

## Onteigenen vraagt een beoordelingskader

door Jannie Lamberts, Bas van Leeuwen, Mark van Twist, Peter van Wijmen - leden van de Raad voor het Landelijk Gebied

Uit: Binnenlands Bestuur, maart 2008

Midden in een Brabants natuurgebied ligt één kavel landbouwgrond van een bedrijf met weinig perspectief en zonder opvolger. Er wordt niet geïnvesteerd. Dat ene kavel zonder gebouwen bepaalt de waterhuishouding van het gehele natuurgebied van 700 hectare. Al twintig jaar is hierdoor de natuurkwaliteit laag en zijn bovendien de beheerskosten hoger dan nodig. Pogingen om de grond te kopen zijn niet gelukt. Onteigenen is taboe. Dus het wachten is op beëindiging van het bedrijf langs 'natuurlijke weg'. Dat is niet uniek. In het Dwingelderveld is om eenzelfde reden de aanpassing van de waterhuishouding veertig jaar uitgesteld. Deze natuurgebieden zitten dus feitelijk op slot. Op veel plaatsen in Nederland lukt het niet om natuurgebieden verder te ontwikkelen omdat de grond niet te verwerven is. Er is behoefte aan *afroning* van de bestaande natuurgebieden, aan *verbinding* tussen natuurgebieden en de *aanleg* van nieuwe natuurgebieden. En dat is geen marginale kwestie, want natuurbehoud en een aangename omgeving voor wonen en werken worden steeds belangrijker voor ons land.

Voor het realiseren van de natuur die deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur is in de komende 8 jaar nog 60 duizend hectare nodig. De periode om dat voor elkaar te brengen, is krap: de EHS dient in 2018 ingericht te zijn. In de afgelopen 18 jaar heeft de overheid 90 duizend hectare landbouwgrond aangekocht en deels overgedragen aan natuurbeheerorganisaties. De snelheid van aankopen moet in de toekomst met de helft omhoog terwijl de verwerving in de afgelopen 15 jaar nog nooit zo laag is geweest. Het laaghangend fruit op de grondmarkt is al geplukt en beleid dat grondmobiliteit bevordert, is deels beëindigd.

Voor natuur gaat de verwerving van landbouwgrond dus te traag. Voor wonen, werken en infrastructuur blijkt dat veel minder een probleem. Dat komt tenminste voor een deel, doordat de overheid die grond zo nodig onteigent. Waarom wordt onteigening van landbouwgrond niet toegepast voor natuurdoelen? Is natuur soms minder belangrijk dan wonen, werken en infrastructuur? En waarom is (of was) dat zo vanzelfsprekend? De Raad voor het Landelijk Gebied heeft vast gesteld dat in de bestuurlijke discussie rondom onteigening, juist daar waar het in relatie wordt gebracht met natuurdoeleinden, allerlei mythen rondzingen. Mythen die de inzet van dit instrument voor de ontwikkeling van natuur bepalen. Die mythen verhinderen naar het oordeel van de raad een rationele en weloverwogen afweging. Ze zitten een behoorlijke weging van belangen in de weg.

Onteigening wordt geassocieerd met afpakken, met het weghalen van eigendom. Maar de Onteigeningswet biedt veel mogelijkheden om grond te verwerven. Inderdaad behoort gerechtelijke dwang daartoe, maar ook zachte drang en actieve samenwerking tussen burgers en de overheid om bij grondverwerving volledige schadeloosstelling mogelijk te maken. Gerechtelijke dwang treedt bij onteigening voor groene doelen (recreatiegroen) maar in 3 tot 4% van de gevallen op.

Die volledige schadeloosstelling is de kern van de onteigening. Er wordt niet alleen voor de grond betaald, maar ook voor de derving van inkomsten en het afstoten van bedrijfsmiddelen zoals stallen. Precies die schadeloosstelling maakt desgewenst herstart van een nieuw bedrijf op een andere plek mogelijk.

Volledige schadeloosstelling wordt steeds belangrijker om natuur te realiseren. Het gebruik van onteigening voor natuur wordt onafwendbaar, niet voor een losse kikkerpoel in agrarisch gebied maar wel voor aaneengesloten natuurgebieden, verbindingen en nieuwe natuur zoals voor de Ecologische Hoofdstructuur. En als dat zo is, kun je er beter snel mee beginnen. Dat is beter dan in de laatste jaren van de beschikbare termijn tot 2018 onder grote tijdsdruk er allerlei onteigeningsprocedures te gaan doorjagen, met alle maatschappelijke en persoonlijke schade van dien. Als het bestuur hier de kop in het zand steekt, heeft dat tot gevolg dat anderen uiteindelijk de klappen op moeten vangen.

Eigenlijk zou de afweging tussen publieke en private belangen voor natuur precies zo moeten worden gemaakt als voor wonen, werken en infrastructuur. Bij dergelijke 'rode' bestemmingen, waar een zakelijke afweging zichtbaar eerder voor de hand ligt, hoor je nooit het argument dat je mensen onteigening 'niet kunt aandoen'. Om de doelen op het terrein van natuur binnen bereik te brengen moet hoognodig worden afgerekend met de mythen dat grondverwerving voor natuur nadelig is voor de landbouw, dat het alleen maar

op basis van vrijwilligheid mag, dat het de grondprijs omhoog stuwt en dat de kosten van verwerving onbetaalbaar worden. De raad deed dat in zijn advies 'De mythologie van onteigening' van januari 2008 (zie kaders).

Uit de reacties op dit advies blijkt dat de landbouwsector erkent dat onteigening nodig kan zijn. LTO vindt dat volledige schadeloosstelling een maatschappelijke plicht is ten opzichte eigenaren die voor publieke belangen moeten wijken. Wel wordt betwijfeld of vaker onteigenen het probleem van de trage realisatie van de EHS oplost. De echte oplossing zou liggen in de gebiedsprocessen door landinrichting, reconstructie en dergelijke. Flankerend beleid is echter grotendeels beëindigd. Daarmee is een succesfactor voor gebiedsgericht beleid om EHS te realiseren verdwenen. De LTO wil eerst de gereedschapskist voor gebiedsgericht beleid vullen, vervolgens bestuurlijke daadkracht, verantwoordelijkheid en wilskracht inzetten alvorens over te gaan tot het inzetten van gerechtelijke onteigening.

De natuursector ziet onteigening als middel om de EHS af te maken. Dat middel moet alleen ingezet worden dit het doel aantoonbaar dient. Het is van groot belang te beseffen dat het bij onteigening niet in de eerste plaats gaat om de eventuele gang naar de rechter, maar veel meer om het traject dat daaraan voorafgaat. De mogelijkheid voor de partij die grond verwerft ten behoeve van natuur, om de agrarisch ondernemer een reële en volledige schadeloosstelling te bieden en daarmee een optimale positie te bieden om elders het bedrijf voort te zetten, of om op een verantwoorde wijze het bedrijf te beëindigen. De natuursector begrijpt heel goed dat het bij het hanteren van onteigening om een wankel evenwicht gaat en dat het instrumentarium met zorg en met mate gehanteerd moet worden.

Nu alle betrokkenen onteigening, na het benutten van alle andere mogelijkheden om grond ten behoeve van een publiek belang te verwerven als mogelijkheid zien, rest de vraag op welk moment dat feitelijk het geval is. Gaan we eerst nog nieuwe instrumenten ontwerpen voor het gebiedsgericht beleid? Blijven we in de gebieden de bestaande instrumenten inzetten zoals we nu doen, en hanteren we onteigening met zoveel zorg en mate dat we er in praktijk toch niet het benodigde gebruik van maken? Wachten, op dezelfde voet doorgaan of doelgericht gaan handelen? Met tot 2018 te gaan, waarvan drie jaar nodig zullen zijn om na verwerving de gebieden in te richten, is er nog 7 jaar om de EHS af te ronden. In dat perspectief is, nu eenieder erkent dat onteigening nodig kan zijn, oordeelsvorming nodig over het feitelijke moment waarop de inzet van onteigening in gebieden op verantwoorde wijze plaats zou kunnen vinden.

Voor de inzet van onteigening gelden de criteria van de rechter: nut (algemeen belang staat boven individueel belang), noodzaak (afdoende getracht minnelijk te verwerven en zelfrealisatie niet mogelijk) en urgentie (in 2 á 3 jaar de schop in de grond). Daarnaast is een bestuurlijk beoordelingskader te formuleren. Daarvoor de raad stelt de volgende criteria voor die elk voor zich aanleiding kunnen zijn voor toepassing van de Onteigeningswet:

1. de grondmobiliteit is zo gering dat verwerving voorzienbaar langer dan vijf jaar zal uitblijven;
2. binnen een begrensd natuurgebied is het merendeel van de grond beschikbaar voor de gewenste natuurfunctie via verwerving, zelfrealisatie, particulier natuurbeheer en/of agrarisch beheer. Daarbij denkt de raad aan 70 tot 80% van de grond;
3. de extra kosten voor (water-, milieu en natuur)beheer als gevolg van de situatie zonder onteigening, zijn hoger dan de extra kosten van grondverwerving op onteigeningsbasis, met een 'terugverdientermijn' van 10 jaar.

Het is nu tijd om een beoordelingskader te formuleren, niet als keurslijf maar als referentie voor het bestuurlijk handelen. Daarvan mag worden afgeweken maar wel na motivering. Elke situatie is immers uniek en vraagt een zorgvuldige bestuurlijke afweging. Zorgvuldig naar de mensen die het betreft én zorgvuldig naar de natuur. Dit beoordelingskader vraagt discussie en onderbouwing via een knelpunten analyse van de EHS. Daaruit moet blijken of de hier voorgestelde koers ons tijdig bij het einddoel brengt en welke inzet dat vraagt.

## [kaders]

### Grondverwerving voor natuur niet nadelig voor de landbouw

De landbouwsector kan juist gediend zijn met onteigening. Afronding van de aankopen voor nieuwe natuur is vaak belangrijk om gebieden definitief in te kunnen richten. Dat is nodig voor de ontwikkeling van de landbouwsector. Daarom ook stimuleren landbouworganisaties soms zelf onteigening. En terecht. Ook individuele bedrijven blijken vaak beter af met onteigening. Als in een gebied steeds minder agrariërs komen, verdwijnen de loonwerkers en toeleveringsbedrijven. De resterende agrariërs zijn dan op termijn toch gedwongen te stoppen. Maar als dan alleen de grondwaarde vergoed wordt en de verplaatsingskosten niet, kunnen zij geen kant uit. Verplaatsing op grond van onteigening maakt dan verdere -optimalisatie van- bedrijfsvoering mogelijk.

### **Onteigening is niet duur**

Onteigening kost de overheid inderdaad geld; meer geld dan bij vrijwillige overdracht. Als kostenindicatie kan gelden dat als grondverwerving bijvoorbeeld voor de helft via onteigening verloopt – en dat zou wel erg veel zijn - jaarlijks € 22 miljoen meer nodig is. Maar dat geld levert ook iets op: tegenover de kosten staan opbrengsten. Die vloeien echter in andere potjes dan waaruit de kosten betaald worden. Deze onzichtbare inkomsten komen uit de economische ontwikkeling van gebieden die na definitieve inrichting door kunnen gaan en private en publieke inkomsten opleveren uit landbouw, recreatie, wonen en werken. Ook is het rendement groter van de huidige investeringen van de Europese Unie, de rijksoverheid en de provinciale overheid. In onder meer verdrogingsbestrijding, milieumaatregelen en het beheer van natuurgebieden gaat meer € 350 à 540 miljoenen euro's per jaar om. Dit geld is effectiever in te zetten door met onteigening de versnippering van natuurgebieden te verminderen.

### **Emotie vereist sociale zorgvuldigheid**

Soms is de emotionele gehechtheid aan de locatie groot en zal onteigening ingrijpend zijn voor de eigenaar. Hier vraagt het spanningsveld tussen privaat en publiek belang een gedegen bestuurlijke afweging. Het accepteren en omgaan met onteigening vereist een zorgvuldige aanpak en goede communicatie van de kant van de overheid. Niet alleen in juridisch-technische, maar ook in sociale zin.

### **Onteigening drijft de grondprijs niet op**

De overheid betaalt niet meer maar ook niet minder dan de reguliere grondprijs. De extra vergoeding is de schadeloosstelling voor onder meer gedeerde inkomsten en gebouwen. En het beeld dat de opbrengsten uit grondverkoop voor natuur elders in Nederland de grondprijzen opdrijven, klopt niet. De koopkracht van agrariërs op de grondmarkt komt voor 95% uit de verkoop van grond voor rode bestemmingen en niet voor verwerving voor natuur. De mythe van de prijsopdrijvende werking wordt alleen maar gehoord bij aankopen voor natuur. Daarom ook wordt bij natuurverwerving nauwkeurig bijgehouden hoeveel grond via volledige schadeloosstelling wordt verworven. Bij onteigening voor wonen, werken en infrastructuur bestaat die vrees bijklaar niet: daarvoor wordt niet eens bijgehouden hoeveel onteigend wordt!

### **Afspraak van vrijwilligheid achterhaald**

In 1989 is in de Tweede Kamer de principeafpraak gemaakt om het landbouwbelang te ontzien door alleen op basis van vrijwilligheid te onteigenen. Als het gaat om natuur. Historisch is de situatie die nu is ontstaan dus wel verklaarbaar. Maar dat maakt het allemaal nog niet acceptabel in het licht van actuele en gewijzigde omstandigheden. In de afgelopen twee decennia zijn de belangen van de natuur én van de landbouw sterk veranderd. De natuur is verder achteruitgegaan en de landbouw heeft een grotere behoefte aan goed ingerichte productiegebieden. De toezegging van vrijwilligheid uit 1989 geeft de overheid bijna twee decennia later wel de plicht om zorgvuldig te werk te gaan, maar niet om dit uitgangspunt te allen tijde en onder alle omstandigheden blind te blijven toepassen.

### **Aanbevelingen in het advies**

- De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de betrokken gedeputeerden en ook de Staten Generaal en Provinciale Staten moeten naar het oordeel van de Raad de bestuurlijke afweging tussen publiek en privaat belang voor 'natuur' normaliseren, dat wil zeggen: precies zo maken als voor de rode functies: wonen, werken en infrastructuur. Gewoon zakelijk, op basis van feiten, eigenlijk alsof het gaat om grondverwerving voor de zoveelste stadsuitbreiding.
- De afspraak voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied om in projecten maximaal 10% te onteigenen, moet snel van tafel.

- De extra kosten van onteigening moeten gereserveerd worden op basis van de huidige knelpunten bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Als kostenindicatie kan hier gelden dat als grondverwerving bijvoorbeeld voor de helft via onteigening zou verlopen, jaarlijks € 22 miljoen meer nodig is.