

Onteigening wil je niet meemaken

Overheden willen gaan onteigenen om natuurdoelen te halen. Voor boeren is dat een schrikbeeld. Terecht, blijkt uit praktijkervaringen. Deskundigen pleiten voor betere procedures.

Stikstofminister Christianne van der Wal wil het voor boeren 'woest aantrekkelijk' maken om zich te laten uitkopen voor natuur. Tegelijkertijd dreigt ze met onteigening als het niet snel genoeg gaat met de sanering van het platteland. Onteigening is zeer beladen; een soort 'nucleaire optie' die niemand wil, ook de Tweede Kamer niet. Daar wordt gepraat over alternatieven die minder ver gaan. Toch is wel duidelijk dat de Kamer de minister niet zal tegenhouden als ze wel tot onteigening over wil gaan. Maar wat betekent onteigening eigenlijk? Wat overkomt je als je daarmee te maken krijgt en hoe vaak vindt het plaats?

In de praktijk is onteigening vooral een stok achter de deur voor overheden die iets voor elkaar willen krijgen. Recent onderzoek van het Kadaster bevestigt dat. Een gedwongen overname door de overheid is eerder uitzondering dan regel. Tussen 1995 en 2021 leidde 11% van de onteigeningstrajecten tot gedwongen onteigening en qua areaal was dat 16% (totaal 1.866 hectare). "In verreweg de meeste gevallen werd zoals dat heet 'minnelijk geschikt' tussen overheid en boer", zegt Paul Peter Kuiper van het Kadaster. Ofwel: de boer koos vroegtijdig eieren voor zijn geld. In heel Nederland werd tussen 1995 en 2021 jaarlijks gemiddeld 'slechts' 70 hectare gedwongen onteigend. Het vaakst ten behoeve van infrastructuur (meestal meerdere boeren met kleine lappen grond) en natuurcompensatie.

Het ligt voor de hand dat straks (veel) meer onteigend wordt. De herinrichting van het landelijk gebied en de aanpak van de stikstofcrisis staan zeer hoog op de politieke agenda. Toch is er nog geen bedrijf onteigend vanwege stikstof. Maar het kan heel eenvoudig, stelt Jacques Sluysmans, bijzonder hoogleraar onteigeningsrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. "De wet hoeft er niet voor gewijzigd worden. Stikstof kan prima vallen onder de titel bestemmingsplanontteigening." Richard van Baalen van A&S Advocaten ziet dit ook. "Bestem-

Boeren hebben het gevoel dat ze worden gezien als bron van het probleem en niet als ondernemer

mingsplanonteyening is een enorm brede noemer die een overheid altijd wel kan gebruiken. Dan hoef je ook niet apart over stikstof en kwetsbare natuur te praten. Een overheid kan de koppeling tussen de ‘schadelijke’ boerderij en natuur in een bestemmingsplan realiseren.”

Boer geen gelijkwaardige partij

Een boer die in een onteigeningstraject belandt, wordt misschien niet vaak gedwongen onteigend, maar ook een ‘minnelijke schikking’ is bijna altijd zwaar. Wie eieren voor zijn geld kiest en uiteindelijk schikt met een overheid, kan evengoed jaren in zo’n traject zitten (zie interview Pelleboer op pagina 9). “De impact is groot”, zegt onteigeningsdeskundig makelaar Lourens van der Lelij, die boeren in dit soort trajecten bijstaat. “Een onteigeningstraject kan goed uitpakken als je elders kunt groeien, maar toch wordt een boer er emotioneel altijd slechter van. Een gang naar de rechter raad ik sowieso af als er redelijke afspraken liggen, maar door de lange duur haken boeren vaak al eerder af, omdat de druk hoog is en ze het simpelweg spuugzat zijn.” Dat overheden onteigening altijd als stok achter de deur kunnen gebruiken, steekt van der Lelij vooral. Het wordt volgens hem als breekijzer en dreigement gebruikt. “Een overheid kan aan het begin van een onteigeningstraject

een laag bod doen en direct al een onteigeningsdossier opbouwen. Een boer heeft die luxe niet. Die moet telkens bewijzen overleggen waarom zijn grond en bedrijf meer waard zijn en zijn vervolgschades hoger zijn dan

FOTO: BOEF IJDKSTRA

Onteigening is al langere tijd een zeer beladen thema in de veehouderij. Deze actievoerders protesteerden begin april nog in Den Haag tegen het stikstofceleid van minister Van der Wal.

een overheid denkt. De druk ligt zo bij de boer en die wordt gaandeweg murw gebeukt.”

Jurist Van Baalen zegt dat onderhandelen met een overheid vaak met het mes op de keel gebeurt. “Zo ervaren boeren het ook. Ze moeten altijd wat bewegen, de partijen zijn niet gelijkwaardig. Terwijl in een onteigeningstraject alleen boeren het onderste uit de kan mogen halen. Overheden mogen dit niet, want die moeten

eigenlijk zelf streven naar volledige schadeloosstelling. Daarbij hebben boeren het gevoel dat ze alleen gezien worden als bron van een probleem, niet als ondernemer.” De lange duur van een onteigeningstraject komt daar bovenop. Dat komt doordat de schadeloosstelling pas na het onteigeningsvonnis bepaald wordt. Van Baalen: “De onteigening zelf duurt relatief kort, maar

Procedure van onteigeningstraject

Met de onteigeningswet uit 1851 mag een overheid met dwang eigendom afpakken. Dit mag alleen als het uiterst noodzakelijk is (ultimum remedium) en tegen volledige schadeloosstelling. Eerst vraagt een overheid de Kroon om tot een Koninklijk Besluit (KB) te komen. Dit verzoek bestaat

In het tweede gerechtelijke deel – alleen van belang als boer en overheid er in een eerder stadium niet uitkomen – spreekt een rechter twee vonnissen uit. De onteigening en de schadeloosstelling. In een onteigeningsvonnis betaalt een overheid een voorschot aan de hand

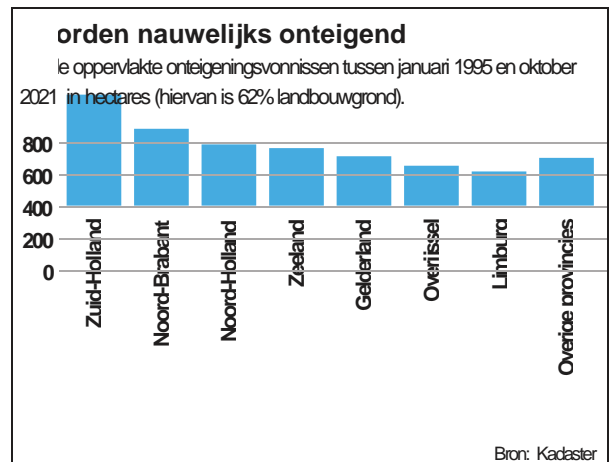
onder meer uit bewijzen van onderhandelingen en biedingen (logboek) en een toelichting van de plannen. In veruit de meeste gevallen wordt zo’n verzoek gehonoreerd en volgt een ontwerp-KB. Alle belanghebbenden mogen dit ontwerp inzien en er op reageren waarna het besluit definitief wordt en in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Dit besluit houdt doorgaans in dat onteigening mag plaatsvinden. Dit administratieve deel dat meestal een jaar duurt, is het toegangskaartje tot de gerechtelijke procedure. Een overheid moet dan wettelijk gezien nog één keer naar de

van het laatste bod. Vervolgens gaat het eigendom over en ben je als boer de locatie of grond direct kwijt. De bepaling van de schadeloosstelling begint na de onteigening en duurt circa een jaar, maar meestal veel langer. Hiervoor stelt een rechter een of drie onafhankelijke deskundigen aan.

Een boer die het schadeloosstellingsvonnis wil aanvechten, kan alleen bij de Hoge Raad terecht. Ook dat duurt een jaar. De Hoge Raad is het eindstation voor boeren die in het ongelijk worden gesteld. Wie als nog gelijk krijgt, gaat terug naar een lagere rechter. Dat duurt opnieuw

onderhandelingstafel. Dit kan in een gesprek, maar ook via een brief.

een jaar. Dit zijn echter uitzonderingen.



Gedwongen onteigening vond de afgelopen decennia vooral plaats in het westen en zuiden van Nederland. In de drie noordelijke provincies kwam het zelden voor.

‘Een onteigeningstraject is eenzaam, uiteindelijk beslis jij alleen’

Pelleboer zat jarenlang in een onteigeningstraject omdat hij van de provincie Overijssel moest wijken voor natuur. Zijn oude bedrijf ligt langs de dijk tussen Zwolle en Hasselt, op amper 10 meter afstand van de uiterwaarden van Natura 2000-gebied Zwarte Water en Vecht.

Geen ideale plek, zeker niet toen de provincie enkele jaren geleden bekendmaakte dat het er de kievitsbloemlanden beter wilde beschermen; er moest natuur bijkomen.

Pelleboer zat eerste rang en precies verkeerd; 28 hectare van zijn grond was uiterwaardenland. “Begin 2014 kwam er voor het eerst iemand van de provincie op ons erf; een ‘gebiedsmakelaar’ op zijn fjets”, vertelt Pelleboer. “Wij hadden toen plannen voor een nieuwe stal en een melkrobot, maar die man ontvouwde de natuurplannen

en zei: zou je nu wel uitbreiden, wil je niet liever verhuizen, bijvoorbeeld naar Groningen? Het voelde nog niet confronterend, maar het was een duidelijke wake up-call. Je had meteen het besef: die weet al veel meer dan wij.”

Pelleboer omschrijft het eerste gesprek nog als vriendelijk en vrijblijvend, maar dit werd grimmiger toen meer gesprekken volgden en de provincie duidelijk voorkeur kreeg voor zijn bedrijf. Er werd druk uitgeoefend. “De provincie schermde ook met de uitkoop van grond van twee van onze burens, maar wij hadden verreweg het meeste uiterwaardenland en één buurman had recent nog een nieuwe stal gebouwd en wilde niet weg. Als wij uitgekocht zouden worden, kon de provincie ons uiterwaardenland verwerven en onze landbouwgrond over de burens verdelen; voor hen het ideale scenario. De provincie had zo maar één bedrijf nodig.” De toenemende druk zorgde voor stress en slapeloze nachten bij Pelleboer. “Je wordt toch zenuwachtig als er steeds mensen op je erf komen die zeggen dat je weg moet. Ik was er ook niet klaar voor. Mijn opa is hier begonnen, ik ben hier geboren; je neemt niet zomaar afscheid.”

2016 eerste taxateurs

Begin 2016 kwamen de eerste taxateurs namens de provincie bij Pelleboer langs. Alles werd doorgelicht. Grondonderzoek voor eventuele vervuilingen, gaten boren in het asfalt van de erfverharding, zoeken naar asbest in alle dammen van het grasland. “Het voelde soms of er alleen maar gekeken werd of de koop goedkoper gesloten kon worden. Tegelijkertijd is er niemand achterin het land

FOTO: KOOS GRIENWALD

Willem (42) en Margit (38) Pelleboer hebben in Hasselt (Ov.) een veebedrijf met 180 melkkoeien en 64 hectare (eigendom).

geweest om de kwaliteit te controleren. Dat ging via Google maps. Het voelde willekeurig, maar bovenal is het vreemd dat er allemaal mensen op je erf lopen terwijl er nog geen koop gesloten is.” Als tegenwicht besloot Pelleboer zelf ook een expert – Lourens van der Lelij – in te schakelen voor de taxatie en schadekosten. “Die zei meteen: dit gaat je zes jaar van je leven kosten. Dat klopte aardig, want in een onteigeningstraject komt zoveel op je af. Het is niet alleen de verkoop aan de provincie, je wilt ook weer ergens naartoe. Een expert is duur, maar ik had niet zonder gekund. Dan was ik er kapot aan gegaan.”

Een eerste bod van de provincie volgde in het voorjaar van 2016 en lag op 55% van de eigen taxatie. Pelleboer vond het een lachwekkend en nauwelijks gespecificeerd bod en ging niet akkoord. In de onzekere periode die volgde, deed de provincie nog één keer een bod dat op 75% van de eigen taxatie lag. Ook dat sloeg Pelleboer af. Juli 2017 deed de provincie een fjnaal bod. “Het was opeens een goed bod – zowaar iets boven de eigen taxatie –, maar het was ook het mes op de keel; buigen of barsten. We moesten akkoord gaan, gaf onze expert aan. Anders zou de provincie haar vizier definitief op de tweede buurman richten en ons uiterwaardenland na tien jaar alsnog

mogen onteigenen. Dan zouden we op termijn met alleen nog 36 hectare landbouw- land doodbloeden.” Dat was geen optie en een gang naar de rechter zag Pelleboer niet zitten. Augustus 2018 passeerde de overdracht bij de notaris en was het definitief.

Emoties

Inmiddels is Pelleboer verplaatst. In Groningen is hij nooit beland. Hemelsbreed 2 kilometer verderop heeft hij een bestaand melkveebedrijf gekocht met evenveel grond als voorheen. Hij woont er sinds vorig jaar augustus. Er staat nu een mooie woning, maar die vertelt niet het hele verhaal. “Je kunt niemand uitleggen welke ellende eraan vooraf is gegaan. Mensen denken vaak dat je geluk hebt als een overheid je uit wil kopen. Dan krijg je toch een mooie prijs? De waarheid is dat je met een mooi bod de emoties niet weghaalt. Tussen 2014 en 2017 voelden we vooral stress en onmacht en erna waren veel aanpassingen nodig voor

de nieuwe bedrijfslocatie. Ook reisden we continu heen en weer tussen de oude en nieuwe plek. Ik kijk er niet trots op terug. Ook omdat je niet meer investeert in je oude bedrijf. Terwijl ik niet zo in elkaar zit.” Voor Pelleboer voelde het onteigeningstraject ook eenzaam. “Je kunt alleen sparren met je expert. Niemand anders – ook geen boer – snapt wat er bij komt kijken en je zegt snel te veel.” Pelleboer is nog een keer terug geweest op zijn oude plek. “Toen was het bouwblok al verrommeld en de woning anti-kraak.” Al kijkt hij daar nuchter naar. “Het is niet meer van mij.”

180

melkkoeien

64

hectare land eigendom

Bod 1: 55%

van eigen taxatie

Bod 2: 75%

van eigen taxatie

Bod 3: 105%

van eigen taxatie

de financiële afwikkeling kan erg lang duren. Zeker als boer en overheid het niet eens worden.” De snelheid hangt bovendien af van de haast van een overheid en de capaciteit van een regionale rechtbank en dat kan rare situaties opleveren, aldus van Baalen. “De uiteindelijke schadeloosstelling is wel vaak hoger dan het laatste bod van een overheid. De vraag is alleen of dat ook een goed bedrag is.” Naast het geldbedrag moet er volgens Van der Lelij een goede vervangende plek zijn voor de onteigende boer. “Dat kost tijd en het geeft veel onzekerheid.”

Onteigening
wordt vaak
als breekijzer
gebruikt

Procedure moet beter

De boeren die onteigening willen aanvechten bij een rechter, zitten er doorgaans heel principieel in. Vaak om drie redenen: het gaat over de huiskavel, er is een puur juridisch geschil, of het is een kwestie van geld. Dat kan soms koppigheid zijn, maar boeren verdienen ook een betere behandeling, stellen de experts. Van der Lelij: “Voor een eerste bepaling van een schadeloosstelling aan de boer hoeft een overheid alleen officieel een

bedrag te noemen – altijd te laag – en de urgentie aan te geven. Ook moet voldoende onderhandeld zijn, maar dat kunnen in de praktijk al drie briefjes zijn. Het is veelal summier en dat is lastig. Vooral omdat een overheid de wet altijd aan haar kant heeft. Daar schijnt licht doorheen.”

Sluysmans wijst op de kosten die boeren maken in een onteigeningstraject. “De kosten voor een advocaat of schade-expert – ofwel de bijstandskosten in zo’n procedure – komen binnen de grenzen van redelijkheid voor rekening van een overheid.” Dit is echter in veel gevallen een papieren werkelijkheid, stelt hij. “Veel boeren kennen die regel niet en worden er door een overheid vaak

niet op gewezen. Het gevolg is dat je als boer dan bij wijze van spreken een administratieve vertrouwenspersoon en ‘makelaar-op-de-hoek’ kiest. Dat kan brokken geven, want onteigening is een specialisme.” Sluysmans is ook kritisch over de communicatie van overheden. “Als grondvererving escaleert, heeft slechte communicatie er vaak mee te maken. Het is wel te verklaren – voor een overheid is het slechts een onderdeel van een project en voor de boer is het alles – , maar dit verdient echt een betere benadering. Anders voelt de boer zich een nummer

‘Gesprekken lopen vooral vast op waardevermindering en inkomensschade’

Joan Naus wordt als taxateur vaak gevraagd voor onteigeningstrajecten. Hij verwerft vooral gronden voor overheden, maar staat in een kwart van de gevallen ondernemers en particulieren bij. “Ik vind het belangrijk dat ik ook aan de andere kant van de tafel zit. Zo snap je beide standpunten beter.”

Neemt het aantal onteigeningstrajecten toe door de stikstofcrisis?

“Nee. Het aantal overheidsverzoeken voor een onteigeningstraject zit nu op recordniveau, maar dat heeft niets met stikstof te maken. Onteigenen op basis van stikstof moet nog beginnen. De reden dat het aantal verzoeken zo hoog ligt, is dat de onteigeningswet straks opgaat in de Omgevingswet. Overheden schatten in dat onteigenen onder die nieuwe wet meer tijd zal vergen en willen deze trajecten nog onder de oude wet inzetten.”

Hoe verwerft u grond voor een overheid?

“Een overheid werkt eerst een plan uit en stelt dit vast. Dan volgen de eerste gesprekken waarin plan, procedure en impact uitgelegd worden. Vervolgens kom ik als taxateur in beeld. Dan inventariseren we het bedrijf en gaan we in gesprek over de bedrijfsvoering

en de gevolgen van de onteigening. Met een eerste bod probeer je er vanaf dat moment

uit te komen. Dit is de minnelijke fase; feitelijk niets anders dan een gewone aankoop.”

Wat zijn pijnpunten in zo’n traject?

“Een onteigeningstraject kan lang duren. Mijn ervaring is dat je het over de grondprijs snel eens wordt, maar dat het kan vastlopen op waardevermindering en inkomensschade. De meeste boeren willen vervangende grond terugkopen. Maar kan dat en waar? Uitgangspunt is dat een boer gelijk blijft in inkomen en vermogenspositie.”

De kritiek is dat een overheid geen taxatie op tafel legt.

“Ik overhandig geen rapport, maar een gespecificeerd bod dat goed te beoordelen moet zijn. Als ik de taxatie – dit blijft een inschatting – op tafel gooi, sla ik de onderhandelingen meteen dood. Er moet ook voor een overheid onderhandelingsmarge zijn. Een boer wil altijd graag nog verder onderhandelen en als die goede argumenten heeft, kan het bod ook zeker hoger worden en moet de taxatie eventueel aangepast worden.”

Krijgt de boer altijd genoeg?

“Mijn ervaring is dat de boer meestal krijgt waar die recht op heeft. De overheid wil toch graag een overeenkomst sluiten en de boer heeft vaak een goede expert in huis.”

FOTO: HERBERT VOFSEMAN

Kunnen deze soms jarenlange trajecten ook sneller?

“Dat denk ik niet, want dan gaat het ten koste van de zorgvuldigheid. De interne besluitvorming van een overheid na een overeenkomst moet wel sneller. Het duurt nu minimaal twee maanden voor zo’n deal onherroepelijk is en in die periode kan een boer geen vervangende grond kopen. Een ander aandachtspunt is communicatie. Overheden reageren vaak te traag. Daarnaast wordt de impact van een onteigeningstraject op boeren zeker onderschat.”

Hoe snel wordt er minnelijk geschikt in een onteigeningstraject?

“Een kwart van de boeren doet dit in de begin- fase, terwijl de helft in het eerste jaar minnelijk schikt. Zo’n 15% kiest heel laat eieren voor zijn geld. De laatste 10% belandt bij de rechter.”

BOERDERIJ 107 — no. 30 (20 april 2022)

Het spanningsveld tussen veehouderij en kwetsbare natuur wordt alleen maar groter. De politieke druk is hoog om boeren rond zulke natuurgebieden te onteigenen. Dan verdient de boer wel een betere behandeling dan nu gebeurt. FOTO: KOOS GROENEWOLD

in een situatie waar die toch al niet voor kiest.”

Van Baalen noemt nog een ander aspect. Hij merkt op dat overheden in de minnelijke fase van een onteigeningstraject een taxatie vaak bewust in de bureaula laten liggen en alleen een bod doen. “Zo’n bod bestaat meestal alleen uit schadecategorieën, maar die worden niet toegelicht. Die terughoudendheid maakt het overleg met de boer moeizaam, want die heeft meestal wél een eigen taxateur/adviseur die inhoudelijk alles goed uitwerkt.” De overheid moet daarom met open kaart gaan verwerven, stelt Van Baalen. “Uiteenzetten wat ze biedt en hoe dit is opgebouwd, inclusief vermogens- en inkomenschade. De wet schrijft ook voor dat een boer recht heeft op volledige schadeloosstelling. Pas dan kom je inhoudelijk verder en hoeven onderhandelingen niet zo lang te duren.”

Veranderingen in nieuwe wet

Het onteigende areaal is de laatste jaren redelijk stabiel. Toch lijkt er volgens juristen en rentmeesters nu wel een stijging in het aantal overheidsverzoeken tot onteigening te zijn. Stikstof is niet de reden, de aanstaande

Omgevingswet is dat wel, omdat de huidige onteigeningswet hieronder zal gaan vallen. Veel overheden zullen onteigeningstrajecten daarom bij voorkeur nog onder het ‘oude recht’ laten plaatsvinden. Dat geeft meer zekerheid.

In de Omgevingswet zitten enkele belangrijke wijzigingen. Zo zal een procedure die nu bijna altijd tot een Koninklijk Besluit leidt (*zie kader Procedure van onteigeningstraject*), gaan verdwijnen. Als een overheid straks

een onteigeningsprocedure wil inzetten, hoeft die dat alleen aan een bestuursrechter voor te leggen om dit te bekrachtigen. Als dit gebeurt is, kan een boer nog in beroep gaan bij de Raad van State. “Op het eerste oog lijkt zo’n procedure makkelijker en sneller voor een overheid, maar zo simpel is het niet”, stelt Sluysmans. “Nu worden verzoeken nog grondig getoetst door ervaren ambtenaren van Rijkswaterstaat, maar die toetsing, begeleiding én kennis verdwijnt straks ook. Zorgvuldigheid wordt dus zeer belangrijk. Een overheid die zijn huiswerk niet goed maakt, kan terug naar de tekentafel.” Een andere verandering is dat de onteigeningsprocedure in de Omgevingswet grotendeels onder het bestuursrecht gaat vallen. Sluysmans: “Boeren hebben dan geen advocaat meer nodig om in beroep te gaan tegen onteigening. De drempel om verweer te voeren, wordt op die manier laag. Nu zien we vaak één verweer op dertig tot veertig zaken, maar straks zullen nagenoeg alle boeren dit gaan doen.”

Gedoogplicht of zelfrealisatie

Een variant op minnelijke schikking of onteigening is gedoogplicht. Dan blijf je als boer grondeigenaar, maar moet je gedogen. Bijvoorbeeld als land verplicht een waterbekken wordt bij hoog water. Zo’n gedoogplicht is makkelijker te regelen dan onteigening, maar is een forse inperking. Ook krijgt

een boer vooraf geen schadeloosstelling. Die moet hij achteraf altijd zelf claimen. Een andere variant is zelfrealisatie. Dan moet je als boer aantonen dat je zelf het overheidsdoel kunt bereiken. In de praktijk komt dat niet vaak voor. Een actueel voorbeeld: een boer die ook natuurbeheerder wordt.