

Reacties

Het advies *De mythologie van onteigening* werd toegelicht door de heer M.J.W. van Twist, lid van de Raad Landelijk Gebied.

Na reacties van de heer H. Brink (LTO, voorzitter commissie Ruimtelijke Ordening) en de heer T. Wams (Natuurmonumenten, directeur natuurbeheer) bood de heer P.C.E. van Wijmen, voorzitter van de raad, het advies aan aan mevrouw A. Wouters (DG LNV) en de heer P. Rüpp (voorzitter IPO c/a Landelijk Gebied).

Dit verslag geeft de integrale, geautoriseerde teksten van de reacties van de heren Brink en Wams en de notulen van de bijdragen van mevrouw Wouters, de heer Rüpp en de slotdiscussie.

Reactie H. Brink (*integrale tekst*)

Mythen over LTO, EHS en onteigening

1. LTO is tegen onteigening

Neen, onteigening is soms gerechtvaardigd. Dat is het geval als grote publieke belangen voorrang moeten krijgen op private belangen. Vaak wordt gewezen naar de rode functies waar dat voor komt. De Raad wil het onteigeningsinstrument ook t.a.v. realisatie van natuur toepassen. LTO is daar niet op voorhand tegen omdat hierdoor wordt erkend dat boeren die grond moeten afstaan voor natuur dat doen voor publieke belangen waartegenover hoort te staan dat zij volledig schadeloos worden gesteld. Dat is een verbetering ten opzichte van de huidige praktijk van aankoop tegen agrarische waarde met hooguit een kleine plus. Boeren blijven hierdoor vaak zitten met een kater niet voldoende middelen te krijgen om passende vervangende grond en/of gebouwen te kopen.

2. Tegenover het publiek belang van de EHS staan alleen de private belangen van eigenaren

In het advies zien we niet dat de Raad zich er rekenschap van geeft dat de realisatie van EHS is in veel gebieden een forse ingreep is die een breder belang raakt dan slechts die van de betrokken particuliere eigenaren. Beseft moet worden dat grond onttrekken aan de landbouw vaak ook betekent dat de grondmarkt wordt beïnvloed waardoor andere boeren in de streek in een krappere markt zich moeten ontwikkelen. Ook zijn er dikwijls invloeden op de sociaal economische structuur. Dat zijn ook publieke belangen die mee moeten wegen en waarvoor zoveel mogelijk oplossingen moeten worden gezocht.

3. Vaker onteigenen is noodzaak omdat anders de EHS niet kan worden gerealiseerd

Ik ben ervan overtuigd dat de grondverwerving op zich niet het probleem van de realisatie van de EHS is. Het probleem is het gebrek aan alternatieven voor eigenaren als zij grond verkopen. Heel simpel: wat doe je met geld als je boer wilt blijven? Dan koop je andere grond. Wat als die grond er niet is op redelijke afstand van je bedrijf. Wat als een kostbare bedrijfsverplaatsing niet mogelijk is omdat planologische bezwaren een verplaatsing in de weg staan, of de kosten van hervestiging door volledige schadeloosstelling van het verlies van grond niet worden gedekt. Moet je daar als boer dan zelf voor opdraaien terwijl de oorzaak een publiek belang betreft? Dan zijn er bovendien ook boeren die best grond voor EHS willen inrichten. Particulier natuurbeheer heet dat. Veel boeren kiezen daar uiteindelijk niet voor omdat de compensatie onvoldoende is of de voorwaarden een inpassing in een moderne bedrijfsvoering verhinderen. Zouden we aan deze problemen eerst iets doen dan ben ik ervan overtuigd dat onteigening nauwelijks hoeft te worden toegepast.

Dames en heren,

We moeten afstappen van de mythe dat met vaker onteigenen je het probleem van de trage realisatie van de EHS oplost. LTO erkent dat onteigening nodig kan zijn en LTO vindt dat volledige schadeloosstelling een maatschappelijke plicht is ten opzichte eigenaren die voor publieke belangen moeten wijken.

Maar de echte oplossing ligt in de gebiedsprocessen door landinrichting, reconstructie en dergelijke. De Raad constateert echter zelf dat flankerend beleid grotendeels is beëindigd. Daarmee is een succesfactor voor gebiedsgericht beleid om EHS te realiseren verdwenen. Ik vraag mij af hoe dat komt. Ik kan slechts vaststellen dat kennelijk het belang en de urgentie van snel handelen – denk aan een grondpot, snelle verkavelingen, planologische medewerking aan nieuwvestigingslocaties, investeringen in infrastructuur - door

overheden en soms ook door andere partijen in z'n proces wordt onderschat. Of zijn partijen gewoon niet in staat complexe gebiedsprocessen te managen en tot succes te brengen? En mag dat de legitimatie voor toepassing van gerechtelijke onteigening zijn: als het ware een beloning voor onvoldoende inzet, doorzettingskracht of inzicht voor zij die het publiek belang dienen. Ik doe een oproep eerst eens de gereedschapskist voor gebiedsgericht beleid te vullen, vervolgens bestuurlijke daadkracht, verantwoordelijkheid en wilskracht in te zetten alvorens te eigenaren op te zadelen met een nog altijd, al is het psychologisch, ingrijpend fenomeen als gerechtelijke onteigening. Onteigening is en blijft immers een paardenmiddel.

Reactie H. Brink (integrale tekst)

Dames en heren,

Graag geef ik vanuit de hoek van de terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, Staatsbosbeheer, de Landschappen en Natuurmonumenten een reactie op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied over de mythologie van onteigening.

Om te beginnen wil ik graag de kwestie van verwerving van (veelal) landbouwgrond ten behoeve van natuurontwikkeling in het juiste perspectief plaatsen. Tot 2015 moet er zoals de RLG zegt nog zo'n 60.000 ha verworven worden. Van de ca. 60% van het oppervlak van ons land die in agrarisch gebruik is, is dat zo'n 2,5%. Ofwel een kleine twee procent van de oppervlakte van ons land. Voor de landbouwstructuur van ons land kunnen we dit moeilijk een enorme ingreep noemen. Temeer niet, daar het voor een groot deel gaat om landbouwgrond met verre van optimale productie omstandigheden. Gelegen tussen of naast reeds bestaande natuurgebieden, waar beperkingen op meerdere terreinen van uitgaan. Als deze ondernemers de kans wordt geboden, door een goede schadeloosstelling, om elders hun bedrijf voort te zetten, dan kan dit zoals de RLG terecht stelt de structuur van de sector zelfs ten goede komen. Ter voorkoming van misverstanden: dit is de totaal nog te verwerven oppervlakte, de discussie over onteigening heeft slechts op een beperkt deel hiervan betrekking.

Nu ik toch met getallen bezig ben, een andere treffende vergelijking uit het advies. Van de jaarlijks verkochte landbouwgrond gaat het merendeel (60%) van agrariër naar agrariër. Van de rest gaat vijf maal zoveel (ruim 30%) naar niet-natuurfuncties (rood, recreatie, delfstoffenwinning) als naar de natuur (7 a 8%). Wie zich zorgen maakt over een afkalvend landbouwareaal, moet toch eerder naar die andere functies kijken dan naar de natuur.

Voor de natuur zijn de genoemde 60.000 ha van cruciaal belang. Percentueel zet het zoden aan de dijk; het komt neer op een toename van het areaal natuurgebied met ruim 10%. Maar feitelijk is het belang nog veel groter. De RLG zet dit goed uiteen. Veel van de nog te verwerven percelen liggen op min of meer strategische plekken in of aan natuurgebieden of moeten de verbinding tussen gebieden vorm gaan geven. Zolang deze grond niet is verworven kan de waterhuishouding niet hersteld worden, kunnen zogenaamde inrichtingsmaatregelen niet genomen worden (zoals afgraven van overbemeste bovengrond, herstel van beeklopen en reliëf e.d.) en blijven deelgebieden geïsoleerd liggen ten opzichte van andere natuurgebieden in de buurt. Voor bijvoorbeeld vlindersoorten kan dit funest zijn. Intussen blijven natuurwaarden achteruit gaan en komen de natuurdoelen, vaak ook met een Europese beschermingsstatus, in gevaar.

De RLG noemt in het advies een casus van een laatste agrarisch bedrijf, als een enclave gelegen middenin een natuurgebied. Het is een bedrijf met weinig of geen toekomstperspectief, maar vormt tegelijk een enorm struikelblok in de bescherming en ontwikkeling van natuurwaarden. Met name het tot stand brengen van de gewenste waterhuishouding is onmogelijk. Bij Natuurmonumenten hebben we onlangs na een jaar of veertig eindelijk een einde kunnen maken aan een vergelijkbare situatie in het Dwingelderveld. Het ging hier om een laatste agrarisch bezit van slechts 17 ha. Dit soort situaties hoeft overigens niet alleen agrarische grond te betreffen. Het kan ook gaan om een camping of recreatieterrein dat de verdere ontwikkeling van een natuurgebied in de weg staat.

Natuur is een belangrijke waarde in onze samenleving. Miljoenen huishoudens steunen natuurbeschermingsorganisaties. Miljoenen Nederlanders trekken er op uit de natuur in en vinden natuur in al zijn verschijningsvormen van groot belang voor hun welzijn. De Nederlandse natuurambitie is neergeslagen in het beleid om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. Een Deltaplan voor de natuur. Kabinet na kabinet heeft op bewonderenswaardige wijze vastgehouden aan deze maatschappelijke afspraak. Onder het motto afspraak is afspraak. De RLG wijst terecht op het grote belang om nu ook de laatste loodjes af te maken. Voor de Nederlandse samenleving een kwestie van beschaving en voor de politiek een kwestie van betrouwbaarheid.

Onmisbaar onderdeel van dit afmaken is de verwerving van 60.000 ha grond ten behoeve van natuur. Dat is het doel; onteigening is daarbij een middel. Een middel dat we alleen moeten inzetten als dit het doel aantoonbaar dient. De RLG kiest voor deze benadering en dat is wat ons betreft het juiste perspectief. Van groot belang is het inzicht uit het advies, 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 praktijkervaring, zowel bij onteigening voor andere functies dan natuur als in de enkele gevallen dat er wel voor natuur is onteigend, laat ook zien dat het zo werkt. Als eenmaal duidelijkheid is gegeven over de status van het gebied, vindt het overgrote deel van de verwerving op minnelijke wijze plaats. En dat is natuurlijk precies wat we graag willen. Het juridisch traject is tot slot bedoeld om uitvoering van de overheidsbeslissing ook werkelijk mogelijk te maken. Een benadering waar we, zoals de RLG terecht opmerkt, bij rode functies amper kritiek op horen. Het zou dwaas zijn, zegt de RLG om wat dit betreft groene functies anders te behandelen.

Met de RLG signaleren ook wij een geleidelijk toenemende maatschappelijke acceptatie van de inzet van het middel onteigening voor de EHS. Her en der is er uit kringen van regionale landbouwvoorlieden te horen dat duidelijkheid en doorpakken uiteindelijk in ieders voordeel is. Een belangrijke doorbraak was de taskforce verdroging die unaniem, dus met inbegrip van LTO, adviseerde om bij de verdrogingsbestrijding in het uiterste geval tot onteigening over te gaan. Dit constructieve signaal hebben wij als natuurbeschermers goed gehoord en zeer gewaardeerd. We begrijpen heel goed dat het hier om een wankel evenwicht gaat en dat het instrumentarium met zorg en met mate gehanteerd moet worden. Voor ik afsluit wil ik nog enkele meer technische opmerkingen maken. Ten eerste de meerkosten bij volledige schadeloosstelling. Deze zijn het hoogst als een compleet bedrijf op deze wijze verworven wordt. Tot 30% meer dan 'gewone' aankoop. Er zijn echter nogal wat gevallen waarin een enkel, verder van het bedrijf gelegen kavel de natuurontwikkeling in de weg zit. In zo'n geval zijn de meerkosten heel beperkt, misschien slechts enkele percenten. Ten tweede blijkt het in de praktijk vaak moeilijk voor gemeentebesturen om op tijd bestemmingsplannen zodanig aan te passen dat op basis daarvan onteigening mogelijk wordt. De recent ingevoerde Wet Inrichting Landelijk Gebied geeft provinciebesturen de mogelijkheid zelf een inrichtingsplan vast te stellen dat ook als basis voor onteigening kan dienen.

Ik wil afsluiten met het uitspreken van onze waardering voor dit advies. Uit het feit dat ik het advies veelvuldig citeerde maakte u waarschijnlijk al op dat wij ons er goed in kunnen vinden. Een ruimhartiger inzet van het onteigeningsinstrumentarium ten behoeve van de EHS is uiteindelijk zowel in het belang van de natuur als de agrarische sector. Het uiterste middel, onteigening door tussenkomst van de rechter, zal in de praktijk slechts weinig aan de orde komen. Laten we dus het advies ter harte nemen, ten bate van zowel de natuur als de plattelandsontwikkeling in bredere zin. Niemand is gebaat bij decennia lang voortslepende patstellingen waarbij zowel de ontwikkeling van natuur als van landbouw op slot zit. De RLG reikt ons instrumenten aan om in dergelijke situaties op een reële manier uit de ongewenste verstrengeling te komen.

Reactie P. Rüpp (genotuleerd)

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft zijn bestaansrecht opnieuw bewezen met de agendering van het onderwerp onteigening. Hij spreekt zijn waardering voor het advies uit. Als neerlandicus plaatst hij een kanttekening bij het gebruik van het begrip 'mythe' dat het gedrag van goden impliceert. Dat gedrag heeft hij

in het advies gemist. Er is eerder sprake van sprookjes. Het advies zal in IPO-verband besproken worden om tot een gezamenlijke strategie te komen.

Grondeigendom is een gevoelig onderwerp. Een staat functioneert alleen goed als eigendom goed beschermd wordt.

De heer Rüpp constateert dat alle betrokkenen onteigening als mogelijkheid zien nadat alle andere mogelijkheden om grond ten behoeve van een publiek belang te verwerven benut zijn. Minder dan 4% van de Nederlandse landbouwgrond is nodig voor de EHS. Dat terwijl veel agrariërs stoppen. In Brabant loopt het aantal agrariërs terug van vroeger 25.000 naar nu 13.000 boeren naar 7 tot 8.000 in 2018. Hun vrijkomende grond wordt vooral gebruikt voor schaalvergroting bij de resterende bedrijven: het areaal landbouwgrond is in de afgelopen jaren met minder dan 3% afgenomen.

Onteigening is niet onaantrekkelijk: het maakt verplaatsing van bedrijven mogelijk. Emoties zijn belangrijk maar soms ook relatief. De in het ILG overeengekomen bovengrens van 10% onteigening is soms te laag. De waarde van natuur wordt steeds duidelijker, investeren in natuur kan geld opleveren. Verevening wordt mogelijk als binnen het ILG écht ontschot wordt, bijvoorbeeld tussen aankoop en water. Het ILG is nu nog teveel een keurslijf. Een zorgvuldige besteding van belastinggeld is nodig.

Het is goed dat het advies er is, het helpt de discussie in Brabant. De heer Onno Hoes noemde de mogelijkheid van onteigening waarna de pers en LTO in opstand kwamen. Op dit moment wordt gewerkt aan grondaankoopplannen en voorlichting over het aankoopproces: wat doe je als een laatste stap nodig is? Brabant onteigent nu voor waterparels. Als één bedrijf overblijft moet je geen 20 of 40 jaar wachten. In Brabant wordt onteigening op die manier ingezet.

Reactie A. Wouters (genotuleerd)

Mevrouw Wouters complimenteert de raad met dit gedegen stuk. Het is belangrijke input voor de beleidsdiscussie en zal daarin worden meegenomen. De basisstelling is interessant: stel natuur gelijk aan wonen, werken en infrastructuur. Onteigening is een gevoelig onderwerp met zware processen en druk op grondeigenaar en gezin. De EHS ligt redelijk op tempo maar er is nog veel te verwerven, ook aan recreatiegroen. Een grote inzet is vereist. LNV heeft het vertrouwen dat de doelen gehaald worden. Daar zijn afspraken met de provincies over. Vrijwillige grondverwerving en particulier natuurbeheer zijn daarbij inzet. Onteigening is soms nodig en daarvoor geldt als maximum 10%. Het is soms de enige mogelijkheid om tot een aaneengesloten EHS te komen. De overheid moet de inzet van onteigening goed uit kunnen leggen en daarom is het maximum van 10% afgesproken. Bij de mid term review van het Investeringsbudget Landelijk Gebied wordt dat maximum bezien en er is dan nog 8 jaar te gaan.

Het advies is goed getimed en een belangrijke bijdrage aan de discussie. Het biedt de mogelijkheid deze discussie op basis van feiten te voeren. Die discussie zal met de samenleving gevoerd moeten worden. In dat debat is de stelling dat natuur hetzelfde behandeld moet worden als wonen en werken belangrijk. Wat vindt de samenleving van deze stelling? Wat heft de samenleving ervoor over, ook qua inzet van instrumenten. Mevrouw Wouters dan de raad voor het rapport.

Slotdiscussie (genotuleerd)

De heer Helden (check) van de Federatie Particulier Grondbezit vindt het jammer dat onteigening in het advies zoveel nadruk krijgt en dat het doel (EHS gereed in 2018) ondersneeuwt. Particulier natuurbeheer is ook een belangrijk middel om de EHS te realiseren. De heer Van Wijmen geeft aan dat voor de focus van het advies gekozen is voor het instrument onteigening. Particulier natuurbeheer is natuurlijk een bekend instrument. De doelstellingen op dat punt worden echter niet gehaald. De EHS-doelen liggen in 2015 en niet 2018 omdat nog drie jaar nodig is om de EHS in te richten. Het zou goed zijn als de particuliere eigenaren veel aandacht krijgen: laat de grond bij de mensen zitten en faciliteer dat beter. De kosten zijn voor de particuliere eigenaar vaak hoger dan de opbrengsten. Een 'normaal landgoed' kan dat niet opbrengen. De overheid zou een beheerssubsidie of een aanlegsubsidie moeten geven. De doelstelling kan dan overeind

blijven. Er is continuïteit nodig voor natuur, en dat is bij het agrarisch natuurbeheer kritisch door korte looptijd van het contract. Verlenging is nooit zeker. Het zou goed zijn om publiekrechtelijk instrumentarium toe te assen, (Natuurbeschermingswet).

Ook de heer Rüpp vindt dat het contract voor particulier beheer langer moet. De overheid moet ook de bestemming weghalen en ongewenste ontwikkelingen tegengaan. De tegenprestatie moet bestaan uit langer lopende contracten. Bestaande landgoederen zijn ook belangrijk. Voor de rentabiliteit zijn fiscale voordelen en revenuen nodig.

De overheid hoeft/wil niet alle verwerven. Niet alle natuur hoeft in handen komen van twee terreinbeherende organisaties. Particulieren zijn nodig om monopolies tegen te gaan.

De heer Wams steunt de vorige spreker. Terreinbeheerders erkennen het belang van particulier natuurbeheer. Het realisatietempo is belangrijk, dat betekent dat extra maatregelen genomen moeten worden of dat de doelstellingen voor particulier natuurbeheer aangepast moeten worden. Ten dienste van de kwaliteit van de natuur moeten terreinbeheerders en particulieren elkaar steunen én waar nodig lastig vallen.

De heer Willekens 1ste Kamer (check) constateert dat het aantal agrariërs daalt. De voedselprijzen worden hoger waardoor in de toekomst meer agrariërs te verwachten zijn. Dan zou meer onteigening nodig worden, of een landelijk ruilverkavelingssysteem of een 'Tulp in zee'.

Mevrouw Wouters reageert dat patronen grilliger worden door de gunstige markten. Aannames moeten constant geijkt worden. De opvolgingsproblematiek zal echter blijven. Hoe gaan we Nederland inrichten? Uitplaatsing en bedrijfsbeëindiging zal nodig blijven. Dat zou meer op Europese schaal gedaan kunnen worden. In Oost-Europa gelden dezelfde basisregels maar is de grond goedkoper.

De heer Rüpp constateert meerdere discussies naast elkaar in dit land: wat is het belang van vruchtbare grond en wat gebeurt met agrarisch natuurbeheer als prijzen stijgen. De EHS is in heel Nederland al begrensd en beschermd. De gebruiksmogelijkheden van die grond zijn dus beperkt. Schaalvergroting past niet meer door planologische beperkingen. Ontwikkeling van landbouw is binnen de EHS niet mogelijk dus help ze om weg te komen. Daarom richten provincies groundbanken op om actief te kunnen worden in de grondmarkt en voorziet de WILG in ruilverkaveling.

De heer Burema (check), rentmeester van het Drents Landschap, brengt in dat onteigening een eindpunt is van een proces dat met vrijwilligheid start. De overheid is door het prijsbeleid aan handen en voeten gebonden. Zou je niet meer aandacht moeten even aan het begin van het proces en daar meer middelen inzetten? Anders ontstaat rechtsongelijkheid: een vrijwilliger krijgt minder dan de onteigende.

De heer Brink geeft aan dat de realisatie van de EHS niet ter discussie staat en dat alle middelen daarvoor mogen worden ingezet. Voor publieke belangen mag je best afwijken van afspraken. Hou vast aan gebiedsprocessen en laat ieder winnaar zijn. Gebiedsprocessen zijn essentieel, ga slim om met mogelijkheden en verzand niet in onteigening. Een hogere prijs is vanuit het publiek belang verantwoord, ook in begin van het traject.

De onteigening in het voorbeeld van het Dwingelerveld dat door de heer Wams werd genoemd, en waarbij het niet om één bedrijf ging, was eind van het proces waarbij ook LTO het belang van onteigening zag.

Volgens de heer Van Wijmen zou het een goede zaak zijn als je bij het verwerven geld/ruilgrond kunt aanbieden en dan hetzelfde kunt bieden als bij onteigening. Als je dezelfde waardeschatting zou toepassen, zou er veel verdiend zijn. Mensen krijgen dan wat hen toekomt. Dat kan als je het onteigeningsrecht kunt toe passen. De heer Rüpp benadrukt het belang van het begintraject. Als de rechter er bij komt, is dat niet altijd in het voordeel van de onteigende. In de praktijk wordt wel in onderhandelingen eens wat meer geboden om het proces te versnellen.

De heer Rüpp merkt op dat de criteria voor de vergoeding onder SN en SAN momenteel worden bekeken. De heer Wams geeft aan dat terreinbeheerders, LTO en particulieren daarbij goed samenwerken aan een vereenvoudiging van de natuurbeheerregelingen.

De voorzitter sluit af met een dankwoord aan de sprekers en aanwezigen.