



Onteigening voor natuur: bittere noodzaak of niet aan beginnen?

foto Hans van den Bos

Als we de Ecologische Hoofdstructuur op tijd gerealiseerd willen hebben, kunnen we niet heen om een intensiever gebruik van onteigening, zo stelt de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) in zijn advies dat op 24 januari aan de minister van LNV wordt gepresenteerd. Er leven allerlei wilde verhalen rond onteigening, zo constateert de raad, en in het advies is gepoogd deze mythen te ontkrachten. Zo stelt RLG-voorzitter Peter van Wijmen bijvoorbeeld dat onteigening voor boeren vaak gunstig uitpakt omdat zij naast de grondprijs ook een schadeloosstelling krijgen, en dat de hogere kosten ruimschoots opwegen tegen de baten.

— Marjel Neeffes

Toch zal de raad nog wel enig lobbywerk moeten verrichten om ook bestuurders en boeren achter hun advies te krijgen. Jan Jaap de Graeff, directeur van Natuurmonumenten, is het eens met de conclusies, maar blijft bij het standpunt om het eerst en vooral via minnelijke weg te proberen. Minister Gerda Verburg van LNV houdt vast aan haar plannen om haar doelen vooral via particulier natuurbeheer te halen. Brabants gedeputeerde Onno Hoes is er weliswaar voorstander van om in bijzondere gevallen boeren schadeloos te stellen, “maar laten we het asjeblijft geen onteigening noemen, want boeren reageren emotioneel op het o-woord.” Volgens hem is onteigening namelijk juist minder acceptabel geworden. LTO-voorzitter Albert-Jan Maat vindt grootschalige inzet van onteigening in strijd met een betrouwbare overheid: “Ze hebben boeren altijd gezegd dat aankopen voor de EHS op vrijwillige basis plaats zouden vinden.”

“Er wordt inderdaad erg gehamerd op de vrijwillige basis voor verwerving, die de minister altijd heeft beloofd”, zo verduidelijkt **RLG-voorzitter Van Wijmen** een van de mythen die in het RLG-advies (zie kader) aan de orde komen. “De overheid zou onbetrouwbaar worden als we daarvan afstappen. Maar in de ILG-overeenkomsten met de provincies die het ministerie heeft afgesloten, staat dat tot 10 % van te verwerven gronden via onteigening mogen gaan. Dus we waren al van dat principe afgestapt. Die grens is in beweging, en ook de minister ziet in dat het soms noodzakelijk kan zijn. Wij pleiten ervoor om die keuze nog vaker te maken, want anders zien we het niet goedkomen met de EHS.”

Kwaliteitsverlies voorkómen

De Graeff van Natuurmonumenten geeft een voorbeeld van een geval waar onteigening veel geld en gedoe had kunnen besparen: het Dwingelderveld. “Het heeft daar veertig jaar geduurd voordat de laatste agrariër zo ver was dat hij wilde verkopen, en al die tijd konden we niet met de vernatting beginnen. In zo'n geval zou onteigening wel een uitkomst zijn, er is in die lange tijd ontzettend veel kwaliteitsverlies opgetreden.” Maar hij wil onteigening geen doel op zich maken. “Het is een middel om natuurdoelen te bereiken. En daarvoor is politieke wil belangrijker dan of we nou gaan onteigenen. Onteigening kun je pas inzetten als je het echt wilt.”

In Noord-Brabant zijn ze zeer terughoudend met onteigening, zo licht **gedeputeerde Hoes** toe. In zijn provincie speelt het probleem vooral rond het ontwikkelen van natte natuurwaarden. “Wij gebruiken een drietrapsraket. We kijken eerst of de eigenaren zelf de natuurwaarden willen realiseren. Als ze dat niet willen, is de tweede stap dat we het proberen te verwerven, waarbij we niet alleen de grondprijs bieden, maar ook gederfde inkomsten vergoeden, dus min of meer de vergoeding die je bij onteigening zou krijgen. We denken dat we daarmee een heel eind komen. Pas als 95 % van een gebied

Onteigening: ‘minnelijke verwerving’ of ‘gerechtelijke dwang’

Grond kan onteigend worden voor natuur als de grond in een bestemmingsplan, reconstructieplan of landinrichtingsplan een natuurbestemming heeft gekregen. De rechter zal altijd toetsen of de eigenaar niet zelf de bestemming kan realiseren (bijvoorbeeld via particulier of agrarisch natuurbeheer) en of geen overeenstemming kan worden bereikt over de aankoop van de gronden. Ook zal de rechter toetsen of de verwerving wel echt noodzakelijk is voor de realisatie van het plan.

Inzet van de Onteigeningswet betekent dat een grondeigenaar in staat gesteld wordt het onteigende te vervangen en dat gederfde inkomsten worden vergoed (volledige schadeloosstelling), met het uitgangspunt dat de betrokkene na de ingreep in dezelfde vermogens- en inkomenspositie verkeert als daarvoor. Vervolgens zijn er twee mogelijkheden. In verreweg de meeste gevallen zal de eigenaar de grond overdoen op basis van volledige schadeloosstelling, een zogeheten ‘minnelijke verwerving ter voorkóming van onteigening’. Als de eigenaar echter ook dan nog niet wil verkopen, wordt overgegaan tot gerechtelijke dwang, de zogenaamde ‘gerechtelijke onteigening’. In de praktijk vindt gerechtelijke onteigening slechts plaats in minder dan 5 % van de gevallen waarin de Onteigeningswet wordt toegepast.

Onteigening vindt nu vooral plaats voor ‘rode’ doelen. Jaarlijks worden duizenden hectares onteigend voor woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen. ‘Groene’ doelen als recreatiegroen en natuur halen niet meer dan 270 hectare per jaar.

verworven is en die laatste 5% niet lukt, zetten we als derde trap onteigening in. Hier kan ook de boerenorganisatie ZLTO zich in vinden.” De provincie vraagt in dat laatste geval altijd advies van de gebieds- of reconstructiecommissie. Overigens wil de provincie niet te snel bepalen dat zelfrealisatie niet mogelijk is. Hoes: “Het ontbreekt agrariërs natuurlijk vaak aan kennis of machines om natuur te beheren, maar misschien dat daar via coöperaties best een oplossing voor te vinden is. Zo creëer je diversiteit, waar wij veel belang aan hechten.”

Zelfrealisatie

Particulier natuurbeheer is en blijft ook het speerpunt van minister Verburg, stelt **Roeland Huilmand, senior-beleidsmedewerker bij het Ministerie van LNV**. “De minister spreekt over 5 % als een maximum voor te onteigenen hectares. De budgetten hiervoor zijn beperkt en we willen de grondmarkt niet verstoren. De RLG kan wel zeggen in zijn advies (zie kader) dat onteigening de grondprijs niet opdrijft, maar als je buurman kan kiezen tussen verkoop aan jou tegen de geldende grondprijs, of volledige schadeloosstelling, dan is het wel duidelijk wat hij gaat doen. Maar we hebben nog liever dat hij zelf natuur gaat realiseren. We realiseren ons wel dat dat voor boeren aantrekkelijk moet blijven, ook bij de stijgende prijzen van agrarische producten. Als blijkt dat door die hoge prijzen de animo voor natuurbeheer daalt, zullen we in de Kamer en in Brussel steun zoeken voor hogere vergoedingen. De minister blijft erbij dat de EHS in 2018 gerealiseerd zal zijn. Onteigening mag daarbij echt alleen een laatste redmiddel zijn.”

LTO-voorzitter Maat zegt begrip te hebben voor de publieke belangen. “Er is een grote inspanning nodig om de EHS-taakstelling in 2018 te halen. De RLG stapt echter te gemakkelijk heen over de grote impact van onteigening, van het afstand nemen van je grond en daarmee soms ook van je bedrijf en je sociale omgeving. Tegelijkertijd zijn de meeste boeren zakelijk genoeg om een goede deal over grondverkoop niet zomaar te laten lopen. Maar zo’n goede deal blijkt in veel gebieden een groot probleem, vindt maar eens geschikte vervangende grond even dicht bij je bedrijfsgebouwen. Soms zijn er oplossingen op gebiedsniveau nodig. Maar herverkaveling en bedrijfsverplaatsing via landinrichting en reconstructie verloopt vaak uiterst moeizaam. Daar zou wat mij betreft eerst meer resultaat in moeten worden geboekt. Dan kunnen we later nog wel eens kijken of het echt nodig is die laatste procenten grond via onteigening te verwerven.”



Het RLG-advies ‘De mythologie van onteigening – advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur’

Volgens de RLG zijn er verschillende redenen om onteigening in te zetten om de EHS te realiseren. Om te beginnen dringt de tijd. Ten tweede is ‘het laaghangend fruit geplukt’, en moeten nu de moeilijker verkrijgbare hectares verworven worden die voor een gewenste kwaliteit of ontsnippering nodig zouden zijn. Derde reden is dat provincies zullen moeten laten zien dat ze de nieuwverworven verantwoordelijkheid aan kunnen en resultaten kunnen boeken. Als laatste argument noemt de raad dat flankerend beleid dat grondmobiliteit bevordert (zoals ruilverkaveling) met het ILG beëindigd is. Reden genoeg voor een omslag, vindt de raad: ‘van vrijwillig naar verantwoord’.

Mythen

De RLG realiseert zich dat er vele mythen bestaan rondom onteigening, en wil deze graag ontkrachten.

Mythe 1: Vrijwilligheid moet uitgangspunt blijven
Volgens de raad is onteigenen maatschappelijk acceptabeler geworden. In verschillende bestuurlijke overleggen, zoals de Taskforce Verdroging, wordt al aanbevolen om zo nodig als laatste middel onteigening toe te passen. Ook is sinds voor het uitgangspunt ‘vrijwilligheid’ werd gekozen, de druk op het landelijk gebied toegenomen. 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.

Mythe 2: Onteigening gaat ten koste van het landbouwbelang

Er zijn plekken waar landbouw geen toekomst heeft, en waar verplaatsing met geld uit onteigening gunstig kan zijn voor de landbouwsector. Als veel agrariërs weggaan, verdwijnt vaak ook de infrastructuur en kunnen de overgebleven boeren geen kant op. Zo is op Texel in een bepaald gebied met de LTO afgesproken dat als de meerderheid van de boeren wil verplaatsen, dat dan alle boeren op basis van onteigening schadeloos worden gesteld.

Mythe 3: De overheid gaat de grondprijs beïnvloeden

Volgens de raad betaalt de overheid gewoon de gemiddelde grondprijs, maar komt daar alleen een

bedrag bovenop voor gederfde inkomsten en verplaatsing. Wel komen er door onteigening kapitaalcrachtige agrariërs op de markt die elders grond willen kopen. Dit aantal zal echter altijd veel lager zijn dan het aantal boeren dat voor rode functies is uitgekocht (en een veel hogere prijs heeft gekregen).

Mythe 4: De kosten voor onteigening zijn te hoog
Onteigening is gemiddeld 30 % duurder dan verwerving via aankoop. Nu wordt voor onteigening een maximum aangehouden van 10 % van de hectares die nog voor de EHS verworven moeten worden. Als dat percentage zou stijgen naar 50 %, dan zou dat betekenen dat de kosten niet 1450 miljoen zouden zijn, maar 173 miljoen hoger (40 % van de verwerving valt 30 % duurder uit), dat is ongeveer 22 miljoen per jaar tot 2015. Dit bedrag levert echter een veelvoud op aan baten, bijvoorbeeld efficiëntere inzet van verdrogingsbestrijding en andere beheersmaatregelen. Verder kan de duidelijkheid die onteigening schept gebiedsprocessen versnellen, omdat mensen niet meer hoeven te wachten met investeringen.

Mythe 5: Onteigening verstoort de voortgang van de EHS-realisatie
Als eigenaren op schadeloosstelling via onteigening gaan rekenen, kan dit betekenen dat ze niet meer gewoon willen verkopen. Dit is een reëel risico, en de raad vindt dan ook dat de overheid onteigening alleen moet inzetten als nut, noodzaak en urgentie goed te beargumenteren zijn. Dan kan onteigening de voortgang juist bevorderen.

Mythe 6: Andere overheden moeten verantwoordelijkheid nemen
Vanwege de decentralisatie moeten gemeenten eigenlijk het voortouw nemen bij een onteigening. Vooral bij kleine gemeenten waar lokale private belangen een rol spelen, kan dat lastig zijn. In dat geval is het goed als de provincie de verantwoordelijkheid overneemt, vindt de raad, bijvoorbeeld op basis van een provinciaal bestemmingsplan.

Mythe 7: Het doel is met andere grond ook te bereiken
Onteigening omzeilen door andere grond te gebruiken, is veelal niet mogelijk omdat daardoor ook andere natuur ontstaat. Een verandering in natuurdoelen is echter alleen mogelijk als het publieke belang 'natuur' daarmee beter gediend wordt, en niet een privaat belang.

Mythe 8: Je kunt mensen onteigening niet aandoen
Onteigening kan ingrijpend zijn, maar de bestuurder moet zijn verantwoordelijkheid nemen en publiek tegen privaat belang afwegen. Bij onteigening voor

'rode' doelen geldt dit immers ook, en daar hoor je deze mythe eigenlijk nooit. Bovendien blijkt de meerderheid van de eigenaren tevreden over het uiteindelijke resultaat.

Onder voorwaarden

Al met al vindt de raad dus dat onteigening meer en beter toegepast moet worden. Wel onder voorwaarden overigens. De rechter zal altijd nut, noodzaak en urgentie toetsen, dus het moet wel vaststaan dat het gebied echt nodig is om de natuurdoelen te behalen, bijvoorbeeld voor het vergroten van een leefgebied of het realiseren van een verbinding tussen twee gebieden. De raad noemt de volgende criteria die elk voor zich aanleiding kunnen zijn om onteigening is te zetten: (1) zonder onteigening is er geen zicht op verwerving van de grond, of pas op hele lange termijn; (2) 70 % van het gewenste gebied is al als natuur beschikbaar. Of (3) de kosten voor beheer (water, milieu, natuur) zijn zonder de te onteigenen grond hoger dan de extra kosten voor onteigening.

Gezien het verloop van de realisatie van de EHS en de einddatum van 2018 pleit de raad voor voortvarendheid. Pas in 2010 is er een mid-term review waarin onder meer de beschikbaarheid van extra budget aan de orde komt, maar de raad vindt het een gemiste kans als die wordt afgewacht.

Kortom

Het advies luidt dus dat onteigening voor natuur veelvuldiger moet worden ingezet, meer dan de ruimte van 10 % van de te verwerven hectares die de rijksoverheid de provincies nu geboden heeft. Bij de afweging tussen publiek en privaat verdient groen een gelijke positie als rood. Verder hoopt de raad dat de afweging op rationele gronden wordt gemaakt en niet op basis van mythen. Om onteigening ruimer toe te passen, is er wel meer kennis en personele inzet nodig. Nogmaals, het moet 'van vrijwillig naar verantwoord'.