de land-, tuin en bosbouw afzonderlijk vermeld wordt de veehouderij. In artikel 5 van het ontwerp ware dienovereenkomstig de veehouderij onder a toe te voegen. Zulks mede, zo schrijft de Raad, in verband met de toelichting op artikel 22 waar de veehouderij met zoveel woorden vermeld wordt.

Naar onze mening staat het buiten twijfel dat de veehouderij een onderdeel vormt van het begrip landbouw. Op grond hiervan is gekozen voor het weglaten van veehouderij in artikel 5. Enige verwarring zou kunnen ontstaan door de toelichting op artikel 22 van het ontwerp. Ter voorkoming hiervan is ook in de bedoelde toelichting het woord veehouderij weggelaten.

Artikel 8

Volgens de Raad dienen aan het vierde lid van dit artikel de toe te kennen vergoedingen te worden toegevoegd. Het ontwerp is dienovereenkomstig gewijzigd.

Artikel 9

Het is de Raad niet duidelijk waarom in afwijking van artikel 29, eerste lid, van de Ruilverkavelingswet 1954 in het eerste lid van het onderhavige

artikel wordt gesproken van een ander zakelijk genotsrecht. De Raad vervolgt, dat degenen die zodanig recht hebben krachtens artikel 1 van het ontwerp als eigenaar worden beschouwd.

Artikel 9 houdt een gedoogplicht in ten behoeve van de voorbereiding van een landinrichting voor degene die het recht van eigendom of een ander zakelijk genotsrecht op de betrokken grond heeft, dan wel gebruiker is. Artikel 1 van het ontwerp omschrijft eigenaar als volgt: hij, die een recht van eigendom, opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning heeft op tot het blok behorende onroerende goederen.

Doorgaans zal artikel 9 toepassing vinden als er nog geen blok vaststaat; het hanteren van de omschrijving van artikel 1 zou dan niet juist zijn. Op grond hiervan menen wij dat de tekst van artikel 9 gehandhaafd dient te worden.

De opmerking van de Raad om in het derde lid te lezen «binnen wiens rechtsgebied» is in het ontwerp verwerkt.

Artikel 11

Met instemming stelt de Raad vast dat de toeslag die de Minister van Landbouw en Visserij thans verleent op grond van de Beschikking afkoop potentiële toedelingsrechten in het ontwerp een wettelijke basis krijgt. De Raad werpt echter de vraag op, waarom niet regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt voorgeschreven. Artikel 11 geeft de Minister van Landbouw en Visserij de bevoegdheid regelen te stellen met betrekking tot het verlenen van een toeslag ter zake van de overdracht in eigendom of ter zake van verpachting van gronden gelegen binnen bepaalde gebieden aan het bureau beheer landbouwgronden. In dit kader is aan regelgeving door de minister de voorkeur gegeven boven een algemene maatregel van bestuur. Reden hiervoor is de mogelijkheid om bij beschikking op adequate wijze te kunnen reageren op ontwikkelingen op de grondmarkt. Het betreft een stimulans voor grondverwerving door het bureau; de mogelijkheid moet geopend blijven om dit instrument selectief te hanteren. Derhalve gaat de voorkeur uit naar regeling door de Minister van Landbouw en Visserij.

Artikelen 13 en 14

In deze bepalingen, schrijft de Raad, wordt aangeduid welke gebieden voor herinrichting en welke voor ruilverkaveling in aanmerking komen. Het criterium is of het gebied naast een agrarische functie ook in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervult of moet vervullen. Omdat, zoals de Raad stelt, over de toepassing van een dergelijk vaag criterium uiteraard verschillend kan worden gedacht en de keuze tussen beide tot sterk uiteenlopende gevolgen leidt, bestaat behoefte aan meer duidelijkheid en zekerheid, dan thans in de wetstekst en in de memorie van toelichting wordt gevonden. De Raad dringt er daarom op aan het ontwerp in dit opzicht te verduidelijken en te concretiseren.

Wij hebben in dit nader rapport bij de uiteenzetting over het structuurschema landinrichting reeds vermeld, dat de Regering daarin overwegingen zal geven die van belang zijn voor de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling, die op verschillende bestuursniveaus en in verschillende stadia van de voorbereiding van een landinrichtingsproject zal worden gemaakt. De overwegingen zullen overigens aansluiten bij het bepaalde in de artikelen 13 en 14. Deze bepalingen zijn ruim geformuleerd om onder meer in het kader van de decentralisatie van bevoegdheden voldoende ruimte voor de bestuurlijke beslissingen van de colleges van gedeputeerde staten te geven. De omstandigheden zijn in de verschillende provincies onvoldoende vergelijkbaar voor gelijkvormige en nauw omschreven criteria. De overwegingen in het structuurschema zullen voldoende ruimte voor regionale interpretatie moeten laten.

Gezien de nadruk, die in de bepalingen van de artikelen 13 en 14 op de ruimtelijke functie is gelegd, zullen de overwegingen in het structuurschema onder meer aansluiten op de uitwerking van het ruimtelijk beleid in de derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. Daarbij zullen bij voorbeeld de aanduiding van de bufferzones in de Verstedelijkingsnota en de zonering van het landelijk gebied in de Nota landelijke gebieden de overwegingen inhoudelijk beïnvloeden. Daarnaast zullen andere lange-termijnplannen met ruimtelijke gevolgen voor het landelijk gebied zoals de structuurschema's Openluchtrecreatie en Natuur- en landschapsbehoud en het meerjarenplan voor de Bosbouw

in de overwegingen bij de keuze ruilverkaveling of herinrichting worden opgenomen. Naarmate in deze lange-termijnplanningen de niet-agrarische functies voor bepaalde gebieden van essentiële betekenis is of sterk wordt benadrukt, ligt de keuze van herinrichting voor de hand. Wanneer de agrarische functie overweegt en medegebruik voor niet-agrarische functies in omvang en betekenis beperkt is, komt ruilverkaveling meer in aanmerking.

In de memorie van toelichting is een passage in de bovenvermelde zin opgenomen.

De Raad meent ook dat in de toelichting dient te worden aangegeven op welke momenten in het proces van voorbereiding de keuze tussen ruilverkaveling en herinrichting nog kan worden aangevochten en aan wie die mogelijkheden toekomen.

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de totstandkoming van de keuze tussen herinrichting en ruilverkaveling. De voorbereidingsfase kent vele momenten, waarop door inspraak of door het indienen van bezwaren het mogelijk is zijn of haar zienswijze over de vorm van landinrichting naar voren te brengen. Het laatste moment, waarop de keuze voor herinrichting of ruilverkaveling aan de orde komt, is het besluit van provinciale staten voor de vaststelling van het landinrichtingsprogramma. Als provinciale staten in afwijking van het advies van gedeputeerde staten voornemens zijn een afwijkende vorm van landinrichting in het programma vast te stellen, is in het ontwerp voorzien, dat de centrale commissie hierover haar advies moet uitbrengen.

Indien provinciale staten het landinrichtingsprogramma in afwijking van dit nadere advies vaststellen, behoeft de vaststelling de goedkeuring van de Ministers van Landbouw en Visserij en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Artikel 15

De Raad merkt allereerst op, dat ook in dit artikel «veehouderij» dient te worden ingelast. Eerder in dit nader rapport is hierop reeds ingegaan. Voorts lijkt het de Raad wenselijk dat het derde lid van dit artikel nader wordt toegelicht.

De toelichting op artikel 15 vermeldt dat de infrastructurele voorziening, die aanleiding vormt voor de aanpassingsinrichting, geen deel uitmaakt van het te herverkavelen blok. Het

derde lid is van belang in verband met de mogelijkheden tot aftrek. Artikel 129 bepaalt, dat bij een aanpassingsinrichting de totale waarde van de in het blok opgenomen gronden tot een maximum van drie procent wordt verminderd met de waarde van de in het blok gelegen gronden benodigd voor het tot standbrengen of het verbeteren van openbare wegen en waterlopen, alsmede voor de daarmee samenhangende voorzieningen of voor het verwezenlijken van maatregelen en voorzieningen met betrekking tot de natuur, het landschap of de openlucht-recreatie.

Hoewel de infrastructurele voorziening ligt binnen het in te richten gebied, behoort ze niet tot het blok. Op deze wijze wordt voorkomen dat de infrastructurele voorziening «meetelt» bij de aftrek, waardoor een onevenredig grote druk zou worden gelegd op de eigenaren van binnen het blok gelegen gronden. Immers zal het niet mogelijk zijn op de voorziening, bij voorbeeld een weg, te korten.

De artikelsgewijze toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

Artikel 18

De Raad merkt op, dat het aanbeveling verdient het structuurschema landinrichting voorop te stellen bij hetgeen gedeputeerde staten bij het doen van hun jaarlijkse voordracht ten behoeve van de vaststelling van het voorbereidingsprogramma in aanmerking dienen te nemen.

Het ontwerp is dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 22

Hoewel ook artikel 31 van de Ruilverkavelingswet 1954 spreekt van het Rijk, verdient het naar het oordeel van de Raad de voorkeur om onder a te spreken van Onze Minister wie het aangaat.

Het ontwerp is dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 26

Allereerst merkt de Raad op, dat duidelijkheidshalve de zinsnede «met betrekking tot dat gebied» achter «landinrichtingscommissie» ware te plaatsen. Deze aanpassing is in het ontwerp aangebracht.

Voorts dient volgens de Raad de vraag beantwoord te worden wat het gevolg is als gedeputeerde staten niet

tot overeenstemming komen met de centrale commissie. De Raad tekent hierbij aan, dat deze vraag ook bij een aantal andere artikelen kan worden gesteld (artikelen 27, tweede en vierde lid, 28 en 88, eerste lid).

Het ontwerp laat er geen onduidelijkheid over bestaan dat bij het ontbreken van overeenstemming tussen gedeputeerde staten en de centrale commissie omtrent het instellen van een landinrichtingscommissie, zodanige instelling niet plaatsvindt. Hoewel op het eerste gezicht het voorzien van de mogelijkheid van geschillenbeslechting door een derde orgaan logisch lijkt, menen wij dat in de door de Raad gesignaleerde gevallen hier toch niet toe dient te worden overgegaan. Mede op grond van de ervaringen opgedaan in het kader van de Ruilverkavelingswet 1954, bestaat onzerzijds de overtuiging dat omtrent de instelling van een landinrichtingscommissie volledige overeenstemming dient te bestaan bij de beide betrokken organen. De landinrichting zal niet gediend zijn met de instelling van een commissie, die niet het volledige vertrouwen geniet van zowel gedeputeerde staten als van de centrale commissie.

Artikel 29

De Raad is van mening dat de toevoeging van een secretaris van de landinrichtingscommissie door de Minister van Landbouw en Visserij een voorbeeld van onnodige centralisatie van bevoegdheden is. De Raad is voorts van mening dat de secretaris zonder enig bezwaar door gedeputeerde staten kan worden aangewezen.

De bepaling in het ontwerp komt mede voort uit soortgelijke artikelen in de Reconstructiewet Midden-Delfland en in de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkolonieën. Ingevolge deze wetten benoemt de Minister van Landbouw en Visserij de secretaris van de reconstructiecommissie, respectievelijk voegt een secretaris toe aan de herinrichtingscommissie en de deelgebiedscommissies. De betreffende artikelen in deze wetten zijn bij de parlementaire behandeling geen onderwerp van kritiek geweest.

De redenen voor de onderhavige bepaling zijn gelegen in de financiële betrokkenheid van het Rijk bij landinrichting. De kosten van de voorbereiding van landinrichting in het kader van de Centrale Landinrichtingscommissie komen ingevolge de bepalingen in artikel 214, eerste lid, voor rekening van het Rijk. Voor de voorbereiding

van landinrichtingsprojecten onder haar leiding laat de Centrale Landinrichtingscommissie zich ingevolge artikel 7, derde lid, bijstaan door de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Als gevolg hiervan heeft de Landinrichtingsdienst de bevoegdheid om in de personele en materiële sfeer de voorzieningen te treffen die de voorbereiding en de uitvoering van landinrichtingsprojecten mogelijk moeten maken, en is in dat kader verantwoordelijk voor de besteding van de betrokken rijks gelden.

De betrokkenheid van de provinciale besturen met landinrichting ligt voornamelijk op het terrein van de besluitvorming omtrent het landinrichtingsprogramma en de landinrichtingsplannen, met inbegrip van de toetsing daarvan aan het ruimtelijk beleid. Deze betrokkenheid is derhalve van geheel andere aard dan die van het Rijk, welke mede de personele en materiële begeleiding van landinrichting omvat, hetgeen onder meer tot uiting komt in de toevoeging van de secretaris aan de landinrichtingscommissie door de beleidsverantwoordelijke bewindsman.

De taak van de secretaris van een landinrichtingscommissie bestaat onder meer uit het verzorgen van de gegevens, het verrichten en oriënteren van studies en het coördineren van de voorbereiding van de plannen.

Hierbij blijft de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de voorontwerpen uitdrukkelijk bij de voorbereidingscommissie.

Artikel 30

De Raad constateert dat zich in de praktijk ten aanzien van de rechtsbevoegdheid van de plaatselijke commissie in de ruilverkaveling nogal wat problemen hebben voorgedaan en dat derhalve de in artikel 51 van de Ruilverkavelingswet 1954 opgenomen voorschriften over het uitvoeren van besluiten, het verrichten van rechtshandelingen en het optreden in rechte, welke bepalingen ongewijzigd in het onderhavige geval zijn overgenomen, onvoldoende blijken te zijn. De Raad dringt vervolgens aan op een nadere uiteenzetting hierover in de memorie van toelichting en stelt voor hierbij tevens aandacht te besteden aan het voorstel van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet om de plaatselijke commissie, in casu de landinrichtingscommissie, rechtspersoonlijkheid toe te kennen.

Uit het betoog van de Raad over deze aangelegenheid menen wij te mogen opmaken dat de Raad doelt op problemen in de civielrechtelijke sfeer. Echter noch de Raad noch de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet brengt naar voren waarin deze problemen bestaan. Wij voegen hieraan toe dat ons uit de ruilverkavelingspraktijk geen problemen bekend zijn, die ertoe hebben geleid te overwegen de plaatselijke commissie rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Dit is ook niet zo verwonderlijk, aangezien de plaatselijke commissie ingevolge wettelijke bepalingen en de bepalingen van de door de Centrale Cultuurtechnische Commissie vastgestelde instructie voor de plaatselijke commissie onder een bepaald toezicht staat. Zo is in de instructie geregeld dat de plaatselijke commissie een netwerkplanning en een kredietplanning voor de ruilverkaveling opmaakt en op basis daarvan jaarlijks een werkplan vaststelt. Dit werkplan behoeft de goedkeuring van de directeur van de Landinrichtingsdienst. Voorts zij erop gewezen dat in ruilverkavelingen de grondverwerving wordt verzorgd door de Stichting Beheer Landbouwgronden. Uit het bovenstaande moge duidelijk zijn dat in de Landinrichtingswet is gekozen voor een voortzetting van het systeem van de Ruilverkavelingswet 1954. Aan de wens van de Raad in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan deze problematiek hebben wij gevolg gegeven.

Artikel 42

Naar aanleiding van artikel 42 van het ontwerp vraagt de Raad zich af, of de positie van gedeputeerde staten bij de voorbereiding van het programma niet te passief is aangegeven. De Raad stelt dat provinciale staten in ieder geval zullen rekenen op een voorstel van gedeputeerde staten, waarbij kan blijken, dat moet worden afgeweken van het ontwerp van de centrale commissie. De Raad erkent de juistheid van een verschillende vaststellingsprocedure voor programma en plan op grond van het verschillende karakter van deze stukken.

Wij zijn met de Raad van mening, dat de huidige tekst van het ontwerp de indruk wekt dat gedeputeerde staten een volstrekt passieve rol spelen bij de voorbereiding van het landinrichtingsprogramma. Uiteraard zijn de opstellers van het ontwerp ervan uitgegaan dat provinciale staten in enigerlei vorm een voorstel van

gedeputeerde staten voorgelegd krijgen. Het is juist, zoals de Raad reeds in zijn advies aangeeft, dat daarbij al kan blijken dat moet worden afgeweken van het ontwerp van de centrale commissie.

Ten einde het bovenstaande enigszins te structureren hebben wij gemeend 's Raads advies op te volgen door aan artikel 40 een vierde lid toe te voegen met de volgende inhoud: Gedeputeerde staten overleggen het ontwerp, de daartegen ingediende bezwaren alsmede een voorstel tot vaststelling van het landinrichtingsprogramma aan provinciale staten.

Artikel 43

De Raad merkt op, dat het besluit tot vaststelling van het landinrichtingsprogramma met redenen wordt omkleed, indien tegen het ontwerp bezwaren zijn ingediend. Aan de bezwaarden wordt die beslissing schriftelijk en met redenen omkleed medegedeeld. Met verwijzing naar het betoog in het algemene deel van zijn advies, stelt de Raad de vraag of overwogen is de mogelijkheid van beroep op de Kroon te bieden.

Zoals reeds opgemerkt in het algemeen deel van dit nader rapport is de bovenstaande vraag overwogen. Voor een nadere uiteenzetting omtrent de redenen om geen beroep op de Kroon te introduceren, mogen wij verwijzen naar het algemeen deel van dit rapport, waarbij met name het gestelde op pagina 9 van belang is.

Aan de wens van de Raad om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de gestelde vraag is in bovenstaand kader reeds gevolg gegeven.

Artikel 62

Hieromtrent merkt de Raad het volgende op:

«In dit artikel worden onderwerpen vermeld die in een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de stemming kunnen worden geregeld. Vergeleken met artikel 39, derde lid, Ruilverkavelingswet, zijn nieuw toegevoegd het verlenen van volmacht en de verklaring van erfrecht. Omdat de verklaring van erfrecht uitputtend in artikel 63, vierde lid, wordt behandeld, lijkt er geen reden te zijn nog nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur voor te schrijven. Of voor het verlenen van volmacht een dergelijke nadere regeling wenselijk is, ware in de toelichting aan te geven.»

Een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur voor het verlenen van volmacht is nodig in verband met het beperken van de duur van de geldigheid van de volmacht. De stemming van een ruilverkaveling kan door omstandigheden tijdens de voorbereiding worden vertraagd, waardoor de termijn tussen het geven van de volmacht en het tijdstip van de stemming te lang wordt. Situaties, waarin blijkt, dat voor een stemgerechtigde eigenaar de stem reeds is uitgebracht met behulp van een jaren eerder verstrekte volmacht, worden op deze manier voorkomen.

Aan de wens hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden is gevolg gegeven.

In verband met de vele werkzaamheden die de verwerking van verklaringen van erfrecht met zich meebrengt, is het van belang de mogelijkheid te hebben om bij algemene maatregel van bestuur nadere regelen te geven. In beginsel zullen deze regelen de mogelijkheid onverlet laten tot op de dag van de stemming verklaringen van erfrecht in te brengen ter verwerking op de lijst van eigenaren. Een nadere regeling zou echter kunnen inhouden, dat verklaringen van erfrecht kunnen worden ingebracht tot uiterlijk één week na verzending van de oproep (artikel 59); een en ander met uitzondering van gevallen waarin het tijdstip van overlijden gelegen is tussen het einde van de genoemde periode en de stemming. Op deze wijze zal voorkomen kunnen worden dat erfgenamen tot de dag der stemming wachten met de inbreng van verklaringen, waardoor aanzienlijke vertragingen bij de stemming kunnen ontstaan.

Artikelen 78 en 99

De Raad verwijst naar de opmerking die gemaakt is ten aanzien van artikel 43, die ook met betrekking tot deze artikelen gelding heeft. Wij verwijzen naar hetgeen bij genoemd artikel hieromtrent is gesteld.

Artikel 79

Omdat het begrenzingsplan in artikel 117 wordt behandeld, is de Raad van mening dat in het eerste lid ware te lezen: vaststelling van het in artikel 117 bedoelde begrenzingsplan.

Het ontwerp is dienovereenkomstig aangepast.

Artikelen 106–110

Het is de Raad bekend dat de centrale commissie geschillen in het kader van de ruilverkavelingsovereenkomst bij wijze van bindend advies pleegt te beslissen. Nu ernaar gestreefd wordt in het ontwerp de praktijk zoveel mogelijk een wettelijke grondslag te geven, lijkt het de Raad wenselijk ook een voorziening van deze strekking op te nemen.

Inderdaad worden momenteel in een aantal gevallen geschillen omtrent een ruilverkavelingsovereenkomst bij wege van bindend advies van de Centrale Cultuurtechnische Commissie beslist. Ook onder de werking van de Landinrichtingswet ligt het in de bedoeling deze praktijk voort te zetten.

Een geschil wordt echter dan voorgelegd, indien in de overeenkomst een daartoe strekkende clausule is opgenomen. Naar onze mening behoeft deze praktijk geen verdere wettelijke basis.

In lang niet alle ruilverkavelingsovereenkomsten zal een dergelijke vorm van geschillenbeslechting van belang zijn. Verder zullen geschillen met een meer algemeen civielrechtelijk karakter aan de gewone rechter dienen te worden voorgelegd.

Op grond van het bovenstaande menen wij dat het ontwerp op dit punt geen aanpassing behoeft.

Artikel 116

De Raad vraagt zich af of deze bepaling die primair betrekking heeft op het bestemmingsplan niet beter kan worden opgenomen in het op bladzijde 19 van de memorie van toelichting vermelde ontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Eventueel zou naar de mening van de Raad, in het onderhavige ontwerp kunnen worden bepaald, dat in het wetsontwerp 14889 (wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening) een voorschrift zal worden opgenomen van de strekking van artikel 116. Indien de bepaling niet wordt overgebracht zal de specifieke betekenis in verhouding met de artikelen 37 en 38 van het wetsontwerp 14889 nader moeten worden toegelicht. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting op bladzijde 19 wordt uiteengezet, is een algemene regeling van het bepaalde in het onderhavige artikel aan de orde in het kader van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De

toelichting zegt dat in afwachting daarvan in het ontwerp een voorziening op dit punt is opgenomen.

Wij verwachten dat alvorens het onderhavige ontwerp kracht van wet krijgt, vast zal staan hoe de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening luidt. In dat geval zal in dit ontwerp het onderhavige artikel heroverwogen worden. Het komt ons minder wenselijk voor nu een algemene bepaling op te nemen waardoor het artikel vervalt zodra een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die in het ontwerp van het artikel voorziet, in werking treedt, aangezien dit onzekerheid kan oproepen omtrent het al dan niet vervallen van het artikel.

Artikel 117

Anders dan het plan van wegen en waterlopen in de Ruilverkavelingswet 1954, geschiedt de vaststelling van het begrenzingsplan door de centrale commissie. De Raad wijst erop dat, gezien de uitvoering van het begrenzingsplan in het kader van een landinrichtingsplan of aanpassingsplan, het mede gelet op de wenselijkheid van decentralisatie, de voorkeur verdient het begrenzingsplan door gedeputeerde staten te laten vaststellen. Voor het besluit, voorzien in artikel 118, geldt volgens de Raad hetzelfde. Zoals reeds eerder in dit nader rapport is aangegeven is het karakter van het begrenzingsplan niet een bestuurlijke, doch is het meer een op de toedeling gericht besluit dat de scheiding moet bewerkstelligen tussen gronden die worden toegewezen voor algemene doeleinden en de gronden die in het plan van toedeling moeten worden toegedeeld.

Dit technisch administratieve karakter van het begrenzingsplan is in overeenstemming met de thans voorgestelde besluitvorming door de centrale commissie. Deze besluitvorming van de centrale commissie vindt volledig plaats in het kader van het beleid van gedeputeerde staten, doordat het begrenzingsplan een uitwerking is van het eerder door gedeputeerde staten vastgestelde landinrichtingsplan of wijziging van dit plan. Aan de gedachte van de decentralisatie is naar ons oordeel recht gedaan, door de besluitvorming rond de technische en administratieve vertaling van het besluit van gedeputeerde staten te leggen bij de centrale commissie. Het bepaalde in artikel 118, vierde lid, is een consequentie van het hierboven gestelde.

Artikel 124

De Raad meent, dat in de memorie van toelichting ware aan te geven waarom in het vierde lid van dit artikel Kroonberoep is geopend. Het beroep in dit artikel komt overeen met dat in artikel 80, vijfde lid, van de Ruilverkavelingswet 1954. Beslissing door de Kroon betekent, dat met vernietiging voor zoveel mogelijk van het beroepenbesluit van gedeputeerde staten, de Kroon eigendom, beheer en onderhoud toewijst. Aan een dergelijke bepaling is in de praktijk van de Ruilverkavelingswet 1954 duidelijk de behoefte gebleken.

Artikel 237

De Raad wijst erop dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd dat aan een bijzondere vorm van onteigening ter verwezenlijking van het landinrichtingsplan behoefte bestaat; de Ruilverkavelingswet 1954 kent een dergelijke voorziening niet. De onteigeningswet lijkt de Raad voldoende mogelijkheden te bevatten.

Met instemming willen wij citeren wat de Interimnota Landinrichtingswet omtrent de onteigening zegt.

«Ten behoeve van de uitvoering van een herinrichting is verwerving van gronden voor verschillende doeleinden noodzakelijk. Te denken valt aan bij voorbeeld de aanleg van wegen, de aanleg van landschappelijke elementen, het tot stand brengen van recreatieve voorzieningen, de veiligstelling van natuurterreinen.

Zoals hiervoor gesteld, kan op grond van de onteigeningswet voor een aantal doeleinden onteigening plaatsvinden zonder voorafgaande nutswet. Zo kan de Kroon, de Raad van State gehoord, besluiten, dat de voor de aanleg van bij voorbeeld een provinciale weg benodigde grond onteigend wordt. Dit betekent dat, indien in een herinrichting het landinrichtingsplan de aanleg van deze weg mede zou omvatten, de benodigde grond kan worden onteigend zonder nadere wettelijke voorziening. Vervolgens komt de vraag aan de orde, of ook voor andere doeleinden, waarvoor ten behoeve van de uitvoering van voornoemd plan grondverwerving nodig is, een bijzondere bevoegdheid moet worden gecreëerd om te beslissen dat onteigend kan worden. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. De Landinrichtingswet zal immers beogen het instrumentarium te verschaffen voor de uitvoering van een herinrichting. De bevoegdheid

om tot onteigening over te gaan ware ook hier toe te kennen aan de Kroon, de Raad van State gehoord. Gezien immers de waarborgen waarmede bij herinrichting de totstandkoming van een landinrichtingsplan is omringd kan ook hier het algemeen belang genoegzaam bij de uitvoering van het plan betrokken worden geacht, zodat een voorafgaande verklaring bij de wet niet nodig is.»

De behoefte aan een bijzondere vorm van onteigening blijkt naar onze mening duidelijk uit het bovenstaande. De stelling dat de Onteigeningswet momenteel voldoende mogelijkheden bevat, kunnen wij niet onderschrijven.

In de memorie van toelichting is nader de noodzaak van de bijzondere vorm van onteigening gemotiveerd.

Ten slotte hebben wij gemeend een wijziging te moeten aanbrengen in artikel 117 van het ontwerp. In het eerste lid, onder b, is de zinsnede «voor de verwezenlijking waarvan gronden ter onteigening zijn aangewezen, dan wel gronden met toepassing van de artikelen 128 en 129 zijn verworven» vervallen. De reden hiervoor is dat ten onrechte wellicht hieruit zou kunnen worden afgeleid dat onteigening door middel van het begrenzenplan mogelijk is.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw en Visserij,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
P. A. C. Beelaerts van Blokland

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
G. C. Wallis de Vries

De Minister van Justitie,
J. de Ruyter

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen