

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
3 september 2008	08-LNV-99	DP. 2008/1502	28 november 2008
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Kabinetsreactie op het advies van de RLG "De mythologie van onteigening"			1

_____ Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied getiteld "De mythologie van onteigening". Deze reactie heb ik u toegezegd tijdens het algemeen overleg 'Omzetten van landbouwgronden in natuur' van 26 juni 2008 jl. Met deze brief voldoe ik tevens aan uw verzoek (08-LNV-99) u deze reactie op tijd toe te zenden opdat u deze kunt betrekken bij de LNV-begrotingsbehandeling.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Platteland
Willem Witsenplein 6
Postadres: Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage
Telefoon: 070 - 3785004
Fax: 070 - 3786120

G. Verburg

Kabinetsreactie op het advies ‘De mythologie van onteigening’ van de Raad van het Landelijk Gebied.

De vaste commissie voor Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit heeft de minister van LNV verzocht een brief te sturen met een kabinetsreactie op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied (Raad) getiteld ‘De mythologie van onteigening’. Deze kabinetsreactie is toegezegd tijdens het algemeen overleg Omzetten (landbouw)grond in natuur van 26 juni 2008.

De Raad heeft op eigen initiatief advies uitgebracht aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Staten-Generaal, de betrokken Gedeputeerden en Provinciale Staten over de toepassing van onteigening. Het advies is een pleidooi om vaker te kiezen voor het onteigenen van grond voor het tot stand brengen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hieronder wordt eerst kort de inhoud van het advies weergegeven. Daarna volgt de kabinetsreactie.

Het kabinet concludeert dat erop dit moment geen aanleiding is om het kabinetsbeleid te herzien. Wel ziet het kabinet dat het in het westen van het land steeds moeilijker wordt om grond op vrijwillige basis te verwerven. De betrokken provincies zetten daarom al aanzienlijk vaker het onteigeningsinstrument in dan de overige provincies. Het maximum van 10% onteigening staat onder druk, maar niet zoveel dat nu al de discussie moet worden geopend om dit percentage los te laten. Er is geen reden om het afgesproken evaluatiemoment (2010) naar voren te halen.

Inhoud van het advies

Met zijn advies ‘De mythologie van onteigening’ wil de Raad de beeldvorming over het instrument onteigening ten behoeve van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in discussie brengen, ‘want mythen in plaats van rationele en bestuurlijke overwegingen bepalen de inzet van het instrument’.

De Raad acht een intensievere toepassing van onteigening nodig om de EHS volgens plan te realiseren, ‘niet alleen om de benodigde hectares te verwerven, maar ook, en misschien wel juist, om de EHS kwalitatief op orde te krijgen.’

De Raad adviseert voor natuur de afweging tussen publieke en private belangen op dezelfde wijze te maken als voor wonen, werken en infrastructuur.

De Raad vindt dat het Rijk meer onteigening zou moeten toestaan dan met de provincies is afgesproken in de ILG¹-Bestuursovereenkomsten. Hij vraagt het Rijk dus vooruit te lopen op de tussenevaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (mid-term review in 2010) én nu al extra middelen vrij te maken.

De Raad stelt dat de tijd rijp is voor onteigening. Allereerst stelt hij dat de ontwikkeling van de EHS stagneert. De Raad vraagt zich ook af waarom voor andere maatschappelijke doelen als infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen wel probleemloos het onteigeningsinstrument wordt ingezet. Bovendien verwijst hij naar de ILG-Bestuursovereenkomsten, waarin de provincies zich verplicht hebben een aantal prestaties te leveren. Het is zaak dat provincies de afspraken uit de ILG-Bestuursovereenkomsten na kunnen komen, niet alleen vanwege de bestuurlijke afspraken, maar ook vanwege:

- De doelen van het EHS-beleid: natuurherstel en kwaliteitsverbetering van onze leefomgeving
- Het verhogen van het ecologisch rendement van de al in de EHS geïnvesteerde middelen
- Een efficiëntere inzet van beheersgelden door betere controle over water- en milieuecondities
- Het aanpassen aan klimaatverandering

¹ Investeringsbudget Landelijk Gebied

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 omslag naar onteigening 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-realisatie
 - 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 van 10% van onteigening 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 € 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, onder meer met 'op afroep' beschikbare deskundigheid vanuit een nationale expertisefunctie (bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal gecoördineerd deskundigennetwerk).

De Raad stelt voor criteria te ontwikkelen voor onteigening en doet daartoe zelf een voorstel. Sowieso moet worden voldaan aan de eisen die de rechter stelt aan onteigening (nut, noodzaak, urgentie). Daarnaast zou voldaan moeten worden aan één van de volgende criteria:

- de grondmobiliteit is bijzonder gering;
- er is binnen een begrensd natuurgebied al minimaal 70% beschikbaar voor de gewenste natuurfunctie (het gaat om de laatste hectares);
- de extra kosten zonder onteigening zijn binnen 10 jaar hoger dan de kosten van onteigening.

Kabinetsreactie

Algemeen

De minister van LNV heeft aan de Tweede Kamer (1989) toegezegd de gronden voor de EHS in principe op basis van vrijwilligheid te verwerven. Dit is herhaald bij de vaststelling van de provinciale natuurgebiedsplannen. Opeenvolgende ministers van LNV en een ruime meerderheid van het parlement hechtten hier sterk aan.

Dit betekent dat grondverwerving voor groene doelen primair op basis van vrijwilligheid dient plaats te vinden. Daarbij staan, naast aankoop tegen marktwaarde, meerdere instrumenten ter beschikking. Pas als de instrumenten van vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie onvoldoende blijken om de rijksdoelen Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS) te halen, is onteigening een optie. Een bespreking van deze instrumenten vindt u in de voorlaatste paragraaf.

Het kabinet constateert dat de Raad er, evenals hijzelf, van uit gaat dat het onteigeningsinstrument pas wordt ingezet als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput en het niet wenselijk is nog langer te wachten met aankopen.

Stand van zaken

Met ingang van 2007, de datum waarop de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) in werking is getreden, voeren de provincies een belangrijk deel van het Rijksbeleid ten aanzien van groene doelen in medebewind voor het Rijk uit. Provincies zijn nu verantwoordelijk voor de realisatie van de Rijksdoelen EHS en van RodS. De provincies hebben de beschikking gekregen over een budget voor verwerving en inrichting voor een periode van zeven jaar, het zogenaamde Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit budget is ontschot opdat de provincies erbinnen kunnen schuiven, bijvoorbeeld nu meer verwerven en later meer inrichten.

Het kabinet heeft met de provincies in de ILG-Bestuursovereenkomsten afgesproken dat zij gezamenlijk, in de zeven jaar van het ILG, niet meer dan 10% op onteigeningsbasis zullen verwerven. Ook is afgesproken bij de tussenevaluatie van het ILG (mid-term review in 2010) gezamenlijk te bezien of aanpassing van die afspraak nodig is.

Op dit moment stagneert de voortgang van de EHS niet; het verwerven van grond verloopt nog steeds volgens plan. In 2007 hebben de provincies bijna 20% van het budget voor grondverwerving dat beschikbaar is voor de zevenjarige periode uitgeput.

Wat meer in detail ziet het kabinet over de afgelopen jaren een gedifferentieerd beeld ontstaan. Op grond van dat beeld voorziet het kabinet dat alle provincies, op vijf na, vooralsnog uit de voeten kunnen met vrijwillige verwerving en de incidentele toepassing van het onteigeningsinstrument. In Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant wordt nu al vaker onteigend dan in 10% van de gevallen en met ingang van dit jaar (2008) is dat ook in Flevoland het geval. In Utrecht is de grondbiliteit ook zeer laag en verloopt vrijwillige verwerving moeizaam. In Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht wordt overigens niet alleen verworven voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), maar ook voor Recreatie om de Stad (RodS). De exacte percentages onteigening per provincie over 2007 heeft de minister van LNV nog niet van de provincies ontvangen.

Het landelijk gemiddelde lag in 2006 nog onder de 10% onteigening, maar het is mogelijk dat die 10% al voor de mid-term review wordt overschreden. Dat komt door de hogere percentages onteigening die nodig lijken in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Brabant en Flevoland. Consequentie van het overschrijden van de 10%-grens is, dat het verwervingsbudget ontoereikend is. In de verwervingsbudgetten voor RodS van Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht is al in beperkte mate rekening gehouden met hogere percentages onteigening. Met Flevoland heeft de minister van LNV aanvullende financiële afspraken gemaakt voor het versneld verwerven van grond voor het Oostvaarderswold. Daardoor is er in deze provincies al wat meer ruimte gecreëerd. Bij de mid-term review zal de balans worden opgemaakt.

Andere maatschappelijke doelen zoals infrastructuur, woningbouw, bedrijventerrein.

De Raad vraagt zich af waarom het verwerven van grond voor de EHS niet hetzelfde wordt behandeld als verwerven voor infrastructuur, woningbouw of bedrijventerrein. Belangrijkste verschil is de factor tijd. Voor de EHS konden we het ons (gelukkig) permitteren om 20 tot 30 jaar (gerekend vanaf de jaren '80) uit te trekken. Delen die verworven zijn kunnen al worden ingericht, terwijl andere delen later volgen. Uiteindelijk moeten de EHS en RodS wel gerealiseerd worden. Boeren kunnen echter een moment kiezen dat hen goed uitkomt of zij kunnen kiezen voor zelfrealisatie (zie de voorlaatste paragraaf). Voor wonen, werken en infrastructuur zit er in de regel zoveel druk op de ketel dat niet gekozen kan worden voor geleidelijkheid. Vrijwilligheid heeft echter ook voor natuur grenzen. Als door een enkele resterende boer een natuurgebied niet kan worden ingericht of als door versnippering de beheerskosten hoog oplopen of als de grondmobiliteit zo laag is dat de verwerving stopt, dan kan worden besloten een project af te ronden door de laatste boeren te onteigenen. Het eindresultaat zal zijn dat veruit het grootste deel van de EHS op basis van vrijwilligheid verworven is.

De 'mythen'

De Raad noemt acht 'mythen' en zegt deze te ontcrachten. In een aantal gevallen is dat terecht; in een aantal andere niet. Hieronder volgt een reactie:

Volgens de Raad is het uitgangspunt van vrijwilligheid bij grondverwerving een mythe (1). Dit is zeer zeker geen mythe, maar een uitgangspunt van beleid. Minister en Kamer hebben dat met elkaar afgesproken. Daarmee is dat harde realiteit.

De Raad stelt dat onteigening de voortgang van EHS-realiseratie niet verstoort (mythe 5). Dat klopt, maar alleen als, wat de Raad zelf ook zegt, de inzet van onteigening boven reguliere verwerving goed beargumenteerd is. Andere overheden moeten daarbij inderdaad hun verantwoordelijkheid nemen (mythe 6).

De Raad wil ontcrachten dat onteigening ten koste gaat van het landbouwbelang (mythe 2). De Raad hanteert echter een beperkt begrip van landbouwbelang, namelijk een uitsluitend economisch georiënteerd belang. Het landbouwbelang kan op meerdere manieren gedefinieerd worden. Als in het beleid is vastgelegd op welke plaatsen natuur of een recreatiegebied moet worden gerealiseerd, dan zal vroeger of later deze landbouwgrond worden omgezet in groen. Dat betekent minder grond voor de landbouw als totaal. Kijken we naar de belangen van de individuele boer dan zien we dat deze bij vrijwillige verwerving met een verplaatsingsvergoeding en bij onteigening op een andere plek verder kan. Hij of zij kan een gelijkwaardig bedrijf terugkopen. Dat kan een mooie gelegenheid zijn om het bedrijf weer volledig bij de tijd te brengen. Daar houdt het boerenbelang echter niet op. Er is ook een sociale en emotionele kant aan bedrijfsverplaatsing. Verplaatsen betekent verhuizen en dat houdt in afscheid nemen van het sociale netwerk. Dat is ingrijpend voor mensen (mythe 8). Ook betekent verplaatsen het verbreken van de emotionele band met de plek en het bedrijf. Landbouwbelangen zijn dus wel degelijk in het geding.

De argumentatie van de Raad dat de inzet van het onteigeningsinstrument de grondprijs niet beïnvloedt (3), klopt. Bij onteigening wordt voor de grond altijd de marktwaarde uitgekeerd. De opslag is bedoeld als schadevergoeding voor financiële schade die daadwerkelijk geleden is.

Wat de Raad zegt over de kosten van onteigening (mythe 4), klopt echter niet zondermeer. De kosten van onteigening zijn hoger dan de kosten voor vrijwillige verwerving. Dat strookt met het feit dat de Raad vraagt om meer geld vanwege het op grotere schaal inzetten van het onteigeningsinstrument.

Incidenteel kunnen de kosten van wachten met kopen hoger zijn dan de kosten van onteigening, bijvoorbeeld als door wachten een gebied niet kan worden ingericht.

Het is in het verleden heel goed mogelijk gebleken de EHS te realiseren door begrenzings hier en daar aan te passen (mythe 7), waarbij de natuurdoelen en ook het afgesproken oppervlak per natuurdoel overeind bleven.

Instrumenten voor de realisatie van de doelen

De Raad ziet het onteigeningsinstrument als enig alternatief voor vrijwillige verwerving². Er zijn echter ook andere mogelijkheden dan deze twee om de doelen van het Rijk te bereiken. Soms is daar zelfs geen verwerving voor nodig. Ook worden soms alternatieven naar voren gebracht, die ongeoorloofde staatssteun inhouden. Al deze mogelijkheden worden hier kort besproken.

- *De inzet van ruilgrond.*

Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) heeft een voorraad ruilgrond. Deze ruilgronden zijn gekocht in de directe omgeving van begrensde gebieden van de EHS (of RodS). Boeren van wie een deel van de grond binnen een begrensde gebied voor EHS of RodS valt kunnen deze grond ruilen met een stuk van BBL. Ook kunnen meerdere stukken grond in een gebied van eigenaar veranderen, waarbij een aantal stukken grond worden vrijgemaakt om toe te kunnen voegen aan de EHS (of RodS). Voor de boeren betekent dit een betere verkaveling en BBL heeft weer een deel van de EHS (of RodS) gerealiseerd (win-win).

- *Bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging.*

Soms moeten hele bedrijven uit de voor de EHS (of RodS) begrensde gebieden verdwijnen. Voor die bedrijven beschikt BBL over een aantal ruilbedrijven, maar vaker ondersteunt zij de boer bij het zoeken naar een nieuw bedrijf. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de kosten worden vergoed die met de verplaatsing gemoeid zijn. Vergoedingen moeten binnen het Europese staatssteunkader passen.

- *Gronden gebruiken van andere overheden*

Waar mogelijk wordt groen gerealiseerd op gronden van het Rijk zelf (bijvoorbeeld vrijkomende militaire terreinen) of die van andere overheden (bijvoorbeeld gemeenten).

- *Meekoppelen met andere (te realiseren) doelen en functies*

Waar mogelijk wordt gezocht naar functiecombinaties, waardoor in totaal minder landbouwgrond nodig is (grond wordt voor twee of meer doelen tegelijk verworven). Veruit de meeste natuurgebieden (al dan niet EHS) van SBB, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen zijn open voor publiek en bieden dus recreatiemogelijkheden voor Nederlanders en voor toeristen. Dat geldt ook voor de gebieden onder particulier natuurbeheer en de meeste landgoederen. Vaak vallen waterwingebieden samen met natuur- en recreatiegebieden. Waar mogelijk wordt ruimte voor de rivier gecombineerd met EHS. Ook waterberging wordt gecombineerd met recreatiegroen of EHS. Voor natuurdoelen die samengaan met landbouw is er agrarisch natuurbeheer.

- *Agrarisch natuurbeheer*

Een aantal natuurdoelen kan heel goed mogelijk gecombineerd worden met (verbrede) productielandbouw. Deze 'verbrede' boeren hebben veel natuur op het bedrijf, maar landbouw vormt nog een hoofdonderdeel van het bedrijf. De (provinciale) subsidieregeling agrarisch natuurbeheer ((P)SAN) geeft boeren een vergoeding voor bijvoorbeeld vegetatiebeheer, weidevogelbeheer, het onderhoud van landschapselementen en het beheer van foeragerende ganzen.

² Overigens vormt minnelijk overleg ook een essentieel onderdeel van de onteigeningsprocedure. Ook als wordt gekozen om onteigening als instrument in te zetten voor wonen, werken, infrastructuur of groen, dan blijft minnelijke verwerving te allen tijde uitgangspunt (zowel in de administratieve als in de gerechtelijke fase).

- *Zelfrealisatie (particulier natuurbeheer)*

De omslag van verwerving naar beheer maakt het mogelijk dat boeren zelf EHS aanleggen en beheren. Op basis van de (provinciale) subsidieregeling natuurbeheer ((P)SN) kunnen boeren een vergoeding krijgen als zij hun landbouwgrond omzetten in natuurterrein. Vervolgens kunnen zij een vergoeding krijgen voor de kosten die gepaard gaan met de inrichting en het beheer van het terrein.

Ook voor RodS wordt door provincies gewerkt aan nieuwe concepten voor zelfrealisatie.

- *Het bieden van toeslagen / bieden boven de marktwaarde / bieden van 'rode' grondprijzen*

Het bieden van toeslagen aan bedrijven verstoort een goede marktwerking en moet worden aangemerkt als staatssteun hetgeen (zonder toestemming van de Europese Unie) niet geoorloofd is. Ditzelfde geldt voor het bieden aan bedrijven van een hogere prijs voor de grond dan de marktwaarde. De marktwaarde van grond is gekoppeld aan de bestemming van de grond. Het bieden van volledige schadeloosstelling is wel mogelijk, zie hieronder.

- *Bieden van volledige schadeloosstelling.*

Volledige schadeloosstelling kan alleen geboden worden als de biedende overheid bereid is om de betreffende grond uiteindelijk te onteigenen. Het gaat dus om de laatste fase vóór onteigening. De minister van LNV heeft de Tweede Kamer bij brief van 2 oktober 2008 nader geïnformeerd naar aanleiding van een artikel in het Agrarisch Dagblad over versnelde realisatie van natuur.

- *Bijdrage uit de grondexploitatie*

Als de aanleg van een natuur- of groengebied ligt *binnen* een grondexploitatiegebied voor andere functies zoals woningbouw of bedrijventerrein, maken de aanlegkosten deel uit van de grondexploitatie. Dat betekent dat de aanlegkosten kunnen worden omgeslagen over alle eigendommen met grondopbrengsten. Het onderdeel grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening maakt het mogelijk deze kosten via een grondexploitatieovereenkomst of grondexploitatieplan te verhalen.

Binnen zo'n grondexploitatiegebied is vaak niet op voorhand duidelijk waar precies het 'rood' en waar het 'groen' wordt aangelegd. Daarmee is van tevoren niet vast te stellen welke grond uiteindelijk een 'rode' of een 'groene' bestemming krijgt. In dat geval is dus ook niet evident wat de marktwaarde van de grond is en kan het bieden van *complexwaarde* aan de orde zijn. De complexwaarde wordt bepaald door het verschil tussen alle kosten (van de realisatie van de samenhangende doelen) en alle opbrengsten te delen op het aantal hectares van het gebied. Of dit aan de orde is wordt per geval bekeken. Bij twijfel wordt een commissie van deskundigen in het leven geroepen. Partijen kunnen zich bij een geschil tot de rechter wenden.

Als de natuuraanleg *geen deel uitmaakt* van het exploitatiegebied, kan toch een deel van de kosten worden verhaald via de grondexploitatie, namelijk wanneer de locatie profijt heeft van de natuur of het groen. De kosten kunnen dan worden toegerekend aan de locatie. Deze omslag moet evenredig plaatsvinden. Daarnaast kan een gemeente in een vrijwillige grondexploitatieovereenkomst met een projectontwikkelaar een extra bijdrage aan het groen afspreken, mits dit redelijk en billijk is en past in een structuurvisie. Deze mogelijkheden hebben echter geen consequenties voor de te bieden grondprijs (er is geen sprake van een complex). Voor de grond wordt een marktconforme prijs geboden, die aan de bestemming is gerelateerd.

Over het algemeen zullen EHS-gebieden en ook RodS-gebieden buiten een exploitatiegebied liggen.

Conclusie

Het kabinet concludeert dat er op dit moment geen aanleiding is om het kabinetsbeleid te herzien. Wel ziet het kabinet dat het in het westen van het land steeds moeilijker wordt om grond op vrijwillige basis te verwerven. De betrokken provincies zetten daarom al aanzienlijk vaker het onteigeningsinstrument in dan de overige provincies. Het maximum van 10% onteigening staat onder druk, maar niet zoveel dat nu al de discussie moet worden geopend om dit percentage los te laten. Er is geen reden om het afgesproken evaluatiemoment (2010) naar voren te halen.