

11-02-22

Grondstrategie stikstofplan is een foutenfestival

Friso de Zeeuw

Het stikstofplan van minister Christiane van der Wal heeft sterke kanten. De brede, integrale en gebiedsgerichte benadering spreekt aan. Maar er zijn ook nog te veel zwakke elementen, schrijft Friso de Zeeuw. De combinatie van gebrek aan expertise bij het ministerie van LNV en haar eigen, impulsieve presentatie hebben tot een valse start geleid als het om de grondstrategie gaat.

De regering wil in 2030 de stikstofbelasting op de Natura 2000 gebieden [met de helft reduceren](#). De ‘onontkoombaarheid’ van het halen van de natuurdoelen komt krachtig over. Dat is noodzakelijk om een houdbare ‘PAS 2.0’ te kunnen maken. Dat mag niet zo heten, maar daar streeft de regering in feite wel naar. Want als de overheid op nationale schaal zeker kan stellen dat de natuurdoelen gehaald gaan worden, komt op macroniveau juridische ruimte beschikbaar voor economische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.

Het PAS 1.0 had ook die intentie, maar op het halen van de natuurdoelen ontbrak elk zicht. Bij ‘onontkoombaar’ past ook het escalatiemodel waarbij de minister kan ingrijpen als de provincies hun taakstelling niet waarmaken. Zij doet daar niet schuw over. Wel jammer dat we inmiddels andehalf jaar verloren hebben, omdat het vorige stikstofplan van minister Carola Schouten [evident tekortschoot](#).

Zwakke elementen

Het stikstofplan (‘Hooflijnnnota’) bevat naast sterke ook een serie zwakke elementen. Zo blijft vaag wat we ons bij de gezamenlijke ‘regie-organisatie van rijk en provincies’ moeten voorstellen. Ook Tweede Kamerleden vroegen daarnaar, maar kregen nauwelijks antwoord. Als ‘tussenorganisatie’ moet die een succesvolle en slagvaardige uitvoering van de transitie van het landelijk gebied bevorderen. Het gevaar van een bureaucratische club van een stel beleidsklatskousen ligt op de loer.

Er komt een groundbank die vrijkomende grond uitgeeft voor bijvoorbeeld het extensiveren, omvormen en verplaatsen van bedrijven, alsook voor het versterken van natuur. De groundbank faciliteert zo in samenwerking met regionale groundbanken de gebiedsprocessen en helpt zowel boeren die stoppen als boeren die willen blijven. ‘Het vormgeven van de toegang tot de landelijke groundbank en budget om grond af te waarden is een van de taken van de regieorganisatie’ stelt de hooflijnnnota van Van der Wal.

Hoe dan?

Makelen en schakelen met grond en vormen van landinrichting zijn inderdaad van wezenlijke betekenis voor het welslagen van de hele operatie. Het 'hoe dan' blijft echter onderbelicht. Gronddynamiek vergt professionele aansturing en rentmeesters-expertise, financiële speelruimte en fiscale kennis. Landinrichtingsprocessen hebben tijd nodig, want hangen af van vertrouwensrelaties met eigenaren en pachters in de gebieden. Dat verdraagt zich slecht met het hoge tempo dat de minister begrijpelijkerwijs wil maken. Hier is (nog) niet goed over nagedacht. Overigens zou de in 2015 opgeheven Dienst Landelijk Gebied (DLG) hierin een uitstekende rol hebben kunnen spelen. Gelukkig hebben wij het Kadaster nog.

Landinrichtingsprocessen hebben tijd nodig

De [kritische reactie van VNO-NCW en Bouwend Nederland](#) op het stikstofplan valt te begrijpen. Door de keuze voor de integrale, gebiedsgerichte aanpak komt op korte termijn geen (extra) stikstofruimte beschikbaar voor woningbouwplannen in de gebruiksfase, aanleg van infrastructuur en andere investeringen.

De minister zou mijns inziens een soort turboprogramma kunnen entameren voor gebieden waar de stikstofproblematiek het meest klemt. Vooruitlopend op de integrale gebiedsgerichte aanpak krijgen daar de gerichte uitkoop van landbouwbedrijven (met name piekbelasters) én andere stikstofreductiemaatregelen voorrang. Langs het principe van de (gecontroleerde) externe saldering, profiteert ook de natuur met 30 procent van het reductieresultaat. Toegegeven: het compliceert de totaal-strategie, maar het maatschappelijke belang van - onder meer- de voortgang van de woningproductie weegt zwaar.

Onhandige taal over onteigening

Mijn grootste bezwaar tegen de stikstofplan en de wijze waarop de minister het uitdraagt, geldt de uitkoop- en onteigeningsstrategie. Allereerst slaat zij met de strikte scheiding tussen vrijwillige uitkoop en - 'als het echt niet anders kan dan pas onteigening' - de plank mis. Onteigening komt per definitie alleen in beeld als het minnelijke onderhandelingstraject niet tot resultaat leidt.

Ook de framing van de minister van onteigening als 'gruwelijk', 'afschuwelijk' en 'verschrikkelijk' doet de zaak geen goed. Ik bagatelliseer allerm minst de emotionele aspecten die bij verkoop of met ontneming van eigendom gepaard kunnen gaan. Maar het instrument onteigening is juridisch en procesmatig uiterst zorgvuldig vormgeven en als zodanig sinds jaar en dag geaccepteerd in de praktijk van de ruimtelijke inrichting. Met het demoniseren ervan gooit Christiane van der Wal haar eigen politieke glazen in.

Met het 'demoniseren' van onteigening gooit de minister haar eigen glazen in

Dat doet zij ook door financiële douceurtjes voor de 'early birds' in het vooruitzicht stellen. Wie het eerst komt, kan op een extra gunstige aankoopprijs rekenen. Daarmee doorkruist zij niet alleen [lopende onderhandelingen van provincies met agrarische ondernemers](#). Ze doet een aanbod dat zij eigenlijk niet mag doen. Ze kan niet meer dan een marktconforme prijs bieden, anders is sprake van staatssteun. In deze context is dat geen lastig regeltje van de Brusselse regelneven zoals de minister min of meer suggereert, maar een zinvol beginsel. Een

marktprijs kent marges er vanzelfsprekend bestaat onderhandelingsruimte. Maar terminologie als het 'woest aantrekkelijk' maken van de uitkoopregeling - op kosten van de belastingbetaler - horen hier niet thuis. En het werkt averechts, zoals negatieve reacties uit de agrarische hoek uitwijzen.

Als de minister ruimhartig wil vergoeden, moet zij juist wel de onteigeningstitel in beeld brengen, in een gebalanceerde politieke en juridische positionering ten opzichte van het minnelijke traject. Zo'n opstelling maakt het namelijk mogelijk om al in het stadium van de minnelijke onderhandelingen uit te gaan van de onteigeningsvergoeding, met volledige schadeloosstelling. Dat mag anders niet, want dat zou staatssteun betekenen. Volledige schadeloosstelling impliceert niet alleen vergoeding van vermogensschade, maar ook van inkomensschade, extra belasting en deskundigenkosten.

Kennisgebrek bij ministerie

Minister Van der Wal suggereert, evenals haar voorgangster Carola Schouten, dat onteigening 'drie jaar' vertraging en onzekerheid zou opleveren. Ook hier gaat zij de mist in. In de praktijk komt het in minder dan 95 procent van de gevallen tot daadwerkelijke, door de rechter uitgesproken, onteigening. Partijen bereiken doorgaans 'onderweg' al overeenstemming. Het onteigeningsleerstuk geeft een helder en rechtszeker onderhandelingskader dat juist vertraging voorkomt. [ronddeskundige Peter Overwater adviseert deze koninklijke weg te bewandelen](#). Dat aan deze juridische en praktijkkennis voorbij wordt gegaan, lijkt eerder op laakbaar kennisgebrek bij het ministerie van LNV te berusten dan op eigenwijsheid van de nieuwe minister.

Ook het ongeclausuleerd ten tonele voeren van het voorkeursrecht als instrument voor grondverwerving lijkt te wijzen op onvoldoende expertise bij het ministerie van LNV. Het voorkeurrecht is namelijk alleen inzetbaar ten behoeve van functieverandering van de agrarische bestemming. En kan dus niet worden gebruikt van transformatie van agrarisch-met forse-stikstofemissie naar agrarisch-met-geringe-stikstofemissie.

De inzet van de minister Christiane van der Wal mag er wezen, maar de combinatie van gebrek aan expertise bij haar departement LNV en haar eigen, impulsieve presentatie hebben tot een valse start geleid als het om de grondstrategie gaat.