

Grondmobiliteit stikstof

Framework ten behoeve van de ordening van de schuifpuzzel

Grondmobiliteit stikstof

Framework ten behoeve van de ordening van de schuifpuzzel

Datum: 12 oktober 2021
Auteurs: William Roosemalen en Henk Savelkoul
Opdrachtgever: Ministerie LNV, de heer S. Band

Grondmobiliteit stikstof: Framework ten behoeve van de ordening van de schuifpuzzel

Inleiding

Er komen veel grote urgente opgaven af op het landelijk gebied. Complexe opgaven met bovendien ingewikkelde sturingsvraagstukken om te komen tot keuzes voor het benutten van de schaarse ruimte in Nederland¹. De aanpak van de urgente stikstofopgave kan mogelijk dienen als (start)motor om tot integrale planvorming te komen waarin die opgaven kunnen landen. In het landelijk gebied zal de transitie naar een duurzame toekomstbestendige landbouw kansen bieden voor het benutten van ruimte, die als gevolg van deze transitie beschikbaar komt voor andere functies en zal tevens een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de reductie van de stikstofuitstoot. Deze wederzijdse afhankelijkheden leiden tot een schuifpuzzel van benodigde en beschikbare ruimte (grond). Dat roept de vraag op of bij dit transitieproces door de overheid sterker ingezet moet worden op maatregelen die de grondmobiliteit² bevorderen. De daardoor beschikbaar komende gronden kunnen worden ingezet om de schuifpuzzel met betrekking tot ruimtelijk gebruik van het landelijk gebied in beweging te zetten. Het kunnen realiseren van de schuifpuzzel is sterk afhankelijk van mate waarin de grondmobiliteit hieraan kan bijdragen.

Deze notitie gaat in op dit vraagstuk, bedoeld als framework voor het expliciet inzoomen op overheidsingrijpen door middel van het bevorderen van grondmobiliteit door analytisch en op hoofdlijnen in beeld te brengen:

1. Wat doen overheden thans aan grondbeleid ten behoeve van de realiseren van de stikstofdoelen? Daarbij is van belang om in beeld te brengen welke overwegingen leiden tot een provinciaal gedifferentieerd beeld.
2. Welke hoofdconclusies zijn te trekken met betrekking tot overheidsingrijpen op de grondmarkt, nu en in de toekomst (grote opgaven).

Dit framework moet leiden tot een grof beeld met betrekking tot legitiem overheidsingrijpen op de grondmarkt, nu en in de nabije toekomst, bedoeld als bouwsteen voor de uitwerking van een grondtoets/grondkader.

Belangrijke vraag die voorligt is 'wat zijn voor het bevorderen van de grondmobiliteit en de samenwerking met medeoverheden daarin de mechanismen die werken?' Niet alleen gezien de huidige context en kaders, maar ook toekomstgericht.

1. Wat doen overheden

Provincies geven gedifferentieerd vorm aan de taken met betrekking tot de grondmobiliteit omtrent stikstof. Ter verdieping heeft een aantal besprekingen plaatsgevonden over casuïstiek met de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland en bij die casuïstiek betrokken gemeenten, waterschappen en terreinbeherende organisaties. Op basis van het algemeen beeld en de casusbesprekingen is meer inzicht verkregen in het proces van provincies met betrekking tot grondmobiliteit rondom stikstof, inclusief de samenwerking daarbij tussen Rijk en provincies.

¹ In de in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek verschenen nota 'Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening' (6 april 2021) wordt uitvoerig op dit vraagstuk ingegaan.

² Onder grondmobiliteit wordt verstaan de hoeveelheid grond die binnen een bepaalde tijd van eigenaar wisselt. Via aan- en verkoop c.q. ruiling van gronden, instrumenten van het grondbeleid, ontstaat grondmobiliteit.

De verschillen tussen de 12 provincies zijn groot ('one size fits nobody'). Grofweg is de volgende ordening aan te brengen met betrekking tot inzet van grondbeleid door provincies in relatie tot de uitvoering van de stikstofopgave:

- i. Provincies zonder actief grondbeleid³. De bestuurlijke beweegredenen kunnen zijn:
 - Te beperkte financiële armslag om aan te kopen danwel het risico op waardedaling te kunnen dragen;
 - Beperkte provinciale kernopgave c.q. geen aanvullende grondverwerving nodig.
- ii. Provincies die actief zijn, maar voor de bekostiging van de afwaardering -voor andere doelen dan natuur- naar het Rijk kijken;
- iii. Provincies die actief zijn, maar voor het leggen van de bovenregionale schuifpuzzel het Rijk nodig hebben.

In tabel 1 zijn de belangrijkste overwegingen van provincies om met betrekking tot stikstof een meer of minder actief aankoopbeleid te willen of kunnen voeren. Hierbij is onderscheid gemaakt naar uitvoeringsaspecten en politiek/bestuurlijke overwegingen.

	Uitvoering	Politiek /Bestuurlijk
Niet willen	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijwilligheid agrariër is uitgangspunt voor beleid waardoor individueel belang per definitie zwaarder weegt dan het maatschappelijk belang • Prioriteit geven aan oplossingen buiten grondmobiliteit (bijvoorbeeld bronmaatregelen) • Risicoaversie omdat men het risico niet wil lopen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen urgente opgave/ beleidsopdracht • Bestuurlijke samenstelling provincies en politieke visie • Beleidsmatig verschillen van inzicht tussen Rijk en provincies • Afwaardering en risico's liever door Rijk laten betalen
Niet kunnen	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan middelen • Risicoaversie omdat men het risico financieel niet kan dragen • Gebrek aan uitvoeringskracht/ capaciteit • Beperkte kennis • Provincies overstijgende uitvoeringsorganen zijn er nauwelijks (Prolander uitzondering) 	<ul style="list-style-type: none"> • De provinciegrens overstijgende vraagstukken, die om coördinatie op rijksniveau vragen

Tabel 1 Belemmeringen aankoopbeleid provincies

Beleid stuurt de inzet van het grondbeleid

Een algemeen aanvaard uitgangspunt is dat grondbeleid, waartoe het aankoopbeleid wordt gerekend, een faciliterend instrument is voor de realisatie van andere beleidsdoelen. De wijze waarop het grondbeleid wordt ingezet volgt daarom op de fasen van het realiseren van de beleidsdoelen. Generieke beleidsdoelen als het verminderen van de stikstofdepositie of het bouwen van 100.000 woningen moeten, om een effectieve inzet van het grondbeleid mogelijk te maken, via planontwikkeling worden vertaald naar afgebakende gebieden.

Tijdens het planontwikkelingsproces wordt duidelijk welke functies in welke omvang (het programma) in dat gebied gerealiseerd kunnen worden. Dat geeft richting aan welke gronden voor de realisering van het plan benodigd zijn. De inrichting van het aankoopbeleid van provinciale en gemeentelijke overheid is daar voor de realisering van woningbouw, bedrijventerreinen of infrastructuur op ingericht. Zolang er nog geen visie- of planvorming is wordt slechts zeer beperkt aangekocht (strategisch). Die activiteit maar ook het dwingend karakter van de aankopen neemt toe naarmate de planontwikkeling concreter wordt.

³ Actief grondbeleid houdt in dat een overheid zelf de regie heeft bij de ontwikkeling en daarom veelal zelf de grond in eigendom heeft of aankoopt.

Fasen van aankoopproces	Grondslag	Op vrijwillige basis	Dwingend
Strategisch	Geen, gericht op voorkomen ongewenste ontwikkelingen of om opties te waarborgen	Alleen op basis van marktwaarde	n.v.t.
Anticiperend	Visie of globale planvorming	Op basis van marktwaarde Toepassing voorkeursrecht als sprake is van (toekomstige) functiewijziging	n.v.t.
Actief	Vastgesteld plan met vastgestelde exploitatiebegroting	Minnelijk op basis van volledige schadeloosstelling Voorkeursrecht	Onteigening

Tabel 2 Vormen van aankoopbeleid bij ruimtelijke ontwikkelingsprocessen

Bij het doorlopen van de drie fasen van het aankoopproces verandert de grondslag c.q. karakter waarop wordt aangekocht van marktwaarde naar volledige schadeloosstelling. In het planvormingsproces transformeren de aankoopkosten van materiële activa (grondbezit tegen marktwaarde) naar kosten in een gebiedsexploitatie. De (zekerheid met betrekking tot) toekomstige functies bepalen of die kosten kunnen worden gedekt dan wel de noodzaak van afwaardering ontstaat.

Een belangrijk aspect is dat de interventies die nu op basis van de stikstofopgave in de grondmarkt plaatsvinden niet synchroon verlopen met het planvormingsproces ten behoeve van andere beleidsvelden. En daarnaast verkeren die planvormingsprocessen bij de provincies zelfs op gebiedsniveau in verschillende fasen of moeten nog worden gestart. Andersom zijn er ook gebiedsprocessen waar aankoop plaatsvindt, maar waarbij de interventiemogelijkheden op basis van de stikstofopgave nog niet zijn meegenomen.

De stikstofopgave heeft een generiek karakter waardoor het geografisch afbakenen van de interventies op de grondmarkt niet of maar tot op zekere hoogte plaats kan vinden. Waarbij de ruimtelijke ontwikkeling normaliter het doel bepaalt welke gronden worden aangekocht, leiden de interventies volgend uit de stikstofopgave tot een omgekeerd proces van 'grond zoekt bestemming'. Er ontstaat een grondportefeuille. Door toepassing van zonering of een gerichter aankoopproces kan dit maar ten dele worden voorkomen.

Of deze grondportefeuille kansen biedt voor de realisering van andere beleidsdoelen is dus vaak nog ongewis. Niet iedere grondpositie is geschikt voor het realiseren van andere beleidsdoelen. Dit betekent ook dat de toekomstige functies volgend uit de andere beleidsdoelen nog slechts beperkt kunnen worden meegenomen in de dekking van de aankoopkosten.

Rolverdeling Rijk en andere overheden

Bij het beantwoorden van de vraag "op basis van welke criteria een motivering voor een rolverdeling tussen Rijk en andere overheden kan worden toegepast", spelen de volgende zaken een rol:

1. Welk beleidsmotief ligt ten grondslag aan de interventie op de grondmarkt?
2. Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van dat beleid?
3. Wie draagt de financiële risico's die uit de uitvoering van dit beleid voortvloeiende interventies op de grondmarkt zijn verbonden?
4. Wie kan sturen op de financiële risico's die zijn verbonden die interventies op de grondmarkt?

In bijlage A is in een beslisboom aangegeven welke invloed deze criteria kunnen hebben op de rolverdeling tussen Rijk en provincie. De risicoverdeling tussen partijen en mogelijkheid van risicosturing door partijen vormen twee belangrijke factoren. Risico's ontstaan als gevolg van exogene en endogene factoren. De waardeontwikkeling op de grondmarkt is voor alle partijen een exogene factor. Maar de toekomstige bestemming van de grond kan voor het rijk een exogene factor zijn als de provincie verantwoordelijk is voor de planontwikkeling. Voor de provincie is de toekomstige bestemming dan, afgezien van effecten van beroep en bezwaar, een endogene factor. De rolverdeling bepaalt zodoende wie op de risico's kan sturen en wie de risico's draagt.

2. Overheidsingrijpen

Bij de inzet van grondbeleid ten behoeve van het realiseren van beleidsdoelen wordt normaliter een onderscheid gemaakt in drie vormen van grondbeleid:

Vormen van grondbeleid	Rol overheid	Aankoopproces	Inzet van publiekrechtelijke instrumenten
Faciliterend	Planontwikkeling- en realisatie vindt door de markt plaats. De overheid beperkt zich tot inzet van publiekrechtelijke instrumenten	Markt koopt aan	Omgevingsplan en Omgevingsvergunning en andere vergunningen
Samenwerken	Planontwikkeling en/of realisatie vindt via een publiek-private of publiek-publieke samenwerking plaats	Samenwerkingsverband of overheid op basis van afspraken	Omgevingsplan Omgevingsvergunning en andere vergunningen Voorkeursrecht Onteigening
Actief grondbeleid	Planontwikkeling en realisatie vindt door de gemeente plaats.	Overheid	Omgevingsplan Omgevingsvergunning en andere vergunningen ⁴ Voorkeursrecht Onteigening

Tabel 3 Inzet overheid bij verschillende vormen van grondbeleid

De keuze voor een vorm van grondbeleid bepaalt de mate van overheidsbetrokkenheid. Overheidsbetrokkenheid is niet altijd nodig (faciliterende opstelling):

- In geval van privaats-private transacties waarbij geen functiewijziging aan de orde is;
- In geval van privaats-private transacties waarbij waardegroei aan de orde is, als gevolg van optimalisatie van de bedrijfsvoering en/of functieverandering naar hoogwaardigere functies en de overheid over voldoende publiekrechtelijke instrumenten beschikken om de overheidsbelangen te kunnen borgen.

De motivering voor een actieve betrokkenheid van de overheid op de grondmarkt moet worden onderbouwd door een zorgvuldige afweging en verkenning van de additionele rol ten opzichte van de publiekrechtelijke bevoegdheden en van de mate waarin sprake is van 'marktfalen'. Marktfalen ontstaat in deze situatie doordat de externe effecten van de door de landbouwsector geproduceerde stikstof, ten koste gaat van de natuur en vermindering van die externe effecten door functiewijziging tot niet via marktwerking te compenseren waardedaling van grond leidt. Bij de beoordeling of inzet van alleen het publiekrechtelijk instrumentarium voldoende is, zijn twee vragen aan de orde, namelijk:

⁴ Door verwerven van het eigendom verkrijgt de overheid ook de beschikking over de via vergunningen verkregen rechten en kan die zelfstandig intrekken c.q. via vergunningverlening de gewenste situatie creëren.

1. Is het mogelijk om als overheid via inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheden en instrumenten een voldoende duidelijk kader voor de markt te vormen waardoor inzet van een faciliterend grondbeleid voldoende is?
2. Is de markt in staat binnen de kaders van de publiekrechtelijke instrumenten (omgevingsvisies omgevingsplannen en vergunningen) het vraagstuk op te lossen?

Ad 1: Visies en plannen zijn de resultante van politiek bestuurlijke keuzes. Als de deze visies en plannen een voldoende helder kader (ruimtelijk, wet- en regelgeving) bieden voor ordening van de markt, kan de inzet van de overheid zich in beginsel beperken tot inzet van een faciliterend grondbeleid. Verschillen van inzicht over doelen en de wijze waarop deze gerealiseerd kunnen worden tussen de verschillende bestuurslagen kunnen resulteren in ambigue signalen naar de markt. Wanneer daardoor de risico's voor de markt (te) groot worden, zal inzet van een faciliterend grondbeleid onvoldoende zijn om te beoogde doelstellingen alleen door de markt te laten realiseren. Samenwerken (kennis en risico's delen) of een actief grondbeleid kan dan nodig zijn om toch de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren.

Ad 2: Overheidsbetrokkenheid is verdedigbaar indien de markt de opgaven niet tijdig zelf kan realiseren:

- De overheidsopgave wordt niet door markt opgepakt omdat deze niet passend te maken is in bedrijfsmatig opereren zoals gebruikelijk is in de markt. Hiervan is onder meer sprake in geval van waardevermindering van grond als gevolg van functiewijziging.
- De opgave een snellere realisatie vergt dan de markt zelf kan uitvoeren.
- De voor de realisatie benodigde coördinatie kan niet door marktwerking worden opgelost.
- Als gevolg van de realisatie van de opgave er sprake is van een verstoring van de reguliere balans tussen vraag en aanbod van grond, waardoor risico's niet meer binnen de markt opgevangen kunnen worden. Dit kan aan de orde zijn als de opgave leidt tot een plotseling overschot aan grond waardoor de waarde dermate afneemt dit de bedrijfsvoering onmogelijk maakt.

Wanneer een dergelijke situatie ontstaat, is er een motief voor de overheid om via samenwerking met de markt (PPS met deling van kennis en risico's) of via inzet van een actief grondbeleid, waarbij de overheid het risico volledig draagt, de beleidsdoelen te realiseren. En als er motieven voor een actieve betrokkenheid van de overheid zijn, rijst de vraag welke overheid actief wordt.

3. Actief grondbeleid en rolverdeling

Op basis van voorgaande overwegingen zijn er voldoende argumenten aanwezig om als overheid te overwegen

een actief grondbeleid te voeren. , Wanneer die keuze wordt gemaakt, moet worden bepaald op basis van welke condities de overheid dan actief wordt op de grondmarkt. Die condities zijn gekoppeld aan de fase waarin het planvormingsproces c.q. het gebiedsplan zich bevindt.

Fase aankoopproces	Grondslagen aankoop	Instrumenten	Allocatie grond
Strategisch (nog geen gebiedsplan)	Rijks- provinciaal of gemeentelijke beleid	Minnelijk aankoop op basis van vrijwilligheid op marktwaarde*	Grondportefeuille
Anticiperend (gebiedsplan in ontwikkeling)	Beleidsvisie of gebiedsvisie	Minnelijke aankoop op basis van vrijwilligheid	Grondportefeuille overheid die verantwoordelijk is voor realisatie visie
Actief (vastgesteld gebiedsplan)		Minnelijke aankoop op basis van vrijwilligheid (volledige schadeloosstelling)** Dwingend aankopen op basis van onteigening***	Gebiedsexploitatie

Tabel 4 Inzet instrumenten in relatie tot type aankoopproces

* Voorwaarden die aan deelnemer aan regeling worden gesteld (beëindiging bedrijf, afstaan productierechten,

etc.) zijn geen onderdelen van aankoopproces, maar bijdragen die op basis van regeling worden verleend.

** Bij minnelijke aankoop op basis van volledige schadeloosstelling gelden bij de bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling in beginsel dezelfde uitgangspunten als bij onteigening.

*** Bij onteigening kan de schadeloosstelling plaatsvinden op basis van verplaatsing of op basis van liquidatie, afhankelijk van de situatie van de verkopende partij.

Prijsvorming

Transacties door overheden vinden in de regel plaats op basis van taxatie. Hierbij is uitgangspunt dat de meest gereede waarde van een object wordt gebaseerd op de huidige staat (veelal agrarisch) waarbij een hogere waarde in toekomstige staat (residuele waarde) wordt betrokken. In de taxatie wordt hiervoor de onderbouwing gegeven. In geval van verwerving voor een monofunctie is dit goed te bepalen. In geval van een nog niet uitgekristalliseerd toekomstig gebruik is dit minder eenduidig en kan het voor de aankopende partij leiden tot risico's indien hoogwaardige functies niet als zodanig realiseerbaar blijken te zijn en een potentieel hogere waarde niet opgevangen kan worden in de daarvoor beschikbare dekkingsmiddelen. Andersom kan dit leiden tot een lagere aankoopprijs dan de verkoper voor ogen heeft in relatie tot een (rode) verwachtingswaarde.

Fiscale aspecten

Bij de aankoop van agrarische bedrijven vormen de fiscale aspecten een belangrijke rol. Die hangen nauw samen met de fiscale status van de verkopende partij (zelfstandige, vof, bv, etc.). Stakingswinst is het verschil tussen de fiscale boekwaarde van het bedrijf en de werkelijke waarde op het moment van bedrijfsbeëindiging (of overdracht). Bij een zelfstandige is die winst onderdeel van zijn inkomen in het jaar van staking en betaalt hij hier dus inkomstenbelasting over. De stille reserves en de stand van de oudedagsreserve worden als stakingswinst beschouwd. Leidt verkoop tot beëindiging van de onderneming en start hij binnen 1 jaar een nieuw bedrijf, hoeft hij waarschijnlijk niet fiscaal af te rekenen. De stakingswinst van het oude bedrijf moet dan wel in het nieuwe bedrijf worden geïnvesteerd. De fiscale positie van een bedrijf kan daarom van (grote) invloed zijn op de bereidheid om vrijwillig te verkopen. Bij overheidsingrijpen (waar onteigening toe behoort) bestaat een ruimere regeling dan bij vrijwillige verkoop.

Bij onteigening of bij verkopen ter voorkoming van onteigening (minnelijke onteigening) vindt vergoeding voor optredende belastingschade plaats. Die bestaat uit het verschil tussen:

- de inkomsten- of vennootschapsbelasting die de onteigende is verschuldigd over de bij onteigening in één bedrag ontvangen vergoeding van inkomstenschade en
- de contante waarde van de inkomsten- of vennootschapsbelasting over het na onteigening over een reeks van jaren te missen inkomsten of winst.

Bij vrijwillige verkoop die niet als minnelijke onteigening kan worden aangemerkt is in beginsel alleen sprake van vergoeding van de marktwaarde. Eventuele fiscale effecten voor de verkopende partij spelen bij de waardebepaling en transactie geen rol.

Het perspectief voor de agrariër

Vanuit het perspectief van de agrariër is de meest bepalende vraag of deze zijn bedrijfsactiviteiten, al dan niet in gewijzigde vorm, wil continueren of wil stoppen. Agrariërs die hun bedrijfsactiviteiten willen continueren zullen alleen bereid zijn om mee te werken als hen een perspectief op een goede en toekomstbestendige locatie (niet over tien jaar weer verplaatsen) kan worden geboden. Waarschijnlijk zijn dat ook de bedrijven die in de afgelopen jaren fors hebben geïnvesteerd. Zo'n perspectief kan alleen ontstaan op basis van een nieuwe beleidsvisie op het

functioneren en alloceren van de landbouw in Nederland. Daarom is het zeer aannemelijk dat zolang dat perspectief en niet is vooral 'stoppers' bereid zijn medewerking te verlenen.

Afhankelijk van de ligging van 'stoppers' kan er beleidsconcurrentie ontstaan. Nu de woningmarkt op volle toeren draait, worden ontwikkelaars en ook gemeenten weer actiever op de grondmarkt. De prijs die aan de agrariër kan worden geboden op basis van de verwachtingswaarde van te bebouwen grond kan aantrekkelijk zijn. Ontwikkelaars zijn gewend om de betaling van de prijs te verdelen over aankoopmoment en het moment waarop de bouwtitel ontstaat. De agrariër blijft dan veelal tot dat moment zijn huidige bedrijfsactiviteiten uitoefenen. Dit kan betekenen dat voor de beleidsopgave stikstof relevante bedrijven, die wel willen stoppen, geen gebruik zullen maken van overheidsregelingen maar in de markt een koper gaan zoeken. Daarbij komt dat de stikstofruimte in dergelijke gevallen veelal zal worden aangewend door de ontwikkelende partij om intern te kunnen compenseren te behoeve van de herallocatie. Zonder aanpassing van de huidige regelgeving zijn voor zover wij weten geen mogelijkheden om dit te voorkomen⁵.

4. Uitvoerbaarheid van de opgave

De factor tijd is een cruciale factor in dit proces. De tijdsdruk bij het verminderen van de stikstofemissie is in het belang van de natuur en economische activiteiten hoog. De transitie van de landbouw en de herallocatie van daardoor beschikbare gronden is een proces dat zich waarschijnlijk over decennia zal uitstreken. Vanuit een structurele oplossing van het integrale probleem verdient een planmatige aanpak van de gehele transitie van de landbouw de voorkeur. Als dat toekomstbeeld ontbreekt krijgt het aankoopproces vanuit stikstof een strategisch karakter waarbij het verwerven van grondposities 'bijvangst' is. Het Rijk neemt zijn verantwoordelijkheid met als primair doel de stikstofdepositie te verminderen. Daarbij kan situationeel worden gehandeld.

Met provincies die daartoe bereid zijn kan samenwerking worden gezocht. Die samenwerking zal dan veelal op operationeel niveau liggen, waarbij het risico bij het Rijk blijft. Als die samenwerking er niet is, acteert het Rijk zelf. Dat kan tot beleidsconcurrentie leiden, maar moet dan als 'collateral damage' worden beschouwd. De maatschappelijke baten van de inzet van grondbeleidsinstrumenten wegen op tegen de financiële risico's voor het Rijk. Belangrijk thema dat in dat geval aandacht verdient, is het beheer van de vrijkomende gronden en gebouwen die in het landelijk gebied worden aangekocht. Een verantwoordelijkheid waarvoor het Rijk dan aan de lat staat.

In tabel 5 wordt een aantal verschillen aangegeven tussen het parallel uitvoeren van de stikstofopgave en een gebiedsproces versus een stikstofproces waarna het gebiedsproces wordt uitgevoerd.

Aspect	Stikstof en gebiedsproces parallel	Stikstof vooruitlopend op gebiedsproces
Opgave	Integrale beleidsopgave	Losse beleidsopgaven, in de tijd verschillend
Aankoopproces	Aankopen van grond van stoppende agrariërs in het kader van stikstof integreren in aankopen gebiedsproces	Eigenstandige aankoop stikstof: Grond zoekt bestemming
Afwaardering	Herallocatie onderdeel van bepalen afwaardering	Afwaarderen naar de meest reële waarde. Dit kan bij gebrek aan inzicht in de herallocatiemogelijkheden gaan

⁵ Verwijzing naar RWS, die stikstofrechten heeft opgekocht om doortrekken A15 naar de A12 bij Zevenaar mogelijk te maken.

		om de laagste waarde (braak liggende grond)
Gebiedsgericht	Gericht opkopen binnen gebiedsgrenzen	Geen geografische begrenzing aankoopgebied: alleen vrijwillig ⁶
Instrumentarium	Ruimte voor anticiperend en actief aankopen	Strategisch aankopen voor stikstof

Tabel 5 Invloed positionering aankoopbeleid

5. Conclusie

Er is een aantal factoren aanwijsbaar die tot knelpunten kunnen leiden bij het effectief kunnen inzetten van het grondbeleid in de samenwerking tussen Rijk, provincies en mogelijk ook gemeenten en waterschappen ten behoeve van door het Rijk nagestreefde beleidsdoelen. Maar ten dele zijn die terug te herleiden tot verschillen op politiek en bestuurlijk niveau ('niet willen'). Voor een belangrijk deel worden zijn die aan de orde wanneer het adagium 'grondbeleid is ondersteunend aan andere beleidsvelden' in het proces wordt omgekeerd. Die omkering ontstaat door de hoge prioriteit die wordt verleend aan het verminderen van de stikstofemissie zonder dat beleid en plannen, die richting geven aan de inzet van de grondbeleidsinstrumenten al voldoende zijn uitgekristalliseerd en/of in zeer verschillende fasen verkeren.

Het resultaat is dat in de relatie tussen Rijk en provincies vooral bij het 'kunnen' knelpunten ontstaan. Wanneer aan de tijdsdruk niet kan worden ontkomen en wanneer er geen toedeelbaar beleidsterrein bij de provincie bestaat zal het Rijk zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. De resultante van die keuze is het ontstaan van een grondportefeuille op rijksniveau waarvoor in de toekomst nieuwe bestemmingen moeten worden gezocht ('grond zoekt bestemming'). Over de uitvoering en (risico)sturing dienen afspraken gemaakt te worden waarbij het Rijk rekening moet houden dat het Rijk de daaraan verbonden risico's moet dragen. Dan resteren in de relatie tussen Rijk en provincies de vraagstukken die thuishoren onder het kopje 'niet willen'.

⁶ Alleen wanneer percelen waarop bedrijven met zeer negatieve impact op de natuur begrensd zijn aangegeven, is aankoop op basis van onteigening mogelijk. Als voorbeeld kan dat resulteren in het op perceelniveau begrenzen van een 10 km zone rondom N 2000 gebieden.

Bijlage A Beslisboom rolverdeling Rijk en provincie bij grondbeleid

