

kadaster



Sturing in landinrichting

Historisch perspectief op governancestructuur
bij landinrichting in Nederland





OPDRACHTGEVER

Planbureau voor de Leefomgeving

AUTEUR

Johan Groot Nibbelink

DATUM

22 december 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Samenvatting	5
3	Verandering in governancestructuur in de landinrichting	7
3.1	1895-1924: opkomst van vrijwillige verkavelingen	7
3.2	1924-1937: ruilverkaveling van onderaf	7
3.3	1938-1946: vergemakkelten van ruilverkaveling; de eerste subsidies	8
3.4	1947-1953: toenemende behoefte aan sturing door het Rijk	8
3.5	1954-1974: grootschalige planmatige aanpak van de ruilverkaveling	9
3.6	1975-1985: van agrarische ruilverkaveling naar multifunctionele landinrichting	10
3.7	1985-1996: de mogelijkheid om herverkaveling op te leggen bij functieverandering	11
3.8	1996-2007: naar een nieuw sturingsmodel voor de landinrichting	13
3.9	2007-2011: provincies bepalen de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium	15
3.10	2011-2022: het nieuwe sturingsmodel weer ontmanteld	16
4	Slotbeschouwing	17
5	Literatuur	17

1 Inleiding

Als jaartal van het begin van de ruilverkaveling in Nederland wordt vaak het jaar 1916 genoemd. In dat jaar vond de verkaveling plaats van 'de Ballumer Mieden', het eerste, vrijwillige, ruilverkavelingsproject. Kort daarop zag de eerste Ruilverkavelingswet (1924) het licht. Ruilverkaveling ontwikkelde zich tot een programmatische aanpak, eerst ter verbetering van de agrarische structuur vanaf de jaren '70 ook voor realisering van natuurgebieden. De sturing vond vooral plaats door het Rijk, totdat deze in het eerste decennium van de 21^e eeuw werd gedecentraliseerd naar de provincies. Mijlpalen in de aansturing van de ruilverkavelingen zijn vooral de momenten geweest waarop de ruilverkavelingswetgeving veranderde, maar soms is ook een ander scharnierpunt te identificeren waar de sturing van landinrichting wijzigt. Te noemen zijn:

1924	Invoering eerste Ruilverkavelingswet
1938	Tweede Ruilverkavelingswet, begin subsidiëring
1947	Begin wederopbouw, herverkavelingswet Walcheren
1954	Derde Ruilverkavelingswet
1975	Aanpassing Ruilverkavelingswet en belang natuur neemt toe t.g.v. Relatienota
1985	Landinrichtingswet
1996	Decentralisatie-akkoord: bevoegdheden t.a.v. uitvoering gaan van Rijk naar provincie
2007	Wet inrichting landelijk gebied
2011	Mid-term review ILG: provincies worden volledig verantwoordelijk voor het gebiedsgerichte beleid

De beschrijving die in deze rapportage gegeven wordt, is ingedeeld in episoden aan de hand van bovengenoemde mijlpalen c.q. scharnierpunten.

Deze rapportage is het resultaat van een inventariserend onderzoek door het Kadaster in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de verandering van governancestructuur bij landinrichting in de loop van de tijd.

De onderzoeksmethode die hiervoor gebruikt is, is een combinatie van literatuuronderzoek en het raadplegen van expertkennis die binnen het Kadaster aanwezig is.

De geraadpleegde literatuur is opgenomen op de literatuurlijst. Wetten of Kamerstukken zijn niet opgenomen in de literatuurlijst (tenzij het om nota's gaat), indien relevant wordt tussen rechte haken verwezen naar het Kamerstuk [TK jaar dossiernummer stuknummer]. Aan het eind van iedere paragraaf van hoofdstuk 3 wordt literatuur genoemd die meer verdieping geeft bij de besproken periode. Dit kan als algemene literatuurverwijzing bij de betreffende paragraaf worden beschouwd. Tevens kan deze literatuur dienen als ingang voor een diepgaander onderzoek naar de governancestructuur bij landinrichting. Is daarnaast in de paragraaf van andere literatuur gebruikt gemaakt, dan wordt daar met een voetnoot naar verwezen.

2 Samenvatting

De verandering van landinrichting is het best zichtbaar aan de hand van de wijzigingen in de verschillende landinrichtingswetten. Tegelijk moet beseft worden dat de verandering van wetgeving steeds het resultaat was van de ontwikkeling in het beleid en in de praktijk van landinrichting die zich in de periode voor de invoering van de wet zich voordeed. Wetgevingstrajecten duren vaak lang, zeker ten aanzien het ruimtelijk domein, zodat de behoefte aan verandering vaak pas jaren later in de wetgeving zichtbaar is.

De grote lijn in het beleid van aansturing van landinrichtingsprojecten die op basis van deze wetgeving is te reconstrueren is als volgt.

Begin 20^e eeuw werden agrarische gronden geruild op basis van vrijwilligheid. De versnippering was groot en er was bij eigenaren/boeren behoefte om door middel van ruiling tot beter concentreerde en gesitueerde percelen te komen. Omdat één onwillige eigenaar een ruilproces kon frustreren, ontstond er behoefte aan wetgeving, waarmee eigenaren gedwongen konden worden aan het ruilproces deel te nemen. Deze wetgeving kwam er met de Ruilverkavelingswet van 1924. Heinen noemt dit het eerste schakelpunt in de ontwikkeling van het landinrichtingsinstrument: 'van ruilen zonder regels, naar een wettelijke regeling' [Heinen, 2020: 199]. De behoefte tot verkavelen moest echter ook na invoering van deze wet wel uit het gebied zelf opkomen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog was dit de hoofdlijn. De (rijks)overheid stelde zich volgend op. Wel vond er coördinatie plaats op nationaal niveau door de Centrale Commissie voor de Ruilverkaveling (CCvR), met name om uniforme toepassing van regelingen en beleid te waarborgen.

Na de Tweede Wereldoorlog ging de Rijksoverheid zich actiever opstellen. Ik zou dit het tweede schakelpunt in de ontwikkeling van landinrichtings willen noemen: 'van instrument van boeren naar instrument voor rijksbeleid'. Het karakter van de ruilverkaveling is nog steeds agrarisch, maar het instrument wordt nu sturend ingezet. In Walcheren wordt, na de inundatie, herverkaveling van Rijksweg opgelegd. De Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC), opvolger van de CCvR, prioriteert gebieden op urgentie en noodzakelijkheid via het volgordeschema, later het voorbereidingschema. Het rijksbeleid vormt daarbij een toetsgrond. Sturing vanuit het Rijk krijgt zo steeds meer vorm, enerzijds vanuit de gedachte dat herstructurering van de landbouw noodzakelijk is om duurzaam te voorzien in de voedselvoorziening ('Nooit meer honger!') en anderzijds doordat er steeds meer aandacht komt voor sturing in ruimtelijke ordening (opkomst Nota's Ruimtelijke Ordening, opkomst Structuurschema's), als kader waarbinnen de landinrichting vorm moet krijgen. Zo wordt landinrichting een instrument voor de uitvoering van nationaal ruimtelijk beleid.

Dat beleid wordt ook steeds integraler van aard. Sinds de Landinrichtingswet 1985 is er sprake van een brede doelstelling; bij landinrichting gaat het niet alleen om agrarisch belang, maar ook om maatregelen t.b.v. natuur- en landschap, infrastructuur, openluchtrecreatie en cultuurhistorie. Dit is het derde schakelpunt: 'van sectorale ruilverkaveling naar multifunctionele landinrichting' [Heinen, 2020: 200]. Landinrichting wordt zo steeds complexer en projecten gaan langer duren, wat in de jaren '90 de roep om versnelling, vereenvoudiging en flexibilisering sterker wordt. Tegelijkertijd is er een decentralisatiegolf gaande, waarbij uitvoering van beleid van Rijk wordt overgeheveld naar de provincie. Zo ook op het gebied van landinrichting: rijksbevoegdheden worden overgebracht naar de provincies en de CLC (de opvolger van de CCC) mandateert haar bevoegdheden aan de directeur van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Het rijksbeleid richt zich meer en meer op beleidsdoelen; de wijze van het bereiken van de doelen komt bij de provincies te liggen. Het sturingsmodel voor het landelijk gebied wijzigt dus drastisch: bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies leggen doelen en financiële middelen vast en provincie wordt verantwoordelijk voor uitvoering van beleid (kan daar eigen provinciaal beleid aan

toevoegen) en aansturing van uitvoeringsdiensten zoals de DLG. Dit komt uiteindelijk tot uitdrukking in de Wet inrichting landelijk gebied, waarbij het Rijk vooral budget beschikbaar stelt voor het realiseren van rijksdoelen en de provincie het landinrichtingsinstrumentarium krijgt voor de beleidsuitvoering. De aanvraagprocedure voor landinrichting (dus van onderaf, bijvoorbeeld door belangenorganisaties) is komen te vervallen: landinrichting wordt alleen ingezet wanneer de provincie dit nodig acht voor de uitvoering van het in de bestuursovereenkomsten overeengekomen beleid.

Toch is dit nieuwe sturingsmodel geen lang leven beschoren. De decentralisatie zet verder door en na evaluatie van de Wilg heeft de rijksoverheid zich uiteindelijk helemaal teruggetrokken uit het beleid voor het landelijk gebied; de bestuursovereenkomsten zijn vervallen, rijksbevoegdheden zijn verder overgedragen aan de provincies en provincies krijgen voortaan via het provinciefonds financiering voor haar algemene taak gebiedsgericht beleid te voeren. Wel of niet inzetten van landinrichtingsinstrumentarium in het gebiedsgericht beleid is een keus van de provincie en kan alleen door deze bestuurslaag worden genomen.

3 Verandering in governancestructuur in de landinrichting

3.1 1895-1924: opkomst van vrijwillige verkavelingen

Aan het eind van de negentiende eeuw was de agrarische bedrijfsstructuur in Nederland erg slecht. Er was sprake van een hoge mate van versnippering en uitermate smalle kavels, vaak door vererving tot stand gekomen. In de landbouw vond mechanisatie plaats en de hoge mate van versnippering hielp niet om tot een doelmatige bewerking van de percelen te komen. Onder leiding van de Heidemij werden aan het begin van de twintigste eeuw de eerste vrijwillige verkavelingsprojecten opgezet, met de Ballumer Mieden (1916) en de Dalfser Hooislagen (1917) als bekende voorbeelden. De rijksoverheid raakte meer en meer doordrongen van de economische voordelen van ruilverkaveling en zag ook dat deze nogal eens niet tot stand kwam, doordat een kleine minderheid van de eigenaren onwillig was mee te werken. Tegelijkertijd was ruilverkaveling in het buitenland, waar een wettelijke regeling was, zoals in Duitsland, Zwitserland, Frankrijk en Engeland, wel succesvol. Dit bracht de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw er toe om met een wetsvoorstel te komen om ruilverkaveling te kunnen afdwingen en leidt tot de eerste Ruilverkavelingswet, die van 1924.

Meer over deze periode is te lezen in
Van den Bergh; 2004: pag. 37-42, 61-82
Van Berk; 1989: pag. 5
Markusse; 1998: pag. 3

3.2 1924-1937: ruilverkaveling van onderaf

Voor het eerst is er dus in 1924 een procedure voor het tot stand brengen van een ruilverkaveling. De aanvraag voor een ruilverkaveling dient door het gebied gedaan te worden: 25% van de eigenaren moeten de aanvraag samen doen. Zij richten die aan Gedeputeerde Staten (GS), die advies vraagt van een door de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw ingestelde commissie, de Centrale Commissie voor de Ruilverkaveling (CCvR). Als GS geen bezwaar heeft tegen de ruilverkaveling, dan maken zij in overleg met de CCvR een ruilverkavelingsplan en brengen dan in stemming bij de eigenaren van het gebied. Stemmen de eigenaren vóór, dan wordt een plaatselijke commissie (PC) ingesteld door GS die de uitvoering van de ruilverkaveling ter hand neemt. De PC bestaat uit boeren uit het ruilverkavelingsgebied, vaak onder voorzitterschap van een bestuurder (meestal de burgemeester). De ruilprocedure was civielrechtelijk van aard en stond onder leiding van een rechter-commissaris. Hebben GS wel bezwaar tegen de ruilverkaveling, dat is tegen het besluit niet tot ruilverkaveling over te gaan, beroep mogelijk bij de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw.

De kosten van de ruilverkaveling werden voorgefinancierd door het Rijk en na afsluiten van de ruilverkaveling omgeslagen over de eigenaren (ruilverkavelingsrente). De periode waarover de kosten moesten worden terugbetaald was 10 jaar. Er waren geen subsidies beschikbaar, waarmee het Rijk aan de kosten van de ruilverkaveling zou kunnen bijdragen.

De overheid wilde niet zelf initiatiefnemer voor de ruilverkaveling zijn; men meende dat de animo voor de ruilverkaveling uit de streek zelf moest komen met de verwachting dat de medewerking dan groter zou zijn. Dat draagvlak werd getoetst door de stemming, waarbij er een dubbele meerderheid moest zijn: de meerderheid van de eigenaren moest vóór het ruilverkavelingsplan zijn en zijn moesten samen ook meer dan 50% van de oppervlakte in eigendom hebben. Uiteraard werd niet elk plan aangenomen; van de 36 ruilverkavelingen die tot 1936 zijn aangevraagd, zijn er 11 door stemming verworpen.

Meer over deze periode is te lezen in
Van den Bergh; 2004: pag. 42-46
Van Dam; 1986: pag. 12-13

3.3 1938-1946: vergemakkelten van ruilverkaveling; de eerste subsidies

De wetgever constateert dat de Ruilverkavelingswet in een behoefte voorziet, maar ziet ook enkele gebreken in de wet (leemten, onduidelijkheden en mogelijkheden tot vereenvoudigingen). De Ruilverkavelingswet van 1938 beoogt deze gebreken weg te nemen. Het gaat dus vooral om verbetering van de wet van 1924.

De aanvraag voor een ruilverkaveling is niet meer voorbehouden aan eigenaren van het ruilverkavelingsgebied (nu is 20% voldoende), maar kan ook gedaan worden door belangenverenigingen uit de land- en tuinbouw, of door overheden. Na een wetswijziging in 1941 kan dat ook door stichtingen ter bevordering van de landbouw; bovendien wordt bij deze wetswijziging geregeld dat uitvoering ook tegen de wil van de meerderheid in worden uitgevoerd, wanneer dit in het algemeen belang is. De CCvR is dan inmiddels opgegaan in een bredere centrale commissie, de Centrale Cultuurtechnische Adviescommissie (CCAC), die de uniformiteit van beleidstoepassing in de ruilverkavelingen moest waarborgen, bijvoorbeeld door opdrachten te geven ten aanzien van de waardering van gronden. Haar bevoegdheden nemen toe, zij mag bijvoorbeeld nog na de stemming percelen aan het ruilverkavelingsgebied toevoegen.

De vereiste 'dubbele' meerderheid bij de stemming wordt vervangen door een 'enkele' meerderheid: de voorstemmende eigenaren dienen de meerderheid in aantal te hebben óf de voorstemmende eigenaren moeten meer dan 50% van de grond in eigendom hebben. In de wet werd ook voor het eerst opgenomen dat er rekening gehouden diende te worden met pachtrechten (N.B.: de pachtwet stamt ook uit 1938), maar pachters hebben nog geen stemrecht.

Er wordt gestart met subsidies voor de uitvoering van werken in de ruilverkaveling: wanneer de PC een ruilverkaveling door de Dienst voor Werkverschaffing (later: Dienst Uitvoering Werken) liet uitvoeren, dan bedroeg de bijdrage van de overheid bijna 100%. Wanneer men echter vrije arbeiders aanstelde, werd de overheidsbijdrage teruggebracht tot ongeveer 75%. De niet-subsidiabele kosten worden nog steeds omgeslagen over de eigenaren, maar nu wordt de termijn van terugbetaling 26 jaar.

Meer over deze periode is te lezen in

Van den Bergh; 2004: pag. 46-47

Van Dam; 1986: pag. 13-16

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 25, 49-50

3.4 1947-1953: toenemende behoefte aan sturing door het Rijk

Vanaf de Tweede Wereldoorlog gaat de rijksoverheid zich actief bezig houden met sturing in de landinrichting, bijvoorbeeld door het samenstellen van commissies, colleges en investeringsplannen. Tot dan toe was de overheid vooral volgend geweest.

In eerste instantie gebeurt dat voor de herinrichting van het eiland Walcheren, dat in 1944 door de geallieerden onder water is gezet om de monding van de Westerschelde te herovereren. Het landschap is daardoor verwoest en dat wordt gezien als een vorm van oorlogsschade. Het Rijk acht zich jegens de bevolking verplicht de schade te herstellen en meer dan dat: tegelijk de landbouw op het eiland te saneren, nieuwe wegen aan te leggen en nieuwe beplanting. De bepalingen van de Ruilverkavelingswet 1938 zijn daarvoor ontoereikend; daarmee zou het aantal bedrijven gelijk blijven en het tekort aan landbouwgrond blijven bestaan. Om het tekort aan grond op te lossen, worden gronden in de Noordoostpolder ter beschikking gesteld om bedrijven uit te plaatsen. Ook is de procedure te langzaam voor deze acute noodsituatie, terwijl een krachtig ingrijpen vereist is. Er wordt een nieuwe 'Herverkavelingswet Walcheren' (1947) uitgevaardigd en de herverkaveling wordt opgelegd bij kabinetsbesluit (er

vindt geen stemming plaats). Er wordt door het Rijk een herverkavelingscommissie ingesteld, voorgezeten door de gedeputeerde van de provincie Zeeland, die de herindeling leidt.

Voor het eerst vindt er actieve verwerving van gronden plaats ten behoeve van structuurverbetering in de landbouw. Dat gebeurt door de Stichting Landelijke Bezettingsschaden (SBL), vanaf 1946 omgedoopt in Stichting Beheer Landbouwgronden. Bovendien wordt bepaald dat eigenaren met een niet-exploiteerbare kavel volledig kunnen worden gecompenseerd in geld in plaats van in grond.

Wanneer in 1953 door de stormvloedramp weer grote delen van Zeeland onder water komen te staan, grijpt de rijksoverheid naar hetzelfde middel: de Herverkavelingswet Walcheren wordt omgebouwd tot de Herverkavelingswet Noodgebieden (1953) en van toepassing verklaard op de herverkavelingsblokken 'Schouwen', 'Tholen', 'Zak van Zuid-Beveland' en 'Waarde'.

Meer over deze periode is te lezen in

Van den Bergh; 2004: pag. 47-50

Markusse; 1998: pag. 17-33

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 26

3.5 1954-1974: grootschalige planmatige aanpak van de ruilverkaveling

De hongerwinter in 1944 heeft een grote impact op het landbouwbeleid. Landbouw moet productiever, efficiënter en rationeler worden en boeren moeten een redelijk inkomen kunnen verkrijgen uit hun bedrijf. Dit streven van de rijksoverheid vindt duidelijk weerklank bij de agrarische sector en het aantal aanvragen voor ruilverkaveling neemt snel toe. Dit heeft tot gevolg dat er behoefte ontstaat aan versnelling van de procedure, wat de aanleiding vormt om de Ruilverkavelingswet te verbeteren. Formeel verandert er qua governance in de procedure van de ruilverkaveling niet zoveel ten opzichte van 1938, maar de rol van de Centrale Cultuurtechnische Commissie (wettelijk verankerd in art. 2 van de Ruilverkavelingswet) wordt steeds groter.

Zo verscheen in 1958 het Meerjarenplan voor de Ruilverkaveling, wat een belangrijk instrument werd om de aanvragen voor ruilverkaveling te gaan prioriteren en de urgentie te bepalen. De CCC kon aan de hand van dit meerjarenplan een volgordeschema op gaan stellen en in de jaren '60 en '70 vonden onder de Ruilverkavelingswet 1954 grootscheepse ruilverkavelingen plaats.

Intussen ontwikkelt ook het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium zich; in 1965 doet de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) zijn intrede. Planologische afstemming tussen het RO-spoor en het ruilverkavelingsspoor is nodig. Het streekplan wordt het kader waarbinnen het ruilverkavelingsplan moet passen. Natuur en landschap gaan zo steeds meer een rol van betekenis spelen in de ruilverkavelingen.

Het draagvlak voor de ruilverkaveling was in eerste instantie in de agrarische sector groot; met goede voorlichting werden boeren gewonnen voor ruilverkaveling, die meestal gepaard ging met hele streekverbeteringsplannen.

Tegelijkertijd zat de stemmingssystematiek zo in elkaar dat een ruilverkaveling haast niet afgestemd kon worden: niet alleen boeren, maar elke eigenaar is stemgerechtigd en als je niet stemt, dan word je geacht voorgestemd te hebben. Begin jaren '70 bleek dat dit systeem, in combinatie met de geringe invloed die 'gewone' boeren op de plannen hadden en de emotionele binding met de grond die er wel was, spaak liep. In Tubbergen loopt het in 1971 uit de hand en breken boerenprotesten los. Het systeem van stemming wordt onrechtvaardig gevonden; het is in de ogen van tegenstanders welhaast onmogelijk om een ruilverkaveling tegen te houden. Daarom grijpen zij naar andere middelen. Als de stemming op 21 december 1971 plaats vindt, blokkeren boze boeren het stemlokaal en vinden er rellen plaats in het dorp. Van de 2938 stemgerechtigden brengen er 27 een stem uit: 15 voor en 12 tegen. De ruilverkaveling is dus volgens de regels van de wet met overweldigende meerderheid aangenomen, maar Gedeputeerde Staten besluiten niet tot uitvoering over te gaan. In 1975 wordt de

Ruilverkavelingswet aangepast: alleen werkelijk uitgebrachte stemmen tellen voortaan mee en pachters krijgen ook stemrecht.

Meer over deze periode is te lezen in

Van den Bergh; 2004: pag. 51-56

Van Dam; 1986: pag. 16-19

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 52-69

3.6 1975-1985: van agrarische ruilverkaveling naar multifunctionele landinrichting

In dezelfde tijd begint er buiten de landbouwsector weerstand op te komen tegen de grootscheepse aanpak in de ruilverkaveling, met name waar het gaat om aantasting van natuur- en landschapswaarden. De discussie die op gang kwam over de relatie tussen 'landbouw' enerzijds en 'natuur en landschap' anderzijds, leidde in 1975 tot de Relatienota, op basis waarvan natuurontwikkelingsgebieden en beheersgebieden werden aangewezen.

Begin jaren tachtig verschijnt het Structuurschema Landinrichting, waarin de doelen van het landinrichtingsbeleid omschreven staan. Deze zijn duidelijk breder dan agrarische structuurverbetering en aandacht voor natuur- en landschap; verbetering van werkomstandigheden en bufferzones tegen verstedelijking krijgen hierin ook een plek.

In de Nota Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) wordt voor het eerst gesproken over buffergebieden tussen steden om te voorkomen dat steden aan elkaar groeien. Eén van deze bufferzones is Midden-Delfland, tussen Rotterdam en Den Haag in. Het Rijk wilde door ruilverkaveling voorkomen dat Delft en Rotterdam aan elkaar zou den groeien, wilde meer mogelijkheden creëren voor recreatie en de randvoorwaarden voor landbouw in het gebied verbeteren. Hier kwam ook nog bij dat het gebied onder druk stond van oprukkende glastuinbouw vanuit het Westland (Van Rij, 2008:18). Het instrumentarium van de Ruilverkavelingswet was echter niet voldoende om deze doelen te kunnen verwezenlijken. Het gebied werd verdeeld in drie deelgebieden met ieder een eigen focus: Lickebaert met focus op recreatie; Gaag met focus op landbouw en Abtswoude met focus op recreatie en natuur.

Opnieuw is er sprake van een urgent probleem waarbij de rijksoverheid meer regie neemt in de sturing van de ruilverkaveling. De Ruilverkavelingswet 1954 biedt met haar maximum van 5% toewijzing van gronden voor algemeen nut onvoldoende soelaas om de grootschalige functiewijziging in de gebieden Lickebaert en Abtswoude (van landbouw naar recreatie en natuur) te verwezenlijken. Er wordt daarom een speciale wet voor dit gebied gemaakt, de Reconstructiewet Midden-Delfland (1977), waarin de behartiging van de belangen van landbouw, natuur en landschap en openluchtrecreatie op gelijke voet met elkaar staan. De reconstructieplannen die voor de drie deelgebieden gemaakt worden, worden vastgesteld door de ministers van LNV en van VROM. In deze wet wordt vanwege de grote verwervingsopgave een titel geboden om gronden te onteigenen (de minister is belast met de uitvoering hiervan). Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt: ten aanzien van 223 ha. binnen Midden-Delfland wordt een onteigenings-KB geslagen. Uiteindelijk wordt slechts 10 ha. via een gerechtelijk vonnis onteigend.

Een ander gebied waar ruimtelijk ingrijpen van rijkswege noodzakelijk geacht wordt, is Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën. Anders dan in Midden-Delfland, speelt hier ook de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio een grote rol. Het gebied is verarmd, er is sprake van slechte behuizing, en van oude Groningers stadsrechten die ontwikkeling van het gebied bemoeilijken. Bovendien gaat het om een groot gebied, dat zich over twee provincies, Groningen en Drenthe uitstrekt. In 1979 ziet de Herinrichtingswet Oost Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën (HOGGDV) [TK 1976/1977, 14103 nr. 1-3] het licht, waarin herverkaveling één van de instrumenten is om een goed woon- en werkklimaat en de economisch-maatschappelijke ontwikkeling

te bevorderen. Ook in deze wet is onteigening een instrument dat ingezet kan worden, maar in het kader van dit onderzoek is niet gevonden dat dit instrument is ingezet.

Voor de herinrichting van de veenkoloniën wordt een herinrichtingscommissie ingesteld, die een programma voor het hele gebied opstelt, wat uiteindelijk door de ministers van Landbouw en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening moet worden vastgesteld. De uitvoering geschiedt in deelgebieden, met gebiedscommissies per deelgebied en een herinrichtingsplan per deelgebied (vast te stellen door Provinciale Staten).

Gedurende de looptijd van de ruilverkavelingswetten vinden er een aantal grote verschuivingen plaats:

1. Ruimtelijk: de ruilverkavelingen begonnen op de zandgronden van Nederland, maar verspreidden zich vervolgens over heel Nederland¹
2. Sturing: de ruilverkavelingen begonnen op initiatief uit de individuele boeren, vervolgens op initiatief van agrarische organisaties, maar vervolgens werd het een instrument om rijksbeleid uit te voeren en regionale ruimtelijke problemen aan te pakken
3. Functioneel: de ruilverkavelingen begonnen om de agrarische structuur te verbeteren, maar in de plannen kwamen steeds meer ruimtelijke doelen: natuur- en landschapsbehoud, openluchtrecreatie, verbetering infrastructuur, openhouden bufferzones tot aan verbeteren werkomstandigheden.

Met deze verschuivingen en met de ervaring dat voor de multifunctionele aanpak de Ruilverkavelingswet 1954 tekort schoot, werd de behoefte aan een nieuwe wet groter. Zo kwam na een lange aanloop de Landinrichtingswet 1985 tot stand.

Meer over deze periode is te lezen in

Van den Bergh; 2004: pag. 57-58

Van Dam; 1986: pag. 19-20

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 54-55, 79-81

Van Rij; 2008: pag. 15-21

3.7 1985-1996: de mogelijkheid om herverkaveling op te leggen bij functieverandering

In de Landinrichtingswet 1985 wordt een brede doelstelling opgenomen. De term landinrichting geeft dat al aan: het gaat om inrichting van het landelijk gebied in brede zin en ruilen van gronden is daar een instrument bij.

Landinrichting betreft verschillende maatregelen en voorzieningen, ten behoeve van onder meer de land- tuin- en bosbouw, natuur en landschap, infrastructuur, openluchtrecreatie en cultuurhistorie. Het primaat ligt daarbij in principe het ruimtelijk ordeningsspoor (streekplan, bestemmingsplan), maar er is ook sprake van wisselwerking, waarbij het landinrichtingsplan vooruit kan lopen op het bestemmingsplan, dat gedurende de looptijd van een landinrichtingsproject kan worden aangepast.

Voor het eerst wordt ook het beleidskader opgenomen in de wet: er is een structuurschema landinrichting (art. 6), dat onderdeel is van het rijksbeleid en de pkb-procedure in het Wro-spoor heeft gelopen (planologische kernbeslissing). Dit structuurschema werkt als toetsingskader voor aanvragen voor landinrichting en is bovendien limitatief: wanneer een gebied niet aangegeven is op de beleidskaart die bij het structuurschema hoort, dan wordt een verzoek voor landinrichting afgewezen.

¹ De agrarische structuur was op de zandgronden het slechts dus daar was de behoefte aan structuurverbetering het grootst. Nog voordat de verbreding van doelstellingen plaats vond, verspreidde de ruilverkaveling zich naar andere delen van Nederland. Naast economische waren ook sociale aspecten daarbij van belang (streekverbetering).

Verzoeken om landinrichting kunnen worden ingediend door de minister (op basis van het structuurschema), door de provincie (op basis van provinciaal beleid), door gemeenten, waterschappen of andere openbare lichamen (ex. Art. 134 Grondwet), door verenigingen die belangen hebben die door de landinrichting kunnen worden gediend of door natuurlijke personen en rechtspersonen, die samen meer dan 30% van het betreffende gebied in eigendom hebben.

Het verzoek wordt beoordeeld door de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC, opvolger van de CCC), waarin vertegenwoordigers van ministeries, lagere overheden, land-, tuin- en bosbouworganisaties en organisaties voor natuur, landschap en recreatie zitting hebben. Bij positief oordeel wordt het betreffende gebied geplaatst op het voorbereidingsschema. Dit is de opvolger van het meerjarenplan en fungeert tevens als financiële vorm van planning. Op het voorbereidingsschema staat ook de vorm van landinrichting aangegeven. Naast de ruilverkaveling, die de voortzetting is van het ruilinstrument uit de Ruilverkavelingswet 1954 en waarbij er sprake is van een overwegend agrarische functie, zijn ook twee andere vormen mogelijk: herinrichting en aanpassingsinrichting. Bij herinrichting heeft het gebied in belangrijke mate een niet-agrarische functie, of moet dat gaan krijgen. Door deze vorm op te nemen wordt uitdrukking gegeven aan de wensen en ervaringen vanuit de Reconstructiewet Midden-Delfland en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij deze vorm van landinrichting ook een titel verkregen kan worden om te onteigenen², wat bij de agrarische ruilverkaveling niet het geval was. Een derde landinrichtingsvorm is de aanpassingsinrichting: deze heeft tot doel de nadelige ruimtelijke gevolgen van een infrastructurele ingreep in het landschap te compenseren. Het verzoek voor een aanpassingsinrichting wordt gedaan door het bevoegd gezag dat het besluit over de aanleg van het infrastructurele werk neemt (i.c. de minister van Verkeer en Waterstaat of de provincie). Het voorbereidingsschema wordt vastgesteld door de minister van Landbouw en Visserij.

Wanneer een project op het voorbereidingsschema staat, kan de voorbereiding ter hand genomen worden door de door Gedeputeerde Staten ingestelde landinrichtingscommissie. De status van de landinrichtingscommissie is die van een zelfstandig bestuursorgaan; het is dus geen provinciale commissie. De commissie komt met een voorontwerp-landinrichtingsplan, dat door de CLC in ontwerp moet worden vastgesteld. Bij een ruilverkaveling wordt het ontwerp-landinrichtingsplan vervolgens in stemming gebracht bij de eigenaren en pachters uit het gebied, zoals ook onder de Ruilverkavelingswet 1954 het geval was. Bij een positieve uitslag stellen Gedeputeerde Staten het plan vast. Bij een herinrichting of aanpassingsinrichting stellen GS het plan (na een rechtsbeschermingsprocedure) vast zonder stemming.

Intussen kreeg het natuurbeleid in Nederland steeds verder vorm. In 1990 kwam het Rijk met het Natuurbeleidsplan, waarmee het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (vanaf 2013 Natuurnetwerk Nederland) werd gelanceerd. Dit natuurbeleid moest zijn doorwerking krijgen in de landinrichtingsplannen in het landelijk gebied, niet alleen ten aanzien van de herinrichtingen, maar ook ten aanzien van de ruilverkavelingen. In Zeeland leidde dit tot steeds meer ongenoegen: agrariërs en landbouworganisaties vonden dat te veel goede landbouwgrond voor andere dan agrarische functies gebruikt gingen worden. Kort na elkaar werden twee

² Van de onteigeningsmogelijkheid onder de landinrichtingswet is in 6 projecten gebruik gemaakt, te weten Krimpen, Amstelland, Driebruggen, Noorderpark, Ouddorp-West en IJsselmonde-Oost. In totaal is er in deze projecten voor 252 ha. een KB geslagen; in Driebruggen is 1,2 ha. gerechtelijk onteigend (Spijkerboer 2014: pag. 219) van de 29,5 ha. waarvoor een KB geslagen is; hoeveel er in de andere projecten daadwerkelijk via een gerechtelijke procedure is onteigend, is in het kader van dit onderzoek niet uitgezocht.

ruilverkavelingen afgestemd, nl. Biervliet (7 december 1995) en Aardenburg (26 september 1996). Bij de provincie Zeeland drong daardoor het besef door dat het roer om moest. Een volgende ruilverkaveling (Ponte) werd niet in stemming gebracht en hiervoor werd een aanpak op basis van vrijwillige kavelruil gekozen. Sindsdien zet de provincie Zeeland wanneer er sprake is van een hoofdzakelijk agrarische doelstelling (ruilverkaveling) vooral in op vrijwillige kavelruil; alleen voor de herinrichtingen Schouwen-Oost en Hoek en voor de aanpassingsinrichting Borssele is nog voor een wettelijke herverkaveling gekozen.

Meer over deze periode is te lezen in

Van Berk; 1989: pag. 2-15

Van Dam; 1986: pag. 20-22

De Haan; 1988: 25-78

Markusse; 1998: pag. 83-85

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 105-111

3.8 1996-2007: naar een nieuw sturingsmodel voor de landinrichting

Inmiddels waaide er ook een decentralisatiewind in Nederland, waarbij het streven van de rijksoverheid is verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de burger en op zo laag mogelijk niveau te leggen. Deze decentralisatie-impuls [TK 1990-1991, 22 236 nr.1] betrof ook de landinrichting. In 1996 kwamen de minister van LNV en de provincies tot overeenstemming over overheveling van taken en bevoegdheden m.b.t. de landinrichting. De CLC, die tot dan toe een belangrijke taak in de landinrichting had verricht door projecten op het voorbereidingschema voor te dragen, ontwerp-landinrichtingsplannen vast te stellen, evenals richtlijnen voor de uitvoering van de herverkaveling en plannen van toedeling of lijsten van geldelijke regelingen goed te keuren, werd ontmanteld en haar bevoegdheden werden op 28 juni 1996 gemandateerd aan de directeur van de toenmalige Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (later: de Dienst Landelijk Gebied) [TK 28 967, nr.3]. In het arrest Sauwerd heeft de rechtbank overigens geoordeeld dat dit mandaatbesluit deels onbevoegd genomen is, wat gerepareerd is in een wijziging van de Landinrichtingswet in 2004, waarbij de bevoegdheden van de CLC kwamen te vervallen of werden overgedragen aan de landinrichtingscommissies, de provincie of (in een enkel geval) het Rijk.

De decentralisatie van de landinrichting kreeg intussen steeds verder vorm in een nieuw sturingsmodel voor het landelijk gebied. Dit leidde in 2002 tot een bestuursovereenkomst tussen Rijk en provincies [IPO, 2002], waarin werd afgesproken dat de regie over de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied bij de provincies kwam te liggen. Deze regie had zowel betrekking op de aansturing van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid (bijv. op het gebied van planning en programmering) als op de aansturing van uitvoerende diensten als de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en LASER. Ook de grondverwerving viel onder de regierol, terwijl Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) wel de aankoper van grond (met o.a. verantwoordelijkheid voor het prijsbeleid) bleef. De sturing vanuit het Rijk vond vanaf toen alleen op het niveau van realiseerbare doelen plaats. Hiervoor werden bestuursovereenkomsten en uitvoeringscontracten opgesteld tussen Rijk en provincies, waaraan rijksfinanciering werd gekoppeld. Uitvoering moet plaats vinden door middel van gebiedscontracten; idee is dat de planning hierdoor juist uitvoeringsgerichter wordt.

De financiering zelf liep via het Nationaal Groenfonds. De wijze waarop de provincie de doelen gingen realiseren, werd aan de provincies overgelaten.

Een andere beweging die plaats vindt is (opnieuw) de vraag naar versnelling, vereenvoudiging en flexibilisering van het landinrichtingsinstrumentarium. Mede door de multifunctionaliteit worden projecten complexer en gaan steeds langer duren, wat tot gevolg heeft dat gemaakte plannen ingehaald kunnen worden door nieuw beleid. In 1998 leidt dat tot voorstellen tot aanpassing van de landinrichtingswetgeving, vormgegeven in de nota 'Rapport

Herijking Landinrichting tweede fase' [TK 1997-1998, 25 940 nr. 1-2]. Een methode om flexibeler met het landinrichtingsinstrumentarium om te gaan is het onderkennen van verschillende 'modules' binnen de landinrichting, die al naar gelang de opgave ingezet kunnen worden: de modulaire aanpak. Ook worden er voorstellen gedaan om de procedures te vereenvoudigen.

Eind jaren '90 vindt in Zuid- en Oost-Nederland een uitbraak van varkenspest plaats. Dit is de aanleiding om te werken aan zonerings op de zandgronden van Nederland, waar de intensieve veehouderij is geconcentreerd. 'Varkensvrije zones' zouden in de toekomst moeten voorkomen dat een dierziekte als de varkenspest zich gemakkelijk kan verspreiden. Omdat dit dus impact heeft op de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied, wordt opnieuw naar het landinrichtingsinstrumentarium gekeken en evenals eerder bij de herverkavelingswet Walcheren en de reconstructiewet Midden-Delfland, wordt de bestaande wetgeving ontoereikend geacht, met name op het gebied van doelen en van snelheid van ingrijpen. Een bijzondere wet wordt daarom in het leven geroepen: de Reconstructiewet Concentratiegebieden (2002) [TK 2000/2001, 26356 nr. 169]. Op basis van deze wet kunnen in de concentratiegebieden (met name de zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland) maatregelen worden getroffen ter verbetering van de ruimtelijke structuur om veterinaire risico's te verminderen; ter verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap en ter verbetering van de kwaliteit van water en milieu. De eerste en laatste doelstelling zijn nieuw t.a.v. de Landinrichtingswet.

De te treffen maatregelen worden opgenomen in een reconstructieplan, dat echter een veel groter gebied omvat dan bij landinrichtingsplannen gebruikelijk was. In de praktijk worden de reconstructieplannen dan ook verder uitgewerkt voor deelgebieden in uitvoeringsplannen.

Ideeën uit de herijking landinrichting worden al meegenomen in deze nieuwe wet en ook is de eerste neerslag van het nieuwe sturingsmodel in de wet zichtbaar: het Rijk stelt rijksuitgangspunten vast als richtinggevend kader waarbinnen bestuurlijke samenwerking tussen Rijk en provincies nader gestalte krijgt. In overleg met GS bepaalt het Rijk wel de beleidsprioriteiten, en deze worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Ook wordt nu gewerkt met vierjaarlijkse bestuurlijke afspraken, uitvoeringsprogramma's en gebiedscontracten, de weg die met het sturingsmodel landelijk gebied al was ingeslagen krijgt een wettelijke basis.

De versnelling moet komen uit procedurele ingrepen: zo worden lijst van rechthebbenden en plan van toedeling samengevoegd tot een ruilplan (waardoor rechtsbeschermingsprocedures van beide elementen op elkaar afgestemd kunnen worden) en wordt de civiele mogelijkheid om bezwaar te (met een bemiddelende rol voor de rechter-commissaris) vervangen door de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van een zienswijze (met een besluit gedeputeerde staten) [Groot Nibbelink & Zevenbergen, 2001: 217-240]. Het reconstructieplan krijgt rechtstreekse doorwerking in het ruimtelijk-ordeningsplan: het geldt als voorbereidingsbesluit ex art. 21 Wro en als vrijstelling ex art. 19 Wro voor de uitvoering van werken. Het bestemmingsplan volgt dus het reconstructieplan.

Naast herverkaveling kan ook onteigening in het reconstructieplan worden opgenomen. De wettelijke basis voor de onteigening wordt gevormd door art. 122 van de Onteigeningswet.

Het reconstructieplan wordt voor een periode van 12 jaar vastgesteld; dan moet de uitvoering voltooid zijn. GS stellen per reconstructieplan een uitvoeringsprogramma vast en ook hierover wordt een bestuursovereenkomst met het Rijk gesloten, waarmee er tevens financiering voor de uitvoering wordt geregeld. De uitkering van het rijksgeld voor de uitvoering van de reconstructie loopt ook hier via het Nationaal Groenfonds.

De uitvoering van de reconstructie wordt gedaan door de reconstructiecommissies. Deze hebben in tegenstelling tot de landinrichtingscommissies geen zelfstandige status, maar worden door de provincies ingesteld als provinciale commissie. Dat is verklaarbaar, omdat de provincies bestuursafspraken met het Rijk hebben gemaakt over de uitvoering en dus grip moeten kunnen houden op de uitvoering. Dit is dus te zien als logisch gevolg van het nieuwe sturingsmodel.

Meer over deze periode is te lezen in
Van Ark; 2004: pag. 1-8, 24-31
Boonstra e.a.; 2007: pag.17-18, 27-35
Dienst Landelijk Gebied; 2008: pag. 5-35
Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 113-117

3.9 2007-2011: provincies bepalen de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium

Met de decentralisatie van Rijk naar provincie, de gewijzigde sturing in de landinrichting, de voorstellen voor versnelling, vereenvoudiging en flexibilisering uit de Herijking Landinrichting en de (eerste) ervaring met de Reconstructiewet Concentratiegebieden, is de tijd rijp voor een nieuwe wet: de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg, 2007).

Het nieuwe sturingsmodel wordt in deze wet wettelijk vastgelegd: hoofdstuk 2 van de wet gaat in zijn geheel over het programmeren van het gebiedsgerichte beleid, waarbij het Rijk op hoofdlijnen stuurt. Zij stelt een rijksmeerjarenprogramma op (de Agenda Vitaal Platteland) met operationele doelstellingen voor het landelijk gebied en de daarbij behorende prestaties. Provincies, gemeenten en waterschappen worden hierbij betrokken, zodat er afstemming kan plaatsvinden met het beleid van lagere overheden. Bij het maken van provinciale meerjarenplannen dienen de provincies zelf ook weer de afstemming met het Rijk te zoeken. Zo is het de bedoeling dat rijksambities en provinciale ambities samenkomen en elkaar aanvullen in uitvoeringsgerichte afspraken voor de middellange termijn. De door de provincies te leveren prestaties worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten voor een periode van 7 jaar. Het voorbereidingschema voor de landinrichting kan daarmee komen te vervallen: het is aan provincies om te bepalen op welke manier en met wel instrumentarium de prestaties worden gerealiseerd.

De financiering die met de afspraken gepaard gaat, wordt geregeld via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hieraan is het derde hoofdstuk van de Wilg gewijd. Hoe de ILG-gelden worden besteed, is dus aan de provincies. Voor een deel zijn deze gelden wel gelabeld, bijvoorbeeld voor aankoop van EHS/NNN-terreinen, of voor aankoop van grond voor de doelstelling t.a.v. de Randstadgroenstructuur (RGS), later Recreatie om de Stad (RodS). Maar of de provincie het budget gebruikt voor landinrichtingsprojecten, of voor projecten van waterschappen of gemeenten, is beleidsvrijheid van de provincie.

Een deel van de provincies kiest ervoor om geen nieuwe landinrichtingsprojecten te starten. Tussen 2007 en 2014 zijn er slechts 8 nieuwe landinrichtingsprojecten opgestart in vijf verschillende provincies. In één van deze projecten (Enschede-Noord, onteigening Kristalbad) wordt ook het onteigeningsinstrument ingezet, zij het alleen in de administratieve fase [Staatscourant nr. 879, 18 jan. 2012]; voordat een gerechtelijk vonnis nodig is, zijn de te onteigenen gronden al minnelijk verworven [Spijkerboer, 2014: 219].

Binnen een landinrichtingsproject zelf verandert er qua governance ook het een en ander t.o.v. de Landinrichtingswet 1985. De landinrichtingscommissie als zelfstandige commissie vervalt; alle bevoegdheden in de voorbereiding en de uitvoering komen bij Gedeputeerde Staten te liggen. Er is in de wet alleen nog een beperkte rol weggelegd voor een gebiedscommissie ex. art. 82 van de Provinciewet, die adviseert over de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid³. Deze adviescommissie van de provincie wordt gehoord bij de vaststelling van het inrichtingsplan (Wilg art 17 lid 1). Uiteraard zullen Gedeputeerde Staten niet zelf alle taken

³ In diverse provincies fungeert een dergelijke commissie onder namen als 'Provinciale Commissie Landelijk Gebied', 'Provinciale Adviescommissie Leefomgeving' of 'Provinciale Commissie Groene Ruimte'.

uitvoeren, maar advies- dan wel bestuurscommissies op basis van de Provinciewet instellen om het werk uit te voeren. Dit gebeurt in de praktijk ook in ruime mate: ten aanzien van de voorbereiding van projecten meestal in een adviserende rol, bij de uitvoering meestal als bestuurscommissie die bepaalde bevoegdheden van GS gedelegeerd krijgt.

Meer over deze periode is te lezen in

Boonstra e.a.; 2012: pag.26-49

Boonstra e.a.; 2014: pag. 20-25, 37

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 139-140

3.10 2011-2022: het nieuwe sturingsmodel weer ontmanteld

Maar ook na 2007 gaat de decentralisatie verder. In 2011 sluiten Rijk en provincies een akkoord over decentralisatie van het natuurbeleid; provincies nemen nu de volledige verantwoordelijkheid over voor de realisatie van het natuurbeleid. Het Rijk monitort alleen de voortgang via een jaarlijkse rapportage. Het bezit van Bureau Beheer Landbouwgronden wordt overgedragen aan de provincies en de provincies nemen de zeggenschap over de capaciteit van DLG over. Er wordt afgesproken dat het ILG wordt afgebouwd en dat de financiering voor de rijksdoelen die nog gerealiseerd moeten worden, zoals afronding van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die in herijkte vorm onder de naam Natuurnetwerk Nederland (NNN) verdergaat, via het provinciefonds worden uitgekeerd.

Deze verdere decentralisatie heeft tot gevolg dat het 'nieuwe' sturingsmodel, zoals dat sinds 2002 vorm kreeg, weer wordt afgebroken. Er is geen sprake meer van het samenbrengen van rijksambities en provinciale ambities in het landelijk gebied, want het Rijk trekt zich terug; tal van rijkstaken komen te vervallen⁴. Een wijziging van de Wilg kan dan ook niet uitblijven: hoofdstuk 2 (programmering gebiedsgericht beleid) en hoofdstuk 3 (ILG) komen per 2014 te vervallen [TK 2012/2013, 33 441 nr. 3]. Het gebiedsgericht beleid wordt zo autonoom provinciaal beleid; de Wilg regelt nu alleen nog de bevoegdheden die de provincie heeft ten aanzien van het instrument landinrichting.

Tenslotte heeft het Rijk sinds 2011 de ambitie het omgevingsrecht te bundelen in één wet, de omgevingswet. In eerste instantie was de Wilg niet meegenomen in de wetten die op zouden gaan in de omgevingswet, maar met de aanvullingswet grondeigendom krijgt ook het landinrichtingsinstrumentarium een plaats in de omgevingswet. Het landinrichtingsinstrumentarium wordt in principe beleidsarm overgenomen. Grote wijzigingen qua bevoegdheden van de provincie ten aanzien van dit instrument zitten dan ook niet de omgevingswet. Wel worden de planvormen meer gestroomlijnd met de terminologie van de omgevingswet; zo wordt een ruilplan een ruilbesluit en wordt het inrichtingsplan gesplitst in een inrichtingsprogramma (beleidsmatig) en een inrichtingsbesluit (uitvoerend).

De wet is reeds aangenomen door de Tweede (2019) en Eerste Kamer (2020), maar wacht op inwerkingtreding. Vermoedelijk zal dit per 1 juli 2023 gebeuren [Programma Aan de slag met de Omgevingswet, 2022]. Inmiddels sorteert het Rijk met het NPLG, het bijbehorende transitiefonds en een Nationale Grondbank weer voor op het nemen van meer regie ten aanzien van het beleid in het landelijk gebied.

⁴ De volgende rijkstaken vervallen: leefgebiedenbenadering, overige natuur, nationale parken, gebiedsmaatregelen grondgebonden landbouw (w.o. kavelruil) en gebiedsinrichting voor glastuinbouw, duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid boerenland, nationale landschappen, landschap generiek, milieukwaliteit EHS, duurzaam bodemgebruik, reconstructie zandgebieden, leefbaarheid, recreatie om de stad, robuuste verbindingen. Zie 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' van 20 september 2011 tussen Rijk (minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie) en Interprovinciaal Overleg.

Meer over deze periode is te lezen in

Boonstra e.a.; 2014: pag. 20-25

Heinen; 2019 pag. 168-177

Van der Molen & Wubbe; 2020: pag. 140-141

4 Slotbeschouwing

Bovenstaande historische beschrijving van met name de wijze waarop sturing in de ruilverkaveling (later: landinrichting) plaats vond, laat zien dat in eerste instantie het initiatief van ruilverkaveling uit de eigenaren zelf moest komen. Het is dan ook logisch dat het instrument vooral civielrechtelijk van aard was. Maar naar de Tweede Wereldoorlog nam het Rijk het voortouw bij de ruilverkaveling en krijgt een adviesraad als de CCC, later de CLC grote invloed. Als CLC niet akkoord ging met een aanvraag of een plan, ging de ruilverkaveling/landinrichting niet door. De planvorming had in die tijd vooral een bestuursrechtelijk karakter; de ruiling van percelen bleef een civielrechtelijke aangelegenheid.

Vanaf de jaren '90 van de twintigste eeuw begin het Rijk zich terug te trekken uit het landinrichtingsveld; eerst op het vlak van de uitvoering en later ook op het vlak van het beleid. Een adviesraad als de CLC wordt opgeheven en uitvoering en vervolgens beleid wordt stapsgewijs gedecentraliseerd naar de provincies. Een sturingsmodel waarbij het Rijk nog wel op hoofdlijnen en doelstellingen stuurt, maar de uitvoering aan de provincies overlaat, is geen lang leven beschoren. Tegelijkertijd wordt, hoe verder de tijd voortschrijdt, het instrument politieker ingezet. Vanaf 2007 (Wilg) is er geen mogelijkheid meer voor aanvragen vanuit de landbouw of anderen belangenorganisaties voor landinrichting: de provincie is initiatiefnemer om het landinrichtingsinstrumentarium al dan niet in te zetten. Deze politiekere inzet ook terug te zien in de rechtsgang: de bestuursrechter krijgt een steeds grotere plaats in de rechtsbeschermingsprocedures bij landinrichting.

5 Literatuur

- Ark, van, R.G.H. 2005. *Planning, Contract en Commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning* (proefschrift). Wageningen: Eburon
- Bergh, S. van den. 2004. *Verdeeld land. De geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland, vanuit lokaal perspectief, 1890-1985* (proefschrift). *Historia Agriculturae* nr. 35. Groningen/Wageningen: Nederlands Agronomisch Historisch Instituut (NAHI).
- Berk, W. van. 1989. *Een geodetische verkenning van landinrichting in de jaren negentig*. Uittreerede. Delft: Faculteit Geodesie, TU Delft
- Bieleman, J. 2022. *Ruilverkaveling*, op <https://www.geheugenvandrenthe.nl/ruilverkaveling>, geraadpleegd 05-12-2022
- Boonstra, F. W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer, A.M.E. de Groot. 2007. *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Alterra-rapport 1441. Wageningen: Alterra.
- Boonstra, F. Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink, 2012. *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Alterra-rapport 2371. Wageningen: Alterra,
- Boonstra, F., Bruil, W., Fontein, R.J., de Haan, W. 2014. *Rapport Evaluatie Landinrichtingsinstrumentarium Wet Inrichting Landelijk Gebied* (Kamerstuk 2014/2015 33962.11), Alterra, Wageningen Universiteit.
- Dam, B. 1986. *De doelstelling van de ruilverkaveling in de ruilverkavelingswetgeving*, in: W. Brussaard e.a., *Recht in ontwikkeling. Tien agrarischrechtelijke opstellen* (Deventer) 11-24

- Dienst Landelijk Gebied. 2008. *Verkavelen met de WILG*. Utrecht: DLG
- Groot Nibbelink, J.B. en J.A. Zevenbergen. 2001. *Rechtsbescherming bij de herverkaveling in de Reconstructiewet concentratiegebieden; het paard achter de wagen*. Agrarisch Recht, 61e jaargang nr. 4, april 2001, p.217-240.
- Haan, P. de. 1988. *Onroerend-goedrecht. Deel c. Landinrichting*. Deventer: Kluwer.
- Heinen, J. 2019. *Landinrichting van de Wet inrichting landelijk gebied naar de Omgevingswet*. Bouwrecht 2019/29 mei 2020, pag. 168-177.
- Heinen, J. 2020. *Landinrichting als instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling*. Bouwrecht 2020/25 mei 2019, pag. 199-206.
- IPO, LNV, VROM, V&W. 2002. *Bestuursvereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005*.
- IPO, BZK, ELI. 2011. *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Bijlage bij: Kamerstuk 30825, nr. 107.
- Markusse, J. 1998. *Ruil- en herverkavelingen in Zeeland. Landinrichting in perspectief van 1946 tot heden*. Goes: De Koperen Tuin.
- Molen, P. van der & M. Wubbe. 2020. *Landmeters en ruilverkaveling. Een geschiedenis van 100 jaar ruilverkavelen*. Geodetisch-Historische Monografieën nr. 5. Apeldoorn: De Hollandse Cirkel.
- Ministerie LenV & Ministerie VROM, 1984. *Structuurschema Landinrichting*. TK 1983/1984, 16600 nr. 7/8. 's-Gravenhage: SDU
- Ministerie LNV, 1993. *Landinrichting in de jaren negentig*. Nota. TK 1992/1993, 25940 nr. 2. 's-Gravenhage: SDU
- Ministerie LNV, 1998. *Rapport Herijking Landinrichting tweede fase*. Nota. TK 1997/1998, 23239 nr. 2. 's-Gravenhage: SDU
- Programma Aan de slag met de Omgevingswet, 2022. *Invoering omgevingswet uitgesteld*. <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2022/oktober/invoering-omgevingswet-uitgesteld> (geraadpleegd 15 dec 2022)
- Spijkerboer, J. 2014. *Onteigening voor natuur- en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit?* Tijdschrift voor agrarische recht, juni 2014, p. 216-219.
- Rij, H.E. van. 2008. *Improving institutions for green landscapes in metropolitan areas* (proefschrift). Amsterdam: IOS Press B.V.