



raad
landelijk
gebied

De mythologie van onteigening

Publicatie RLG 08/01 januari 2008

Advies over de inzet van onteigening
voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur



De mythologie van onteigening

Advies over de inzet van onteigening
voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur

Publicatie RLG 08/01
januari 2008

Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Huidige toepassing van de onteigeningswet.....	7
3.	Mythen rond onteigening	8
3.1	Mythe: vrijwilligheid moet bij grondverwerving uitgangspunt blijven	9
3.2	Mythe: onteigening gaat ten koste van het landbouwbelang	10
3.3	Mythe: de overheid gaat de grondprijs beïnvloeden	10
3.4	Mythe: de kosten van onteigening zijn te hoog	12
3.5	Mythe: onteigening verstoort de voortgang van de EHS-realiserie.....	13
3.6	Mythe: andere overheden moeten verantwoordelijkheid nemen	13
3.7	Mythe: het doel is met andere grond ook te bereiken	13
3.8	Mythe: je kunt mensen onteigening niet aandoen.....	13
4.	Onteigeningswet meer en beter toepassen	15
5.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	17
Bijlagen		18
	Totstandkoming van het advies	18
	Literatuur	19

1. Inleiding

De maatschappij investeert volop in de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die in 2018 klaar moet zijn. Herstel en behoud van natuur en het creëren van een aangename omgeving voor wonen en werken zijn daarvoor de belangrijkste motieven. Die motieven nemen in belang toe, onder meer door de verwachte gevolgen van klimaatverandering voor natuur en de toenemende behoefte aan omgevingskwaliteit voor 16 miljoen Nederlanders. De ontwikkeling van de EHS stagneert. Dat is reden voor de Raad voor het Landelijk Gebied om op eigen initiatief advies uit te brengen over onteigening dat steeds belangrijker zal worden om de EHS te realiseren. Met het advies wil de raad de beeldvorming over dit instrument in de politiek ter discussie stellen.

Binnen de geplande EHS wordt vanaf 1990 natuur gerealiseerd door verandering in grondgebruik. Landbouwkundig grondgebruik krijgt door (gesubsidieerde) aanpassingen van het beheer meer natuurwaarden of wordt stopgezet waarna inrichting en beheer volledig gericht worden op het realiseren van natuurwaarden. Daarbij komt de grond meestal, maar niet altijd, in eigendom van natuurorganisaties. Sinds 1995 streeft de overheid ook actief naar de realisatie van natuurwaarden waarbij de grond in eigendom blijft bij individuele particulieren. Dat kan de oorspronkelijke eigenaar, maar ook een nieuwe eigenaar zijn. De overheid faciliteert de overdracht van eigendom op basis van het publiek belang van natuur en leefomgeving. Verwerving voor alleen de waarde van de grond en doorlevering aan natuurorganisaties of particulieren is daarvoor het middel. De verwerving van gronden vindt in principe plaats zoals elke andere transactie op de grondmarkt: eigenaren bieden zelf grond aan of de overheid (Dienst Landelijk Gebied) benadert hen actief om grond te kopen.

De totale taakstelling voor verwerving van nieuwe natuur, robuuste verbindingzones en natte natuur in de EHS is 130.904 ha (Natuurbalans, 2006). Per 1 januari 2006 was het eigendom van 89.605 ha overgedragen. De nog te verwerven oppervlakte is dus 41.299 ha. Een deel (21.978 ha) van de aangekochte gronden is niet bestemd voor natuur maar dient als ruilgrond voor de verwerving van andere gronden. Dat betekent dat binnen de beoogde EHS deze oppervlakte eveneens nog moet worden verworven. De totaal nog te verwerven oppervlakte komt daarmee op 63.277 ha. De exacte resterende taakstelling is afhankelijk van de mate waarin via particulier natuurbeheer natuur gerealiseerd kan worden. De beleidsdoelstelling om in 2018 ruim 42.000 ha nieuwe natuur niet via verwerving maar in eigen beheer door particulieren te laten realiseren op voormalige landbouwgrond grond lijkt vooralsnog echter niet haalbaar (MNP, 2007a). Daardoor kan de geschatte opgave voor verwerving groter uitvallen. Voor de verwerving is tot 2015 de tijd om de EHS in 2018 ingericht te kunnen 'opleveren' (LNV, 2006).

Als gevolg van vele ontwikkelingen, vooral binnen de landbouw, komt continu grond op de markt. Toch zal naar verwachting het aanbod achterblijven bij de behoefte vanuit de EHS. Ook ligt aangeboden grond niet altijd op de goede plek. Gebruik van de onteigeningswet is een mogelijkheid om het tekort op te heffen doordat de mogelijkheid geboden wordt een vergoeding te geven die betrokkene in staat stelt het onteigende te vervangen (reconstructie) of gedeerde inkomsten uit de te verwerven grond te vergoeden (liquidatie). Uitgangspunt is dat de betrokkene ná de ingreep in dezelfde vermogens- en inkomenspositie verkeert als ervóór. Daardoor wordt het voor de eigenaar financieel aantrekkelijker de grond over te doen op basis van volledige schadeloosstelling, een zogeheten 'minnelijke verwerving ter voorkóming van onteigening'. De onteigeningswet biedt ook de mogelijkheid de grond te verkrijgen tegen de wens van de eigenaar in, op basis van gerechtelijke dwang ('gerechtelijke onteigening').

Onteigening ligt maatschappelijk gevoelig, met name bij de landbouw. In de beeldvorming staat onteigening vooral voor het 'afpakken van eigendom'. Dat vindt in de vorm van gerechtelijke onteigening ook daadwerkelijk maar wel incidenteel plaats: in minder van 5% van de gevallen waarin de Onteigeningswet wordt toegepast. Twee andere toepassingen van de Onteigeningswet worden in de in de praktijk veel vaker gebruikt. De overheid kan het voornemen tot onteigening als expliciet drukmiddel gebruiken om grond minnelijk te verwerven op basis van volledige schadeloosstelling waarbij onteigening via de rechter niet nodig wordt. Ook wordt het onteigeningsinstrument ingezet met goedvinden van de te onteigenen partij om daarmee een legitieme basis te creëren voor het ontvangen van een volledige schadeloosstelling. Daarbij kan een partij zich nog terugtrekken totdat men feitelijk gaat dagvaarden en kan de overheid afzien van de vervolgstap van gerechtelijke onteigening. Met gerechtelijke onteigening en het gebruik als drukmiddel wordt het uitgangspunt van verwerving op vrijwillige basis verlaten. Publieke belangen komen nu echter in het gedrang en

keuzen tussen private en publieke belangen worden onafwendbaar. Daarom is discussie over het onteigeningsinstrument nodig, ook om de positieve kanten van dit instrument niet onbenut te laten.

Jaarlijks wordt in Nederland naar schatting duizenden hectaren door de overheid aangekocht voor maatschappelijke doelen als woningbouw, vestiging van bedrijven en aanleg van infrastructuur. Alle grond voor deze doelen wordt verworven op basis van de prijzen die gelden voor de bestemmingen woningbouw, bedrijventerrein en infrastructuur. Bij verwerving van gronden voor zowel EHS als andere groene doelen (groen om de stad) wordt bijna altijd de (lagere) agrarische grondprijs betaald. Bij slechts 4% wordt gebruik gemaakt van volledige schadeloosstelling volgens de systematiek van de onteigeningswet. Vanaf 1990 is voor slechts enkele hectaren (naar schatting in totaal 360 ha) gebruik gemaakt van gerechtelijke onteigening. De terughoudendheid bij de inzet van dit instrument gaat volgens de raad ten koste van het realiseren van de EHS. De inzet van volledige schadeloosstelling en gerechtelijke onteigening acht de raad onontkoombaar op grond van vier ontwikkelingen die elk voor zich de druk op het verkrijgen van gronden vergroot:

1. In de afgelopen 16 jaar is 90.000 ha. grond verworven. Voor de resterende opgave van 63.000 ha is tot 2015, wanneer met de inrichting moet worden begonnen, nog maar 8 jaar beschikbaar. In 2005 is 794 ha verworven; dit is veel minder dan de 4.200 ha die per jaar moet worden gerealiseerd om de taakstelling te halen. De verwerving in 2005 is in de afgelopen 15 jaar nog nooit zo laag geweest (Natuurbalans, 2006). De tijd dringt.
2. Het laaghangend fruit is als eerste geplukt. De resterende gronden zijn het moeilijkst verwerven. De vooruitgeschoven problemen komen uit de kast.
3. In de bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincies hebben provinciale bestuurders de verantwoordelijkheid gekregen en genomen om de EHS te realiseren. De provincies dienen in 2013, als de afspraken over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) aflopen, te bewijzen dat zij deze verantwoordelijkheid aan kunnen en resultaten hebben geboekt. De druk om 'te leveren' neemt toe.
4. Flankerend beleid dat grondmobiliteit bevordert, is grotendeels beëindigd met de instelling van de ILG. Verplaatsingsregelingen maar ook regelingen die de landbouwontwikkeling in verwervingsgebieden stimuleren (zoals bijv. in de vroegere ruilverkaveling) boden ook de landbouw ontwikkelmogelijkheden waardoor binnen de gegeneerde landbouwdynamiek verwerving van gronden voor de EHS goed inpasbaar was. Uitrusten van belangen op gebiedsniveau wordt steeds moeilijker.

Onteigening kan invulling van de kwantitatieve én kwalitatieve taakstelling dichterbij brengen. Tekort aan oppervlak en aan verbindingen tussen gebieden leidt tot achteruitgang van soorten en habitats binnen de EHS. Tweederde van de soorten en habitattypen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn verkeert in een 'ongunstige staat van instandhouding' (MNP, 2007b), ook als gevolg van onvoldoende milieu- (aanwezigheid van verstoring- en verontreinigingsbronnen) en watercondities (tekortschietend kwantitatief en kwalitatief beheer). Volgens prognoses blijft de EHS in de toekomst uit kleine gebieden bestaan en een versnipperd karakter houden. Dit is het gevolg van de politieke wens de EHS voornamelijk langs vrijwillige weg te realiseren. Deze wens heeft tot gevolg dat natuur daar wordt gerealiseerd waar landbouwgrond beschikbaar komt en dat bij de aankoop geconcurrereerd moet worden met andere functies zoals wonen en werken (MNP, 2007a).

De Raad voor het Landelijk Gebied vindt een omslag in de uitvoeringsstrategie voor de EHS noodzakelijk: 'van vrijwillig naar verantwoord'. Volledige schadeloosstelling en gerechtelijke onteigening zijn daarbij bruikbare instrumenten. Bij de besluitvorming om deze al dan niet toe te passen, zetten veelal mythen in plaats van rationele en bestuurlijke overwegingen de toon. Deze mythen vormen een mentale belemmering voor de benodigde omslag in de uitvoeringstrategie. Daarom stelt de raad in dit advies de bestaande mythen aan de kaak.

2. Huidige toepassing van de onteigeningswet

De onteigeningswet hanteert als principe verwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Daarbij wordt gekeken of de onteigende partij in zijn vermogenspositie wordt geschaad. De schadevergoeding is gebaseerd op de marktconforme grondprijs en een opslag voor gedeerde inkomsten en andere schade. Bij de vaststelling van de marktconforme grondprijs en overige schadecomponenten wordt gekeken naar de vigerende bestemming.

Als de overheid grond verwerft voor bedrijfsterreinen, woningbouw is de waarde van de grond veelal hoger dan de grondwaarde voor natuur of recreatie (veelal de agrarische grondprijs). Dat betekent dat bij toepassing van de onteigeningswet voor maatschappelijke doelen als wonen, werken hogere grondprijzen worden betaald. Voor deze maatschappelijke doelen wordt de onteigeningssystematiek veelvuldig toegepast (duizenden hectaren per jaar). Voor groen (recreatiegroen om de stad en EHS) wordt jaarlijks gemiddeld 270 hectare op basis van volledige schadeloosstelling verworven (bron: DLG). Gerechtelijke onteigening voor groen wordt niet tot nauwelijks toegepast.

Volledige schadeloosstelling op basis van de onteigeningswet en gerechtelijke onteigening zijn nu sluitstukarrangementen en zouden offensiever ingezet kunnen worden. Vaak wordt alleen tot toepassing besloten nadat in het betreffende gebied andere beleidsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld natuurbeheer door particulieren, vrijwillige grondverwerving, herverkaveling, verhandelbare ontwikkelingsrechten, zelfrealisatie) niet effectief blijken. De raad meent dat volledige schadeloosstelling en ook gerechtelijke onteigening niet als sluitstuk zouden moeten dienen, maar eerder kunnen worden ingezet. Als de andere instrumenten voorspelbaar of te traag niet leiden tot het resultaat dat vanuit het publiek belang wenselijk is, zal de overheid zijn verantwoordelijkheid moeten nemen met de inzet van deze instrumenten. In zijn advies 'Van zorgen naar borgen' (RLG, 2006) gaat de raad verder in op de rollen die de samenleving en de overheid hebben bij het borgen van de publieke belangen.

Ten tijde van de Nota Grondbeleid (VROM, 2001) werd voor groene doelen ongeveer 5% verworven via volledige schadeloosstelling op basis van de onteigeningswet en gerechtelijke onteigening. In de Nota Grondbeleid wordt het vaker toepassen van de onteigeningssystematiek als mogelijkheid bepleit om de verwerving voor groene doelen te versterken. Daarbij werd een bovengrens ingesteld voor het toepassen van volledige schadeloosstelling voor groene doelen om grondprijsofdrijving door de overheid te vermijden. Voor andere doelen (infrastructuur, wonen) werd daarentegen geen bovengrens gehanteerd. Tot 10% volledige schadeloosstelling op basis van de onteigeningssystematiek op landelijk niveau werd acceptabel geacht binnen de aankoopregels van het grondprijsbeleid van het Structuurschema Groene Ruimte (1993). Dit uitgangspunt van de rijksoverheid staat nu bij de uitvoering van het beleid onder druk. Zoals bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland in het 'Handelingskader grond provincie Zuid-Holland periode 2007-2013' (Zuid-Holland, 2006) aangeeft, kunnen marktomstandigheden en projectsituaties zodanig zijn dat de provincie Zuid-Holland 'het niet onwaarschijnlijk acht' dat het percentage van tien zal worden overschreden. In het kader van de Bestuursovereenkomsten ILG 2006 is bestuurlijk overleg tussen rijk en provincies voorgenomen als zou blijken dat de landelijke 10%-norm onvoldoende mogelijkheden biedt. Dit overleg zou plaatsvinden in het kader van de 'mid-term review' in 2010. De bestuursovereenkomsten tussen provincies en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geven aan dat de provincie eventueel meer kan verwerven, zolang het gemiddelde van alle provincies tezamen maar onder de 10% blijft.

Maatschappelijk wordt onteigening voor groene doelen steeds meer geaccepteerd. Brabantse natuurorganisaties, waterschappen, LTO en de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging vragen in het Manifest 'Kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied' daar waar nodig ook onteigening in te zetten. Een bestuurlijk overleg van rijk, provincies, waterschappen, beheerders van natuurterreinen, LTO en VEWIN (de Taskforce Verdroging) bepleit onteigening toe te passen om verdroging te kunnen bestrijden. De provincie Brabant heeft aangekondigd in 31 geselecteerde gebieden onteigening in gaan zetten ten behoeve van bijzondere natuur indien nodig. De provincie Zuid-Holland wil op basis van een onteigeningstitel via volledige schadeloosstelling 850 hectaren verwerven in de Krimpenerwaard voor de wateropgave en de EHS.

De raad acht een intensievere toepassing van onteigening nodig om de EHS volgens plan te realiseren. Niet alleen om de benodigde hectaren te verwerven maar ook, en misschien wel juist, om de EHS kwalitatief op orde te krijgen. Steeds meer gaat het bij verwerving om specifieke gebieden. Zo kunnen beschikbare gelden voor verdroging niet ingezet worden omdat het eigendom van de gronden die een cruciale rol spelen in de waterhuishouding (zoals kwelgebieden) niet verkregen kan worden (Task Force Verdroging, 2007). Ook versnippering kan alleen worden tegengegaan door gronden te verwerven met een specifieke ligging: in verbindingzones en grenzend aan of binnen bestaande natuurgebieden (enclaves).

Een EHS die kwantitatief en kwalitatief op orde is, is nodig om flora, fauna en ecosystemen in ons land te herstellen. Ter wille van zichzelf én om zijn maatschappelijk rol te kunnen (blijven) spelen.

De raad constateert dat onteigening

- regelmatig voorkomt maar zeer beperkt wordt ingezet voor natuurdoeleinden
- onteigening voor natuurdoeleinden kan rekenen op toenemende acceptatie
- intensievere toepassing nodig is voor realisatie EHS en
- daarbij mythen rond onteigening de toepassing in de weg staan

Ontpoldering van de Zeeuwse Hedwigepolder en het Zwin is onderdeel van met Vlaanderen gesloten Scheldeverdragen. De ontpoldering is een autonome opgave tot natuurherstel die voortkomt uit Natura 2000 verplichtingen. De natuurmaatregelen zijn samen met maatregelen voor verdieping en veiligheid een integraal onderdeel van de aanpak van de Westerschelde. Ondanks maatschappelijk protest is het kabinet, bij monde van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de ministers van Buitenlandse Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, niet van plan de ontpoldering uit het verdrag te schrappen. In de voortgangsrapportage over het natuurprogramma Westerschelde (brief TK d.d. 5 juli 2007) heeft de minister van LNV aangegeven niet te schromen onteigening toe te passen in te kader van de rijksprojectenprocedure. In geval vrijwillige verwerving niet mogelijk is, acht de raad onteigening gepast om de (inter-)nationale publieke natuurbelangen veilig te stellen.

3. Mythen rond onteigening

Voor de afronding van de EHS dient nog 63 duizend ha grond na verwerving ingericht te worden voor natuur. Naar schatting van de provincies, die zich via de contracten voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied geïnteresseerd hebben aan de tijdige realisatie van de EHS, zal dit tot grote knelpunten gaan leiden. Onteigening is dan een optie, en niet zozeer omdat er 'nu eenmaal' bestuurlijke afspraken zijn om de EHS in 2018 te realiseren. Maar wel vanwege:

- de doelen van het EHS-beleid: natuurherstel en kwaliteitsverbetering van onze leefomgeving;
- het verhogen van het ecologisch rendement van al in de EHS geïnvesteerde middelen;
- een efficiëntere inzet van beheersgelden door betere controle over water- en milieuocondities;
- de adaptatie aan klimaatverandering.

De inzet van onteigening leidt tot discussies binnen het bestuur en de ambtelijke ondersteuning. In de discussies over deze dilemma's blijkt veelal een achttal mythen de toon te zetten:

- *vrijwilligheid moet bij grondverwerving uitgangspunt blijven;*
- *onteigening gaat ten koste van het landbouwbelang;*
- *de overheid gaat de grondprijzen beïnvloeden;*
- *de kosten van onteigening zijn te hoog;*
- *onteigening verstoort de voortgang van de EHS-realisatie;*
- *andere overheden moeten verantwoordelijkheid nemen;*
- *het doel is met andere grond ook te bereiken;*
- *je kunt mensen onteigening niet aandoen.*

Mythen die niet meer aansluiten bij de werkelijkheid van vandaag. Deze mythen vormen een mentale belemmering voor de benodigde omslag in de uitvoeringstrategie. De raad houdt deze mythen hieronder tegen het licht.

3.1. Mythe: vrijwilligheid moet bij grondverwerving uitgangspunt blijven

Bij de behandeling van het EHS-beleid in de Tweede Kamer in 1989 en, in het verlengde daarvan, meer recent bij het vaststellen van provinciale natuurgebiedsplannen is toegezegd de gronden voor de EHS in principe op basis van vrijwilligheid te verwerven. In sommige plannen (zoals in de Brabantse Reconstructieplannen) is aangegeven dat bij komende planherzieningen de noodzaak van onteigening zal worden nagegaan. Nog steeds wordt voor de EHS op basis van vrijwillige grondverwerving gewerkt.

Maatschappelijke acceptatie is groter

De maatschappelijke acceptatie van onteigening is sinds 1990 toegenomen. Dit blijkt uit de aanbevelingen van bestuurdersoverlegplatforms zoals de Taskforce Verdroging (bestuurlijk overleg van rijk, provincies, waterschappen, beheerders van natuurterreinen, LTO en VEWIN) en de initiatiefgroep voor het Manifest 'Kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied' (Brabantse natuurorganisaties, waterschappen, LTO en de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging) om, als laatste middel, onteigening in te zetten. Ook provinciale bestuurders zetten onteigening steeds meer in: Brabant en Zuid-Holland hebben de inzet van onteigening aangekondigd.

De Onteigeningswet wordt toegepast om een titel te verwerven die volledige schadeloosstelling mogelijk maakt. Die schadeloosstelling wordt gebruikt om betere financiële condities voor voortzetting van het bedrijf elders mogelijk te maken. Veelal, maar niet altijd, wordt de procedure met instemming van de grondeigenaar gestart waarbij ingezet wordt op 'minnelijke verwerving ter voorkóming van onteigening'. Totdat men feitelijk gaat dagvaarden kan elke partij zich dan nog terugtrekken en kan de overheid afzien van de vervolgstap van gerechtelijke onteigening. Daar waar belangen samenvallen, wordt onteigening niet gezien als het breken van een belofte maar als praktische oplossing voor een knellend probleem.

Omstandigheden zijn veranderd

De condities waaronder destijds besloten werd tot vrijwilligheid bij de realisatie van de EHS, zijn veranderd. De ruimtelijke druk vanuit andere functies zoals wonen, werken en infrastructuur is sterk toegenomen evenals de urgentie om de biodiversiteit te herstellen, de verdrogingsproblematiek blijkt weerbarstiger dan gedacht en de klimaatproblematiek wordt steeds indringender. Ook zijn de belangen van de landbouw deels veranderd. De productie voor de wereldmarkt stelt steeds hogere eisen aan efficiëntie van de productieomgeving. Via herschikking van natuur en landbouw (reconstructie) kan die omgeving gecreëerd worden. Deze maatschappelijke ontwikkelingen dwingen tot heroverweging van de gemaakte principe-afspraken tot vrijwilligheid. Meer dan nu zal de uitvoering gericht moeten worden op het effectief realiseren van de EHS die via zorgvuldige besluitvorming als publiek belang vastgesteld is. Daarbij zal waar nodig volledige schadeloosstelling en zonodig gerechtelijke onteigening ingezet moeten worden, zoals dat ook voor de aanleg van infrastructuur, woonwijken, bedrijventerrein en waterwerken het geval is. Ontegenzeggelijk neemt het landbouwareaal af als gevolg van infrastructuur, woonwijken, bedrijventerrein, waterwerken en ook natuur. Dat legitimeert echter niet dat in de uitvoering een onderscheid wordt gemaakt tussen de rode en groene publieke belangen. Een dergelijk onderscheid acht de raad een dwaas principe. De overheid moet de EHS niet op andere wijze willen realiseren dan de Betuwelijn.

Midden in Pannenhoef, een natuurgebied in Brabant, bevindt zich één landbouwbedrijf zonder opvolger en met, vanuit het oogpunt van landbouwproductie, weinig perspectief. In het landbouwbedrijf wordt niet meer geïnvesteerd. De waterhuishouding van het gehele natuurgebied (ongeveer 700 ha.) wordt bepaald door deze landbouwactiviteit. Al gedurende 20 jaar zijn hierdoor de natuurkwaliteit lager en de beheerskosten hoger dan nodig. Pogingen tot vrijwillige verwerving hebben niet geleid tot succes. Het wachten is op bedrijfsbeëindiging langs 'natuurlijke weg'. In dergelijke situaties waarin het publiek belang ondergeschikt is geraakt aan het private belang, past gerechtelijke onteigening.

Toezegging van vrijwilligheid geeft verplichtingen

Met de toezegging van de overheid dient zeer zorgvuldig omgegaan te worden, zeker indien de burger belangen heeft om de overheid daaraan te houden. Niet alleen om als overheid betrouwbaar te zijn maar ook omdat de toezegging van vrijwilligheid soms sturend was voor de keuzen die agrariërs in het verleden gemaakt hebben. Bijvoorbeeld bij specifieke investeringsbeslissingen maar ook bij de afweging destijds om wel of geen bezwaar te maken tegen de plannen voor de EHS. De overheid heeft dan ook de verplichting hiermee rekening te houden. Investeringsbeslissingen

bijvoorbeeld worden verdisconteerd in de procedure van volledige schadeloosstelling; afzien van bijvoorbeeld bezwaar maken niet. Bestuurlijk zullen dergelijke (bedrijfsspecifieke) consequenties van de gedane toezegging meegewogen moeten worden bij het oordeel al of niet te onteigenen tegen de wil van de eigenaar. Bij die afweging is onder meer aan de orde of gemaakte keuzen daadwerkelijk sturend zijn geweest: zou bezwaar maken tegen de EHS destijds tot andere beleid hebben geleid? Zonodig kan de rechter oordelen over de rechtmatigheid van het bestuurlijk oordeel. De toezegging van vrijwilligheid geeft de verplichting om met grote zorgvuldigheid te handelen, niet de verplichting om het beginsel te allen tijde en onder alle omstandigheden toe te passen.

3.2. Mythe: onteigening gaat ten koste van het landbouwbelang

Waar landbouw direct of op termijn geen toekomstmogelijkheden heeft door beperkingen die samenhangen met natuurfuncties, kan verplaatsing van landbouwbedrijven met geld vanuit toepassing van de onteigeningswet bijdragen aan de vitaliteit van de landbouwsector en van het individuele agrarische bedrijf. Als in een gebied agrariërs gestopt zijn, verdwijnen de loonwerkers en toeleveringsbedrijven en worden andere agrariërs wel gedwongen te stoppen. Maar als dan alleen de grondwaarde vergoed wordt en geen verplaatsingskosten, kunnen zij geen kant uit. Verplaatsing maakt verdere -optimalisatie van- de bedrijfsvoering mogelijk. De belangen van de landbouwsector en individuele agrariërs leiden er in gebieden als Waal en Burg (Texel) en Hezinger-Mander (Overijssel) toe dat vanuit de landbouwsector verplaatsing wordt gestimuleerd zodra een groot deel van de agrariërs daartoe besluit. De provincie Noord-Holland gaat op basis van een bestuurlijke overeenkomst met LTO over tot onteigening van alle agrariërs indien de meerderheid van de LTO-leden in een plangebied daar voorstander van is. Daarmee wordt voorkomen dat de ontwikkeling van de landbouw (bedrijven) geremd wordt door een minderheid die ter plekke onder beperkende condities wil blijven boeren. Voor de reconstructie voor Hezinger-Mander (gemeente Tubbergen) is vooraf afgesproken dat als meer dan 10 % niet meewerkt met een vrijwillige kavelruil, de gebiedscommissie kan adviseren tot wettelijke herverkaveling over te gaan. Het landbouwbelang is, zeker op langere termijn, gediend bij een oplossing via onteigening als bedrijven grenzen aan gebieden met natuur of met een maatschappelijke claim voor natuur.

In de 'Intentieovereenkomst polder Waal en Burg (gemeente Texel)' van 18 november 2006 streven de provincie Noord-Holland, de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en LTO Noord naar een aaneengesloten natuurgebied Waal en Burg om daarmee duidelijkheid te verkrijgen over de begrenzing voor zowel landbouw als natuur. Op initiatief van LTO is overeengekomen dat agrarische grondeigenaren in polder Waal en Burg hun eigendommen op vrijwillige basis verkopen aan de provincie Noord-Holland ten behoeve van natuurontwikkeling. DLG zal de feitelijke aankopen verrichten op onteigeningsbasis, in combinatie met een verplaatsingsvergoeding.

Om ook onwillige grondeigenaren over de streep te trekken om hun grond af te staan, is de clausule opgenomen dat indien niet met alle individuele grondeigenaren koopcontracten zijn gesloten, partijen gezamenlijk tot ontbinding van overeenkomst kunnen besluiten. Daarmee wordt vanuit de LTO sociale druk opgebouwd om individuen tot verkoop te bewegen: niet verkopen betekent dat de ontwikkeling van het hele gebied stilstaat, en daarmee de bedrijfsontwikkeling van de andere agrariërs. Hier wordt in feite onvrijwillige overdracht maatschappelijk afgedwongen. Ook hiermee wordt het belang van de landbouw uiteindelijk gediend.

3.3. Mythe: de overheid gaat de grondprijs beïnvloeden

Op grond van de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) is de Minister van LNV verantwoordelijk voor het agrarische grondprijsbeleid. In de considerans van deze wet staat dat het 'wenselijk is regels te stellen (.....) ter bevordering van een evenwichtige prijsontwikkeling.' De grondprijs kan beïnvloed worden via de onttrekking van grond aan de markt (grondmobiliteit wordt verlaagd; RPB, 2007) en via de hoogte van de betaalde prijs (concurrentie). Voor de grondprijs is grondmobiliteit even belangrijk als prijsconcurrentie (Luijt, pers. meded.).

In vergelijking met vrijwillige grondverwerving heeft onteigening als zodanig geen eigenstandige invloed op de grondmarkt in het gebied waar de onteigening plaatsvindt. Op het moment dat de intentie tot verwerving is uitgesproken, treedt het eventuele effect op de grondmobiliteit al op. De

grond wordt dan feitelijk aan de agrarische grondmarkt onttrokken door de maatschappelijke claim die uit de belangstelling van de overheid blijkt. Met die claim wordt uitgesproken dat vanwege de andere maatschappelijke belangen de verdere bedrijfsontwikkeling op die plek niet eenvoudig zal zijn. Het feit dat in het proces van feitelijke verwerving onteigening als instrument wordt ingezet, heeft dan geen extra gevolg meer voor de grondmobiliteit ter plekke.

Overigens zal ook de intentie tot verwerving op zich in veel gevallen, maar zeker niet alle, slechts een beperkt effect hebben. Waar het gaat om bijvoorbeeld afrondingsaankopen zijn de te verwerven gronden in het algemeen niet interessant (meer) voor de landbouw door planologische schaduwwerking (ligging vlakbij natuurgebied, geen uitbreiding mogelijk) dan wel fysieke condities (zoals hoge waterstand, lastige ruimtelijke ligging). Het gaat dan om onttrekking van niet-effectief aanbod ('geen boer wil het hebben') en is dan niet van invloed op grondmobiliteit op de agrarische grondmarkt.

Zoals gezegd kan ook de betaalde prijs de grondprijs beïnvloeden. De betaalde grondprijs is bij onteigening echter niet anders dan bij verwerving op basis van vrijwilligheid. In beide situaties wordt een marktconforme agrarische grondprijs betaald. De totale vergoeding bij onteigening is opgebouwd uit de marktconforme grondprijs en een opslag voor gedeerde inkomsten en andere schade (volledige schadeloosstelling). De vergoeding bij onteigening in zijn totaliteit kan dus geen referentie zijn voor een op de reguliere markt tot stand te komen prijs en heeft daarmee geen prijsopdrijvend effect.

Wel komen door onteigening kapitaalkrachtige agrariërs op de markt die elders grond aankopen. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben via verhoogde grondmobiliteit en prijsconcurrentie. Echter, de financiële schadeloosstelling compenseert vermogen en gedeerde inkomsten en versterkt dus niet de totale kapitaalpositie van de agrariërs. Uitgangspunt is immers dat de betrokkene ná de ingreep in dezelfde vermogens- en inkomenspositie verkeert als ervóór. Wel wordt zijn bezit en/of gedeerde inkomen omgezet in liquide middelen. Hij kan daardoor eerder de markt betreden. Zonder onteigening zou men waarschijnlijk later en minder grootschalig de markt betreden.

Onteigening heeft daarmee een versnellend effect op autonome ontwikkelingen in de gebieden waar de agrariërs zich nieuw vestigen: potentiële kopers komen eerder op de markt. In die gebieden komen echter ook agrariërs op de markt die uitgekocht zijn door projectontwikkelaars voor de aanleg woonwijken en bedrijventerreinen en die onteigend zijn voor bijvoorbeeld infrastructuur en waterwerken. Deze marktpartijen zijn kapitaalkrachtiger en sterk in de meerderheid. Naar schatting wordt 95% van de koopkrachtige vraag gefinancierd vanuit opbrengsten van de verkoop van grond voor agrarische en rode doeleinden en slechts 5% vanuit verkoop ten behoeve van natuur (zie kader). Binnen de totale koopkracht valt de koopkracht vanuit onteigening voor specifiek groene doelen weg.

In de perioden 1998-2000 en 2003 werd jaarlijks 7% tot 8% van de verhandelde landbouwgrond verkocht voor natuur- en milieudoeleinden, ongeveer 23% ten behoeve van rode bestemmingen (woningbouw, infrastructuur); 60% ging naar weer terug naar agrariërs. De bestemming van de overige 10% is onduidelijk (onder meer delfstofwinning, recreatie). De gemiddelde verkoopprijs voor groene bestemmingen (landbouw, natuurbeheer) was in die perioden 39.000 euro, oplopend naar 47.000 euro per hectare en voor rode bestemmingen 110.000 euro, oplopend naar 125.000 euro per ha. (Luijt en Voskuilen, 2002; Cotteleer en Luijt, 2007).

De verkopers van deze grond komen voor een deel weer in een ander gebied als koper op de markt. Zij hebben daar het geld te besteden dat zij met de verkoop verkregen hebben. De verkregen inkomsten vanuit verkoop van grond voor natuurdoeleinden vormen maar een klein deel van de middelen die deze kopers met elkaar te besteden hebben. Van de middelen die alle kopers tot hun beschikking hebben (totaal aantal verkochte ha maal de betaalde prijs) is grofweg 5% afkomstig van grondverkoop voor natuur (totaal aantal verkochte ha voor natuur maal daarvoor betaalde prijs). Het overgrote deel van de koopkracht in een gebied is afkomstig uit grondverkoop voor rode bestemmingen of voor landbouwkundig gebruik (95%).

3.4. Mythe: de kosten van onteigening zijn te hoog

Onteigening is gemiddeld rond 30% duurder dan verwerving via aankoop. De kosten zijn sterk gebiedsafhankelijk. De kosten voor volledige schadeloosstelling op basis van de onteigeningsystematiek van een enkele kavel zijn per hectare veel lager dan bijvoorbeeld een geheel bedrijf met kavels die deels buiten het verwervingsgebied liggen. Ondanks deze hogere kosten kan onteigenen maatschappelijk uiteindelijk voordeliger zijn dan wachten tot de agrariër akkoord gaat met aankoop. Er staan namelijk de nodige baten tegenover. Indien een landbouwenclave in een natuurgebied tot waterstanden leidt die vanuit natuuroptiek onwenselijk zijn, kunnen de hogere verwervingskosten opwegen tegen de kosten voor het gedifferentieerde peilbeheer en aangepast beheer. Grote aaneengesloten gebieden maken ook een efficiëntere inzet van beheersgelden mogelijk, bijvoorbeeld door inzet van natuurlijke processen (begrazing, verstuiving, overstrooming). Daarmee worden ook de gelden die al geïnvesteerd zijn in de verwerving van natuurgebied effectiever gebruikt. Ook kunnen dan de gelden ingezet worden die al gereserveerd zijn voor verdrogingsbestrijding waarvoor het grondeigendom nodig is. Bij verwerven op basis volledige schadeloosstelling vervallen tevens de kosten die nu gemaakt worden voor bedrijfsverplaatsing zoals bij reconstructie. Al deze positieve baten worden op andere posten geboekt dan de kosten voor onteigening waardoor de netto maatschappelijke kosten en baten van onteigening niet direct zichtbaar worden.

Voor de verwerving van de resterende hectaren was in 2005 naar schatting € 1,5 miljard nodig, uitgaande van een grondprijs van € 35.000 per ha. (Groenfonds, 2005). Nu dient nog 41.300 ha verworven te worden, met als totale kosten € 1.450 miljoen. Indien de grens voor verwerving via volledige schadeloosstelling niet wordt vastgezet op 10% maar losgelaten wordt, waarvoor wél gekozen is bij onteigening voor andere publieke belangen (zoals infrastructuur), en met bijvoorbeeld 40% stijgt van 10% naar 50%, zijn de maximale extra kosten over de periode tot 2015 ongeveer €173 miljoen (40% van de verwerving valt 30% duurder uit), jaarlijks € 22 miljoen extra op nationaal niveau. De extra kosten verschillen sterk per provincie als gevolg van verschil in het aantal te verwerven hectaren, de grondprijs en de noodzaak om op basis van volledige schadeloosstelling te verwerven.

Dit bedrag is te relateren aan geldstromen die de 'batenkant' illustreren. Voor verdrogingsbestrijding is tot 2013 vanuit de overheid via het ILG ca. € 160 miljoen beschikbaar plus een deel van € 30 miljoen uit regelingen als Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) en het programma voor Effectgerichte Maatregelen (EGM). Inclusief bijdragen van regionale partijen (provinciale grondwaterheffing, provinciale middelen) en EU-fondsen is in totaal € 350 à 540 miljoen beschikbaar. Tot nu toe vindt een forse onderbesteding van deze middelen plaats. Dat komt door het geringe aanbod van projecten: de verdrogingsbestrijding stagneert. Belangrijke oorzaak is dat eerst gronden moeten worden verworven voordat inrichtingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd (Task Force Verdrogingsbestrijding, 2006). Aan beheer binnen de EHS wordt jaarlijks € 90 miljoen uitgegeven. Op jaarbasis wordt minimaal € 205 tot 240 miljoen geïnvesteerd in de EHS (€ 50 tot 77 miljoen verdrogingsgelden, € 90 miljoen beheersgelden, € 29 miljoen voor milieukwaliteit binnen EHS/VHR-gebieden, € 36 miljoen verwerving EHS). Een jaarlijkse nationale extra investering van € 22 miljoen vormt een multiplier voor dit bedrag.

Positieve effecten ontstaan niet alleen voor de geldstromen die aan natuur gerelateerd zijn. Ook op maatschappelijk en economisch gebied ontstaat rendement doordat gebiedsontwikkeling niet langer stagneert. Investerings vanuit economische sectoren zoals landbouw, woningbouw of recreatie worden vaak uitgesteld in afwachting van de afronding van de reconstructie van gebieden. Ook zonder exacte berekeningen is het totale rendement van de extra kosten voor onteigening als erg groot in te schatten.

In de Nota Ruimte is als robuuste ecologische verbinding een groenblauwe zone tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe in het Middengebied van Flevoland opgenomen. Door vastgoedontwikkelaars zijn in de nabijheid twee agrarische bedrijven aangekocht die schuifmogelijkheden bieden voor bedrijven in deze zone. Daardoor is op een totale opgave van 300 ha nu 225 ha. beschikbaar als ruilgrond. De overheid heeft tien jaar uitgetrokken om de resterende ruilgronden te verwerven. Gedurende deze periode staat de ontwikkeling van de aangekochte landbouwbedrijven stil. Investeringsubsidies voor biovergisting (totaal € 9 miljoen) komen daardoor in de lucht te hangen. De mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling op de huidige dan wel toekomstige locatie worden beperkt. Een snellere procedure, via onteigening, voorkomt dergelijke stagnatie en biedt daardoor economisch voordeel.

3.5. Mythe: onteigening verstoort de voortgang van de EHS-realisatie

Regelmatige toepassing van onteigening kan er toe leiden dat reguliere verwerving stagneert doordat grondeigenaren op volledige schadeloosstelling via onteigening gaan anticiperen. Dit risico is aanwezig. Steeds zal de inzet van onteigening boven reguliere verwerving goed beargumenteerd moeten zijn. Daarbij gelden altijd de criteria van de rechter: nut (algemeen belang staat boven individueel belang via het bestemmingsplan), noodzaak (afdoende getracht minnelijk te verwerven en zelfrealisatie niet mogelijk) en urgentie (in 2 á 3 jaar de schop in de grond). Ook vanuit het oogpunt van gelijke behandeling van gelijke zaken, is het nodig een scherp onderscheid te maken tussen situaties waarin onteigening wel dan niet in aanmerking komt. De raad benoemt, als voorziet, in paragraaf 4 van dit advies de situaties waarin toepassing van de Onteigeningswet wenselijk is.

Onteigening kan ook de voortgang van de EHS-realisatie versterken. Niet alleen doordat gronden verkregen worden, maar ook doordat bestuurders meer grip kunnen houden op ontwikkelingen door tussenkomst van projectontwikkelaars met rode voornemens te voorkomen.

3.6. Mythe: andere overheden moeten verantwoordelijkheid nemen

Onteigening kan wettelijk alleen plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan, een reconstructieplan of een inrichtingsplan WILG. Een wijziging van een bestemmingsplan vormt één van de grondslagen voor toepassing van de Onteigeningswet. Vanuit de bestuursfilosofie van zo ver mogelijke decentralisatie, dienen gemeenten het voortouw te nemen bij de realisatie van het recreatiegroen en de EHS. Grote gemeenten zijn daar eerder toe bereid en in staat dan kleine gemeenten waar de lokale private belangen relatief een grotere rol spelen. Deze kleinere gemeenten worden dan geacht het (inter-)nationale en het provinciale beleid aan de burger dwingend 'te verkopen' terwijl zij juist 'dichter bij de burger' staan. Onder die omstandigheden is het een mythe dat de uitvoering zou stagneren omdat gemeenten hun verantwoordelijkheden niet nemen. Decentralisatie als uitgangspunt mag er niet toe leiden dat de verantwoordelijkheid niet wordt (terug)genomen op het moment dat de andere overheid de verantwoordelijkheid niet kán nemen. In die situatie kan de provincie zijn verantwoordelijkheid waarmaken door op basis van een provinciaal bestemmingsplan (in het kader van de nieuwe WRO), reconstructieplan of een inrichtingsplan WILG het onteigeningstraject in te zetten waarna de gemeente, hiermee geconfronteerd, als afronding het bestemmingsplan kan aanpassen.

3.7. Mythe: het doel is met andere grond ook te bereiken

Onteigening zal alleen gebruikt worden nadat andere instrumenten (agrarisch natuurbeheer, natuurbeheer door particulieren, vrijwillige grondverwerving, herverkaveling, verhandelbare ontwikkelingsrechten, zelfrealisatie) waar mogelijk ingezet en vervolgens onvoldoende effectief gebleken zijn. De vastgestelde natuurdoelen zijn voorwaarde voor herstel en ontwikkeling van de biodiversiteit en kunnen niet zonder schade toe te brengen aan deze doelstelling naar aard, omvang of ligging gewijzigd worden. Een verandering daarin is alleen gelegitimeerd indien de doelen van het publiek belang daardoor beter gediend zijn. Maar private belangen kunnen niet sturend zijn voor het publieke belang. Bij gegeven doelen is onteigening dan de enige resterende aanpak.

3.8. Mythe: je kunt mensen onteigening niet aandoen

Onteigening kan bij emotionele gehechtheid aan de locatie ingrijpend zijn voor de eigenaar. Hier is de bestuurlijke afweging tussen privaat en publiek belang aan de orde: de kern van de bestuurlijke professie. De vraag of je mensen onteigening mag aandoen, verliest grotendeels, maar zeker niet geheel, zijn karakter van een dilemma als de bestuurder het proces van onteigening goed inzet. Het is overigens merkwaardig dat bij 'rode' bestemmingen (woningbouw, bedrijventerrein, infrastructuur) niemand ooit het standpunt inneemt dat je mensen onteigening 'niet kunt aandoen'.

In de praktijk blijkt het merendeel van onteigende eigenaren tevreden over het uiteindelijke resultaat. Uit een steekproef van de Nederlandse Vereniging van Rentmeesters (pers. meded.) blijkt dat vier van de vijf mensen uiteindelijk tevreden is over het proces en de uitkomsten bij onteigening. Deze

tevredenheid geldt de afwikkeling van onteigening nadat de betrokkenen de onontkoombaarheid van onteigening geaccepteerd hebben én beseffen dat onteigening geen 'schip met geld' oplevert. De gemeten tevredenheid geldt voor betrokkenen die onteigend worden ten behoeve van woningbouw of de aanleg van infrastructuur. In de volledige schadevergoeding is dan ook de bestemmingswinst (omzetten van agrarische grond naar woonbestemming) opgenomen.

De wijze waarop onteigening plaatsvindt, bepaalt in sterke mate de acceptatie daarvan. Eigenaren ruimte bieden om bij het begin van het beleidstraject actief mee te denken en hen het algemeen belang en de legitimiteit van de uitvoering laten zien, is daarbij van groot belang. Flankerend beleid zoals beschikbaarheid van compensatiegrond, moet direct toepasbaar zijn. Bij de uitvoering is zorgvuldigheid essentieel, zoals het nakomen van gemaakte afspraken, evenals begrip voor de individuele situatie van eigenaren. Een snelle proceduregang bevordert de acceptatie. De onteigeningsprocedure sec moet binnen 1,5 jaar zijn beslag krijgen (vanaf het moment tot aanzeggen) inclusief in de ingebruikname van het onteigende gebied. Inclusief het voortraject is dat een lange periode die, bij gerichte beleidsinzet, in de praktijk teruggebracht kan worden tot negen maanden.

Onteigening geeft ten opzichte van vrijwillige verwerving de eigenaar meer zekerheid dat de juiste prijs verkregen wordt. De gevolgde procedure garandeert een goede prijsstelling, ook indien de eigenaar daar minder inzicht in heeft. Ook op andere wijze geeft onteigening de eigenaar meer rechtszekerheid. Het afzien van het onteigeningsinstrument en in een veel latere fase in de procedure tot hoger bod komen om toch tot vrijwillige verwerving te komen, leidt tot onvrede bij eigenaren die al eerder tegen een lagere prijs verkocht hebben. Met onteigening worden gelijke zaken meer gelijk behandeld.

Dijkgraaf Henk van Alderwegen, Waterschap Peel en Maasvallei, geïnterviewd in de Staatscourant van 27 juli 2007:

"Ik ben er nog niet gerust op dat er voldoende grond zal worden verworven voor wateropslag en natuuruitbreiding. En ook de verandering in functies zal niet zonder slag of stoot worden verwezenlijkt. Sinds de ruilverkaveling is gedwongen afstand doen van grond geen usance meer. Ik denk dat we nu op een punt zijn dat we dat niet meer kunnen volhouden. Er komt een moment dat je echt wil doorpakken en dat je een doorzettingsmacht moet inzetten.

Onvrijwillig afstand doen van land is hard voor een boer, maar soms zal het moeten. De wet ILG maakt het ook uitdrukkelijk mogelijk, wat niet wil zeggen dat je er als bestuurder direct naar grijpt. Het belangrijkste vind ik dat je als overheid heel eerlijk moet zijn tegenover particuliere eigenaren. Of je nu met en al dan niet wereldwijd oud mannetje aan tafel zit of met een gehaaid makelaar, leg bij je eerste bezoek je kaarten op tafel die je – mocht het zo uitkomen – bij de rechter uitspeelt. Ik denk dat je tegen iemand die zijn land zal moeten afstaan, moet zeggen: 'We weten dat we u wat aandoen omwille van het algemeen belang', dan haal je al heel wat emotie van de keukentafel. Tegelijkertijd moet je iets uitstralen van 'hoe u het ook wendt of keert, wij krijgen uiteindelijk toch wat we willen hebben'. Ook heel belangrijk: zorg dat je geen aanleiding geeft tot verhalen op verjaardagsfeestjes in de trant van 'Jantje heeft wel twee keer zoveel gekregen als Pietje'. Zet maar op internet wat je aan wie hebt gegeven.

Als je vanaf het begin af aan duidelijk bent over wat je wilt en wat je biedt, dan hoef je vrijwel nooit naar dwangmiddelen te grijpen, daar ben ik van overtuigd.

[Interviewer] *Maar bij geen enkele grondverwerving zijn scheve ogen te voorkomen.*

Helemaal voorkomen misschien niet, nee, maar wel grotendeels. Wij zijn hard bezig met beekherstel en hebben een clause in koopcontracten in het kader daarvan opgenomen die zegt: 'Mochten wij elders meer betalen voor grond, dan komen wij bij u terug om het verschil bij te betalen.' Dat schept heel veel vertrouwen."

4. Onteigeningswet meer en beter toepassen

Een intensiever gebruik van het onteigeninginstrument is alleen geoorloofd indien het gebruik volledig dienstbaar is aan publieke belangen. Het gebruik vergt dan ook een goede motivatie in de vorm van duidelijke criteria voor de afweging om het instrument wel dan niet toe te passen. Daarnaast is een zorgvuldige en verantwoorde uitvoering nodig, naast voldoende kennis en middelen.

Criteria voor toepassing van onteigening

De raad is voorstander van een ruime toepassing van volledige schadevergoeding op basis van een (toekomstige) titel tot onteigening (minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening) en waar nodig gerechtelijke onteigening.

Uiteraard zal aantoonbaar voldaan moeten worden aan de wettelijke vereisten voor onteigening: nut (algemeen belang staat boven individueel belang via het bestemmingsplan), noodzaak (afdoende getracht minnelijk te verwerven en zelfrealisatie niet mogelijk) en urgentie (in 2 á 3 jaar de schop in de grond).

In relatie tot het wettelijk vereiste van nut gelden bijvoorbeeld criteria als:

- 1) vergroting van het gebied die de instandhoudingdoelstellingen van soorten en habitats in de EHS dichterbij brengt, bijvoorbeeld door een beter milieubeheer, waterbeheer of aaneengeslotenheid van het gebied;
- 2) realisatie van een ecologische verbindingzone die de instandhoudingdoelstellingen van soorten en habitats in de EHS dichterbij brengt, bijvoorbeeld door beter milieu- en waterbeheer of begroeiingstype;
- 3) Aanvullend zal de bestuurlijke keuze voor onteigening gebaseerd moeten zijn op heldere criteria waarbij de raad denkt aan bijvoorbeeld de volgende criteria die elk voor zich aanleiding kunnen zijn voor toepassing van de Onteigeningswet:
- 4) de grondmobiliteit bijzonder gering is zodat verwerving zeer lang uit zal blijven;
- 5) indien binnen een begrensd natuurgebied al meer dan 70% beschikbaar is voor de gewenste natuurfunctie via verwerving, zelfrealisatie, particulier natuurbeheer en/of agrarisch beheer;
- 6) indien de extra kosten voor (water-, milieu en natuur)beheer als gevolg van de situatie zonder onteigening, hoger zijn dan extra kosten van grondverwerving op onteigeningsbasis. Daarbij kan gedacht worden aan een 'terugverdientermijn' van 10 jaar. De situatie zonder onteigening kost de samenleving immers onevenredig veel geld.

Zorgvuldige en verantwoorde uitvoering

Gerechtelijke en ook minnelijke onteigening is een ingrijpend proces voor de burger die het treft. Het accepteren en omgaan met onteigening vereist een zorgvuldige aanpak en goede communicatie van de kant van de (overmachtige) overheid. Niet alleen in juridisch-technische, maar ook in sociale zin. Onduidelijkheid over de berekening van de schadeloosstelling, langdurige procedures, wisselen van uitvoerders, onzorgvuldige omgang met gemaakte afspraken, negeren van emoties en ondeskundigheid bij uitvoerders vergroten onnodig de persoonlijke gevolgen voor de te onteigenen partij. Van de overheid mag een betrokken aanpak verlangd worden. De condities daarvoor dienen aanwezig te zijn, en als nodig (verder) ontwikkeld. Intervisie door uitvoerders van onteigening, bundeling en uitwisseling van opgedane ervaringen, gedragscodes voor aankopers en taxateurs kunnen hierbij een functie vervullen.

Kennis

De toepassing van onteigening vergt voldoende kennis. Juridische kennis is nodig maar zeker ook kennis over de procesaanpak om op goede wijze tot onteigening te komen. Vasthouden van opgedane ervaring binnen provincies en de Dienst Landelijk Gebied door vaste medewerkers in te zetten is daarvoor belangrijk. Voor onteigeningsdoelen anders dan groen, zoals de aanleg van infrastructuur, wordt nu verhoudingsgewijs per project meer menskracht ingezet zodat meer aandacht mogelijk is voor de procesmatige kant. De raad adviseert de huidige personele inzet ten aanzien van onteigening voor groene doelen te evalueren en zo nodig uit te breiden. Ook kan dan de onteigeningprocedure teruggebracht worden tot naar schatting negen maanden.

Het bundelen en beschikbaar stellen van opgedane ervaringen acht de raad nuttig om lering uit de praktijk te trekken en om de mogelijkheden van onteigening nadrukkelijker onder de aandacht te brengen bij bestuurders en hun ambtenaren. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten en evaluatie van de verschillende werkwijzen bij bijvoorbeeld Prorail,

Rijkswaterstaat en de Dienst Landelijk Gebied. Versterking van de deskundigheid op provinciaal niveau in combinatie met 'op afroep' beschikbare deskundigheid vanuit een nationale expertisefunctie (bijvoorbeeld een nationaal gecoördineerd deskundigennetwerk) zou daarin kunnen voorzien. De Nederlandse Vereniging van Rentmeesters kan hierbij wellicht goede diensten bewijzen.

Middelen

De benodigde extra middelen zijn afhankelijk van de bestuurlijke keuze om op enig moment tijdens het verwervingsproces over te gaan op inzet van onteigening en (vooruitlopend daarop) volledige schadeloosstelling te bieden. Onteigening voor groene doelen vindt nu plaats voor recreatiedoelen (vnl. groen om de stad) en EHS. Binnen de ILG-afspraken om niet meer dan tien procent op basis van volledige schadeloosstelling te verwerven, is een beperkte en afnemende ruimte om voor de EHS tot onteigening over te gaan. In het ILG is afgesproken om bij de 'mid-term review' in 2010 de gestelde grens opnieuw te bezien. Zoals al onder 3.4 aangegeven, vergt het vrijlaten van deze bovengrens van onteigening van 10%, waarvoor wél gekozen is bij onteigening voor andere publieke belangen (zoals infrastructuur), bij een uiteindelijke toepassing van bijvoorbeeld 50% jaarlijks op nationaal niveau naar schatting € 22 miljoen extra. De extra kosten verschillen sterk per provincie als gevolg van verschil in het aantal te verwerven hectaren, de grondprijs en de noodzaak om op basis van volledige schadeloosstelling te verwerven.

Met een dergelijke jaarlijkse extra investering wordt de doelstelling van de EHS gehaald en wordt een multipliereffect bereikt in nationale budgetten van jaarlijks € 205 tot 240 miljoen. De raad adviseert de 'mid-term review' in 2010 op dit punt niet af te wachten maar al direct bestuurlijke afspraken te maken over deze ophoging. De periode tussen bestuurlijke afspraken en daadwerkelijk effect in de praktijk kan al snel vijf jaar beslaan waarbij de realisatie 'in het veld' veelal in het laatste jaar plaatsvindt. Met wachten tot de mid-term review in 2010 wordt de realisatie van de EHS in de periode van 2014 tot 2018 geperst. Dan gaat de tijd ontbreken om via een verantwoorde uitvoering de noodzaak tot gerechtelijke onteigeningen te minimaliseren.

5. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De maatschappij investeert volop in de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) per 2018. De ontwikkeling van de EHS stagneert echter. De Raad voor het Landelijk Gebied brengt daarom op eigen initiatief advies uit over onteigening. De Onteigeningswet biedt meerdere mogelijkheden om grond te verwerven: van gerechtelijke onteigening en zachte dwang tot samenwerking tussen burgers en overheid voor volledige schadeloosstelling. Dit instrument wordt steeds belangrijker om het gestelde doel te halen.

Onteigening wordt veelvuldig ingezet voor 'rode' doeleinden, maar nauwelijks voor natuurdoeleinden. Met name bij de landbouw ligt onteigening gevoelig. Met het advies wil de raad de beeldvorming over dit instrument in discussie brengen. Want mythen in plaats van rationele en bestuurlijke overwegingen bepalen de inzet van dit instrument. Daarom stelt de raad in dit advies de bestaande mythen aan de kaak.

De raad concludeert dat:

1. in de uitvoeringsstrategie voor de Ecologische Hoofdstructuur een mentale omslag nodig is: 'van vrijwillig naar verantwoord';
2. de praktijk laat zien dat onteigening een positief instrument geworden is;
3. onteigening voor natuurdoeleinden kan rekenen op toenemende acceptatie;
4. de volgende mythen de benodigde mentale omslag in de weg staan:
 - Vrijwilligheid moet bij grondverwerving uitgangspunt blijven.
 - Onteigening gaat ten koste van het landbouwbelang.
 - De overheid gaat de grondprijs beïnvloeden.
 - De kosten van onteigening zijn te hoog.
 - Onteigening verstoort de voortgang van de EHS-realiseringsproces.
 - Andere overheden moeten verantwoordelijkheid nemen.
 - Het doel is met andere grond ook te bereiken.
 - Je kunt mensen onteigening niet aandoen.

De raad adviseert de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Staten Generaal, de betrokken Gedeputeerden en Provinciale Staten:

1. voor het publiek belang 'groen' de bestuurlijke afweging tussen publiek en privaat belang op eenzelfde wijze te maken als voor wonen, werken en infrastructuur;
2. de inzet van het instrument onteigening te baseren op rationele overwegingen en niet op mythen;
3. de bovengrens voor onteigening van 10% nu, vooruitlopend op de mid-term review van het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2010, los te laten en de kosten daarvan te reserveren. Als kostenindicatie kan gelden dat de inzet van onteigening bij bijvoorbeeld de helft van de grondverwerving jaarlijks € 22 miljoen extra kost;
4. een tijdschema te maken voor de inzet van volledige schadeloosstelling op basis van onteigening, aan de hand van een inventarisatie van knelpunten bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur;
5. de condities te creëren om het instrument onteigening verantwoord in te zetten:
 - evaluatie en zonodig uitbreiding van de huidige personele inzet om voor groene doelen te onteigenen;
 - versterken van de deskundigheid op provinciaal niveau, ondermeer met 'op afroep' beschikbare deskundigheid vanuit een nationale expertisefunctie (bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal gecoördineerd deskundigennetwerk).

Bijlagen

1. Totstandkoming van het advies

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit:

J. Lamberts (lid RLG)

M.J.W. van Twist (voorzitter werkgroep, lid RLG)

P.C.E. van Wijmen (voorzitter RLG)

ondersteund door:

B.H. van Leeuwen, plv. secr. RLG

A.J. Vogelzang, projectmedewerker RLG

Bij de voorbereiding is gesproken met:

B.A. Addink (provincie Zuid-Holland)

J.C. Buys (provincie Noord-Brabant)

H.M. Dorenbosch (Kendes Rentmeesters & Adviseurs BV)

J. Heijkoop (Land- en Tuinbouworganisatie Noord)

G. van 't Klooster (Land- en Tuinbouworganisatie Noord)

J. Luijt (Landbouw Economisch Instituut)

A.J.M. de Schutter (Dienst Landelijk Gebied)

J. Spijkerboer (Natuurmonumenten)

R.J. van der Wal (Dienst Landelijk Gebied)

Commentaren werden ontvangen van:

A.P. Blok (provincie Noord-Holland)

W.F. Brenkman (provincie Groningen)

T.M. Jonker (provincie Drenthe)

L. van der Laan (provincie Friesland)

W. Mommersteeg (Dienst Landelijk Gebied)

P.S.A. Overwater (Overwater Rentmeesterskantoor BV)

G. Rozenendaal (provincie Limburg)

T. Stam (Provincie Overijssel)

2. Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 2006 Ecologische Hoofdstructuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825 nrs. 1-2, Den Haag: Sdu
- Cotteleer, G en Luijt, J, 2007 Buurmans land is maar een keer te koop. LEI, Agri-Monitor, februari 2007
- DLG, 2007 Handelingskader grond Behorend bij: prestatieovereenkomst 2007, Dienst Landelijk Gebied, regio West en Provincie Utrecht
- LNV (1993) Structuurschema Groene Ruimte: Het landelijk gebied de moeite waard. Den Haag: Sdu
- LNV, 1990 Natuurbeleidsplan, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149 nr. 2, Ministerie van LNV Den Haag: Sdu
- LNV, 2000 Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^{ste} eeuw, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 235 nr. 1, Den Haag: Sdu
- LNV, 2006 Memorie van toelichting. Den Haag: Sdu
- Luijt, J en Voskuilen, M 2002 De grondmarkt in segmenten Agri-monitor febr 2002
- MNP, 2006 Natuurbalans. Milieu- en natuurplanbureau, Bilthoven
- MNP, 2007a Nederland later. RIVM, Milieu- en natuurplanbureau, Bilthoven
- MNP, 2007b Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland. Milieu- en natuurplanbureau, Bilthoven
- Nationaal Groenfonds, 2005 Investeren in natuur 2006-2008. Financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid. Hoevelaken
- Provincie Noord-Holland, de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en LTO Noord, 2006 'Intentieovereenkomst polder Waal en Burg (gemeente Texel)' van 18 november 2006, Den Burg, Texel
- Provincie Zuid-Holland, 2006 Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Zuid-Holland. Provincie Zuid-Holland en Ministerie van LNV, Den Haag
- Provincie Zuid-Holland, 2007 handelingskader grond provincie Zuid-Holland periode 2007-2013. Provincie Zuid-Holland, Den Haag
- RLG, 2006 Van zorgen naar borgen. Naar een bestuurlijke omslag bij LNV. Raad voor het Landelijk Gebied, Utrecht.
- RPB, 2007 De grondmarkt voor woningbouwlocaties. belangen en strategieën van grondeigenaren. NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- Taskforce Verdroging, 2006 Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls Advies van de Taskforce Verdroging, 31 mei 2006 Utrecht: IFZ Bedrijfsuitgeverij
- VROM en FIN, 2001 Nota Grondbeleid, Ministerie van VROM en Ministerie van Financiën, Den Haag