

PLANOLOGISCHE RUBRIEK

Ruilverkavelen

Thom Dieles

De oorspronkelijke bedoeling van ruilverkavelen komt in het woord zelf goed tot uiting. Door het onderling uitruilen van verspreid liggende kavels die tot één agrarisch bedrijf behoren kan een aaneengesloten bedrijfsoppervlak verkregen worden. Verspilling van tijd en energie en onnodige betreding en stukrijden van eigen en andermans gronden wordt hiermee voorkomen. Gaf de oorspronkelijke, pure vorm van ruilverkavelen geen problemen voor het behoud of de bescherming van de natuur en het landschap, de tegenwoordige vorm van ruilverkavelen brengt daarentegen wel verschillende negatieve gevolgen voor het landschap en de natuur met zich mee.

Hedentendage is de ruilverkaveling een belangrijk instrument geworden van de door de overheid gevoerde agrarische structuurpolitiek. Om in de nabije toekomst een 'menswaardig' agrarisch inkomen te kunnen blijven verdienen is overschakeling op een kapitaal-intensieve, grootschalige, agrarische bedrijfsvoering de enige mogelijkheid, zo kan in landbouwkringen vernomen worden. Hiertoe dienen cultuurtechnische maatregelen genomen te worden. Het grondwaterpeil dient verlaagd te worden om een langere jaarlijkse bewerking van de percelen met zware machines mogelijk te maken en na inzaaiing van een nieuwe, uniforme grasmat een hogere grasopbrengst te verkrijgen. Door diepplougen worden storende bodemlagen verwijderd en door het egaliseren van het mikroreliëf wordt een mooie vlakke grasmat verkregen. Meer verharde wegen vergroten de ontsluiting van afgelegen gronden, percelen worden vergroot en bochtige perceelscheidingen rechtgetrokken of verwijderd. Ligboxenstallen en torensilos verschijnen, terwijl vooral de kleinere boeren de gelegenheid aangrijpen om te verdwijnen.

Een ruilverkaveling betekent derhalve een belangrijke ingreep in de natuur en het landschap. Weliswaar

wordt in ruilverkavelingsverband tegenwoordig aandacht besteed aan de waarden van het landschap door bijvoorbeeld nieuwe beplantingen aan te brengen en worden ook erkende natuurgebieden ontzien. Er kan zelfs na lang touwtrekken in een enkel geval een onderdeel van aanwezige belangrijke weidevogelgebieden gespaard blijven van cultuurtechnische maatregelen, als geheel betekent een ruilverkaveling echter toch steeds een gevoelig verlies voor de natuur en het landschap.

Gezien vanuit een ruimer belang dan alleen het agrarische belang kunnen daarom enige vraagtekens gezet worden bij dit instrument van het hedendaags agrarisch structuurbeleid.

Een ruilverkaveling heeft niet alleen gevolgen voor de agrarische wereld, ze heeft daarnaast ook gevolgen voor de werkgelegenheid, voor de recreatie, voor de natuur, voor het landschap, voor de infra-structuur en derhalve voor de ruimtelijke ordening.

En toch is de hele belangenafweging en besluitvormingsprocedure voor en tijdens een ruilverkaveling toegespitst op de behartiging van de agrarische belangen. Om het brede scala van aspecten dat bij een ruilverkaveling betrokken is goed tot zijn recht te laten komen zouden daarentegen de op meerdere belangen gerichte afwegingsprocedures uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening de juiste weg zijn om al dan niet tot ruilverkavelen te komen en te bepalen in welke vorm de ruilverkaveling eventueel uitgevoerd zou kunnen worden. De hedendaagse praktijk is echter dikwijls, dat door Gedeputeerde Staten besloten wordt een ruilverkaveling voor te laten bereiden. Zij beoemen hiertoe een grotendeels of geheel uit agrariërs bestaande voorbereidingskommissie die in nauwe samenwerking met de Cultuurtechnische Dienst een rapport voorbereidt waarin staat welke werkzaamheden uitgevoerd zullen worden en wat dit de individuele boer en de gemeenschap gaat kosten. Hierover wordt door boeren en pachters gestemd. Bij aanname van de ruilverkaveling wordt

een zogenaamde plaatselijke commissie met de leiding van de uitvoering belast in nauwe samenwerking met de Cultuurtechnische Dienst. Een brede, algemene belangenafweging heeft derhalve niet plaatsgevonden. Het geldende, vaak sterk verouderde bestemmingsplan wordt vervolgens aangepast aan het als een voldongen feit gepresenteerde ruilverkavelingsplan. Bij deze gang van zaken wordt de algemene belangenafweging, voor zover daarvan nog sprake kan zijn, in sterke mate gedwongen zich aan te passen aan het agrarische deelbelang van onze samenleving. Mede doordat ook de Provinciale Staten, in tegenstelling tot Gedeputeerde Staten, in de praktijk weinig invloed op een ruilverkaveling blijken te kunnen uitoefenen (de Ruilverkavelingswet spreekt alleen over 'Gedeputeerde Staten') worden onder andere de dikwijls van bovenregionaal belang zijnde waarden van natuur en landschap in vaak sterke mate geschaad.

Om een meer aanvaardbare belangenafweging te krijgen zou eerst een streekplan aanwezig dienen te zijn. In afwachting van een streekplan worden in Friesland zogenaamde 'planologische uitgangspunten' geformuleerd door G.S. Deze zijn echter merendeels te abstrakt en te algemeen om in detail van een wenlijke doorwerking van het algemeen belang in het ruilverkavelingsplan te kunnen spreken. Op grond van het streekplan dienen vervolgens bestemmingsplannen gemaakt te worden. Bij de procedure van de totstandkoming van een bestemmingsplan worden in beginsel alle belangen in onze samenleving gewogen en zijn ook mogelijkheden aanwezig om bovenregionale belangen in het afwegingsproces te laten meespelen. Het deelbelang dat in het ruilverkavelingsplan verwoord wordt dient dan vervolgens ingepast te worden in de mogelijkheden die de rechtsgeleidende bestemmingsplannen bieden. Op deze wijze zou wellicht minder natuur en landschap in waarde verminderen of geheel verdwijnen. ■

RECHT EN MILIEU

Milieu en de Raad van State

Kees Lambers

Sinds ruim een jaar werkt nu de wet AROB, Administratieve Rechtspraak Overheids Beschikkingen. De wet geeft de mogelijkheid aan prive personen of organisaties om tegen een beschikking van een overheidsinstantie in beroep te gaan bij de Raad van State als er geen andere beroepsmogelijkheid openstaat. Men zou kunnen zeggen dat de Raad van State de algemene reserve beroepsinstantie is, die de gaten die in andere regelingen zijn opengelaten, moet dichten. Tegelijkertijd met het begin van de wet AROB trad ook een belangrijke wijziging van de wet op de Raad van State in werking, waarbij een administratief kort geding is ingevoerd. De bestuursrechtelijke tegenhanger van het kort geding bij de president van de rechtbank. Als het om een kort geding in het kader van de wet AROB gaat, is artikel 80 van de wet op de Raad van State van toepassing, als het om een Kroonberoep gaat artikel 60a.

Het verschil tussen een Kroonberoep en een beroep bij de Raad van State is dat een Kroonberoep een zogenaamd 'vol beroep' is, waarbij zowel de juridische als de beleidskanten van een zaak door de hogere bestuursinstantie worden getoetst, terwijl het AROB beroep een beroep bij een onafhankelijke rechter – de afdeling rechtspraak van de Raad van State – alleen de juridische aspecten toetst. Sinds de invoering van beide wetten zijn er zeer veel belangrijke milieuzaken bij de Raad van State geweest. De meeste aandacht is daarbij gegeven aan het administratieve kort geding. De milieugroepen en ook individuele burgers hebben van de nieuwe mogelijkheden druk gebruik gemaakt:

- het is gratis, een burgerrechtelijk kort geding kost al gauw f 1500,-;
- het is speciaal op de bestuurlijke problematiek afgesteld;
- er zijn geen advocaten voor nodig;
- het geeft nieuwe tot dan toe niet bestaande mogelijkheden.