

# **Grondbeleid voor groene functies**

**advies over een gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies**

**Publicatie 99/4**



# **Grondbeleid voor groene functies**

**advies over een gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies**

**december 1999**



## **voorwoord**

Grondbeleid is een gevoelig onderwerp, zo is door de jaren heen gebleken. Dat er kabinetten over zijn gestruikeld, herinneren velen zich nog levendig. En zo niet, dan wordt men daar op gezette tijden wel door deze of gene aan herinnerd. Niettemin - of misschien wel juist daarom - is grondbeleid een onderwerp waarover veel wordt gesproken. In het afgelopen jaar 1999 is die belangstelling nog aanmerkelijk toegenomen, vermoedelijk mede onder invloed van de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Vooral de perikelen rondom de stadsuitbreidingen - en de kostenontwikkeling daarbij - kregen veel aandacht. Het kabinet besloot om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het grondbeleid in te stellen.

Naar het einde van het jaar verschenen er - gelukkig - ook diverse rapporten over grondbeleid voor groene functies, waar onder het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied. Dat zag in december als 'voorlopige uitgave' het licht en ligt nu in gedrukte vorm voor u.

Terecht werd en wordt de aandacht gevraagd voor de grondproblemen bij de realisering van natuur, bos en een duurzame en tegelijk concurrerende landbouw. Want ook daar zijn problemen mee, welke in het IBO maar ook in de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte moeten worden erkend en aangepakt. Want in tegenstelling tot bij de woningbouw - waar stijgende prijzen altijd nog kunnen worden doorberekend en niet leiden tot het afzien van de bouw - bestaat bij de groene functies het gevaar dat zij uiteindelijk niet of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd.



## inhoudsopgave

	<i>samenvattend advies</i>	9
0	<i>beschouwing vooraf: grond en overheid</i>	15
1	<i>inleiding: vraagstelling en aanpak</i>	17
	1.1 de vraagstelling voor het advies	
	1.2 de gehanteerde uitgangspunten, benadering en afbakening	
2	<i>terugblik: realisering van beleidsdoelen in de periode 1990-1999</i>	21
	2.1 ontwikkelingen in de beleidsomgeving	
	2.2 beleid en ontwikkelingen m.b.t. de landbouw	
	2.3 beleid en ontwikkelingen m.b.t. natuur, bos en recreatie	
	2.4 beleid en ontwikkelingen m.b.t. landschap en cultuurhistorie	
	2.5 samenvattende conclusie aangaande de realisering van de beleidsdoelen	
3	<i>voorblik: verwachte ontwikkelingen tot 2020</i>	33
	3.1 verwachte ontwikkelingen in de beleidsomgeving	
	3.2 verwachte ontwikkelingen m.b.t. de landbouw	
	3.3 verwachte ontwikkelingen m.b.t. natuur, bos, recreatie, landschap en cultuurhistorie	
	3.4 samenvattende conclusies aangaande kansen en bedreigingen	
4	<i>consequenties voor het beleid</i>	37
	4.1 de consequenties en de noodzakelijke beleidskeuzen	
	4.2 bestuurlijke dilemma's bij een offensief beleid	
5	<i>het palet van mogelijke aanpassingen in beleid en beleidsimplementatie</i>	41
6	<i>conclusies en aanbevelingen</i>	65
	6.1 conclusies: de voorbije en te verwachten ontwikkelingen	
	6.2 verschillende, maar complementaire oplossingsstrategieën	
	6.3 afsluitende aanbevelingen: de toepassing van de oplossingsstrategieën	

## bijlagen

1.	<i>adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij</i>	73
2.	<i>samenstelling van de werkgroep en geraadpleegde personen en instanties</i>	75
3.	<i>geraadpleegde literatuur</i>	77





## samenvattend advies

De overheid is in Nederland van oudsher actief betrokken bij grond en grondgebruik. In de afgelopen decennia is deze bemoeienis verbreed met doelstellingen voor groene functies. De realisering daarvan en de rol van de overheid daarbij, vormen het onderwerp van dit advies. De raad wil daarmee het materiaal aanreiken voor een goede en tijdige aandacht voor deze groene functies in het grondbeleid: in het Interdepartementale Beleidsonderzoek grondbeleid én in de politieke discussie, onder meer in het kader van de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening.

### (1) inleiding: vraagstelling en aanpak

#### *de centrale vragen*

Vanuit het perspectief van het landelijk gebied - en met name het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelen voor de groene functies - staan in het advies de volgende vragen centraal:

1. zijn er knelpunten bij de realisering van groene functies, in relatie tot grond en grondbeleid?
2. indien er knelpunten zijn, vormen deze dan een probleem, een situatie die ingrepen behoeft?
3. indien dat het geval is, welke oplossingen zijn dan mogelijk c.q. aan te bevelen?

#### *inhoudelijk uitgangspunt: de vastgestelde beleidsdoelen voor de groene functies*

Uitgangspunt vormt de ruimtelijke component van de beleidsdoelen voor groene functies:

> *natuur, bos, recreatie en landschap*: realisering Ecologische Hoofdstructuur (functieverandering 150.000 ha., aanpassing 100.000 ha.), uitvoering 18 Strategische Groenprojecten (met veel bos en recreatiegroen) en realisering bufferzones in de Randstad. Einddatum 2018.

> *landbouw*: structuurverbetering en extensivering van de huidige agrarische praktijk in de resterende groene ruimte. Het aantal bedrijven is geen uitgangspunt. De grondbehoefte van blijvers (ca. 130.000 ha. tot 2020) moet gevonden worden binnen het resterende landbouwareaal .

### (2) terugblik: beleid 1990-1999

Het beleid van 1990-1999 is doorgelicht met behulp van de 'beleidsketen' (de trits: beleid > instrumenten en middelen > organisatie > uitvoering > handhaving > monitoring en evaluatie) met specifieke aandacht voor de beleidsomgeving, landbouw, natuur, bos en recreatie en landschap en cultuurhistorie. Daarbij komen belangrijke tekortkomingen en inconsistenties aan het licht. Ook de afstemming op de beleidsomgeving laat op punten te wensen over:

- taakopvatting en instrumentkeuze van de overheid sluit niet voldoende aan op de beleidsambities en met de veranderde positie van de overheid wordt onvoldoende rekening gehouden;
- de impact van het beleid op de grondmarkt is ernstig onderschat en de inzet van middelen, organisatie en uitvoering sluit hierdoor onvoldoende aan op de werking van de markt;
- de concurrentie op de grondmarkt is - mede door zwakke handhaving van het ruimtelijk beleid - sterk toegenomen. De markt ontwikkelt zich hierdoor steeds onafhankelijker van sturing van de overheid en de prijzen op de 'groene' grondmarkt zijn er onevenredig door gestegen.

*CONCLUSIE: de doelmatigheid waarmee in 1990-1999 is getracht de territoriale beleidsdoelen voor de groene functies te realiseren, is niet optimaal geweest. Maar niet de overheid alléén is verantwoordelijk voor de ontstane knelpunten: ook andere partijen hebben daaraan bijgedragen.*

### (3) vooruitblik: verwachte ontwikkelingen tot 2020

De tot 2020 te verwachten ontwikkeling geeft - met de terugblik - het volgende totaalbeeld:

- de beleidsdoelen voor groene functies genereren een aanzienlijke vraag naar grond: diffuus

verspreid (landbouw) of geconcentreerd in aandachtsgebieden (EHS, SGP's, etc.);

- de uit het geformuleerde beleid voortvloeiende ruimtebehoefte van de landbouw wordt onvoldoende (h)erkend en verwerkt. Op rijks- en provinciaal niveau ontbreekt een pro-actief ruimtelijk beleid en op gemeenteniveau wordt er een sterk wisselend belang aan toegekend;
- doordat de landbouw in de grondprijsontwikkeling meegaat - en landbouwgrond koopt en verkoopt voor prijzen die weinig relatie meer hebben met de productiewaarde - komt de duurzaamheid en concurrentiepositie van met name grondgebonden sectoren onder druk te staan. De belangen van andere functies bepalen zo mede de marktpositie van de landbouw;
- de ruimtebehoefte voor natuur, bos en recreatie is wél erkend en vertaald in ruimteclaims maar krijgt desondanks onvoldoende prioriteit bij functietoekenning en ruimtegebruik. Ook de herstructurering en verplaatsing van recreatiebedrijven komt onvoldoende tot stand;
- de samenhang en onderlinge beïnvloeding van ruimteclaims voor groene functies enerzijds en de grondmarkt anderzijds wordt onvoldoende (h)erkend en de beleidsinzet wordt onvoldoende gedifferentieerd naar uiteenlopende situaties als stadsranden en open landelijk gebied. Mede als gevolg hiervan (1) krijgt het beleid geen adequate doorvertaling naar de inzet van instrumenten, middelen, organisatie en uitvoering, (2) wordt de ruimtelijke realisatie van het natuur, bos en recreatiebeleid structureel op achterstand gezet ten opzichte van andere functies en is ook de financiële concurrentiepositie op de grondmarkt zwak en (3) worden de verwervingskosten structureel te laag begroot en oppervlakte-taakstellingen niet gehaald.

*CONCLUSIES: 1. de huidige wijze van beleidsrealisatie zal - zeker gezien de verwachte ontwikkelingen op de grondmarkt - niet leiden tot de gewenste positie voor groene functies op de grondmarkt en het bereiken van de vastgestelde beleidsdoelen binnen de gestelde termijnen;*

*2. de (grond)kosten die overheid, particulier of agrarisch ondernemer moeten maken voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen voor de groene functies zullen blijven stijgen;*

*3. de vrije marktwerking en de terughoudende opstelling van de overheid zullen de realisatie van de beleidsdoelen voor groene functies eerder bemoeilijken dan bevorderen, ondanks de brede waardering voor en behoefte aan natuur en bos en een toenemende belangstelling voor veiliger en milieuvriendelijker landbouwmethoden;*

*4. het collectieve draagvlak voor groene functies wordt - met name ook lokaal - nog onvoldoende omgezet in de daarbij passende individuele keuzen en bestuurlijke afwegingen.*

## **(4) consequenties voor het beleid**

### ***consequenties bij ongewijzigd beleid***

Bij ongewijzigd beleid zullen de consequenties van de geschetste ontwikkelingen zijn:

- de beleidsdoelen voor natuur, bos en recreatie komen steeds verder onder druk te staan en worden soms niet of maar ten dele of te laat gerealiseerd. De problemen met de ruimtelijke kwaliteit in onze verder verstedelijkende samenleving blijven groeien;
- een duurzame en concurrerende landbouw komt - voorzover nu is te voorzien - niet of slechts gedeeltelijk van de grond. Met name de extensievere grondgebonden vormen, die tegelijkertijd het meest bepalend zijn voor het Nederlandse landelijke gebied, dreigen hierdoor zowel op de internationale markt als uit de groene ruimte te worden weggeconcentreerd.

### ***de keuze: consequenties niet accepteren maar beleid aanpassen***

Men zou de consequenties kunnen accepteren en de beleidsdoelen bijstellen naar een lager, in die omstandigheden wél haalbaar ambitieniveau. De oorspronkelijk beoogde situatie wordt daarmee impliciet als een luxe bestempeld, iets wat ook wel een beetje minder kan.

**De raad meent dat de overeengekomen beleidsdoelen voor de groene functies niets aan belang en urgentie hebben verloren. Zij worden juist steeds essentiëler. Bijstelling van het ambitieniveau kan daarom niet aan de orde zijn: volledige en tijdige realisering blijft**

**van groot belang. De situatie vraagt dus nadrukkelijk om een adequate beleidsreactie.**

***de gevraagde beleidskeuzen***

Een offensief beleid is noodzakelijk, dat wil zeggen: ingrijpen in het beleid, meer geld uittrekken of een combinatie daarvan. Maar een dergelijk beleid is alleen mogelijk als daar een draagvlak voor is, ook in de praktijk. En er zijn méér bestuurlijke dilemma's, zoals regels tegenover flexibiliteit en de betrouwbaarheid van de overheid versus de doorwerking van nieuwe inzichten. De situatie vraagt dus óók om het beoordelen van de diverse opties op hun inzetbaarheid - nu en op termijn - en de keuze van een werkbare én effectieve mix. De raad geeft daarvoor een aanzet.

## (5) het palet van mogelijke aanpassingen in het beleid

### aanpassingsopties:

### effectueerbaar in

	½	1	2-3	6-10
1. consistenter beleid voeren	>			
2. sneller resultaten zichtbaar maken			>	
3. kennis en gegevens grondmarkt bundelen			>	
4. handhaving Wet Ruimtelijke Ordening versterken	>			
5. bestemmingsplannen buitengebied vervangen door regionale structuurplannen				>
6. bestemmingsplannen buitengebied vervangen door integrale plannen				>
7. toepassing art.19- en projectenprocedures WRO beperken			>	
8. geconcentreerder ruimtegebruik bevorderen			>	
9. uit Gemeentefonds naast groei ook behéér 'belonen'				>
10. grondmarkten scheiden door rode contouren te markeren			>	
11. EHS c.a. planologisch steviger verankeren			>	
12. reservata- en ontwikkelingsgeb. EHS bij def begrenzing onder NBwet brengen		>		
13. een agrarische hoofdstructuur vastleggen			>	
14. grondactiviteiten verschillende rijksdiensten bundelen			>	
15. gemeentelijke grondbedrijven t.b.v. buitengebied regionaliseren			>	
16. strategische grondvoorraad aanhouden en gericht inzetten	>			
17. opbrengst verkoop Domeingronden gericht herinvesteren	>			
18. grondbank voor groene functies ontwikkelen			>	
19. meer geld uit algemene middelen reserveren		>		
20. Landinrichtingswet tot snel en doelmatig instrument herzien			>	
21. versneld aankopen t.b.v. EHS		>	>	
22. uitvoeringsrichtlijnen DLG verruimen	>			
23. bij DLG-aankoop meer ruimte voor maatwerk geven	>			
24. grondverwerving DLG kwaliteitsimpuls geven		>		
25. voorkeursrecht DLG in Wet Agrarisch Grondverkeer activeren		>		
26. toewijzing in landinrichtingswet toepassen			>	
27. korting bij landinrichting (voor kleine voorzieningen) verruimen			>	
28. onteigeningsinstrument toepassen				>
29. grondportefeuilles particulier beter gebruiken			>	
30. belangstelling particulier natuurbeheer benutten		>		
31. tendersysteem voor omvorming of eindbeheer instellen				
32. particulier geld aanboren (écht groen investeren)			>	
33. rood-voor-groen financiering ontwikkelen				>
34. rood en groen in samenhang ontwikkelen			>	
35. residuele grondwaarde benutten		>		
36. stakingsregeling aantrekkelijker maken			>	
37. emigratie agrariërs fiscaal faciliteren			>	
38. emigratie agrariërs met grondbemiddeling ondersteunen			>	>
39. borgstellingsfonds alleen openstellen voor duurzaam ondernemen		>		
40. vrijstelling inkomstenbelasting voor vergoedingen agrar. natuurbeheer invoeren			>	
41. vrijstelling WOZ-belasting doelgericht inzetten		>		
42. rode meerwaarde bij verkoop groene grond afromen				>
43. heffing op bestemmingswijzigingswinst innen en herinvesteren			>	
44. ontwikkelingstax voor rode ontwikkelingen in groene ruimte instellen				>
45. baatbelasting invoeren				>

### NOOT:

In dit samenvattend advies wordt volstaan met een 'kale' opsomming. In hoofdstuk 5 van de volledige adviestekst worden al deze opties echter beschreven, inclusief hun voor- en nadelen.



## (6) conclusies en aanbevelingen

### verschillende oplossingsstrategieën

strategie 1: draagvlak voor beleidsdoelstellingen groene functies versterken

strategie 2: de organisatie en het uitvoeringstraject stroomlijnen en verbeteren

strategie 3: de beschikbare grond en grondmobiliteit beter benutten

strategie 4: de grondmobiliteit gericht bevorderen

strategie 5: ontwikkeling grondmarkt en ruimtegebruik beter beheersen/beïnvloeden

strategie 6: meer middelen genereren en inzetten

De volgorde van de strategieën is - met uitzondering van strategie 6 - een indicatie van de benodigde politiek-beleidsmatige ambitie. Als de aanpassingsopties aan deze oplossingsstrategieën worden gekoppeld, ontstaan 'aangeklede' strategieën. Deze worden hierna weergegeven, waarbij de bijbehorende aanpassingsopties worden aanbevolen (++) (+) of (nog) ontraden (?/--).

#### ♦ strategie 1: draagvlak voor beleidsdoelstellingen groene functies versterken

Deze draagvlakstrategie is zelf nimmer toereikend maar wel noodzakelijk voor de inzet van de overige strategieën. Naast toepassing van opties 1, 2 en 3 én de opties uit strategie 2 die daar inhoud aan kunnen geven, is ook een meer algemene inzet nodig voor brede communicatie met de maatschappij én voor versterking van de positie van groene functies op het bestuurlijke vlak.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 1:	effectueerbaar in (jr):			
++	1. consistentere beleid voeren	½			
++	2. sneller resultaten zichtbaar maken			2-3	
+	3. kennis en gegevens grondmarkt bundelen			2-3	
++	x. andere initiatieven en instrumenten (niet grond/ruimte)	½	1	2-3	

#### ♦ strategie 2: de organisatie en het uitvoeringstraject stroomlijnen en verbeteren

Het stroomlijnen en verbeteren van de organisatie en uitvoering is eveneens een belangrijke en vrij basale strategie: als zodanig, als ondersteuning en uitvoering van strategie 1 én als basis voor de strategieën 3 en 5. Algemeen effect van deze strategie is het versterken van de - reeds beoogde - sturende werking van de ruimtelijke ordening.

Een bijzondere en belangrijke optie in dit kader is het versneld aankopen voor de EHS (optie 21), waarvoor optie 22 en 23 onontbeerlijk zijn. De introductie van een meer algemene toepassing van het onteigeningsinstrument vanaf 2008 (zie strategie 4) zal moeten samengaan met het tót 2008 intensiveren van andere maatregelen, waar onder versnelde aankoop voor de EHS. Daarmee zou een 'aflopende aankoopdoelstelling' worden gehanteerd, waarbij tot 2008 ca. 75% van de grond zou worden verworven. Op lange termijn kan dit ook financieel voordelig zijn. Bovendien kan deze aanpak werken als een warme sanering in delen van de agrarische sector.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 2:	effectueerbaar in (jr):			
+	3. kennis en gegevens grondmarkt bundelen			2-3	
++	4. handhaving Wet Ruimtelijke Ordening versterken	½			
?	5. bestempl buitengeb. vervangen door regionale structuurplannen				6-10
?	6. bestempl buitengeb. vervangen door integrale plannen				6-10
+	7. toepassing art.19- en projectenprocedures WRO beperken			2-3	
++	11. EHS c.a. planologisch steviger verankeren			2-3	
+	12. reserv/ontw.geb EHS bij def. begrenzing onder NBwet brengen		1		
+	14. grondactiviteiten verschillende rijksdiensten bundelen			2-3	
?	15. gem. grondbedrijven t.b.v. buitengebied regionaliseren			2-3	
+	20. Landinrichtingswet tot snel en doelmatig instrument herzien			2-3	
++	21. versneld aankopen t.b.v. EHS		1	2-3	
++	22. uitvoeringsrichtlijnen DLG verruimen	½			
++	23. bij DLG-aankoop meer ruimte voor maatwerk geven	½			

+	24. grondvererving DLG kwaliteitsimpuls geven		1		
++	25. voorkeursrecht DLG in Wet Agrar. Grondverkeer activeren		1		
+	34. rood en groen in samenhang ontwikkelen			2-3	
++	39. borgstellingsfonds alleen voor duurzaam ondernemen openstellen		1		
+	41. vrijstelling WOZ-belasting doelgericht inzetten		1		

◆ **strategie 3: de beschikbare grond en grondmobiliteit beter benutten**

Deze strategie kan gekarakteriseerd worden als het actief benutten van bestaande kansen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar het aanhouden en gericht inzetten van de strategische grondvoorraad (optie 16), omdat immers alles wat nu uit die voorraad verdwijnt niet meer kan worden ingezet - direct noch indirect - voor de realisering van groene functies.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 3:	effectueerbaar in (jr):			
++	16. strategische grondvoorraad aanhouden en gericht inzetten	½			
+	18. grondbank voor groene functies ontwikkelen			2-3	
++	22. uitvoeringsrichtlijnen DLG verruimen	½			
++	23. bij DLG-aankoop meer ruimte voor maatwerk geven	½			
++	25. voorkeursrecht DLG in Wet Agrar. Grondverkeer activeren		1		
?	29. grondportefeuilles particulieren beter gebruiken			2-3	
++	30. belangstelling particulier natuurbeheer benutten		1		
?	31. tendersysteem voor omvorming of eindbeheer instellen			2-3	

◆ **strategie 4: de grondmobiliteit gericht bevorderen**

Deze strategie gaat weer een stap verder dan het benutten van kansen en is gericht op het creëren van kansen. Het fiscaal faciliteren van bedrijfsbeëindiging in Nederland (opties 36 en 37) zou in het kader van de stelselwijziging al op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Het onteigeningsinstrument (optie 28) acht de raad een noodzakelijke aanvulling van het thans beschikbare palet aan instrumenten. Hij stelt voor om een meer algemene toepassing van dit instrument vanaf 2008 mogelijk te maken en nu te beginnen aan de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving, gepaard aan een intensivering van het overige instrumentarium. Het toepassen van onteigening vanaf 2008 kan dan beperkt blijven tot die gevallen waarin essentiële gronden (nog) niet op vrijwillige basis konden worden verworven. Lokaal en in 'oude' gevallen moet echter nu reeds de inzet van bestaande onteigeningsmogelijkheden worden overwogen.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 4:	effectueerbaar in (jr):			
++	26. toewijzing in landinrichtingswet toepassen			2-3	
+	27. korting bij landinrichting (voor kleine voorzien.) verruimen			2-3	
+	28. onteigeningsinstrument toepassen				6-10
++	36. stakingsregeling aantrekkelijker maken			2-3	
++	37. emigratie agrariërs fiscaal faciliteren			2-3	
-	38. emigratie agrariërs met grondbemiddeling ondersteunen			2-3	6-10

◆ **strategie 5: ontwikkeling grondmarkt en ruimtegebruik beter beheersen/beïnvloeden**

Deze strategie is gericht op het sturen en ordenen van het ruimtegebruik en de veranderingen daarin, al dan niet via de grondmarkt. Het is de strategie met de meest fundamentele opties, naast het onteigeningsinstrument in strategie 4. Omdat naast ordening ook handelingsvrijheid nodig is, wordt een agrarische hoofdstructuur (optie 13) in verband met een verstarrende werking ontraden en het markeren van rode contouren (optie 10) aanbevolen. Naast ruimtelijk sturende opties zijn voor deze strategie ook de financieel sturende opties van belang.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 5:	effectueerbaar in (jr):			
+	8 geconcentreerder ruimtegebruik bevorderen			2-3	
+	9. uit Gemeentefonds naast groei ook behéer 'belonen'				6-10
++	10. grondmarkten scheiden door contouren te markeren			2-3	
++	11. EHS c.a. planologisch steviger verankeren			2-3	
+	12. res/ontw.geb EHS bij def. begrenzing onder NBwet brengen		1		

-	13. een agrarische hoofdstructuur vastleggen			2-3	
+	34. rood en groen in samenhang ontwikkelen			2-3	
+	35. residuele grondwaarde benutten		1		
+	40. vrijstelling ink.belasting voor vergoed agr.natbeh. invoeren			2-3	
+	41. vrijstelling WOZ-belasting doelgerichter inzetten		1		
?	42. rode meerwaarde bij verkoop groene grond afromen				6-10
++	43. heffing op bestemmingswijzigingswinst innen en herinvest.			2-3	
?	44. ontwikkelingstax voor rode ontw in groene ruimte instellen				6-10

♦ **strategie 6: meer middelen genereren en inzetten**

Deze strategie is in alle opzichten 'afronkend': gericht op het genereren en inzetten van meer geld, waar en voor zover dat na het inzetten van de overige strategieën (nog) nodig is. Het gericht herinvesteren van de opbrengst van Domeingrondenverkoop (optie 17) en het reserveren van meer algemene middelen (optie 19) kunnen een grote rol spelen, vooral op korte termijn.

<i>oordeel:</i>	<i>aanpassingsopties strategie 6:</i>	<i>effectueerbaar in (jr):</i>			
++	17. opbrengst verkoop Domeingronden herinvesteren	½			
++	19. meer geld uit algemene middelen reserveren		1		
+	32. particulier geld aanboren (écht groen investeren)			2-3	6-10
+	33. rood-voor-groen financiering ontwikkelen				6-10
+	35. residuele grondwaarde benutten		1		
++	43. heffing op bestemmingswijzigingswinst innen en herinvest.			2-3	
?	44. ontwikkelingstax voor rode ontw in groene ruimte instellen				6-10
--	45. baatbelasting invoeren				6-10

**afsluitende aanbevelingen: de toepassing van de oplossingsstrategieën**

De raad meent dat er meerdere mogelijkheden zijn voor een adequaat pakket van maatregelen voor de overeengekomen realisering van groene functies. Die keuzemogelijkheid acht hij essentieel, met het oog op de bestuurlijke afwegingen die vooraf moeten gaan aan het bepalen van de aanpak. De raad formuleert daarom geen 'voorschrift' over welke strategieën in welke onderlinge verhouding en met welke opties toegepast zouden moeten worden. Wél stelt hij vast dat de keuzevrijheid wordt beperkt door het feit dat er een samenhangend en effectief pakket moet komen en geeft hij aan welke opties goed dan wel minder of geheel niet inzetbaar zouden zijn.

*Dat betekent voor de inzet van de oplossingsstrategieën en de opties daarbinnen:*

- **STRATEGIE 1**, de draagvlakstrategie, moet ongeacht de verdere voornemens krachtig worden ingezet: met maatregelen in het kader van het grond/ruimtelijk beleid én met andersoortige instrumenten. Zowel het algemeen draagvlak bij de bevolking als de positie van de groene functies in bestuurlijke afwegingen en besluitvorming vergt versterking. Het advies 'politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid' (werkprogramma 2000) zal hierop gericht zijn.

- **STRATEGIEËN 2 t/m 5** moeten worden ingezet met een ambitie die in overeenstemming is met politiek-bestuurlijke overwegingen en inschattingen, een daarbij passende selectie makend uit de '++/+' opties. Die selectie moet wel zodanig breed zijn dat er situatie-specifieke pakketten mogelijk zijn, bijvoorbeeld voor puur landelijke en voor stadsrandsituaties.

- **STRATEGIE 6**, de middelenstrategie, moet worden ingezet voorzover de strategieën 2 t/m 5 (nog) niet leiden tot de volledige en tijdige realisering van de gestelde doelen voor de groene functies. De strategieën 2 t/m 5 en strategie 6 moeten worden beschouwd als communicerende vaten: hoe meer op het één wordt ingezet, des te minder hoeft de inzet op het ander te zijn. Uit de met '++/+' gemerkte opties moet dus een pakket worden geselecteerd dat qua aard en omvang de noodzakelijke aanvulling is op de maatregelen in het kader van de strategieën 2 t/m 5.

*Nota Bene: de inzet van deze middelenstrategie kan bestaan uit overwegend tijdelijke of aflopende maatregelen, als de inzet van de overige strategieën toenemende resultaten laat*



*zien.*

## 0 beschouwing vooraf: grond en overheid

### ***de overheidsbemoeyenis met grond: aard en achtergronden***

In Nederland bestaat al sinds historische tijden een nadrukkelijke betrokkenheid van de overheid bij de functievervulling en het beheer van de grond. Van oudsher kende die betrokkenheid twee verschijningsvormen. In de eerste plaats nam de overheid zelf grondposities in, dat wil zeggen trad op als eigenaar en/of beheerder van bepaalde gebieden. Daarnaast stelde de overheid eisen en randvoorwaarden aan vormen van gebruik en beheer door anderen. Argumenten voor deze actieve overheidsbetrokkenheid werden doorgaans ontleend aan de overheidstaken met betrekking tot veiligheid (defensie), utilitaire voorzieningen (infrastructuur), werkgelegenheid (heideontginningen), huisvesting (sociale woningbouw) en/of economische groei (IJsselmeerpolders). Afhankelijk van de heersende bestuurlijke opvattingen en de aard van de beoogde functie lag de nadruk bij het overheidsoptreden op het zelfstandig innemen van grondposities of op het via wetten en regelingen invloed uitoefenen op inrichting, beheer en gebruik van de grond door derden.

In recentere tijden ontstond als gevolg van de toenemende bevolkingsdichtheid, de gestaag groeiende economische bedrijvigheid en de met deze factoren samenhangende behoefte aan ruimte een extra aanleiding voor een actieve overheidsbemoeyenis met de grond. Deze bemoeyenis gold vooral de functietoekenning en het ruimtegebruik meer in algemene zin: iedere vierkante meter moest en moet optimaal benut worden om de maatschappij de gewenste of noodzakelijke bestaans- en ontwikkelingsmogelijkheden te bieden.

Sinds het begin van de jaren '80 is de overheidsbemoeyenis met de grond nog verder verbreed met een in de Grondwet vastgelegde taak voor de zorg voor behoud en verbetering van het leefmilieu. Deze stap was een uitvloeisel van het toenemende besef dat in de moderne, dynamische samenleving de zorg voor publieke goederen als rust, ruimte, natuur en milieu steeds belangrijker wordt.

### ***legitimatie van de overheidsbemoeyenis***

Geconcludeerd kan worden dat sinds jaar en dag een intensieve overheidsbemoeyenis met (de functievervulling van) de grond noodzakelijk wordt geacht en als principe algemeen wordt geaccepteerd. Deze overheidsbemoeyenis vindt dan plaats ten dienste van de samenleving, gericht op het bevorderen van de '*maatschappelijke welvaart*'. Met maatschappelijke welvaart wordt bedoeld op zowel economische (bv. werkgelegenheid, economische groei) als andere, maatschappelijk relevante factoren (milieu, biodiversiteit, ruimtelijke kwaliteit, veiligheid). Economische factoren hebben bij deze benadering géén prioriteit boven de andere. Maatschappelijke welvaart wordt afgemeten aan de bereikte kwaliteit op alle genoemde terreinen en verhoging daarvan kan derhalve alleen gerealiseerd worden door het optimaliseren van de verschillende factoren - de behoeften van de samenleving - in hun onderlinge samenhang. Dit brede welvaartsbegrip wijkt dus af van het engere, alleen economisch gedefinieerde welvaartsbegrip, zoals dat meestal wordt gebruikt in maatschappelijke discussies en dan als 'economie' tegenover 'milieu' wordt geplaatst.

### ***de grondmarkt***

Voor een goed begrip van de actuele en potentiële rol van de overheid met betrekking tot grond, is een goed begrip van de grondmarkt en de positie van de overheid op die markt essentieel. De grondmarkt is een bijzondere markt, die zich op een aantal essentiële punten onderscheidt van andere markten. Door de plaatsgebondenheid van grond en de daarmee samenhangende unieke kwaliteiten en eigenschappen, geografische ligging, verschijningsvorm, gebruiksmogelijkheden en omgevingsfactoren, is de markt voor grond niet homogeen. Daarbij komt dat grond geen vernieuwbaar of maakbaar produkt vormt: de hoeveelheid / omvang ervan ligt vrijwel vast. In de Nederlandse situatie, met een permanent groeiende vraag naar ruimte voor tal van functies in de samenleving is hierdoor per definitie sprake van schaarste op de grondmarkt. De basale betekenis van grond als substraat en randvoorwaarde tegelijk (onvervangbare leefruimte, grondstof en produktiemiddel) geeft

bovendien een extra dimensie aan de wijze waarop door de samenleving met grond wordt omgegaan. Grondbezit en grondgebruik vormen - meer dan enig ander subject - onderwerp van individuele zorg en emoties, maatschappelijke betrokkenheid en actieve overheidsbemoeienis. De grondmarkt vormt als gevolg van deze omstandigheden een markt die wordt gekenmerkt door een sterke segregatie met grote prijsbewegingen tussen de verschillende marktsegmenten, een moeilijk voorspelbare en beheersbare dynamiek, en onderling, in tijd en ruimte sterk wisselende concurrentieverhoudingen tussen marktpartijen.

#### ***verschillende rollen van de overheid op de grondmarkt***

De overheid vervult op de hiervoor beschreven, complexe grondmarkt meerdere rollen:

- de overheid is grootgrondeigenaar en beïnvloedt met haar beheer en verpachtingbeleid de omvang van de markt (het speelveld);
- de overheid manifesteert zich als verkoper en als koper op de markt en is zo op twee manieren direct belanghebbende (speler);
- de overheid stelt kaders en randvoorwaarden voor de markt (spelregels);
- de overheid treedt op als handhaver van de gestelde regels (scheidsrechter) ;
- de overheid profiteert van grondmobiliteit en stijgende prijzen via belastingen e.d. (kassier);
- de overheid beïnvloedt met zijn beleidsvorming en planning op diverse terreinen het functioneren van de (overige) partijen op de grondmarkt.

Herkenning en erkenning van de verschillende, soms tegenstrijdige rollen en posities van de overheid is noodzakelijk om het overheidsoptreden op de grondmarkt te optimaliseren. Hoewel de hier geschetste 'meerpettenproblematiek' de overheid een sterke positie lijkt te geven bij het zich positioneren op en sturen van de grondmarkt, zijn er echter ook substantiële beperkingen.

#### ***beperking in sturingsmogelijkheden door de ordening van partijen***

De sturende invloed van de overheid op de grondmarkt is aan beperkingen onderhevig. Een belangrijke beperking is het gegeven van de 'ordering van de partijen'. Welke relevante partijen actief zijn, hoe deze zijn georganiseerd, welke posities ze innemen en welke wettelijke mogelijkheden zij hebben bepalen de ruimte voor sturing door de overheid. De organisatie en ordening van de overheid zélf - en met name de horizontale en verticale segregatie van 'de overheid' in een veelvoud aan representanten die allen 'eigen' en dus meestal minder gelijkgerichte doelen nastreven - draagt nadrukkelijk bij aan een beperking van de mogelijkheden voor gerichte sturing. Maar ook de positie van de (teruggetreden) overheid als zodanig en de positie / organisatie van de vele private partijen - inclusief hun onderlinge samenwerking én concurrentie - speelt een belangrijke rol. Beïnvloeding van (de effecten van) de grondmarkt via grondbeleid zal in voorkomende gevallen niet alleen of vooral een sturingsvraagstuk blijken maar ook vragen om (her)bezinning op de ordening van de betrokken partijen. Het spreekt voor zich dat dit verre van eenvoudig zal zijn, in elk geval niet eenvoudiger dan het implementeren van een andere of sterkere sturing.

#### ***grondbeleid en de groene functies***

De bemoeienis van de overheid met de grond kent zoals gememoreerd een lange historie. Sinds de jaren '80 is ook de realisering van groene functies - natuurgebieden, bossen, recreatieprojecten en herschikking en extensivering in de landbouw - een belangrijke aanleiding voor die bemoeienis. Door deze verbreding in de motieven vóór en de doeleinden van een actief grondbeleid zijn niet langer alleen de problemen bij woningbouw, aanleg van infrastructuur of bedrijfsvestiging de aanleiding voor deze discussie. Die spelen nog steeds een belangrijke rol maar daar zijn de knelpunten bij de realisering van groene functies bijgekomen. Ook dáárvoor is grond of grondmobiliteit nodig. De discussie over het functioneren van de grondmarkt en over de rol(len) van de overheid in dat verband dient thans dus óók betrokken te worden op de beoogde, democratisch overeengekomen en wettelijk verankerde realisering van groene functies.

De verbreding in de motieven vóór en de doeleinden ván het grondbeleid vormt een reden temeer om het grondbeleid kritisch te bezien, en wel in een zódanige breedte dat daarin het belang van de groene functies en de toekomst van het landelijk gebied integraal worden meegenomen en -gewogen.

# 1 inleiding: vraagstelling en aanpak

Grondbeleid staat opnieuw in de belangstelling. Eerste aanleiding hiervoor is een aantal knelpunten op lokaal of regionaal niveau bij de realisatie van woningbouw op de zogenaamde VINEX-lokaties. Dit betreft met name de aansturing van het bouwprogramma en de zorg voor voldoende ruimtelijke kwaliteit, waaronder ook de planning en realisering van collectieve voorzieningen zoals stedelijk groen. Hoewel veel overheden in het verleden bewust hebben gekozen voor een passieve houding ten opzichte van de grondmarkt, baren de huidige grondprijsontwikkeling en de beperkte sturingsmogelijkheden van de markt en de marktpartijen steeds meer bestuurders zorgen. Ook bij de rijksoverheid, met name de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Economische Zaken en Financiën, ziet men deze ontwikkelingen en krijgt men oog voor de potenties van een meer bewuste grondpolitiek als sturingsinstrument voor de ruimtelijke inrichting en kwaliteit van Nederland. In oktober 1999 heeft het Kabinet besloten tot een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het grondbeleid.

Hoewel de aandacht in de discussie over het grondbeleid vooral gericht is op de realisering van bebouwing en daaraan gerelateerde voorzieningen, zijn de ontwikkelingen op de grondmarkt volgens de Raad voor het Landelijk Gebied óók van groot belang voor het beleidsveld van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De ontwikkelingen op de grondmarkt dreigen te leiden tot achterstanden en financiële tekorten in het natuur-, bos- en recreatiebeleid zoals voorzien in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en ook de beoogde ontwikkeling van de landbouw lijkt niet gediend met de huidige ontwikkelingen op de grondmarkt.

*Met dit advies wil de raad het materiaal aanreiken voor een goede en tijdige aandacht voor grondbeleid ten behoeve van de "groene" functies: in het Interdepartementale Beleidsonderzoek en in de te verwachten politieke discussie rond bijvoorbeeld de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening.*

## 1.1 de vraagstelling voor het advies

### **werkprogramma en adviesaanvraag**

Het werkprogramma 1999 van de raad - vastgesteld in de Ministerraad op 8 januari en op 9 februari 1999 verzonden aan de raad en aan de beide Kamers der Staten Generaal - vermeldt het adviesonderwerp 'Grondbeleid'. Om te voldoen aan de daarbij geformuleerde wens om zo mogelijk eind 1999 advies uit te brengen, is de raad onmiddellijk na vaststelling met de voorbereiding begonnen. Een uitgewerkte adviesaanvraag was nog niet beschikbaar, zodat de raad bij die voorbereiding is afgegaan op een brede oriëntatie in het veld en zijn eigen beoordeling van de relatie tussen het grondbeleid en de beleidsdoelen voor de diverse groene functies.

Op 26 augustus 1999 werd de adviesaanvraag aan de raad gezonden. Deze bleek in de analyse en de algemene vraagstelling de door de raad gekozen - op de beleidsdoelen en de grondmarkt gerichte - benadering te bevatten. In haar uitwerking naar meer specifieke vragen richtte de aanvraag zich echter meer selectief op financieringsinstrumenten en met name de zogenoemde 'rood-voor-groen' gedachte.

### **de gekozen hoofdlijn**

De raad besloot om op de eerder gekozen en in het algemene deel van de adviesaanvraag ook ter herkennen lijn en brede benadering door te gaan, maar zich - in afwijking van de adviesaanvraag - in de uitwerking niet te beperken tot financieringsinstrumenten en 'rood voor groen'. Daarbij heeft de raad zich laten leiden door de bredere aard van de voorbereiding voorafgaande aan de ontvangst van de definitieve adviesaanvraag én de onverminderde geldigheid van zijn oorspronkelijke overwegingen bij die aanpak, waar onder:

*"Het gevoerde grondbeleid lijkt bij de huidige ontwikkeling beperkend voor de effectiviteit van het beleid in relatie tot het bereiken van gestelde ruimtelijke doelen. Daarbij lopen verschillende zaken door*

elkaar: het gaat om de 'markt' en bijbehorende prijsontwikkeling, om schaduwwerking en speculatie en om vrijwilligheid en onteigening. Het gaat kortom om op zichzelf wezenlijk verschillende, maar in de praktijk sterk aan elkaar gekoppelde vragen. Het advies zal daarom niet alleen moeten worden gericht op de beleidskeuzen die in dit verband worden gevraagd, maar zou in de eerste plaats ook een inventarisatie en overzicht moeten geven van de verschillende mogelijkheden/instrumenten en hun (bewezen of veronderstelde) voor- en nadelen”.

“De historisch gegroeide politieke gevoeligheid van het onderwerp 'grondpolitiek' lijkt een bredere (maatschappelijke) discussie over het basale vraagstuk met betrekking tot de gewenste opstelling van de overheid ten aanzien van de grondmarkt, de prijsontwikkeling en/of prijsbeheersing te bemoeilijken. Het advies zal daarom mede tot doel moeten hebben, de gedachtenvorming en het publieke debat over het functioneren van de grondmarkt in relatie tot het grondbeleid van de overheid te stimuleren. Daarbij zal de raad niet nalaten zich in zijn advies uit te spreken over de eventuele wenselijkheid van wijzigingen in het grondbeleid, dan wel over de vraag hoe om te gaan met de gevolgen van een óngewijzigd beleid. Het uit te brengen advies zal zodoende behalve informatief ook opiniërend van aard zijn”.

### **de centrale vragen**

Zonder de samenhang met de totaliteit uit het oog te verliezen, beschouwt de raad het grondbeleid nadrukkelijk vanuit het perspectief van het landelijk gebied en met name het realiseren van groene functies, zoals vastgelegd in het SGR en andere beleidsdocumenten. Op basis van dit inhoudelijke uitgangspunt - en overigens verwijzend naar het werkprogramma, de adviesaanvraag én de eigen overwegingen van de raad omtrent de aard van de problematiek - gaat de raad in zijn advies achtereenvolgens in op de volgende drie vragen:

1. de onderzoeksvraag (te beantwoorden in de hoofdstukken 2 en 3):  
*Zijn er knelpunten te onderkennen binnen de realisering van het beleid ten aanzien van de groene functies welke direct gerelateerd kunnen worden aan het van overheidswege gevoerde (grond)beleid en/of aan de jongste ontwikkelingen op de grondmarkt?*
2. de wegingsvraag (te beantwoorden in hoofdstuk 4):  
*Indien er knelpunten zijn, is daarmee dan ook sprake is van een probleem, een situatie die maatregelen behoeft? Of moet die situatie worden geaccepteerd en moeten de beleidsdoelen worden bijgesteld?*
3. de adviesvraag (te beantwoorden in de hoofdstukken 5 en 6):  
*Indien er knelpunten zijn en dat als een probleem moet worden beschouwd, welke bijdragen kunnen dan verschillende vormen van grond(prijs)beleid leveren aan een adequatere realisatie van de geformuleerde beleidsdoelstellingen, en wat zijn dan de keuzen, maatregelen en consequenties die daaraan verbonden dienen te worden?*

## **1.2 de gehanteerde uitgangspunten, benadering en afbakening**

### ***inhoudelijk uitgangspunt: de vastgestelde beleidsdoelen voor de groene functies***

Uitgangspunt voor dit advies en de daaraan ten grondslag liggende analyses zijn de op nationaal niveau geformuleerde beleidsdoelen voor de groene functies, met inbegrip van het (grond)beleid dat gevoerd wordt om deze doelen te bereiken. De belangrijkste van deze beleidsdoelen zijn:

\* BELEIDSDOELEN NATUUR, BOS, RECREATIE EN LANDSCHAP:

De rijksoverheid (LNV, VROM) heeft in overleg met de provincies ambitieuze doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de groene inrichting van Nederland. De realisatie van de Ecologische HoofdStructuur (EHS) impliceert een ingrijpende functieverandering over 150.000 hectare en aanpassing van functievervulling over 100.000 hectare. Daarnaast voorziet het beleid in de uitvoering van 18 Strategische Groenprojecten (SGP's) waarin aanzienlijke oppervlakten bos en recreatiegroen moeten worden gerealiseerd. Tenslotte moet de verwerving en inrichting van aangewezen Bufferzones in de Randstad een zekere geleiding van de verstedelijkte ruimte garanderen. De beoogde functieveranderingen moeten omstreeks 2018 gerealiseerd zijn en vormen wellicht de grootste ruimtelijke ingreep in Nederland van deze eeuw.

\* BELEIDSDOELEN LANDBOUW:

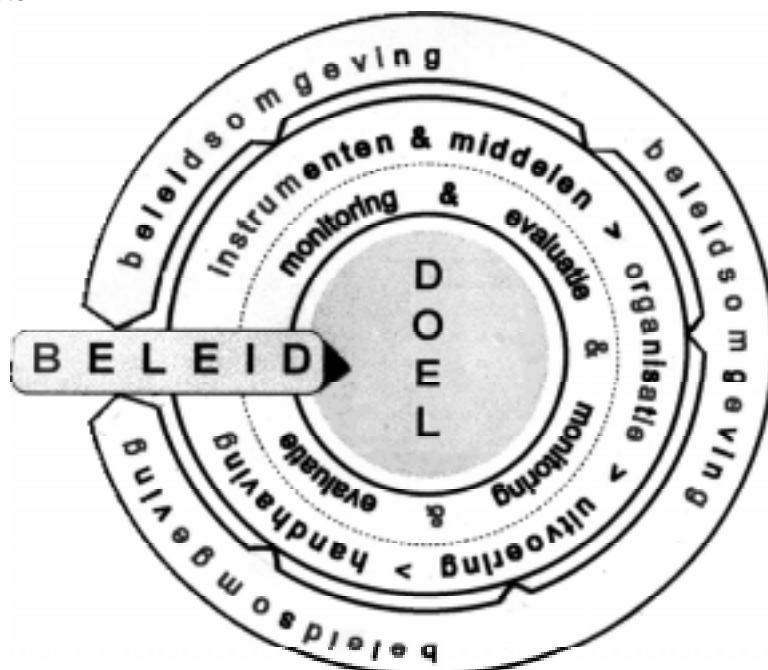
In de overige groene ruimte (circa 1.7 miljoen ha.), die in ieder geval tot na 2020 voor agrarische productie is bestemd, wordt gestreefd naar de omvorming en ontwikkeling van de bestaande agrarische praktijk naar vormen van landbouw die duurzaam en veilig produceren, maar tegelijkertijd ook concurrerend kunnen zijn. Duurzaam, niet alleen in de tijd gezien, maar vooral qua belasting van het milieu, dierenwelzijn en in relatie tot de natuurlijke omgeving. Voor deze ontwikkeling is van overheidswege geen speciale ruimtereservering voorzien omdat de concrete bedrijfs-(grootte)ontwikkeling gezien wordt als de verantwoordelijkheid van de individuele ondernemer. De met dit beleid samenhangende totale grondbehoefte van de blijvende bedrijven over de periode tot 2020 wordt evenwel geschat op circa 130.000 ha. Die ruimte voor structuurverbetering en extensivering moet gevonden worden binnen het resterende landbouwareaal - dat wil zeggen het areaal dat resteert ná aftrek van de overeengekomen ruimteclaims voor ander gebruik, waar onder die voor natuur, bos en recreatie conform het SGR - dus in de praktijk bij bedrijfsbeëindigers of emigrerende bedrijven. Het behoud van een bepaald aantal ondernemers of ondernemingen is geen uitgangspunt.

De raad zal zich in dit advies vooral richten op de realisatie van de ruimtelijke (territoriale) componenten van dit beleid. In termen van grondbeleid gaat het dus om (1) de realisatie van de beoogde functieverandering over het beoogde areaal voor natuur, bos en recreatie conform SGR en VINEX en (2) het creëren van zodanige omstandigheden dat de Nederlandse landbouw voldoende (ruimtelijke) ontwikkelingsperspectieven heeft om zich - binnen het areaal dat blijvend een agrarische bestemming houdt - te ontwikkelen tot de gewenste duurzame en tegelijkertijd concurrerende bedrijfsvorm(en).

***benaderingswijze bij de doorlichting van het beleid: de beleidsketen***

De raad zal bij de beantwoording van de geformuleerde vragen de ketenbenadering in het beleid als leidraad gebruiken (*zie onderstaande figuur*). Het proces van beleidsrealisatie is immers een cyclisch / iteratief proces, waarin de elementen beleid(ontwikkeling), instrumenten, middelen, organisatie, uitvoering en handhaving gezien moeten worden als schakels in een keten. Iedere stap in de keten moet noodzakelijkerwijs gevolgd worden door een volgende, die adequaat moet zijn om de voorgaande en de navolgende effectief te laten functioneren. Problemen in bepaalde schakels van de keten blijken zo beschouwd vaak te relateren aan knelpunten elders in de beleidsketen. Door deze benaderingswijze wordt niet alleen het achterliggende probleem duidelijk, maar ontstaat ook een beeld van voorwaarden waaraan de verschillende schakels van de keten moeten voldoen wil het totaal effectief functioneren. De keten moet echter niet alleen een consistent geheel vormen, maar ook zijn afgestemd op de bestuurlijke en maatschappelijke omstandigheden waarin het beleid moet worden gerealiseerd. Deze context wordt aangeduid als 'de beleidsomgeving'.

## De Beleidsketen



De beoordeling - volgens de benadering van de beleidsketen - van de realisatie van de beleidsdoelen voor de ontwikkeling van groene functies, zal plaatsvinden in twee stappen:

1. EEN TERUGBLIK OVER DE PERIODE 1990-1999 (hoofdstuk 2). Bezien wordt of de vertaling van het beleid naar de verschillende schakels in de beleidsketen adequaat heeft plaatsgevonden. Dit in het licht van de geformuleerde doelen, de gehanteerde kwaliteitseisen, en planhorizon. De doelmatigheid van deze invulling wordt bovendien getoetst aan de externe omstandigheden (beleidsomgeving) waarin het beleid gedurende de laatste jaren tot uitvoering moest worden gebracht.
2. EEN VOORUITBLIK OP MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN TOT 2020 (hoofdstuk 3). Bezien wordt of er ontwikkelingen zijn te verwachten die aanleiding zouden kunnen of moeten zijn tot een aanpassing van schakels van de beleidsketen. In de beschrijving van de verwachte ontwikkelingen die voor deze evaluatie ex ante als ijkpunt dient, zijn alleen die ontwikkelingen betrokken, die potentieel van invloed zijn op de situatie op de grondmarkt, zoals de (verwachte) economische ontwikkeling van relevante LNV-sectoren.

### **concrete afbakening van het advies**

In dit advies wordt 'grondbeleid' gedefinieerd als: *'alle keuzen, ingrepen en handelingen van beleid en bestuur - met name de gecoördineerde inzet van instrumenten, middelen, organisatie en uitvoering - gericht op het realiseren van een gewenste functieontwikkeling of functieverandering in gebieden'*.

In deze definitie is grondbeleid dus geen doel op zich maar staat het altijd en uitsluitend in dienst van ander beleid. Grondbeleid raakt daarmee aan meerdere beleidsterreinen. Op basis van een nadere beschouwing daarvan zijn dus verschillende invalshoeken mogelijk. De hiervoor beschreven adviesvragen, uitgangspunten en benaderingswijze van dit advies leiden echter tot de volgende concrete punten van afbakening van het advies:

#### (a) SELECTIEVE AANDACHT VOOR GROENE FUNCTIES EN LANDELIJK GEBIED

Het advies is gericht op realisering van groene functies in het landelijk gebied en de rol van grond en het grondbeleid in dat kader. Ontwikkelingen op de grondmarkt voor stedelijke functies, met inbegrip van droge infrastructuur en utilitaire voorzieningen, worden alleen bij de beschouwingen betrokken voorzover er een directe relatie bestaat met of invloed vanuit gaat op de ontwikkeling van (de grondmarkt voor) de groene functies. Voor het overige wordt geen



aandacht besteed aan de verwickelingen rond de 'rode' functies in het beleid of op de grondmarkt.

**(b) REALISERING VAN VIGERENDE BELEIDSDOELEN VOOR GROENE FUNCTIES**

In het advies wordt uitgegaan van vigerende beleidsdoelen met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van de groene functies, zoals beschreven in sectorale beleidsnota's en vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte, in die zin dat tegen die achtergrond wordt bepaald of er bij die realisering knelpunten en problemen zijn welke samenhangen met het grondbeleid en zo ja, met welke aanpassingen of maatregelen verbetering mogelijk is. Het advies zal het zich niet richten op het ontwikkelen op voorstellen voor nieuwe of aangepaste beleidsdoelen voor natuur, landbouw etc. Voorstellen voor vernieuwing, aanpassing of aanvulling van het beleid zullen slechts betrekking hebben op enige vorm van 'grondbeleid', waarmee wordt bijgedragen aan het verwezenlijken van de bestaande beleidsdoelstellingen voor de groene functies.

**(c) SELECTIEVE AANDACHT VOOR TERRITORIALE ASPECTEN VAN GROENE FUNCTIES**

Het advies richt zich op de territoriale aspecten van het beleid ten behoeve van de realisering van groene functies, dat wil zeggen op die aspecten waarvoor het grondbeleid relevant is. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan ruimtelijke ordening, grondmobiliteit, prijsbeheersing en reguliere en alternatieve instrumenten voor functierealisatie en financiering. Het advies besteedt geen aandacht aan realisatieaspecten van beleidsdoelen welke geen directe territoriale beleidsimplicaties hebben. Ontwikkelingen in de sfeer van bijvoorbeeld het agrarisch natuurbeheer en meer in het algemeen de verhoging van de algemene natuurkwaliteit buiten de EHS blijven daarom in dit advies, hoe belangrijk zij op zichzelf ook zijn, goeddeels buiten beschouwing.

*Nota Bene: dit laatste vergt enige toelichting. Het begrip 'agrarisch natuurbeheer' wordt namelijk in twee verschillende betekenissen gebruikt: (1) zodanig gebruiken en beheren van productiegronden dat zij een (extra) natuurkwaliteit vertegenwoordigen (weidevogels, houtsingels, soortenrijke perceelsranden etc.) en (2) beheren van terreinen die de hoofdfunctie natuur krijgen en houden, waarbij derhalve sprake kan zijn van een alternatief voor verwerving van die gebieden door overheden c.q. terreinbeherende organisaties. Het agrarisch natuurbeheer in de tweede betekenis hoort wél in het aandachtsveld van dit advies thuis, daar het als een variant beschouwd kan worden van het particulier natuurbeheer.*

## 2 terugblik: realisering beleidsdoelen periode 1990-1999

In dit hoofdstuk geeft de raad een beschrijving van de wijze waarop het voor de verschillende groene functies geformuleerde beleid is uitgewerkt in de onderscheiden schakels van de beleidsketen. In het verlengde hiervan beoordeelt de raad de daarmee al dan niet verkregen interne consistentie van de beleidsketen. Vervolgens toetst hij deze uitwerking van de beleidsketen aan zijn doelmatigheid, ook in relatie tot de externe omstandigheden: de beleidsomgeving.

Na een terugblik op de ontwikkelingen in de beleidsomgeving (par. 2.1), is de getrapte benadering volgens de beleidsketen uitgewerkt voor drie clusters van relevante beleidssectoren. Zo komen achtereenvolgens aan de orde: het *landbouwbeleid* (par. 2.2), het *natuur-, bos- en recreatiebeleid* (par. 2.3) en het *beleid m.b.t. landschap en cultuurhistorie* (par. 2.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 2.5: de samenvattende conclusies aangaande de realisering van de beleidsdoelen in de periode 1990-1999.

### 2.1 ontwikkelingen in de beleidsomgeving (1990-1999)

#### ***algemene maatschappelijke ontwikkelingen***

De economische ontwikkeling gedurende het afgelopen decennium heeft geleid tot een grote ruimteclaim vanuit niet-agrarische sectoren op de groene ruimte. De toenemende kapitaalkracht bij grote delen van de bevolking heeft niet alleen de reguliere consumptie doen toenemen, maar ook een grote druk gelegd op de grondmarkt. Door de toenemende welvaart en de grotere mobiliteit van de Nederlander heeft de vraag naar ruimte voor wonen, werken, recreëren en verkeer en vervoer zich bovendien gemanifesteerd tot ver buiten de van oudsher verstedelijkte gebieden, zoals de Randstad.

#### overzicht van relevante algemene maatschappelijke ontwikkelingen 1990 - 1999

##### ***internationale economisch politieke situatie***

- de schaal van de (interne) markten waarop de economische actoren moesten concurreren nam onder invloed van de Europese eenwording en het streven naar een vrijere wereldhandel geleidelijk toe, waarbij ook de regels voor het economisch verkeer werden aangepast en meer of minder geliberaliseerd.

##### ***sociaal-culturele situatie***

- de samenleving werd multicultureler en individualistischer
- door toenemende welvaart was de aandacht sterk gericht op een luxere, welvarender levensstijl (o.a. groei mobiliteit)
- de individuele ruimtevraag nam toe, o.a. via de groei van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens
- particuliere beleggers en projectontwikkelaars zijn onder invloed van (de effecten van) de groeiende welvaart (zeer) actief geworden op de grondmarkt.

##### ***politiek en bestuur***

- de rijksoverheid trad terug en decentraliseerde tal van taken en bevoegdheden naar provincies of gemeenten
- de bestuurlijke opvatting over 'de maakbaarheid van de samenleving' wijzigde sterk. Het principe van participatief besturen via bottom-up benadering en draagvlakontwikkeling met behulp 'poldermodel' kwam hiervoor in de plaats.

##### ***economie***

- de economie kwam in een fase van hoogconjunctuur die tot op heden aanhoudt
- het vrij besteedbaar inkomen van veel particulieren nam toe
- er was een sterke stijging van de consumptie, vooral gericht op kwantiteit
- door hoogconjunctuur en lage rente steeg de vraag naar koopwoningen enorm. De prijsontwikkeling op de huizenmarkt maar ook op de onroerend goedmarkt in het algemeen vertoonde een sterk stijgende lijn (8 - 10% per jaar)
- onder het motto 'werk, werk, werk' overheerste de aandacht voor werk en economische welvaart de zorg voor het milieu.

De toenemende welvaart ging ook gepaard met een veranderende opvatting over de taken van de overheid en een veranderende bestuurscultuur. Daarbij zal ook worden stilgestaan in hoofdstuk 4. Bovendien was er sprake van een stijgende maatschappelijke belangstelling voor de groene leefomgeving. Dit uitte zich niet alleen in een groeiend aantal leden/donateurs van natuurbeschermingsorganisaties maar ook in een sterke behoefte aan 'groene consumptie'. Natuur- en bosgebieden werden massaal ontsloten en opengesteld/ingericht voor bezoekers. Particulier natuurbeheer werd een nieuwe trend. In meer algemene zin is de groene ruimte het decor geworden voor buitenactiviteiten van de verstedelijkende samenleving. De groene ruimte werd ontdekt als consumptiegoed. Ook de mobiliteit steeg sterk. Onder invloed van de groeiende vervoersmogelijkheden, de betere ontsluiting en de groeiende welvaart werd Nederland relatief gezien kleiner: ook voorheen afgelegen landelijke gebieden werden op velerlei manieren en relatief snel bereikbaar. Als gevolg hiervan konden functies en gebruiksvormen die voorheen gebonden waren aan bestaande stedelijke agglomeraties, (lucht)havens of andere infrastructuur steeds eenvoudiger en vaak goedkoper elders in (landelijk) Nederland gesitueerd worden. Een lease-auto van het bedrijf of een reiskostenvergoeding door de werkgever verruimden de mogelijkheden voor scheiding en spreiding van wonen en werken nog verder. Onder invloed van deze en de eerder genoemde ontwikkelingen en door het blijvende vertrouwen van zowel de consument als de producent in de Nederlandse economie, is de druk op de grondmarkt in het landelijk gebied en de concurrentie tussen partijen op die markt sterk toegenomen. Hierdoor bewegen de groene grondprijzen zich gestaag in de richting van een absolute recordhoogte.

#### ***ontwikkelingen in het waterbeleid en in de ruimtelijke ordening***

Vanouds kent het waterbeleid een onderscheid in doelen met betrekking tot het kwantiteitsbeheer enerzijds en het kwaliteitsbeheer anderzijds. Sedert de 3<sup>e</sup> Nota Waterhuishouding (1989) is het beleid gericht op een integraal waterbeheer, dat zowel betrekking heeft op de beide genoemde aspecten als op het grondwaterbeheer. Het doel is het garanderen van de veiligheid en bewoonbaarheid van ons land enerzijds en het ontwikkelen en instandhouden van gezonde water(huishoudkundige) systemen die een duurzaam gebruik garanderen anderzijds. Dit doel tracht men te bereiken door de inzet van publiekrechtelijke instrumenten (normstelling, vergunningstelsels) en verder vooral met technische en financiële middelen. De uitvoering van het beleid is ondergebracht bij Rijkswaterstaat, de Waterschappen en Zuiveringsschappen. Belangrijk kenmerk van het waterbeleid is dat het vanouds volgend is op en in principe faciliterend is aan toegekende functies c.q. grondgebruikers. Het beleid kende tot voor kort hoegenaamd geen eigen ruimtevraag.

De praktijk van de ruimtelijke ordening (WRO) is het afgelopen decade geliberaliseerd onder invloed van het gewijzigde denken over de rol en taken van de overheid. Bestemmingsplannen werden geabstraheerd, bestemmingen verruimd en de bijbehorende planvoorschriften beperkt. Ook het gedogen van afwijkende vormen van ruimtegebruik werd een steeds meer gehanteerde bestuurspraktijk. Onder invloed van deze liberalere bestuursopvatting, de economische groei en in samenhang daarmee toenemende ruimtevraag vanuit rode functies ontstond wat ook wel genoemd wordt een 'artikel 19-cultuur'. Met veelvuldige gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 19 WRO (momenteel meer dan 15.000 keer per jaar) en in mindere mate ook van artikel 5 WRO, werden door lokale overheden op grote schaal functieveranderingen geaccommodeerd zonder dat daarbij sprake was van afwegingsprocessen zoals beoogd bij de integrale planvorming via de gemeentelijke bestemmingsplannen. Voor de kwaliteit en functieontwikkeling van de groene ruimte had deze ontwikkeling over het algemeen zowel direct als indirect negatieve effecten, doordat dat allerlei (rode) initiatieven in afwijking van de vigerende (groene) bestemming toch gehonoreerd werden. De druk op de groene grondmarkt nam hierdoor toe, groene functies werden verdrongen en de prijzen op de groene grondmarkt stegen onevenredig sterk.

## overzicht van relevante ontwikkelingen in het waterbeleid en in de ruimtelijke ordening 1990 - 1999

### **waterbeleid**

- het concept van Integraal Waterbeheer bleek in praktijk moeilijker realiseerbaar dan gedacht
- de tegenvallende resultaten aangaande subdoelstellingen zoals verdrogingbestrijding leiden tot groei van het inzicht dat een werkelijk integrale benadering van functietoekenning en waterbeheer noodzakelijk is
- enkele extreme gebeurtenissen in de sfeer van rivierhoogwaters en neerslagrecords accentueren de beperkingen van de technische maakbaarheid / beheersbaarheid van watersystemen
- de gedachte dat water meer sturend zou moeten zijn voor functietoekenning en ruimtegebruik vat post
- water komt als ruimtevragende functie op de kaart.

### **ruimtelijk ordening**

- de sturende werking van de WRO nam af door liberalisatie, decentralisatie en opkomst van de 'artikel 19-cultuur'
- rode functies gingen zich meer en meer manifesteren in de groene ruimte, waardoor de grondvraag steeg en de prijzen onevenredig sterk stegen.

## **belangrijkste constatering**

### *aangaande algemene maatschappelijke ontwikkelingen:*

- de beleidsomgeving in de zin van de algemeen maatschappelijke situatie is sterk gewijzigd onder invloed van toenemende welvaart, de groeiende consumptie en veranderende maatschappelijke opvattingen over de rol van de overheid
- de groene ruimte is ontdekt en in gebruik genomen als consumptiegoed
- de beleidsomgeving van het 'grondbeleid' in engere zin is zowel voor wat betreft de (grond)markt, als de spelers en de spelregels sterk gewijzigd in de periode 1990 - 1999
- de terughoudende opstelling van de overheid ten aanzien van het functioneren van de grondmarkt heeft geleid door een sterke dominantie van het marktmechanisme op de grondmarkt
- de regierol van het openbaar bestuur, de sturingsmogelijkheden ten aanzien functietoekenning en ruimtegebruik en de mogelijkheden voor en bestuurlijke bereidheid tot correctie van eventueel marktfalen zijn in het gedrang gekomen, respectievelijk beperkt.

### *aangaande ontwikkelingen in het waterbeleid:*

- voor watersystemen in het algemeen en rivieren in het bijzonder wordt naar meer ruimte gestreefd
- landgebruik en waterbeheer worden niet meer (geheel) los van elkaar gezien
- er wordt gewerkt aan meer samenhang tussen het water-, milieu- en ruimtelijke orderingsbeleid
- het inzicht groeit dat beleid dient te worden gerealiseerd via gebiedsgerichte uitwerking en uitvoering op regionale schaal, met water als ordenend principe.

### *aangaande ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening:*

- de 'liberale' uitvoering en zwakke handhaving van de WRO op gemeentelijk niveau had tot gevolg dat dit instrument opschoof van orderingshulpmiddel in de richting van registratiekader, waardoor de waarde als instrument voor grondbeleid devalueerde
- de regierol van de overheid in functietoekenning en ruimtegebruik werd uitgehold en (deels) overgenomen door commerciële krachten en particuliere belangen
- de invloed van de markt bepaalt hierdoor in toenemende mate de afwegingen met betrekking tot functietoekenning en ruimtegebruik: Met name op gemeentelijk niveau kent Nederland momenteel een soort 'onderhandelingsplanologie' zo niet een 'eigendomsplanologie'.

## **2.2 beleid en ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw (1990-1999)**

### ***invulling en uitwerking van de beleidsketen***

> BELEID: 'Het bevorderen van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw' vormt een in de Structuurnota Landbouw (1990) geformuleerd algemeen LNV-beleidsdoel. Deze doelstelling is enerzijds gericht op zorg voor de markt en de kwaliteit van de landbouw(producten), anderzijds op het streven naar uit milieu-oogpunt duurzame produktiesystemen. De aandacht voor kwaliteit (veiligheid) en duurzaamheid vormt een trendbreuk met het verleden, toen de landbouwkundige ontwikkeling vooral gericht was op omzetvergroting en ontwikkeling van de marktpositie. Aan de geformuleerde beleidsthema's zijn per sector een aantal concretere doelomschrijvingen gekoppeld. Hoewel de Structuurnota signaleert dat er op bedrijfsniveau een grote ruimtevraag zal ontstaan (thans geschat op 130.000 ha. tot 2020) en dat bepaalde sectoren gebaat zijn bij een bepaalde (ruimtelijke) structuur, wordt noch in de Structuurnota zelf, noch in daarop volgende beleidsdocumenten een concreet hierop gericht ruimtelijk of structuurbeleid geformuleerd. Gedurende de laatste jaren van het afgelopen decade heeft het streven naar een duurzamer landbouwpraktijk een extra impuls gekregen via een actief beleid, gericht op extensivering en verbreding van de bedrijfsvoering met agrarisch natuur- en landschapsbeheer en andere vormen van platteland vernieuwing. Deze beleidsintensivering is niet gepaard gegaan met specifieke ruimtelijke prioriteiten of claims. Veel aandacht gaat uit naar verhoging van de algemene natuurkwaliteit en vergroting van de recreatieve (belevings)kwaliteit binnen de reguliere agrarische gebruiksruimte.

> INSTRUMENTEN EN MIDDELEN. Voor de implementatie en realisatie van het landbouwbeleid heeft de rijksoverheid (LNV) zich beperkt tot de inzet van instrumenten en middelen in de voorwaardenscheppende en stimulerende sfeer. Actief sturende of structuurbepalende instrumenten worden niet ingezet met uitzondering van de Landinrichtingswet (Li-wet). De nadruk ligt op financiële stimuleringsregelingen (subsidies en fiscale faciliteiten) en bevordering van kennis en kennisdoorstroming via het Agro Keten Kennissysteem. Verbreding van de bedrijfsvoering met 'agrarisch natuurbeheer' wordt sinds kort extra gestimuleerd via het Programma Beheer. Waar in dat kader gebieden met hoofdfunctie natuur worden ontwikkeld en beheerd kan dit een bijdrage leveren aan de realisering van de EHS en dan in de plaats komen van de voorziene verwerving voor natuur. Gezien de schaal van bedrijven en de soorten natuur die redelijkerwijze door agrariërs kunnen worden ontwikkeld en beheerd, zal deze vorm van agrarisch natuurbeheer relatief beperkt blijven. Op veel grotere schaal echter manifesteert zich een agrarisch natuurbeheer waarbij op terreinen die in cultuur blijven extra zorg aan natuurwaarden wordt gegeven (weidevogels, slootkanten e.d.), als aanvulling op de EHS dus. Ook voor andere vormen van platteland vernieuwing wordt - via stimuleringskaders - geld en andere faciliteiten aan ondernemers ter beschikking gesteld.

> ORGANISATIE EN UITVOERING. De beleidsimplementatie en -realisatie is overwegend decentraal georganiseerd. Bij de uitvoering staat vrijwilligheid en draagvlak bij partijen voorop. Als gevolg hiervan en door de gekozen instrumentatie kunnen aanpassingen van bestaand beleid of geheel nieuwe beleidsdoelen vaak pas na enige tijd worden geëffectueerd / doorgevoerd. Oud beleid werkt relatief lang na ('de remsporen van het beleid'). De uitvoering van financiële en technische regelingen is ondergebracht bij de dienst Laser, een uitvoeringsorgaan van het ministerie van LNV met regionale vestigingen. De uitvoering is overwegend administratief van karakter en vergaand gestandaardiseerd.

Het agro-kennissysteem is in belangrijke mate verzelfstandigd of anderszins op afstand van het beleid gepositioneerd. De aansturing vanuit het beleid vindt hier voornamelijk indirect plaats, via gerichte opdrachten (programmering) of via subsidievoorwaarden. Voor een belangrijk deel wordt het kennissysteem gestuurd door vragen uit de markt.

### ***interne consistentie van de beleidsketen***

Waar de gewenste ontwikkelingsrichting van de landbouw in diverse beleidsnota's op hoofdlijnen helder is verwoord, heeft de uitwerking niet plaatsgevonden in de vorm van strakke,

gedetailleerde regels en normen. Veel beleid is geformuleerd in termen van streefdoelen en streefdata. De ruimtelijke aspecten van het beleid zijn eveneens alleen indicatief weergegeven. Veel wordt overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van de sectoren, de ondernemers en de markt. Deze strategie is bewust gekozen, mede op basis van overleg met de landbouw zelf. Een uitzondering op deze benadering zijn bepaalde vormen van facetbeleid, zoals de milieu- en mestregelgeving, waar wel strakke normen zijn geïntroduceerd. De keuze voor inzet van instrumenten en middelen in de overwegend voorwaardenscheppende en stimulerende sfeer is gezien in het licht van de gekozen strategie consistent, evenals de inzet/uitvoering van veel instrumenten op basis van vrijwilligheid c.q. draagvlak.

Belangrijkste knelpunt in de interne consistentie van de beleidsketen lijkt het gebrek aan 'fine-tuning' van verschillende instrumenten en de aanwezigheid van een aantal vooral oudere en fiscale regelingen die eerder tegenwerken dan bijdragen aan het realiseren van de gewenste (structuur)ontwikkeling.

#### overzicht van relevante ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw 1990 - 1999

- de markt voor landbouwproducten binnen de EU werd voor met name de grondgebonden sectoren sterk gereguleerd door de EU. Het coördinatieperspectief in Europees verband via het toekennen van productiequota en garantieprijzen was bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden binnen die sectoren
- de productiewaarde van de land- en tuinbouw lag min of meer stabiel op een waarde van circa 37 miljard gulden
- het aantal bedrijven nam met 3-4% per jaar af
- het aantal nevenberoepers en het areaal semi-agrarisch gebruikte grond nam sterk toe. In sommige gebieden belooft het areaal agrarische grond dat niet meer een primair agrarisch-economische functie heeft tot circa 40% van het totaal
- de akkerbouw kwam sterk onder druk te staan door lage prijzen. In reactie hierop ontstond aanvankelijk een grote belangstelling voor natuurbraak en snelgroeiend bos, vooral in Noord Nederland. Ook werden akkerbouwbedrijven omgezet in veehouderijbedrijven. De belangstelling voor snelgroeiend bos is onder invloed van de marktontwikkelingen en grondprijsstijgingen inmiddels weer sterk afgenomen
- binnen de grondgebonden sectoren (melkveehouderij en akkerbouw) ontstond een toenemende belangstelling voor natuur- en landschapsbeheer, recreatie en streekeigen producten. Deze vorm van verbreding van de bedrijfsopzet is regionaal zeer wisselend ontwikkeld, waardoor betrouwbare totaalcijfers nauwelijks aanwezig zijn. Anno 1999 wordt de economische waarde van de verschillende vormen van verbreding binnen de landbouw geschat op circa 2,4 miljard gulden
- de tuinbouw en de sierteelt floreren. De extra ruimtevraag voor deze sectoren bedraagt anno 1999 circa 2500 ha.

#### **doelmatigheid in relatie tot de beleidsdoelen en de beleidsomgeving**

Bezien in relatie tot de omstandigheden waaronder het beleidsdoel - een concurrerende, veilige en duurzaam werkende landbouw - het afgelopen decennium moest worden gerealiseerd, moet geconstateerd worden dat de gekozen strategie niet voor alle landbouwsectoren even doelmatig is gebleken. De gewenste trendbreuk is lang niet in alle bedrijfstakken gerealiseerd. In sommige situaties was het vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en de werking van de markt zelfs uitgesproken contraproductief, zoals in de intensieve veehouderij. Dit is een gevolg van het feit dat duurzaam landgebruik en zorg voor het milieu zich in de huidige marktsituatie niet vertalen in hogere prijzen voor de geproduceerde goederen. De markt geeft eerder prikkels af die bedrijven aanzetten tot minder duurzame vormen van landgebruik c.q. productie, die op korte termijn wél hogere opbrengsten mogelijk maken. Verschillende vormen van intensieve veehouderij ontwikkelden zich onder invloed van dit 'marktfalen' in een steeds onveiliger en zeker niet duurzame richting. De concurrentiepositie kwam bovendien steeds verder onder druk te staan. De varkenspestepidemie van 1997/1998 legde de risico's van deze ontwikkeling op gevoelige wijze bloot.

Ook de gewenste ontwikkeling van extensievere grondgebonden sectoren zoals de melkveehouderij en vooral de akkerbouw is steeds verder onder druk komen te staan. Oorzaken hiervan zijn vooral externe factoren, zoals lagere prijzen onder invloed van de liberaliserende markt en afbouw van het Europese stelsel van garantieprijzen. De gewenste structuurontwikkeling staat onder druk vanwege de stijgende grondprijzen en het verlies aan concurrentiekracht op de grondmarkt ten gunste van andere partijen. Ook de verminderde inzet en aandacht van het Landinrichtingsinstrument voor bedrijfsvergroting en structuurverbetering gaat ten koste van de snelheid van de beleidsimplementatie. Een deel van de grondgebonden

sectoren heeft in reactie op de marktontwikkeling en de toenemende maatschappelijke vraag naar verantwoord geproduceerde landbouwproducten de omslag gemaakt naar een extensievere, soms zelfs biologische bedrijfsvoering. Dat gaat deels gepaard met de eerder genoemde verbreding van de bedrijfsvoering met agrarisch natuurbeheer, plattelandstoerisme en recreatie bij de boer. Deze combinatie sluit goed aan op de extra impuls voor plattelandsvernieuwing en leidt bovendien tot herstel of verbetering van de kwaliteit van de groene ruimte.

Kapitaalintensieve sectoren als tuinbouw en sierteelt ontwikkelen zich - mede dankzij de gunstige conjunctuur-ontwikkeling en technische innovaties - sneller dan verwacht. Als gevolg hiervan is in deze sectoren sprake van een toenemende ruimtevraag, waarin door de specifieke eisen die gesteld worden slechts moeilijk kan worden voorzien. Hier speelt het ontbreken van een concreet planologisch kader en de afwezigheid van een pro-actief structuurbeleid de ontwikkeling van de sectoren parten.

### ***conclusies met betrekking tot de ruimtelijke implementatie van het landbouwbeleid***

Op grond van de hierboven weergegeven analyse komt de raad tot de conclusie dat er knelpunten zijn bij het creëren van zodanige omstandigheden en (ruimtelijke) mogelijkheden dat de landbouw zich adequaat kan ontwikkelen op het gebied van concurrentiekracht, veiligheid en duurzaamheid:

- doelen zijn te weinig inhoudelijk geconcretiseerd en onvoldoende ruimtelijk gespecificeerd
- beleidsdoelen (streefbeelden en daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden) zijn te weinig geïnternaliseerd op de verschillende bestuurlijke niveaus
- het ontbreken van operationele ruimtelijke kaders of een pro-actief structuurbeleid belemmert een optimale ontwikkeling van de glastuinbouw en de sierteelt-sector
- het beleid is alleen zijdelings van invloed op commercieel en door korte termijnbelangen gemotiveerde keuzen van de individuele ondernemer
- directe sturingsmogelijkheden ontbreken of schieten tekort als gevolg van de gekozen inzet van instrumenten en middelen
- indirecte sturing via het kennisstelsel wordt beperkt door vermarkting van de voorlichting en commercialisering van het kennis- en onderzoeksapparaat. Daardoor bepaalt het korte termijn-perspectief van de markt ook de ontwikkeling in de (kennis)sector sterker dan beleidsmatig gewenst lijkt.

## **2.3 beleid en ontwikkelingen m.b.t. natuur, bos en recreatie (1990-1999)**

### ***invulling en uitwerking van de beleidsketen***

> **BELEID.** Het *natuurbeleid* is gericht op het behoud, herstel en ontwikkeling van (inter)nationaal belangrijke natuurlijke en landschappelijke waarden. Dit doel moet in de periode tot 2018 worden bereikt door extra natuur te realiseren over een oppervlakte van 150.000 ha. (reservaat en natuurontwikkelingsgebied), en door over 100.000 ha. agrarisch gebied beheersovereenkomsten af te sluiten ten behoeve van de nevenfunctie natuur (beheersgebied). Daarnaast is in toenemende mate sprake van vormen van kwaliteitsbeleid (waaronder agrarisch natuurbeheer) die geen of slechts beperkte ruimtelijke implicaties hebben, en die om die reden in dit advies niet nader aan de orde komen.

Het *bosbeleid* kent overwegend kwantitatieve doelstellingen, gericht op areaaluitbreiding, realisatie van een jaarlijkse productietaakstelling en bevordering van multifunctionele inrichting en exploitatie. Het beleid beoogt ontwikkeling van circa 75.000 ha. extra bos in de periode tot 2020.

Het *recreatiebeleid* is gericht op het realiseren van voldoende, kwalitatief hoogwaardige en voor een ieder bereikbare recreatiemogelijkheden, met name in de directe omgeving van verstedelijkte gebieden. Hiervoor is (indicatief) een ruimtelijke taakstelling geformuleerd van 10.000 tot 15.000 ha. voor de periode tot 2020. Naast deze doelen met betrekking tot publieke recreatievoorzieningen voert het rijk (EZ) ook beleid met betrekking tot de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland. Dit beleid heeft mede betrekking op de commerciële

toeristisch-recreatieve sector, die in toenemende mate aan betekenis wint. In algemene termen bepleit dit beleid ruimte voor economische dynamiek ter versterking van de verschillende sectoren, zonder dit overigens te vertalen in een concreet ruimtelijk kader. De concrete invulling en uitwerking van dit beleid wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de individuele ondernemers in samenspraak met de lokale en regionale overheden.

Het merendeel van de overige beschreven doelstellingen is wel uitgewerkt in richtinggevende beleidsplannen met zowel een inhoudelijke als een ruimtelijke component. De EHS en die onderdelen van het bos- en recreatiebeleid welke zijn ondergebracht in het 'gebiedsgericht beleid' (SGP's) zijn ruimtelijk verankerd in het SGR en op hoofdlijnen opgenomen in de Vinex.

> INSTRUMENTEN EN MIDDELEN. De beoogde functieveranderingen ten behoeve 'natuur' moeten decentraal, dat wil zeggen op provinciaal en gemeentelijk niveau, gerealiseerd worden door implementatie via begrenzing en bestemmingswijziging, gevolgd door verwerving, inrichting en/of beheer. De rijksoverheid stelt procedurele kaders ter beschikking en zet verder voornamelijk financiële middelen (aankoop- en beheerssubsidies) en kennis in. Het actieve, gebiedsgerichte instrumentarium is beperkt tot de Landinrichtingswet. Met behulp van dit instrument worden onder andere de achttien SGP's gerealiseerd. Deze projecten zijn deels gericht op grootschalige natuurontwikkeling in het kader van het natuurbeleid maar deels ook op grootschalige groenprojecten in de Randstad (Bos en Recreatiebeleid).

Ten behoeve van het bos- en recreatiebeleid worden overwegend financiële instrumenten ingezet (aankoop-, inrichtings- en beheerssubsidies). Voor de toeristisch-recreatieve industrie bepleit het rijk een 'dynamische planologie', waarbij op regionaal niveau de ruimte wordt geboden aan private ondernemers en initiatieven van marktpartijen; er worden geen concrete instrumenten of middelen ingezet om dit 'beleid' te implementeren.

> ORGANISATIE. De beleidsimplementatie en -realisatie is, zoals hierboven werd geconstateerd, overwegend decentraal georganiseerd. Met name de provinciale overheden hebben een belangrijke (doorslaggevende) rol in de totstandkoming van het beleid. De uitwerking en uitvoering van het recreatiebeleid is zelfs vrijwel volledig gedecentraliseerd naar provincie, gemeenten en recreatieschappen. Voor de uitvoering van een aantal taken met betrekking tot landinrichting, verwerving en overdracht en beheersregelingen hebben rijk en provincie een gezamenlijke dienst: de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Het beheer van de aankoopgelden is ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds, dat tevens als intermediair fungeert voor leningen, groene investeringen etcetera. De dienst Laser is belast met de administratieve afhandeling van een aantal financiële stimuleringsregelingen rond het bos- en recreatiebeleid. De kennisinfrastructuur rond natuur, bos en landschap is van rijkswege sterk versoberd. Door andere bestuurslagen of actoren is vooralsnog niet in een alternatief voorzien.

> UITVOERING. Bij de uitvoering staat vrijwilligheid en draagvlak bij partijen voorop. De planvorming en begrenzing van gebieden zijn derhalve onderwerp van veelvuldig en vaak langdurig overleg tussen de (vertegenwoordigers van) initiatiefnemende overheden en de lokale burgerij. Binnen de daarvoor geformuleerde kaders wordt een deel van de concrete realisatie in het terrein sinds enige tijd ook ondergebracht bij particuliere grondeigenaren die hiertoe contracten met de overheid afsluiten (Programma Beheer). Lokaal voeren natuurterreinbeherende instanties zoals Natuurmonumenten zelfstandig verwervingstaken uit, waarbij DLG alleen een prijstoetsende rol heeft (in verband met de hoogte van de aankoopsubsidies). Vanuit het streven 'de grondmarkt niet te beïnvloeden' en om de kostenontwikkeling maximaal in de hand te hebben is de grondverwerving door DLG gebonden aan tal van randvoorwaarden en beperkingen, onder andere ten aanzien van het opereren op de grondmarkt, prijsniveaus, hoogte van inrichtingskosten, van beheerskosten, subsidiebijdragen etcetera.

#### ***interne consistentie van de beleidsketen***

> NATUURBELEID. De interne consistentie van de natuurbeleidsketen is matig. Het natuurbeleid is gaandeweg de implementatie verder geconcretiseerd. Als gevolg hiervan zijn instrumenten in een (te) vroeg stadium gekwantificeerd en toegedeeld, onafhankelijk van concrete doelstellingen en doeltypeskeuzen. De begrenzingsprocedures zijn mede hierdoor vaak niet ingesteld op het realiseren van optimale ontwikkelingsperspectieven voor de uiteindelijk



gekozen doeltypen. Financiële middelen zijn gebonden aan een begrotingssystematiek gebaseerd op richtprijzen en normbedragen en hierdoor kan de dynamiek van de markt 'per definitie' moeilijk gevolgd worden. De komst van het Nationaal Groenfonds heeft de financiering(smogelijkheden) overigens vereenvoudigd en verruimd. De verdeling van taken en bevoegdheden over meerdere bestuurslagen en organisaties bemoeilijkt een efficiënte aansturing, implementatie en uitvoering. De concrete realisatie wordt bovendien gehinderd door zelfopgelegde beperkingen in de sfeer van de genoemde uitvoeringsrichtlijnen. De inzet van instrumenten en middelen is wel afgestemd op de strategie van vrijwilligheid. Door aanpassing en/of aanvulling van het beschikbare instrumentarium (Programma Beheer) kan ook ingespeeld worden op de groeiende belangstelling voor een meer participatieve beleidsrealisatie. De kennisinfrastructuur is hier echter niet (meer) op ingesteld en dreigt daardoor tekort te schieten.

> BOSBELEID. De beleidsrealisatie van het bosbeleid is deels gericht op meekoppeling met andere ruimtelijke ingrepen (EHS, SGP's), deels gericht op eigenstandige doelrealisatie. Voor de eerstgenoemde categorie lijkt door inzet van onder andere het landinrichtingsinstrumentarium een consistent kader te zijn geschapen. Voor het overige lijkt de keuze voor de inzet van instrumenten in de overwegend voorwaardenscheppende en stimulerende sfeer consistent in het licht van de beoogde vrijwilligheid. De organisatie (financiële regelingen, allemaal via de dienst Laser) is tamelijk eenduidig en daardoor redelijk efficiënt. Belangrijkste knelpunt lijkt (opnieuw) het gebruik van normbedragen, waardoor de vergoedingen niet gerelateerd zijn aan de (stijgende) grondprijzen.

> RECREATIEBELEID. Het recreatiebeleid heeft een aantal kwalitatief omschreven doelen met een globale ruimtelijke planning / taakstelling. Implementatie en realisatie van dit beleid wordt door het rijk vrijwel volledig in handen gelegd van de lagere overheden. Met uitzondering van een aantal specifieke uitvoeringskaders en regelingen, zoals de SGP's, heeft het rijk nauwelijks meer enige betrokkenheid en zijn alle instrumenten en middelen gedecentraliseerd. Bij de gekozen instrumentatie en organisatie kan het rijk nog maar nauwelijks invloed uitoefenen op de decentrale beleidsrealisatie. De beleidsketen voorziet hoegenaamd niet in sturings- en toetsingsmogelijkheden. In het licht van de strategie van een zich terugtrekkende rijksoverheid die beleidsdoelen formuleert en wil sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat is dat niet consistent.

#### overzicht relevante ontwikkelingen met betrekking tot natuur, bos en recreatie 1990 - 1999

- de realisatie van de EHS verloopt trager dan voorzien; begrenzingsprocedures kosten veel meer tijd dan gepland en de aankooprijzen liggen al sinds enkele jaren ruim boven de begroote gemiddelde aankoopprijs
- na een periode waarin vooral goedkopere, eenvoudiger te verweven grond werd verworven moeten de aankopers anno 1999 concurreren met ander partijen op de markt om de vrijkomende grond
- de belangstelling voor particulier beheer neemt in reactie op de grootschalige aankooptaakstellingen sterk toe. Het Programma Beheer speelt hierop in; experimenten met alternatieve beheersconstructies worden gestart
- de verstedelijkte samenleving ontdekt de natuur als recreatieve gebruiksruimte: toegankelijk wordt belangrijk voor draagvlakontwikkeling; vermogende particulieren kopen hun eigen (recreatie)plek in bos- en natuurgebieden.

#### **doelmatigheid in relatie tot de planning en beleidsomgeving**

> NATUURBELEID. Bezien in relatie tot de omstandigheden waaronder het natuurbeleid het afgelopen decennium moest worden gerealiseerd moet geconstateerd worden dat de gekozen invulling van de beleidsketen in afnemende mate doelmatig blijkt. Binnen de beleidsketen blijkt met name de instrumentkeuze in samenhang met uitvoering op basis van vrijwilligheid (draagvlak) minder geschikt om de gewenste functieverandering binnen de geplande uitvoeringstermijn te realiseren. Meerdere schakels in de keten zijn niet voldoende afgestemd op de beoogde omvang van de ruimtelijke ingreep, zeker gezien de gehanteerde planhorizon. De gebruikte begrotingssystematiek en het daarmee samenhangende stelsel van richtprijzen en normbedragen is ook minder geschikt om doelmatig te kunnen opereren op een dynamische (grond)markt zoals die de laatste jaren tot ontwikkeling is gekomen. Een slagvaardige uitvoering wordt verder belemmerd door de zelfopgelegde beperkingen met betrekking tot inzet

van instrumenten, opereren op de markt, prijsbiedingen etcetera. De huidige verdeling van taken en bevoegdheden over meerdere bestuurslagen en organisaties bemoeilijkt een efficiënte aansturing, implementatie en uitvoering. Bijvoorbeeld de begrenzing van de EHS loopt niet alleen ver achter op de oorspronkelijke planning, maar resulteert tot op heden ook in gemiddeld kleinere eenheden dan oorspronkelijk beoogd. In combinatie met de uiteindelijke doeltypeskeuze blijkt dit tot ongewenste versnipperingseffecten te leiden, die afbreuk dreigen te doen aan de robuustheid en duurzaamheid van de EHS (LNV, 1999). De mogelijkheden voor bijsturing van deze ontwikkelingen door de rijksoverheid zijn als gevolg van de vergaand gedecentraliseerde bevoegdheden echter minimaal. Ook het afbouwen van de kennisinfrastructuur rond natuur, bos en landschap zonder in een alternatief te (laten) voorzien, is niet erg doelmatig en zelfs strijdig met het streven naar een participatieve beleidsrealisatie.

> **BOSBELEID.** De insteek van het bosbeleid via het gebiedsgericht beleid lijkt redelijk doelmatig. Het spoor van bosuitbreiding op landbouwgronden via overwegend financiële stimuleringsregelingen blijkt door het gebruik van vaste normbedragen en het ontbreken van heldere planologische kaders steeds minder effectief. De bosuitbreiding via dit spoor is medio 1998 vrijwel tot stilstand gekomen (taakstelling: 1200 ha./jaar).

> **RECREATIEBELEID.** Het recreatiebeleid komt goed van de grond, voorzover het gericht is op lijnvormige structuren (routes) en op versterking van de recreatiefunctie van bestaande bos- en natuurgebieden. Het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe vlakvormige elementen (recreatiebossen en dergelijke) ondervindt vergelijkbare problemen als het overige bos- en natuurbeleid. De inzet van instrumenten, middelen en uitvoering schiet daar om vergelijkbare redenen te kort. De doelmatigheid van deze schakels van de beleidsketen blijkt voor deze doelen dus beperkt. De ontwikkeling van commerciële recreatief-toeristische bedrijvigheid ondervindt hinder van het ontbreken van een gericht beleid voor deze sector en een wisselende prioriteit van de sector bij afwegingen omtrent functietoekenning en ruimtegebruik.

#### ***conclusies m.b.t. de ruimtelijke implementatie van het natuur-, bos- en recreatiebeleid***

Op grond van de beschreven analyse van de doelen van het natuur, bos en recreatiebeleid en de wijze waarop die nagestreefd worden komt de raad tot het volgende overzicht van knelpunten met betrekking tot de ruimtelijk aspecten van de beleidsrealisatie:

- met uitzondering van de EHS en de SGP's zijn de doelen ruimtelijk (te) weinig gespecificeerd
- de inhoudelijke beleidsdoelen zijn op projectniveau vaak te onduidelijk of ze blijken onvoldoende hard, waardoor ze te weinig geïnternaliseerd zijn op de verschillende bestuurlijke niveaus
- de ruimtelijke consequenties van het beleid staan hierdoor steeds opnieuw ter discussie
- het ontbreken van operationele ruimtelijke kaders voor (delen van) het bos- en recreatiebeleid belemmeren de effectiviteit van de beleidsrealisatie
- sturingsmogelijkheden zijn beperkt of ontbreken soms vrijwel geheel door de gekozen instrumentatie, organisatie en gekozen insteek van de uitvoering (draagvlak, vrijwilligheid)
- de gehanteerde begrotingsmethodiek en de stelsels van normbedragen en richtprijzen leiden in een stijgende markt 'per definitie' tot financiële knelpunten en afnemende effectiviteit van beleid
- versoering en inkrimping van de aan de overheid gelieerde kennisinfrastructuur zonder het voorzien in een alternatief beperkt alternatieve vormen van beleidsrealisatie zoals via 'particulier beheer' omdat daar geen commerciële basis bestaat voor de benodigde kennisinfrastructuur
- een aantal zelfopgelegde 'spelregels' bij het opereren op de grondmarkt zetten de beleidsrealisatie direct op achterstand in een concurrerende markt.

## **2.4 beleid en ontwikkelingen m.b.t. landschap en cultuurhistorie ('90-'99)**

### ***invulling en uitwerking van de beleidsketen***

> BELEID. Het landschapsbeleid van de rijksoverheid is gericht op het bevorderen van de instandhouding, herstel en ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig landschap. Dit beleid kent een aantal aandachtsgebieden zoals Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL's), Landschapsverbeteringsgebieden en het Nationaal Landschapspatroon. Het beleid is met name gericht op behoud en/of herstel van de landschappelijke kwaliteit en identiteit via behoud, herstel en beheer van karakteristieke elementen en patronen. Deze doelen zijn altijd volgend op en waar mogelijk meekoppelend met andere gebruiksfuncties van de groene ruimte en kennen geen eigenstandige ruimtebehoefte. De enige uitzondering hierop zijn de in de Randstad aangewezen bufferzones die uit ruimtelijk-stedebouwkundige overwegingen een zekere vorm van geleiding van de verstedelijkte ruimte zouden moeten garanderen. Deze gebieden zouden een daarop aangepaste inrichting en gebruik moeten krijgen. Zeer recent is de nota Belvédère uitgebracht, waarin voorstellen voor een beleid met betrekking tot de cultuurhistorische aspecten van en elementen in het landschap zijn verwoord. Ook in deze nota wordt de zorg voor het cultuurhistorisch erfgoed overwegend gezien als meekoppelend belang, dat vooral bij planvorming en -uitvoering voor andere functies geïnternaliseerd zou moeten zijn.

> INSTRUMENTEN EN MIDDELEN. Met uitzondering van de genoemde bufferzones is het beleid met betrekking tot landschap en cultuurhistorie uitsluitend gericht op actieve meekoppeling en derhalve doorvertaald naar daarop gericht instrumentarium. Naast de WRO zijn dit vooral financiële stimuleringsregelingen en beheerssubsidies. Voor de bufferzones wordt vanwege de gewenste alternatieve inrichting verwerving nagestreefd. Het ministerie van VROM heeft hiertoe in een aankooptitel en de benodigde middelen voorzien

> ORGANISATIE. De implementatie van het landschapsbeleid is sterk gedecentraliseerd, waarbij de provincies een belangrijke sturende en coördinerende rol hebben. Veel van de concrete doorvertaling van het beleid wordt overgelaten aan de gemeenten, die daarin gestimuleerd worden met geld en voorlichting. De uitvoering en coördinatie van een aantal specifieke taken was tot op heden ondergebracht bij de landelijke en de provinciale stichtingen voor landschapsbeheer, die als intermediair fungeren tussen overheid en burger. Maar met de invoering van het Programma Beheer (uit te voeren door Laser) kan op de uitvoering van een aantal zogenoemde 'landschapspakketten' worden ingeschreven en ontstaat een minder overzichtelijke situatie. In begrensde 'Relatienota-gebieden' is DLG verantwoordelijk voor het (doen) uitvoeren van de beheers- en onderhoudsregelingen, al dan niet via de genoemde stichtingen en particulieren, met name agrariërs. DLG is eveneens belast met de verwerving van de randstedelijke bufferzones.

> UITVOERING. De uitvoering van het beleid is volledig gebaseerd op vrijwilligheid, gestimuleerd door voorlichting en financiële prikkels. Zoals gesteld wordt zelfs de inspanning van de lagere overheden voor dit beleid op deze wijze bevorderd, onder meer via de subsidiëring van landschapsplannen. Basis voor alle verdere uitvoering van het landschapsbeleid is de vrijwillige medewerking van partijen.

#### ***interne consistentie van de beleidsketen***

In het beleid wordt landschap en cultuurhistorie vooral gezien als meekoppelend belang en resultante van de zorg van lokale partijen, met name de gemeentelijke overheid en de grondgebruiker. In dit licht bezien is de keuze voor instrumenten die overwegend in de stimulerende sfeer liggen (subsidies, kennis) en die gebaseerd zijn op vrijwillige deelname consistent.

#### **overzicht van relevante ontwikkelingen m.b.t. landschap en cultuurhistorie 1990-1999**

- de Nederlandse landschappen worden gestaag uniformer, ook binnen de speciale aandachtsgebieden
- de belangstelling voor landschapsbeheer door particulieren (w.o. boeren) neemt de laatste jaren toe
- de belangstelling in de samenleving voor cultuurhistorie lijkt toe te nemen
- de belangstelling van lokale overheden voor het landschapsbeleid lijkt vooral gericht op daarmee samenhangende subsidiemogelijkheden. Doorwerking van landschapsplannen in gemeentelijk beleid is veelal beperkt of onduidelijk
- de verwerving en herinrichting van de randstedelijke bufferzones loopt ver achter op de planning.

### ***doelmatigheid in relatie tot de planning en beleidsomgeving***

Bezien in relatie tot de bereikte resultaten moet geconstateerd worden dat het landschapsbeleid niet buitengewoon doelmatig is gebleken. De vervlakking van het Nederlandse landschap is niet tot staan gebracht, zelfs niet binnen de prioritaire gebieden zoals de WCL's. Ondanks een groeiende belangstelling in de samenleving voor de kwaliteit van de leefomgeving is de zorg voor landschap en cultuurhistorie nog lang niet geïnternaliseerd in planvorming en besluitvormingsprocessen op de verschillende schaalniveau's. Het 'meekoppelend belang' komt nog te vaak slechts tot uitdrukking door andersoortige ontwikkelingen met behulp van een randje 'schaamgroen' in te passen in het landschap.

## **2.5 conclusies aangaande de realisering van beleidsdoelen in 1990-1999**

Bij een nadere beschouwing van de beleidsketen zoals die is ingericht voor het landbouwbeleid, het beleid voor natuur, bos en recreatie en voor landschap en cultuurhistorie, blijkt dat daarin thans op tal van plaatsen belangrijke tekortkomingen c.q. inconsistenties zijn te constateren. Ook de afstemming van verschillende schakels van de beleidsketen op de beleidsomgeving laat op verschillende punten te wensen over. Voorbeelden van dergelijke tekortkomingen c.q. inconsistenties zijn:

- de taakopvatting en instrumentkeuze van de overheid sloot en sluit niet of onvoldoende aan op de ambities van het beleid
- de impact van het beleid op de grondmarkt is en wordt ernstig onderschat
- de inzet van middelen, organisatie en uitvoering sloot en sluit hierdoor onvoldoende aan op de werking van de markt
- de concurrentie op de grondmarkt is mede door de liberale uitvoering en zwakke handhaving van het (ruimtelijk) beleid sterk toegenomen
- de maatschappelijke opvatting over de positie van de overheid is in de loop van de tijd veranderd, waardoor zowel de acceptatiebereidheid als de effectiviteit van overheidssturing is afgenomen
- de markt ontwikkelt zich hierdoor gaandeweg steeds onafhankelijker van (de sturing van) de overheid
- de prijzen op de groene grondmarkt zijn hierdoor onevenredig gestegen.

De raad komt op grond van de analyse in dit hoofdstuk tot de algemene conclusie dat de doelmatigheid waarmee de overheid gedurende de afgelopen 10 jaar heeft getracht de territoriale beleidsdoelen voor de groene functies te realiseren niet optimaal is geweest. Daarbij moet worden aangetekend dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor het realiseren van de beleidsdoelen voor de groene functies. Ook andere (markt)partijen kunnen daarop aangesproken worden. Er moet echter geconstateerd worden dat de zorg voor duurzame(re) ontwikkelingen, de zorg voor ons leefmilieu en de bereidheid om langere termijn perspectieven mee te wegen, bij individuele besluiten of bedrijfsmatige beslissingen in belangrijke delen van de samenleving nog (te) gering is. De 'Tragedy of the commons' manifesteert zich nog dagelijks, niet in het minst in het landelijk gebied.



### 3 vooruitblik: verwachte ontwikkelingen tot 2020

#### ***na de terugblik ook een vooruitblik***

Voor een adequate inzet van enige vorm van grondbeleid om in de komende 20 jaar de beleidsdoelen van LNV (alsnog) te realiseren, moeten de inconsistenties in de beleidsketen worden weggewerkt en de beleidsinzet c.q. de invulling van de verschillende schakels in de keten nauwkeurig(er) afgestemd op de (verwachte) ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

De raad heeft daartoe in het navolgende de verwachte ontwikkelingen beschreven welke in potentie relevant zouden kunnen zijn voor de toekomstige situatie op de grondmarkt. Om een goed beeld te krijgen van hieruit voortvloeiende kansen en bedreigingen voor de realisatie van de ruimtelijke aspecten van het LNV-beleid, is de raad daarbij in eerste instantie uitgegaan van een ongewijzigd overheidsbeleid (grondbeleid), dat wil zeggen zonder overheidsingrijpen in de markt, zonder prijsbeheersende maatregelen, zonder aanpassingen in (het uitvoeren van) het ruimtelijk beleid, etc. De aldus geconstateerde kansen en bedreigingen bepalen mede de noodzaak of wenselijkheid van een aangepast grondbeleid, uit te werken in de hoofdstukken 4 en verder van dit advies.

*Nota Bene: de in deze vooruitblik geschetste ontwikkelingen zijn geen wensen maar inschattingen gebaseerd op geëxtrapoleerde trends, bestaand beleid en uitkomsten van verkenningen op sociaal-maatschappelijk, financieel-economisch en ander terrein (CPB, LEI, SCP, RIVM e.a.).*

#### 3.1 verwachte ontwikkelingen in de beleidsomgeving

**verwachte algemene maatschappelijke ontwikkelingen  
en ontwikkelingen in waterbeleid en ruimtelijke ordening**  
die relevant zijn voor de ontwikkeling van de grondmarkt in relatie tot de groene functies

##### ***internationale economisch politieke ontwikkelingen***

- het marktmechanisme wordt dominant. De schaal van veel markten neemt onder invloed van de uitbreiding van de Europese Unie en een vrijere wereldhandel verder toe, waarbij ook de regels voor het economisch verkeer worden aangepast en geliberaliseerd en meer of minder rekening gehouden wordt met o.m. milieuaspecten en consumer concerns.

##### ***sociaal culturele ontwikkeling***

- individualisering zet door, maar de leefstijl wordt meer kwaliteitsgericht
- individuele ruimtevraag blijft stijgen.

##### ***politiek en bestuur***

- overheid treedt op diverse terreinen (verder) terug maar herneemt op andere weer de rol van regisseur
- veel beleid en regelgeving wordt algemener van karakter, randvoorwaardelijk in plaats van kaderstellend
- internationaal (Europees) beleid wordt bepalender in de randvoorwaardelijke sfeer.

##### ***economie***

- vrij besteedbaar vermogen (kapitaalkracht) particulieren neemt toe
- sterke groei van particuliere consumptie, meer kwaliteits- en milieubewust
- kaderstellende overheidsbemoeienis neemt verder af; in plaats daarvan vindt sturing via de markt plaats
- maatschappij stelt hogere eisen aan productieproces en stijl van ondernemen.

##### ***ontwikkelingen in het waterbeleid***

- er ontstaat een groeiende ruimtevraag vanuit het waterbeheer, vooral langs de grote rivieren, in beek- en rivierdalen op de hogere gronden en in de verstedelijkte delen van laag Nederland
- waterbeheer wordt meer sturend dan volgend. Dit leidt tot beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van grond en heeft langs die weg in toenemende mate invloed op functietoekenning en ruimtegebruik
- de EU-Kaderrichtlijn water wordt van kracht.

##### ***ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening***

- de uitvoering van de ruimtelijke ordening blijft te wensen overhouden, evenals de handhaving
- projectenprocedures vervangen steeds vaker de meer integrale planvorming en -beoordeling in reguliere WRO-planfiguren. De betekenis van traditionele planningskaders van de WRO neemt hierdoor verder af
- de wijzigingsbevoegdheid voor gemeenten wordt ruimer; de planologie wordt nog meer volgend in plaats van sturend.

### ***potentiële effecten op de grondmarkt***

Als weergegeven ontwikkelingen in de beleidsomgeving worden doorvertaald naar hun effecten op (het functioneren van) de grondmarkt kan het volgende worden geconcludeerd:

1. De druk op de grondmarkt in het landelijk gebied zal komende decennia verder toenemen.
2. Het landelijk gebied wordt steeds meer consumptiegoed: in toenemende mate zal er sprake zijn van sterke(re) concurrentie van partijen die ook voor blijvend groene functies (nieuwe landgoederen, private recreatieobjecten, groene beleggingen) hoge prijzen kunnen en willen betalen.
3. De prijzen van grond in het landelijk gebied blijven stijgen maar naar verwachting minder snel dan die op de stedelijke grondmarkt. De prijsverschillen tussen de groene grondmarkt en de grondmarkten voor rode functies zullen steeds verder uiteenlopen, waardoor de druk op de groene bestemmingen in de overgangszones van stad naar platteland sterk zal toenemen.

## **3.2 verwachte ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw**

### **verwachte ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw**

die relevant zijn voor de ontwikkeling van de grondmarkt in relatie tot de groene functies

- het coördinatieperspectief in Europees verband wordt geleidelijk vervangen door kwaliteitsgeïndiceerde faciliteiten / stimuleringsregelingen voor de verschillende grondgebonden landbouwsectoren
- de maatschappelijke positie van en waardering voor de 'traditionele' landbouw neemt verder af, de waardering voor veiliger, milieuvriendelijke vormen van landbouw neemt toe
- de totale landbouwproductie zal licht gaan teruglopen in vergelijking met die in het verleden
- grondgebonden sectoren ondergaan een verschuiving van bulkproductie naar kwaliteitsproducties - al dan niet in een verbrede bedrijfsopzet - of trachten zich via geaccelereerde groei tot megabedrijven te ontwikkelen die vooral door de schaalvoordelen en efficiëntiewinst concurrerend kunnen zijn. De biologische sector groeit snel maar zal vermoedelijk (nog) niet de overheersende bedrijfsvorm zijn, al wordt beleidsmatig gestreefd naar 10% in 2010
- EU-productiesteun wordt vervangen door stimuleringsregelingen voor multifunctioneel landgebruik en -beheer (cross compliance) en inkomensmaatregelen op bedrijfsniveau (vooralsnog tot 2006). De melkveehouderij is tot 2006 gevrijwaard van wijzigingen in het steunregime. Onduidelijk is welke koers het EU-beleid na 2006 zal varen. Verder afnemende overheidssteun - met blijvende zorg voor niet-handelsbelangen zoals milieu, gezondheid en dierenwelzijn - lijkt de meest waarschijnlijke optie. Ook verdere uitbouw van betaling aan plattelandsbeheerders voor 'public services' is een reële optie
- het Europees water- en milieubeleid is streng en vraagt structurele aanpassingen van de landbouwbedrijfsvoering die drukken op de economische rentabiliteit
- akkerbouw en in mindere mate veehouderij komen verder onder druk door dalende landbouwmarktprijzen
- aantal agrarische bedrijven blijft met 3 tot 4% per jaar afnemen, maar agrariërs in verstedelijkte gebieden houden de grond zo lang mogelijk aan als beleggingsobject c.q. appeltje-voor-de-dorst
- blijvende bedrijven zorgen voor een constante tot groeiende ruimtevraag ten behoeve van extensivering, bedrijfsvergroting, verbreding, diversificering en het sluiten van kringlopen (mestafzet)
- akkerbouwareaal neemt sterk af, wordt deels vervangen door andere agrarische sectoren
- de intensieve veehouderij neemt in omvang af en wordt steeds meer 'grondgebonden', vanwege mestafzetverplichtingen op bedrijfsniveau
- in de tuinbouw en sierteelt ontwikkelt zich een forse uitbreidingsvraag en neigt tot verplaatsing vanuit de Randstad naar andere delen van Nederland
- de toenemende beschikbaarheid van 'rood'-geld bij een deel van de sector leidt tot steeds onevenrediger verschillen in kapitaalcracht, extra ruimtevraag, stijgende marktprijzen en onderlinge verdringing.

### ***potentiële effecten op de grondmarkt***

De beschreven ontwikkelingen met betrekking tot de landbouw kunnen gedurende de komende 20 jaar leiden tot de volgende effecten op de grondmarkt van het landelijk gebied:

1. De grondvraag vanuit de grondgebonden landbouw maar vooral vanuit de intensieve veehouderij (mestafzetruimte) zal sterk toenemen.
2. De agrarische waarde van grond zal toenemen vanwege de betekenis voor mestafzet.
3. De druk op de grondmarkt in veen- en kleigebieden zal sterker toenemen dan elders.
4. De mobiliteit van grond blijft gemiddeld genomen gelijk, maar vertoont regionale verschillen en neemt in de meer verstedelijkte delen van het land verder af.

5. De agrarische grondprijs wordt verder opgestuwd door toenemende vraag en toenemende invloed van 'rood' geld.
6. De concurrentiekracht van de landbouw ten opzichte van niet-agrarische sectoren op grondmarkt blijft gelijk of neemt af.

### 3.3 verwachte ontwikkelingen met betrekking tot natuur, bos, recreatie, landschap en cultuurhistorie

**verwachte ontwikkelingen met betrekking tot natuur, bos, recreatie, landschap en cultuurhistorie**  
die relevant zijn voor de ontwikkeling van de grondmarkt in relatie tot de groene functies

- het aanbod op de markt voor bos en natuur verandert in prijs en kwaliteit doordat de goedkopere en eenvoudiger te verwerven gronden inmiddels zijn verworven
- er is sprake van een toenemende maatschappelijke waardering voor bos en natuur vanwege de behoefte aan rust en ruimte in de zich verder verstedelijkende samenleving
- er is sprake van een nog toenemende en bestendige interesse voor particulier natuurbeheer
- de ruimtevraag voor bos en ander gebruiksgroen neemt toe in de meer verstedelijkte gebieden
- de ruimtevraag voor dagrecreatie blijft gelijk, maar concentreert zich in de directe woonomgeving én in de toeristisch-recreatieve gebieden waar de tweede verblijven gevestigd zijn (woningen, caravans, boten)
- de ruimtevraag voor verblijfsrecreatie en commerciële toeristisch-recreatieve bedrijvigheid in de omgeving van bos- en natuurgebieden neemt verder toe
- natuur, bos en water worden steeds belangrijker vestigingsfactoren voor bedrijven en particulieren
- qua beleving, gebruik en beheer worden natuur, bos en landschap steeds meer "urban fields"
- toenemende aandacht voor 'eigen' identiteit leidt tot regionale verschillen in functieontwikkeling c.q. ruimtegebruik
- zorg voor landschap en cultuurhistorie wordt op lokaal niveau medebepalend voor ruimtevraag en grondprijs.

#### **potentiële effecten op de grondmarkt**

De genoemde ontwikkelingen m.b.t. natuur, bos, recreatie, landschap en cultuurhistorie kunnen leiden tot de volgende effecten op de grondmarkt:

1. De toenemende waardering en vraag naar kwaliteit en ruimte vanuit kapitaalcrachtiger geledingen van de samenleving leiden tot een toenemende concurrentie op de markt voor natuur, bos en recreatie en verder stijgende prijzen op die markt.
2. De prijs voor natuur en bosgrond zal nog verder stijgen door de grotere betekenis daarvan voor rode functies in de directe omgeving en door de daarmee samenhangende speculatie.
3. De uitbreiding van natuur, bos en recreatiegebied kan deels worden gerealiseerd door het daartoe - in overleg - (her)bestemmen van particulier bezit dat bij de eigenaar in beheer blijft.
4. Door gerealiseerde functieveranderingen in de groene ruimte (verstedelijking, infrastructuur, water, natuur en bos) komt er gestaag meer grond 'in de dode hand'. De potentiële mobiliteit (het 'speelveld') wordt hierdoor absoluut gezien kleiner. In combinatie met de groeiende vraag zet dit de markt onvermijdelijk verder onder druk.

### 3.4 samenvattende conclusies aangaande kansen en bedreigingen

De analyse van de realisering van de beleidsdoelen voor groene functies in de periode 1990-1999 in hoofdstuk 2 leidt - in combinatie met de in hoofdstuk 3 beschreven verwachtingen omtrent de ontwikkelingen in de komende 20 jaar (uitgaande van onveranderd overheidsbeleid) - het volgende totaalbeeld:

- het LNV-beleid genereert een aanzienlijke vraag naar grond: deels diffuus verspreid over het hele landelijk gebied (landbouw), deels geconcentreerd in aandachtsgebieden (zoals EHS, SGP' s, etc.)
- de uit het geformuleerde beleid voortvloeiende ruimtebehoefte van het landbouwbedrijfsleven wordt onvoldoende (h)erkend en geïnternaliseerd op de verschillende bestuurlijke niveaus



- op rijks- en provinciaal niveau ontbeert de landbouw een pro-actief beleid, bijvoorbeeld een consequente ruimtelijke strategie of een gerichte structuurontwikkeling. Op gemeentelijk (micro)niveau wordt aan de landbouw een sterk wisselend belang toegekend
- de landbouw zal de prijsontwikkelingen op de grondmarkt tot het uiterste blijven volgen, hoewel daarmee de duurzaamheid en de concurrentiepositie van met name de grondgebonden sectoren onder druk komt te staan
- de concurrentiepositie van de landbouw op de grondmarkt is sterk afhankelijk van de (potentiële) belangen van andere functies of partijen en de (conjunctuurgevoelige) ontwikkeling van de eigen vermogenspositie
- de ruimtebehoefte voor natuur, bos en recreatie is wel erkend en vertaald in meer of minder concrete ruimteclaims, maar krijgt desondanks ook vaak onvoldoende prioriteit in afwegings- en besluitvormingsprocessen m.b.t. functietoekenning en ruimtegebruik. De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en zorg voor het leefmilieu en de kwaliteit van de leefomgeving blijft onvoldoende geïnternaliseerd in de overwegingen en besluiten van particulieren, bedrijven en overheden
- op provinciaal en regionaal (intergemeentelijk) niveau ontbeert de toeristisch-recreatieve sector een pro-actief beleid, bijvoorbeeld een consequente ruimtelijke strategie of een beleid gericht op een betere structuurontwikkeling. Noodzakelijke transformatieprocessen komen hierdoor moeilijk van de grond en herordening van toeristisch-recreatieve bedrijvigheid in de groene ruimte ondervindt grote knelpunten
- het effect op de grondmarkt van ruimteclaims voor groene functies wordt onvoldoende (h)erkend:
  - mede hierdoor krijgt het beleid geen adequate doorvertaling naar de inzet van instrumenten, middelen, organisatie en uitvoering
  - hierdoor wordt de ruimtelijke realisatie van het natuur, bos en recreatiebeleid structureel op achterstand gezet ten opzichte van de ontwikkeling van andere functies en initiatieven van andere partijen op de grondmarkt
  - de kosten van verwerving worden structureel te laag begroot, waardoor de begroting wel wordt uitgeput, maar de oppervlaktetaakstelling niet wordt gehaald
  - de concurrentiepositie van deze functies op de grondmarkt is structureel zwak en dreigt gestaag verder af te nemen.

Op grond van dit beeld trekt de Raad de volgende algemene conclusies:

- de huidige wijze van beleidsrealisatie zal, zeker gezien de verwachte ontwikkelingen op de grondmarkt, niet leiden tot de gewenste positie voor groene functies op de grondmarkt, teneinde de vastgestelde beleidsdoelen binnen de gestelde termijnen te kunnen bereiken
- de (grond)kosten die overheid, particulier of agrarisch ondernemer moeten maken voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen voor de groene functies zullen blijven stijgen
- de vrije marktwerking en de gewijzigde bestuurlijke opvatting van de overheid zal de realisatie van de beleidsdoelen voor groene functies eerder bemoeilijken dan bevorderen, ondanks een grotere maatschappelijke waardering voor veiliger en milieuvriendelijker landbouwproductiemethoden en een brede waardering voor en behoefte aan natuur en bos
- de 'Tragedy of the commons' blijft actueel bij onze omgang met (de kwaliteit van) het landelijk gebied. Het collectieve draagvlak voor groene functies wordt - met name ook lokaal - nog onvoldoende omgezet in de daarbij passende individuele keuzen en bestuurlijke afwegingen.

## 4 consequenties voor het beleid

### ***de te realiseren doelstellingen .....***

De op nationaal niveau geformuleerde beleidsdoelen voor de groene functies, met inbegrip van het (grond)beleid dat gevoerd wordt om deze doelen te bereiken, staan in dit advies centraal:

> NATUUR, BOS, RECREATIE EN LANDSCHAP: De doelstellingen voor de groene inrichting van Nederland betreffen de realisatie van de EHS met een ingrijpende functieverandering over 150.000 ha. en aanpassing van functievervulling over 100.000 ha., de realisering van 18 SGP's met aanzienlijke oppervlakten bos en recreatiegroen en de verwerving en inrichting van aangewezen bufferzones in de Randstad. De beoogde functieveranderingen moeten omstreeks 2018 gerealiseerd zijn.

> LANDBOUW: In de overige groene ruimte die in ieder geval tot na 2020 voor agrarische productie is bestemd (circa 1.7 miljoen ha.), wordt gestreefd naar omvorming van de bestaande agrarische praktijk naar vormen van landbouw die duurzaam (milieu, dierenwelzijn, natuurlijke omgeving) en veilig produceren, maar tegelijkertijd ook concurrerend kunnen zijn. Voor deze ontwikkeling is van overheidswege geen speciale ruimtereservering voorzien. De met dit beleid samenhangende totale grondbehoefte van de blijvende bedrijven over de periode tot aan 2020 wordt evenwel geschat op circa 130.000 ha.

*Nota Bene: deze ruimte moet gevonden worden binnen het na aftrek van diverse overeengekomen ruimteclaims resterende landbouwareaal, dus bij wijkende ondernemers. Want een duurzaam producerende en concurrerende sector is het uitgangspunt, niet een bepaald aantal bedrijven of ondernemers.*

### ***.... en de daarbij geconstateerde knelpunten***

Ten aanzien van deze 'territoriale' beleidsdoelstellingen voor natuur, bos, recreatie en landbouw werd aan het eind van het vorige hoofdstuk - op grond van een terugblik en een vooruitblik op de ontwikkelingen - geconcludeerd dat er knelpunten zijn. Samenvattend werd daarbij gesteld:

- de wijze vorm van beleidsrealisatie zal, zeker gezien de verwachte ontwikkelingen op de grondmarkt, niet leiden tot de gewenste positie voor groene functies op de grondmarkt, teneinde de vastgestelde beleidsdoelen binnen de gestelde termijnen te kunnen bereiken
- de (grond)kosten die overheid, particulier of agrarisch ondernemer moeten maken voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen voor de groene functies zullen blijven stijgen
- de vrije marktwerking en de gewijzigde bestuurlijke opvatting van de overheid zal de realisatie van de beleidsdoelen voor groene functies eerder bemoeilijken dan bevorderen, ondanks een grotere maatschappelijke waardering voor veiliger en milieuvriendelijker landbouwproductiemethoden en een brede waardering voor en behoefte aan natuur en bos.

Deze ontwikkeling heeft belangrijke consequenties voor de realisering van de beleidsdoelstellingen voor de groene functies in het landelijk gebied.

### 4.1 de consequenties en de noodzakelijke beleidskeuzen

#### ***de consequenties bij ongewijzigd beleid***

De hierboven nog eens kort samengevatte ontwikkelingen zullen - bij een ongewijzigd grondbeleid - belangrijke negatieve gevolgen hebben voor de realisering van de beleidsdoelen voor de groene functies. Deze gevolgen kunnen in een tweetal hoofdpunten worden weergegeven:

- *een duurzame en concurrerende landbouw komt niet of slechts gedeeltelijk van de grond*  
De landbouw - met name de extensievere grondgebonden vormen, die tegelijkertijd het meest bepalend zijn voor het karakter van het Nederlandse landelijke gebied - bereikt niet of onvoldoende een duurzame en concurrerende marktpositie en dreigt hierdoor zowel op de internationale markt als uit de groene ruimte te worden weggeconcentreerd. Alleen

sierteelt, (glas)tuinbouw, en bollensector kunnen zich redelijk tot goed ontwikkelen, mede door hun beperkte ruimtebeslag. Dat gaat wel gepaard met een heroriëntatie op de kern- of concentratiegebieden.

- *de beleidsdoelen met betrekking tot natuur, bos en recreatie uit het Structuurschema Groene Ruimte komen verder onder druk te staan en worden soms niet of maar ten dele gerealiseerd*

De uitvoering van de beoogde functieverandering conform het SGR blijft achter bij de planning en/of wordt véél duurder dan voorzien. Dit betekent dat de EHS niet volledig wordt gerealiseerd, en zeker niet in 2018. Daardoor blijft de gerealiseerde hoeveelheid of kwaliteit achter bij datgene waartoe besloten werd en - wat belangrijker is - achter bij wat nog steeds als behoefte wordt gevoeld in onze stedelijke en verder verstedelijkende samenleving.

#### **de keuze: consequenties accepteren óf beleid aanpassen**

De consequenties zijn evident maar moet dat ook als een probléém worden beschouwd? Dat wil zeggen: is het een probleem waarop met maatregelen gereageerd moet worden óf moet één en ander worden geaccepteerd als een 'gegeven', een ontwikkeling die we niet willen of kunnen voorkomen? Er zijn twee beoordelingen en opstellingen mogelijk:

1. De consequenties worden **geen probleem** gevonden.  
de beleidsdoelen kunnen worden bijgesteld naar een lager ambitieniveau, aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. De beoogde situatie wordt tot op zekere hoogte een luxe gevonden, iets wat niet per se (volledig) gerealiseerd hoeft te worden. Dat zou in dit geval ook expliciet gemaakt moeten worden. In deze situatie is eerst een brede maatschappelijke discussie noodzakelijk om de heroverweging van het beleid te legitimeren; het raakt immers het collectieve belang en de 'maatschappelijke welvaart' die een ieder aangaat, ook de individuen die niet (kunnen) profiteren van de individualisering.
2. De consequenties worden **wél een probleem** gevonden.  
de beleidsdoelen moeten gehandhaafd en prioritair blijven. De grondslagen en doelen zijn onverminderd van belang en heroverweging van het ambitieniveau (in doel of tijdsbeslag) kan niet aan de orde zijn. Collectieve voorzieningen en een goed leefmilieu hebben (houden) in deze notie prioriteit als onderdeel van 'maatschappelijke welvaart' waarvoor (meer) individuele welvaart geen alternatief is. Een logisch gevolg van deze expliciete beoordeling is dat men dan wel bereid moet zijn de verschillende schakels in de beleidsketen te bezien op hun effectiviteit in relatie tot de veranderende beleidsomgeving.

De Raad voor het Landelijk Gebied is van oordeel dat de vastgestelde beleidsdoelen voor de groene functies niets van hun belang en urgentie verloren hebben. Hij meent daarom dat de geconstateerde ontwikkeling en de daaraan verbonden consequenties **wel degelijk een probleem** vormen en als zodanig moeten worden behandeld. Sterker nog, de raad meent dat de groene functies en de daarvoor overeengekomen doelstellingen - kwantitatief en kwalitatief - juist steeds essentiëler worden. Die mogen daarom zeker niet worden bijgesteld naar een lager ambitieniveau: realisering is van het grootste belang. De raad meent dan ook dat de situatie nadrukkelijk vraagt om een adequate beleidsreactie.

## **4.2 bestuurlijke dilemma's bij een offensief beleid**

### **de noodzaak van zowel een offensief beleid als voldoende maatschappelijke steun**

De beleidsdoelstellingen voor groene functies moeten concurreren met diverse (soms tegenstrijdige) belangen van andere (inter)nationale partijen. Enerzijds lijkt de (rijks)overheid zich niet altijd bewust van dit krachterspel, anderzijds wordt het soms bewust genegeerd. Ook wordt steeds meer overgelaten aan de markt terwijl sturende en controlerende bevoegdheden vérgaand zijn gedecentraliseerd naar andere overheden. In een situatie echter waarin de

overheid - met recht - grootschalige veranderingen voorstaat zoals in het SGR geformuleerd, kán het niet anders dan dat adequate maatregelen worden getroffen teneinde het gewenste resultaat te behalen. Een offensief beleid is dan noodzakelijk, hetgeen in de ontstane situatie wil zeggen: meer geld of ingrijpen in het beleidsproces.

Tegelijk stelt de raad vast dat een dergelijk 'offensief' beleid alleen mogelijk is wanneer de problemen bij de realisering van de beleidsdoelstellingen voor groene functies ook daadwerkelijk breed als een probleem worden ervaren. Een (hernieuwde) keuze voor de beleidsdoelen zoals geformuleerd in het SGR zal immers - zo blijkt - de inzet van instrumenten of middelen vergen, die individuele vrijheden en 'verworven rechten' (kunnen) inperken ten gunste van het behoud van collectieve waarden en de gewenste maatschappelijke welvaart. Expliciete steun van de samenleving en politiek voor de te realiseren beleidsdoelen is daarom onontbeerlijk, omdat de beleidsrealisatie meer geld gaat kosten - en de belastingbetaler overtuigd moet zijn van het nut en de noodzaak daarvan - óf dat bestaande regelingen en systematiek zo moeten worden aangepast teneinde dat de gewenste ontwikkeling mogelijk wordt zónder een aanzienlijke aanvullende financiering.

#### ***meer bestuurlijke dilemma's***

Dat de oplopende achterstanden in de realisatie van de collectieve doelen tegelijkertijd een offensief beleid vergen (financiële of beleidsmatige maatregelen) én een breed maatschappelijk draagvlak om waar nodig grenzen te stellen aan individuele wensen en behoeften, kan als een dilemma worden bestempeld. En dat is bovendien bepaald niet het éنية dilemma dat zich rondom het grondbeleid voordoet. Andere dilemma's zijn:

1. *een actief structuurbeleid versus vrij ondernemerschap en marktwerking*  
Dit is een lastige afweging in een tijd waarin de overheid in het algemeen terug wil treden en voor maatschappelijke ontwikkelingen waar mogelijk het marktmechanisme wil inzetten.
2. *overheidszorg voor algemeen belang versus eigen verantwoordelijkheid burgers*  
Dit dilemma slaat terug op de rol van de overheid in het algemeen en waar c.q. in hoeverre de overheid van zijn burgers de zorg voor collectieve belangen krijgt opgedragen.
3. *actief grondbeleid versus passief grondbeleid*  
Een passief grondbeleid hangt samen met de non-interventie opvatting van de overheid ten opzichte van de markt. In dat licht moet een - op beleidsmatige gronden geconstateerde - wens tot een meer actieve rol nadrukkelijk worden verantwoord, hetgeen overigens mogelijk moet zijn. In dit verband kan de vraag worden gesteld waarom de overheid haar eigen grondposities (bij Domeinen) niet actief inzet voor groene functieontwikkeling: via bredere ruilmogelijkheden of via het doorsluizen van de opbrengst van verkoop.
4. *flexibiliteit versus verstarring*  
De noodzakelijke sturing met het oog op een meer gerichte beleidsrealisatie kan een vermindering van de flexibiliteit bij de inzet instrumenten tot gevolg hebben en zo ook weer de realisering van doelen bemoeilijken.
5. *betrouwbaarheid overheid versus de doorwerking van nieuwe inzichten*  
Vooral bij processen die tientallen jaren in beslag nemen, bestaat de mogelijkheid dat zich gaandeweg nieuwe inzichten ontwikkelen die in het beleid of in de uitvoering vertaald zouden kunnen of moeten worden. Door dat te doen kunnen echter bestaande verwachtingen worden aangetast en kan de overheid als 'onbetrouwbaar' worden ervaren.
6. *wat op korte termijn móet versus wat op korte termijn kán*  
Terwijl maatregelen soms dringend gewenst zijn, is niet zelden veel (meer) tijd nodig om het instrumentarium daarvoor inzetbaar te maken. Bij gevolg wordt vertraging opgelopen of moet met tijdelijke (lap-)middelen worden gewerkt om de schade te beperken.

#### ***toch onverwijd op zoek naar mogelijkheden***

Uit het bovenstaande blijkt dat het treffen van maatregelen (financieel of beleidsmatig) teneinde de beoogde kwantiteit en kwaliteit van de groene functies integraal en tijdig te realiseren - met het oog op de genoemde dilemma's - niet eenvoudig zal zijn. De discussie die

zich dezer dagen reeds ontspint, is daarvan ook al een teken, ook als is die voor een deel ook toegespitst op de problematiek van woningbouwlocaties.

Niettemin is er alle reden om actief te gaan zoeken naar de mogelijkheden die er zijn. Als aanzet daartoe zet de raad in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 5) een groot aantal van de 'denkbare' mogelijkheden - inclusief hun voor- en nadelen - op een rij. In het slothoofdstuk (hoofdstuk 6) brengt de raad daarin vervolgens een eerste schifting aan en stelt een aantal prioriteiten.



## 5 palet van mogelijke aanpassingen van het beleid

Uit eerdere hoofdstukken bleek dat het dringend noodzakelijk is om maatregelen te treffen (financieel of beleidsmatig) t.b.v. een integrale en tijdige realisering van de groene functies. Omdat dit verre van eenvoudig is en er zich daarbij diverse dilemma's voordoen, zet de raad in dit hoofdstuk een groot aantal 'denkbare' mogelijkheden - inclusief hun voor- en nadelen - op een rij, waaruit een passend en toereikend 'pakket' kan worden samengesteld.

*Nota Bene: de hier beschreven opties reflecteren dus nog niet noodzakelijkerwijs de mening of voorkeur van de Raad; die nadere weging en selectie komt in het slothoofdstuk aan de orde.*

Aanpassingsopties:		effectueerbaar in (jr):			
		½	1	2-3	6-10
1	consistenter beleid voeren				
2	sneller resultaten zichtbaar maken			>	
3	kennis en gegevens grondmarkt bundelen			>	
4	handhaving WRO versterken	>			
5	bestemmingspl. buitengebied vervangen door reg. struct.plannen				>
6	bestemmingsplannen buitengebied vervangen door integrale plannen				>
7	toepassing artikel 19- en projectenprocedures WRO beperken			>	
8	geconcentreerder ruimtegebruik bevorderen			>	
9	uit Gemeentefonds naast groei ook beheer 'belonen'				>
10	grondmarkten scheiden door rode contouren te markeren			>	
11	EHS c.a. planologisch steviger verankeren			>	
12	kerngebieden EHS bij definitieve begrenzing onder Nb-wet brengen		>		
13	een agrarische hoofdstructuur vastleggen			>	
14	grondactiviteiten van verschillende rijksdiensten bundelen			>	
15	gemeentelijke grondbedrijven t.b.v. buitengebied regionaliseren			>	
16	strategische grondvoorraad aanhouden en gericht inzetten	>			
17	opbrengst verkoop Domeingronden gericht herinvesteren	>			
18	grondbank voor groene functies ontwikkelen			>	
19	meer geld uit algemene middelen reserveren		>		
20	Landinrichtingswet (Li-wet) snel herzien			>	
21	versneld aankopen ten behoeve van de EHS		>	>	
22	uitvoeringsrichtlijnen DLG verruimen	>			
23	bij DLG-aankopen meer ruimte voor maatwerk geven	>			
24	grondverwerving DLG kwaliteitsimpuls geven		>		
25	voorkeursrecht DLG in Wet Agrarisch Grondverkeer activeren		>		
26	toewijzing in Li-wet toepassen			>	
27	korting bij landinrichting (voor kleine voorzieningen) verruimen			>	
28	onteigeningsinstrument toepassen				>
29	grondportefeuilles particulieren beter benutten			>	
30	belangstelling particulier natuurbeheer benutten		>		
31	tendersysteem voor omvormingsprojecten en eindbeheer invoeren				
32	particulier geld aanboren (écht groen investeren)			>	
33	rood-voor-groen financiering ontwikkelen				>
34	rood en groen planinhoudelijk in samenhang ontwikkelen			>	
35	residuele grondwaarde benutten		>		
36	stakingsregeling aantrekkelijker maken			>	
37	emigratie agrariërs fiscaal faciliteren			>	
38	emigratie agrariërs ondersteunen met grondbemiddeling			>	>
39	borgstellingsfonds alleen openstellen voor duurzaam ondernemen		>		
40	vrijstelling inkomstenbelasting over agrarisch natuurbeheer invoeren			>	
41	vrijstelling WOZ-belasting doelgerichter inzetten		>		
42	rode meerwaarde bij verkoop groene grond afromen				>
43	heffing op bestemmingswijzigingswinst innen en herinvesteren			>	
44	ontwikkelingstax voor rode ontwikkelingen in groene ruimte instellen				>

De aangeduide opties worden hierna afzonderlijk besproken, inclusief de voordelen en nadelen.

*Deze opties zijn deels ontwikkeld door de raad in overleg met externe materiedeskundigen en deels gebaseerd op aangepaste inzet van bestaand instrumenten. Voor het overige heeft de raad de basisprincipes van de opties ontleend aan publicaties van derden, zoals het Centraal Planbureau, NYFER, KPMG, LEI-DLO en STEC-groep/KUN. In die gevallen heeft de raad daaraan een eigen, groene interpretatie gegeven en de voor- en nadelen ervan beschreven.*

### **Optie 1: Voer een consistent beleid en doe wat je zegt dat je gaat doen.**

Vooral met betrekking tot ingrijpende functieveranderingen en de introductie van nieuw beleid doet zich (te) vaak de situatie voor dat de overheid bij de implementatie van dat beleid en/of de realisatie ervan, ver afwijkt van de oorspronkelijk gestelde doelen of van de verwachtingen die zijn gewekt. Pretenties worden maar al te vaak niet waar gemaakt. Dit resulteert in een afbrokkelend vertrouwen in de overheid en in overheidsingrijpen meer in het algemeen en afnemend draagvlak voor dat beleid in het bijzonder. Het is daarom belangrijk een consistent beleid te voeren en consistent te handelen in de opeenvolgende stappen van de beleidsimplementatie (consistentie beleidsketen).

#### Voordelen

- Geloofwaardigheid overheid neemt toe.
- Biedt duidelijkheid en zekerheid over de beoogde beleidsdoelen c.q. -resultaten.
- Vergroot het draagvlak voor overheidsingrijpen.

#### Nadelen

- Sommige partijen zullen de overheid van starheid of bedilzucht betichten.
- Ogenscheinlijk meer top-down (uitvoering biedt minder 'beleidsvrijheden').

### **Optie 2: Kom sneller tot zichtbare resultaten 'in het veld'.**

Draagvlak voor beleid kan vergroot worden door *sneller tot zichtbare resultaten* te komen. Dat biedt bestuurders en politici handvatten om hun beleid naar de kiezers toe te motiveren en te verdedigen. Uit gesprekken die de raad ter voorbereiding van dit advies heeft gevoerd komt duidelijk naar voren, dat een belangrijk deel van het gebrek aan draagvlak voor het beleid of de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten voortvloeit uit het feit, dat concrete resultaten van het vigerende beleid voor de groene kwaliteitsfuncties vaak zo slecht zichtbaar zijn in het veld. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de - zelfgekozen! - werkwijze. Opvallend is wat dit betreft bijvoorbeeld het verschil bij grondverwerving in het opereren én de instrumentatie van het Ministerie van V&W (Rijkswaterstaat (RWS)) en LNV (DLG). Zo verwerft RWS in de regel altijd meteen op de plek waar het project ook moet worden gerealiseerd; DLG koopt vaak eerst ruilgrond en hoopt dat dan later kan worden geruild naar de beoogde locatie. RWS heeft na 3 tot 5 jaar een tastbaar en zichtbaar eindresultaat; DLG heeft wel geld uitgegeven en grond gekocht, maar op de 'verkeerde' plek. Hierdoor is er van een verantwoorde besteding van gemeenschapsgelden in het veld op korte termijn vaak nauwelijks iets te zien. Dat scoort niet; dat creëert geen draagvlak, zeker niet voor méér geld en/of krachtiger instrumenten. Door het beleid versneld en meer projectgewis te realiseren ontstaan aansprekende resultaten zoals de 'Blauwe Kamer', waarmee het draagvlak voor het beleid zowel bij bestuurders als in de samenleving kan worden vergroot.

#### Voordelen

- Maak doelen 'tastbaarder'.
- Meer draagvlak voor beleid en voor inzet adequate instrumenten en middelen.
- Geeft duidelijkheid over te behalen kwaliteitsverbetering in relatie tot gevraagde inspanningen.

#### Nadelen

- Op de korte termijn wellicht duurder.
- Vooral haalbaar voor kleinere tot middelgrote projecten.
- Minder geschikt voor integrale gebiedsaanpak.



### **Optie 3: Realiseer een centraal kennis- en informatiesysteem m.b.t. de grondmarkt.**

Kennis van de verschillende actoren en ontwikkelingen op de grondmarkt wordt nergens systematisch verzameld en blijkt daardoor moeilijk te verkrijgen. Gegevensbestanden zijn slecht toegankelijk en fragmentarisch georganiseerd. Om de juiste afwegingen kunnen maken en beslissingen te kunnen nemen is het voor de overheid zaak alle beschikbare expertise en data met betrekking tot (het functioneren van) de grondmarkt te bundelen. Er dient derhalve een *kennissysteem* te worden ontwikkeld waarin bestaande kwantitatieve, alsmede kwalitatieve gegevens over de grondmarkt (met al zijn deelmarkten, zowel de rode als de groene én in onderlinge samenhang) op eenvoudige wijze kunnen worden vastgelegd en ontsloten ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en uitvoering. Zowel de kennisontwikkeling, dataverzameling als de organisatie daarvan vergt veel aandacht. Ook de continuïteit speelt een belangrijke rol. Voorwaarde is de bereidheid het systeem langjarig te voeden en in stand te houden, teneinde golfbewegingen, conjuncturele schommelingen e.d. op waarde te kunnen schatten. De instelling van een *geïnstitutionaliseerd kennispunt* met betrekking tot grond en grondtransacties valt te overwegen. Daarbij dienen - naast de betrokken overheden - partijen als het Kadaster, het LEI-DLO, DLG, CBS, Domeinen, RWS, Raad voor de Vastgoedinformatie (RAVI) en de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) betrokken te worden, evenals deskundigen uit de wetenschappelijke wereld. Omdat een dergelijk kennispunt snel operationeel moet zijn, is het zinvol te onderzoeken of koppeling van bestaande verbanden winst oplevert. Recent heeft de Werkgroep Toekomstige Ontwikkelingen in de Bouwnijverheid voorgesteld bij het ministerie van Algemene Zaken een 'Grondbank' onder te brengen, met een bewakende en signalerende functie, een instantie die het grondgebruik en de veranderingen daarin bewaakt. Het bureau van die Grondbank zou moeten worden gevormd door de ministeries die nu ook al grond bezitten en beheren, te weten VROM, LNV, V&W en Financiën. Een dergelijke instelling zou wellicht de basis voor zo'n kennispunt kunnen vormen.

#### Voordelen

- Data en kennis goed toegankelijk en bruikbaar geordend voor beleidsdoeleinden.
- Verschillende actoren kunnen op deze basis tot afspraken komen.
- Er ontstaat een beter zicht op / begrip voor de verschillende waardenoriëntaties van actoren.
- Grondbeleid en ruimtegebruik krijgen zo politiek en organisatorisch de centrale onderbouwing die zij verdienen en nodig hebben.

#### Nadelen

- Kennis verschaft macht en zeker met grond gaan grote financiële belangen gepaard.
- Sommige partijen zullen voor hen strategische kennis en posities niet ter beschikking willen stellen.
- Risico voor misbruik van kennis of voorwetenschap.

### **Optie 4: Versterk de handhaving van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO).**

De WRO kent veel regels (zie ook het recente rapport van de Rekenkamer over de Inspecties Ruimtelijke Ordening) maar deze worden in veel gevallen niet nageleefd en gecontroleerd. Een meer stringente handhaving is gewenst om de betekenis van de WRO voor de sturing van functietoekenning en ruimtegebruik in Nederland te herstellen / versterken. Recente rechtszaken, zoals met betrekking tot de bouw van twee woningen in de gemeente Reimerswaal, hebben een preventieve voorbeeldwerking.

#### Voordelen

- Draagt bij aan scheiding van de grondmarkten en werkt aldus prijsdempend op de groene grondmarkt
- Brengt de realisatie van de beleidsdoelstellingen dichterbij.
- Geloofwaardigheid overheid is er sterk mee

#### Nadelen

- Vergt een grote inspanning in tijd, geld etc.
- Meer conflicten en strijd met calculerende burgers.
- Minder bestuurlijke vrijheden voor gedoogbeleid of negeren van voorgeschreven procedures.

gediend.

**Optie 5: Geef regionale structuurplannen de uitwerking en status van bestemmingsplan en laat deze in de plaats treden van gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied.**

Een correcte en snelle doorwerking van het beleid in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen is groot belang voor een efficiënte en effectieve beleidsrealisatie. Gelet op dit belang en gezien de geringe prioriteit die de gemeenten doorgaans toekennen aan de ruimtelijke ordening van hun buitengebied zou kunnen worden overwogen af te stappen van gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied en deze te vervangen door regionale structuurplannen buitengebied met een burgers bindende werking. Bijkomend argument is dat - terwijl beleid voor het landelijk gebied eigenlijk typisch regionaal beleid is - bestemmingsplannen buitengebied eigenlijk nauwelijks in samenwerking tussen gemeenten worden opgesteld. De problemen van deze tijd vragen echter om meer rekening te houden met grensoverschrijdende aspecten en vergen een bestuurlijk en inhoudelijk afgestemd en samenhangend beleid. Het regionale niveau lijkt daarvoor het meest geëigend. Het geheel van waarden en kwaliteiten van het landelijk gebied zou daarbij bepalend moeten zijn voor de toelaatbaarheid van ontwikkelingen daar: voor het stimuleren, toelaten of saneren ervan.

Voordelen

- Betere weging van de belangen/ontwikkelingen in het buitengebied in regionaal verband.
- Snellere en effectievere doorwerking van beleid op (boven)lokaal niveau.
- Betere aansluiting bij schaal van ontwikkelingen, kansen en bedreigingen.
- Beperking van de mogelijkheden voor ongewenste concurrerende beleidsvoering door lokale overheden.
- Past bij steeds belangrijker coördinerende rol van provinciaal bestuur in landelijk gebied.

Nadelen

- Neemt een belangrijke individuele vrijheid - in ieder geval in de ogen van gemeentelijke bestuurders - bij gemeentelijke overheid weg.
- Omdat het gaat om het inleveren van bevoegdheden zal dit niet zonder slag of stoot gaan; kost tijd en energie.
- Provinciaal bestuur zal totstandkoming en periodieke actualisatie actief moeten stimuleren (initiëren) en bewaken.

**Optie 6: Vervang bestemmingsplannen buitengebied door geïntegreerde plannen voor ruimtegebruik en waterbeheer.**

Een correcte en snelle doorwerking van de ruimtelijke doelen van het rijksbeleid in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen is van groot belang voor een efficiënte en effectieve beleidsrealisatie. Het rijksbeleid ten aanzien van de functievervulling van het landelijk gebied vraagt voor een adequate implementatie over het algemeen om afwegingen en geïntegreerde oplossingen op boven lokaal/regionaal niveau. Water zal de komende decennia naar verwachting meer sturend worden voor het ruimtegebruik in het landelijk gebied. De Europese Kaderrichtlijn Water zal hieraan een extra impuls geven door de verplichte waterbeheersplanning op het niveau van regionale stroomgebieden.

Gelet op deze gegevens en gezien de geringe prioriteit die de gemeenten doorgaans toekennen aan de ruimtelijke ordening van hun buitengebied zou kunnen worden overwogen af te stappen van gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied en deze te vervangen door integrale plannen voor ruimtegebruik en waterbeheer op het niveau van regionale stroomgebieden. Deze planvorm zou kunnen bestaan uit een gecombineerde uitwerking van een regionaal structuurplan zoals beoogd in optie 5 en het regionale waterbeheerplan zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn Water, waarbij de begrenzing van het onderscheiden stroomgebied de afbakening van het plangebied vormt. De juridische basis voor deze plannen wordt in dat geval ontleend zowel aan de WRO, als aan de (inter)nationale milieu- en waterwetgeving.

#### Voordelen

- Betere weging van de belangen/ontwikkelingen in het buitengebied in regionaal verband.
- Snellere en effectievere doorwerking van beleid op (boven)lokaal niveau.
- Betere aansluiting bij schaal van ontwikkelingen, kansen en bedreigingen.
- Beperking van de mogelijkheden voor ongewenste concurrerende beleidsvoering door lokale overheden.
- Past bij steeds belangrijker coördinerende rol provinciaal bestuur in landelijk gebied.
- Uitstekende aansluiting ruimtelijke ordening met regionaal waterbeheer.
- Optimaal perspectief voor integrale beleidsontwikkeling.

#### Nadelen

- Neemt een belangrijke bestuurlijke vrijheid - in ieder geval in de ogen van gemeentelijke bestuurders - weg bij gemeentelijke overheid.
- Omdat het gaat om het inleveren van bevoegdheden zal dit niet zonder slag of stoot gaan; kost tijd en energie.
- Extra partij (waterschap) waarmee planvorming moet worden gerealiseerd. Risico voor stroperigheid van besluitvorming neemt toe.
- Vergt - zeker in eerste instantie - extra inzet van arbeid, omslag in denken en grotere flexibiliteit van betrokken overheden.

### **Optie 7: Beperk de mogelijkheden voor het gebruik van artikel 19-procedures en stel hogere eisen aan de inzetbaarheid van (ruimtelijke) projectenprocedures.**

De afgelopen jaren is het groene karakter van het landelijk gebied op veel plaatsen in het gedrang gekomen als gevolg van ad hoc-planologie van gemeenten via artikel 19 WRO. Het stringent beperken van deze wijzigingsbevoegdheid zou de functionaliteit van de ruimtelijke ordening als instrument voor grondbeleid belangrijk vergroten. In de gewijzigde WRO, zoals die op 1-1-2000 van kracht moet worden, wordt mede ter beperking van NIMBY-effecten bij voorgenomen projecten, ruimte geschapen voor ruimtelijke projectenprocedures, waarbij de koppeling aan het vigerend ruimtelijk beleid wordt versoepeld. Vermits het projectvoorstel voorziet in 'een goede ruimtelijke onderbouwing' kan het worden goedgekeurd en uitgevoerd. Voorwaarde is in dat geval dat er wordt voorzien in een plan om die ruimtelijke structuur aan te passen aan de nieuwe situatie. Het gevaar voor verdere desintegratie van het ruimtelijk beleid is bij deze werkwijze evident. In dat geval zouden de projectenprocedures ook een vergelijkbare negatieve uitwerking kunnen hebben op de ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied als de gewraakte artikel 19-planologie. Het stellen van hogere eisen aan de inzetbaarheid van projectenprocedures, zowel op nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau, zou deze gevolgen kunnen beperken.

#### Voordelen

- Behoudt integraal afgewogen ruimtelijk beleid met grotere continuïteit, wat stabiliserend effect heeft op grondmarkt.
- Ontmoedigt speculatie op de agrarische grondmarkt.
- Versterkt positie van bevoegd gezag als regisseur en hoeder van collectief belang.
- Meer handvatten om kwaliteit als sturingsfactor in te zetten / te benutten.

#### Nadelen

- Beperkt mogelijkheden burgers om eigen doelen te realiseren wanneer deze strijdig zijn met collectieve belang.
- Beperkt ruimte van bestuurders voor het honoreren van wensen van individuele burgers (kiezers).

### **Optie 8: Stimuleer intensief en zuinig ruimtegebruik.**

Gelet op de schaarste van grond in Nederland is het zaak het ruimtegebruik zorgvuldig te bezien op mogelijkheden voor concentratie of multifunctionaliteit. Het concept van de compacte stad (mèt kwaliteit) en intensief ruimtegebruik dient daarom hoog in het vaandel gehouden te worden; niet alleen als het gaat om woningbouw, maar vooral als het gaat om ruimte

verslindende bedrijventerreinen. Functietoekenning en ruimtegebruik dienen daarom integraal en in regionaal perspectief te worden gezien en afgewogen. Datzelfde geldt voor mobiliteit en (sturing van) mobiliteitsgedrag. Het gaat er om zuinig ruimtegebruik te stimuleren en meervoudig ruimtegebruik waar mogelijk te bevorderen.

#### Voordelen

- Bevordert het behoud van open ruimte.
- Bevordert het stedelijke karakter van de stad.
- Utilitaire en sociaal-maatschappelijke voorzieningen kunnen optimaal worden gebruikt.
- Werkt stabiliserend op de grondprijzen in de groene ruimte.

#### Nadelen

- Vergt bestuurlijke terughoudendheid ten aanzien van expansie stedelijke functies.
- Stelt hoge eisen aan planvorming en realisatie
- Kan handhavingproblemen genereren.

### **Optie 9: Laat het Gemeentefonds ook beheer belonen in plaats van alleen maar groei.**

Gemeenten ontvangen meer geld als zij meer inwoners en economische activiteiten hebben. Groei van rode functies wordt dus beloond. Gezocht en gekozen moet worden voor een systematiek in het Gemeentefonds die ook het behoud van open ruimte met groene kwaliteitsfuncties in 'beheergemeenten' beloont. Dit kan een stimulans zijn om te kiezen voor groene kwaliteit als ontwikkelingsperspectief voor een gemeente. Voor een nadere uitwerking van dit punt kan worden aangehaakt bij het IBO Grondbeleid en de beoogde nieuwe verdeelsleutel van het Gemeentefonds die op 1 januari 2001 in moet gaan.

#### Voordelen

- Biedt lokale bestuurders ruimte om te kiezen voor beter (beheer) in plaats van meer (groei).
- Beloont op een positieve wijze inspanningen gericht op kwaliteit(verbetering) van de groene ruimte.
- Ondersteunt regionale diversiteit van ruimtelijke ontwikkelingen.

#### Nadelen

- Vereist een cultuuromslag in het denken wat tijd kost.
- Vereist aanpassing van het bestaande financieringsstelsel.

### **Optie 10: Scheidt grondmarkten via een contourenbeleid voor rode functies.**

Een striktere scheiding van rood en groen kan voorkomen, dat rode functies de groene functies van de grondmarkt concurreren en uiteindelijk fysiek verdringen. Een stringente ruimtelijke ordening inclusief een adequate handhaving is daarvoor onontbeerlijk. Het planologisch kader hiervoor kan worden geschapen in de 5<sup>e</sup> Nota RO. Daarbij is het van belang een duidelijke keuze te maken voor de contouren waarbinnen rode functies zich kunnen ontwikkelen. Op streekplanniveau zouden de contouren voor de rode functies concreet moeten worden gedefinieerd. Effectuering van de beoogde ruimtelijke werking zou moeten worden gerealiseerd door deze rode contouren in het streekplan aan te merken als 'concrete beleidsbeslissing' zoals bedoeld in de gewijzigde WRO die op 1-1-2000 van kracht wordt. Afwijkingen van deze contour op lokaal niveau zijn dan alleen mogelijk via een heroverweging / aanpassing van het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau.

#### Voordelen

- Biedt duidelijkheid aan (rode) ontwikkeling op alle (ruimtelijke) planningsniveaus.
- Afwijkingen alleen via striktere procedures met meer waarborgen voor continuïteit en rechtszekerheid.
- Leidt tot een stabielere en evenwichtiger markt- en prijsontwikkeling op de agrarische grondmarkt. De zekerheid die dit verschaft, is

#### Nadelen

- Past minder goed in huidige bestuurscultuur en huidige maatschappelijke opvattingen over de rol / taak van de overheid.
- Striktere procedures beperken bestuurlijke vrijheden (op alle niveaus).
- Door verplichte doorwerking krijgen beleidskeuzen die op grotere afstand van de burger genomen worden (rijk, Provincie) meer

van groot belang voor het behoud van duurzame agrarische ontwikkelingsmogelijkheden. Ook de groene kwaliteitsfuncties zijn hierbij gebaat.

- Leidt tot grondprijzen op de groene markt die meer gerelateerd zijn aan de 'groene' functies.
- Geeft sturing aan (particulier) investeringsgedrag, zowel in rood als in groen.

relevantie voor de individuele burger (bestuur op grotere afstand van de burger).

### **Optie 11: Zorg voor steviger planologische verankering van de groene kwaliteitsfuncties.**

Om te voorkomen dat groene functies bij planvorming en -toetsing op burgers bindende planningsniveaus onvoldoende ruimte krijgen en door lokale ontwikkelingen wellicht fysiek onmogelijk worden gemaakt, is een stringente ruimtelijke verankering van de functietoekenning aan strategische groenstructuren en -objecten zoals de EHS onontbeerlijk. Het planologisch kader hiervoor zou moeten worden geschapen in de toekomstige 5<sup>e</sup> Nota RO en de herziening van het SGR. Daarbij is het van belang te voorzien in een betere doorwerking van dergelijke strategische beleidsbeslissingen op nationaal of provinciaal niveau tot op burgers bindende planningsniveaus zoals het gemeentelijk bestemmingsplan.

Effectuering van beoogde doorwerking zou plaats kunnen vinden door de EHS en andere strategische groenstructuren van (inter)nationale betekenis in het SGR en streekplannen aan te merken als 'concrete beleidsbeslissing'. Door het formuleren van nadere voorwaarden / eisen aan de mogelijkheden om van deze bestemmingen af te wijken, kan mogelijk zelfs een basis worden gelegd voor implementatie van Europese wet- en regelgeving zoals de Vogelrichtlijn.

#### Voordelen

- Biedt duidelijkheid en versterkt de functietoekenning van strategische groenobjecten op alle planningsniveaus.
- Striktere procedures leiden tot meer waarborgen voor continuïteit.
- Biedt zekerheid. Dat is van groot belang, niet alleen voor de kwantiteit, maar ook voor de kwalitatieve ontwikkeling van natuur, bos en andere kwaliteitsfuncties die zijn gebaat bij continuïteit en stabiliteit.
- Leidt tot prijzen op de groene grondmarkt die meer gerelateerd zijn aan de 'groene' functies.
- Geeft sturing aan (particulier) investeringsgedrag, zowel in rood als in groen.

#### Nadelen

- Striktere procedures beperken bestuurlijke vrijheden (op alle niveaus).
- Door verplichte doorwerking krijgen beleidskeuzen die op grotere afstand van de burger genomen worden (rijk, provincie) meer relevantie voor de individuele burger (bestuur op grotere afstand van de burger).

### **Optie 12: Breng reservats- en natuurontwikkelingsgebieden behorend tot de EHS bij definitieve begrenzing direct onder de werking van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet).**

Door de natuurfunctie van reservats- en natuurontwikkelingsgebieden in de EHS te verankeren via de Nb-wet wordt de maatschappelijke keuze voor de hoofdfunctie natuur in deze gebieden niet alleen bestendig, maar ontstaat ook een adequaat juridisch kader waarin ook andere relevante initiatieven van zowel overheden als maatschappelijke groeperingen c.q. burgers afgewogen en beoordeeld kunnen worden.

#### Voordelen

- Biedt alle partijen duidelijkheid en rechtszekerheid.
- Ontmoedigt speculatie of investeringen van partijen met andersoortige doelen, waardoor de druk op de grondmarkt in deze gebieden afneemt.

#### Nadelen

- Nb-wet heeft image van 'top-down'-bestuur.
- Implementatie, uitvoering en handhaving vergen aanvullende arbeidsinzet van provinciaal bestuur.
- Actieve inzet beheersparagraaf vergt extra inzet middelen / verschuiving van middelen.

- Biedt adequate kaders voor vrijwillig overgangsbeheer en evt. eindbeheer door zittende eigenaar.
- Kan urgentie van verwerving doen afnemen.
- Biedt operationele bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen, ook in de fase voorafgaand aan definitieve functie / doelrealisatie.

**Optie 13: Schep ook voor de landbouw een pro-actief planologisch kader en bepaal een agrarische hoofdstructuur.**

De agrarische sector is van meekoppelend belang om open ruimte te behouden. Met name de grondgebonden landbouw vervult daarbij een sleutelrol, terwijl juist deze het meest gevoelig is voor verdringing op de grondmarkt. Derhalve is een *duidelijk ruimtelijk planologisch kader*, een agrarische hoofdstructuur, gewenst, waarin met name grondgebonden en niet-grondgebonden landbouw worden onderscheiden. Intensieve teelten (bloemen, bollen, glas e.d.) hebben veel minder ruimte nodig en zijn vaak niet of minder grondgebonden. Die zijn dus veel minder van betekenis om ruimte open te houden. Bovendien zijn deze teelten over het algemeen conjunctuurgevoeliger. De herziening van het SGR, welke de minister 30 september 1999 heeft aangekondigd aan de Tweede Kamer, is hiervoor - naast de 5<sup>e</sup> Nota RO - het meest geëigende en eerste aangrijpingspunt.

Voordelen

- De eigenheid van de landbouw en zijn betekenis voor het landelijk gebied wordt expliciet erkend.
- Biedt duidelijkheid aan (landbouw)ontwikkeling op alle ruimtelijke schaalniveau's.
- Afwijkingen alleen via striktere procedures met waarborgen voor continuïteit en rechtszekerheid.
- Faciliteert en stuurt bedrijfstakken, die gebaat zijn bij voorzieningen die de individuele ondernemer overstijgen en alleen op projectniveau kunnen worden gerealiseerd.
- Het scheidt de verschillende grondmarkten en leidt (in)direct tot grondprijzen die meer gerelateerd zijn aan de functie van de grond.
- Het gaat verdringing op de markt tegen en vereenvoudigt realisatie van de verschillende beleidsdoelen, bijvoorbeeld als het gaat om de intensieve varkenshouderij of glastuinbouw projectvestigingen.
- Geeft sturing aan (particulier) investeringsgedrag, zowel in rood, als in groen.

Nadelen

- Past minder goed in huidige bestuurscultuur en maatschappelijke opvattingen over de rol en taken van de overheid.
- Kan ten koste gaan van flexibiliteit en vrij ondernemerschap, zowel van agrariërs, maar ook van andere partijen die zich in het landelijk gebied (willen) vestigen.
- Andere (economische) activiteiten kunnen wellicht een grotere bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart en/of behoud van de open ruimte in het landelijk gebied en worden met deze ruimtelijke ordening geblokkeerd.

**Optie 14: Bundel activiteiten van de diverse rijksdiensten op de grondmarkt.**

Momenteel ontplooiën verschillende rijksdiensten o.a. de DLG., de Dienst Domeinen en de diverse afdelingen van Rijkswaterstaat bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat activiteiten op de grondmarkt. Deze diensten hebben allen andere uitgangspunten en doelen en daarbij beschikken zij ook over verschillende instrumenten en mogelijkheden. Uit oogpunt van effectief opereren op de grondmarkt en efficiency bij het realiseren van de beleidsdoelen via die markt lijkt een bundeling (dat wil zeggen tenminste een vergaande samenwerking bij de door de verschillende rijksdiensten (Domeinen, RWS, DLG) ontplooiende activiteiten op de grondmarkt.

Voordelen

- Optimale meekoppelingsmogelijkheden. benutting
- Past uitstekend bij het streven naar integrale plan- en gebiedsontwikkeling.
- Voorkomt onderlinge concurrentie of langs elkaar heen werken.

Nadelen

- Veranderingsproces in verband met cultuurverschillen, afstemming en coördinatie kosten tijd en energie.

**Optie 15: Regionaliseer grondbedrijven voor het buitengebied.**

In het buitengebied moeten meer regionale belangen en afwegingen een rol spelen, maar daarvan is - gelet op de gehele organisatiestructuur - nauwelijks sprake. Passend in de lijn van

regionale bestemmingsplannen buitengebied (zie optie 5 en 6) past vervolgens ook de regionalisering van de grondbedrijven. Elk gemeentelijk grondbedrijf zal nu tot een voor de gemeente maximaal economisch resultaat willen komen. Op regionaal of hoger schaalniveau kan dit echter betekenen, dat gemeenten onderling concurreren en grondprijzen opdrijven, terwijl er op hoger schaalniveau geen economische of andere voordelen behaald worden. Het aantrekken van werkgelegenheid door bedrijfsterreinen voor een appel en een ei uit te geven, leidt voor die ene gemeente tot groei. Dit gaat echter direct ten koste van een andere gemeente en levert dus niets op. Bovendien leidt het subsidiëren van bedrijven via de grondprijs tot slechte prikkels voor bedrijven om efficiënt met ruimte om te gaan (CPB, 1999). Daarbij komt dat het - gelet op de complexiteit van de huidige grondmarkt - het zinvol is expertise te bundelen. Met name kleinere gemeenten met een beperkt ambtelijk apparaat kunnen het moeilijk hebben om de taal van de (grote) marktpartijen te spreken, kennis te mobiliseren en voldoende tegenwicht te bieden.

#### Voordelen

- Bundeling van kennis maakt sterker.
- Het bevordert zaken in samenhang te bezien en te realiseren.
- Past veel beter bij het streven naar integrale plan- en gebiedsontwikkeling.
- Voorkomt onderlinge concurrentie in het buitengebied of langs elkaar heen werken.

#### Nadelen

- Opgeven van een eigen (machts)positie ligt gevoelig.
- Extra bestuurslast m.b.t. beleidsbepaling en financiering.

### **Optie 16: Houdt als overheid zelf een strategische grondvoorraad/grondpositie aan en zet deze optimaal in voor het realiseren van beleidsprioriteiten.**

De (rijks)overheid in zijn verschillende gedaanten is de grootste grondbezitter van Nederland. Afgezien van de grote wateren zijn aanzienlijke arealen landbouwgrond, natuur, bos en recreatieterrein, maar ook bedrijventerreinen en andere grond in stedelijke gebieden eigendom van 'de Staat'. Voor de ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied kan een strategische inzet van deze grondvoorraad van groot belang zijn. Op rijksniveau wordt door de Dienst Domeinen een aanzienlijke oppervlakte landbouwgrond beheerd. Omdat het bezit van landbouwgrond door de rijksoverheid tegenwoordig niet langer opportuun wordt geacht, worden grote delen van dit areaal jaarlijks afgestoten door verkoop, veelal aan de (erf)pachter. Daarbij bestaat nauwelijks een relatie tussen het terugbrengen van de grondpositie ten behoeve van de landbouw en het verwerven van een (vervangende) grondpositie voor een andere rijksprioriteit, bijvoorbeeld natuur. Slechts een deel van dit areaal wordt gehandhaafd als strategische grondvoorraad. De potentiële betekenis van de resterende grondvoorraad als ruilgrond of als financieringsbron voor vervangende grondposities wordt niet of onvoldoende onderkent en erkent. Een potentieel belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van nieuwe grondposities ten behoeve van prioritaire beleidsdoelen wordt zo niet benut of zelfs weggegeven. Het ware daarom gewenst alle bestaande rijkseigendommen aan te merken als strategische grondvoorraad, die in principe geheel en alleen ten dienste van de gewenste beleidsrealisatie wordt ingezet (direct of indirect). Voor zover van toepassing, zou hetzelfde principe uiteraard ook van toepassing moeten zijn op bestaande grondposities van andere overheden.

#### Voordelen

- Bestaande grondposities worden optimaal benut voor realiseren van beleidsprioriteiten.
- Lasten van verwerven van prioritaire grondposities kunnen worden beperkt door reeds elders in grond vastliggend vermogen vrij te maken en te herinvesteren in prioritaire grond.

#### Nadelen

- Inkomstenderving voor het rijk, vanwege het staken van de Domeinverkopen.



### **Optie 17: Herinvesteer de opbrengsten van Domeinverkoop in groene kwaliteitsfuncties.**

In het Jaarverslag 1998 van de Dienst der Domeinen wordt melding gemaakt van een recordbedrag aan ontvangsten in 1998 (475 miljoen gulden, 300 miljoen gulden méér dan in 1997) als gevolg van het gewijzigde agrarische verkoopbeleid. In de IJsselmeerpolder is in 1998 ruim 10.000 ha (11% van het agrarisch areaal) verkocht en 300 boerderijgebouwen zijn overgegaan in particuliere handen (ruim 40% van het gebouwenbestand). Deze grondpositie van Domeinen kan cruciaal zijn voor de realisatie van andere territoriale beleidsdoelstellingen van het rijk. De grondvoorraad van Domeinen kan direct of indirect worden benut als middel om bijvoorbeeld de LNV-doelstellingen te realiseren. Als het al niet mogelijk is de Domeingronden als ruilgrond te beschouwen, dan zou het toch in ieder geval zo moeten zijn dat de revenuen van de agrarische grondverkoop door Domeinen ten goede komen aan bijvoorbeeld de groene kwaliteitsfuncties, die diezelfde rijksoverheid ook wil realiseren (waarvoor DLG in 1998 een budget van 277 miljoen gulden tot zijn beschikking had). Een voor de hand liggend aanknopingspunt om dit principe van interactief grondbeheer te bezien is het Project Activabeheer, waarin verwerving en beheer van grond / vastgoed door het rijk centraal staat. Eind 1999 is een 1e tussenrapportage voorzien, ook bedoeld als input voor het IBO-Grondbeleid.

#### Voordelen

- De grondpositie van het rijk blijft constant wordt optimaal ingezet voor prioritaire doelen.
- Er komen meer gelden voor de realisatie van de groene kwaliteitsdoelstellingen beschikbaar.
- Snel resultaat mogelijk, omdat aangehaakt kan worden bij project Activabeheer, dat zeer recent van start is gegaan.

#### Nadelen

- De bestedingsvrijheid van de verkoop-opbrengsten neemt af omdat deze niet terug vloeien in de schatkist, maar worden omgezet in elders gesitueerde grond(vermogen).
- Strijdig met uitgangspunten van de 'Zalm-docrine', waarbij uitgaven en inkomsten van het rijk volledig gescheiden worden behandeld.

### **Optie 18: Creëer een grondbank voor groene functieontwikkeling in het landelijk gebied.**

In de tijd vergen de maatschappelijke taken van de overheid veranderingen in de bestaande grondposities in het landelijk gebied. Door het creëren van een grondpot, die als grondbank beheerd wordt, kunnen dergelijke veranderingen soms belangrijk worden vereenvoudigd. Afgezien van een zekere minimumomvang en spreiding die deze vorm van grondbezit zou moeten kennen, lijkt vooral een snelle beschikbaarheid c.q. hoge roulatiesnelheid een belangrijke voorwaarde voor een effectieve inzet van een dergelijk instrument. Samenwerking van verschillende overheidsdiensten, maar ook betrokkenheid van bijvoorbeeld regionale Stichtingen Kavelruil kan bijdragen aan een optimale benutting van de mogelijkheden. Financiering zou in eerste instantie uit algemene middelen moeten plaatsvinden, hoewel er wellicht ook regelingen denkbaar zijn die private investeringen in een dergelijke grondbank aantrekkelijk zouden kunnen maken.

#### Voordelen

- Beschikbaarheid van vervangende grond als smeermiddel voor beoogde grondtransacties.
- Optimale benutting overheidsbezit voor prioriteiten.
- Meer perspectief voor meekoppeling en win-situaties.
- Inzet grondbank kan prijsbeïnvloeding door overheidsaankopen wellicht beperken.

#### Nadelen

- Verwerving t.b.v. grondpot legt tijdelijk extra claim op grondmarkt.
- Beheer grondbank vergt extra afstemming en overleg op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

### **Optie 19: Zet meer geld uit algemene middelen in voor groene kwaliteit.**

Het realiseren van de LNV-beleidsdoelstellingen is het uitgangspunt. Daarbij moet men er volgens de deskundigen op rekenen dat de grondprijzen zullen blijven stijgen.

Prijsontwikkelingen van grond in het buitenland, bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Japan, wijzen daarop. Bij het achterwege blijven van ingrepen in de markt zou de logische gevolgtrekking moeten zijn dat in de huidige constellatie *meer geld* nodig is om in de gestelde tijd de benodigde arealen te verwerven. Dat kan op verschillende manieren. Eén daarvan is het vergroten van de belastinginkomsten door de mogelijkheden die er zijn beter te benutten, bijvoorbeeld via de bestemmingswijzigingswinst (optie 43) of nieuwe belastingmaatregelen te ontwikkelen. Daarnaast is het mogelijk met een andere verdeling van de rijksmiddelen meer geld ter beschikking te stellen voor het realiseren van de LNV-beleidsdoelstellingen. Dat is een politieke keuze. Daarbij dient men zich te realiseren dat uit onderzoek is gebleken dat een kwalitatief goede woon- en werkomgeving zich onder andere laat vertalen in hogere prijzen van onroerend goed en economische bedrijvigheid, zaken waar de verschillende overheden (via Overdrachtsbelasting, WOZ, e.d.) de revenuen van ontvangen.

#### Voordelen

- De collectieve zorg en verantwoordelijkheid voor groene kwaliteitsfuncties wordt expliciet tot uitdrukking gebracht.
- Doelen kunnen volgens planning gerealiseerd worden.

#### Nadelen

- Belastingverhoging is niet populair.
- Kost wat betreft nieuwe regelingen veel tijd.
- Herschikking van de algemene middelen kan ten koste gaan van andere uitgaven, die ook nuttig en nodig worden geacht.

### **Optie 20: Herzien de Landinrichtingswet tot een snel en doelmatig instrument.**

Onder invloed van de groeiende dynamiek in de ruimtelijke ontwikkeling van grote delen van het landelijk gebied is er een behoefte ontstaan aan een Landinrichtingsinstrument dat eenvoudig, flexibel, snel en doeltreffend kan worden ingezet voor het begeleiden van ruimtelijke ingrepen of andersoortige transformatieprocessen in de groene ruimte. De bestaande Li-wet is hiervoor niet geschikt omdat deze procedureel te veeleisend is, inhoudelijk te breed en in zijn uitwerking en uitvoering te traag en te weinig flexibel. Het gevolg hiervan is, dat er momenteel in toenemende mate projecten worden geëntameerd en uitgevoerd met gelden uit het landinrichtingsbudget zonder dat de Li-wet daar als juridische basis voor deze projecten wordt ingezet. Dit is zowel bestuurlijk als beleidsmatig gezien een ongewenste situatie. Het is dan ook gewenst dat de wet op korte termijn ingrijpend wordt herzien en wel zodanig dat de herziene wet een flexibel en doeltreffend kader kan vormen voor zowel grotere, maar vooral voor kleinere, doelgerichte projecten met een korte looptijd. Dit vergt een vergaande vereenvoudiging van de planprocedures, een flexibele, modulaire opbouw van de uitvoerings- en toedelingssystematiek en een aangepaste financierings- en begrotingssystematiek.

#### Voordelen

- Behoud van de Li-wet als integrerend kader voor ruimtelijke ingrepen en transformatieprocessen in het landelijk gebied.
- Vereenvoudigde, versnelde en effectievere procesgang met betere anticipatie op maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.
- Betere afstemming op beleidsprioriteiten.
- Sneller resultaat voor alle betrokkenen.
- Overzichtelijke, beter stuurbare projecten.

#### Nadelen

- Vergt ingrijpende wetsherziening: kost mogelijk veel inspanning en overleg.
- Draagvlak vanuit landbouw kan onder druk komen te staan.

### **Optie 21: Koop versneld aan ten behoeve van EHS en andere groene kwaliteitsfuncties.**

Berekeningen van het CPB laten zien dat bij gelijk blijvende reële grondprijzen (niveau 1999) het totale dekkingstekort voor de grondverwerving EHS tot 2010 1,7 miljard gulden zal bedragen en tot 2018 zal oplopen tot circa 3 miljard gulden. Als wordt uitgegaan van stijgende reële grondprijzen - en dat is wat veel deskundigen voorspellen - dan kan dit tekort nog verder

oplopen tot circa 4 miljard gulden. Versneld aankopen kan in een dergelijke stijgende markt uiteindelijk goedkoper zijn. Dat vergt echter een verschuiving in de tijd van de gereserveerde middelen.

#### Voordelen

- Versnelde realisatie van de groene kwaliteitsfuncties, natuur, bos en recreatie.
- Warme sanering in de agrarische sector.
- Indirect worden meer agrariërs gefaciliteerd om sneller een aan de modernste eisen aangepast bedrijf voort te zetten.
- Sneller resultaat scoort bij het publiek.

#### Nadelen

- Vergt extra middelen op de korte termijn.
- Ook de middelen die nodig zijn voor het beheer nemen op kortere termijn dan gepland toe.
- Veronderstelde financiële winst is afhankelijk van de conjunctuur ontwikkeling

### **Optie 22: Verruim de uitvoeringsrichtlijnen van DLG.**

Momenteel hanteert DLG uitvoeringsrichtlijnen - zelf opgelegde beperkingen - teneinde de grondmarkt niet te beïnvloeden. Deze veronderstelling is echter onjuist: alleen al door zich op de markt te begeven vergroot men de vraag naar grond en beïnvloedt men de markt en de prijsontwikkeling. In de huidige situatie koopt DLG niet meer dan 30% van de mobiliteit in een gebied en hanteert DLG richtprijzen, die gebaseerd zijn op een gewogen gemiddelde in het verleden. De hoogste en laagste prijzen worden bij de vaststelling van dat gemiddelde bovendien buiten beschouwing gelaten. Al met al betekent dat, dat DLG - zeker in een markt waar de prijzen stijgen - minder concurrerende prijzen kan bieden. De mogelijkheden om gronden te verwerven wordt, met deze en andere beperkende factoren, zoals de begrotingssystematiek en het gebruik van de actuele agrarische waarde (WEVAB) als uitgangspunt, onnodig verkleind. Niet het budget, maar de aankoopmogelijkheden zouden uitgangspunt moeten zijn. Daarbij zou ook de toenemende noodzaak om steeds vaker hele bedrijven aan te kopen (inclusief boerderij, stallen en andere agrarische gebouwen) zou moeten worden gefaciliteerd.

#### Voordelen

- DLG kan vrijer en meer concurrerend opereren op de grondmarkt hetgeen de realisatie van de beleidsdoelstellingen ten goede komt.
- Op de langere termijn - met de verwachting dat de grondprijzen blijven stijgen - goedkoper.

#### Nadelen

- Op de korte termijn wellicht duurder.
- Aanpassing van de begrotingssystematiek noodzakelijk.
- Gevaar voor prijsopdrijvende werking.

### **Optie 23: Geef DLG bij aankopen meer ruimte / vrijheid om lokaal maatwerk te leveren.**

De onroerendgoedmarkt is lokaal georiënteerd. Landelijke normen werken daarom niet optimaal. Bij succesvol opereren gaat vaak om maatwerk. Investeren daarin is cruciaal. De 'gereedschapskist' van de aankoper dient daarom ruim gevuld te zijn met mogelijkheden (en vrijheden) om dat maatwerk te realiseren. Daarbij kan gedacht worden aan variabele bijdragen, individuele toeslagen en/of flexibele procedures.

#### Voordelen

- Bevordert positie van DLG op de grondmarkt.
- Schept vertrouwen.
- Biedt beter perspectief op realiseren taakstelling voor grondverwerving.

#### Nadelen

- Vergt aanvullende controle-mechanismen.
- Risico voor precedentwerking.

### **Optie 24: Geef grondverwerving door DLG een kwaliteitsimpuls m.b.t. kennis en snelheid.**

DLG maakt bij haar grondverwervingstaken onder meer gebruik van regionale grondaankopers, die goed ingevoerd zijn in de agrarische wereld. Onder invloed van de dynamiek op de markt worden andere kwaliteiten, zoals gedetailleerde juridische kennis, van steeds groter belang. Op de markt is snel handelen bovendien steeds noodzakelijker om kansen daadwerkelijk te kunnen benutten. Om de positie van DLG als speler op de grondmarkt te borgen lijkt een

kwaliteitsimpuls gewenst, gericht op het vergroten van zowel de op de 'in het veld' beschikbare kennis, als ten aanzien van de snelheid van opereren. Uitbreiding van het DLG-netwerk van aankopers met bekwame makelaars die regionaal en juridisch-technisch zeer goed op de hoogte zijn en door het verkorten van besluitvorming rond het accorderen van potentiële aankopen zou daaraan een goede invulling kunnen geven.

#### Voordelen

- Sterkere positie als speler op de grondmarkt.
- Effectiever opereren vergroot de realisatiemogelijkheden van de beleidsdoelen.
- Professioneler en meer passend bij de verzakelijking en internationalisering van de grondmarkt.

#### Nadelen

- Vereiste cultuurverandering kost tijd en wekt weerstand.

### **Optie 25: Activeer voorkeursrecht voor DLG uit de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG).**

In de WAG (titel VIII, artikel 37 - 52) is een voorkeursrecht voor DLG geregeld ten behoeve van grondaankoop in landinrichtingsverband en voor verwerving van gronden ten behoeve van onder andere natuur. Dit recht is, omdat de situatie op de grondmarkt zich begin jaren 80 sterk wijzigde en later om andere meer bestuurlijke/beleidsmatige redenen, nooit geëffectueerd. Daardoor is een belangrijk hulpmiddel om door een meer of minder integrale inzet van het Landinrichtingsinstrument een actieve bijdrage te leveren aan de realisatie van de (LNV-) beleidsdoelen. De regierol van de overheid bij de functieontwikkeling in het landelijk gebied zou gebaat zijn bij een dergelijke verruiming van de mogelijkheden voor DLG om een dergelijke, actievere rol te spelen.

#### Voordelen

- DLG is eenvoudiger in staat om de gewenste taakstelling te realiseren waardoor landinrichting sneller en effectiever kan bijdragen aan de realisatie van de gewenste functie-ontwikkeling / beleidsdoelen.
- Regierol van de overheid wordt versterkt.
- De grondmobiliteit binnen de EHS kan doeltreffender worden benut.

#### Nadelen

- Lokale grondmarkt wordt sterker beïnvloed door actievere rol DLG.
- Voorkeursrecht voor DLG kan gezien worden als beperking individuele vrijheid aanbieder.

### **Optie 26: Benut vaker de mogelijkheid van toewijzing op basis van artikel 137 Li-wet.**

Artikel 137 Li-wet voorziet in de mogelijkheid van 'Toewijzing op basis van onteigening' van gebieden en elementen van belang uit oogpunt van natuur- en landschapsbehoud, elementen van cultuurhistorische of recreatieve waarde en overige gronden voor doeleinden van openbaar nut aan het Rijk dan wel een ander openbaar lichaam of rechtspersoon. Dit is vooral aantrekkelijk in landinrichtingsprojecten waar de grondmobiliteit relatief hoog is en vervangende grond kan worden aangeboden als alternatief voor een financiële schadeloosstelling. Functierealisatie kan dan samengaan met directe structuurverbetering via het plan van toedeling.

#### Voordelen

- Draagt bij aan meervoudige doelrealisatie.
- Biedt duidelijkheid over bestemming van de grond en geeft daarmee richting aan particuliere investeringen.
- Verschafft zekerheid over adequate financiële vergoeding of vervangende grond.
- Kan via toedeling (vervangende) grond bijdragen aan directe, geoptimaliseerde structuurverbetering.

#### Nadelen

- Heeft image van 'top-down'-instrument.
- Legt extra druk op taakstelling en plan van toedeling.
- Is bij ruime keuze voor geld op korte termijn mogelijk duurder dan normale verwerving.

- Ruimte voor gewenste functieontwikkeling(en) in projectverband wordt zeker gesteld.
- Verruimt mogelijkheden voor het benutten van aanwezige grondmobiliteit.

**Optie 27: Verhoog het huidige percentage van de korting (artikel 141, 142, 143 Li-wet).**

Voor kleinschalige voorzieningen ten behoeve van landschap en recreatie in landinrichtingsverband wordt het instrument van de 'Korting' (artikel 141 - 143 Li-wet) ingezet, maar daarbij gaat het altijd over een (zeer) beperkte oppervlakte. Een verhoging van het kortingspercentage kan bijdragen aan versnelde realisatie en kwalitatief betere realisatie van de LNV-beleidsdoelstellingen, met name in de sfeer van landschap en recreatie.

Voordelen

- Deze extra ruimte is van groot belang voor de realisatie van ecologische verbindingzones, landschapselementen en recreatie groen!

Nadelen

- Kan het draagvlak voor landinrichting onder agrariërs negatief beïnvloeden, omdat dit als een extra ruimteclaim wordt gezien.

**Optie 28: Pas de Ontheingingswet vaker toe t.b.v. kwaliteitsfuncties recreatie en natuur.**

Voor het realiseren van groene functies wordt onteigening zelden of nooit gebruikt, alhoewel de Ontheingingswet (OW) daartoe wel mogelijkheden biedt:

- Wanneer in een bestemmingsplan een gebied de functie natuur krijgt, kan de gemeente (of een ander publiekrechtelijk lichaam, provincie of rijk daarvoor onteigenen (titel IV, OW).
- Onteigening op basis van een Nutswet (artikel 141 OW) die gegrond is op de bepalingen van de Ontheingingswet (bijvoorbeeld titel VIII, onteigening in het belang van natuurbescherming) werd tot voor kort uit politiek-bestuurlijk oogpunt te zwaar geacht en wordt nauwelijks gepraktiseerd voor groene kwaliteitsfuncties: vrijwilligheid is het uitgangspunt. Bovendien moet - naast een formele wet per geval - het algemeen (maatschappelijk) belang worden aangetoond, voordat een overheid tot onteigening kan overgaan.

Voor infrastructurele en waterstaatkundige werken op rijks- en provinciaal niveau worden onteigeningprocedures altijd opgestart (en als stok achter de deur gehouden) voor het geval de benodigde gronden niet binnen de gestelde termijnen via minnelijke verwerving verkregen kunnen worden. In deze gevallen wordt het dwingende karakter van het instrument onteigening geheel anders beoordeeld. Ook voor het realiseren van nieuwbouw kan en wordt onteigening zo nodig ingezet, zij het dat de betekenis van het instrument hier afneemt als gevolg van de pro-actieve opstelling en inventiviteit van projectontwikkelaars en bouwondernemers. Het grote verschil van deze 'rode' projecten met projecten met betrekking tot de groene kwaliteitsfuncties, is het relatief korte tijdsbestek waarbinnen de eerstgenoemde 'rode' projecten (moeten) worden gerealiseerd. Dat gaat in de regel om 3 tot 5, maximaal 10 jaar. Dit in tegenstelling tot de EHS, die pas in 2018 gereed behoeft te zijn. Het is dan ook de vraag, of de geplande realisatietermijn van de EHS het op dit moment al mogelijk maakt voor grote delen van de EHS 'dwingende redenen van algemeen belang' te formuleren op grond waarvan tot een brede inzet van onteigening overgegaan zou kunnen worden. Overwogen kan worden om een knip aan te brengen in het resterende uitvoeringstraject voor de EHS. Vóór de knip, die dan gelegd zou moeten worden omstreeks 2008, uiterlijk 2010, blijft het uitgangspunt van vrijwilligheid bestaan, ondersteund met maatregelen op fiscaal en financieel vlak en ten aanzien van de ruimtelijke ordening, zoals in diverse opties beschreven. Als dan na de knip nog grond voor de groene kwaliteitsfuncties moet worden verworven, zou daarvoor (mede) het onteigeninginstrument kunnen worden ingezet

*Nota Bene: het aanbrenge van de bedoelde knip laat de mogelijkheden onverlet om in specifieke gevallen - wanneer de situatie daartoe aanleiding geeft - ook nu al van de bestaande onteigeningmogelijkheden gebruik te maken. Te denken valt bijvoorbeeld aan onteigening van enclaves, die nu al de verdere ontwikkeling van een natuur- of recreatiegebied in de weg staan.*

Over de inzet van het onteigeningsinstrument ten behoeve van functieverandering binnen de landbouw lopen momenteel discussies (en proefprojecten/-processen) rond de onteigening van akkerbouwers ten behoeve van projectvestigingen voor de glastuinbouw. In de jurisprudentie lijkt ook ruimte te ontstaan voor inzet van het onteigeningsinstrument voor dit soort functieveranderingen. Glastuinbouw in projectvestiging wordt daarbij overigens aangemerkt als rode functie (agribusinesscentre).

#### Voordelen

- Is duidelijk voor agrariërs.
- Versnelt de realisatie van de LNV-beleidsdoelstellingen.
- De groene kwaliteitsfuncties krijgen politiek en bestuurlijk dezelfde waardering als de andere functies waarvoor nu al wel onteigend kan worden; dat is een belangrijk signaal.
- Onteigening draagt bij aan een warme sanering en structuurverbetering in de agrarische sector.
- Bij onteigening is een aantal fiscale uitzonderingsregelingen van toepassing, wat leidt tot beperkte belastbaarheid van de verkoopopbrengsten.

#### Nadelen

- Als onteigening tot hogere prijzen leidt, heeft dit ook zijn effecten elders op de grondmarkt.
- Principiële bezwaren tegen het verplichtende en top-down karakter van onteigening.
- Vereist nieuwe / aanvullende wettelijke regelgeving.
- De EHS hoeft volgens de planning pas in 2018 gereed te zijn. Deze lange realisatietermijn maakt onteigening voor de EHS anno 1999/2000 moeilijk; voor grote delen van de EHS is hierdoor het argument van dwingende noodzaak - althans in de tijd gezien - niet of nauwelijks aantoonbaar.

### **Optie 29: Maak beter gebruik van grondportefeuilles van particuliere of institutionele grondeigenaren (incl. beleggers) zonder primair agrarisch-economische doelstelling.**

Aanzienlijke oppervlakten grond, vooral landbouwgrond maar ook bos, water en natuur zijn in eigendom en beheer bij particulieren of instellingen die niet primair een agrarisch-economische doelstelling hebben (hobby-boeren, burgers, beleggers, kerken, gezondheidsinstellingen etc.). Landelijk wordt dit deel van het grondbezit geschat op 10 tot 20% van het landelijk gebied, lokaal kan dit 40 à 50% bedragen (bijvoorbeeld in het Stroomdal Drentse Aa). Door beter in te spelen op de overwegingen die voor deze groep eigenaren/beheerders bepalend zijn voor de door hen ingenomen grondposities en/of het door hen gevoerde beheer kan een snellere en effectievere beleidsrealisatie mogelijk worden bevorderd. Bovendien kunnen langs die weg ook mogelijkheden ontstaan om grond 'in de dode hand' toch in te zetten voor de realisatie van prioritaire beleidsdoelen. De aandacht zou daarbij gericht moeten worden op het verder vergroten van participatie-mogelijkheden en/of het creëren van faciliteiten die een aangepaste aanwending van de grond mogelijk maken met behoud van economische rentabiliteit of andere doelen van de betreffende investering.

#### Voordelen

- Bevordert participatie bij beleidsrealisatie.
- Ook grond 'in-de-dode-hand' kan worden aangesproken / benut voor prioritaire beleidsdoelen.
- Kan inzetbaarheid van huidig niet-LNV instrumentarium voor landelijk gebied vergroten.
- Vergroot mogelijkheden voor integrale uitwerking planvorming en beleid.

#### Nadelen

- Vergt andere oriëntatie op (niet agrarische) achtergronden en overwegingen grondbezit en -beheer.
- Vergt aanvullende inzet van arbeid en kennis.
- Vergt extra flexibiliteit bij inzet van instrumenten en middelen.

### **Optie 30: Benut de belangstelling voor particulier beheer.**

Stimuleer *particulier beheer*: als overgangsbeheer en - indien mogelijk, gewenst en doelmatig - ook voor eindbeheer. Vooral veel halfnatuurlijke doeltypen die een kleinschalig beheer vergen, lijken goed inpasbaar bij een verbrede agrarische bedrijfsvoering of kunnen goed ingepast worden in het particuliere landgoedbeheer. De verwervingstaakstelling kan zich dan in eerste instantie richten op (en mogelijk beperken tot) gebieden met doeltypen die een specialistisch

beheer vergen en grootschalige gebieden met een begeleid natuurlijke of nagenoeg natuurlijke doelstelling.

#### Voordelen

- Verlicht de druk op de grondmarkt.
- Kan leiden tot minder overheidsbemoeienis.
- Vergroot de diversiteit door de persoonlijke "touch"; geen standaardbeheer of standaardgebieden.
- Betreft meer mensen bij de uitvoering van het natuurbeleid. Zo wordt wellicht het draagvlak daarvoor vergroot.
- Kan een bredere economische basis leggen onder particulier bezit dat bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart.

#### Nadelen

- Is op de langere termijn duurder voor overheid.
- Niet alle natuurdoeltypen zijn voor een particulier zelfstandig te realiseren.
- De overheid staat een deel van zijn directe verantwoordelijkheid af. Het is de vraag hoe ver een overheid daarmee moet gaan (zie ook privatiseringsdiscussies in ander verband).
- Extra inspanning is nodig om duurzaamheid en kwaliteit te garanderen, evenals aanvullende juridische kaders en adequate controle.
- Extra inspanningen zijn noodzakelijk om kennis beschikbaar te stellen / over te dragen.
- Doelmatige beheersverkaveling kan onder druk komen te staan.

### **Optie 31: Realiseer natuurdoelen via een tendersysteem voor ontwikkeling en beheer.**

Om de kosten van het realiseren van groene kwaliteitsfuncties te onderwerpen aan een soort concurrerende marktwerking en tegelijkertijd de mogelijkheden voor een participatieve beleidsrealisatie te verruimen, wordt wel de invoering van een tendersysteem genoemd. Partijen zouden dan kunnen inschrijven op de mogelijkheid om op een bepaalde plaats het beoogde natuur-, bos- of recreatiedoel te realiseren. Hoewel de raad de mogelijkheden voor een dergelijk systeem binnen de bestaande eigendomsverhoudingen van bos en natuur op dit moment nog niet ziet, zou een dergelijk systeem eventueel al wel gehanteerd kunnen worden voor het 'aanbesteden' van het omvormingsbeheer of wellicht zelfs eindbeheer van een bepaald areaal nieuwe natuur respectievelijk bos of recreatiegroen. De grond voor een dergelijk project zou dan door de overheid (of een derde belanghebbende) voor dat doel beschikbaar moeten worden gesteld. Uit oogpunt van kwaliteit, deskundigheid en continuïteit zouden voor een dergelijk systeem wel duidelijke kaders moeten worden ontwikkeld en scherpe randvoorwaarden gesteld. Ook overwegingen met betrekking tot doelmatigheid, efficiency en rechtszekerheid zouden bij een dergelijk systeem een belangrijke rol moeten spelen; het duurzaam realiseren van de gewenste kwaliteit tegen een acceptabele prijs c.q. vergoeding moet immers wel gegarandeerd blijven. Vooral uit oogpunt van een bredere participatie bij de beleidsrealisatie lijkt een nader onderzoek naar een dergelijk tendersysteem de moeite waard.

#### Voordelen

- Vergroot mogelijkheden voor participatieve beleidsrealisatie.
- Kan de directe kosten van functierealisatie mogelijk beperken.
- Werkt 'vermaatschappelijkend' en kan betrokkenheid bij beleid(sdoelen) vergroten.

#### Nadelen

- Vergt ingewikkelde inkadering en afstemming.
- Compliceert de aansturing van het beleid, vergt extra procedurele werkzaamheden, aangepaste monitoring en mogelijk ook extra handhaving.
- Dit kan de indirecte kosten van functierealisatie (sterk) verhogen.
- Vergt een extra inspanning t.a.v. beschikbaarheid van kennis, materieel etcetera.
- Kan te koste gaan van efficiency van bestaande beheersorganisaties / uitvoeringsdiensten.

### **Optie 32: Boor particulier geld aan: bevorder ècht 'groen' investeren.**

Een tot nu toe weinig ontwikkelde optie is die van het genereren van geldelijke middelen van investeringsbereide particulieren, die maatschappelijk zijn begaan. In Nederland heeft het 'groen' beleggen als gevolg van de fiscale incentives - vergeleken met andere landen in de wereld - een belangrijke positie. Het 'ethisch' beleggen heeft daarentegen nog een veel minder grote vlucht genomen. De omvang van de particuliere beleggingen in echt (kwaliteits)groen zijn dan ook zeer beperkt. De mindere rendementen zijn hier debet aan. Wellicht is het mogelijk om door te appelleren aan de maatschappelijke betrokkenheid en/of door niet-materiële voordelen te bieden particulieren te interesseren voor aandelen in grond voor groene kwaliteitsfuncties. Door dit bijvoorbeeld te koppelen aan extra fiscale of andersoortige voordelen zou het lagere financiële rendement minder belangrijk gemaakt kunnen worden. Een en ander onder voorwaarde en met de zekerheid dat de overheid de bestemming duurzaam vastlegt en zorgt (doet zorgen) voor passend beheer. Mogelijk kan ook het bedrijfsleven worden betrokken door in te spelen op de toenemende aandacht voor het zogenaamd 'maatschappelijk ondernemen'.

#### Voordelen

- Geeft extra financiële ruimte.
- Naast de overheid komen er andere financiële dragers van omgevingskwaliteit.
- Vergroot de maatschappelijke betrokkenheid en participatie bij de beleidsrealisatie.
- Bevordert het denken over maatschappelijke verantwoordelijkheden en omgevingskwaliteit.

#### Nadelen

- Vereist deels geheel nieuwe instrumenten en deels aanpassing / verfijning van het belastingstelsel.
- Vereist het vermogen om met meerdere partijen (met die maatschappelijk betrokkenen) om te gaan.

### **Optie 33: Ontwikkel rood-voor-groen financiering.**

Rood-voor-groen impliceert dat rode ontwikkelingen direct bijdragen in de kosten voor de ontwikkeling van groene kwaliteitsfuncties. De manier waarop dit gebeurt kan heel divers zijn: de kosten voor groen kunnen worden meegenomen in de exploitatieopzet van een nieuwbouwlocatie. Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen kunnen een dergelijke betekenis hebben. In de praktijk blijkt het erg moeilijk rood-voor-groen in financieel opzicht daadwerkelijk te realiseren (zie o.a. STEC-groep, 1999). Zodra de gemeente het bestemmingsplan heeft gemaakt voor een bouwlocatie, heeft de eigenaar van de gronden met de nieuwe "rode" bestemming het recht te bouwen conform het bestemmingsplan. De gemeente kan niet (meer) eisen dat die eigenaar mee betaalt aan het groen binnen het complex. Om hiervoor een structurele oplossing te realiseren is een *wetswijziging* nodig. De goedkeuring van een bouwproject zou daarin moeten worden gebonden aan een vooraf overeengekomen financiële bijdrage van degenen die mogen bouwen aan de inrichting en exploitatie van groene functies binnen het plan. Zolang deze wetswijziging niet is gerealiseerd, zouden gemeenten, voordat het bestemmingsplan is vastgesteld, afspraken moeten maken over de rood-groen-financiering met de eigenaren van de grond c.q. de projectontwikkelaars. In contracten moet worden vastgelegd dat de gemeente het bestemmingsplan wijzigt ten behoeve van de "rode" planonderdelen in ruil voor de contractuele verplichting dat de eigenaar/projectontwikkelaar een bepaalde investering doet in groene kwaliteiten op de overige gronden. Dit vereist dat gemeenten - om die regierol te kunnen vervullen - een visie hebben op de gewenste kwaliteit van het plangebied en - vooral - de zaken in de juiste volgorde adequaat regelen.

#### Voordelen

- Draagt in concrete incidentele gevallen - vooral in stedelijke gebieden - bij aan de realisatie van LNV-beleidsdoelstellingen t.a.v. groene kwaliteitsfuncties ((rand)stedelijk groen).
- De kosten van groen worden zo ook door anderen gedragen, hetgeen past in de filosofie van individuele medeverantwoordelijkheid voor de maatschappelijke welvaart.

#### Nadelen

- Kan prijsopdrijvend werken op grondmarkt.
- Incidenteel en afhankelijk van toevallige (lokale) omstandigheden.
- Vooralsnog geen structurele oplossing; alleen geschikt voor overzichtelijke projecten/locaties.
- De scheiding van een rode en een groene grondmarkt wordt hierdoor te niet gedaan, wat in een groter verband uiteindelijk nadelig is



- Het geld dat het rijk zo uitspaart kan ten goede komen aan de ontwikkeling van groene kwaliteitsfuncties elders in het landelijk gebied.
- Als het rijk rood-voor-groen-financiering hanteert om geld uit te sparen, druist dat in tegen de groenimpuls in het kader van het Grote Steden beleid; een beleid dat net in gang is gezet.

### **Optie 34: Ontwikkel rood en groen planinhoudelijk in samenhang.**

Rood-met-groen in samenhang ontwikkelen impliceert dat rode en groene functies van meet af aan integraal en in onderlinge afhankelijkheid worden gepland. Dat kan bij initiatieven zowel vanuit het stedelijk als het landelijk gebied. In het eerste geval is er een duidelijke relatie met optie 35. In het landelijk gebied en in stadsrandzones kan voor de daadwerkelijke realisatie van dit type plannen het instrument landinrichting van groot belang zijn, mits de wet op korte termijn wordt aangepast en geschikt gemaakt voor kleinere, snellere en doelgerichtere projecten (zie ook optie 20). Het schaalniveau is hierbij overigens van essentieel belang.

#### Voordelen

- Integrale planontwikkeling komt de kwaliteit van het plan en de kwaliteit van het gebied ten goede.
- Rode functieontwikkeling kan direct bijdragen aan omgevingskwaliteit.

#### Nadelen

- Planning kan minder vrijblijvend, wordt complexer en kan meer tijd kosten.
- Vergt andere wijze van bestuurlijk opereren gemeenten; vergt sterkere regierol van bestuur.
- Onderhandelingsproces kan snelheid van planrealisatie negatief beïnvloeden.
- Het wettelijk instrumentarium landinrichting is hier momenteel nog niet op toegesneden.

### **Optie 35: Benut de residuele (grond)waarde voor groene kwaliteitsfuncties.**

De prijs voor grond is een afgeleide prijs. Bepalend is het produkt waarvoor de grond kan/gaat worden gebruikt. Op woningbouwlocaties is derhalve de prijs van woningen (en dan bestaande bouw!) bepalend voor de prijs die wordt betaald voor grond. Daarom zijn de stijgende huizenprijzen de afgelopen jaren van grote invloed op de ontwikkelingen op de grondmarkt. Op basis van de residuele waardemethode (De Greef, 1997) kan de residuele grondwaarde worden bepaald. Dit is namelijk het bedrag dat resteert, als de prijs van een woning wordt vermindert met de BTW, de bouw- en bijkomende kosten. De *residuele grondwaarde* geeft de maximale waarde aan die de aanbieder van bouwcapaciteit bereid is voor de grond te betalen. Marktpartijen bepalen aan de hand van een kostenplaatje hun positie. Meer kosten voor het realiseren van (groene) kwaliteit betekent - als het geheel als een communicerend vat wordt gezien - dat er voor grondverwerving minder geld beschikbaar is en dat de grond tegen een lagere prijs wordt verworven van de agrariër. Diverse bronnen in de literatuur komen tot de conclusie dat met name individuele agrariërs de laatste jaren hebben geprofiteerd van de enorme grondprijsstijgingen. Dat heeft, met uitzondering voor die individuele agrariër, belangrijke negatieve gevolgen:

1. De kwaliteit van de woon/werklocaties wordt niet wat het zou moeten zijn.
2. De overwinst van de individuele boer wordt veelal opnieuw geïnvesteerd, hetgeen de prijs van agrarische grond opdrijft en tot verdringing leidt.
3. De landbouw in gebieden waar verstedelijking te voorzien is, wordt vervormd; agrariërs investeren hier niet meer in hun bedrijfsvoering, hetgeen kan leiden tot verwaarlozing van gebouwen e.d. en uiteindelijk een verloedering van de omgeving.

#### Voordelen

- De groene kwaliteit van bouwlocaties (zowel voor wonen als werken) kan zo sterk worden verbeterd.
- De kosten om deze kwaliteit te realiseren worden niet afgewenteld op de gemeenschap.

#### Nadelen

- De kwaliteit van de afspraken over de inzet van de residuele grondwaarde is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de betrokken lokale bestuurders / actoren.
- Afspraken en de kwaliteit daarvan zijn sterk

- De winst voor de particuliere grondeigenaar (vaak agrariërs) die verkoopt ten behoeve van rode functies wordt aanmerkelijk kleiner. De bestemmingswijzigingswinst valt aanzienlijk lager uit, hetgeen betekent dat er minder rood geld beschikbaar komt dat via herinvestering de agrarische grondmarkt kan vervuilen.
- Heeft prijsdempend effect van uit, wat gunstig is voor alle andere groene kwaliteitsfuncties.
- Direct toepasbaar als de overheid inventief gebruik maakt van bestaand instrumentarium.
- afhankelijk van het belang dat men aan zaken als groene kwaliteit hecht (ten opzichte van andere belangen, korte/lange termijn, lokaal/regionaal/nationaal etc.).
- Planning van ruimtelijke ontwikkelingen moet door gemeenten pas op het laatst vastgelegd worden in een bestemmingsplan. Dit kan bij bezwarenprocedures tot vertraging in de procesgang leiden.
- Niet direct toepasbaar als de oplossing wordt gezocht in andere wetgeving (wijziging WRO, Woningwet, WVG, Onteigeningswet).

### **Optie 36: Pas de stakingsregeling aan om het uittreden van agrariërs te vereenvoudigen.**

Bij het staken van een onderneming (in welke sector dan ook) moet worden afgerekend met de Belastingdienst. Over het batig resultaat na afloop moet belasting worden betaald. Voor winst tot een bedrag van fl. 20.000,-- geldt in het huidige fiscaal regime de zgn. stakingsvrijstelling. Als een belastingplichtige zijn gehele onderneming staakt én 55 jaar of ouder is, wordt het bedrag van fl. 20.000,-- verhoogd met fl. 25.000,--. Voor veel agrariërs betekent dat, dat men er voor kiest het bedrijf niet te beëindigen. Doorgaan levert meer op dan stoppen. Dit beperkt de grondmobiliteit en komt de kwaliteit / structuur van de agrarische sector niet ten goede, omdat deze ondernemers veelal niet meer zullen investeren in hun bedrijfsvoering. In het wetsvoorstel Wet Inkomstenbelasting 2001 komen de stakingsvrijstelling en alle tarieven in de winstfeer te vervallen. Momenteel is het ook mogelijk de stakingswinst voor een deel te gebruiken om een lijfrente te kopen en zo belastingheffing over de stakingswinst gedeeltelijk uit te stellen. In de Wet Inkomstenbelasting 2001 wordt deze faciliteit beperkt.

Om de grondmobiliteit te bevorderen en tegelijkertijd de vraag te verkleinen is het zaak een incentive te ontwikkelen om definitieve bedrijfsbeëindiging door agrariërs (met vertrek van de grondmarkt) te vereenvoudigen / te bevorderen. Doel is te voorkomen dat boeren die willen stoppen met hun bedrijf, uit fiscale overwegingen en met het oog op hun pensioenvoorziening, toch maar doorgaan, en hun grond niet op de markt brengen. Bijvoorbeeld handhaving van de stakingslijfrente in het nieuwe belastingstelsel zou daaraan een bijdrage kunnen leveren.

#### Voordelen

- Bevordert de grondmobiliteit.
- Haalt actoren uit de grondmarkt. De schaarste wordt wellicht wat minder, hetgeen een prijsdrukkend effect voor de grond kan betekenen.
- Maakt het voor agrariërs die hun onderneming willen voortzetten eenvoudiger om uit te breiden.
- Creëert ook ruimte voor de andere groene kwaliteitsfuncties, natuur, bos en recreatie.

#### Nadelen

- Een aparte regeling voor uittredende agrariërs draagt niet bij aan de vereenvoudiging van het belastingstelsel.

*Nota Bene: naast deze stakingsregeling zijn er nog andere knelpunten in het vigerend fiscaal regime die om aandacht vragen. Dit betreft met name de fiscale behandeling van de opbrengsten bij vrijwillige verkoop, wanneer die worden ingezet voor hervestiging elders. De bestaande fiscale faciliteiten voor een gunstige herinvestering van de verkoopopbrengsten zijn alle gebaseerd op verkoop op basis van 'verplichtend overheidsbeleid', dat wil zeggen: verkoop in reactie op bestemmingswijziging en/of (minnelijke) verkoop vanwege dreigende onteigening. Deze beperking van de bedoelde fiscale faciliteiten wringt met het thans gehanteerde principe van vrijwilligheid bij verkoop voor groene functies, waarbij bovendien bestemmingsverandering pas plaatsvindt na verwerving. Dit betekent dat vrijwillig verkopende ondernemers die willen hervestigen op dit moment geen beroep kunnen doen op deze gunstige fiscale faciliteiten, hetgeen bereidheid om vrijwillig te verplaatsen niet ten goede komt.*

### **Optie 37: Faciliteer emigratie van agrariërs met fiscale regelingen.**

Wellicht is het mogelijk - soms wellicht gewenst - de vraag naar ruimte af te leiden naar het buitenland, waar ruimte geen probleem is en een nieuwe agrarische activiteiten zelfs een positieve bijdrage aan de maatschappelijke welvaart aldaar kan betekenen. Het huidige fiscale regime en de plannen voor het nieuwe stelsel werken wat dit betreft zeker niet stimulerend. Aanpassing is noodzakelijk om internationale bedrijfsverplaatsingen in de agrarische sector te bevorderen. Om van fiscale faciliteiten gebruik te kunnen maken moet worden aangetoond, dat in het buitenland het geld wederom voor agrarische activiteiten wordt aangewend en dat de betreffende agrariër zelf dat bedrijf gedurende een langere periode zal uitoefenen.

#### Voordelen

- In Nederland ontstaat zo meer ruimte voor gewenste functieontwikkeling; grondmobiliteit neemt toe.
- Elders kan hervestiging bijdrage leveren aan herstel van de leefbaarheid van het platteland.
- Structuurverbetering van de agrarische sector krijgt hierdoor meer inhoud en kans.
- De schaarste neemt licht af, wat mogelijk een prijsdrukkend effect heeft voor grond.
- Biedt duidelijkheid aan agrariërs.

#### Nadelen

- Vergt nieuwe regelgeving op nationaal en mogelijk ook Europees niveau.
- Moeilijk om misbruik uit te sluiten.
- Internationale afstemming kan een belangrijke complicatie vormen.
- Weinig sturend.
- Afwenteling van Nederlandse problemen op andere landen is niet wenselijk.

### **Optie 38: Faciliteer emigratie van agrariërs met grondbemiddeling in het buitenland.**

Om de vraag naar ruimte af te leiden is het denkbaar ruilgrond / ruilbedrijven in het buitenland te verwerven of daarin te bemiddelen.

#### Voordelen

- In Nederland ontstaat zo meer ruimte voor gewenste functieontwikkeling; grondmobiliteit neemt toe.
- Elders kan hervestiging bijdrage leveren aan herstel van de leefbaarheid van het platteland.
- Structuurverbetering van de agrarische sector krijgt hiermee meer inhoud en kans.
- De schaarste neemt licht af, hetgeen mogelijk een prijsdrukkend effect voor de grond kan betekenen.

#### Nadelen

- Overheid treedt in concurrentie met commerciële bemiddelaars in bedrijfsvestiging.
- Internationale afstemming kan een belangrijke complicatie vormen.
- Afwenteling van Nederlandse problemen op andere landen is niet wenselijk.

### **Optie 39: Stel Borgstellingsfonds alleen open voor investeringen in duurzaam ondernemen.**

Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw faciliteert landbouwondernemers bij het plegen van bedrijfsinvesteringen die het bedrijf op eigen kracht niet zou kunnen financieren. Deze generieke faciliteit kent een recente variant in het Besluit Bijzondere Borgstelling. Deze zogenoemde BF+ kent een aantal extra faciliteiten gericht op het bevorderen van duurzame landbouw, en zou in principe naast het aloude Borgstellingsfonds gaan functioneren. Uit oogpunt van de gewenste ontwikkeling binnen de landbouw zou het voor de hand liggen bij de intrede van de BF+ de oude regeling in te trekken. Waarom zou de overheid immers maatschappelijk ongewenste, niet-duurzame ontwikkelingen faciliteren?

#### Voordelen

- Effectievere benutting faciliteit voor prioritaire beleidsrealisatie.

#### Nadelen

- Gewogen inzet vraagt nadere definiëring duurzaam ondernemen en extra toets per

- Bevordert keuze voor duurzaam ondernemen. aanvraag / per bedrijf.
- Beloont zorg voor kwaliteitsfuncties.

#### **Optie 40: Stel inkomsten uit duurzaam natuur- en bosbeheer vrij van inkomstenbelasting.**

Momenteel genieten landgoedeigenaren wier bezit onder de Natuurschoonwet (NSW) is gerangschikt en beoefenaren van de bedrijfsmatige bosbouw een 90% vrijstelling van inkomstenbelasting over inkomen uit natuurbeheer / bosbeheer. Een bredere participatie in het beheer van bos en natuur zou kunnen worden bevorderd door een dergelijke vrijstelling toe te kennen aan allen die inkomsten verwerven uit duurzaam natuur of bosbeheer. Een koppeling aan een positieve functietoekenning in het gemeentelijk bestemmingsplan en aan een verplichting om langjarig de beoogde natuur- of bosfunctie in stand te houden (gelijk de instandhoudingsverplichting uit de NSW) zou een effectieve inzet van deze faciliteit voor de beleidsrealisatie moeten borgen.

##### Voordelen

- Selectief belonen stuurt en draagt bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen.
- Individuele keuzevrijheid blijft bestaan.
- Kan (delen van) de agrarische sector versterken als meekoppelend belang met het oog op behoud en ontwikkeling van de kwaliteit van het landelijk gebied.

##### Nadelen

- Vergt strikte juridische verankering (vergelijkbaar met de Natuurschoonwet (NSW)).
- Extra uitzonderingscategorie draagt niet bij aan de versoering van het belastingstelsel.

#### **Optie 41: Zet vrijstelling van Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ) binnen de landbouw selectiever in en breidt de werking uit tot (alle) grond in beheer voor bos en natuur.**

Momenteel bestaat er een vrijstelling van de WOZ voor ten behoeve van de landbouw of bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgronden, voor NSW-landgoederen en voor 'traditionele' natuurgebieden zoals duinen, moerassen en plassen voorzover beheerd door rechtspersonen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend behoud van natuur tot doel hebben. Deze vrijstelling geldt dus niet voor alle gronden of alle beheerders waarop / waardoor in enigerlei vorm van (mede)gebruik of beheer natuurfuncties, niet bedrijfsmatig geëxploiteerd bos of andere kwaliteitsfuncties worden nagestreefd. De beleidsdoelstellingen met betrekking tot het bevorderen van een duurzame wijze van landbouwproductie en het stimuleren van een beheer (mede) gericht op kwaliteitsfuncties zouden gebaat zijn bij een minder generieke toepassing van deze vrijstelling. Door de vrijstelling uitsluitend toe te passen als een faciliteit voor duurzame vormen van land- en bosbouw en de werking bovendien te verruimen tot alle beheerders die bereid zijn over een langere periode, bijvoorbeeld 25 jaar (NSW-norm) natuurfuncties en/of bepaalde landschapskwaliteiten na te streven, kunnen ontwikkelingen die in lijn liggen met de geformuleerde beleidsdoelen gericht worden gestimuleerd. Duurzame en kwalitatief hoogwaardige vormen van beheer en gebruik worden dan bevoordeeld ten opzichte van minder gewenste vormen van gebruik of beheer, zonder dat de keuzevrijheid van de eigenaar/beheerder direct beperkt wordt. Een dergelijke inzet vereist aanpassing van art. 2 van de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten WOZ.

##### Voordelen

- Effectievere benutting van deze fiscale faciliteit voor prioritaire beleidsrealisatie.
- Bevordert keuze voor duurzaam ondernemen.
- Beloont duurzame participatie in zorg voor groene kwaliteit.

##### Nadelen

- Gewogen inzet vraagt nadere definiëring duurzaam ondernemen en afzonderlijke toetsing op bedrijfsniveau.

#### **Optie 42: Room rode meerwaarde af, zodat rood geld de agrarische grondmarkt niet verstoort.**

Uitgangspunt bij een heffing op de waardestijging van de grond door bestemmingswijziging is de overweging, dat het gerechtvaardigd is (een deel van) de winst als gevolg van

waardestijging door een bepaalde overheidshandeling af te romen, omdat het een 'onverdiende' winst is. Een toevaligheid, waarvan een enkele particulier beter wordt. Het merkwaardige is, dat het omgekeerde onomstreden is. Een eigenaar die door de wijziging van een bestemmingsplan onevenredig nadeel lijdt, kan planschade claimen. Bij grote projecten, waarvoor aparte regelgeving wordt gemaakt, kan het profijt van waardevermeerdering gronden van aanvang af bij wet geregeld worden. Zie het voorbeeld van de Deltawet, waarbij het profijt van een infrastructureel werk deels ook bij de overheid terecht komt. Artikel 7 van de Deltawet bepaalt dat, als buitendijkse gronden als gevolg van de Deltawerken in waarde stijgen, de eigenaar de waardevermeerdering aan het rijk vergoedt. Er worden in de literatuur diverse mogelijkheden gesuggereerd om aan dit principe inhoud te geven. In het kader van dit advies beperkt de raad zich tot het noemen en beoordelen van het basisprincipe.

#### Voordelen

- Prijsopdrijving van de groene grondmarkten wordt tegengegaan.
- Individuele verrijking ten koste van het collectief wordt verminderd.
- Belastinginkomsten nemen toe.
- In enigerlei vorm toepasbaar in alle gevallen waarbij sprake is van ontwikkelingswinst, ongeacht de ontvanger en omvang van die winst.
- De afgeroomde ontwikkelingswinst kan ook elders dan op de locatie waar deze is ontstaan worden ingezet; het probleem van de 'causaliteit' is niet aan de orde.

#### Nadelen

- Een dergelijke regeling bestaat (nog) niet en ligt politiek erg gevoelig.
- Problemen die te maken hebben met de taxatie van de grond bij bestaand gebruik en het tijdstip waarop de 'winst' moet worden bepaald en afgeroomd zijn complex.
- In het buitenland bleek invoering om praktische of politieke redenen soms moeilijk.

### **Optie 43: Zorg dat de bestaande heffing op bestemmingswijzigingswinst daadwerkelijk wordt geïnd en ten goede komt aan groene kwaliteit.**

In de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 staat aangegeven uit welke bestanddelen het persoonlijk inkomen van een belastingplichtige wordt samengesteld. De winst uit een onderneming kan hier één van zijn. In artikel 8, lid 1b, staat vervolgens dat *niet* tot die winst behoort: "Voordelen uit landbouwbedrijf ter zake van waardeveranderingen van gronden - daaronder begrepen de ondergrond van gebouwen -, behoudens voor zover de waardeverandering in de uitoefening van het bedrijf is ontstaan of verband houdt met de omstandigheid dat de grond voortaan of waarschijnlijk binnenkort buiten het kader van de uitoefening van het landbouwbedrijf zal worden aangewend;"

Deze bestemmingswijzigingswinst valt dus niet onder de landbouwwijziging. Uit informatie van de belastingdienst blijkt dat er in de praktijk toch eigenlijk nauwelijks belasting wordt geheven over deze meeropbrengsten. De oorzaak daarvan zijn de afspraken die worden gemaakt, om de feitelijke bestemmingswijziging over een termijn van 73 maanden heen te tillen, waardoor deze verplichting vervalt. Dit onbedoeld gebruik kan worden bestreden door de termijn van 73 maanden te laten vervallen en de landbouwwijziging te beperken tot het verschil tussen de waarde in het economisch verkeer bij agrarisch gebruik (WEVAB) en de boekwaarde van de grond. In het Belastingplan voor de 21<sup>e</sup> eeuw kan deze reparatie op de Wet Inkomstenbelasting 1964 meteen worden aangebracht.

De uit deze heffing voortvloeiende hogere belastinginkomsten voor het rijk zouden besteed moeten worden aan versterking van de groene (kwaliteits)functies, om langs die weg de maatschappelijke welvaart op peil te houden en zo mogelijk te vergroten.

#### Voordelen

- Prijsopdrijving van de groene grondmarkten wordt tegengegaan.
- Het prijsdempende effect is goed voor de

#### Nadelen

- Het individuele belang wordt geraakt.
- Het labelen van de inkomsten voor besteding in groene kwaliteit past niet in het huidige

- agrarische sector.
- Individuele verrijking ten koste van het collectief wordt verminderd.
  - Belastinginkomsten nemen toe met naar schatting 50 tot 100 miljoen gulden per jaar.
  - Grondmobiliteit zal toenemen.
  - Aanpassing is relatief eenvoudig, omdat het gaat om het dicht en van mazen in de wet en het moment is gunstig, omdat de belastingwetgeving momenteel wordt herzien.

belastingstelsel, waarin inkomsten strikt zijn gescheiden van uitgaven ('Zalm-doctrine').

#### **Optie 44: Stel een ontwikkelingstax voor rode ontwikkelingen in de groene ruimte in.**

Overwogen kan worden een heffing op ruimtegebruik in te voeren ('impact-fee') voor wanneer groene ruimte wordt omgezet in bouwgrond. Deze heffing dient ter compensatie van geleden schade door de gemeenschap. Er gaat immers open ruimte verloren. De heffing zal niet primair tot doel moeten of tot gevolg kunnen hebben dat de ruimtebehoefte werkelijk afneemt<sup>1</sup>, maar kan wél extra inkomsten genereren die de overheid kan inzetten voor herstel en verbetering van de omgevingskwaliteit conform het uitgangspunt van maatschappelijke welvaart. Een koppeling aan de contourenbenadering zoals bedoeld in optie 10 is denkbaar.

##### Voordelen

- Individuele verrijking ten koste van het collectief wordt verminderd.
- Belastinginkomsten nemen toe.
- Bevordert zuinig(er) ruimtegebruik.

##### Nadelen

- Ingewikkelde wettelijke structuur noodzakelijk.
- Vaststelling van de hoogte van de heffing in relatie tot de heffingsgrondslag kan erg gecompliceerd zijn.

#### **Optie 45: Voer een baatbelasting in.**

Baatbelasting 'nieuwe stijl' is één van de bestaande mogelijkheden van kostenverhaal. De basis voor baatbelasting ligt in artikel 222 Gemeentewet. De gemeenteraad is bevoegd tot heffing in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaken, die worden gebaat door voorzieningen die tot stand zijn of worden gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur. Uit deze omschrijving volgt dat sprake is van een zogenaamd zakelijke 'profijtbelasting'. Het profijt moet aantoonbaar aanwezig zijn. De kosten die de gemeente kan verhalen zijn de netto voor rekening van de gemeente blijvende kosten tot maximaal 100%. De belasting kan alleen worden geheven, als er een direct profijt (baat) van de aangelegde voorzieningen aanwezig is. Deze baat dient te worden aangetoond. Baatbelasting in zijn huidige vorm kan maar voor een heel beperkt deel een bijdrage leveren aan de realisatie van de LNV-beleidsdoelstellingen.

##### Voordelen

- Wanneer het verband tussen ingreep en te maken kosten duidelijk is, is er weinig weerstand tegen dit instrument.

##### Nadelen

- Het aantonen van het verband tussen ingreep en gemaakte kosten en de baat is moeilijk, zeker als het groenvoorzieningen betreft.
- Het verhalen van de kosten op reeds gevestigde bewoners/gebruikers die ook baat hebben bij een ontwikkeling ligt gevoelig.
- Als de kosten hoger zijn dan de baten, worden

<sup>1</sup> Uit berekeningen (Needham, 1999) blijkt overigens dat een heffing op ruimtegebruik die het beslag op open ruimte in het landelijk gebied tegengaat zó enorm hoog moet zijn, dat dit een niet reële veronderstelling is. Wat blijft is natuurlijk wél, dat een heffing financiële middelen oplevert om de groene kwaliteitsfuncties te realiseren. Vrijwaren van verstedelijking van het landelijk gebied met fiscale / financiële instrumenten is alleen lijkt niet mogelijk. In het rapport "*Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardstijging*" (STEC-groep, 1999) worden de voor- en nadelen van een dergelijke belasting op ruimtegebruik meer uitgebreid beschreven.

de kosten niet volledig gecompenseerd.

- Baatbelasting kan alleen door gemeenten worden opgelegd.
- Als een ingreep en de baten daarvan niet op één en dezelfde plek liggen (corridorontwikkeling, sommige rood-voor-groen-projecten, regionaal strategisch groen e.d.) is baatbelasting nauwelijks toepasbaar.
- Baatbelasting richt zich alleen op kosten en doet niets aan afroaming van overwinsten e.d.
- De term en definitie van baat is te beperkt in relatie tot de beoogde beleidsdoelstellingen.





## 6 conclusies en aanbevelingen

### 6.1 conclusies: de voorbije en te verwachten ontwikkeling

#### ***terugblik en vooruitblik: vastgestelde knelpunten en achterstanden***

Uit de doorlichting van het *beleid in 1990-1999* aan de hand van de 'beleidsketen' (hoofdstuk 2) kwam onder meer naar voren (1) dat de taakopvatting en instrumentkeuze van de overheid niet voldoende aansluit op de beleidsambities en de veranderde positie van de overheid, (2) dat de impact van het beleid op de grondmarkt ernstig is onderschat en de inzet van middelen, organisatie en uitvoering hierdoor onvoldoende aansluit op de werking van de markt en (3) dat de concurrentie op de grondmarkt - mede door zwakke handhaving van het (ruimtelijk) beleid - sterk is toegenomen en de markt zich hierdoor steeds onafhankelijker ontwikkelt van de overheid en de prijzen op de 'groene' grondmarkt er onevenredig door zijn gestegen. De doelmatigheid bij het realiseren van de beleidsdoelen voor groene functies is niet optimaal geweest. Daardoor - én door het handelen van andere partijen - zijn knelpunten en achterstanden ontstaan.

Beschouwing van de *tot 2020 te verwachten ontwikkeling* (hoofdstuk 3) geeft - gevoegd bij de terugblik - als totaalbeeld dat de gesignaleerde knelpunten en achterstanden zonder adequaat ingrijpen eerder groter dan kleiner zullen worden. De raad concludeert daaruit (1) dat de huidige wijze van beleidsrealisatie - zeker gezien de verwachte ontwikkelingen op de grondmarkt - niet zal leiden tot de gewenste positie voor groene functies op de grondmarkt en het bereiken van de vastgestelde beleidsdoelen binnen de gestelde termijnen, (2) dat de (grond)kosten die overheid, particulier of agrarisch ondernemer moeten maken voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen voor de groene functies zullen blijven stijgen en (3) dat de vrije marktwerking en de gewijzigde bestuurlijke opvatting van de overheid de realisatie van de beleidsdoelen voor groene functies eerder zullen bemoeilijken dan bevorderen, ondanks een brede waardering voor en behoefte aan natuur en bos en een toenemende belangstelling voor veiliger en milieuvriendelijker landbouwmethoden.

#### ***consequenties bij ongewijzigd beleid en de noodzakelijke beleidskeuze***

Bij ongewijzigd beleid worden de beleidsdoelen voor natuur, bos en recreatie niet, ten dele of te laat gerealiseerd (hoofdstuk 4). De ruimtelijke kwaliteit blijft onder druk staan. Ook een duurzame én concurrerende landbouw komt dan - voorzover nu is te voorzien - niet of slechts gedeeltelijk van de grond, met name wat betreft de extensievere grondgebonden vormen.

De Raad voor het Landelijk Gebied meent dat deze consequenties niet geaccepteerd kunnen worden. De beleidsdoelen voor de groene functies hebben niets van hun belang en urgentie verloren, maar worden juist steeds essentiëler. Bijstelling van het ambitieniveau is daarom niet aan de orde: volledige en tijdige realisering van de beoogde groene functies is van het grootste belang. De raad meent dat de situatie dus nadrukkelijk vraagt om een adequate beleidsreactie.

### 6.2 verschillende, maar complementaire oplossingsstrategieën

Een offensief beleid is noodzakelijk, hetgeen in de ontstane situatie wil zeggen: ingrijpen in het beleid, meer geld uittrekken of een combinatie daarvan. In hoofdstuk 5 werd een lange reeks mogelijkheden geschetst. Maar omdat voor een dergelijk beleid draagvlak nodig is en er méér bestuurlijke voetangels en klemmen zijn, moet daarin een afweging worden gemaakt: een zódanige selectie van aanpassingsmaatregelen dat er een werkbare én effectieve mix ontstaat.

#### ***de onderscheiden oplossingsstrategieën***

De raad onderscheidt zes strategieën, die echter in combinatie ingezet kunnen en tot op zekere hoogte zelfs móeten worden. De volgorde van de strategieën 1 t/m 5 reflecteert tot op zekere hoogte de politiek-beleidsmatige ambitie die nodig is voor het hanteren van deze strategieën,

waarbij strategie 1 als een noodzakelijke basisstrategie moet worden beschouwd. Strategie 6 is van een andere aard en laat zich niet op deze manier met de overige vergelijken.

- strategie 1: draagvlak voor beleidsdoelstellingen groene functies versterken*
- strategie 2: de organisatie en het uitvoeringstraject stroomlijnen en verbeteren*
- strategie 3: de beschikbare grond en grondmobiliteit beter benutten*
- strategie 4: de grondmobiliteit gericht bevorderen*
- strategie 5: ontwikkeling grondmarkt en ruimtegebruik beter beheersen of beïnvloeden*
- strategie 6: meer middelen genereren en inzetten*

### **de oplossingsstrategieën nader invullen en beoordelen**

De beschreven aanpassingsopties kunnen worden ondergebracht bij één of soms twee van de onderscheiden oplossingsstrategieën. Dat geeft dan zes 'aangeklede' strategieën met een eigen set van opties, die beoordeeld kunnen worden op hun inzetbaarheid. De nader ingevulde strategieën worden hieronder weergegeven. Naast een globale beoordeling van elke strategie als zodanig, worden ook de daarbij behorende aanpassingsopties concreet aanbevolen (++) of (voorlopig) ontraden (?/--).

De tijdsindicatie die bij de aanpassingsopties wordt vermeld, is de termijn waarop zij effectief zouden kunnen zijn, dat wil zeggen: *indien nú met de voorbereiding wordt begonnen.*

### **strategie 1: draagvlak voor beleidsdoelstellingen groene functies versterken**

*Draagvlak is uiteindelijk altijd de basis voor alle overheidsbeleid. Deze eerste strategie is in die zin een basisstrategie, één die altijd relevant en noodzakelijk is om de geformuleerde doelstellingen voor de groene functies te realiseren.*

De direct met het sectorale beleid verbonden aanpassingsopties 1, 2 en 3 - waarvoor de opties 11, 12, 20, 21, 22, 23, 24 en 25 (strategie 2) een directe invulling zijn - kunnen en moeten voor de versterking van het draagvlak worden ingezet. Maar er is daarnaast ook een ándere, meer algemene inzet nodig: gericht op brede communicatie met de maatschappij en op de versterking van de positie van groene functies in afwegingen en besluitvormingsprocessen. De inzet van deze strategie - hoe noodzakelijk ook - is op zichzelf nimmer toereikend voor het gewenste resultaat: daarvoor zullen tevens maatregelen in het kader van de strategieën 2 t/m 6 nodig zijn.

<i>oordeel:</i>	<i>aanpassingsopties strategie 1:</i>	<i>effectueerbaar in (jr):</i>
++	1. consistentere beleid voeren	½
++	2. sneller resultaten zichtbaar maken	2-3
+	3. kennis en gegevens grondmarkt bundelen	2-3
++	x. andere initiatieven en instrumenten (niet grond/ruimte)	½ 1 2-3

### **strategie 2: de organisatie en het uitvoeringstraject stroomlijnen en verbeteren**

*Het stroomlijnen en verbeteren van de organisatie en uitvoering is eveneens een belangrijke en nogal basale strategie: zowel op zichzelf, als ter ondersteuning van strategie 1 én als basis voor met name strategie 3 en 5.*

Een algemeen effect van deze strategie is het versterken van de beoogde sturende werking van het vigerende ruimtelijke beleid (opties 3, 4, 5, 6, 7, 11, 14, 15, 24 en 25). Het is belangrijk dat deze opties - en met name optie 7 aangaande de toepassing van artikel 19 - niet geïsoleerd maar samen met andere maatregelen uit deze categorie worden geëffectueerd. Het bundelen van kennis en gegevens van de grondmarkt (optie 3) kan het adequaat inspelen op de ontwikkelingen verbeteren. Het versneld aankopen t.b.v. de EHS is een belangrijke optie (optie

21, zie afzonderlijke toelichting hieronder), waarvoor opties 22 en 23 onontbeerlijk zijn. De inzet van deze ingrijpende maatregel wordt vereenvoudigd doordat het ministerie van LNV hier in belangrijke mate zelf toe kan beslissen.

<i>oordeel:</i>	<i>aanpassingsopties strategie 2:</i>	<i>effectueerbaar in (jr):</i>			
+	3. kennis en gegevens grondmarkt bundelen			2-3	
++	4. handhaving Wet Ruimtelijke Ordening versterken	½			
?	5. bestempl buitengeb vervangen door reg structuurplannen				6-10
?	6. bestempl buitengeb vervangen door integrale plannen				6-10
+	7. toepassing art.19- en projectenprocedures WRO beperken			2-3	
++	11. EHS c.a. planologisch steviger verankeren			2-3	
+	12. res/ontw.geb EHS bij def. begrenzing onder NBwet brengen		1		
+	14. grondactiviteiten verschillende rijksdiensten bundelen			2-3	
?	15. gem. grondbedrijven t.b.v. buitengebied regionaliseren			2-3	
+	20. Landinrichtingswet snel herzien			2-3	
++	21. versneld aankopen t.b.v. EHS		1	2-3	
++	22. uitvoeringsrichtlijnen DLG verruimen	½			
++	23. bij DLG-aankoop meer ruimte voor maatwerk geven	½			
+	24. grondverwerving DLG kwaliteitsimpuls geven		1		
++	25. voorkeursrecht DLG in Wet Agrar. Grondverkeer activeren		1		
+	34. rood en groen in samenhang ontwikkelen			2-3	
++	39. borgstellingsfonds alleen openstellen voor duurz ondernem.		1		
+	41. vrijstelling WOZ-belasting doelgericht inzetten		1		

> toelichting optie 21: versneld aankopen t.b.v. de EHS

Een meer algemene toepassing van het onteigeningsinstrument vanaf 2008 (zie bij strategie 4) zal moeten samengaan met onder meer een wijziging van het aankoopbeleid t.b.v. de groene kwaliteitsfuncties. Met versneld aankopen t.b.v. de EHS zou een 'aflopende aankoopdoelstelling' gehanteerd worden, waarbij in de periode tot 2008 ca. 75% van de gronden zou worden verworven. Dit kan in langjarig perspectief ook financieel voordeling uitpakken: bij stijgende grondprijzen kan grond beter nu dan op termijn worden gekocht. Bovendien kan deze aanpak worden ingezet als een vorm van warme sanering in delen van de agrarische sector.

### **strategie 3: de beschikbare grond en grondmobiliteit beter benutten**

*Deze strategie kan gekarakteriseerd worden als het actief benutten van kansen die zich op dit moment reeds voordoen.*

De genoemde opties zijn alle gericht op het beter benutten van kansen. De opties 22 en 23 in het kader van strategie 2 al genoemd in het kader van de uitvoering. Het aanhouden en gericht inzetten van de strategische grondvoorraad (optie 16) verdient serieuze overweging, omdat immers alles wat nu van die grondvoorraad af gaat definitief 'weg' is. Een tendersysteem voor omvormingsprojecten en eindbeheer acht de raad de moeite van een nader onderzoek waard omdat daarbij - tegelijk met het benutten van kansen - ook het draagvlak zou kunnen worden versterkt.

<i>oordeel:</i>	<i>aanpassingsopties strategie 3:</i>	<i>effectueerbaar in (jr):</i>			
++	16. strategische grondvoorraad aanhouden en gericht inzetten	½			
+	18. grondbank voor groene functies ontwikkelen			2-3	
++	22. uitvoeringsrichtlijnen DLG verruimen	½			
++	23. bij DLG-aankoop meer ruimte voor maatwerk geven	½			
++	25. voorkeursrecht DLG in Wet Agrar. Grondverkeer activeren		1		
?	29. grondportefeuilles particulier beter gebruiken			2-3	
++	30. belangstelling particulier natuurbeheer benutten		1		
?	31. tendersysteem voor omvorming of eindbeheer instellen			2-3	

#### **strategie 4: de grondmobiliteit gericht bevorderen**

*Deze strategie gaat weer een stap verder dan het benutten van de bestaande kansen (zoals beoogd met strategie 3) en is gericht op het creëren van kansen.*

Het ontstaan van ruimte op de grondmarkt is essentieel voor onder meer de versnelde aankoop t.b.v. de EHS (optie 21). Aan de overige opties kan om uiteenlopende redenen prioriteit toegekend worden. Het fiscaal faciliteren van bedrijfsbeëindiging in Nederland (opties 36 en 37) is interessant omdat dat al op korte termijn gerealiseerd kan worden, in het kader van de algehele herziening van het belastingstelsel. Dat geldt niet voor ondersteuning van emigratie van agrariërs door middel van grondbemiddeling (optie 38), hetgeen thans ook wordt ontraden omdat op dat vlak reeds particuliere bureaus actief zijn. De raad meent tenslotte dat toepassing van het omstreden onteigeningsinstrument (optie 28) van groot belang is (zie ook afzonderlijke toelichting hieronder): als een noodzakelijke aanvulling van het thans beschikbare palet aan instrumenten, zeker op termijn.

<i>oordeel:</i>	<i>aanpassingsopties strategie 4:</i>	<i>effectueerbaar in (jr):</i>			
++	26. toewijzing in landinrichtingswet toepassen			2-3	
+	27. korting bij landinrichting (voor kleine voorzien.) verruimen			2-3	
+	28. onteigeningsinstrument toepassen				6-10
++	36. stakingsregeling aantrekkelijker maken			2-3	
++	37. emigratie agrariërs fiscaal faciliteren			2-3	
-	38. emigratie agrariërs met grondbemiddeling ondersteunen			2-3	6-10

*> toelichting optie 28: toepassing van het onteigeningsinstrument*

*De raad stelt voor om een meer algemene toepassing van het onteigeningsinstrument mogelijk te maken maar die toepassing pas in 2008 - en waar 'het niet anders kan' - te effectueren. Nú zou echter begonnen moeten worden aan de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving, tegelijk met het inzetten van een op diverse punten aangepast, verruimd instrumentarium. De inzet van het onteigeningsinstrument vanaf 2008 kan dan zoveel mogelijk beperkt blijven, dat wil zeggen tot die gevallen waarin gronden niet op vrijwillige basis konden worden verworven en zo de noodzakelijke ontwikkeling wordt geblokkeerd. Vrijwilligheid zal bij de grondverwerving voor groene functies echter ook na 2008 de voorkeur houden. Wel is de raad van oordeel dat lokaal en in 'oude' gevallen de inzet van de bestaande onteigeningsmogelijkheden per direct moet worden overwogen. Ook bij toepassing van het onteigeningsinstrument moeten adequate financiële middelen beschikbaar zijn.*

#### **strategie 5: ontwikkeling grondmarkt en ruimtegebruik beter beheersen of beïnvloeden**

*Deze strategie is gericht op het sturen en ordenen van het ruimtegebruik en de veranderingen daarin, al dan niet via de grondmarkt. Het is de strategie met de meest fundamentele opties, naast de optie van onteigening in strategie 4.*

Het vastleggen van een agrarische hoofdstructuur (optie 13) wordt thans ontraden, omdat die verstarrend zou werken bij een op kwaliteitsverbetering gericht beleid (zie advies Geleid door kwaliteit). Het markeren van 'rode contouren' (optie 10) wordt in het kader van de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening en de actualisering van het Structuurschema Groene Ruimte wél aanbevolen, mits daarbuiten een op kwaliteit gerichte handelingsvrijheid blijft bestaan. Ook het planologisch steviger verankeren van de EHS (optie 11) is in dat verband van belang. Bij het onder de Natuurbeschermingswet brengen van alle reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden van de EHS na hun definitieve begrenzing (optie 12) moet worden opgemerkt dat - bij zo een 'generieke' toepassing van de wet - terughoudendheid op zijn plaats is met betrekking tot de zogenoemde 'externe werking'.

De overige opties oefenen - voorzover zij niet direct op de planologie aangrijpen - via financiële impulsen invloed uit op het ruimtegebruik en de ontwikkeling van de grondmarkt. Sommige worden daarom óók bij strategie 6 genoemd. Het benutten van de residuele grondwaarde (optie 35) moet in combinatie met een samenhangende ontwikkeling van rood en

groen (optie 34) worden ingezet. Deze ambitieuze strategie 5 kan alleen succesvol zijn als tegelijkertijd de handhaving wordt versterkt en ook opties uit andere strategieën - welke ondersteunend of zelfs onontbeerlijk zijn - worden ingezet.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 5:	effectueerbaar in (jr):			
+	8 geconcentreerder ruimtegebruik bevorderen			2-3	
+	9. uit Gemeentefonds naast groei ook behéer 'belonen'				6-10
++	10. grondmarkten scheiden door contouren te markeren			2-3	
++	11. EHS c.a. planologisch steviger verankeren			2-3	
+	12. res/ontw.geb EHS bij def. begrenzing onder NBwet brengen	1			
-	13. een agrarische hoofdstructuur vastleggen			2-3	
+	34. rood en groen in samenhang ontwikkelen			2-3	
+	35. residuele grondwaarde benutten	1			
+	40. vrijstelling ink.belasting voor vergoed agr.natbeh. invoeren			2-3	
+	41. vrijstelling WOZ-belasting doelgericht inzetten	1			
?	42. rode meerwaarde bij verkoop groene grond afromen				6-10
++	43. heffing op bestemmingswijzigingswinst innen en herinvesteren			2-3	
?	44. ontwikkelingstax voor rode ontw in groene ruimte instellen				6-10

### strategie 6: meer middelen genereren en inzetten

*Deze strategie is in alle opzichten een 'afrondende', gericht op het genereren en gericht inzetten van meer geld voor de groene kwaliteitsfuncties, waar en voor zover dat na het inzetten van de overige strategieën (nog) noodzakelijk is.*

Het gericht herinvesteren van de opbrengst van de verkoop van domeingronden (optie 17) en het reserveren van meer geld uit de algemene middelen (optie 19) zijn bij deze strategie belangrijke mogelijkheden. Andere opties (35, 43, 44, 45) genereren ook wel geld maar hebben het nadeel dat ze veelal gekoppeld zijn aan rode ontwikkelingen en vaak lokaal en van beperkte omvang zijn. De 'rood-voor-groen-financiering' kan - als bedoeld in hoofdstuk 5 - bijdragen aan het realiseren van groene kwaliteiten, maar tegelijkertijd óók gepaard gaan met stijgende grondprijzen. Onzeker is of uiteindelijk wel van winst sprake is en gezien de alternatieven in deze en de andere strategieën, ligt het daarom niet voor de hand aan deze optie de állerhoogste prioriteit te verbinden.

Het aanboren van particulier geld (optie 32) lijkt vooral potentiéel van groot belang, ook met het oog op de mogelijkheden voor de versterking van betrokkenheid en draagvlak. Ondanks de nog aanwezige onduidelijkheid over de mogelijke uitwerking wordt deze optie daarom positief beoordeeld.

oordeel:	aanpassingsopties strategie 6:	effectueerbaar in (jr):			
++	17. opbrengst verkoop Domeingronden gericht herinvesteren	½			
++	19. meer geld uit algemene middelen reserveren		1		
+	32. particulier geld aanboren (écht groen investeren)			2-3	6-10
+	33. rood-voor-groen financiering ontwikkelen				6-10
+	35. residuele grondwaarde benutten		1		
++	43. heffing op bestemmingswijzigingswinst innen en herinvesteren			2-3	
?	44. ontwikkelingstax voor rode ontw in groene ruimte instellen				6-10
-	45. baatbelasting invoeren				6-10

### 6.3 afsluitende aanbevelingen: toepassing van de oplossingsstrategieën

**algemeen:** de raad meent dat er meer dan één mogelijkheid is om te komen tot een adequaat pakket van maatregelen voor de noodzakelijke realisering van de overeengekomen doelstellingen voor de groene functies. Die keuzemogelijkheid acht hij essentieel met het oog op de bestuurlijke afwegingen die vooraf zullen moeten gaan aan het bepalen van de gewenste aanpak, zoals ook blijkt uit de in hoofdstuk 4 geschetste 'bestuurlijke dilemma's'.

Om die reden formuleert de raad geen precieze aanbeveling over welke strategieën in welke onderlinge verhouding toegepast zouden moeten worden, en evenmin geeft hij een voorschrift welke opties binnen de strategieën ingezet moeten worden. Wél geeft hij aan welke opties goed inzetbaar zouden zijn en welke minder of geheel niet, dus tot waar de keuzevrijheid zijns inziens gaat. De raad meent dat deze keuzevrijheid óók wordt beperkt door het feit dat het resultaat een samenhangend en voldoende effectief pakket zal moeten zijn.

*Dit betekent voor de inzet van de oplossingsstrategieën en de opties daarbinnen het volgende:*

**strategie 1**, het versterken van het draagvlak voor de beleidsdoelstellingen voor groene functies, moet ongeacht de verdere voornemens krachtig worden ingezet: met de genoemde opties in het kader van het grond- of ruimtelijk beleid én met andersoortige instrumenten. Zowel het algemeen draagvlak bij de bevolking als de positie van de groene functies in bestuurlijke afwegingen en besluitvorming vergen versterking. Het advies over de 'politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid', dat de raad in het kader van het werkprogramma van 2000 zal uitbrengen, zal voor deze strategie bouwstenen kunnen leveren.

**strategieën 2 t/m 5** moeten worden ingezet met een ambitie die in overeenstemming is met politiek-bestuurlijke overwegingen en inschattingen, waarbij een passende selectie wordt gemaakt uit de met '++/+' gemarkeerde opties: de opties die dan zo spoedig mogelijk worden ingezet of in voorbereiding genomen. Die aldus in te zetten selectie moet wel zodanig breed zijn dat er situatie-specifieke pakketten mogelijk zijn, bijvoorbeeld voor puur landelijke en voor stadsrandsituaties.

**strategie 6**, het genereren en inzetten van meer middelen, moet worden toegepast voorzover de strategieën 2 t/m 5 (nog) niet leiden tot de volledige en tijdige realisering van de gestelde doelen voor de groene functies. De strategieën 2 t/m 5 en 6 moeten worden beschouwd als communicerende vaten: hoe meer op de ene wordt ingezet, des te minder hoeft de inzet op de andere te zijn. Bij strategie 6 moet uit de met '++/+' gemerkte opties dus een zodanig pakket worden geselecteerd dat dit pakket qua aard en omvang de noodzakelijke aanvulling vormt op de maatregelen in het kader van de strategieën 2 t/m 5.

*Nota Bene: bij de inzet van deze middelenstrategie kan dus sprake zijn van overwegend tijdelijke of aflopende maatregelen, indien de inzet van de maatregelen in het kader van de óverige strategieën een opgaande lijn in de resultaten te zien geeft.*



## **bijlagen**

1. adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
2. samenstelling van de werkgroep en geraadpleegde personen en instanties
3. geraadpleegde literatuur





## **Bijlage 1**

**adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**



## **bijlage 2**

### **samenstelling van de werkgroep en geraadpleegde personen en instanties**

#### **werkgroep:**

Ter voorbereiding van dit advies heeft de raad een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de heer J. van Noord.

De overige leden van de werkgroep waren:

Mw. mr. F.G. van Diepen-Oost

Dhr. B.J. Krouwel

Mw. mr. H.C. ter Kuile-van der Hoeven

Mw. mr. W.M.C. de Vrey-Vringer

Mr. W.C.T.F. de Zeeuw (extern deskundige, directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Woningbouw)

Het secretariaat werd gevoerd door ing. A.K. Denneman en mw. drs. M. Kloosterman.

Op onderdelen werd bijgedragen door ir. G.C. Weernekens.

#### **werkbezoek Drenthe:**

Om de grondproblematiek ook in de praktijk te beschouwen heeft de raad op 27 augustus 1999 een werkbezoek aan Drenthe gebracht. 's Ochtends heeft de raad gesproken met een aantal vertegenwoordigers van de Regionale Adviescommissie Drentse Aa, te weten de heren Van 't Land (voorzitter), Elerie, Lanting, Oosterveld, Post en Zwaving. 's Middags is de raad ontvangen in het Mantingerveld door de heren Blankenburg, Molle en de Leeuw van de Vereniging Natuurmonumenten.

#### **geraadpleegde personen en instanties:**

In verschillende fasen van de adviesvoorbereiding is door of namens de raad c.q. de werkgroep overleg gevoerd met een aantal externe deskundigen van uiteenlopende organisaties en instanties om de probleemstelling te toetsen, kennis te vergaren, inzichten te delen of standpunten te toetsen.

drs. H.R. Balk

ing. J. Blijdorp

ir. H.A. Boeschoten

ir. A.W.J. Bosman

ing. drs. J.H. de Greef

J. Hardeman

drs. H. Koenders

prof. Dr. W.K. Korthals Altes

ir. H. van 't Land

drs. W. de Lange

drs. J. Luijt

C.M.M. Molle

Graveland

drs. A.A.M. Meuleman

prof. dr. D.B. Needham

C. Reuser

ir. A.J.M. de Schutter

drs. J.W. Straatsma

dr. ir. H.J.J. Stolwijk

mr. dr. P.C.E. van Wijmen

Nationaal Groenfonds, Hoevelaken

Dienst Landelijk Gebied, Utrecht

Staatsbosbeheer, Driebergen

Vereniging Natuurmonumenten, 's-Graveland

Technische Universiteit, Delft

Belastingdienst, Amersfoort

Staatsbosbeheer, Driebergen

Technische Universiteit, Delft

Waterschap Noorderzijlvest, Groningen

Ministerie van VROM, Den Haag

Landbouw Economisch Instituut, Den Haag

Vereniging Natuurmonumenten, 's-

Ministerie van VROM, Den Haag

Katholieke Universiteit Nijmegen

Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland, Arnhem

Dienst Landelijk Gebied, Utrecht

Commissie Grondgebruik LTO-Nederland

Centraal Planbureau, Den Haag

Van Wijmen en Nouwen, Breda /TK-fractie CDA

Om de adviesbehoefte van het ministerie van LNV te verhelderen is bij aanvang van de adviesvoorbereiding gesproken met vertegenwoordigers van de volgende directies van het ministerie:

Directie Groene Ruimte en Recreatie, Den Haag

Directie Natuurbeheer, Den Haag

Directie Juridische Zaken, Den Haag

Directie Kabinet, Den Haag

Regio-directie Noord

Regio-directie Oost

Regio-directie Zuid

Met vertegenwoordigers van de Bestuursraad en de directies Kabinet, Natuurbeheer en Groene Ruimte en Recreatie is na afronding van de adviesvoorbereiding nog eens informerend gesproken over het eindresultaat.

## **bijlage 3**

### **geraadpleegde literatuur**

- Algemene Rekenkamer (1997)  
Grondtransacties van het Rijk  
Den Haag, 1997
- Algemene Rekenkamer (1998)  
Onderzoek Inspecties Ruimtelijke ordening  
Den Haag, 1998
- Andriessen, H.P.  
Poldermodel faalt bij glasverplaatsing  
in: Utrechts Nieuwsblad 1-11-1999
- Augusteijn-Esser, M. e.a. (1999)  
Motie d.d. 13-10-99 i.h.k.v. de Vaststelling van de begroting van het ministerie van LNV (XIV) voor 2000 m.b.t. de inzet van extra middelen t.b.v. grote aaneengesloten gebieden in de EHS (26 800 XIV no. 24)
- Backes, Chr. , J.M. Mastop, D.W. Bruil en P. Glasbergen (1999)  
Ruimtelijke Veiligstelling Natuur: brief-advies aan staatssecretaris Faber  
ERM Nederland bv. , Utrecht, 1999
- Bethe, F.H. (1991)  
Regionale grondbalansen in 2000. Een verkenning van de behoefte aan en de beschikbaarheid van cultuur- grond  
LEI-publicatie 2.193. , Den Haag, 1991
- Bethe, F.H. en F.R. Veeneklaas (1999)  
De grondmarkt en het ministerie van LNV  
Discussiestuk, SC-DLO, Wageningen, 1999
- Blijdorp, J.  
Rood bepaalt groen. Grondbeleid in de schijnwerpers  
in: Landinrichting, jrg. 39, no. 5, juli 1999
- Boer, E. de en F. Poorthuis  
Gemeenten drijven prijs van grond op, niet speculanten  
in: De Volkskrant, 3-11-1999
- Bol, N. en M. van Vliet  
Tragedy of the Commons in de ruimtelijke ordening  
in: Rooilijn, no.2, 1995
- Bolsius, E.C.A.  
Buurman's grond is maar één keer te koop  
in: Ruimtelijke Verkenningen 1992, RPD, Den Haag, 1992
- Bomhoff, E.J.  
Grondpolitiek toetssteen voor kabinet  
in: Utrechts Nieuwsblad, 21-9-1999
- Boxtel, R.H.L.M. van (1999)  
Toespraak minister Van Boxtel t.g.v. AVVB-congres op 24 maart (1999) te Den Haag
- Brink, A. van den  
Nut en noodzaak van de wettelijke herverkaveling  
in: Landinrichting, no. 4, 1999
- Broek, M. van de  
De prijs van erfpacht  
in: De Volkskrant, 9-10-1999
- Bussink, M.  
De revival van de grondpolitiek  
in: GroenLinksMagazine, november 1999

- Centraal Planbureau (1999)  
De grondmarkt; Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid  
Den Haag, 1999
- Dekker, W.  
Groene vingers van Fortis  
in: De Volkskrant, 31-7-1999
- Dienst Landelijk Gebied (1999)  
Jaarverslag 1998  
Utrecht, 1999
- Dienst Landelijk Gebied (1999)  
Meer geld in de grond, DLG-advies naar aanleiding van de gestegen grondprijzen  
Utrecht, 28 mei 1999
- Donkers, H.  
Snelle jongens die zich aan de regels houden  
in: NRC, 1-9-1999
- Dooren, M. van (1996)  
Grondverwerving als instrument voor het Natuurbeleid. De (on)mogelijkheden van het grondverwervingsinstrument bij de realisering van de EHS  
Nijmegen/Utrecht, augustus 1996
- Faber, G.H. (1999)  
Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal van de minister van LNV d.d. 8-10-99 m.b.t. stand van zaken EHS (26 800 XIV no. 32)
- Greef, J. de, (1997)  
Het gevecht om het residu  
Amsterdam, april 1997.
- Groot Nibbelink, ir. J.B.  
Wettelijke herverkaveling en grondverwerving  
in: Landinrichting, no.9, 1999
- Heijbrock, F.  
Provincies willen eigen grondpolitiek  
in: Cobouw, 30-9-1999
- Hen, P. de en A. van Leeuwen  
Van wie is Nederland?  
in: Elsevier, 11 januari 1997
- Huigen, P.P.P. (1996)  
Verliest het platteland zijn streken. Inaugurele rede  
Rijksuniversiteit Groningen, 21 mei 1996
- Huijgen, W.G.  
De gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten en de agrarische praktijk  
Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht, in: Agrarisch Recht 1997, nr. 4, p.p. 193 - 206
- Jasperse, P. en H.G. Wind  
Integraal waterbeheer en grondverwerving  
in: Het Waterschap, no. 1, 1999
- Kassenaar, B.  
Suburbanisatie is niet verenigbaar met duurzame ontwikkeling  
in: Nieuw tijdschrift voor de volkshuisvesting.
- Katteler, H. en H. van den Tillaart (1992)  
Werking van de agrarische grondmarkt  
ITS, Nijmegen, 1992
- Koenen, I.  
Kabinet zint op list tegen grondspeculatie  
in: Cobouw, 3-2-1999

- Kok, W., J.A. van Kemenade en I.W. van Opstelten (1999)  
Overheden over toekomst. Bestuursakkoord nieuwe stijl. Principe-akkoord 4 maart 1999
- Kol, J. en B. Kuijpers  
De landbouw wordt duur betaald  
in: ESB, 8-10-1999
- Kooij, P. (1999)  
Mythen van de groene ruimte  
Inaugurele rede, Wageningen, d.d. 10 juni 1999
- Korthals Altes, W.K. (1998)  
Grondbeleid als marktinterventie  
Intreerede. TU-Delft, 11 december 1998
- KPMG Milieu/KPMG Meijburg & Co (1999)  
Grond voor de natuur; De grondmarkt en knelpunten en oplossingen in wet- en regelgeving vanuit het perspectief van de realisatie van de EHS  
De Meern / Amstelveen, oktober 1999
- Kreij, R. de  
Grondpolitiek weer op de agenda  
in: Oogst Landbouw, 30-10-1999
- LEI-DLO en CBS (1998)  
Land- en tuinbouwcijfers 1998  
Den Haag / Voorburg / Heerlen, 1998
- Leusden, H. van  
LTO beraadt zich op grondbeleid. Agrarisch natuurbeheer voorkomt claims op grond.  
In: Oogst Landbouw, september 1999
- LTO-Nederland (1998)  
Notitie m.b.t. glastuinbouw, onteigening, voorkeursrecht  
Den Haag, 1998
- LTO-Nederland (1998)  
Notitie Grondmarkt, grondbeleid en grondpolitiek  
Den Haag, 1998
- Luijt, J. (1996)  
Databank 'Landelijk Vastgoed'. Voorstel voor een samenwerkingsproject  
LEI-DLO, augustus 1996
- Luijt, J. (1997)  
Regionale grondbalansen tot 2015; Een verkenning van de agrarische grondmarkt op basis van drie langetermijnscenario's van het CPB, onderzoeksverslag 157  
LEI-DLO, Den Haag, september 1997.
- Luijt, J. & N. Polman  
'Going Concern'-waarde stuk lager dan marktprijs agrarische bedrijven  
In: De Landeigenaar, 1999, jrg. 45, nr. 6, p.p. 3-5
- Luijt, J., J.H. van Rijswijk en M. van Heusden, (1999)  
Prijzen van landbouwgrond in en om VINEX-locaties, rapport 4.99.02  
LEI, Den Haag, 1999
- Ministerie van Financiën (1964)  
Wet op de inkomstenbelasting  
Den Haag, 1964
- Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën (1999) Interdepartementale Beleidsonderzoeken 1999  
Brief aan voorzitter van de Tweede Kamer der Staten generaal, IRF (1999)/0666, Den Haag, 1 november 1999
- Ministerie van LNV (1996)  
Mobiliteit van grond en functies. Eindrapport Projectgroep Mobiliteit  
Den Haag, augustus 1996



- Ministerie van LNV (1990)  
Natuurbeleidsplan regeringsbeslissing  
Den Haag, 1990
- Ministerie van LNV (1990)  
Structuurnota Landbouw regeringsbeslissing  
Den Haag, 1990
- Ministerie van LNV (1992)  
Nota Landschap regeringsbeslissing  
Den Haag, 1992
- Ministerie van VROM (1997)  
Ruimtelijke Verkenningen 1997  
Jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1997
- Ministerie van VROM (1999)  
De ruimte van Nederland. Startnota Ruimtelijke Ordening 1999  
Den Haag, 1999
- Nationaal Groenfonds (1998)  
Investeren in natuur!  
Hoevelaken, 1998
- Nationaal Groenfonds (1999)  
Jaarverslag 1998; Thema: te rood voor groen?  
Hoevelaken, 1999
- Nationaal Groenfonds en Bouwfonds Woningbouw (1999)  
Van confrontatie naar symbiose  
Hoevelaken, oktober 1999
- Natuurbeschermingsraad (1994)  
Waar een wil is, is een wet; advies over de verantwoordelijkheid van de overheid en de inzet van publiekrechtelijke middelen voor de bescherming van natuurgebieden  
Utrecht, 1994
- Needham, B. (1995)  
De gronden van ons bestaan. Inaugurale rede  
PIN-Nieuws, Nijmegen, 1995
- Needham, B.  
Hoge grondprijzen niet de oorzaak hoge huizenprijzen  
in: Volkskrant 10-11-1999
- Needham, B. (in prep)  
Land taxation, development charges, and the effects on land-use  
te verschijnen in: The Journal of Property Research
- Nooteboom, L.W. (1994)  
Nederlandse grondverwerving en gronduitgifte; een huwelijk onderdruk  
Nijmegen, november 1994
- NYFER (1996)  
'Het Groene Hart...., dat klopt niet!'  
Nyfer speciale studies nr. 5, SDU, Den Haag, 1996
- NYFER (1998)  
De grond benut  
Breukelen, december 1998
- NYFER (1998)  
Geld uit de grond; financiering van infrastructuur  
Den Haag, 1998
- Oude Veldhuis, M.C.

Projectontwikkelaars willen objectieve analyse grondmarkt  
in: Het Financiële Dagblad, 24-9-1999

Partij van de Arbeid (1999)

Een sterk en sociaal platteland. Intentieverklaring landelijke en provinciale PvdA-politici. Februari 1999

Peters, Th. (1999)

Sturen met ruimtelijke structuren; de meerwaarde van een gemeentelijke projectenprocedure in de WRO  
Thesis, Schoordijk Instituut, K.U.B. Tilburg, 1999

PMR / C.F.W.M. von Meijenfeldt (1999)

Kijken maar niet kopen: instrumentarium en financiering bij grondaankoop voor natuur  
Verslag expert-meeting 30 juni 1999

Polman, N., J. Luijt, M. Mulder en G. Thijssen (1999)

"Going-concern"-waarde en marktprijs van landbouwbedrijven; berekening en analyse van het verschil  
LEI-rapport 6.99.02, Den Haag, 1999

Raad voor Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1976)

Advies over het grondbeleid, 25/06/76, HTK 1975-1976, XVIII, Bijlage TK 13661-13743  
Den Haag, 1976

Redacteur

Drenthe draagt bij aan oprichting grondbank  
in: Agrarisch Dagblad, 28-7-1999

Redacteur

PvdA wil enorme stijging van grondprijzen indammen  
in: De Telegraaf, 23-9-1999

Redacteur

Commissie wil grondmarkt stad en land scheiden  
in: Het Financiële Dagblad, 30-9-1999

Redacteur

Pronk wil speculant de pas afsnijden  
in: NRC, 2-11-1999

Redacteur

Waarde nieuwbouwwoning dicteert hoogte grondprijs  
in: Het Financiële Dagblad, 30-12-1999

RIVM, DLO (1998)

Natuurbalans 1998  
RIVM, Bilthoven, 1998

RIVM, DLO (1999)

Natuurbalans 1999  
RIVM, Bilthoven, 1999

Schutter, A.J.M. de

Investeren in Grondverwerving  
in: Landinrichting, themanr. Kansen voor natuur, december 1998

Schutter, A.J.M. de

Grondpolitiek: helderheid verschaffen in private en collectieve belangen  
in: Christen Democratische Verkenningen, no. 5, 1997

Schrijver, C.W.J. en J.D. Wiersma (1994)

Onderzoek naar de financiële gevolgen van het Relatienotabeleid  
Berenschot Interim Management, Utrecht, 1994

Sociaal Economische Raad (1999)

Startnota Ruimtelijke Ordening en Perspectievennota Verkeer en Vervoer. Advies 99/06  
Den Haag, 1999

Sociaal-Economische Raad (1999)

Notitie grondpolitiek t.b.v. Commissie Ruimtelijke Ordening en Bereikbaarheid

Werkgroep grondpolitiek. Den Haag, augustus 1999

Stec Groep / Katholieke Universiteit Nijmegen (1999)

Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging, eindrapport  
Nijmegen, 1999

Straaten, F. van

Pronk ingenomen met verwarring  
in: NRC 16-11-1999

Tauw BV (1998)

Relatie woningmarkt-grondmarkt. Voorbeeldrapportage  
Utrecht, mei 1998

Terwan, P.

Grond voor duurzame landbouw  
in: Landinrichting, juli 1998

Til, R. van

Statistieken zeggen niet alles over grondprijzontwikkeling  
in: Agrarisch Dagblad, 23-10-1999

Verhage, R., A. Kleinepier, P. van Geffen en B. Needham (1999)

Grondbeleid en de netwerkeconomie  
Nijmegen, november 1999

Vermeulen, J.R.

Publiekrechtelijke beschikking over agrarische grond: verwerving / onteigening. Preadvies Vereniging voor  
Agrarisch Recht  
in: Agrarisch Recht 1997, nr. 4, p.p. 159 - 176

Vries, J. de (1989)

Grondpolitiek en kabinetsscrises. (Thesis)  
R.U.-Leiden, Leiden, 1989

VROMraad (1999)

Wonen, beleid en legitimiteit  
Den Haag, 1999

VROMraad (1999)

Startnotitie "Instrumentarium Ruimtelijke Ordening inclusief grondbeleid"  
Den Haag, 1999

VROMraad (1999)

Sterk en mooi platteland; strategieën voor de landelijke gebieden. Advies 015  
Den Haag, 1999

Werkgroep Belastingen bedrijfsleven 21<sup>e</sup> eeuw (1999)

Belastingen bedrijfsleven 21<sup>e</sup> eeuw; versterking en dynamisering van het ondernemerschap  
Den Haag, 25 juni 1999

Werkgroep Toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid (1999)

Grondgedachten; Over grondbeleid en ruimtegebruik  
SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen, publicatie 405, Amsterdam, september 1999

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998)

Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek  
Den Haag, 1998, no. 53

Woestenburg, M.

Dure landbouwgrond bedreigt continuïteit landbouw. Oudedagsvoorziening met een zwart randje  
in: LT jaarnaal, 9-9-1999

Wolters, E.M. en H.N. van Lier

Grond voor (ver)koop  
in: De Landeigenaar, jrg. 44, september 1998

Zeeuw, F. de.

Het provinciale bestemmingsplan buitengebied, essay ten behoeve van Liber Amicorum drs. R.J. de Wit