



Universiteit Utrecht

Onteigenen onNatuurlijk?

Onderzoek: Beïnvloedt onteigening het draagvlak voor natuurontwikkeling?



Master Thesis Planologie
Datum: 12 augustus 2013
Auteur: drs. K.J. Muijsers

'Onteigenen onNatuurlijk?'
'Dispossession unNatural?'

Onderzoek: Beïnvloedt onteigening het draagvlak voor natuurontwikkeling?
Research: Affects of dispossession on public support for developing nature?

Master Thesis Planologie
12 augustus 2013

Drs. Koen J. Muijsers

Student nummer 3193268
koen@muijsers.com

Onder begeleiding van:
Prof. Dr. T.J.M. Spit
Hoogleraar Planologie

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Departement Sociale Geografie en Planologie
Leerstoelgroep Planologie

Summery

Dispossession for nature development in Netherlands is a returning point of discussion. In 2002 permission is given, with limited extent, for dispossessing nature. This as an solution for a better control on land acquisition for the nature development. In the following years discussion went on to increase this permission, but at 2010 the decision is made to limit the instrument of dispossession. The motivation is to keep public support for developing nature. This research wants to contribute to this discussion, with the next research question:

How does the instrument for dispossession contributes to realizing nature and affects public support for nature development, assessed from neo-institutionalism?

The result of the researched cases shows that dispossession for nature does not affect public support in a negative way. Dispossession even reinforces the public support through the principles of fixation en compensation, which lead to acceptance of the nature development by landowners. By dispossession it is possible to attain deadlines.

Elucidation: In 1990 nature policy was introduced by the central government and directly related to public support for this nature development. Public support is defined as an positive or neutral attitude and/or behaviour of an (in)directly to policy involved actors or group of actors. The public support has to increase by involvement of citizens, companies and social organisations at the process of nature development, under management of state authorities.

The neo-institutionalism gives a perspective on how actors act in a process of nature development to come to a consensus. Actors act bounded rational, with limitations on knowledge, information and means, and under influence of the social context.

The central government chooses a wide definition of nature, to accommodate nature development with possibilities for recreation so people can experience and enjoy nature. This wide definition makes it subject of interpretation and discussion. Time and budget determine when the results are sufficient.

The dispossession instrument has a big impact on the planning process of nature development. Mainly in motivation, interests considerations, budget, safeguarding of legal rights and making decisions in judicial proceeding. There are also third parties who will judge these outcomes on intention, necessity and urgency.

Three cases are studied on, in which dispossession of nature has taken place in the period 2007-2011. These cases are located nearby urban area. The wide definition of nature made it possible to come to an agreement in these cases. Budget was dictating, but with sufficient lead time. The cases integrated different targets, which kept relative stable on time. The boundaries of the plans did not change, except for measures on damage control to come to an agreement with owners without affecting targets of the plan.

Despite of budget restrictions of the central government, the decision is made to complete the cases of 'Bergboezem'and 'Balij Bieslandse bos'. The case 'Midden-Delfland' can be described as stable en had a lot of public support which was arranged at the start of the project en was visible in a committee with a lot of public en private actors.

In these cases the dispossession of nature development was well considered and with extra financial budget for the extra compensation. In the process there has been an active communication to politicians and at meetings with owners. By developing the 'development plans', there is accounted on the application of this dispossession instrument. The principles of fixation en compensation where the main motivation for using the instrument of dispossession, in the way of bargaining for buying property and to resist the urban development. The judgmental dispossession is seen as a final step. The decision to this step is made after de development plans were indisputable. Only few owners have been dispossessed. The dispossession instrument has reinforced the public support for nature development in these cases through owners who where accepting the plans as a result of the principles of fixation and compensation. This instrument did not affected the public support on these cases in negative way.

Samenvatting

De inzet van onteigening voor natuurontwikkeling is een terugkerend onderwerp van discussie. In 2002 is onteigening beperkt toegestaan als oplossing voor de stagnerende grondverwerving voor natuurontwikkeling. Later zijn voorstellen gedaan tot uitbreiding, waarna in 2010 de inzet van onteigening is beperkt om zo het draagvlak voor de natuurontwikkeling te behouden. Dit onderzoek levert een bijdrage aan deze discussie met de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze draagt het onteigeningsinstrument bij aan het realiseren van natuurdoelen en beïnvloedt deze inzet draagvlak van betrokken actoren voor die natuurontwikkeling, beoordeeld vanuit het neo-institutionalisme?

Dit onderzoek laat zien dat onteigenen voor natuur geen afbreuk doet aan het reeds aanwezige draagvlak onder actoren voor de natuurontwikkeling in de casussen. Het onteigenen versterkt dit draagvlak, doordat acceptatie optreedt bij eigenaren als gevolg van de principes van fixatie en schadeloosstelling. De gerechtelijke onteigening maakt dat deadlines kunnen worden behaald.

Toelichting: Draagvlak is met het rijksnatuurbeleid in 1990 beeld gekomen. Draagvlak wordt gedefinieerd als een positieve of neutrale opvatting, houding (passieve steun) en/of gedragingen (actieve steun) van een (in)direct bij het beleid betrokken actor of groep van actoren. Het draagvlak moet toenemen door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de planontwikkeling via een gebiedsproces onder regie van provincies.

De neo-institutionele theorie dient als perspectief voor de wijze waarop actoren in een gebiedsproces van natuurontwikkeling tot consensusvorming komen. Actoren handelen gebonden rationeel op basis van beperkingen in kennis, informatie en middelen, waarbij ook de sociale omgeving en context het handelen beïnvloed.

Er is door de rijksoverheid bewust gekozen voor een ruimer natuurbegrip, zodat er ruimte is voor het maken van beleefbare natuur in de vorm van recreatie en ontspanning. Dit 'open' natuurbegrip is daarmee ook onderwerp van interpretatie en afstemming. Tijd en geld bepalen hierbij in belangrijke mate wanneer de uitkomsten naar tevredenheid zijn bereikt.

De impact van het onteigeningsinstrument op het planproces van natuurontwikkeling is groot. Met name ten aanzien van de motivatie, belangenafweging, financiën, rechtsbescherming en het nemen van besluiten ten behoeve van de processtappen tot onteigening. In de rechtsbescherming vindt ook een toetsing door derden plaats via een administratieve en gerechtelijke toets op nut, noodzaak en urgentie.

In dit onderzoek zijn drie casussen onderzocht waarin onteigening heeft plaats gevonden ten behoeve van natuurrealisatie in de periode 2007-2011. De drie casussen zijn gelegen nabij stedelijk gebied. Het open begrip van natuurontwikkeling heeft ruimte gegeven tot het zoeken van compromissen, waarbij het budget sterk sturend is met een ruime doorlooptijd. In de casussen is sprake van integratie met andere beleidsdoelen die relatief stabiel zijn. Er is vastgehouden aan de begrenzing, waarbij op detail ruimte is voor schadebeperkende maatregelen zolang de doelen niet worden geschaad. Ondanks heroverwegingen als gevolg van de rijksbezuinigingen is besloten de projecten 'Bergboezem' en 'Balij Bieslandse bos' toch af te ronden. Het project 'Midden-Delfland' kenmerkt zich door stabiliteit en het draagvlak is aan het begin georganiseerd met als resultaat een brede samenstelling van de reconstructiecommissie.

In deze casussen is de inzet van het onteigeningsinstrument vroegtijdig weloverwogen ingezet met financiële dekking voor de schadeloosstelling. Over het onteigeningsinstrument is actief gecommuniceerd richting bestuurders en op informatiebijeenkomsten met eigenaren. Ook is bij het opstellen van het bestemmingsplan hiermee rekening gehouden. De principes van fixatie en schadeloosstelling zijn de primaire redenen tot inzet van het onteigeningsinstrument met als doel in minnelijk overleg met eigenaren tot overeenstemming te komen en weerstand te bieden aan stedelijke ontwikkeling. Het sluitstuk is de gerechtelijke onteigening waarbij het streven is om eigenaren rechtvaardig te behandelen. Pas na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan is de administratieve onteigening opgestart. Er zijn uiteindelijk maar enkele eigenaren gerechtelijk onteigend. Het onteigeningsinstrument heeft het draagvlak voor de natuurontwikkeling in de casussen niet negatief beïnvloed en heeft bij eigenaren geleid tot acceptatie van de plannen, waarmee het draagvlak is versterkt.

Voorwoord

Deze master thesis is het sluitstuk van mijn studie Planologie aan de Universiteit Utrecht. Deze studie heb ik in deeltijd gevolgd naast mijn werk bij het Ministerie van VROM en later de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van EZ. Mijn betrokkenheid bij de grondverwerving heeft ertoe geleid mijn thesis en werkpraktijk te combineren. Hiermee een meer wetenschappelijk beschouwing op de inzet van het onteigeninginstrument voor het realiseren van projecten.

Het volgen van deze studie naast mijn werk was soms druk, maar zeker de moeite waard. Het gaf mij de mogelijkheid om mijn vakgebied ook eens van buitenaf te beschouwen en in een breder perspectief te plaatsen. Dit maakte het volgen van colleges en werkgroepen interessant aan de hand van een referentiekader van een aantal jaren werkervaring.

Het schrijven van de thesis heeft enig doorzettingsvermogen gevraagd. Ik heb veel steun ervaren van mijn begeleider Tejo Spit, die steeds bereid was mee te denken, mee te kijken en zijn enthousiasme in het werk te delen. Dit gaf de motivatie om dit traject af te ronden. Ook privé heb ik veel steun gehad van mijn vriendin Ilonka en mijn ouders bij het afronden van deze studie.

Met tevredenheid kijk ik terug op dit onderzoek, die ondanks de recente wijzigingen in het natuurbeleid nog relevant is. Het was daarbij leerzaam om projecten van collega's te mogen gebruiken in mijn onderzoek en daarover met hun van gedachten te kunnen wisselen, evenals anderen die bereidwillig zijn geweest mij te helpen en te woord te staan.

Het kunnen afronden van deze thesis en daarmee mijn studie Planologie zie ik als een mooi persoonlijk resultaat. Nu het onderwijs door bezuinigingen minder toegankelijk wordt, zal de drempel toenemen om een studie naast het werk te volgen. Ik wil meegeven dat het veel oplevert en het investeren waard is!

Koen Muijsers
12 augustus 2013

Inhoudsopgave

1.	Inleiding-----	7
1.1.	Aanleiding -----	7
1.2.	Maatschappelijke en Wetenschappelijke relevantie -----	7
1.2.1.	Maatschappelijke relevantie-----	7
1.2.2.	Wetenschappelijke relevantie -----	8
1.3.	Doelstelling en onderzoeksvraag -----	9
1.4.	Leeswijzer -----	10
2.	Natuurontwikkeling-----	11
2.1.	Natuurontwikkeling -----	11
2.1.1.	Natuurbeleid -----	11
2.1.2.	Integratie en decentralisatie van Natuurbeleid -----	12
2.1.3.	Resumé-----	13
2.2.	Draagvlak voor natuurontwikkeling -----	14
2.2.1.	De relevantie van draagvlak in de ruimtelijke ordening -----	14
2.2.2.	Relevantie begrip draagvlak bij natuurontwikkeling -----	14
2.2.3.	Begrip draagvlak-----	15
2.2.4.	Beïnvloeden van draagvlak -----	16
2.2.5.	Resumé-----	17
2.3.	Actoren -----	17
2.3.1.	Gebiedsontwikkeling-----	18
2.3.2.	Neo-institutionalisme -----	19
2.3.3.	Resumé-----	20
2.4.	Synthese-----	21
2.4.1.	Beantwoorden deelvraag 1-----	21
2.4.2.	Beantwoorden deelvraag 2-----	21
2.4.3.	Indicatoren voor het empirisch onderzoek -----	21
3.	Onteigenen voor natuurontwikkeling -----	23
3.1.	Onteigenen voor natuur (motief) -----	23
3.1.1.	Overheidsbemoedienis in de ruimtelijk ordening-----	24
3.1.2.	Politieke en bestuurlijke afwegingen -----	25
3.1.3.	Actieve grondverwerving -----	25
3.1.4.	Resumé-----	26
3.2.	Procedure en toetsingscriteria voor onteigening -----	26
3.2.1.	Administratieve fase-----	27
3.2.2.	Gerechtelijke fase -----	28
3.2.3.	Resumé-----	28
3.3.	Principes en dilemma's -----	28
3.4.	Synthese-----	30
3.4.1.	Beantwoorden deelvraag 3-----	31
3.4.2.	Analysepunten empirisch onderzoek -----	31
4.	Onderzoeksopzet/methodologie -----	32
4.1.	Inleiding -----	32
4.2.	Onderzoeksvragen -----	32
4.3.	Conceptueel model-----	32
4.4.	Onderzoeksmethode en -type -----	34
4.5.	Verantwoording onderzoeksinstrument-----	34
4.6.	Onderzoekspopulatie-----	36
4.7.	Methodologische kanttekeningen -----	37
4.8.	Resumé -----	38
5.	Onderzoeksresultaten -----	39
5.1.	Beschrijving casus Midden-Delfland-----	39
5.1.1.	Inzet onteigeninginstrument -----	40
5.1.2.	Neo-institutioneel perspectief-----	42
5.1.3.	Gevolgen planproces -----	42
5.1.4.	Beantwoording vanuit de casus op deelvragen -----	44
5.2.	Beschrijving casus Bergboezem -----	44

5.2.1.	Inzet onteigeninginstrument -----	46
5.2.2.	Neo-institutioneel perspectief -----	48
5.2.3.	Gevolgen planproces en draagvlak -----	48
5.2.4.	Beantwoording vanuit casus op deelvragen -----	50
5.3.	Beschrijving casus Balij Bieslandse bos -----	51
5.3.1.	Inzet onteigeninginstrument -----	52
5.3.2.	Neo-institutioneel perspectief -----	54
5.3.3.	Gevolgen planproces en draagvlak -----	55
5.3.4.	Beantwoording vanuit casus op deelvragen -----	57
6.	Conclusie -----	59
6.1.	Deelvraag 3: consequenties onteigeningsinstrument voor natuurontwikkeling -----	59
6.1.1.	Motief tot onteigening -----	59
6.1.2.	Afweging publieke belang -----	60
6.1.3.	Fixatie -----	60
6.1.4.	Schadeloosstelling en financiering -----	61
6.1.5.	Rechtvaardig overheidshandelen -----	61
6.1.6.	Invulling deelvraag 3 -----	61
6.2.	Deelvraag 2: neo-institutioneel perspectief op natuurontwikkeling en draagvlak -----	62
6.2.1.	Actoren en gebiedsontwikkeling -----	62
6.2.2.	Wijzigingen context/institutie -----	62
6.2.3.	Invulling deelvraag 2 -----	62
6.3.	Deelvraag 1: Draagvlak bij natuurontwikkeling -----	63
6.3.1.	Integratie, decentralisatie en doelrealisatie -----	63
6.3.2.	Draagvlak door betrokkenheid en beïnvloeding -----	63
6.3.3.	Deelvraag 1 -----	64
6.4.	Centrale onderzoeksvraag -----	64
6.5.	Slotbeschouwing -----	65
7.	Literatuurlijst -----	66
Bijlage 1.	Geïnterviewde Respondenten -----	71
Bijlage 2.	Benoeming Reconstructiecommissie Midden-Delfland -----	72
Bijlage 3.	Crisis en herstelwet -----	73
Bijlage 4.	Enquête als leidraad in gesprekken -----	74
Bijlage 5.	Tabel met enquête resultaten -----	78

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Grondposities zijn in de ruimtelijke ordening van groot belang voor het realiseren van doelen en bestemmingen. De Nederlandse overheden zijn sterk sturend in het realiseren van bestemmingen in het ruimtelijke domein en zijn een belangrijke spelers op de grondmarkt (Spit en Zoete, 2005, pp.15, 40, 71-72). Veelal worden grondposities via private weg verworven, maar ook via publieke weg.

De overheid kan de publieke weg alleen benutten als dit in het algemeen belang is en beschikt hiertoe over het onteigeningsinstrument. Met dit instrument kan de overheid alleen onder duidelijk vooraf bepaalde condities een burger zijn eigendom ontnemen. Voor infrastructurele werken en stedelijke ontwikkelingen wordt dit instrument vaker benut en als reguliere instrument gebruikt in het verwervingsproces van de gronden. Voor natuurontwikkeling is dit niet gebruikelijk en levert steeds opnieuw discussie op.

Sinds 1990 is de verwerving voor natuurrealisatie op basis van vrijwilligheid. Eind jaren negentig is door achterblijvende resultaten dit natuurbeleid geëvalueerd en bijgesteld. Er is gekozen om enerzijds het draagvlak en de betrokkenheid van mensen bij natuurontwikkeling te vergroten, anderzijds de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) op onderdelen te versterken (Ministerie van LNV, 2000, p.16). In 2002 heeft de minister van LNV bepaald dat maximaal 10% van de hectares mag worden onteigend voor natuurontwikkeling (Ministerie van LNV, 2002, p.110). Hiermee is beleidsruimte geboden om het onteigeningsinstrument in te zetten in het beleidsveld van natuurontwikkeling. In 2009 is met het aannemen van de motie Van der Ham/Peters (Kst 133098, nr.47, 2009) ruimte gegeven voor uitbreiding van de inzet van het onteigeningsinstrument. Echter in 2011 is met de motie Koopmans/Mos (Kst 32500 XIII, nr. 141) de inzet van dit instrument weer ingeperkt. De Tweede Kamer heeft met deze laatste motie, onder de overweging dat draagvlak voor realisatie van de EHS noodzakelijk is en blijft, het verzoek gedaan het onteigeningsinstrument niet in te zetten voor natuurrealisatie. De Regering heeft opvolging willen geven aan deze motie door het onteigeningsinstrument alleen voor de verwerving van de laatste noodzakelijke percelen voor natuurrealisatie, in het kader van internationale verplichtingen, in te zetten (Ministerie van EL&I, 2011b, Kamerbrief EL&I, 2-2-2011). Echter als gevolg van het decentralisatieakkoord natuur is er geen wettelijk vervolg aan gegeven (Kst 33000 XIII, nr.56, p.16, 2011).

Voorgaande maakt duidelijk dat het natuurbeleid en met name de natuurontwikkeling in het ruimtelijk beleid anders wordt beoordeeld dan de beleidsvelden van infrastructuur en woningbouw als het gaat om het grondverwervingsinstrumentarium. In de opvolgende paragrafen zal nader worden toegelicht op welke wijze dit onderzoek een bijdrage wil leveren aan de noties omtrent dit vraagstuk. Dit onderzoek is uitgevoerd als afstudeeronderzoek voor de masteropleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht.

1.2. Maatschappelijke en Wetenschappelijke relevantie

In voorgaande paragraaf is ingegaan op de aanleiding tot dit onderzoek. In deze paragraaf wordt dit aangescherpt door de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderwerp te beschrijven voor dit onderzoek.

1.2.1. Maatschappelijke relevantie

In 1990 is het draagvlak voor het natuurbeleid met de introductie van het rijksbeleid op de agenda gekomen en is in de opvolgende jaren vaak onderwerp geweest van onderzoek (Ministerie van LNV, 1990, p.227). De rijksoverheid wilde het draagvlak voor het natuurbeleid vergroten door de natuurontwikkeling meer te laten aansluiten bij de belevingswereld van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en ook hun betrokkenheid bij die gebiedsontwikkeling te vergroten. Dit moest leiden tot meer acceptatie van dit beleid (Ministerie van LNV, 2000, p.10; Elands en Turnhout, 2009, p.79).

In 1999 komt het onteigeningsinstrument in beeld, door de stagnerende grondverwerving als oorzaak van de achterblijvende natuurontwikkeling (KPMG milieu, 1999, pp.18-19). Het onteigeningsinstrument maakt de grondverwerving meer stuurbaar in de tijd. Het onteigenen

voor natuurontwikkeling leidt echter tot meer discussie ten opzichte van andere beleidsvelden als infrastructuur of woningbouw.

In 2002 biedt het Ministerie van LNV (2002, p.10) een beperkte beleidsruimte tot inzet van onteigeningsinstrument voor de natuurontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Na 2002 is discussie gevoerd over het verruimen van deze beleidsruimte ten behoeve van tijdige natuurdoelrealisatie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009a, p.18, 49; Kamerstuk 30825 nr.47, 2009). Het onteigeningsinstrument is primair ingezet in projecten om naast de vermogenswaarde van grondposities ook schadeloosstelling te bieden voor bijkomende kosten van verplaatsing, maar er is ook gerechtelijk onteigend.

Met het in 2010 aannemen van de motie Koopmans en de Mos (Kamerstuk 32500 XIII nr. 141, 2010) is de beleidsruimte uit 2002 weer beperkt. Deze motie benoemt het behoud van draagvlak voor realisatie van de EHS als motief om niet te onteigenen. De motie is niet scherp over het soort draagvlak. Draagvlak voor EHS is zoals hiervoor aangegeven veelal gevoerd vanuit maatschappelijk draagvlak, maar onteigening heeft betrekking op belanghebbenden met grondposities die nodig zijn voor het realiseren van een specifiek project. Dit wordt vaak geduid als specifiek draagvlak (zie nadere uitwerking in paragraaf 2.2).

Met het uitgangspunt dat er maatschappelijk draagvlak is voor het realiseren van vastgestelde natuurdoelen. Waarbij de overheid deze doelen uitwerkt en vastlegt in bestemmingsplannen via de daarbij behorende processen en democratische procedures. Dan ontstaat een tegenstrijdigheid als de benodigde grondposities om die beleidsdoelen tijdig te kunnen realiseren, niet kunnen worden verworven met het onteigeningsinstrument als gevolg van afnemend specifiek draagvlak (Procee, et al., 2009, p.67-68; Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.13).

Dit onderzoek moet een bijdrage leveren aan de discussie over de inzet van het onteigeningsinstrument voor natuurontwikkeling. Hiervoor worden een aantal projecten onderzocht waarin onteigend is voor natuurdoelen, zodat hiermee de consequenties in beeld komen voor het bereiken van die natuurdoelen en het draagvlak voor die plannen.

1.2.2. Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is draagvlak voor natuur in relatie tot natuurbeleid vaker onderwerp geweest van onderzoek. Met name binnen het Nederlands Instituut voor de Groene Ruimte (NIGR) is veel onderzoek uitgevoerd (o.a. Berveas et al., 1997; Veenenklaas et al., 1997; De Molenaar, 1998; Volker, 1998; Buijs et al., 1998a en 1998b; Filius et al., 2000; en de Boer et al., 2002, in Elands et al., 2009; Bogeaart, 2004). De focus in de onderzoeken van het NIGR liggen met name op het draagvlak voor het generieke natuurbeleid, de betekenis ervan en de wijze waarop draagvlak kan worden beïnvloed. In de studie van Elands et al.(2009, p.82) worden veel van deze onderzoeken aangehaald. Er wordt onderscheid gemaakt tussen betrokkenheid bij natuurontwikkeling en draagvlak voor natuurontwikkeling, waarbij geen causale relatie tussen beide bestaat. Weerstand, als tegenhanger van draagvlak, ontstaat vaak bij diegenen die negatief worden geraakt. De conclusie is dat de tweeslachtigheid in de gekozen planningsmodellen (draagvlak en betrokkenheid versus centraal vooraf vaststellen van beleid) het knelpunt vormt. Bogeaart (2004, p.53) maakt in zijn onderzoek onderscheid naar algemeen en specifiek draagvlak, waarbij het laatste soms als gebrek aan maatschappelijk draagvlak wordt aangehaald, terwijl het naar zijn beeld gaat om het NIMBY-syndroom¹. Het gemis aan specifiek draagvlak betekent niet automatisch ook het gebrek aan algemeen draagvlak. De voorgaande onderzoeken zijn uitgevoerd in de context waarbij het draagvlak voor natuurontwikkeling ter discussie wordt gesteld. De belangrijkste drijfveer en urgentie voor natuurbescherming is het behoud van biodiversiteit (Brockington et al., 2008, p.50). Nederland heeft zich gecommitteerd aan het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro in 1992 en Europa beschermd de flora en fauna met de Natura 2000, waar de Ecologische Hoofdstructuur onderdeel van is.

De motie uit 2010 lijkt onteigening voor het versnellen van de grondverwerving aan te wijzen als veroorzaker voor afnemend draagvlak. Doordat in de afgelopen jaren onteigening is ingezet voor natuurontwikkeling, is onderzoek in de empirie nu mogelijk. Is het onderscheid dat de politiek nu maakt ten aanzien van de inzet van het onteigeningsinstrument voor natuur ten opzicht van andere ruimtelijke doelen te rechtvaardigen op basis van het draagvlak argument?

¹ NIMBY staat voor Not In My Back Yard (De Roo en Voogd, 2004, p.79).

1.3. Doelstelling en onderzoeksvraag

Op basis van de toelichting en uitwerking van het onderwerp van het onderzoek in voorgaande paragrafen komt in deze paragraaf de doel- en vraagstelling voor dit onderzoek aan de orde. Doel van dit onderzoek is inzicht te geven op welke wijze het onteigeningsinstrument bijdraagt aan de natuurrealisatie en daarbij van invloed is op het draagvlak voor die natuurontwikkeling. Dit inzicht moet worden verkregen door projecten te onderzoeken waarbij de grondposities middels onteigening zijn verworven.

Hiermee levert dit onderzoek een bijdrage aan de discussie over de inzet van het onteigeningsinstrument voor het behalen van de natuurbeleidsdoelen en het maken van onderscheid ten opzichte van andere ruimtelijke beleidsdoelen op basis van draagvlak. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

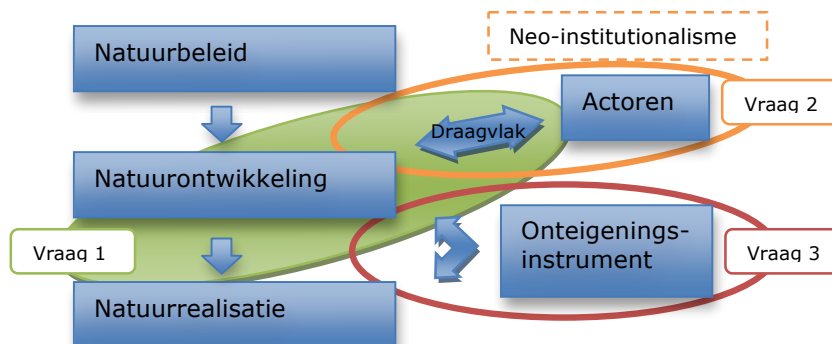
Op welke wijze draagt het onteigeningsinstrument bij aan het realiseren van natuurdoelen en beïnvloedt deze inzet draagvlak van betrokken actoren voor die natuurontwikkeling, beoordeeld vanuit het neo-institutionalisme?

Deze centrale onderzoeksvraag heeft een aantal kernbegrippen: natuurontwikkeling, actoren, draagvlak, neo-institutionalisme en onteigeningsinstrument. Voor het gestructureerd kunnen beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag is inzicht nodig in deze begrippen en de samenhang ertussen. Hiertoe zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de betekenis van draagvlak van actoren bij de natuurontwikkeling in Nederland en hoe uit zich dit in het planproces?
2. Hoe kan het planproces van natuurontwikkeling met het oog op draagvlak worden beoordeeld aan de hand van het neo-institutioneel perspectief?
3. Welke consequenties heeft de inzet van het onteigeningsinstrument op het planproces van natuurontwikkeling?

Deze deelvragen kennen een bepaalde samenhang gerelateerd aan deze begrippen. In onderstaande Figuur 2-A is dit globaal weergegeven.

Figuur 1-A: Samenhang begrippen en deelvragen



Het figuur laat zien dat de natuurontwikkeling volgt uit het door de rijksoverheid geformuleerde natuurbeleid waarbij door de betrokkenheid van actoren draagvlak moet ontstaan voor deze natuurontwikkeling. Bij de natuurontwikkeling kan het onteigeningsinstrument worden ingezet voor het verwerven van grondposities voor natuurrealisatie.

De eerste deelvraag moet inzicht geven in de betekenis van het begrip draagvlak bij natuurontwikkeling en is weergegeven met het groen ovale vlak. Draagvlak voor natuurontwikkeling is ook los van het onteigeningsinstrument een aandachtspunt in de beleidsopgave in de vorm van gebiedsontwikkeling, zoals benoemd in paragraaf 1.1. Met inzicht in de betekenis van draagvlak voor natuurontwikkeling en de invulling daarvan bij het planproces komen indicatoren in beeld die de basis vormen voor de rest van het onderzoek. De tweede onderzoeksvraag moet zorgen voor een theoretische referentie waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken, deze is in de figuur weergegeven met het oranje ovale vlak. Het neo-institutionele perspectief geeft een kader hoe actoren tot afstemming en besluitvorming komen. In het planproces van natuurontwikkeling is dit relevant met het oog op draagvlak. Er is gekozen voor deze theoretische referentie op basis van het uitgangspunt dat besluiten en politiek-bestuurlijke keuzes uiteindelijk een rationele onderbouwing hebben (March en Olsen, 1982, pp.70-71; De Roo en Voogd, 2004, p.94).

De derde deelvraag moet inzicht geven in de consequenties van het onteigeningsinstrument op het planproces en de planuitvoering van natuurontwikkeling, alsmede welke bijdrage dit instrument daarmee levert aan de doelrealisatie. Deze deelvraag is in de figuur weergegeven met het oranje ovale vlak

Om de onderzoekbaarheid te vergroten in relatie tot de beschikbare tijd worden de volgende afbakeningen gemaakt:

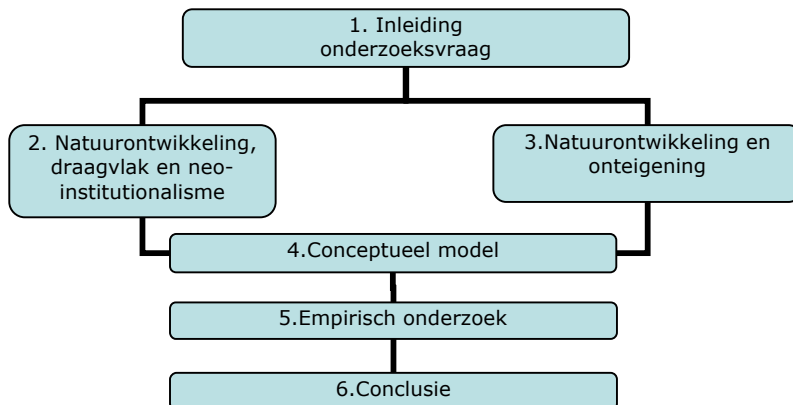
- Natuurontwikkeling Ecologische Hoofdstructuur (EHS) – motivatie paragraaf 2.1.3.
- Periode van Bestuursovereenkomsten en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2011 – motivatie paragraaf 2.1.3.
- Onteigening op basis van titel IV – motivatie paragraaf 3.2.

Door de voorgaande deelvragen aan elkaar te relateren ontstaat een invulling van de hoofdvraag vanuit de theorie en beleidsstukken. Op basis van het empirisch onderzoek kan dit worden getoetst en aangescherpt. In de volgende paragraaf zijn is de opbouw van dit onderzoek verder uitgewerkt.

1.4. Leeswijzer

In paragraaf 1.3. is de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt aan de hand van de doelstelling van dit onderzoek. Op basis van de kernbegrippen in de onderzoeksvraag zijn drie deelvragen geformuleerd. De samenhang tussen de begrippen en deelvragen is uitgewerkt in Figuur 1-A. De uitwerking van de begrippen, beantwoording van de deelvragen en de opzet en uitwerking van het empirisch onderzoek vindt plaats in verschillende hoofdstukken. Deze paragraaf geeft een toelichting op de opbouw van dit onderzoek in onderstaand Figuur 2-A met een toelichting

Figuur 1-B: Schematische weergave opbouw onderzoek



In hoofdstuk 2 wordt een antwoord gegeven op de eerste en tweede deelvraag vanuit de theorie en beleidsstukken. Hierbij wordt ingegaan op het begrip natuurontwikkeling, op basis van het natuurbeleid en de positie daarvan in het bestuurlijk en ruimtelijk beleid. Vervolgens wordt ook het begrip draagvlak uitgewerkt vanuit de theorie en de invulling bij het natuurbeleid. De positie en rol van actoren wordt hierop volgend uitgewerkt en gerelateerd aan het neo-institutionalisme wat als theoretisch referentie dient voor de afstemming tussen de actoren. Daarmee kan ook de tweede deelvraag worden beantwoord.

In hoofdstuk 3 wordt het onteigeningsinstrument uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op de relatie met natuurontwikkeling en de positie van dit instrument in het ruimtelijke ordening. Ook zal een toelichting volgen op de procedure van onteigening en enkele principes en dilemma's die een afweging vragen bij de inzet van het onteigeningsinstrument. Op basis hiervan kan een antwoordt worden gegeven op de derde onderzoeksvraag vanuit beleid en theorie.

In hoofdstuk 4 wordt de koppeling gelegd tussen de drie deelvragen ten behoeve van het empirisch onderzoek in een conceptueel model. De onderzoeksozet en -methoden worden uitgewerkt en geoperationaliseerd voor het empirisch onderzoek.

De resultaten van het empirisch onderzoek worden beschreven in hoofdstuk 5, waarbij ook per casus een antwoord volgt per deelvraag.

In hoofdstuk 6 zullen de resultaten van de casussen en de voorgaande hoofdstukken in samenhang worden beoordeeld, zodat hiermee de centrale onderzoeksvraag kan worden beantwoord.

2. Natuurontwikkeling

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de eerste 4 kernbegrippen, zoals benoemd in paragraaf 1.3, zijnde: natuurontwikkeling, draagvlak, actoren en neo-institutioneel perspectief. Deze begrippen worden in dit hoofdstuk nader gedefinieerd, gerelateerd en afgebakend. Hiermee ontstaat een invulling van de eerste en tweede deelvraag vanuit de theorie en beleidsstukken. Bij natuurontwikkeling wordt, in paragraaf 2.1, allereerst ingegaan op het ontstaan en de positionering van het natuurbeleid in het bestuurlijke en ruimtelijke domein. Hierbij zal ook de relatie met draagvlak in beeld komen. Het begrip draagvlak wordt in paragraaf 2.2 uitgewerkt, door dit begrip te plaatsen in het ruimtelijke domein, maar ook specifiek te maken op de invulling die het krijgt in het natuurbeleid en hoe hier vanuit de theorie naar wordt gekeken. Uiteindelijk wordt in paragraaf 2.2.4 de beïnvloedingswijzen van draagvlak behandeld.

In paragraaf 2.3 volgt een uitwerking van het begrip actoren en de positie bij het natuurbeleid aan de hand van gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt de relatie gelegd met het neo-institutionalisme wat als theoretisch referentie dient voor de afstemming tussen de actoren. Uiteindelijk kan op basis van deze uitwerking een invulling worden gegeven aan de deelvragen en worden de indicatoren uitgewerkt voor het empirisch onderzoek.

2.1. Natuurontwikkeling

De natuurontwikkeling in Nederland is voornamelijk beleidsgedreven. De overheid neemt daarbij een grote rol in de beleidsvorming en -uitvoering. In de opvolgende paragrafen zal dit nader wordt toegelicht, door te kijken naar de achtergrond van het natuurbeleid en de ontwikkeling daarin. Dit als basis voor de afbakening van het begrip natuurontwikkeling voor dit onderzoek.

2.1.1. Natuurbeleid

In 1990 is het natuurbeleid gevormd als reactie op het sterk afgenomen areaal aan natuurgronden, natuurkwaliteit en biodiversiteit. Het oppervlakte bos en natuurlijk terrein is afgenomen van 875.000 hectare rond 1900 tot 448.000 hectare rond 1989 (Ministerie van LNV, 1990, p.28; Planbureau voor de Leefomgeving, 2009a, p. 47). Rond 1900 is 'natuur' in de statistieken benoemd als 'woeste gronden'. De woeste gronden kennen weinig waarde en de belangrijkste functie van bos is de houtproductie door particulieren.

De oorzaak van het verdwijnen van natuur ligt in de mechanisatie van de landbouw en de uitvinding van het kunstmest waardoor de woeste gronden zijn omgezet naar landbouwgronden. Daarnaast zorgde de verstedelijking, bevolkingsgroei en welvaartsstijging voor versnippering en verlies van natuur. Natuur is een zwakke ruimtelijke drager (Ministerie van LNV, 1990, p.12; Centraal Planbureau, 1999, p.65-66; Huitema en Hinszen, 1998, p.3; Sluysmans, Van der Gouw en Bosma, 2011, p.13, 29).

In 1968 komt met de Boswet het beleidsterrein natuur meer in overheidshanden om verdere natuurreductie tegen te gaan. De verder toenemende welvaartsstijging is de motor achter het actieve natuurbeleid. Door factoren als economische groei, toenemende verstedelijking, stijging van inkomens en meer vrije tijd ontstaat de behoefte naar 'groene' belevingsmogelijkheden, rust en stilte (Ministerie van LNV, 2002; p.9). Deze wijziging in maatschappelijke perceptie, draagt bij aan het besef dat natuur moet worden beschermd en ontwikkeld. De vrije markt voorziet hier niet in.

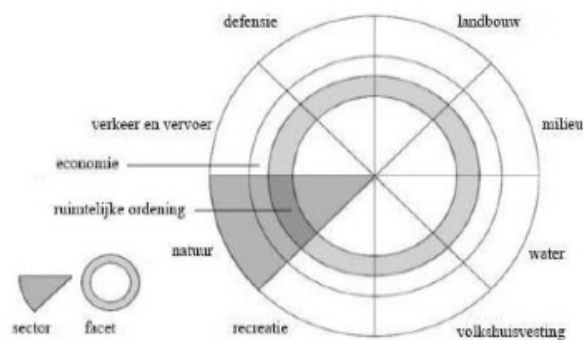
Met het natuurbeleidsplan van 1990 heeft de rijksoverheid met het beleidsveld van natuurontwikkeling naar zich toe gehaald om collectief te bewaken en te ontwikkelen (Elands en Turnhout, 2009, p.5, Centraal Planbureau, 1999, p.66; Ministerie van VROM (2002), p.13; Ministerie van LNV, 2002, p.10). Het beleid is ondermeer geformuleerd in de 'Structuurschema Groene Ruimte 1' (1996), de eerste tranche van nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000), 'Natte natuur' (ICES-2), en de actualisatie van de 'Vierde nota Ruimtelijke Ordening Extra' (VINAC). In het 'Structuurschema Groene Ruimte 2' (Ministerie van LNV, 2002) zijn de taakstellingen uit voorgaande beleidsstukken overgenomen met een

financiële dekking tot 2018. De 'Ecologische Hoofdstructuur' (EHS) is een toonaangevend onderdeel van deze beleidsambitie. Door het realiseren van de EHS moet een samenhangende stelsel van grotere gelijksoortige natuurgebieden ontstaan die onderling zijn verbonden door verbindingzones. Het eindbeeld is een netwerk van natuurgebieden van in totaal 729.000 hectare waarin natuurlijke en landschappelijke waarden worden behouden, hersteld en ontwikkeld. Dit moet de versnippering van natuur tegengaan en de biodiversiteit laten toenemen (Ministerie van LNV, 2002, p.4; Centraal Planbureau, 1999, p.68; Elands en Turnhout, 2009, p.5-6).

2.1.2. Integratie en decentralisatie van Natuurbeleid

De positie van het natuurbeleid en de daaruit voortvloeiende natuurontwikkeling in het domein van de ruimtelijk ordening kan worden toegelicht aan de hand van het sector en facetmodel die door de Commissie Wolff in 1970 is gebruikt (Figuur 2-A). De sectorplanning is de concrete programmering van een tak van overheidsdiensten, gericht op een zo effectief en efficiënt mogelijk verloop van die diensten. Meestal vallen die diensten op rijksniveau samen met een departement of een onderdeel daarvan. De facetplanning betreft dan de integratie van alle overheidsactiviteiten vanuit een gezichtspunt. Toegepast ontstaat het beeld dat het ruimtelijke beleid de typering facetbeleid krijgt waarbinnen een belangenafweging plaatsvindt van verschillende beleidssectoren met een ruimtelijke beslag.

Figuur 2-A: Sector- en facetmodel



Bron: Eigen bewerking Spit en Zoete, 2005, p.20

Het natuurbeleid is één van de sectoren die primair valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken(EZ)². Deze beleidssector zal in afstemming met andere beleidssectoren als woningbouw, verkeer en vervoer, water, e.d. tot een ruimtelijk verdeling moeten komen. Naast de afstemming en coördinatie binnen het domein van de ruimte, zal ook afstemming plaatsvinden in het domein zoals economie en milieu. Het onderscheid tussen sector en facet betreft een analytisch onderscheid (denkmodel) en is de praktijk veel complexer (Spit en Zoete, 2005, p.20). Zo heeft het natuurbeleid ook maatgevende kaders voor het ruimtelijk beleid van infrastructuur en woningbouw. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting tot natuurcompensatie.

Naast voorgaande indeling naar sector- en facetplanning vindt coördinatie en afstemming ook plaats via de (politieke) bestuurslagen. Voor wat betreft bijvoorbeeld de ruimtelijke plannen zal via een top-down benadering de rijksplannen moeten doorwerken naar provinciale plannen en uiteindelijk naar gemeentelijke bestemmingsplannen (Spit en Zoete, 2005, p.28). Hierbij zal het detailniveau toenemen, waarbij de decentrale overheden een nadere invulling geven. Zoals hiervoor aangegeven zijn niet alleen de ruimtelijke plannen sturend voor de decentrale inrichting, ook de plannen van andere beleidssectoren bij (de)centrale overheden en de publieke opinie daarover beïnvloeden het resultaat. Zo concludeert ook Dirkx et al.(2007, p.37) dat de plannen van de rijksoverheid voor natuurontwikkeling, landschap en klimaatbestrijding worden afgewogen tegenover andere plannen en ambities van diverse actoren. Beleid en regelgeving bepalen de onderhandelingsruimte. Daar waar beleid is gebonden aan duidelijke

² Voorheen Ministerie van EL&I en het Ministerie van LNV

keuzes en strakke kaders is de beleidsruimte beperkt, echter daar waar dit niet het geval is, is veel beleidsvrijheid. Dirx et al. concluderen (2007, p.37) dat te strakke kaders en regelgeving knellend kunnen werken voor een goed gebiedsgericht proces.

Het natuurbeleid is gaandeweg meer en meer gedecentraliseerd: De rijksoverheid krijgt in het natuurbeleidsplan van 1990 de rol van beleidsontwikkelaar en -uitvoerder, met een beperkte (complementaire) rol voor de provincies (Ligthart, 2005, p.19). In de opvolgende jaren is een vergaande decentralisatie van het natuurbeleid ingezet. Met de 'Decentralisatie Impuls' van 1995 kregen de lagere overheden een grote bevoegdheid toegekend inzake het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), met de provincie als hoofdvoerder. In 1999 maakte het Ministerie van LNV en de provincies hieromtrent afspraken in het 'Sturingsmodel landelijk gebied' (Ministerie van LNV, 2000, p.P1-P2). Het Ministerie van LNV (2002, pp.107-109) stuurt op hoofdlijnen via afspraken over doelen, middelen en tijd, vastgelegd in bestuursovereenkomsten met provincies. Daarmee is de gebiedsopgave voor natuurontwikkeling vastgelegd. Ook is per 1 januari 2007 het 'Investeringsbudget Landelijk Gebied' (ILG) ontschot overgedragen aan de provincies (Kamerstuk 29576, nr.30, 2006). De provincies geven vorm aan dit beleid in samenwerking met andere partijen, zoals gemeenten en waterschappen, maar zo mogelijk ook bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties. Deze afspraken worden vastgelegd in gebieds- en uitvoeringsplannen. Het nader uitwerken en uitvoeren betreft ondermeer het nader bepalen van de begrenzing, het uitvoeren van de grondverwerving, het realiseren van de inrichting, overdragen aan de eindbeheerder en stimuleren van het agrarisch natuurbeheer. De decentrale overheden werden hierbij ondersteund door de uitvoeringsdienst van het Ministerie van LNV, de Dienst Landelijk Gebied (Ligthart, 2005, p.20).

De motivatie voor het decentraliseren bestaat uit de verwachting dat provincies beter in staat zijn gebiedsprocessen te faciliteren waarbij de natuurdoelstellingen geïntegreerd worden met andere sectorale gebiedsdoelen (Ministerie van LNV, 2000, pp.29-33, P-6; Ministerie van LNV, 2002, pp.13; Hoitink, 2006, p.19). Zij kunnen de sectoraal gescheiden beleidsvelden in de uitvoering weer combineren en integreren rekening houdend met aanwezige functies en kwaliteiten (De Roo en Voogd, 2004, p.127). Dit kan dan leiden tot twee voordelen (Elands en Turnhout, 2009, p.5; De Roo en Voogd, 2004, p.102; Fracties VVD en CDA, 2010, p.5, p.13). Enerzijds vergroot dit het draagvlak door in de gebiedsprocessen actief diverse actoren als overheden, burgers, bedrijven en (maatschappelijke) belangenorganisaties te betrekken bij de planontwikkeling, uitvoering en beheer om zo ook rekening te houden met andere wensen en belangen. Anderzijds kunnen kwalitatieve en financiële voordelen ontstaan doordat (sectoraal) beleid en planning op elkaar zijn afgestemd. Zo is mogelijk minder ruimtebeslag nodig bij een gezamenlijke aanpak dan bij realisering van de afzonderlijke doelen. Het gecombineerde uitvoeren van alle gebiedsdoelen in één gebiedsproces is efficiënter, dan voor elk doel een apart gebiedsproces. Dit tweede voordeel is geen onderwerp van dit onderzoek.

Eind 2010 heeft het Kabinet een bijstelling en verdere decentralisatie doorgevoerd van het natuurbeleid (Fracties VVD en CDA, 2010, pp.5, 13; Ministerie van EL&I, 2011a). De financiële doelen van het Kabinet, dragen bij tot een heroverweging van de bestaande beleidsdoelen voor ondermeer natuur. Het realiseren van de EHS staat niet ter discussie, maar wel de omvang, reikwijdte en verbindingzones. De EHS wordt zoveel mogelijk beperkt tot de Europees gestelde 'Natura2000' doelen en 'Vogel en Habitatrichtlijnen'. Particulieren en agrariërs moeten meer actief bijdragen aan inrichting en beheer van natuur om kosten van verwerving te reduceren en betrokkenheid te vergroten. Het natuurbeleid is met het Natuurakkoord 6 oktober 2011 (Ministerie van EL&I, 2011a) gedecentraliseerd naar provincies. Dit mede met het oog op een grotere rol voor provincies in de ruimtelijk ordening, met als doel een transparante en integrale belangenafweging dicht bij degenen die het aangaat (Fracties VVD en CDA, 2010, p.30).

2.1.3. Resumé

In paragraaf 2.1 is het natuurbeleid en de ontwikkelingen toegelicht. Het natuurbeleid is gaandeweg meer en meer gedecentraliseerd, waarbij beleidsintegratie is voorzien in de uitvoering met andere sectorale beleidsvelden. Evenals meer betrokkenheid van diverse actoren als overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de natuurontwikkeling, zodat draagvlak toeneemt voor de uitvoering van het natuurbeleid. Dit in de vorm van een gebiedsproces met een gebiedsplan als resultaat.

Uit paragraaf 2.1.1 volgt een afbakening. Dit onderzoek richt zich op de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als onderdeel van het natuurbeleid. Dit als toonaangevende beeld van het natuurbeleid. De tweede afbakening volgt uit paragraaf 2.1.2. De te onderzoeken beleidsontwikkeling van de EHS in de periode 2007 tot en met 2011, waarbij provincies op basis van bestuursakkoorden verantwoordelijk zijn geweest voor beleidsrealisatie van de EHS.

2.2. Draagvlak voor natuurontwikkeling

In paragraaf 2.1 is ingegaan op het natuurbeleid en de natuurontwikkeling en dient daarmee als kader voor dit onderzoek. Hierbij is ook de koppeling gelegd met draagvlak. In deze paragraaf wordt dit nader uitgewerkt en afgebakend voor dit onderzoek.

2.2.1. De relevantie van draagvlak in de ruimtelijke ordening

In de ruimtelijke overheidsplanning is draagvlak en consensus in de besluitvorming van groot belang om in het proces te kunnen sturen op ontwikkelingen die nodig zijn om een bepaalde visies of doelen te bereiken (Spit en Zoete, 2005; pp.23-24; De Roo en Voogd, 2004, p.19). Het ontbreken van een machtspositie komt ook tot uitdrukking in de beperkte invloed van het instrumentarium (met name procedurele wetgeving) en de beperkte geldstromen op de ruimtelijke ordening (Spit en Zoete, 2005, pp.19-20). Toegepast op het eerder beschreven denkmodel van sector en facet (paragraaf 2.1.2) betekent dat de sectorale beleidsvelden op diverse ruimtelijke niveaus beschikken over de middelen om bepaalde beleidsdoelen en plannen te realiseren, waarbij de ruimtelijke ordening afstemming en inpassing moet realiseren in de beschikbare ruimte. Dit vraagt keuzes tussen de diverse beleidsvelden, maar meer nog naar het integreren en combineren van die beleidsdoelen (Spit en Zoete, 2005, pp.27, 29; Buuren, 2006 pp.1, 3). Zoals Spit en Zoete (2005, pp.21, 23) het benoemen is de werkelijkheid complexer en zal er veel meer gestreefd worden naar een integrale planning door middel van bijvoorbeeld toekomstvisies of sancties. Het werkveld van de ruimtelijke ordening kan door de procedurele wetgeving dit proces faciliteren en sturen. In dit proces zullen actoren op basis van hun (individuele) belangen en beschikbare middelen tot afstemming en keuzes moeten komen, zodat een gedeeld plan of visie kan ontstaan waaraan betrokken actoren zich conformeren (consensus) en hun steun verlenen om dat te realiseren (draagvlak) (Spit en Zoete, 2005, p.83; De Roo en Voogd, 2004 p.13).

2.2.2. Relevantie begrip draagvlak bij natuurontwikkeling

Zoals in paragraaf 2.1 benoemd is de natuurontwikkeling in Nederland beleidsgedreven waarbij de overheid ook een grote rol heeft in de beleidsuitvoering. Dit vanuit de maatschappelijke behoefte aan meer mogelijkheden tot natuurbeleving. Met het actieve natuurbeleid is ook het begrip draagvlak voor natuurontwikkeling in beeld gekomen. Het natuurbeleidsplan van 1990 benoemt nadrukkelijk het belang van het verbreden van maatschappelijk draagvlak (Ministerie van LNV, 1990, p.227). Dit met het oog op betrokkenheid en medefinanciering.

Draagvlak in relatie tot het natuurbeleid is daarmee ook vaak onderwerp van onderzoek (Elands en Turnhout, 2009, p.79). Zo wordt eind jaren negentig op basis van diverse onderzoeken geconstateerd dat de huidige maatschappelijke waardering voor natuurwaarden, natuur- en bosgebieden is toegenomen (Ministerie van LNV, 2002, p.5; Centraal Planbureau, 1999, p.66; Huitema en Hinszen, 1998, p.3). Bij de aanleg van infrastructuur en rode ontwikkeling is het offeren van natuur steeds vaker een belangrijk af te wegen criterium. Eventuele natuurschade wordt voorkomen of gecompenseerd op basis van het principe van Growth management (Spit en Zoete, 2005, pp.248-249). Denk aan de ondertunneling van spoorlijnen en wegen in natuurgebieden. Toch is bij de ontwikkeling van natuurgebieden wel steeds meer discussie over de vorm en uiting van die natuur (Elands en Turnhout, 2009, p. 9). Bakker (De Bakker, Van Koppen en Vader, 2007, p.96) constateert dat draagvlak voor natuur, niet altijd gelijk staat aan draagvlak voor het (rijks)natuurbeleid. Buijs (in Elands en Turnhout, 2009, p.5-6) wijst met name op het gebrek aan draagvlak voor de concrete uitvoeringsmaatregelen door de overheid.

De rijksoverheid heeft op basis van deze noties met de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' de ambitie geformuleerd om natuurontwikkeling meer te laten aansluiten op de beleving van mensen en het vergroten van betrokkenheid van burgers (Ministerie van LNV, 2000; p.14). De rijksoverheid poogt hiermee draagvlak te creëren of te beïnvloeden (Elands en Turnhout, 2009, p.6). Natuur krijgt hierbij een brede definitie, om hiermee beter aan te sluiten bij de

beleving van mensen (Ministerie van LNV, 2000, p.9). Het onderscheid naar natuur, biodiversiteit, bos en landschap wordt daarbij als betrekkelijk gezien. Hoewel natuur nog steeds een collectief goed is, wil de overheid meer verantwoordelijkheid voor natuur bij de samenleving leggen. Met de nota Structuurschema Groene Ruimte 2 (Ministerie van LNV, 2002, pp.10, 17) is naast natuur en landschap ook recreatiegroen als beleidsdoelstelling opgenomen. Ofwel natuur moet ook beleefbaar zijn en daarmee een bijdrage leveren aan recreëren en ontspannen. Daarnaast dient, zoals al benoemd in paragraaf 2.1.2, het draagvlak toe te nemen door actieve betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de realisatie van nieuwe natuurgebieden.

Elands en Turnhout (2009, p.5, 82) benoemen dat in het debat vaak het gebrek aan draagvlak aan de orde komt, met als kanttekening dat volmaakt draagvlak een illusie is. Ook benoemen ze dat weerstand veelal bestaat bij diegenen die negatief worden geraakt door het beleid. Ook wel benoemd als de NIMBY-problematiek (Spit en Zoete, 2005, p.185). Bij het natuurbeleid zijn dit veelal agrariërs en projectontwikkelaars. De landbouw heeft veelal een goed netwerk met relatief veel invloed op de besluitvormingsagenda (Natuur- en Milieuplanureau, 2005, p.33). De motie van de Mos en Koopmans uit 2011 (Kamerstuk 32670 nr. 16, 2011) maakt dit nog eens expliciet. De Raad voor Landelijk Gebied (2001, p.7 in Bogeaart, 2004 p.53) geeft aan dat deze weerstand vaak ten onrechte wordt verward met "gebrek aan maatschappelijk draagvlak, terwijl dat er vaak wel is, maar elders moet worden gezocht".

Het voorgaande maakt duidelijk dat zowel draagvlak als natuur open begrippen zijn die verschillende interpretaties kunnen oproepen. In de volgende paragraaf wordt het begrip draagvlak nader uitgewerkt en afgebakend in het kader van natuurontwikkeling voor dit onderzoek.

2.2.3. Begrip draagvlak

De voorgaande paragraaf benoemt dat veel onderzoek is gedaan naar de relatie draagvlak en natuurontwikkeling. Daarbij is ook het begrip draagvlak aan de orde gekomen. Deze paragraaf beschrijft dit begrip om te komen tot een afbakening voor dit onderzoek.

Een algemeen aanvaarde definitie van draagvlak ontbreekt (Bogeaart, 2004 p.49). Bogeaart omschrijft het als een containerbegrip, waarbij een exacte duiding meestal achterwege blijft. In de diverse onderzoeken waarin een relatie is gelegd tussen natuur en draagvlak is hier uitgebreid naar gekeken. Voor dit onderzoek wil ik een weergave doen van aantal van deze analyses om op basis daarvan het begrip af te bakenen voor dit onderzoek.

Draagvlak heeft te maken met acceptatie, instemming, goedkeuring of ondersteuning. Binnen de overheid wordt draagvlak gebruikt om daarmee een uitspraak te doen over de legitimatie van een initiatief. Toegepast op beleid lijkt het dan te gaan om aanvaarding of acceptatie van dat beleid (Elands en Turnhout, 2009, p.6; Bogeaart, 2004, p.49).

Ten aanzien van deze acceptatie hebben De Bakker & Overbeek (2005, p.51 in Elands en Turnhout, 2009, p.6-7) een onderscheid gemaakt naar typologieën, om de mate van acceptatie te duiden. De typologie wijst op de mate van stabiliteit en duurzaamheid van deze acceptatie en ziet er als volgt uit:

Typologie van gradaties van acceptatie (De Bakker & Overbeek, 2005)

1. Authentieke acceptatie: gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht.
2. Zelfbewust en onderschrijvende acceptatie: zonder direct betrokkenheid.
3. Verinnerlijkte, niet- of halfbewuste acceptatie: uit gegroeide gewoonte.
4. Opportunistische of berekende acceptatie: gebaseerd op economische motieven.
5. Emotionele acceptatie: als intrinsieke bevrediging van fysiek/mentale behoeften.
6. Emotionele acceptatie: als impulsieve (sentimentele) reactie op externe prikkels.
7. Verlegenheidsacceptatie: voortkomend uit het (vermeende) gebrek aan alternatieven.
8. Afgedwongen en geforceerde acceptatie: tegen de wil doorgedreven.

Kennis wordt door Bogeaart (2004; p.50) als voorwaarde benoemd voor draagvlak. Het kennen en herkennen (aansluiten bij de eigen leefwereld) is nodig, alvorens er sprake kan zijn van draagvlak. Een uitzondering hierop vormt draagvlak als gevolg van het uitblijven van verzet. Aarts en Woerkum (in Elands en Turnhout, 2009 p.7) maken onderscheid naar niveaus van acceptatie. Zo kan de bestuurlijke beleidsmaatregel op acceptatie rekenen, maar dat betekent niet dat de concrete beleidsmaatregel of het overheidsingrijpen wordt geaccepteerd.

Bogeaert (2004 p.52) komt met eenzelfde beeld, maar benoemt dit als het onderscheid tussen algemeen en specifiek draagvlak. Algemeen draagvlak heeft betrekking op de algemene problematiek en algemene beleidsvisie. Specifiek draagvlak heeft te maken met een bepaald aspect of concrete maatregel. Deze twee lopen niet noodzakelijk samen. Hierbij schetst hij het voorbeeld dat een individu perfect kan instemmen met een geformuleerd oppervlakte doelstelling inzake natuur (algemeen draagvlak), maar het ook oneens kan zijn met een dreigende onteigening van zijn eigendom in het kader van natuurinrichting (specifiek draagvlak).

Volker (1998 in Elands en Turnhout, 2009, p.7), Buijs et al. (1998 in Elands en Turnhout, 2009 p.7) en Bogeaert (2004 p.51) komen tot een soortgelijk onderscheid als het gaat om 'wie' het moet accepteren, namelijk:

1. Maatschappelijk draagvlak (samenleving)
 - a. Institutioneel draagvlak (maatschappelijk organisaties)
 - b. Sociaal draagvlak (de individuele bevolking)
2. Bestuurlijk draagvlak (diverse bestuurslagen en politieke organen)
 - a. Ambtelijk draagvlak (draagvlak bij de Europese, Rijks, Provinciale en Gemeentelijke ambtenaren)
 - b. Politiek draagvlak (draagvlak bij de Europese, Rijks, Provinciale en Gemeentelijke politici)
3. Cultureel draagvlak (waarden, normen en grondhoudingen van mensen).

Met draagvlak wordt ook gewezen op gedrag en de mate van betrokkenheid, met name als dit in relatie tot natuur wordt gebruikt (Elands en Turnhout, 2009 p.10). Een veel gebruikte indeling voor betrokkenheid is de rol van beschermer, gebruiker en beslisser. Gedrag is daarbij relevant, omdat draagvlak voor beleid nog niet wil zeggen dat mensen offers willen brengen (Elands en Turnhout, 2009 p.10).

De betrokkenheid wordt gestuurd op basis van motieven, waarbij De Bakker & Overbeek (in Elands en Turnhout, 2009 p.10) de indeling maken naar ideële, traditionele, economische en emotionele motieven. Zie hiervoor de eerder benoemde typologieën.

Betrokkenheid gaat verder dan draagvlak in de zin van acceptatie, omdat het niet passief is, maar gaat over gedrag en de verschillende achtergronden van of motieven voor gedrag.

Tegelijkertijd is betrokkenheid bescheidener omdat het geen inhoudelijke consensus of ondersteuning voor beleid veronderstelt (Elands en Turnhout, 2009, pp.10-11). Elands en Turnhout (2009, pp.79-80) bevestigen in hun onderzoek deze conclusie, dat betrokkenheid nog geen draagvlak veronderstelt. Hierbij verwijzen ze naar het fenomeen dat participatie met als doel vastgesteld beleid te laten onderschrijven, niet zal leiden tot draagvlak voor dat beleid.

Bogeaerts (2004, p.50) komt met eenzelfde beeld, maar benoemt dit als de passieve of actieve dimensie van draagvlak. *"De passieve dimensie behelst kennis en de houdingselementen goedkeuring of aanvaarding, of nog passiever het achterwege blijven van verzet (passieve steun). De actieve dimensie behelst gedragselementen: het impliceert medewerking en/of het ontwikkelen van eigen initiatief door actoren (actieve steun)"*.

2.2.4. Beïnvloeden van draagvlak

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.2 heeft de overheid bij het natuurbeleid specifiek aandacht besteed aan draagvlak en wel het creëren van draagvlak, en dan met name door beleefbaarheid en betrokkenheid, zodat het beleid meer wordt omarmd en minder weerstand ondervindt.

Voogd en Woltjer (in Van der Moolen en Voogd, 1995, pp. 51-64) onderkennen een drietal strategieën waarmee draagvlak van actoren kan worden beïnvloed, namelijk:

1. Samenwerken
2. Onderhandelen
3. Wilsvorming

De strategieën tot samenwerken zijn er op gericht om in gemeenschappelijkheid beleid te maken door met actoren een actief proces in te gaan waarin betrokken actief onderling beslissingen overeenkomen met het oog op een bindend probleem.

Bij onderhandelingstrategieën gaat het om uitruilen van belangen, waarbij compensaties kunnen worden geboden voor het niet kunnen realiseren van individuele belangen van bepaalde actoren of belangengroepen.

De strategieën tot wilsvorming zijn gericht op het wijzigen van percepties en voorkeuren van participanten, waarbij het aspect tijd een belangrijk element vormt. Door informatie en kennis te vergaren, te delen en uit te wisselen zal in een proces van belangenafweging en gewenning overeenstemming kunnen ontstaan en de oplossing worden geaccepteerd. Omgekeerd kunnen gedurende het proces ook nieuwe inzichten of beleidskaders ontstaan waarmee het probleem of urgentie van het probleem wijzigt op basis waarvan het planvormingsproces zal moeten worden herijkt.

In paragraaf 2.1.2 is beschreven dat de rijksoverheid inzake het natuurbeleid de planvoorbereiding en -uitvoering bij de provincies heeft belegd om daarmee de aanpak van integrale gebiedsontwikkeling te realiseren en daarmee meer draagvlak te creëren. Dit lijkt aan te sluiten op de voorgaande strategieën. Met een gebiedsgerichte aanpak wordt het planningsproces meer als een communicatief proces gezien waarin diverse actoren zijn betrokken met verschillende (tegengestelde) belangen (De Roo en Voogd, 2004, pp.11,19). De verantwoordelijke overheid heeft hierbij een meer regisserende rol waarbij het bereiken van consensus tussen actoren over, en deelname van actoren aan het plan, centraal staat. De gedachte is dat hiermee de diverse sectorale doelen, visies en gebiedsspecifieke knelpunten in een gebiedsplan terecht komen. Dit moet leiden tot onderlinge afstemming, zodat beleid en planning in het verlengde liggen. Het plan zou hiermee op meer draagvlak kunnen rekenen bij de diverse betrokken actoren.

2.2.5. Resumé

Paragraaf 2.2 geeft een beeld van de analyse van het begrip draagvlak op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken ten aanzien van draagvlak en natuur. Draagvlak wordt gedefinieerd als een positieve of neutrale opvatting, houding (passieve steun) en/of gedragingen (actieve steun) van een (in)direct bij het beleid betrokken actor, of groep van actoren, ten aanzien van algemeen beleid of een specifieke beleidsmaatregel.

Draagvlak kan worden beïnvloed volgens de strategieën van samenwerken, onderhandelen en wilsvorming in een communicatief gebiedsgericht proces.

Dit onderzoek richt zich op het verwerven van grondposities in een specifiek projectgebied ten behoeve van het realiseren van natuurontwikkeling van de EHS. Het gaat dan om draagvlak op basis van een specifieke beleidsmaatregel. Deze is gekoppeld aan het natuurbeleid, waarbij draagvlak moet ontstaan door beleefbare natuur en medewerking aan het tot stand komen van die natuurontwikkeling.

2.3. Actoren

In dit hoofdstuk is op diverse plaatsen gesproken over actoren. Immers actoren zijn degenen die steun voor of weerstand tegen natuurontwikkeling geven. Deze actoren hebben in relatie tot een plan in een plangebied een betrokkenheid (zie paragraaf 2.1.3) die actief als passief is te kenmerken (paragraaf 2.2.5). Zoals Spit en Zoete (2005, pp.83-84) het verwoorden: "In ieder planningproces bepaalt derhalve, gegeven de problematiek en de context, het samenspel tussen de betrokken actoren hoe het planningsproces verloopt.". Het planningsproces wordt daarbij gedefinieerd als "het totaal van voorbereidingen van plannen, de beleids- of planbepaling die tot het vaststellen van beleidsproducten leidt, de uitvoering en een evaluatie van het gevoerde beleid (Spit en Zoete, 2005, pp.83-84)". Spit en Zoete (2005, p.85) onderkennen vanuit de overheid geredeneerd drie groepen actoren:

1. Direct (meestal zakelijk) belang in de kwestie, zoals onroerend goed;
2. Direct zakelijke belang bij de oplossing van het probleem of kwestie;
3. 'Een' (direct of indirect) belang hebben bij een kwestie, zoals milieugroepering.

De verantwoordelijke overheid zal met de keuze voor het soort planproces ook een keuze maken over de betrokkenheid van actoren. Het planproces voor natuurontwikkeling, zal op basis van het geschetste beeld in paragraaf 2.1.2 en 2.2.2 een brede groep aan betrokken actoren kennen. Spit en Zoete (2005, p.85) geven aan dat de complexiteit van het planningproces toeneemt (en daarmee beheersbaarheid afneemt). In de formele planprocedure moet minimaal rekening gehouden worden met de direct belanghebbenden die een ook formele positie hebben in inspraak, bezwaar en beroep. Dit met het oog op de afweging van private en publieke belangen. In het bestuursrecht vallen deze actoren onder de categorie

belanghebbenden, zoals gedefinieerd in art 1:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht. Deze belanghebbenden³ kunnen formeel bezwaar en beroep aantekenen tegen besluiten van bestuursorganen (zijnde overheden). De verantwoordelijke overheid heeft hiermee een actieve informatieplicht met inspraakmogelijkheden, zodat eventuele bedenkingen tijdig kenbaar worden. De verantwoordelijke overheid dient deze bedenkingen actief af te wegen in het planproces.

Vanuit de focus op onteigening en de grondverwerving in dit onderzoek kan een specifieke groep direct belanghebbenden worden onderkend. Dit zijn de actoren die een grondpositie (eigendom/pacht) hebben in het betreffende plangebied of een daarop rechthebbend privaatrechtelijk belang. Dit zijn actoren die vallen binnen categorie 1 zoals eerder in deze paragraaf benoemd. Deze belanghebbenden zijn soms met het oog op een specifiek belang verenigd in belangengroepen, zoals bijvoorbeeld de Land en Tuinbouw Organisaties (LTO) die opkomen voor de belangen van agrariërs in een gebied. De vertegenwoordigers van deze belangengroepen hebben veelal een belangrijke rol in het planproces in verband met draagvlak (zie ook paragraaf 2.2.2).

In het planproces worden belangen van private actoren afgewogen tegen het algemene maatschappelijke of publieke belang op basis waarvan de beleidsverantwoordelijke overheid keuzes zal moeten maken.

2.3.1. Gebiedsontwikkeling

Paragraaf 2.1.2 beschrijft de keuze van de rijksoverheid tot decentralisatie van het natuurbeleid via bestuursovereenkomsten, waarbij de nadere uitwerking en uitvoering wordt overgelaten aan de publieke en private actoren onder regie van de provincies. De Roo zegt over het proces van decentralisatie het volgende: "decentralisatie is welhaast de motor achter een voortdurende reorganisatie van de overheid om bureaucratie te beteugelen, om de effectiviteit en de efficiëntie van het overheidsbestuur enigszins hoog te houden, om tegenspraak in wet- en regelgeving te voorkomen, enzovoort ... Een wijziging in dit perspectief leidt tot een wijziging van het perspectief op de aanpak van planologische vraagstukken" (De Roo en Voogd, 2004, p.101).

Zoals paragraaf 2.1.2 benoemd heeft de decentralisatie van het planvormingsproces voor het natuurbeleid tot gevolg dat dit moet worden ingevuld en afgestemd tussen overheden en zo mogelijk private partijen. Dit in de vorm van een gebiedsproces tot een gebiedsplan. De Roo en Voogd (2004, p.119) omschrijven het planvormingsproces als alle werkzaamheden die met voorbedachte rade verricht worden ten dienste van het tot stand komen van een plan. Het planvormingsproces kent in hoofdlijn de onderstaande fasering, die in de praktijk niet altijd lineair verloopt (De Roo en Voogd, 2004, pp.120-137; Spit en Zoete 2003, p.86):

1. Probleemanalyse
2. Formuleren doelstellingen
3. Planuitwerking en detaillering (plannen uitwerken met actoren, alternatieven afwegen, inspraakrondes)
4. Plan vaststelling (formele besluitvorming)
5. Plan toetsing (bezwaar- en beroepsprocedure)
6. Definitief plan
7. Plan uitvoering (uitvoering definitief plan)

De werkwijze van gebiedsontwikkeling vraagt een aanpak in het planvormingsproces, waarbij beleidsafstemming verloopt via actoren die deelnemen aan dit proces (De Roo en Voogd, 2004, p.110). De betrokken actoren zullen elkaar moeten vinden op motieven en doelen. Dit vergt een houding waarbij partijen in gezamenlijkheid zoeken naar een meerwaarde van besluiten en oplossingen, op basis van concessies, compromissen en zo mogelijk consensus (De Roo en Voogd, 2004, p.108). Als dit proces van consensusvorming goed is doorlopen zou onder de betrokken actoren acceptatie en draagvlak moeten zijn voor de plannen die zijn uitgewerkt. Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken is complex in een proces van consensusvorming. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat maatschappelijk problemen zich niet eenduidig laten formuleren en definiëren en dat daarmee ook de oplossing niet eenduidig is

³ Dit belang moet een eigen, objectief, actueel, rechtstreeks en persoonlijk of individueel belang zijn (Wijk en Konijnenbelt, 1997, p.105).

(Rittel en Webber, 1973, p.160). Rittel en Webber (1973, p.162) omschrijven dit als een "Wicked Problem". Zij stellen dat bij een "Wicked problem" geen eenduidig beeld bestaat over de exacte oplossing, waarmee de middelen, zoals tijd, geld en geduld vaak bepalen wanneer het resultaat naar tevredenheid is bereikt.

Dat het vraagstuk van natuurontwikkeling zich niet eenduidig laat definiëren, blijkt uit de analyse van Elands en Turnhout (2009, 86). Zij benoemen het volgende: "Als je nagaat dat natuurbegrip en draagvlak geen eenduidige begrippen zijn en dat betrokkenheid nog niets zegt over draagvlak, dan hebben we het bij begrippen natuur en draagvlak over "plastic woorden" waar niemand op tegen is, en echte belangentegenstellingen verhullen, echter hierdoor betekenen ze uiteindelijk weinig in het oplossen van concrete beleidsproblemen." Dit is ook terug te vinden in paragraaf 2.2.2, waarbij een breed begrip van natuur wordt aangehangen ten behoeve van draagvlak, evenals dat draagvlak veel invullingen kent. Hiermee is duidelijk dat dit vraagstuk is te onderkennen als een "Wicked problem", waarbij er geen eenduidig beeld is over de oplossing en daarmee onderwerp is in het proces van consensusvorming. Dit doet zich temeer voor als er concurrentie is met andere (beleids)doelen.

Zoals uit deze paragraaf volgt, kan via een proces van gebiedsontwikkeling, door consensusvorming tussen actoren draagvlak ontstaan voor een bepaald plan. Het doorlopen van dit proces kan moeizaam zijn, doordat natuurontwikkeling en draagvlak zijn te duiden als een "Wicked problem", waarbij geen eenduidig beeld is over het probleem, alsmede de oplossing. In de volgende paragraaf zal meer inzicht worden geboden in dit proces van afstemming met het neo-institutioneel perspectief.

2.3.2. Neo-institutionalisme

In de voorgaande paragraaf is een toelichting gegeven op het planproces van gebiedsontwikkeling voor natuurrealisatie, waarbij via een proces van consensusvorming draagvlak moet ontstaan. Deze paragraaf schets hoe volgens het neo-institutioneel perspectief actoren tot afstemming en besluitvorming komen. Dit perspectief wordt als referentiekader gebruikt voor dit onderzoek.

In de klassieke organisatietheorie worden actoren verondersteld de keuzevraagstukken (economisch) rationeel te benaderen. In afstemming en onderhandeling op basis van alle alternatieven, zullen actoren tot de meest optimale en gewenste (beleids)keuze besluiten. De veronderstelling daarbij is dat actoren alle belangen overzien en de volledige consequenties van hun beslissing overzien (Simon, 1983, p. 239; March en Olsen, 1982, p.70).

Dit beeld is gaandeweg bijgesteld, omdat volledig rationele besluitvorming onrealistisch is. Zo draagt gebrek aan kennis, informatie, (wils) overeenstemming en schaarste aan middelen met zich mee dat de rationaliteit grenzen heeft (Simon, 1983, pp.101, 411; De Roo en Voogd, 2004, p.94). De Roo en Voogd (2004, p. 94) geven aan dat in de praktijk, 'gewoonte', 'ervaring' en 'intuïtie' van grote invloed zijn op de plan- en besluitvorming. March en Olsen (1982, pp.70-71) stellen dat door het primaat op rationaliteit in analyse en onderbouwing ten behoeve van besluitvorming, de intuïtie, gewoonte en traditie uiteindelijk niet als motivatie worden geaccepteerd, maar meewegen om al dan niet alternatieven te overwegen.

De volledige rationaliteit van het plan- en besluitvormingsproces wordt ook beperkt door de omgeving waarin een actor zich beweegt. De sociale omgeving waarin actoren zich bevinden, beïnvloedt en stuurt het gedrag van die actoren (John, 2012, p.29; March en Olsen, 1982 pp.17-18). Het gedrag van actoren is ingebed als onderdeel van die omgeving. Of zoals Wissink (2006, p.3) het verwoord: "actors act, but not under the conditions of their own choosing".

Deze sociale omgeving wordt geduid met het begrip institutie. Peter John definieert dit als: "institutions routinize preferred values" (2012, p.33). Het is het samenstel van regels, normen en kader waaraan actoren die onderdeel zijn van een groep, organisatie, cultuur of maatschappij zich committeren (Burns en Flame, 1987, pp.54-55; John, 2012, pp.29, 32-33). De instituties bestaan buiten de individuele actoren, maar het handelen van die actoren wordt niet volledig gestuurd door die instituties, doordat eigenheid, persoonlijkheid, individuele regels, alsmede verschillende rollen ervoor kunnen zorgen dat alternatieven keuze worden gemaakt (Burns en Flame, 1987, p.57; John, 2012, pp.35, 36). De instituties worden onderhouden door actoren die instituties maken, bijstellen en/of doorbreken, waardoor deze niet altijd stabiel zijn (John, 2012, pp.32, 46). Instituties zijn daarmee ook het product van menselijk interactie. Burns en Flame (1987, pp.53, 70) evenals John (John, 2012, p.35) merken hierbij op dat als

gevolg van machtsverschillen sommige actoren meer mogelijkheden hebben om een institutie te vormen en te hervormen ten opzichte van andere actoren. Ook onderkennen ze dat bepaalde regels meer zijn geïnstitutionaliseerd dan anderen, waarmee deze ook moeilijker muteerbaar zijn.

Kortom het gedrag van actoren, alsmede het bestaan van instituties beïnvloeden elkaar wederzijds, waarbij de instituties bijdragen aan stabiliteit, terwijl actoren kunnen zorgen voor verandering (Burns en Flame, 1987, p.55). In de ruimtelijk ordening is dit een bekend fenomeen. Zo hebben sommige actoren voordeel bij een verandering in die ruimtelijk ordening, terwijl anderen er nadeel van ondervinden waarmee weerstand ontstaat. Als gevolg hiervan zullen actoren hun belangen bevechten en/of verdedigen, door enerzijds de bestaande instituties te gebruiken, of anderzijds instituties te wijzigen of omver te werpen. Dit is een proces dat via zowel informele als formele wegen loopt, waarbij (machts)relaties worden ingezet om mutaties te realiseren of te blokkeren (De Roo en Voogd, 2004, pp.71-73).

Als gevolg van de hiervoor benoemde beperkingen op volledige rationaliteit van de individuele actoren, spreekt Simon (1983, p.409) over gebonden rationaliteit (bounded rationality) van de individuele actor. Gebonden rationaliteit gaat er vanuit dat actoren in essentie doelmatig handelen, maar hierin worden belemmerd door de interactie tussen kennis en de complexiteit van de institutionele setting. In aanvulling hierop komt Dunn (2003, p.47-49) tot de analyse dat in een democratisch proces (meerderheidsregel) het voor beleidsmakers onmogelijk is om te voldoen aan volledige (economische) rationaliteit, als gevolg van het Arrow paradox⁴. In het beleidsproces worden als gevolg hiervan ook niet alle keuzes overwogen, maar alleen die keuzes die acceptabel lijken. Simon benoemt dit als "Satisfying behaviour" (in Dunn, 2003, p.51).

De stroming die het voorgaande denkkader omvat wordt geduid met het neo-institutionalisme, waarbij de kern is dat het handelen van actoren niet enkel bepaald wordt door de interactie met andere actoren, maar ook door institutionele en andere omstandigheden waarin de besluitvorming zich afspeelt. In het werkveld van natuurontwikkeling komt dit ook tot uitdrukking in de beschrijving van Elands en Turnhout (2009, p.87). De actoren gedragen zich niet eenduidig in categorieën. Houding en gedrag staan niet op zich zelf, maar komen op een bepaald moment in interactie met de context tot stand. Als voorbeeld verwijzen Elands en Turnhout naar boeren die over het algemeen een functioneel natuurbeeld hebben, wat niet betekent dat ze andere natuurtypen niet waarderen, maar de dagelijks praktijk laat het niet gemakkelijk toe zich heel positief uit te spreken over bijvoorbeeld natuurontwikkeling van nieuwe ongerepte natuur. Waarop ze concluderen dat informatie en context belangrijk zijn. Zoals aan het begin van de paragraaf aangegeven wordt het neo-institutionele perspectief als referentie gebruikt in de onderzoek voor de wijze waarop consensusvorming tot stand komt.

2.3.3. Resumé

In het begin van paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de rol van actoren, mogelijk typering en dat de groep actoren die als belanghebbend zijn te kenmerken in ieder geval vanuit de rechtsbescherming actief moet worden betrokken in het planproces. Met name omdat deze private belangen in het planproces moeten worden afgewogen tegen de te realiseren publieke belangen, door de beleidsverantwoordelijke overheid.

Paragraaf 2.3.1 beschrijft het proces van gebiedsontwikkeling, waarbij actoren door consensusvorming tot een gebiedsplan komen waarvoor een zo groot mogelijk draagvlak is. Het doorlopen van dit proces kan moeizaam zijn, doordat natuurontwikkeling en draagvlak zijn te duiden als een "Wicked problem", waarbij geen eenduidig beeld is over deze begrippen. De middelen tijd en geld bepalen veelal wanneer het resultaat naar tevredenheid is bereikt. Vervolgens wordt het neo-institutionele perspectief in paragraaf 2.3.2 geschetst als referentie voor consensusvorming in dit onderzoek. In kern wordt het handelen van actoren niet enkel bepaald wordt door de interactie met andere actoren, maar ook door de institutionele setting, kennis en context waarin de besluitvorming zich afspeelt

⁴ Hoewel individuele voorkeuren logisch ordenbaar zijn, hoeft de optelsom van deze keuzes, de collectieve keuze, niet ordenbaar zijn. Een nadere toelichting op http://en.wikipedia.org/wiki/Arrow%27s_impossibility_theorem.

2.4. Synthese

Dit hoofdstuk had tot doel om de diverse begrippen uit de onderzoeksvraag nader te duiden en af te bakenen voor dit onderzoek, zodat de eerste en tweede deelvraag vanuit de theorie en beleidsstukken kunnen worden beantwoord. Hierbij wordt vervolgens per deelvraag ook stilgestaan bij de operationalisatie voor het empirisch onderzoek.

2.4.1. Beantwoorden deelvraag 1

Wat is de betekenis van draagvlak van actoren bij de natuurontwikkeling in Nederland en hoe uit zich dit in het planproces?

Het begrip draagvlak is met het initiëren van het natuurbeleid in 1990 direct in beeld gekomen. Om het draagvlak te vergroten is gaandeweg de jaren het natuurbegrip opgerekt om daarmee ruimte te geven aan meer beleefbare natuur in de vorm van recreatie en ontspanning. Daarnaast is gekozen voor een vergaande decentralisatie, zodat provincies middels gebiedsontwikkeling het op hoofdlijnen en geformuleerde rijksbeleid nader kunnen uitwerken samen met andere publieke en private actoren tot een gebiedsplan, waarbij ruimte is tot maatwerk door rekening te houden met locatie- en situatiespecifieke zaken. De periode van onderzoek is die van de bestuursakkoorden tussen de rijksoverheid en provincies van 2007 tot 2011. Hierbij zijn de provincies verantwoordelijk geweest voor de beleidsrealisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Draagvlak wordt gedefinieerd als een positieve of neutrale opvatting, houding (passieve steun) en/of gedragingen (actieve steun) van een (in)direct bij het beleid betrokken actor, of groep van actoren. Het onderzoek richt zich op een specifieke beleidsmaatregel tot het verwerven van grondposities in een projectgebied ten behoeve van het realiseren van de EHS. Het draagvlak moet toenemen door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de planontwikkeling via een gebiedsproces. Draagvlak kan worden beïnvloed met de strategieën van samenwerken, onderhandelen en wilsvorming in een communicatief gebiedsgericht proces. Dit moet beleefbare natuur opleveren.

2.4.2. Beantwoorden deelvraag 2

Hoe kan het planproces van natuurontwikkeling met het oog op draagvlak worden beoordeeld aan de hand van het neo-institutionele perspectief?

In het planproces moet de verantwoordelijke overheid minimaal de belangen van belanghebbenden afwegen tegen de te realiseren publieke belangen. Belanghebbenden zijn veelal die partijen met een eigendomspositie en/of private rechtstittel op veelal onroerend goed. Daarnaast zal in het te doorlopen gebiedsproces tot natuurontwikkeling sprake zijn van een grotere groep actoren, bestaande uit publieke en private partijen, die via een proces van consensusvorming tot een nadere invulling van een plan komen dat wordt geaccepteerd en gesteund. Het neo-institutionele perspectief gaat ervanuit dat actoren gebonden rationeel handelen, maar dat handelen naast de interactie met andere actoren ook wordt bepaald door de institutionele setting, kennis en context waarin de besluitvorming zich afspeelt. Met name omdat er sprake is van een "Wicked Problem" als gevolg van de open begrippen natuur en draagvlak, kan het doorlopen van het gebiedsproces moeizaam verlopen. De middelen tijd en geld bepalen veelal wanneer het resultaat naar tevredenheid is bereikt.

2.4.3. Indicatoren voor het empirisch onderzoek

Op basis van voorgaande beantwoording van deelvraag 1 en 2 is het van belang de indicatoren te onderkennen die een signaal kunnen geven tot wijziging in het draagvlak voor de natuurontwikkeling. Deze zijn nodig voor het empirisch onderzoek als maatstaven. De indicatoren hangen samen met de fasen in het planvormingsproces, zoals beschreven in paragraaf 2.3.1.

In de fasen van probleemanalyse en het formuleren doelstellingen, legt allereerst de rijksoverheid middels de bestuursovereenkomsten de afspraken over doelen, middelen en tijd vast met de provincies. Elke provincie zal in een gebiedsproces dit nader uitwerken en integreren met andere sectorale beleidsdoelen en inpassen op specifieke omstandigheden van

een gebied, zoals volgt uit paragraaf 2.1.2. Het *ontstaan of wijzigen van beleidsdoelen* duidt op een wijziging die het resultaat kan zijn van een context of institutionele wijziging of de invloed van consensusvorming tussen actoren. Dit zelfde geldt voor een wijziging in tijd of budget.

In de planvormingsfase van planuitwerking en detaillering zijn een aantal indicatoren aan te wijzen die kunnen duiden op wijziging in draagvlak. Het *aanpassen van de planinhoud* (wijzigen begrenzing of bijstellen van de plankwaliteit) of *planproces* (zoals de wijze van productrealisatie en het betrekken actoren) onder invloed van actoren als gevolg van een andere belangenafweging ten aanzien van publieke doelen of inpassing van specifieke wensen of interpretaties. Dit volgt ondermeer uit de paragrafen 2.3 en 2.3.1. Daarnaast kan de *betrokkenheid of houding van actoren* wijzigen als gevolg van stappen in dat planvormingsproces, maar ook daarbuiten, zoals volgt uit de paragrafen 2.3.1 en met name 2.3.2.

De plan vaststelling is de volgende fase in het planvormingsproces en is af te meten aan de hand van beslisdocumenten. Het *'vaststellen van'* of *'nemen van besluiten over'* zijn indicatoren die bij gebiedsontwikkeling het resultaat zouden moeten zijn van het proces van consensusvorming. Afhankelijk van de mate waarin betrokken partijen die besluit ook als resultaat zien van hun afstemming, kan dit leiden tot wijziging in draagvlak. Temeer omdat besluiten ook genomen kunnen worden doordat tijd, geld of geduld op was. Dit volgt uit paragraaf 2.3.1.

De fase van plantoetsing, waarbij in dit onderzoek wordt gedoeld op het bestemmingsplan (op basis van de afbakening in paragraaf 3.2), kan *zienswijzen* opleveren met een wijziging in belangenafweging tot gevolg of een bijstelling van de planproducten of -proces. Zoals volgt uit de paragrafen 2.3 en 2.3.1.

Tenslotte zijn er de planvormingsfasen van een definitief plan en de planuitvoering waarin deelresultaten van het project worden gerealiseerd. Bij natuurontwikkeling kan dit zijn *aangekochte grondposities* en/of *ingerichte plandelen* met natuur of andere gebiedsdoelen, zoals benoemd in paragraaf 2.1.2. Dit kan het draagvlak beïnvloeden doordat de uitvoering zichtbaar wordt en de beleefbaarheid toeneemt conform paragraaf 2.2.2 en resultaten uit draagvlak beïnvloeding zoals benoemd in paragraaf 2.2.4.

Een wijziging van indicatoren die verderop in het planvormingsproces liggen, kunnen van invloed zijn op de stappen die in eerdere fasen zijn genomen of deelproducten die zich nog in die eerdere planvormingsfasen bevinden. Waarmee zaken opnieuw ter discussie kunnen komen.

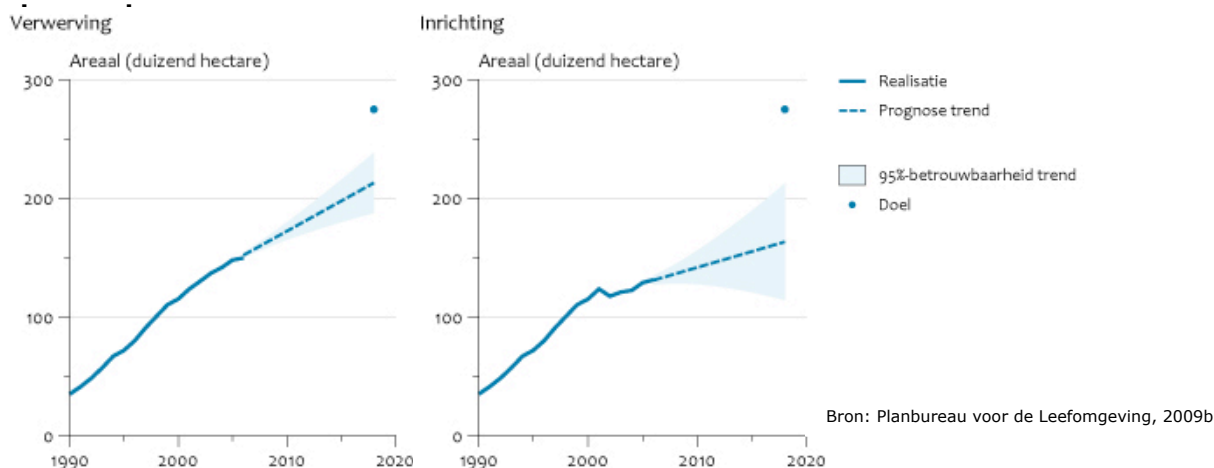
3. Onteigenen voor natuurontwikkeling

In de hoofdstuk 1 zijn drie deelvragen geformuleerd die uiteindelijk moeten bijdragen aan het antwoord op de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 2 en samengevat in paragraaf 2.4 zijn de eerste twee deelvragen beantwoord. Dit hoofdstuk zal ingaan op het begrip onteigeningsinstrument, zoals opgenomen in de centrale hoofdvraag. Hiermee moet ook de derde deelvraag worden beantwoord, door inzicht te geven in de consequenties van het onteigeningsinstrument voor het planproces en de planuitvoering van natuurontwikkeling en de bijdrage die dit instrument kan leveren aan de doelrealisatie.

3.1. Onteigenen voor natuur (motief)

De inzet van het onteigeningsinstrument voor het versnellen van de grondverwerving in het kader van het rijksnatuurbeleid is steeds onderwerp van discussie (zie paragraaf 1.2.1). Dit instrument is relevant geworden omdat de grondverwerving voor natuurontwikkeling stagneerde ten opzichte van de planning, waarbij de realisatietermijn voor de gestelde natuurdoelen snel naderbij kwam (KPMG milieu, 1999, pp.18-19; Kamerstuk 30825 nr.47, 2009; Planbureau voor de Leefomgeving, 2009a, p.49). In Figuur 3-A is de analyse weergegeven van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2009a, p.49) ten aanzien van de achterblijvende grondverwerving voor de doelrealisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) uit de Natuurbalans 2009. In toelichting geeft het PBL aan dat in totaal 275.000 hectare nieuwe EHS moet worden gerealiseerd. Hiervoor moet 130.000 hectare worden gekocht, waarvan nu nog een opgave van 60.000 hectare resteert. Het beeld bestaat dat met name de minder productieve landbouwgronden zijn gekocht en omgezet naar natuur en nu de meer productieve gronden nog moeten worden aangekocht. Het 'Laaghangend fruit' is geplukt, ofwel het wordt steeds lastiger om via de weg van consensus de gronden op de juiste locaties te verwerven.

Figuur 3-A: EHS realisatie



Ook wordt vanuit de agrarische sector en de belangenorganisatie LTO soms de behoefte geuit tot de inzet van dit instrument, zodat meer financiële compensatie kan worden geboden in de vorm van schadeloosstelling voor inkomens- en vermogensschade met het oog op verplaatsingskosten. Hiermee wordt verplaatsing naar andere locaties financieel haalbaar, waardoor de agrarische onderneming zich kan vestigen op locaties waar ontwikkel- en groeikansen zijn (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.9-10).

De inzet van het onteigeningsinstrument voor de grondverwerving is een keuze tussen private en publieke belangen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, pp.5-6). Als de verantwoordelijke overheid via zorgvuldige besluitvorming invulling geeft aan politiek vastgesteld beleid, waarbij afspraken zijn gemaakt over natuurdoelen voor een bepaald gebied met een realisatietermijn en budget. Dit vervolgens positief bestemt in het bestemmingsplan, conform de geldende procedures en besluitvormingsprocessen. Dan lijkt het reëel dat de verantwoordelijke overheid

deze grondposities aankoopt als de grondeigenaar deze doelen niet zelf realiseert (Buuren, 2006, p. 59). Als de aankoop op vrijwillige basis niet lukt, dan lijkt onteigening en schadeloosstelling, zoals ook wordt toegepast bij de aanleg van infrastructuur, woonwijken, bedrijventerreinen en waterwerken, legitiem om de vastgestelde doelen te kunnen realiseren. Op basis van deze uitgangspunten lijkt het onderscheid tussen rode en groene publieke belangen afwezig (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.9).

De provincies zijn op basis van het bestuursakkoord verantwoordelijk geweest voor het tijdig realiseren van het natuurbeleid, conform prestatieafspraken, en zijn daarbij bewust geweest van de noties omtrent het primaat op vrijwillige verwerving van de benodigde grondposities. De provincies hebben in 2002 beleidsruimte gekregen om grondposities te kunnen onteigenen voor natuur om daarmee de stagnerende grondverwerving op te lossen (Elands en Turnhout, 2009, pp.18, 161; KPMG milieu, 1999, p.66; Kamerstuk 30825 nr.47, 2009; Ministerie van LNV, 2002 p.110). Een aantal provincies hebben het onteigeningsinstrument ook toegepast, waarbij de verwachting is dat het besluit tot de inzet van het onteigeningsinstrument met meer zorgvuldigheid lijkt te zijn afgewogen vanwege het primaat op vrijwillige verwerving en het belang van draagvlak voor natuurontwikkeling (paragraaf 1.1 en 1.2.1).

Deze paragraaf beschrijft het versnellen van de grondverwerving voor natuurontwikkeling als beleidsmotief van de rijksoverheid tot de inzet van het onteigeningsinstrument, die hiermee een afweging tussen publieke en private belangen maakt. In de volgende paragrafen volgt een toelichting op de uitgangspunten en kaders voor dit overheidsingrijpen.

3.1.1. Overheidsbemoeyenis in de ruimtelijk ordening

De basis voor het overheidsingrijpen in de ruimte vloeit voort uit het ruimtelijke ordeningsrecht. Van Buuren (et al., 2006, p.1) beschrijft dit als volgt: 'het recht dat de overheid het juridisch kader en instrumentarium biedt voor het bedrijven van de ruimtelijk ordening alsmede de regels omtrent het gebruik van die instrumenten'. De ruimtelijke ordening wordt daarbij gedefinieerd aan de hand van een omschrijving van Drupsteen (Drupsteen, 1983, p.14; Buuren, et al., 2006, p.1): ' Het van overheidswege bewust ingrijpen in maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke dimensie. Zij is gericht op het onderling afwegen en coördineren van die ontwikkelingen en ze loopt uit op het leggen van bestemmingen en het regelen van gebruik van grond.'

De belangrijkste reden voor het overheidsingrijpen, is de beperkte ruimte. De functietoedeling aan die ruimte vraagt een afweging die op de vrije grondmarkt niet tot stand komt. In een analyse van het Centraal Planbureau krijgt de grondmarkt dan ook de volgende kenmerken (1999, p.27):

- De markt is niet homogeen doordat de locatie uniek is en ook andere unieke kwaliteiten kent;
- De soort aanwending van grond heeft effect op de waarden van de nabij gelegen grond;
- Grond is niet maakbaar⁵.

Deze kenmerken maken duidelijk dat de grondmarkt een imperfecte markt is, ze kan niet in alle wensen voorzien. De Nederlandse overheid bemoeit zich dan ook actief met de grondmarkt, dit om maatschappelijke welvaart te bereiken. Eigenaren van grond betalen niet vrijwillig voor negatieve externe effecten die ze veroorzaken. Zo zal een boer niet vrijwillig extra betalen voor een grotere biodiversiteit of instandhouding van open ruimte aangezien dit bedrijfseconomisch niets opbrengt. Bijsturing door de overheid is in dit soort gevallen dan noodzakelijk (Centraal Planbureau, 1999, pp.37-38).

Voorgaand overheidsingrijpen is verankerd in artikel 21 Grondwet: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'. Het artikel is niet specifiek over de omvang van dit overheidsingrijpen.

De overheid heeft diverse instrumenten om het ruimtelijke domein te reguleren. Dit kan via ge- of verboden in bestemmingsplannen en/of vergunningen. Daarnaast heeft ze de mogelijkheid tot het heffen van bijvoorbeeld belastingen of verstrekken van subsidies (Centraal Planbureau, 1999, p.38). De overheden in Nederland interveniëren met name via bestemmingsplannen sterk

⁵ Het CPB maakt hierbij de kanttekening dat in Nederland door inpoldering extra productiegrond kan worden gerealiseerd. Dit kan echter alleen tegen hoge investeringen en is daarmee kostbaar. Ook gaat het ten koste van een waterbestemming wat weer effect kan hebben op omliggende eigendommen.

in het ruimtelijke ordeningsdomein. Zo gelden vrijwel overal bestemmingsplannen waarin de gebruiksvrijheid in sterke mate is ingeperkt tot de toegestane bestemming (Buuren, et al., 2006, pp.5-6). Het CPB benoemt dit in haar analyse als volgt: door middel van bestemmingsplannen krijgt elk stukje grond een bestemming en wijzigt deze bestemming in de regel pas als het bestemmingsplan wijzigt (Centraal Planbureau, 1999, p. 27). Het overgangsrecht legt hierin een fundamentele beperking. De eigenaar kan niet gedwongen worden een nieuwe bestemming te realiseren. Pas bij mutatie van het huidige gebruik dient deze zich te houden aan de (nieuwe) geldende beperkingen in het bestemmingsplan (Buuren, 2006, p.121).

3.1.2. Politieke en bestuurlijke afwegingen

Paragraaf 3.1.1 beschrijft de wettelijk basis en motivatie voor overheidsinterventies in de ruimtelijk ordening, waarbij de overheid ook instrumenten heeft om te kunnen sturen. Het interveniëren van de overheid vraagt steeds een bewuste afweging ten aanzien van nut en noodzaak met het oog op de nadelen. Het CPB (1999, p.40-41) benoemt de volgende nadelen:

- Wensen ten aanzien van de ruimte veranderen.
- Ingrepen zijn betrekkelijk onomkeerbaar.
- Meervoudige overheid met meervoudige (tegenstrijdige) belangen.

De wensen van eigenaren kunnen veranderen door het overheidsingrijpen. Inperkingen van mogelijkheden en vrijheden kunnen tot gevolg hebben dat eigenaren elders hun wensen zullen realiseren. De ingrepen die worden gedaan zijn betrekkelijk onomkeerbaar. Als ergens eenmaal woningen of wegen zijn gerealiseerd, zullen deze bestemmingen niet snel veranderen. De kosten en belangen die hieraan gekoppeld zijn, zijn te groot om zomaar te kunnen wijzigen. De meervoudige overheid is al toegelicht in paragraaf 2.1.2.

Naast de door het Centraal Planbureau (1999, p.53) genoemde nadelen is ook de invloed op prijsvorming in gebieden een aandachtspunt. Door het toestaan of verbieden van bepaalde bestemmingen/functies in een gebied worden de gronden in en nabij dat gebied meer of minder waard. Grond is immers maar in zeer beperkte mate substitueerbaar door de uniciteit en de niet-verplaatsbaarheid (Centraal Planbureau, 1999, p.37; paragraaf 3.1.1). Bij waardevermindering valt de meerwaarde vaak toe aan de eigenaar, bij waardedaling zal door planschade claims van belanghebbenden compensatie worden gevorderd. De partijen die financieel voordeel hebben van de bestemmingswijziging dragen (vaak) niet automatisch (financieel) bij aan de realisatie van de plannen. De overheid heeft gepoogd dit laatste punt aan te pakken, maar niet altijd met succes. Zo is in 1977 het Kabinet Den Uyl, vanwege de grondpolitiek-crisis gevallen, door een voorstel om de waardegrondslag bij onteigening aan te passen tot de gebruikswaarde (Centraal Planbureau, 1999, p.52; Parlementair Documentatiecentrum, 2013). Met het vaststellen van de nieuwe Wet op de ruimtelijke Ordening (WRO) in juli 2008 is het grondexploitatieplan als instrument ontstaan. Hiermee kunnen onrendabele delen van een plan worden doorbelast aan de rendabele delen en worden verrekend met de grondeigenaren (Buuren, et al., 2006, p.150-152; Ministerie van Algemene Zaken, 2010).

3.1.3. Actieve grondverwerving

Zoals benoemd in paragraaf 3.1.1 zijn eigenaren niet verplicht tot het realiseren van de nieuwe bestemming conform het bestemmingsplan. De overheid kan dit zelf realiseren door de grondposities actief te verwerven. Primair zal dit via de private weg van onderhandeling op basis van vrijwilligheid gebeuren. Mocht dit niet tot resultaat leiden en het evident is dat de overheid de grond nodig heeft om in het algemeen belang de bestemming te realiseren, dan kan de overheid via het publieke instrument van onteigening, het eigendom vorderen. In het proces naar onteigening zal de overheid via minnelijke verwerving, op basis van volledige schadeloosstelling, blijven proberen om de grondposities in vrijwilligheid aan te kopen. Dit ter voorkoming van gerechtelijke onteigening.

De voorwaarden en bepalingen rondom onteigening zijn nader geregeld in de Onteigeningswet. De Onteigeningswet vindt zijn grondslag in artikel 14 lid 1 van de Grondwet: "Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een

en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften⁶". Dit overheidsingrijpen is een grove interventie op het eigendomrecht. Het eerste protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) (artikel 1) benoemt dit eigendomsrecht als volgt: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht." In Nederland is het eigendomsrecht benoemd in artikel 1 lid 1 en 2 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, achtereenvolgens: "Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.", "Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen". Lid 2 maakt duidelijk dat de overheid alleen bij of krachtens de wet dit eigendomrecht kan inperken, waarbij de Grondwet de voorwaarden benoemt voor deze interventie. Ofwel bij onteigening is de rechtsbescherming vooraf duidelijk gereguleerd met de eis van schadeloosstelling (Hoitink, 2006, p.12).

3.1.4. Resumé

Paragraaf 3.1 beschrijft het versnellen van de grondverwerving voor natuurontwikkeling als beleidsmotief van de rijksoverheid tot de inzet van het onteigeningsinstrument. Het rijk maakt hiermee een afweging tussen publieke en private belangen in relatie tot natuurontwikkeling. In de daaropvolgende paragrafen wordt de basis voor deze overheidsinterventie in de ruimtelijke ordening en grondmarkt uiteengezet. De overheid heeft diverse instrumenten, waarbij het zelfs mogelijk is een private eigenaar tegen volledige schadeloosstelling te onteigenen.

Het ingrijpen in de ruimtelijke ordening ligt gevoelig, omdat er vele belangen mee gemoeid zijn en de financiële gevolgen groot (kunnen) zijn. Ook is de legitimatie van dit ingrijpen soms complex doordat in het ruimtelijk proces diverse bestuurslagen betrokken kunnen zijn met verschillende beelden over de invulling van de ruimte.

Het ingrijpen in de ruimte heeft daarom een uitgebreid wettelijke kader waarin de publieke belangen, in een democratisch proces, worden afgewogen tegen private belangen, waarbij belanghebbenden een rechtsbescherming genieten.

Het onteigenen is een zware overheidsinterventie op het eigendomsrecht en heeft daarom een (grond)wettelijk kader met een (gerechtelijke) procedure, waarbij partijen recht hebben op schadeloosstelling bij onteigening.

3.2. Procedure en toetsingscriteria voor onteigening

De onteigeningsprocedure is zoals in paragraaf 3.1.3 benoemd met duidelijke kaders omgeven en hoofdzakelijk geregeld in de Onteigeningswet (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.1). De oorspronkelijke versie van de Onteigeningswet dateert van 1851. Deze paragraaf werkt de kaders uit, zodat inzicht ontstaat hoe dit ingrijpt op het planproces.

Den Drijver-Van Rijckevorsel en Van Engen beschrijven onteigening als volgt (2003, p.1): "Onteigening is ontzetting uit eigendom ten bate van de onteigenaar, meestal de overheid, indien het algemeen belang dat vordert. Ontnomen wordt de eigendom van daartoe aangewezen percelen grond met alles wat zich daarop of daarin bevindt aan bebouwingen, werken en beplantingen. Door onteigening vervallen alle met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten, zoals het recht van hypotheek, erfdiensbaarheid, huur en pacht. ... Dit laatste heeft met name tot gevolg dat onteigening van reeds in bezit zijnde eigendom bij de onteigenaar mogelijk is, zodat deze eigendommen vrij van zaken en rechten worden". Hiermee is ook duidelijk dat het om een bepaalde groep actoren gaat die geraakt worden in hun belangen, namelijk de direct belanghebbende in relatie tot de grondposities in een gebied, zoals beschreven in paragraaf 2.3.

De Onteigeningswet kent de verschillende titels tot onteigening. Dit onderzoek beperkt zich tot titel IV onteigeningen conform artikel 77 van de Onteigeningswet. In het verleden is er ook onteigend op basis van titel VII: de landinrichting (artikel 122 Onteigeningswet). Dit op basis van een reconstructieplan of inrichtingsplan van de Wet Inrichting Landelijk Gebied. Echter

⁶ Schadeloosstelling hoeft niet vooraf geregeld te zijn als er sprake is van nood waarvoor onverwijld onteigening geboden is (Den Drijver-van Rijckevorsel, Van Engen, 2003, p.1)

vanuit de bestuursfilosofie van decentralisatie (zie paragraaf 2.1.2) dienen gemeenten het voortouw te nemen bij de realisatie van het recreatiegroen en de Ecologische Hoofdstructuur en wordt daarom primair gekozen voor het bestemmingsplan (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.13). Bij natuurontwikkeling betreft dit veelal een functiewijziging van agrarisch naar natuur en/of recreatie.

De onteigeningsprocedure valt uiteen in een administratieve fase gevolgd door een gerechtelijke fase, die in de opvolgende paragrafen worden toegelicht.

3.2.1. Administratieve fase

De administratieve fase heeft tot doel het verkrijgen van de onteigeningstitel, waarbij een besluit tot onteigening wordt genomen door het bevoegd gezag alsmede ook de exacte aanwijzing van de onteigenen zaken of rechten. Hierbij worden nut (publiek belang), noodzaak en urgentie afgewogen (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.11; Hoitink, 2006, p.2).

De administratieve procedure die hieronder wordt beschreven is de actuele procedure zoals die geldt voor Titel IV onteigeningen conform de Onteigeningswet. Deze komt door de inwerkingtreding van de Crisis en Herstelwet overeen met die van Titel II, IIa, IIb, IIc en VII, zie ook de toelichting in Bijlage 3.

Het bestuursorgaan⁷ dat wil gaan onteigenen dient een besluit te nemen omtrent het indienen van dat verzoek. Dit "verzoekbesluit" wordt met onteigeningsstukken aan de Kroon gezonden, waarbij dit besluit maximaal drie maanden oud mag zijn. (Rijkswaterstaat Corporate Dienst, 2011, p. 7; Centraal Planbureau, 1999, pp. 122-123).

De Kroon beoordeelt het verzoeksbesluit zowel formeel als materiëel. De formele toets betreft een beoordeling of alle voorschriften van de Onteigeningswet bij de tot stand komen van het onteigeningsbesluit zijn nageleefd. De materiële toets betreft een inhoudelijke toetsing. Onderstaand zijn de belangrijkste toetspunten opgenomen die hun basis vinden in artikel 79 Onteigeningswet en artikel 14 Grondwet en/of zijn afgeleid uit Kroonuitspraken (Centraal Planbureau, 1999, p. 124; Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.20; Rijkswaterstaat Corporate Dienst, 2011):

- De onteigening dient in het algemeen belang (**nut**) te zijn. Dit conform artikel 14 lid 1 Grondwet en artikel 1 lid 1 Onteigeningswet.
- De onteigening dient in het belang van de ruimtelijk ontwikkeling te zijn (**nut**). De toets richt zich op de aanwezigheid van het bestemmingsplan en controle of de onteigening ook daadwerkelijk samenhangt met de desbetreffende bestemming.
- De onteigening dient **noodzakelijk** te zijn voor realisatie of handhaving van het bestemmingsplan. De Kroon toetst of de huidige bestemming overeenkomt met de benoemde bestemming in het bestemmingsplan. Is dit het geval dan is onteigening niet nodig. Daarnaast wordt getoetst of de huidige eigenaar bereid en in staat is om de nieuwe bestemming zelf te realiseren, conform de planuitvoering in het publieke belang zoals de onteigenaar dit noodzakelijk acht en heeft onderbouwd. Ook wordt getoetst of de onteigenaar voldoende (serieuze) inzet en pogingen heeft ondernomen om in minnelijke onderhandeling met de eigenaar(s) tot overeenstemming en aankoop te komen.
- De onteigening dient **urgent** te zijn, ofwel de bestemmingsplanrealisatie dient op korte termijn verwezenlijkt te worden. De Kroon hanteert een termijn van 4 tot 5 jaar. Daarnaast benoemt art 61 Onteigeningswet dat na onteigeningsvonnis binnen 3 jaar aanvang moet zijn gemaakt met het werk.

In de Handreiking Onteigening van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat Corporate Dienst, 2011), is de administratieve procedure beschreven. Een verkorte weergave is hier opgenomen. Op basis van het ontwerpbesluit en bijbehorende stukken van het bestuursorgaan zal de Kroon (met als uitvoerder de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat) een ontwerpbesluit opstellen dat gedurende 6 weken ter inzage wordt gelegd. Dit ontwerpbesluit geeft in nauwkeurigheid aan welke onroerende zaken en eventueel te onteigenen zakelijk rechten, bij de voorgenomen onteigening zijn betrokken. De aanduiding is op perceelsniveau met kadastrale aanduiding en namen van de eigenaar(s).

⁷ Het verzoekbesluit kan op basis van artikel 78 Onteigeningswet alleen worden genomen door het algemeen bestuur, zoals gemeenteraad of provinciale staten.

De belanghebbende kunnen tegen het ontwerpbesluit hun zienswijzen kenbaar maken. De Kroon zal op basis van de ingediende onteigeningsstukken, kenbaar gemaakte zienswijzen en uitkomsten van ingesteld onderzoek een definitief ontwerp Koninklijk Besluit opstellen dat door de Minister van IenM aan de Raad van State wordt voorgelegd voor advies (art. 19 lid2 Ow). De Koning dient binnen 6 maanden na de termijn van ter inzage legging van het ontwerp Koninklijk Besluit, het Koninklijk Besluit te hebben bekrachtigd door ondertekening. Indien ondertekening uitblijft en de fatale 6 maanden termijn wordt overschreden, moet dit als een afwijzingsbesluit worden beschouwd.

Neemt de Kroon binnen de fatale termijn een positieve beslissing, dan slaat het een Koninklijk Besluit. Dit wordt aan de onteigenaar, onteigenende partijen als andere rechthebbenden meegedeeld. Daarnaast vindt publicatie plaats in de Staatscourant. Het besluit staat niet open voor bezwaar en beroep, maar kan worden aangevochten bij de onteigeningsrechter in de gerechtelijke fase. Binnen 2 jaar na het goedkeuringbesluit van de Kroon vervalt het Koninklijk Besluit, tenzij de gronden via minnelijke weg zijn verworven of de gerechtelijke procedure is gestart.

3.2.2. Gerechtelijke fase

Na het Koninklijk Besluit tot onteigening zal in de gerechtelijke fase uiteindelijk bij vonnis de onteigening worden uitgesproken en de schadeloosstelling worden vastgesteld (Hoitink, 2006, p.2). Met dit vonnis gaat het eigendom en eventuele andere te onteigenen zakelijke rechten over van de onteigende naar de onteigenaar. Met het inschrijven van het vonnis in de openbare registers ontstaat een zuiverende werking, omdat het eigendom vrij van lasten en rechten overgaat (artikel 59 lid 3 Ontheiengingswet; Centraal Planbureau, 1999, p126).

De schadeloosstelling kan ook in een apart vonnis worden uitgesproken, waarbij de schadeloosstelling verzekerd is door een voorschot zoals bepaald in het vonnis van de vervroegde onteigening (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.5; Centraal Planbureau, 1999, p127).

De rechter toetst formeel als materieel, conform de Kroon. De formele toetsing volgt uit de Ontheiengingswet. De materiële toetsing volgt uit het 'Bentham-arrest' voor het Europese Hof van de Rechten voor de Mens. Het Hof heeft de Kroon als niet onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie gekenmerkt, waardoor de rechterlijke materiële toets verplicht is gesteld (Centraal Planbureau, 1999, p127). Tegen het vonnis van de rechtbank staat cassatie open bij de Hoge Raad. Het vonnis van de Hoge Raad is weer aan te vechten bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

3.2.3. Resumé

Deze paragraaf geeft inzicht hoe het onteigeningsinstrument ingrijpt op het planproces, met een afbakening tot titel IV onteigeningen op basis van het bestemmingsplan in relatie tot natuurontwikkeling. De onteigeningswet kent een vaste procedure waarin nut, noodzaak en urgentie worden getoetst in zowel een administratieve als een gerechtelijke procedure om daarmee een uitgebreide rechtsbescherming te bieden.

3.3. Principes en dilemma's

Inzake onteigening vragen een aantal principes en daarmee samenhangende dilemma's een afweging bij de inzet van het onteigeningsinstrument op basis van titel IV, zoals afgebakend in paragraaf 3.2.3.

Ten eerste moeten private en publieke belangen worden afgewogen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, pp.5-6; p.1). In paragraaf 3.1.2 en 3.1.3 is benoemd dat overheidsinterventies in de ruimtelijke ordening een zorgvuldige afweging vragen, temeer als dit ten koste gaat van privaat eigendom dat mogelijk wordt gevorderd op basis van de Ontheiengingswet. In de onteigeningsprocedure wordt dit actief getoetst, zie paragraaf 3.2.

De belangenafweging vindt bij een titel IV onteigening al plaats in een politiek en bestuurlijk proces bij het vaststellen van de planologische kaders in een bestemmingsplan. In het besluitvormingsproces kunnen belanghebbenden hun zienswijzen kenbaar maken, zodat de overheid keuzes actief kan heroverwegen en bijstellen. Dit is een afweging tussen het realiseren van doelen en alternatieve locaties (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.13). In de

afweging mag een voordeel voor een private actor het publieke belang niet overheersen (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.20).

Het positief bestemmen van de natuurdoelen in een bestemmingsplan, kan met een vooruitzicht op eventuele onteigening, politiek-bestuurlijk gevoeliger liggen, dan wanneer de grondverwerving op basis van vrijwilligheid geschied. Dit bovenop de beleidsafweging die het Ministerie van LNV al heeft gemaakt (zie paragraaf 3.1).

Ook kan een besluit tot inzet van het onteigeningsinstrument invloed hebben op de betrokkenheid van actoren bij het planproces. Zo kunnen andere actoren in beeld komen, maar kan ook de positie, belang en draagvlak van de al betrokken actoren wijzigen. De vraagt mogelijk een keuze tot inzet van andere beïnvloedingsstrategieën uit paragraaf 2.2.4.

Een tweede principe is fixatie. Primair wordt via een bestemmingsplan wijziging kenbaar gemaakt dat bepaalde bestemmingen gewenst zijn en andere, buiten het overgangsrecht, niet meer zijn toegestaan. Als de overheid besluit de gewenste doelen, als nodig, te willen realiseren via onteigening. Betekent dat het bestaande gebruik, voorzover niet in overeenstemming met de nieuwe bestemming, niet kan worden voortgezet (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.11). De overheid legt tijd en geld vast voor de verwerving, doordat er vaste doorlooptijden zijn voor de te doorlopen procedures⁸ en er een stramen is voor het bepalen van de vergoedingen (zie paragraaf 3.2).

Door voorgaande stappen vervalt de 'of-vraag'; het staat niet meer ter discussie dat de opgenomen bestemming wordt gerealiseerd (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.5; Procee, et al., 2009, p.63)⁹. Eventuele discussies verschuiven naar het hoe en wanneer, waarbij deze laatste door de onteigeningsprocedure ook worden ingekaderd. De rechter zal een beslissing nemen over het gelopen proces en de schadevergoeding als partijen in onderling overleg niet tot een onderhandelingsresultaat komen. Dit zet druk op het onderhandelingsproces om tot een voor beide partijen goed resultaat te komen.

Het invullen van de randvoorwaarden voor onteigening heeft ook invloed op de wilsvorming van eigenaren (De Roo en Voogd, 2004, p.100; Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, pp.13-14; Procee, et al., 2009, p.63, 68). Het doorlopen en afronden van de planvorming en bestemmingsplanprocedure, maakt de onomkeerbaarheid van de plannen meer en meer duidelijk, waardoor veelal acceptatie optreedt. Eigenaren gaan zich op hun toekomst beraden, waardoor mogelijk in de minnelijke fase toch overeenstemming kan worden bereikt. Dit in tegenstelling tot het voortraject waarin het bestemmingsplan nog niet is vastgesteld en over de planvorming wordt gesproken, maar onduidelijk is of het tot planrealisatie komt. In deze periode zullen de betrokken partijen steeds moeten afwegen hoe zij met hun individuele situatie omgaan in relatie tot de kans dat het plan daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Denk bijvoorbeeld aan het wel of niet (her)investeren of uitbreiden van bijvoorbeeld bedrijven of het verbeteren van woningen.

Een derde principe in de onteigening is het bieden van schadeloosstelling. In de Onteigeningswet komt dit maar zeer beperkt aan de orde en levert veelal discussie op. De wijze van schadeloosstelling is en wordt nader ingevuld door jurisprudentie (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.6). In de jurisprudentie is de schadeloosstelling uitgelegd als volledige schadeloosstelling (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.5). De onteigende krijgt niet alleen de marktwaarde van het onteigenende, maar ook een vergoeding van alle schade die rechtstreeks het gevolg zijn van die onteigening. Dit betekent bijvoorbeeld dat een agrariër naast de marktwaarde van zijn agrarische percelen ook een vergoeding krijgt voor omzetverlies, omrijschade, e.d. De onteigende moet na de onteigening in dezelfde financiële positie verkeren als voor die onteigening. Hierbij is de vermogenspositie mogelijk (volledig) geliquideerd (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.11).

Het bepalen van de (markt)waarde en bijkomende schade is nooit volledige objectief te bepalen (Davies, 1978, p.2). Zoals aangegeven kan dit veel discussie opleveren tussen taxateurs en eigenaren. In de jurisprudentie is al veel nader bepaald omtrent de schadeloosstelling en zal nog veel nader worden bepaald. Voor dit onderzoek is de waarbepaling van het eigendom geen punt van analyse en wordt de uitkomst van de waarbepaling binnen de kaders van volledige

⁸ Het hebben van vaste doorlooptijden per procedure betekent niet automatisch dat de alle procedures als geheel gefixeerd zijn in tijd. Tussentijdse besluitvorming bepaalt de opvolging in tijd van diverse procedures.

⁹ In eventuele bezwaar en beroepsprocedures tegen het bestemmingsplan kunnen de bestemmingsdoelen nog wel ter discussie worden gesteld.

schadeloosstelling als gegeven beschouwd met de eventuele subjectieve elementen die daarbij horen. Als onderhandelende partijen in de minnelijke fase niet tot overeenstemming komen, zal de rechter in de gerechtelijke procedure, op basis van een drie deskundige taxaties¹⁰, een beslissing nemen over de hoogte van de vergoeding.

De overheid zal in de minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening al volledige schadeloosstelling bieden, zodat eigenaren op basis van de extra financiële compensatie mogelijk tot vrijwillig verkoop overgaan. Regelmatige toepassing van onteigening kan ervoor zorgen dat de reguliere verwerving stagneert doordat eigenaren gaan anticiperen op de schadeloosstelling (Raad voor het landelijk Gebied, 2008, p.13)

Het principe van volledige schadeloosstelling zorgt ervoor dat plannen in een gebied duurder worden voor de overheid als gevolg van hogere financiële vergoeding. Deze hogere kosten zullen worden afgewogen tegen andere belangen. Hierbij is te denken aan lagere kosten als gevolg van snellere uitvoering of het behalen van gestelde deadlines waaraan bijvoorbeeld subsidie of financiering is gekoppeld (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.12).

De volledige schadeloosstelling kan een prijsopdrijvend effect op de grondprijzen hebben. Dit komt niet zozeer door de extra betaalde schadeloosstelling die als vergoeding dient voor gedeelde inkomsten. Immers de te bepalen grondprijs wordt apart gewaardeerd. De prijsopdrijving ontstaat ondermeer doordat onteigenende partijen door het liquideren van hun eigendommen, sneller de markt kunnen betreden om nieuwe eigendommen te kopen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008, p.11). Ook ontrekt de overheid bepaalde eigendommen aan de markt die vervolgens niet meer beschikbaar komen voor die markt. Er ontstaat krapte op dezelfde markt. Daarnaast zal de overheid een bodem in markt leggen voor het gebied waarin ze actief verwerven. Zij is immers een partij die altijd een bepaalde prijs wil betalen voor de eigendommen in dat gebied. Dit laatste effect heeft met name een relatie met het principe van fixatie, zoals benoemd in de voorgaande alinea.

Een vierde element is dat de overheid zowel in het publiek- als privaatrechtelijk handelen is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Helder, 1997, p.33). Door het gelijkheidsbeginsel mag de overheid bepaalde partijen niet meer bieden ten opzicht van anderen die zich in gelijke omstandigheden bevinden. Voor bedrijven specifiek moet de overheid ook de beperkingen van staatssteun in acht nemen, waarbij de overheid de markt niet mag verstoren door meer te bieden dan de schadeloosstelling.

Ook is de 'tweewegenleer' en de 'detournement de procedure' van belang. De overheid kan via het privaatrecht eigendommen aankopen, maar ook via de publiekrechtelijke weg van onteigening. Vanwege de rechtsbescherming heeft de publieke weg de voorkeur als hieromtrent discussie is, omdat deze weg de meeste waarborgen kent voor betrokken burgers (Van Wijk, Konijnenbelt en van Male, 1997, p.450; Van Wijk, Konijnenbelt en van Male, 1997, p.332). Voorgaande kan tot gevolg hebben dat hoewel het soms financieel voordeliger is om via privaatrechtelijke weg een individuele eigenaar meer te bieden (ten opzichte van andere gelijke gevallen) voor zijn eigendom, dit binnen deze kaders niet is toegestaan en de publiek weg ingezet moet worden om een verwerving te kunnen afronden tegen een (lagere) marktconforme prijs. De proceskosten van die verwerving kunnen echter vele malen hoger zijn dan het waardeverschil om die ene aankoop mogelijk te maken.

In deze paragraaf 3.3 zijn de principes van onteigening aangehaald die afweging vragen. Dit is de afweging tussen publieke en private belangen, de fixatie, de schadeloosstelling en financiering en de rechtsbescherming. De afweging van voorgaande zaken in het besluitvormingsproces kunnen de nodige discussie opleveren, maar dit geldt ook voor de consequenties ten aanzien van het planproces.

3.4. Synthese

Dit hoofdstuk had tot doel het begrip onteigeningsinstrument uit de onderzoeksvraag nader te duiden en af te bakenen voor dit onderzoek, zodat de derde deelvraag vanuit de theorie en beleidsstukken kunnen worden beantwoord. In deze paragraaf wordt vervolgens ook ingegaan op de operationalisatie van de deelvraag voor het empirisch onderzoek.

¹⁰ Een drie deskundige taxatie wil zeggen dat beide partijen een eigen taxateur aanwijzen die gezamenlijk vooraf een derde taxateur aanstellen. De derde taxateur zal bij gebrek aan overeenstemming, na consultatie van de taxateurs, de waarde vaststellen binnen de grenzen van beide taxaties en dit in een advies aan de rechter voorleggen.

3.4.1. Beantwoorden deelvraag 3

Welke consequenties heeft de inzet van het onteigeningsinstrument op het planproces van natuurontwikkeling?

De inzet van het onteigeningsinstrument maakt de afweging tussen de private en publieke belangen nog belangrijker ten opzicht van het bestemmingsplan. De eigenaar is op basis van het bestemmingsplan, niet verplicht een bestemming te realiseren als gevolg van het overgangsrecht. Onteigenen tast de eigendomspositie actief aan en is een grove interventie van de overheid. Een goede motivatie ten aanzien van nut, noodzaak en urgentie wordt onafhankelijk en actief getoetst met rechtsbescherming. De eigenaar zal bij onteigening financieel volledige schade loos gesteld worden.

De overheid die wil onteigenen op basis van het bestemmingsplan, zal in het planproces duidelijk moeten maken welke grondposities nodig zijn (begrenzing), wat de inrichting wordt (bestemming) en binnen welk tijdspad dit gerealiseerd moet zijn (deadline). Op basis hiervan zal de overheid in de minnelijke verwerving voortdurend actief moeten onderhandelen met de betreffende eigenaren om overeenstemming te bereiken. Onteigening is een 'ultimum remedium', een sluitstuk dat voorkomen moet worden.

3.4.2. Analysepunten empirisch onderzoek

Op basis van voorgaande beantwoording van deelvraag 3 zijn de te analyseren onderdelen ten aanzien van het onteigeningsinstrument opgenomen in Tabel 1. Het gaat hier formele besluitvormingsmomenten in het planproces met het oog op de onteigeningprocedure en gebruikte toetsingscriteria. Deze zijn met name afgeleid van de procedure in paragraaf 3.2 en 3.3 en is specifiek verantwoord in de tabel onder de kolom bron.

Tabel 1: Analysepunten empirisch onderzoek onteigening

Analysepunten	Bron
A. Besluit tot initiële inzet onteigening - Afweging publiek belang - Fixatie (begrenzing en bestemming) - Schadeloosstelling en minnelijk verwerven - Financiering extra aankoopkosten	Paragraaf 3.3
B. Vaststellen bestemmingsplan - Fixatie (begrenzing en bestemming) - Afweging publiek belang in relatie tot zienswijzen	Paragraaf 3.2 en 3.3
C. Verzoek tot Koninklijk Besluit onteigening - Fixatie (te onteigenen objecten) - Motivatie nut, noodzaak, urgentie	Paragraaf 3.2.1
D. Koninklijk Besluit onteigening - Toetsing nut, noodzaak, urgentie - Zienswijzen	Paragraaf 3.2.1
E. Gerechtelijk vonnis - Toetsing nut, noodzaak, urgentie - Vaststellen schadeloosstelling	Paragraaf 3.2.2

4. Onderzoekopzet/methodologie

4.1. Inleiding

Wetenschappelijk onderzoek komt neer op het observeren en het interpreteren van die observaties. Om dit te kunnen doen moet eerst afgebakend zijn 'wat', 'waarom' en 'hoe' te observeren en analyseren. In de voorgaande hoofdstukken is het 'wat' en 'waarom' uitgewerkt. Dit hoofdstuk beschrijft het 'hoe', het onderzoeksontwerp. Hierin wordt beschreven wat te observeren aan de hand van de onderzoeksvragen. Hierbij wordt het conceptueel model geschetst waarbij de samenhang tussen de deelvragen duidelijk moet worden. Vervolgens zal het empirisch onderzoek worden uitgewerkt door een keuze voor de onderzoeksmethoden en de selectie van casussen.

4.2. Onderzoeksvragen

In de inleiding zijn de onderstaande deelvragen benoemd als uitwerking van de centrale onderzoeksvraag:

1. Wat is de betekenis van draagvlak van actoren bij de natuurontwikkeling in Nederland en hoe uit zich dit in het planproces?
2. Hoe kan het planproces van natuurontwikkeling met het oog op draagvlak worden beoordeeld aan de hand van het neo-institutioneel perspectief?
3. Welke consequenties heeft de inzet van het onteigeningsinstrument op het planproces van natuurontwikkeling?

Deze deelvragen zijn in de voorgaande hoofdstukken uitgewerkt. In paragraaf 2.4 en 3.4 is het resultaat te vinden van de uitwerking. In deze paragrafen is ook ingegaan op de indicatoren en analysepunten voor het empirisch onderzoek. In de volgende paragraaf zal de samenhang en relaties verder worden uitgewerkt, in het conceptueel model voor dit onderzoek.

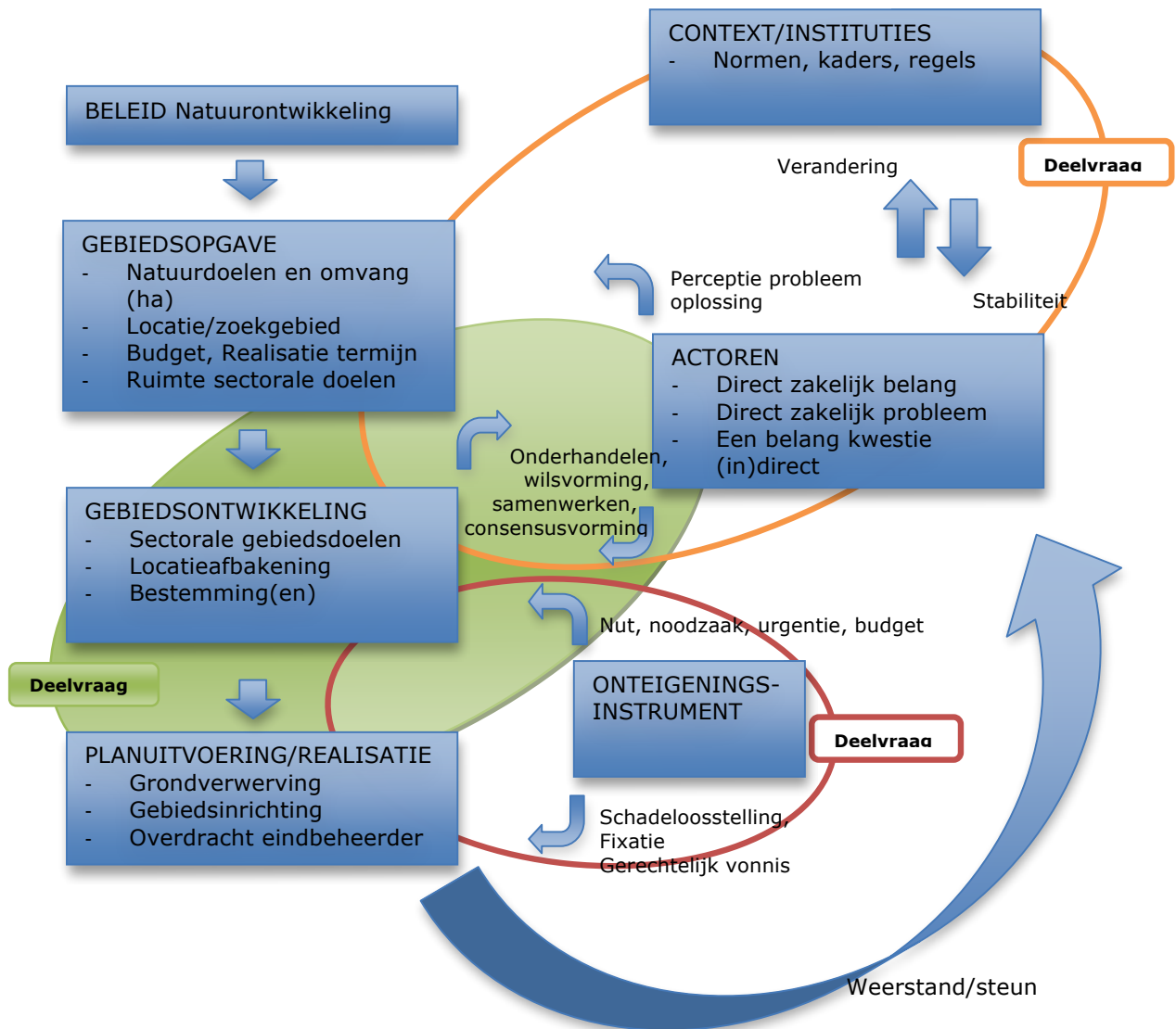
4.3. Conceptueel model

Ten behoeve van dit onderzoek is op basis van de uitwerking van de drie deelvragen het conceptueel model opgesteld, zoals weergegeven in Figuur 4-A. De deelvragen zijn weergegeven in het conceptueel model: deelvraag 1 - groene ovale vlak, deelvraag 2 - oranje ovaal en deelvraag 3 - rode ovaal. In de onderstaande toelichting op dit figuur zijn de in de figuur opgenomen benamingen schuin gedrukt weergegeven.

Het planvormingsproces is in Figuur 4-A weergegeven met de linkervlakken van *beleid*, *gebiedsopgave*, *gebiedsontwikkeling* tot *planuitvoering*. De (tussen) resultaten en besluiten in dat proces kunnen tot *weerstand* en/of *steun* leiden bij *actoren*, zoals rechts in het midden van Figuur 4-A is weergegeven.

De *actoren* zullen in een proces van *gebiedsontwikkeling* via *consensusvorming* (*samenwerken*, *onderhandelen* en *wilsvorming*) tot overeenstemming moeten komen. Deze uitkomst zou draagvlak moeten hebben onder de betrokken *actoren*. De neo-institutionele theorie geeft een referentiekader hoe *actoren* tot overeenstemming komen. De rationele afwegingen kennen vele beperkingen en *context* en *instituties* kunnen sturend zijn voor keuzes. Ook kunnen sommige *actoren* de *context* en *instituties* wijzigen en daarmee de *gebiedsopgave* een ander beoordelingskader geven. Het kunnen bereiken van overeenstemming kan complex zijn als diversiteit in *percepties* van het *probleem* en de *oplossing* groot is. In paragraaf 2.4.3 zijn indicatoren benoemde om wijzigingen in draagvlak te signaleren in het empirisch onderzoek. Het *onteigeningsinstrument* zoals weergegeven rechtsonder in de Figuur 4-A, vraagt een op onderdelen afgeronde *gebiedsontwikkeling* met een vastgesteld bestemmingsplan als resultaat. Tevens een *budget* voor de extra kosten en een *realisatietermijn* uit de *gebiedsopgave*. Hiermee moet de *nut*, *noodzaak* en *urgentie* worden aangetoond ten behoeve van *fixatie*, *schadeloosstelling* en zo mogelijk een *gerechtelijk vonnis*. De inzet van het *onteigeningsinstrument* kent een aantal formele stappen in de besluitvorming zoals opgenomen in paragraaf 3.2.

Figuur 4-A: Conceptueel model



Het conceptueel model maakt duidelijk waar de deelvragen elkaar raken en kunnen beïnvloeden. Het moment waarop het onteigeningsinstrument ter sprake komt zal van invloed zijn op de afwegingen in het proces van gebiedsontwikkeling. Evenals de vervolgstappen tot onteigening. Daarmee geeft dit instrument sturing aan de gebiedsontwikkeling en de planuitvoering om daarmee de randvoorwaarden te creëren voor onteigening (zie paragraaf 3.2). Dit kan opnieuw leiden tot een kritische belangenafweging in relatie tot de te realiseren publieke doelen en de te schaden private belangen (zie paragraaf 3.3). De factor tijd zal sturend worden voor de ruimte die er nog is om het gebiedsproces af te ronden, alsmede de ruimte voor actoren om invloed uit te oefenen. Het effect van fixatie zal optreden (zie paragraaf 3.3). De verwachting is dat een niet verwachte inzet van onteigening in een nog niet afgerond gebiedsproces een groot effect zal hebben op het draagvlak voor het plan. Temeer als het uitgangspunt dat grondverwerving voor natuurontwikkeling primair op basis van vrijwilligheid geschied, altijd sterk is ugedragen (zie paragraaf 1.1). Als dit instrument vroegtijdig wordt aangekondigd en de daadwerkelijk onteigening pas wordt ingezet als de gebiedsontwikkeling is afgerond, wordt verwacht dat het instrument geen afbreuk doet aan het draagvlak.

4.4. Onderzoeksmethode en -type

Dit onderzoek is gericht op het leveren van een aanvulling op de bestaande theorie rondom draagvlak voor natuurbeleid, waarbij specifiek gekeken wordt naar de inzet van het instrument van onteigening. Zoals in de inleiding geschetst zal dit onderzoek aan de hand van een aantal casussen tot een aanvulling moeten komen op de theorie. Het onderzoek is inductief van aard, waarbij op basis van observaties de theorie wordt aangevuld (Bryman, 2008, pp.9-11). Zoals in paragraaf 1.2.2 toegelicht is veldonderzoek nu pas mogelijk, omdat meerdere praktijkvoorbeelden beschikbaar zijn. De epistemologische oriëntatie is interpretivistisch waarbij gekeken wordt naar het hoe en waarom actoren reageren (Bryman, 2008, p.15). Dit gaat verder dan alleen het waarnemen van de empirisch feiten. Vanuit de ontologie is een constructionistische benadering gekozen, waarmee het uitgangspunt wordt gekozen dat een sociaal fenomeen door actoren wordt bepaald en niet als vanzelf ontstaat (Bryman, 2008, p.19). De interpretaties die actoren geven aan de situatie waarin zij zich bevinden beïnvloed hun handelen en ook hun interactie met andere actoren. Dit ligt in lijn met de gekozen theorie van het neo-institutionalisme (paragraaf 2.3.2), waarbij het handelen van actoren niet alleen wordt bepaald door interactie met andere actoren, maar ook door institutionele en andere omstandigheden waarin de besluitvorming zich afspeelt. De actoren zijn hierbij ook in staat om de instituties te wijzigen.

Op basis van voorgaande is dit onderzoek te kenschetsen als een kwalitatief onderzoek (Bryman, 2008, p.22). Echter zal met het oog op enkele methodologische kanttekeningen er deels sprake zijn van kwantitatieve metingen, die als basis dienen voor het een verdiepend kwalitatieve onderzoek. Er is gekozen voor een cross sectioneel onderzoekontwerp, waarbij meerder casussen worden onderzocht op een aantal variabelen (Bryman, 2008, p.44). Echter is het aantal casussen beperkt, waarmee sommigen het meer als een case study zullen benoemen (Bryman, 2008, p.53).

Voor de uitwerking van dit onderzoek worden twee onderzoeksmethoden ingezet. Ten eerste zal via een inhoudanalyse op documenten ten behoeve van besluitvorming, een beoordeling worden gemaakt ten aanzien van de inzet en motivatie van het onteigeningsinstrument de casussen. Daarnaast zullen via diepte interviews op basis van vragenlijsten de analysepunten worden aangevuld, omdat de documentatie mogelijk niet alle argumenten en overwegingen bevat die in besluitvorming hebben meegespeeld. Via deze onderzoeksmethode zullen ook de wijzigingen in indicatoren ten aanzien van draagvlak worden gemeten en de beoordeling van draagvlakmutaties door de respondenten zelf. De te onderzoeken populatie wordt in paragraaf 4.7 uitgewerkt. In paragraaf 4.5 zullen de onderzoeksinstrumenten toegepast worden op de te meten indicatoren in paragrafen 2.4.3 en analysepunten in paragraaf 3.4.2.

De diepte interviews met vragenlijsten zijn een geschikte methode om kwalitatief onderzoek uit te voeren (Bryman, 2008, pp. 22-23; 369). De inhoudsanalyse wordt primair geplaatst in de kwantitatieve onderzoeksstrategieën, echter kan dit ook geschikt zijn voor kwalitatief onderzoek als aanvulling op diepte interviews (Bryman, 2008, pp.275-276). In dit onderzoek gaat het om kwalitatieve inhoudsanalyse, omdat er met name een beeld moet ontstaan of er naast de reeds onderkende analysepunten ook nog andere relevante analysepunten in beeld komen.

4.5. Verantwoording onderzoeksinstrument

Om de casussen te onderzoeken is op basis van de indicatoren in de paragrafen 2.4.3 en de analysepunten in paragraaf 3.4.2. in onderstaande Tabel 2 en Tabel 3, per onderdeel de meetmethode aangegeven. Hierbij is verwezen naar het soort document dat onderwerp is van onderzoek en/of verwezen naar de enquête vragen zoals opgenomen in Bijlage 4.

In Tabel 3 is de relatie aangegeven met de indicatoren in Tabel 2. Hiermee is de koppeling gelegd tussen het nemen van besluiten of vaststellen van documenten ten behoeve van de onteigening in de planvormingsfasen en daarmee gekoppeld aan de indicatoren van wijzigingen in draagvlak. Hiermee is inzichtelijk welke indicatoren kunnen wijzigen door het nemen van besluiten of vaststellen van documenten.

De inhoudsanalyse is vormgegeven door de relevante documenten via openbare bronnen op te zoeken, alsmede bij de verantwoordelijk overheden op te vragen. De interviews zijn open gesprekken geweest. In de gesprekken is de enquête, zoals opgenomen in Bijlage 4 als leidraad gebruikt voor de onderzoeker om alle te onderzoeken onderdelen in beeld te houden. In de gesprekken is vooral ruimte gelaten aan de geïnterviewde om relevante zaken naar voren te brengen, zodat ook relevante informatie die niet expliciet in de enquête is opgenomen in beeld

kunnen komen. De enquête is vooraf niet gedeeld, maar achteraf ingevuld op basis van de gesprekken en gedeeld met de geïnterviewde persoon ter toetsing van hetgeen in de gesprekken aan de orde is geweest.

Tabel 2: Indicatoren wijziging draagvlak en meetmethode

Indicatoren	Operationalisatie	Meetmethode
Nieuwe of gewijzigde beleidsdoelen	Een resultaat van samenwerken, onderhandelen, wilsvorming, wijziging context en/of instituties.	Enquête vragen: 1,2/4, 18, 19
Wijziging middelen - Tijd - Budget	Een resultaat van wijziging context en/of instituties.	Enquête vragen: 15, 18, 19
Wijziging in het planproces/inhoud - Planinhoud (begrenzing of kwaliteit) - Planproces (wijze productrealisatie, betrekken actoren)	Resultaat van consensusvorming (onderhandelen, samenwerken, wilsvorming) of wijziging context en/of instituties.	Enquête vragen: 3, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 15, 16
Betrokkenheid of houding actoren wijzigt	Resultaat van consensusvorming (onderhandelen, samenwerken, wilsvorming). of wijziging en/of instituties	Enquête vragen: 8/9, 10, 17, 18
Vaststellen planproducten / besluiten in processtappen	Resultaat van consensusvorming (onderhandelen, samenwerken, wilsvorming).	Enquête vragen: 13, 15
Zienswijzen op planproduct - bestemmingsplan	Resultaat van belangenafweging.	Zienswijze via bestemmingsplan
Uitgevoerde projectdelen met natuur-, recreatiedoelen en/of aangekochte grondposities.	Resultaat van project (wilsvorming, samenwerken, wilsvorming).	Enquête vragen: 19
* Oordeel geïnterviewde respondent over positieve of negatieve invloed van onteigening op draagvlak voor de planontwikkeling	Dient als toetsing van de indicatoren en kan andere niet onderkende factoren zichtbaar maken.	Enquête vragen: 20

* Niet benoemd in paragraaf 2.4.3.

Tabel 3: Analysepunten onteigening en meetmethoden

Analysepunten	Meetmethoden	Relatie indicatoren Tabel 2
A. Besluit tot initiële inzet onteigening - Afweging publiek belang - Fixatie (begrenzing en bestemming) - Schadeloosstelling en minnelijk verwerven - Financiering extra aankoopkosten (budget)	Beslisdocument zoals een Aankoopstrategieplan Enquête vragen: 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20	'wijziging middelen', 'planproces/inhoud' en 'vaststellen planproduct/besluiten processtap'.
B. Vaststellen bestemmingsplan - Fixatie (begrenzing en bestemming) - Afweging publiek belang in relatie tot zienswijzen	Bestemmingsplan, zienswijzen en besluitvorming Enquête vragen: 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20	'vaststellen planproducten' en 'zienswijzen op planproduct – bestemmingsplan'
C. Verzoek tot Koninklijk Besluit onteigening - Fixatie (te onteigenen objecten) - Motivatie nut, noodzaak, urgentie	Onteigeningsverzoek, Zakelijke beschrijving, Koninklijk Besluit tot onteigening van de Kroon Enquête vragen: 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20	'planproces/inhoud' en 'vaststellen planproduct/besluiten processtap'.
D. Koninklijk Besluit onteigening - Toetsing nut, noodzaak, urgentie - Zienswijzen	Koninklijk Besluit tot onteigening van de Kroon Enquête vragen: 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20	'planproces/inhoud'.
E. Gerechtelijk vonnis - Toetsing nut, noodzaak, urgentie - Vaststellen schadeloosstelling	Vonnis Enquête vragen: 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20	'planproces/inhoud'.

Met voorgaande uitwerking van de onderzoeksmethode en verantwoording, zal in de volgende paragraaf de onderzoekspopulatie worden afgebakend voor dit onderzoek.

4.6. Onderzoekspopulatie

Voor het uitvoeren van empirisch onderzoek is het nodig de te onderzoeken populatie af te bakenen. Op basis van de aanpak in paragraaf 4.5 is zowel een selectie van casussen nodig, alsmede daarbinnen een selectie van te interviewen personen. De voorgaande hoofdstukken hebben tot de onderstaande afbakening geleid:

1. Doelrealisatie onderdeel van de EHS – paragraaf 2.1.3.
2. Binnen de ILG periode van 1-1-2007 tot 6 oktober 2011 – paragraaf 2.1.3.
3. Gebiedsontwikkeling met natuurontwikkeling – paragraaf 2.2.5.
4. Grondverwerving op basis van titel IV onteigening - paragraaf 3.2.
5. Casus minimaal de fase van administratieve onteigening heeft bereikt, met een Koninklijk Besluit tot onteigening – op basis van paragraaf 3.2.3.

Op basis van voorgaande is gezocht naar gepubliceerde Koninklijke Besluiten tot onteigening op basis 'natuurgebied' in de periode 1 januari 2007 tot 6 oktober 2011 in de Staatscourant. Vervolgens is op basis van de bijbehorende bestemmingsplannen van deze casussen bekeken of er sprake is EHS realisatie. In onderstaande tabel is het resultaat weergegeven. De projecten Groenzone en Bergboezem zijn in sterke samenhang gerealiseerd en kennen ook één bestemmingsplan. Het project Bergboezem zal in dit onderzoek worden meegenomen, vanwege de omvang van natuurrealisatie in dit project.

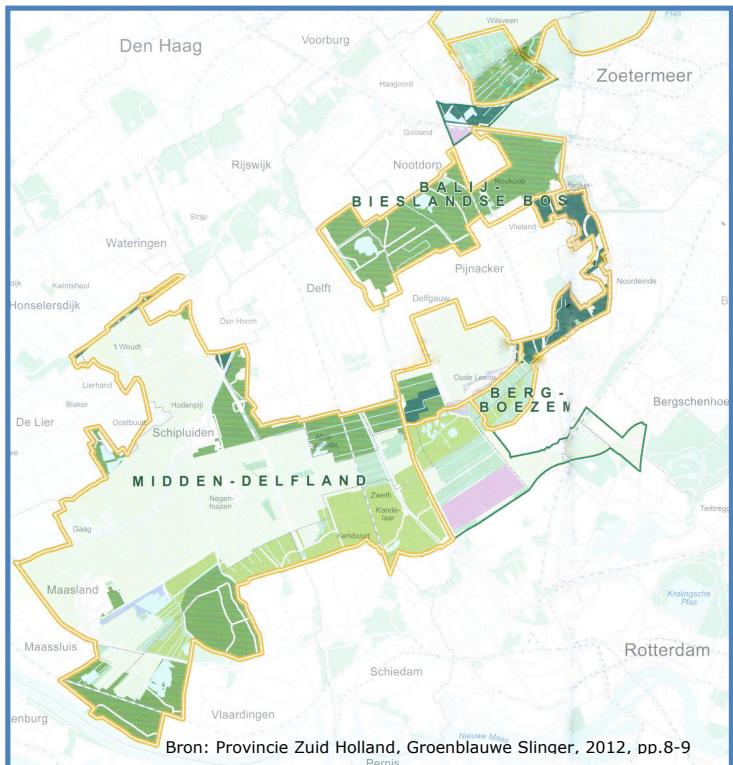
Tabel 4: Casus selectie onderzoek

Project	Provincie	KB Afgifte	Bestemmingsplan	Bestemming
Midden-Delfland	Zuid-Holland; verantwoordelijke Ministerie van LNV	18-11-08	Bestemmingsplan Abtswoude 2004 van de gemeente Schiedam EHS/ verbindingszone	'Natuurgebied', 'Leidingenstrook' en 'Bovengrondse hoogspanningsverbinding'. En nadere aanduidingen: 'Terreinen van oudheidkundige betekenis', 'Langzaamverkeersverbinding', 'CO2-leiding (ondergronds)' en 'Gasleiding (ondergronds)'
Bergboezem	Zuid-Holland; Verantwoordelijke Provincie Zuid- Holland	04-08-10	Bestemmingsplannen Groenzone Berkel-Pijnacker van gemeenten Landsingerland en Pijnacker-Nootdorp EHS/ Verbindingszone	Natuurgebied, Recreatieve doeleneinden natuur en waterberging, Waterkering en waterstaatsdoeleinden
Groenzone	Zuid-Holland; Verantwoordelijke Provincie Zuid- Holland	08-11-10	Bestemmingsplannen Groenzone Berkel-Pijnacker van gemeenten Landsingerland en Pijnacker-Nootdorp RODS (95%)/ EHS Verbindingszone (5%)	Recreatieve doelen en Natuur, Water, Waterkering en waterstaatsdoeleinden
Balij-Bieslandse Bos	Zuid-Holland; Verantwoordelijke Provincie Zuid- Holland	11-04-11	Bestemmingsplan Balij-Bieslandse Bos gemeente Landsingerland en Pijnacker-Nootdorp EHS/ Verbindingszone/ RODS/ Wateropgave	Recreatieve doeleinden Bos- en Natuurgebied, molenbiotop, waterleidingtransport, waterkeringsdoeleinden/ waterstaatsdoeleinden en aardgastransportleiding

De geselecteerde cases zijn in Figuur 4-B weergegeven op kaartbeeld. Voor deze cases zal op basis van een documentstudie de relevante documenten in relatie tot onteigening worden bestudeerd. Dit betreft veelal het besluit tot initiële inzet van het onteigeningsinstrument op basis waarvan met het aankopen met volledige schadeloosstelling is gestart, het Bestemmingsplan en het Koninklijk Besluit tot onteigening, zoals benoemd in paragraaf 3.4.2. Dit zal een eerste inzicht geven in tijdsperiode, omvang en soort zienswijzen en de behandeling daarvan. Dit geeft ook een inzicht in de impact op het plan en de mate waarin van weerstand of steun is geuit.

Om een nader inzicht te krijgen in de impact van het onteigeningsinstrument op het planproces en de indicatoren tot wijziging van draagvlak, zijn interviews voorzien (zie paragraaf 4.4). Voor deze interviews is selectie nodig van te interviewen respondenten. Hierbij dient de definitie van draagvlak voor natuurontwikkeling als uitgangspunt, zoals opgenomen in paragraaf 2.2.5. Dit is het creëren van steun en voorkomen van weerstand door betrokkenheid. De partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en daarmee het organiseren van betrokkenheid zijn daarmee onderwerp van dit onderzoek. Dit is gekoppeld aan het realiseren van de planonderdelen ten behoeve van de inzet van het onteigeningsinstrument. Dit is het besluit tot inzet van het onteigeningsinstrument (bieden volledige schadeloosstelling), het aanvragen en uitvoeren van het Koninklijk Besluit tot onteigening en indirect het (laten) vaststellen van het bestemmingsplan op basis waarvan onteigening mogelijk is. Deze verantwoordelijke overheden dienen bij het nemen van besluiten, steeds de afweging te maken of er voldoende draagvlak (steun) is voor dat besluit ten behoeve van dat specifieke project. Hiermee is de te onderzoeken doelgroep voldoende afgebakend. In 0 is de lijst van namen opgenomen die zijn geïnterviewd op basis van voorgaande selectiecriteria per casus.

Figuur 4-B: locaties projecten provincie Zuid-Holland



4.7. Methodologische kanttekeningen

De keuze voor kwalitatief onderzoek in een sociale setting brengt een aantal methodologische kanttekeningen met zich mee ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit. Bryman (2008, p.31) benoemt hierin 'reliability, replication en validiteit' als maatstaven voor sociaal wetenschappelijk onderzoek. Voor kwalitatief onderzoek noemt Bryman (2008, p. 377) ook een alternatieve criteria, op basis van Lincoln en Guba (2004), zijnde 'credibility (internal validity), transferability (external validity), dependability (reliability), confirmability (objectivity)'.

Externe betrouwbaarheid (reliability/dependability)

De externe betrouwbaarheid duidt op de mate waarin dit onderzoek kan worden herhaald (Bryman, p.376, 2008). Bij kwalitatief onderzoek in een sociale setting moet worden gerealiseerd dat deze setting zich niet laat bevriezen. Als het onderzoek op een later moment moet worden herhaald, is het creëren van de sociale setting van belang.

In dit onderzoek wordt dit deels ondervangen door bij het inhoudsanalyse uit te gaan van primaire bronnen ten aanzien van besluitvorming. Dit zijn het bestemmingsplan, besluit tot inzet van het onteigeningsinstrument en het Koninklijk Besluit tot onteigening. Bij eventuele herhaling zijn deze primaire bronnen ongewijzigd beschikbaar.

Daarnaast wordt voor de interviews gewerkt met enquête formulieren die deels kwantitatieve data als kwalitatieve data bevatten. Op basis van de open gesprekken worden deze gevuld en

teruggekoppeld aan de geïnterviewde respondenten ter verificatie. De uitkomsten zijn daarmee inzichtelijk en geverifieerd. Bij herhaling kan deze dataset opnieuw worden gebruikt, echter is het gesprek, de situatie, de sfeer tussen onderzoeker en respondent is uniek.

Interne betrouwbaarheid (reliability/dependability)

De interne betrouwbaarheid duidt op de mate waarin er sprake is van een of meerdere onderzoekers die observeren (Bryman, p.376, 2008). In dit onderzoek is dit deels ondervangen door uit te gaan van primaire databronnen ten aanzien van besluitvorming en de resultaten van de interviews wordt teruggekoppeld aan de respondenten middels de ingevulde enquête formulieren ter verificatie. Echter is er maar met één onderzoeker gewerkt die de interpretatie heeft gedaan.

Interne geldigheid (validiteit/credibility)

Bij interne validiteit ligt de focus op de mate waarin de variabelen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek aansluiten op de theorievorming die gewenst is (Bryman, 2008, P.376). Ofwel is er een causale relatie tussen onderzochte variabelen en is die geldig voor de onderzoeksgroep. Aandachtspunt is dat onderzoeksresultaten niet aan een gevolg worden toegeschreven waarmee geen relatie bestaat. Bij credibility (Bryman, 2008, p.337) verschuift dit naar de toets op hetgeen is waargenomen ook is getoetst bij de geïnterviewde. Zoals beschreven bij de waarborgen van externe betrouwbaarheid, is de credibility voldoende afgedekt. Ten aanzien van de interne validiteit kan ook worden bevestigd dat hetgeen is gemeten voldoende dekking vindt ten aanzien van de onderzoeksgroep, omdat 3 van 4 gevonden cases worden onderzocht en daarbinnen de verantwoordelijken zijn gesproken. De gekozen onderzoeksmethode maakt geeft een beperking, omdat er op één moment achteraf is gemeten. Mutaties in meningen of beelden in de tussentijd, zoals bij verschillende besluitvormingsmomenten, zijn niet gemeten. Ook is er geen vergelijk mogelijk van dezelfde situatie met of zonder het effect van het onteigeningsinstrument, omdat de sociale werkelijkheid het niet toelaat dit te kunnen simuleren. Dit is een aandachtspunt bij de analyse en het trekken van conclusies.

Externe geldigheid (validiteit/transferability)

De externe geldigheid wijst op de mate waarin het onderzochte generaliseerbaar is (Bryman, 2008, p.376). Deze beperking kan ontstaan doordat er één of enkele cases worden onderzocht, die onvoldoende representatief zijn voor de onderzoeksgroep. Bryman (2008, p.378) geeft ten aanzien van transferability aan, dat middels een uitgebreide beschrijving van details van de casus, het mogelijk is deze toe te passen en te toetsen op andere casussen. Voor dit onderzoek zijn er binnen de gekozen afbakening, maar een beperkte aantal cases beschikbaar die ook specifiek gelegen zijn in één provincie. Daarbinnen is één casus niet onderzocht in verband met de grote samenhang met de andere casus. De betrokken verantwoordelijke die zijn geïnterviewd geven een voldoende dekking. Het oordeel van deze respondenten is deels subjectief, echter door meerdere respondenten in een casus te raadplegen ontstaat een beeld van de consistentie hierin. Hiermee is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek binnen de gekozen afbakening voldoende geborgd. Daarmee zou de generaliseerbaarheid binnen deze kaders in Nederland voldoende borging geven. Generaliseerbaarheid naar het buitenland is niet mogelijk, omdat daar geheel andere (beleids)kaders en wetgeving gelden en daarmee ook een andere afbakening zal volgen. Met voorgaande toelichting en uitwerking ten aanzien van methodologische aandachtspunten, is verantwoording gegeven dat eventueel risico's zijn onderkend. Ook is inzicht gegeven op welke wijze ze kunnen worden weggenomen.

4.8. Resumé

In dit hoofdstuk is uitwerking gegeven aan de manier waarop het empirisch onderzoek wordt vormgegeven. Hierbij is de samenhang van de deelvragen uit paragraaf 1.3 uitgewerkt in het conceptueel model voor dit onderzoek, zoals weergegeven en toegelicht in paragraaf 4.3. Vervolgens is de onderzoeksmethode en de operationalisatie daarvan uitgewerkt in de paragrafen 4.5 en 4.6, waarbij gekozen is om via een inhoudsanalyse en diepte interviews een drietal casussen te onderzoeken. In paragraaf 4.7 zijn de methodologische kanttekening in beeld gebracht en zo mogelijk afgedekt. Hiermee is de aanpak van het empirisch onderzoek uitgewerkt en wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de onderzoeksresultaten.

5. Onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzochte cases, waarbij de resultaten afkomstig zijn van de onderzoeksmethode in het voorgaande hoofdstuk 4. In paragraaf 4.6 zijn drie te onderzoeken casussen geselecteerd, zijnde:

1. Midden-Delfland.
2. Bergboezem.
3. Balij Bieslandse bos

Deze casussen worden achtereenvolgens uitgewerkt door te beginnen met een algemene beschrijving van de casus. Daarna vindt de analyse en behandeling van de onderzoeksvragen plaats in een omgekeerd volgorde, zodat er een logische opbouw ontstaat van oorzaak (onteigeningsinstrument) naar gevolg (mutaties in draagvlak) zoals verondersteld in de onderzoeksvraag. Eerst wordt gekeken naar de bijdrage die het onteigeningsinstrument heeft geleverd aan het planproces op basis van de analysepunten zoals benoemd in Tabel 1 in paragraaf 4.5. Dit op basis van een inhoudsanalyse van de documenten en de resultaten uit de interviews zoals opgenomen in Bijlage 5. Vervolgens worden de opvallende punten vanuit de neo-institutionele theoretische referentie beschreven in het proces van consensusvorming op basis van de interviewresultaten. Daarna wordt de koppeling gelegd met eventuele wijzigingen in het draagvlak op basis van de indicatoren in Tabel 2 in paragraaf 4.5 en beoordeelt of deze wijziging het gevolg is van de inzet van het onteigeningsinstrument. Uiteindelijk wordt elke casus afgesloten met een beantwoording per deelvraag.

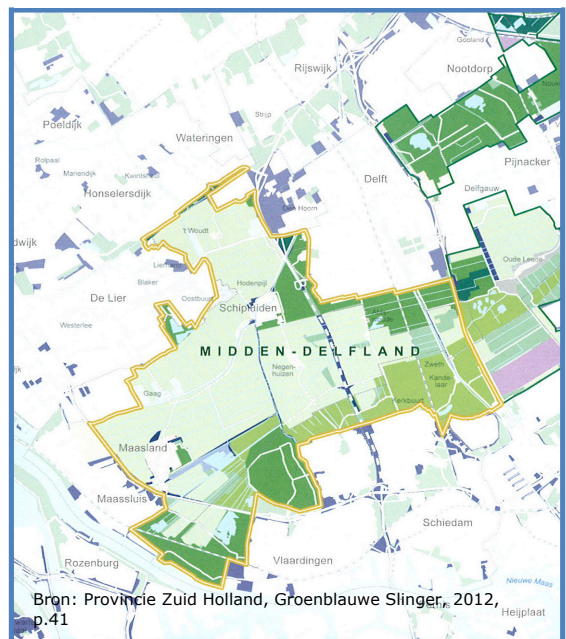
In hoofdstuk 6 wordt een analyse uitgevoerd waarbij de drie casussen in onderlinge samenhang worden gekoppeld aan de uitgangspunten van dit onderzoek. Op basis hiervan volgt een conclusie waarbij de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord.

5.1. Beschrijving casus Midden-Delfland

Het project Midden-Delfland is gelegen in de gemeente Midden-Delfland (voorheen Schiedam, Vlaardingen en Schipluiden). Dit gebied is begrensd door de gemeenten Rotterdam, Maassluis en Delft. Het projectgebied Midden-Delfland is opgenomen in het provinciaal plan 'Groenblauwe Slinger' (2007, pp.4, 16-19) en omvat in totaal een gebied van 6700 hectare. Hierbij zijn een aantal plandelen door de provincie Zuid-Holland gerealiseerd. Het Ministerie van LNV heeft via de reconstructiewet 'Midden-Delfland' al een groot deel gerealiseerd. Het plangebied 'Groenblauwe Slinger' is een aaneengesloten gebied van voornamelijk open agrarisch cultuurlandschap dat slingert door het stedelijk gebied van de agglomeraties van Rotterdam, Den Haag en Leiden en vormt aldus de Groenblauwe verbinding tussen het Groene Hart en Midden-Delfland.

De onderzochte casus beperkt zich tot het deelgebied "Abtswoude", omdat dit deel is onteigenend op basis van het bestemmingsplan "Abtswoude". Dit omvat een gebied van 2485 hectare. De overige delen in dit project zijn, voorzover nodig, op basis van de reconstructiewet Midden-Delfland onteigend. Deze reconstructiewet is van kracht geworden op 24 maart 1977 door de Staten-Generaal. Het deelplan "Abtswoude" is door de reconstructiecommissie vastgesteld op 20 september 1995, waarbij de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, na goedkeuring door het Ministerie van LNV op 24 januari 1996, dit plan heeft vastgesteld op 10 december 1996. Het project wordt gerealiseerd in opdracht van de

Figuur 5-A: locatie Midden-Delfland



Reconstructiecommissie (zie Bijlage 2), waarbij de Dienst Landelijk Gebied de uitvoering doet en de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de bestemmingsplanwijziging.

Het bestemmingsplan "Abtswoude" (Gemeente Schiedam, 2005) benoemt dat met het project Midden-Delfland weerstand moet worden geboden aan de opdringende verstedelijking, stagnatie van de landbouwkundige ontwikkelingen en het tekort aan openluchtrecreatie en bedreiging van natuurlijke- en landschappelijke waarden. Dit project realiseert daarmee een deel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), alsmede een fietspad ten behoeve van recreatie. Het plangebied is gelegen in het streekplan Rijnmond, zoals vastgesteld op 21 juni 1996 door de Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland.

De verwerving voor het project Midden-Delfland is gestart na instelling van de reconstructiecommissie (1978/1979'. Op basis van de reconstructiewet Midden-Delfland direct geboden op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening. Het verzoek tot de artikel IV onteigening is 9 juli 2007 ingediend en op 18 november 2008 is het Koninklijk Besluit tot onteigening geslagen (Staatscourant, 2008). Het gerechtelijk vonnis tot onteigening van dit deelgebied van Midden-Delfland is op 23 juni 2010 uitgesproken, waarbij nog één partij is onteigend. In onderstaande tabel is de tijdslijn voor de casus Midden-Delfland uitgewerkt.

Tabel 5: Tijdslijn casus Midden-Delfland

	Te verwerven (ha)	Zienswijzen	Datum
Formuleren beleidsdoelen Reconstructiewet 1977	Plangebied 6700 ha, waarvan 3000 ha aan te kopen.		24-03-1977
Start verwervingsopgave minnelijk			1979
Vaststellen plan 'plan van voorzieningen voor het deelgebied Abtswoude' door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland	Plangebied 2480 hectare		10-12-1996
Vastgesteld bestemmingsplan 'Abtswoude 2004' door de gemeente Schiedam (nu Midden-Delfland)		5	01-02-2005
Goedkeuring Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland			20-05-2006
Raad van State uitspraak ten behoeve van gedeelte reservaat Noord-Kethel als "natuurgebied"			25-10-2006
Onherroepelijk bestemmingsplandeel Noord Kethel			25-10-2006
Verzoek KB onteigening Reservaat Noord-Kethel ten behoeven van natuurgebied Midden-Delfland		2	09-07-2007
Besluit KB onteigening	17 ha; 7 belanghebbende, waarvan 2 particulier.	2	18-11-2008
Gerechtelijke dagvaarding onteigening	0,2 ha, 1 particulier		24-06-2010
Reconstructiewet vervallen			01-07-2010

5.1.1. Inzet onteigeningsinstrument

In voorgaande paragraaf is de casus Midden-Delfland uitgewerkt. In paragraaf 4.5 is een uitwerking gegeven van de te analyseren onderdelen ten behoeve van onteigening. Achtereenvolgens komen die hier aan de orde. Dit resultaat dient ter beantwoording van deelvraag 3 van dit onderzoek.

Besluit tot inzet onteigeningsinstrument

Het besluit tot inzet van het onteigeningsinstrument is vastgelegd in de Reconstructiewet Midden-Delfland van 24 maart 1977, in hoofdstuk II. Op basis hiervan is gestart met de grondverwerving tegen volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening. De voorbereidingen tot de plannen zijn reeds gestart in 1964, met een ontwerpwet in 1972, waarna het wetsontwerp in 1976 is besproken in de Tweede Kamer.

Vaststellen Bestemmingplan

De gemeente Schiedam heeft het bestemmingsplan 'Abtswoude' op 1 februari 2005 vastgesteld, waarna Gedeputeerd Staten van Zuid-Holland het op 20 mei 2006 heeft goedgekeurd. Met de uitspraak van 25 oktober 2006 door de Raad van State is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden voor het deel waarvoor onteigening wordt aangevraagd. In de zienswijzen op het bestemmingsplan zijn voor 3 partijen een afweging gemaakt dat het publieke belang zwaarder weegt. Voor twee partijen is aangegeven dat ze worden uitgekocht of onteigend en de derde kan een planschadeclaim indienen.

Verzoek tot Koninklijk Besluit tot onteigening

Op 9 juli 2007 is het verzoek tot een titel IV onteigening ingediend op basis van het bestemmingsplan 'Abtswoude 2004' (Staatscourant, 2008) (nut). In het verzoek is gemotiveerd dat onteigening nodig is, omdat de minnelijke onderhandelingen vermoedelijk niet tot verwerving van alle gronden zullen leiden (noodzaak). Echter zou de inrichting in 2008 moeten beginnen om daarmee het project volgens planning te kunnen afronden (urgentie).

Op het verzoek tot aanwijzing van onteigening zijn 2 zienswijzen binnengekomen waarmee 3 partijen worden vertegenwoordigd (Staatcourant, 3 december 2008). Deze partijen hebben ook zienswijzen ingediend op de bestemmingsplanprocedure. De zienswijzen zijn in onderstaande tabel per toetsingsgrond kort beschreven met het oordeel van de Kroon.

Type	Aantal	Zienswijze	Beoordeling
Nut	1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bebouwing in harmonie met omgeving. 2. Aanleg fietspad belemmerd bedrijfsvoering; zienswijze tegen bestemming 'natuurgebied'. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zienswijze is van planologisch aard en staat ter beoordeling in de bestemmingplanprocedure WRO. 2. Zienswijze is van planologisch aard en staat ter beoordeling in de bestemmingplanprocedure WRO.
Noodzaak	2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onvoldoende minnelijke onderhandeling; Geen noemenswaardig ander gebruik en beheer nodig. 2. Toekomstige inrichting niet inzichtelijk, evenals dat perceel ontbreekt bij grondplannummer; Huidig gebruik past in nieuwe bestemming. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voldoende minnelijke onderhandeling; Huidig gebruik en beheerwijze past niet in nieuwe bestemming. 2. Voldoende inzicht in toekomstige inrichting en ook de daartoe benodigde percelen; Huidig gebruik past niet binnen nieuwe bestemming 'natuurgebied';
Urgentie	0	-	-

De zienswijzen hebben deels betrekking op het 'nut'. Deze vormen echter geen aanleiding om het verzoek tot onteigening niet toe te wijzen. Deze zienswijzen behoren in de bestemmingsplanprocedure te worden afgewogen, aldus de Kroon. De argumenten met betrekking tot noodzaak richten zich deels op vormfouten en de inschatting dat het huidige gebruik past binnen de nieuwe bestemming. Daarnaast zou er onvoldoende minnelijk onderhandeld zijn. Echter oordeelt de Kroon dat er voldoende is onderhandeld, maar verschil van inzicht bestaat over de vierkante meterprijs van de gronden. De zienswijze geven geen aanleiding om onteigening niet toe te wijzen.

Koninklijk Besluit tot onteigening

Op 18 november 2008 is het Koninklijk Besluit tot titel IV onteigening Midden-Delfland afgegeven op basis van het verzoek tot aanwijzing van de grondposities voor het project Midden-Delfland. In het Koninklijk Besluit tot onteigening (Staatscourant, 3 december 2008) worden de gronden aangewezen, waarbij wordt onteigend op basis van het bestemmingsplan 'Abtswoude 2004', voor de bestemmingen 'Natuurgebied', 'Leidingenstrook' en 'Bovengrondse Verbindingen'.

Gerechtigd vonnis

Op 23 juni 2010 is het vonnis tot onteigening uitgesproken, waarbij nog een particulier is onteigend voor 0,2 hectare.

Resultaten interviews

Uit het gesprek met projectleider Van de Vaart van de Dienst Landelijk Gebied komt naar voren dat het onteigeningsinstrument voor het project Midden-Delfland direct bij aanvang is opgenomen in de Reconstructiewet om daarmee weerstand te kunnen bieden aan de stedelijk ontwikkeling van de omliggende gemeenten. Deze gemeenten werden met dit plan ineens ernstig belemmerd in hun stedelijke groei- en ontwikkelmogelijkheden, waarbij zij dit ook planologisch nog moesten vastleggen in hun bestemmingsplannen. Dit instrument werd als drukmiddel ingezet (fixatie). De heer van der Sar, oud gedeputeerde in Zuid-Holland, geeft ditzelfde beeld en vult aan dat door de stedelijke ontwikkeling de agrariërs niet welwillend waren om de grond te verkopen tegen een agrarische waarde ten behoeve van dit project. Onwelwillende eigenaren konden als nodig onteigend worden met dit instrument. Het draagvlak voor de onteigening is volgens van de Sar met het opstellen van het reconstructieplan georganiseerd.

Van der Vaart geeft aan dat door het onteigeningsinstrument het voor eigenaren duidelijkheid was dat het plan er zou komen en dat daarmee ook schadecompensatie en andere maatregelen als vertrekpremies financieel mogelijk werden. Daarbij maakte de lange doorlooptijd het mogelijk om vroegtijdig met partijen tot overeenstemming te komen, en de daadwerkelijk verplaatsing op een later moment te laten plaatsvinden, zodat een geleidelijke overgang mogelijk is naar een andere locatie mogelijk is en daarmee acceptatie optreedt. Van der Vaart geeft aan dat er van de in totaal 3000 aan te kopen hectares in het project Midden-Delfland er maar een klein deel van circa 100 hectare is onteigend.

Uit het interview met Den Dekker projectleider grondvergeving van de Dienst Landelijk Gebied komt naar voren dat er voor dit deel bewust is gekozen om te onteigenen op basis van het bestemmingsplan in plaats van het reconstructieplan, omdat het Ministerie van VROM meer ervaring had met onteigeningen ten opzichte van het Ministerie van LNV. Het bestemmingsplan 'Abtswoude' was toen al onherroepelijk geworden voor het te onteigenen deel.

5.1.2. Neo-institutioneel perspectief

In de beschrijving van paragraaf 5.2 en de interviews komen een aantal zaken naar voren die relevant zijn bekeken vanuit het neo-institutionele perspectief, zoals geschetst in paragraaf 2.3. Deze worden hier uiteengezet ter beantwoording van deelvraag 2 van dit onderzoek.

Ten eerste valt de lange doorlooptijd op. Dit heeft invloed gehad op de wijze waarop doelen zijn uitgewerkt en bijgesteld naar actuele inzichten, zoals bijvoorbeeld de trendwijzigingen bij de landschapsarchitecten. Door de lange doorlooptijd was er meer ruimte om maatwerkafspraken te maken met eigenaren over de aankoop van hun grondposities en schadebeperkende maatregelen. De volledige schadeloosstelling gaf extra financiële ruimte tot compensatie. De lange looptijd gaf ruimte tot consensusvorming.

De sterke borging van het plan met het onteigeningsinstrument in de Reconstructiewet 'Midden-Delfland' is het resultaat van afstemming en draagvlak dat vooraf is georganiseerd. Dit is zichtbaar in de samenstelling van de reconstructiecommissie 'Midden-Delfland' zoals weergegeven in Bijlage 2. In de interviews komen geen signalen tot koerswijzigingen in uitgangspunten of financiering.

5.1.3. Gevolgen planproces

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop het planproces is vormgegeven om de doelen te realiseren, de betrokkenheid van actoren en een beeld op basis van draagvlak mutaties op basis van Tabel 2 in paragraaf 4.5 en de eventuele relatie met de inzet van het onteigeningsinstrument. Dit ter beantwoording van deelvraag 1 van dit onderzoek.

Van der Vaart (zie Bijlage 5) geeft aan dat er altijd is vastgehouden aan de gestelde plandoelen en begrenzing, waarbij soms ruimte en flexibiliteit is geboden tot slimme integratie van doelen en wensen. Gedurende het lange planproces is de invulling van de plannen ook bijgesteld naar actuele beelden over de wijze van inrichting van het landschap. Van bos naar open landschappen en ook alternatieve wijze van recreatie. Dit mede als gevolg van trendwijziging bij landschapsarchitecten en behoefte aan recreatie. In de inrichting van het gebied is dit ook zichtbaar, aldus Van der Vaart. De betrokkenheid van omwonende nam veelal pas toe als er

delen waren ingericht en visueel zichtbaar werden. Ook in het interview met Den Dekker komt in beeld dat de plandoelen niet zijn gewijzigd.

Op het bestemmingsplan 'Abtswoude' van 1 februari 2005 (gemeente Schiedam, 2005) zijn 5 zienswijzen ontvangen. Één zienswijze leidt tot bijstelling van een bestemming in het bestemmingsplan de overige worden niet toegewezen, waarbij bewust wordt aangegeven dat deze eigendommen zullen worden aangekocht of ontpacht en zo mogelijk onteigend. Een vierde zienswijze kan indien aannemelijk een planschade claim indienen. De keuzes tot aankoop/onteigening en het uitkeren van planschade laat een duidelijke belangen afweging zien voor het publieke belang ten opzichte van het belang van private partijen. Hierbij is dan ook expliciet meegewogen dat onteigening aan de orde kan zijn.

De inzet van het onteigeningsinstrument was bij de start van het project al in beeld en vastgelegd in de reconstructiewet Midden-Delfland, zoals volgt uit paragraaf 5.1.1. Daarmee is het draagvlak daarvoor ook destijds geborgd, aldus van de Sar. In het gesprek met Den Dekker komt naar voren dat alle relevante actoren zitting hadden in de landinrichtingscommissie en er voldoende draagvlak was voor het plan. De toepassing van onteigening leidde bij betrokken actoren niet tot een wijziging in het draagvlak voor de planrealisatie. In het interview met Van der Vaart is benoemd dat onteigening het sluitstuk was en naar verhouding maar weinig is onteigend.

In onderstaande Tabel 6 zijn op basis van de indicatoren in paragraaf 2.4.3 de mutaties beoordeeld (B). Per indicator is een toelichting opgenomen ten aanzien van de beoordeling. Uit de tabel volgt dat het totaalbeeld positief is. Daarmee lijkt op basis van de indicatoren het draagvlak voor de plannen te zijn toegenomen. Deze toename is niet volledig toe te schrijven aan de onteigening, maar op onderdelen wel. Er zijn geen signalen dat de onteigening negatief heeft uitgedrukt voor het draagvlak van het plan. Daarmee sluit dit aan op de beoordeling van geïnterviewde partijen, die aangeven dat het onteigeningsinstrument heeft bijgedragen aan de acceptatie van dit project, maar niet zozeer tot meer draagvlak heeft geleid (zie 'oordeel geïnterviewde' in Tabel 6, op basis van vraag 20 in Bijlage 5).

Tabel 6: Indicatie wijziging draagvlak Midden-Delfland

Indicatoren	*B	Toelichting
Nieuwe of gewijzigde beleidsdoelen	0	Geen wijziging van doelen signaleerd
Wijziging middelen - Tijd - Budget	0	Geen wijziging signaleerd; De Lange doorlooptijd laat ruimte voor wilsvorming, maatwerk en compensatie en uiteindelijk is de tijdig behalen van de planning het motief geweest om te gaan onteigenen
Wijziging in het planproces/inhoud - Planinhoud (begrenzing of kwaliteit) - Planproces (wijze productrealisatie, betrekken actoren)	0	Er is vastgehouden aan plandoelen en begrenzing, maar op onderdelen is er ruimte gegeven aan inpassingen van wensen
Betrokkenheid of houding actoren wijzigt	1	Omliggende gemeenten werden door plannen beperkt in ontwikkelmogelijkheden en het onteigeningsinstrument zorgt voor de fixatie. Gaandeweg zijn deze partijen meer positief tegenover de plannen gaan staan.
Vaststellen planproducten / besluiten in processtappen	0	Besluitvorming tot inzet van het onteigeningsinstrument is in de reconstructiewet opgenomen. Wijziging ten opzichte van draagvlak voor het plan is niet waargenomen.
Zienswijzen op planproduct - bestemmingsplan	1	De behandeling van de zienswijzen op het bestemmingsplan geven een duidelijke afweging voor het publieke belang, ondanks de geuite weerstand tegen de bestemmingswijziging.
Uitgevoerde projectdelen met natuur- of recreatiedoelen en/of omvang aangekochte grondposities.	1	Er waren reeds grote delen aangekocht en ingericht, waarmee deze delen beleefbaar waren.
Oordeel geïnterviewde respondenten over positieve of negatieve invloed van onteigening op draagvlak voor de planontwikkeling		Onteigening draagt niet bij aan draagvlak, maar zorgt ook niet voor meer weerstand. Eigenaren zullen de plannen accepteren als gevolg van fixatie en de schadeloosstelling. Daarnaast heeft het onteigeningsinstrument door de fixatie ertoe bijgedragen dat andere ontwikkelingen niet meer plaatsvonden.
Totaal	3	

* Beoordeling: 0=niet signaleerd, 1=signaleerd positief, -1=signaleerd negatief

5.1.4. Beantwoording vanuit de casus op deelvragen

In deze paragraaf zal aan de hand van de voorgaande uitwerking van de casus Midden-Delfland een antwoord worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek.

Deelvraag 3

De onteigening is noodzakelijk gebleken om dit plan tijdig te kunnen afronden. Hierbij was de mogelijkheid tot de inzet van het onteigeningsinstrument reeds vastgelegd in de Reconstructiewet Midden-Delfland. Er is echter in 2007 besloten om te onteigenen op basis van het bestemmingsplan, omdat deze inmiddels onherroepelijk was geworden. Dit met de inschatting dat het Ministerie van VROM meer ervaring had met onteigening en daardoor het traject sneller en met groter kans op succes kon worden afgewikkeld. Uit de gesprekken komt naar voren dat het primaire belang van het onteigeningsinstrument de signaalfunctie (fixatie) richting omliggende gemeenten, ontwikkelaars en agrariërs was. Daarnaast gaf dit instrument meer ruimte tot compensatie en maatwerk oplossing op basis van de schadeloosstelling. Ook maakt de stedelijk druk het dat partijen niet welwillende waren om te verkopen voor de agrarische waarde. Onteigening was dan ook noodzakelijk.

Deelvraag 2

Vanuit het neo-institutioneel perspectief heeft de lang looptijd ruimte gegeven tot consensusvorming over de uitwerking van plandoelen en de aankoop en compensatie van grondposities van eigenaren. Ten tweede valt de stabiliteit in plandoelen, begrenzing en financiering op dat vooraf is georganiseerd en het resultaat ondermeer zichtbaar is in de samenstelling van de reconstructiecommissie 'Midden-Delfland'.

Deelvraag 1

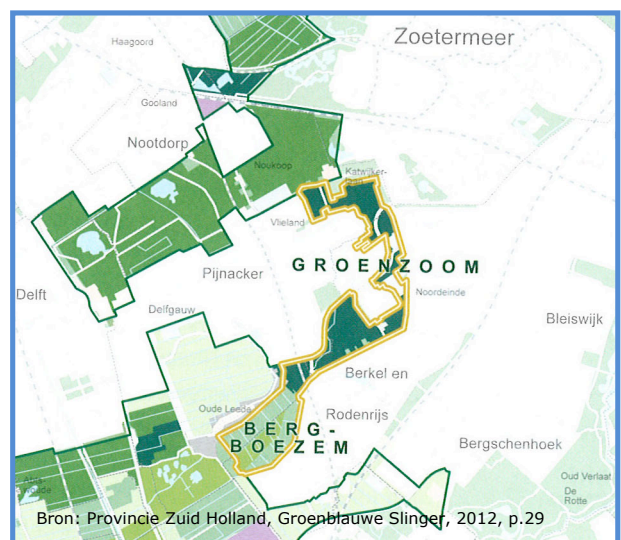
In het project 'Midden Delfland' zijn de doelen en begrenzing stabiel gebleven, waarbij het draagvlak voor het plan al in het voortraject is geregeld bij het opstellen van de reconstructiewet Midden-Delfland. Daarmee is er direct aan het begin van het traject een situatie gecreëerd waardoor het plan voldoende steun had. Het draagvlak voor het plan is op basis van de indicatoren positief beïnvloed, waarbij het onteigeningsinstrument ook heeft bijgedragen aan deze mutaties door het principe van fixatie en schadeloosstelling. Er zijn geen signalen dat de onteigening negatief heeft uitgedrukt voor de draagvlak van het plan. Daarmee lijkt deze uitkomst aan te sluiten op de beoordeling door geïnterviewde partijen. De geïnterviewden benoemen dat onteigening niet heeft bijgedragen aan draagvlak, maar wel tot acceptatie van het plan.

5.2. Beschrijving casus Bergboezem

Het projectgebied Bergboezem is gelegen in de gemeente Landsingerland (voorheen gemeente Berkel en Rodenrijs). Het is onderdeel van het provinciaal plan 'Groenblauwe Slinger' (2007, pp.4, 16-19). Dit plan heeft betrekking op een aaneengesloten gebied van voornamelijk open agrarisch cultuurlandschap dat slingert door het stedelijk gebied van de agglomeraties van Rotterdam, Den Haag en Leiden en vormt aldus de groenblauwe verbinding tussen het Groene Hart en Midden-Delfland. Het project is onderdeel van een masterplan met betrekking tot de inrichting van de 'Groenzone Berkel-Pijnacker, Bergboezem en Polder Oude Leede'. Dit masterplan is de basis geweest voor het bestemmingsplan 'Groenzone Berkel-Pijnacker' van de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs (3 maart 2006), zoals respectievelijk vastgesteld op 16 en 23 februari 2006.

De Bergboezem van Oude Leede is een van de natuurontwikkelingsgebieden uit de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die onderdeel is van de te realiseren verbinding (Gemeenten Pijnacker-

Figuur 5-B: locatie Bergboezem



Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, 2006). In het structuurschema Groen Ruimte (Ministerie van LNV, 2002) is het zoekgebied aangegeven voor de realisatie van het 'Strategisch Groenproject Landgoederenzone Haaglanden' dat in een gebiedsperspectief is uitgewerkt en door Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland is vastgesteld op 12 januari 1999. Deze vormen de basis voor de transformatie opgaven in de 'Groenblauwe Slinger'.

Het plangebied 'Bergboezem' is onderdeel van het streekplan 'Zuid-Holland West' van 19 februari 2013 en betreft in totaal 110 ha, waarvan 45 hectare Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en 65 hectare Recreatie om de Stad (RodS) (Gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, 2006). Het gebied 'Oude Leede' is hiermee deels een natuurgebied, maar heeft ook recreatieopgave en een waterbergingsopgave van het Hoogheemraadschap Delfland voor zowel reguliere als piekberging.

Het project wordt gerealiseerd in een samenwerking tussen gemeente Landsingerland, Pijnacker Nootdorp, Hoogheemraadschap Delfland en de provincie Zuid-Holland. Grondslag is een intentieverklaring van 22 november 2001 met daarin opgenomen het te voeren planologische beleid en de grondverwervingsystematiek en bijbehorende rolverdeling en verantwoordelijkheden.

De grondverwerving in dit gebied is gestart in 1996 op basis van vermogenswaarde. Met het vaststellen van aankoopstrategieplan 'Groenzone Bergboezem' van 7 februari 2006 (Dienst Landelijk Gebied, 2006), is besloten om te verwerven op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening. Op 4 augustus 2010 is het Koninklijk Besluit tot onteigening genomen (Staatscourant, 2010). De gerechtelijke dagvaarding en decete hebben in 2012 plaatsgevonden, waarna de grondposities op naam zijn gezet. In onderstaande Tabel 7 is de tijdslijn voor de casus Bergboezem schematisch uitgewerkt.

Tabel 7: Tijdslijn casus Bergboezem

	Te verwerven (ha)	Zienswijzen	Datum
Formuleren beleidsdoelen verwervingsopgave	110 ha		1989
Start planfase			
Start verwervingsopgave vrijwillig			1996
Intentieverklaring			2001
Vaststellen masterplan (inrichting)			27-10-2004
Start verwervingsopgave minnelijk onder geactualiseerd Aankoopstrategieplan Groenzone-Bergboezem			17-02-2006
Vastgesteld bestemmingsplan Groenzone Berkel-pijnacker Door gemeente Landsingerland en Pijnacker Nootdorp			16-02-2006 23-02-2006
Goedkeuring Gedeputeerde Staten van Zuid- Holland			12-12-2006
Vernietiging goedkeuringsbesluit GS van Zuid-Holland door Raad van State van plandeel Bergboezem			12-12-2007
Goedkeuring Gedeputeerde Staten van Zuid- Holland (revisiebesluit) en daarmee een onherroepelijk bestemmingsplan			17-02-2009
Verzoek KB onteigening Bergboezem			03-11-2009
Besluit KB onteigening Bergboezem	37 ha; 8 belanghebbende , waarvan 6 particulier.	7	04-08-2010
Gerechtelijke vonnis onteigening	3 particulieren	3	09-11-2011
Afronding uitvoering verwerving en start uitvoering inrichting	afgerond		2013

Hieronder worden de onderzoeksresultaten per deelvraag geanalyseerd en uitgewerkt. Hierbij wordt allereerst ingegaan de inzet van het onteigeningsinstrument en de consequenties voor het planproces. Vervolgens naar het neo-institutioneel perspectief en uiteindelijk naar de gevolgen van onteigening op het draagvlak voor de plannen. Uiteindelijk volgt in paragraaf 5.2.4 een beantwoording van de deelvragen op basis van hetgeen is onderzocht in de casus Bergboezem.

5.2.1. Inzet onteigeninginstrument

In voorgaande paragraaf is de casus Bergboezem uitgewerkt. In paragraaf 4.5 is een uitwerking gegeven van de te analyseren onderdelen ten behoeve van onteigening. Achtereenvolgens komen die hier aan de orde. Dit resultaat dient ter beantwoording van deelvraag 3 van dit onderzoek.

Besluit tot inzet onteigeningsinstrument

Op 17 februari 2006 is het besluit tot inzet van het onteigeningsinstrument genomen door het vaststellen van het aankoopstrategieplan 'Groenzone-Bergboezem' (Dienst Landelijk Gebied, 2006). Hiermee is de minnelijke verwerving gestart waarmee naast de vermogenswaarde ook volledige schadeloosstelling is betaald. Het Hoogheemraadschap Delfland draagt de extra kosten voor schadeloosstelling vallend onder de artikel II/IIa procedure. De provincie Zuid-Holland de overige kosten voor schadeloosstelling.

De motivatie tot voorgaande besluit is de lage mobiliteit van grondtransacties in het gebied, waarbij eigenaren een zeer afwachtende houding aannemen. De minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling zou de onderhandelingen vlot moeten trekken. Er is zowel voorzien in een artikel II/IIa onteigening voor de waterstaatkundige werken, als een artikel IV onteigening op basis van het bestemmingsplan. Beide zijn voorzien om tijdig de verschillende plandoelen te kunnen realiseren. De wateropgave kent een hogere urgentie ten behoeve van inrichting in 2007, vanwege de wateroverlast in de jaren 1998, 2000 en 2001. De grondposities voor de recreatie- en natuurontwikkeling zouden eind 2008 in bezit moeten zijn, om het werk in 2010 en 2011 te kunnen uitvoeren, zodat uiterlijk in 2013 het gebied is gerealiseerd conform afspraken in de bestuursovereenkomst tussen de provincie Zuid-Holland en het Ministerie van LNV.

Vaststellen Bestemmingplan

In dezelfde periode dat het Aankoopstrategieplan 'Groenzone-Bergboezem' is vastgesteld, is ook het bestemmingsplan 'Groenzone Berkel-Pijnacker' vastgesteld door de betrokken gemeenten (Gemeente Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, 2006). Hiermee is de belangenafweging gemaakt inzake de private en publieke belangen en daarmee een signaal afgegeven dat het plan zal worden gerealiseerd. Op 17 februari 2009 was het bestemmingsplan onherroepelijk.

Verzoek tot Koninklijk Besluit tot onteigening

Het verzoek tot een Koninklijk Besluit Bergboezem is op 3 november 2009 (Staatscourant, 2010) ingediend. In het verzoek is gemotiveerd dat onteigening nodig is ten behoeve van het realiseren van het vastgesteld bestemmingsplan 'Groenzone Berkel-Pijnacker' (Gemeente Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, 2006) (nut), omdat de minnelijke onderhandelingen die worden gevoerd vermoedelijk niet tot verwerving van alle grondposities zullen leiden (noodzaak). Ook wordt niet verwacht dat eigenaren de plannen via zelfrealisatie willen of kunnen realiseren (noodzaak). Voor het gebied is integraal beheer voorzien met het Hoogheemraadschap Delfland en Staatsbosbeheer als eindbeheerders. Met het oog op uitvoering in 2010 en 2011 en de oplevering in 2013, als gevolg van afspraken in de bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de Provincie Zuid-Holland, is onteigening op basis van titel IV nodig (nut en urgentie).

Op het verzoek tot aanwijzing van onteigening zijn 7 zienswijzen ontvangen waarmee 11 partijen worden vertegenwoordigd (Staatscourant, 2010). Ten aanzien van twee zienswijzen is het verzoek tot onteigening ingetrokken. Met deze partijen waren afspraken gemaakt, waarmee onteigening niet meer nodig is. Van de overige zienswijzen is in onderstaande tabel is per toetsingsgrond een korte beschrijving gegeven van ingediende zienswijzen en de beoordeling daarvan door de Kroon.

Type	Aantal	Zienswijze	Beoordeling
Nut	0	-	-
Noodzaak	5	3. Onvoldoende minnelijk onderhandeling, Geen rekening met pachter,	3. Zelfrealisatie niet te combineren met intensief agrarisch beheer, vanwege vernatting en openbaarheid. Daarbij

		zelfrealisatie door combineren met bedrijfsvoering, 4. Als 1 5. Als 1, onjuiste adressering ontwerp KB, Geen rekening met pachter, 6. Als 1, onjuiste perceelsvermelding 7. Als 1	integraal beheer door een instantie met oog op bereiken functies. Minnelijk voldoende onderhandelt. 4. Zie 1 5. Zie 1, onjuiste adressering schaad niet in belangen, pachter bij minnelijke verwerving niet in beeld en is als belanghebbende aangeschreven. 6. Zie 1, onjuiste vermelding, maar geen twijfel over het object waarover wordt gesproken. 7. Zie 1
Urgentie	0	-	-

Uit de zienswijzen komt naar voren dat er met name opmerkingen zijn ten aanzien van de noodzaak tot onteigening en geen zienswijze die nut of urgentie ter discussie stellen. De vormfouten, als onjuiste adressering of niet bekende pachter worden door de Kroon niet als reden gehonoreerd om onteigening niet toe te wijzen. Minnelijk is er in alle gevallen voldoende serieus en regelmatig onderhandeld naar oordeel van de Kroon. De prijsvorming lijkt daarmee een knelpunt. Tenslotte wordt ook het beroep op zelfrealisatie niet gehonoreerd, omdat de bedrijfsvoeringen niet te combineren zijn met de plandoelstellingen.

Koninklijk Besluit tot onteigening

Op 4 augustus 2010 is het Koninklijk Besluit tot een Titel IV onteigening genomen (Staatscourant, 2010). Hierbij zijn de gronden van de Bergboezem aangewezen conform het bestemmingsplan 'Groenzone Berkel-Pijnacker' van de gemeenten Landsingerland en Pijnacker-Nootdorp voor de bestemmingen: 'Natuurgebied', 'Recreatieve doeleinden, natuur en waterberging' en dubbelbestemming 'Waterkering en waterstaatsdoeleinden'

Gerechtigd vonnis

Op 9 november 2011 is het gerechtelijk vonnis uitgesproken, waarmee de aangewezen percelen zijn onteigend en overgezet op naam van de onteigenaar. De schadeloosstelling is op een later moment vastgesteld, waarbij wel direct een borgsom is gestort. Uiteindelijk zijn er 3 partijen onteigend.

Resultaten interviews

Uit het interview met projectmanager Meijer van de Provincie Zuid-Holland komt naar voren dat in de intentieovereenkomst uit 2001, zoals opgesteld tussen het Ministerie van LNV, Provincie Zuid-Holland en de gemeenten, het grondverwervingsinstrumentarium al was afgestemd. Hierin was ook het onteigeningsinstrument opgenomen, waarbij de provincie Zuid-Holland de extra kosten van aankoop tegen volledige schadeloosstelling en bijkomende kosten zou betalen. De gemeenten Landsingerland en Pijnacker-Nootdorp zouden hiervoor het bestemmingsplan aanpassen. Deze afspraken zijn later herbevestigd in 2006 in een bestuursovereenkomst en in 2009 in een ontwikkelovereenkomst.

Uiteindelijk heeft de urgentie, om tijdig de doelen te kunnen realiseren, de doorslag gegeven tot onteigening. Zelfrealisatie was als gevolg van de wateropgave geen mogelijkheid. Met name de extra kosten ten behoeve van de schadeloosstelling hebben bij het opstellen van de intentieovereenkomst van 2001 tot discussie geleid, maar op basis hiervan werd wel duidelijk dat ook de agrariërs met een gezonde bedrijfsvoering en een goed toekomst perspectief een reëel perspectief kregen om daadwerkelijk te verplaatsen. De bezuiniging van de rijksoverheid op het natuurbeleid en beheer, hebben nog aanleiding gegeven tot heroverweging. Met name het wegvallen van de financiële dekking voor beheer was een aandachtspunt. Uiteindelijk hebben de gemeenten bijgedragen aan versoering van de plankwaliteit en de organisatie van het beheer voor de komende 30 jaar met een coöperatie van agrariërs, zodat op basis daarvan de gerechtelijke onteigening kon worden ingezet binnen de 2 jaar geldigheidstermijn van het KB Bergboezem.

In het gesprek met Kloosterboer, medewerker gebiedsontwikkeling grond van de Dienst Landelijk Gebied, komt naar voor dat veel boeren hun grond in het verleden voor woningbouw hebben verkocht en goed hebben verdiend. Ze willen nu liever niet tot verkoop overgaan,

omdat ze dan alleen de agrarische waarde vergoed krijgen. Daarmee is de inzet van het onteigeningsinstrument ook nodig geweest, omdat vrijwillig verkoop niet kansrijk was. Ook in het gesprek met Meijer komt dit beeld naar voren. Kloosterboer geeft aan dat alleen een artikel IV onteigening is aangevraagd voor het gehele plangebied, om te voorkomen dat eigenaren twee keer achter elkaar worden onteigend. Het project is door de onteigening stuurbaar geworden in de tijd.

Ook benoemt Kloosterboer dat de plannen later in kwaliteit zijn bijgesteld vanwege de beperking van het budget. Planaanpassing tijdens of na onteigening is risicovol, omdat daarmee de motivatie tot onteigening ter discussie kan komen.

5.2.2. Neo-institutioneel perspectief

In de beschrijving van paragraaf 5.2 komen een aantal zaken naar voren die relevant zijn bekeken vanuit het neo-institutionele perspectief, zoals geschetst in paragraaf 2.3. Dit ter beantwoording van deelvraag 2 van dit onderzoek.

Het project heeft een lange looptijd. De doelen zijn gaandeweg concreter geworden en soms bijgesteld naar de actuele situatie. Uit de interviews (zie Bijlage 5) volgt dat altijd is vastgehouden aan de begrenzing en plandoelen, maar dat de kwaliteit van de plandoelen vanwege financiële redenen naar beneden zijn bijgesteld. In de zienswijzen op het bestemmingsplan wordt dit ter discussie gesteld op basis van de verwachte hoge kwaliteit uit het Masterplan uit 2004. Meijer bevestigt dat het masterplan een hoge plankwaliteit kende, maar het budget onvoldoende is om dit te kunnen realiseren. Door de extra rijksbezuiniging in 2011 is plankwaliteit nog verder afgezwakt.

De agrariërs die een rol wilde in het beheer door dit te combineren met hun bedrijfsvoering, kregen in eerste instantie geen ruimte voor hun ideeën. Uiteindelijk is door bijstellen van budgetten en het versoberen van de plankwaliteit toch ruimte ontstaan voor beheer door een coöperatie van agrariërs.

Het natuurbegrip als 'Wicked problem' komt hiermee scherp in beeld. De uitwerking van de doelen laat ruimte voor interpretatie, waardoor partijen soms genegen zijn tot het doen van concessies. De lange looptijd heeft ruimte gegeven om hierin tot elkaar te komen.

Daarnaast is er een wijziging in context/institutie waar te nemen. De oud gedeputeerde Van de Sar van de provincie Zuid-Holland benoemt dat het denken over natuurontwikkeling is gewijzigd: "medio 2010 is het beeld ontstaan dat er inmiddels genoeg natuur is en Nederland mooi genoeg is". De bezuinigingen hebben op basis van dit beeld tot een beperking van de natuuropgave en het aantal onteigeningen geleid. Uit de gesprekken met Meijer en Van der Sar volgt dat de provincie Zuid-Holland, door de inmiddels genomen stappen in het proces van onteigening ondanks de bezuiniging heeft besloten het project 'Bergboezem' in volledige omvang af te ronden ten koste van andere projecten.

5.2.3. Gevolgen planproces en draagvlak

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop het planproces is vormgegeven om de doelen te realiseren, de betrokkenheid van actoren en een beeld op basis van draagvlak mutaties op basis van Tabel 2 in paragraaf 4.5 en de eventuele relatie met de inzet van het onteigeningsinstrument. Dit ter beantwoording van deelvraag 1 van dit onderzoek.

In het planproces zijn de doelen, zoals benoemd in paragraaf 5.2, gedurende het project gehandhaafd. Er zijn geen doelen toegevoegd, zoals volgt uit de resultaten van de interviews in Bijlage 5. Er is uiteindelijk meer RodS gerealiseerd ten opzichte van de wateropgave als gevolg van het beschikbare budget. Ook is vastgehouden aan de begrenzing van het project.

Meijer (zie Bijlage 5) benoemt dat in 2001 een intentieovereenkomst is gesloten tussen de betrokken verantwoordelijk overheden ten behoeve van de planrealisatie. Het onteigeningsinstrument was daarin al opgenomen om zo de serieuzeheid van de planontwikkeling te benadrukken. Hierover is ook tijdig en actief gecommuniceerd richting eigenaren en in het gebied via bijeenkomsten en nieuwsbrieven. Dit wordt ook door Kloosterboer bevestigd. Meijer

geeft aan dat de betrokken gemeenten expliciet de grondverwerving en onteigening hebben overgelaten aan de provincie Zuid-Holland, zodat lokale discussies geen belemmering zouden opleveren voor de planrealisatie.

Den Dekker benoemt dat onteigening niet bijdraagt aan het draagvlak voor de plannen bij diegene die worden onteigend, maar veelal wel tot acceptatie van de plannen. Zo komt in het gesprek met Meijer aan de orde dat door het betalen van schadeloosstelling een aantal grote gezonde bedrijven met een toekomst perspectief toch konden worden verplaatst. Mede door de inzet van dit instrument en daaropvolgend grote transacties, verdween de twijfel over de planrealisatie en ontstond er acceptatie.

Gerechtigde onteigening was uiteindelijk noodzakelijk om binnen de gestelde planning de doelen te kunnen halen. Met enkele partijen kon met name over de prijs geen overeenstemming worden bereikt als gevolg van de stedelijke druk. De onteigening zelf leverde echter geen schrik-effect op, omdat daarover al actief was gecommuniceerd, aldus Meijer. Kloosterboer geeft aan dat er enige weerstand was bij eigenaren die werden onteigend, maar doordat de doelen en intenties van het plan door alle betrokken partners werden gedragen, was onteigening acceptabel. Naar indruk van degene die zijn geïnterviewden heeft het onteigeningsinstrument niet geleid tot afnemend draagvlak voor de plannen.

Op het bestemmingsplan 'Berkel-Pijnacker' van 3 maart 2006 (Gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, 2006) zijn 10 zienswijzen ontvangen en heeft voor 3 zienswijzen tot een procedure tot aan de Raad van State geleid. Twee partijen strijden voor een hogere plankwaliteit (zie ook paragraaf 5.2.2), zoals was vastgesteld in het masterplan van 2004. Een partij heeft een belang bij compensatie van zijn object. In deze procedure zijn met uitzondering op de onderbouwing ten behoeve van de Flora en Faunawet, de ingebrachte zienswijzen en bezwaren afgewezen. De provincie Zuid-Holland heeft de gebreken hersteld en op 17 februari 2009 een revisiebesluit genomen, waarna het bestemmingsplan onherroepelijk was.

Met de bezuinigingen van het Ministerie van EL&I op natuur in 2010 en 2011 is de rol van Staatsbosbeheer als eindbeheerder vervallen en zijn de budgetten voor EHS en RodS beperkt. Dit heeft ertoe geleid dat betrokken gemeenten Landsingerland en Pijnacker-Nootdorp uiteindelijk zelf hebben bijgedragen aan aanvullende budget en het zoeken naar besparingsmogelijkheden in het plan. Evenzo nemen de gemeenten op basis van een afkoopsom het beheer voor de komende 30 jaar op zich, waarbij ruimte is een voor coöperatie van agrariërs om het beheer van dit gebied uit te voeren. Doordat voor de Bergboezem de onteigeningsprocedure al was gestart, is dit project in volledige omvang doorgezet ondanks de bezuinigingen.

In onderstaande Tabel 8 zijn op basis van de indicatoren in paragraaf 4.5 de mutaties in draagvlak beoordeeld (B). Per indicator is een toelichting opgenomen. Uit de tabel volgt dat het totaal positief uitvalt. Daarmee lijkt op basis van de indicatoren het draagvlak voor de plannen te zijn toegenomen. Deze toename is deels toe te schrijven aan de onteigening. De geïnterviewden benoemen dat het voor eigenaren veelal meer gaat over acceptatie van de plannen, dan draagvlak voor de plannen. Hieruit kan in ieder geval worden geconcludeerd dat de inzet van het onteigeningsinstrument niet heeft geleid tot afname van het draagvlak voor de plannen. Dit sluit dit aan op de beoordeling van geïnterviewde partijen ((zie 'oordeel geïnterviewde' in Tabel 8, op basis van vraag 20 in Bijlage 5).

Tabel 8: Indicatie wijziging draagvlak Bergboezem

Indicatoren	B*	Toelichting
Nieuwe of gewijzigde beleidsdoelen	0	Geen signalen gevonden
Wijziging middelen - Tijd - Budget	1	Budget is naar beneden bijgesteld als gevolg van rijksbezuinigingen. Desondanks hebben betrokken actoren het plan en de onteigening doorgezet en gerealiseerd.
Wijziging in het planproces/inhoud - Planinhoud (begrenzing of kwaliteit) - Planproces (wijze productrealisatie, betrekken actoren)	0	Er zijn wijzigingen als gevolg van bezuinigen in kwaliteit en beheer, dit levert echter geen draagvlakverlies op. De nieuwe inrichting sluit beter aan op wensen beheer van agrariërs, waarbij de natuur en milieugroeperingen een hogere plankwaliteit willen. Echter is deze discussie reeds

		afgestemd bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Er is geen relatie met de onteigening.
Betrokkenheid of houding actoren wijzigt	0	Niet waargenomen
Vaststellen planproducten / besluiten in processtappen	1	Besluitvorming tot onteigening is bewust genomen met het oog op fixatie en tijdige realisatie van plannen
Zienswijzen op planproduct - bestemmingsplan	0	Plankwaliteit staat ter discussie, waarbij deze zowel moet toenemen als afnemen. Uiteindelijk is in de belangenafweging duidelijk gekozen voor het plan zoals het er ligt. Er is geen relatie met onteigening
Uitgevoerde projectdelen met natuur- of recreatiedoelen en/of omvang aangekochte grondposities.	1	Een aantal grondaankopen van grote bedrijven hebben de onomkeerbaarheid van plannen zichtbaar gemaakt en geleid tot acceptatie
Oordeel geïnterviewde respondenten over positieve of negatieve invloed van onteigening op draagvlak voor de planontwikkeling		Met name de schadeloosstelling en fixatie maakt het meer acceptabel voor eigenaren. Daarnaast dat er duidelijkheid komt over de realisatietermijn
Totaal	3	

* 0=niet gesignaleerd, 1=gesignaleerd positief, -1=gesignaleerd negatief

5.2.4. Beantwoording vanuit casus op deelvragen

In deze paragraaf zal aan de hand van de voorgaande uitwerking van de casus Bergboezem een antwoord worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek.

Deelvraag 3

De inzet van het onteigeningsinstrument is noodzakelijk gebleken om daarmee de grondverwerving tijdig te kunnen afronden voor het realiseren van de plandoelen. De randvoorwaarden dat er een bestemmingsplan moest liggen ten behoeve van onteigening is tijdig onderkend en vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen betrokken partijen in 2001. Met name de financiële dekking voor de schadeloosstelling en bijkomende kosten wordt als belangrijk discussiepunt benoemd in de overweging om te gaan onteigenen. Er is uiteindelijk ook onteigend omdat er geen overeenstemming kon worden bereikt over de prijs als gevolg van de stedelijke druk, waarbij de tijdsdruk toenam om de doelen tijdig te realiseren. Hierbij waren de rijksbezuinigingen in 2011 een knelpunt omdat daarmee de financiële dekking voor inrichting en beheer opnieuw moest worden getoetst. Dit is in afstemming en met medewerking van de betrokken gemeenten opgelost.

Deelvraag 2

Uit de interviews en zienswijzen wordt duidelijk dat het begrip natuurontwikkeling ruimte laat voor interpretatie. De plankwaliteit die in eerste instantie op een hoog niveau is vastgesteld, is meerdere malen aangepast met het oog op het beschikbare budget. Hierdoor is het nu mogelijk dat een coöperatie van agrariërs nu toch een positie in het beheer van het gebied krijgt. Ook is de context/institutie gewijzigd, waardoor het natuurbeleid en de beschikbare budgetten zijn beperkt. Dit gaf noodzaak tot het bijstellen van de plankwaliteit en het hiervoor benoemde beheer. De provincie Zuid-Holland heeft ondanks de bezuinigingen besloten om het project 'Bergboezem' af te ronden ten koste van andere plannen. Door de lange looptijd van het project is de gevoeligheid voor dit soort bijstellingen toegenomen.

Deelvraag 1

In de casus 'Bergboezem' zijn de plandoelen voor de EHS gecombineerd met andere doelen als RodS en een wateropgave. Er zijn geen nieuwe doelen toegevoegd, maar de verhouding is later aangepast om budgettaire redenen. De begrenzing van het gebied is stabiel gehouden. In het planproces is tijdig nagedacht over de inzet van het onteigeningsinstrument, de motivatie daartoe, evenals de randvoorwaarden die daarvoor nodig waren, alsmede wie die moest leveren. Daarmee heeft de inzet van dit instrument als zodanig weinig discussie opgeleverd en lijkt er naar beoordeling van de geïnterviewden ook geen verlies van draagvlak te zijn ontstaan. De indicatoren laten zien dat het onteigeningsinstrument een positief bijdrage heeft geleverd, waarbij de geïnterviewd aangeven dat het meer acceptatie heeft opgeleverd dan draagvlak voor het plan. Wel is duidelijk dat zonder dit instrument de benodigde grondposities niet konden worden verworven.

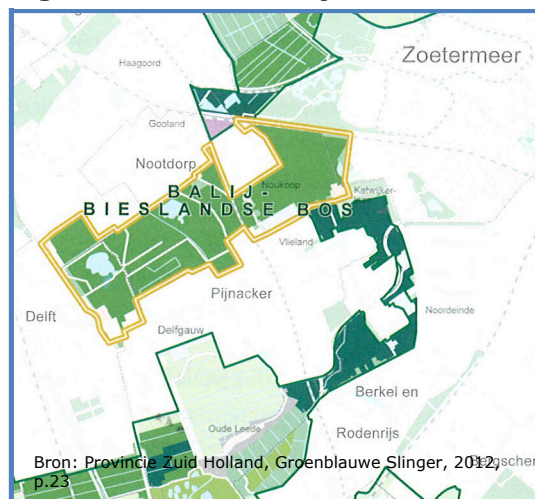
Het bestemmingsplan dat een randvoorwaarde voor de onteigening levert zienswijzen op die met name betrekking hebben op de plankwaliteit. De afweging wordt uiteindelijk gemaakt om vast te houden aan de reeds gekozen plankwaliteit en levert als zodanig geen wijziging op in het draagvlak en zijn niet te relateren aan het onteigeningsinstrument.

5.3. Beschrijving casus Balij Bieslandse bos

Het projectgebied Balij Bieslandse bos is gelegen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp en is onderdeel van een groene ruimte tussen de kernen van Delft, Nootdorp, Pijnacker en Zoetermeer. Het plangebied is bestemd in het bestemmingsplan 'Balij-Bieslandse-bos' van de gemeente Pijnacker-Nootdorp en vormt een onderdeel van het provinciaal plangebied 'Groenblauwe Slinger' en 'Groenblauwe raamwerk' (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007, pp.4, 16-19). De Groenblauwe Slinger is een aaneengesloten gebied van voornamelijk open agrarisch cultuurlandschap dat slingert door het stedelijk gebied van de agglomeraties van Rotterdam, Den Haag en Leiden en vormt aldus de Groenblauwe verbinding tussen het Groene Hart en Midden-Delfland. Het Groenblauwe raamwerk omvat internationale, nationale, regionale en stedelijke groen gebieden en wateren, inclusief de verbindingen ertussen.

Dit gebied maakt onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), aangemerkt als bos- en recreatiegebied, als onderdeel van de ecologisch verbindingzone, zoals opgenomen in het streekplan 'Zuid-Holland West' van 2002 en begrensd in het 'Natuurgebiedsplan'. In het bestemmingsplan zijn deze gebieden onder meer bestemd als recreatieve doeleinden, bos- natuurgebied, water en agrarisch gebied (met landschappelijke en natuurwaarde) (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007).

Figuur 5-C: locatie Balij Bieslandse bos



Het project wordt gerealiseerd onder verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland. De gemeente Pijnacker-Nootdorp zorgt voor de planologische bestemming en ook het Hoogheemraadschap van Delfland heeft een waterbergingsopgave die als doelrealisatie is opgenomen in het project. Ook is een recreatieopgave opgenomen gekoppeld aan de Recreatie om de Stad (RodS) opgave. De totale opgave beslaat circa 650 hectare (Balij 350 hectare en Bieslandse bos 300 hectare) (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007).

Het project kent een lange historie waarvoor vanaf 1994 gronden worden verworven op basis van vrijwilligheid. Vanaf 2008 is op basis van het aankoopstrategieplan 'Bieslandse bos – Laakweg Balij' het onteigeningsinstrument ingezet en de minnelijk verwerving op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening gestart. Het bestemmingsplan Balij-Bieslandse bos is door de gemeente Pijnacker-Nootdorp vastgesteld op 28 juni 2007 en is op 7 juni 2010 onherroepelijk geworden. Op 30 juni 2010 heeft Provinciale Staten van Zuid-Holland besloten om te gaan onteigenen. Op 11 april 2011 is het Koninklijk Besluit tot onteigening genomen. De gerechtelijke dagvaarding is in maart 2013 uitgegaan en naar verwachting zal in het vierde kwartaal 2013 de Decente plaatsvinden waarna de gronden in bezit komen. In onderstaande Tabel 9 is de tijdslijn voor de casus 'Balij Bieslandse bos' schematisch uitgewerkt.

Tabel 9: Tijdslijn casus Balij Bieslandse bos

	Te verwerven (ha)	Zienswijzen	Datum
Formuleren beleidsdoelen verwervingsopgave			1990
Start planfase	630 ha		1990
Start verwervingsopgave vrijwillig	550 ha		1991
Start verwervingsopgave minnelijk, op basis van het aankoopstrategieplan Bieslandse bos – Laakweg Balij	80 ha bij 27 eigenaren		30-09-2008

Vastgesteld bestemmingsplan Balij-Bieslandse bos gemeente Pijnacker-Nootdorp		9	28-06-2007
Goedkeuring Gedeputeerde Staten Zuid-Holland			04-03-2008
Onherroepelijk bestemmingsplan			07-06-2010
Besluit tot onteigening door Provincie Zuid-Holland	80 hectare		30-06-2010
Verzoek KB onteigening - 93 percelen	48 ha; nog 14 particulieren eigenaren	5	12-07-2010
Besluit KB onteigening			11-04-2011
Gerechtelijke dagvaarding onteigening			Maart 2013
Decente en gronden in bezit			Verwacht dec 2013

Hieronder worden de onderzoeksresultaten per deelvraag geanalyseerd en uitgewerkt. Hierbij wordt allereerst ingegaan de inzet van het onteigeningsinstrument en de consequenties voor het planproces. Vervolgens naar het neo-institutioneel perspectief en uiteindelijk naar de gevolgen van onteigening op het draagvlak voor de plannen. Uiteindelijk levert dit in paragraaf 5.3.4 een beantwoording van de deelvragen op basis van hetgeen is onderzocht in de casus Balij Bieslandse bos.

5.3.1. Inzet onteigeninginstrument

In voorgaande paragraaf is de casus Balij Bieslandse bos uitgewerkt. In paragraaf 4.5 is een uitwerking gegeven van de te analyseren onderdelen ten behoeve van onteigening. Achtereenvolgens komen die hier aan de orde. Dit resultaat dient ter beantwoording van deelvraag 3 van dit onderzoek.

Besluit tot inzet onteigeningsinstrument

In het project 'Balij en Bieslandse bos' is het onteigeningsinstrument ingezet, met de vaststelling van het aankoopstrategieplan 'Bieslandse bos – Laakweg Balij' van 30 september 2008 (Dienst Landelijk Gebied, 2006). Hiermee is de minnelijk verwerving op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening gestart. Met name de lage grondmobiliteit is een belangrijke overweging om deze stap te zetten. De extra kosten worden gedragen door de provincie Zuid-Holland.

Het plan motiveert dat met het bieden van de schadeloosstelling meer maatwerk mogelijk is richting de nog aanwezige agrariërs. De verwachting is dat dit op meer draagvlak kan rekenen door rationeel en zakelijk redenerende agrariërs. Hierbij wordt onderkend dat het onteigenen een emotionele aangelegenheid kan zijn voor partijen die het treft en bestuurlijk gevoelig ligt. Met de verwachting dat uiteindelijk de zakelijke overwegingen de boventoon voeren, zal de totale inzet van het onteigeningsinstrument naar verwachting op draagvlak kunnen rekenen. Daarnaast kan goede voorlichting en inspraak bijdragen aan het creëren van bestuurlijk draagvlak.

Vaststellen Bestemmingplan

Het bestemmingsplan Balij-Bieslandse bos is op 28 juni 2007 vastgesteld door de gemeente Pijnacker-Nootdorp (gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007). Deze is op 3 maart 2008 goedgekeurd door de provincie Zuid-Holland. En is op 7 juni 2010 onherroepelijk geworden, alvorens het besluit tot onteigening door de provincie Zuid Holland. Een uitgebreidere toelichting op de zienswijzen in het bestemmingsplan volgt in paragraaf 5.3.3., echter wordt in de reactie op de zienswijzen expliciet de afweging gemaakt om het publieke belang voor te laten gaan op de private belangen en dat onderhandelingen tot uitkoop of verplaatsing lopende zijn.

Verzoek tot Koninklijk Besluit tot onteigening

Op 30 juni 2010 neemt de provincie Zuid-Holland het verzoeksbesluit tot onteigening (Provincie Zuid-Holland, 2010). In het besluit kiest de provincie Zuid-Holland voor het onteigeningsinstrument om daarmee de beleidsdoelen van Recreatie om de Stad (RodS) (nut) vóór 2013 (urgentie) te kunnen realiseren. De grondposities zullen zonder inzet van onteigening naar verwachting niet tijdig worden verworven (noodzaak).

In het verzoek aan de Kroon van 12 juli 2010 wordt gemotiveerd dat de onteigening nodig is met het oog op tijdige realisatie van de bestemmingen zoals opgenomen in het bestemmingsplan Balij-Bieslandse bos (Staatscourant, 2011) (nut). Daarnaast zal het gebied vanwege de aard en samenhang van de geplande functies en voorzieningen, door één instantie, zijnde Staatsbosbeheer, moeten worden uitgevoerd. Zelfrealisatie is daarmee niet mogelijk (noodzaak). De start van de werkzaamheden is gepland in 2011, waarbij de afronding is voorzien voor eind 2013. Dit op basis van het geformuleerde beleid in het Meerjarenplan Landelijk Gebied 2007-2013 (urgentie). De tot nu toe gevoerde minnelijke onderhandelingen maken niet aannemelijk dat de verwerving binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden (noodzaak).

Op het verzoek tot aanwijzing van onteigening op basis van het hiervoor genoemde bestemmingsplan zijn 5 zienswijzen binnengekomen, waarvan 2 niet ontvankelijk (Staatscourant, 2011). In totaal zijn met de resterende 3 zienswijzen, 5 eigenaren vertegenwoordigt van de circa 20 eigenaren die in de onteigening zijn opgenomen. In onderstaande tabel is per toetsingsgrond een korte beschrijving gegeven van de ingediende zienswijzen en de beoordeling daarvan door de Kroon.

Tabel 10: Zienswijzen Koninklijk Besluit Balij Bieslandse Bos

Type	Aantal	Zienswijze	Beoordeling
Nut	1	1. Afweging van alternatief ten opzichte van in het bestemmingsplan opgenomen inrichting	3. Zienswijze is van planologisch aard en staat ter beoordeling in de bestemmingplanprocedure. Geen aanleiding tot het niet toewijzen van een verzoek tot onteigening.
Noodzaak	2	8. Zelfrealisatie en onvoldoende minnelijk onderhandeling 9. Zelfrealisatie	8. Onderbouwing tot zelfrealisatie onvoldoende aangetoond. Minnelijk is voldoende onderhandeld en lopen minnelijke onderhandeling nog, waarbij het nog tot overeenstemming kan komen. Geen aanleiding to het niet toewijzen van een verzoek tot onteigening. 9. Onderbouwing van mogelijkheden tot zelfrealisatie is voldoende aangetoond en ook mogelijk op de locatie. Besluit tot onteigening wordt voor dit deel niet toegewezen.
Urgentie	0	-	-

Het aantal zienswijzen ten opzichte van het aantal te onteigenen eigenaren is beperkt van omvang. Twee reclamanten hebben ook zienswijzen ingediend op het bestemmingsplan. Beide stellen vraagtekens ten aanzien van de noodzaak tot onteigening met het oog op zelfrealisatie en geven aan dat er onvoldoende minnelijk is onderhandeld. Hiervan wordt één zienswijze ten aanzien van zelfrealisatie gegrond verklaard en de andere ongegrond. De zienswijze ten aanzien van het nut van onteigening wordt afgewezen, omdat dit een planologisch afweging betreft die in de bestemmingsplanprocedure moet worden afgewogen.

Koninklijk Besluit tot onteigening

Op 11 april 2011 is het Koninklijk Besluit tot een titel IV onteigening genomen in relatie tot het bestemmingsplan Balij-Bieslandse bos met de bestemmingen: 'recreatieve doeleinden Bos en Natuurgebied', alsmede de dubbelbestemmingen 'Molenbiotoop', 'waterleidingtransport', 'waterkeringsdoeleinden / waterstaatsdoeleinden' en 'aardgastransportleiding' (Staatscourant, 2011). Dit met uitzondering van de grondposities van een eigenaar die deze bestemming zelf realiseert en beheerd.

Gerechtigd vonnis

De dagvaarding tot onteigening is in maart 2013 uitgegaan. De decete vindt plaats in november 2013, waarmee naar verwachting de eigendomsoverdracht eind 2013 zal plaatsvinden.

Resultaten interviews

In de gesprekken met Van der Sar, oud gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en Den Dekker projectleider grondverwerving van de Dienst Landelijk Gebied komt naar voor dat in het voortraject tot het aankoopstrategieplan 'Bieslandse bos – Laakweg Balij' het onteigeningsinstrument aan betrokken bestuurders uitgebreid is toegelicht ten behoeve van draagvlak.

In het interviews met de projectmanager Brussel wordt aangevuld dat bij het inzetten van het onteigeningsinstrument primair de nadruk lag op het kunnen bieden van schadeloosstelling bovenop de vermogenswaarde. Dit was echter alleen mogelijk onder voorwaarde dat de overheid bereid is te gaan onteigenen. De bereidheid was aanwezig als het op de verwerving van de laatste percelen zou aankomen. De randvoorwaarden, zoals het bestemmingsplan en de financiële dekking voor deze grondverwervingsystematiek, waren al vastgelegd in de intentieverklaring van 11 juni 1991, zoals ondertekend door het Ministerie van LNV, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

Zowel Van Brussel alsmede Jalving (medewerker gebiedsontwikkeling grond van de Dienst Landelijk Gebied) concluderen dat het besluit tot onteigenen geen noemenswaardige inhoudelijke discussie heeft opgeleverd. Het onteigeningsinstrument was middels informatiebijeenkomsten besproken en uitgelegd, zodat ten tijde van besluitvorming tot onteigening het beeld was gevestigd dat het plan zou worden gerealiseerd. De financiële dekking was een aandachtspunt als gevolg van de bezuinigingen van het Ministerie van EL&I. Een belangrijke overweging tot onteigening was dat de gemeente Pijnacker-Nootdorp, op verzoek van de provincie Zuid-Holland het bestemmingsplan had aangepast, waarbij de nieuwe bestemming binnen 10 jaar moet worden gerealiseerd. Ook was er het besef, dat na 20 jaar ontwikkelen, het plan moest worden afgerond om politieke toezeggingen na te komen. Dit mede tegen de achtergrond van de laatste beleidswijzigingen, bezuiniging en daaropvolgende herijking in 2011 onder minister Bleker van het Ministerie van EL&I. Hierdoor ontstond nadrukkelijk het besef dat 4 jaarlijkse verkiezingen bij de provincies als rijksoverheid ertoe kunnen leiden dat beleidsdoelen en plannen wijzigen, waarmee de verantwoordelijke provinciale overheid als een onbetrouwbare partner zal worden gezien.

De keuze tot onteigening werd mede ondersteund door verzoeken van omwonenden. Zo waren er inmiddels grote delen van het gebied aangekocht en ingericht. Dit had een vergaande transformatie van agrarisch open cultuurlandschap naar een natuur- en recreatiegebied als resultaat. De omwonende zijn deze nieuwe identiteit meer en meer gaan omarmen en vroegen op informatieavonden om het plan snel af te ronden.

Uit het gesprek met Jalving komt naar voren dat door de omliggende stedelijke druk de verwerving moeizaam verliep. Eigenaren hoopten dat hun grondposities voor de stedelijke ontwikkeling nodig zouden zijn, zodat ze daarmee een hogere waarde voor hun bezit zouden krijgen. Echter was dit project bedoeld om juist weerstand te bieden tegen deze stedelijke druk en verdere verrommeling van dit gebied. Hierdoor was het onteigeningsinstrument nodig om de onomkeerbaarheid van de plannen te benadrukken. Ook in het gesprek met Van Brussel wordt dit beeld bevestigd.

5.3.2. Neo-institutioneel perspectief

In de beschrijving van paragraaf 5.3 en de gevoerde gesprekken zijn de onderstaande zaken relevant bekeken vanuit het neo-institutionele perspectief, zoals geschetst in paragraaf 2.3. Dit ter beantwoording van deelvraag 2 van dit onderzoek.

Uit de interviews (zie Bijlage 5) volgt dat in overleg en onderhandeling met betrokken actoren en eigenaren gepoogd te zoeken naar compromissen en consensus om de plannen te kunnen realiseren en de schade te beperken. Private actoren hebben soms meer actief aan het planproces deelgenomen door alternatieven voor te stellen. Voorbeelden zijn het comité Laakweg en de zelfrealisatie via 'Boeren voor Natuur'. Via het proces van consensusvorming zijn sommige voorstellen ingepast en andere weggelaten.

Daarnaast is er een wijziging in context of institutie waar te nemen. De oud gedeputeerde Van de Sar van de provincie Zuid-Holland benoemt dat het denken over natuurontwikkeling is gewijzigd: "medio 2010 is het beeld ontstaan dat er inmiddels genoeg natuur is en Nederland mooi genoeg is". De bezuinigingen hebben op basis van dit beeld tot een beperking van de natuuropgave en het aantal onteigeningen geleid. Ondanks deze beleidswijziging kiest de provincie Zuid-Holland om het project 'Balij-Bieslandse bos' alsnog snel te realiseren met inzet van het instrument van onteigening. Van Brussel (zie Bijlage 5) benoemt dat hiermee de politieke belofte en bestuurlijke afspraken worden nagekomen. Het project is daarbij volledig gefinancierd uit de RodS middelen, omdat door de rijksbezuiniging in 2011 de EHS opgave is vervallen voor verbindingszones. De natuurdoelen zijn daarbij grotendeels overeind gebleven.

5.3.3. Gevolgen planproces en draagvlak

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop het planproces is vormgegeven om de doelen te realiseren, de betrokkenheid van actoren en een beeld op basis van draagvlak mutaties op basis van Tabel 2 in paragraaf 4.5 en de eventuele relatie met de inzet van het onteigeningsinstrument. Dit ter beantwoording van deelvraag 1 van dit onderzoek.

In het planproces zijn de doelen, zoals benoemd in paragraaf 5.2, gedurende het project gehandhaafd en geen nieuwe doelen toegevoegd, zoals volgt uit de resultaten van de interviews in Bijlage 5. Ook is vastgehouden aan de begrenzing van het project. De natuurdoelen zijn uiteindelijk gefinancierd uit de RodS middelen, omdat de EHS doelen en de financiering hiervan met de rijksbezuinigingen in 2011 zijn vervallen.

Op het bestemmingsplan Balij-Bieslandse bos van 28 juni 2007 zijn in totaal 9 zienswijzen ingediend, waarvan één niet ontvankelijk omdat deze buiten de wettelijke termijn is ingediend (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007). Van de 8 resterende zienswijzen, zijn er drie die geen directe relatie hebben met de natuur- en recreatieontwikkeling Balij-Bieslandse bos, twee zienswijzen zijn tegen het plan in verband met bedreiging van de bedrijfsvoortzetting, twee zienswijzen met verzoeken tot alternatieve inrichting van de geplande natuurinrichting en één zienswijze die verzoekt tot nadere waarborgen en versterkingen ten behoeve van de natuurontwikkeling in het bestemmingsplan. Kortom een breed palet aan zienswijzen waaruit blijkt dat er naast weerstand ook steun is voor de natuurontwikkeling, maar dan met een andere kwalitatieve invulling.

Zowel Van Brussel alsmede Jalving (zie Bijlage 5) benoemen dat het comité Laakweg een alternatief plan had ingediend en dat het comité dit zelf wilde realiseren. Dit alternatieve plan hield onvoldoende rekening met technische beperkingen voor de wateropgave alsmede het integraal beheer. Gaandeweg is de inrichting van het provinciale plan, mede door de bezuinigingen in 2011, bijgesteld, waardoor dit meer overeenkomsten toont met het plan van het comité Laakweg. Aan de zienswijzen van het comité is daarmee inmiddels meer tegemoet gekomen en ook is het aantal leden in het comité afgenomen doordat individuele eigenaren toch besloten hebben hun bezit te verkopen. Inmiddels zijn de bewoners positief over de plannen en dringen aan op een snelle planrealisatie.

Ook is er één eigenaar die de nieuwe ontwikkelingen heeft aangegrepen om een andere wijze van bedrijfsvoering te realiseren, onder het motto 'Boeren voor Natuur' (zie bijgevoegd kader). In de onteigening heeft ook de neef van deze eigenaar alsnog een beroep gedaan op zelfrealisatie, op basis waarvan de onteigening niet is toegewezen voor deze grondposities.

De inzet van het onteigeningsinstrument heeft niet geleid tot grote aanpassingen van het planproces, planproducten of betrokkenheid van actoren. Het bestemmingsplan was al vastgesteld, voordat het onteigeningsinstrument is ingezet. Den Dekker en Jalving geven aan dat in het kader van het aankoopstrategieplan en de bereidheid tot onteigenen, het plan later nog is getoetst op het "onteigeningsproof" zijn. Dit wil zeggen dat kritisch is gekeken naar een logische aankoopbegrenzing op perceelniveau, zodat opstallen of erven niet onnodig worden doorkruist. Deze schadebeperkend maatregelen moesten bijdragen aan het bereiken van

Boeren voor Natuur

Met dit experiment wordt gestreefd om de gewenste natuurdoelen te realiseren middels extensief beheer, waarbij geen nieuwe meststoffen van buiten worden toegevoegd. Dit onder voorwaarde dat een gezonde bedrijfsvoering mogelijk moet blijven.

Bron:

<http://www.boerenvoornatuur.nl/ned/projecten/polder-van-biesland>; 20-6-2013.

overeenstemming via minnelijke onderhandeling. Met het besluit tot daadwerkelijk onteigening is de onteigeningsgrens nog eens kritisch beoordeeld op nut, noodzaak en urgentie.

Ook zijn er tussentijdse verworven delen ingericht, waardoor de omwonende de gebiedstransformatie zijn gaan omarmen en daarmee de planontwikkeling gaan steunen. Ook de agrariërs hebben de plannen inmiddels geaccepteerd, waarmee het gesprek met de bestaande eigenaren met name gaat over de wijze van uitkoop en de hoogte van de schadeloosstelling. Dit is het proces van fixatie. Oud gedeputeerde (periode 2001-2007) Van Der Sar geeft aan dat er nooit gestreefd is naar volledig draagvlak voor de plannen bij diegene die moeten worden uitgekocht, maar gepoogd is dat betrokken partijen het plan accepteren en zich rechtvaardig behandeld voelen. Zoals Jalving het verwoord: "er is inmiddels acceptatie op basis van het besef dat de plannen er komen, maar draagvlak voor de plannen zal bij agrariërs veelal afwezig zijn doordat ze een landschap met koeien in de wei mooi genoeg vinden".

In de gevoerde gesprekken is benoemd dat planning van het project 'Balij Bieslande bos' alleen haalbaar was door inzet van het onteigeningsinstrument en het element van fixatie waarmee weerstand kon worden geboden tegen andere ontwikkelingen. Het alternatief was inspelen op bedrijfsbeëindigingen, maar dan kunnen er vele jaren overheen gaan en neemt het risico op verrommeling van het landschap toe.

Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de onteigening uiteindelijk niet tot afnemend draagvlak heeft geleid voor de plannen. Zowel Jalving als Den Dekker geven aan dat het instrument voor degenen die worden onteigend niet bijdraagt aan draagvlak voor de plannen, maar er (uiteindelijk) sprake is van acceptatie van de plannen. Jalving benoemt dat het kunnen bieden van ruillocaties in de nabijheid veelal meer bijdraagt aan draagvlak. Agrariërs kunnen dan met beperkte impact op hun de sociale omgeving, toch verplaatsen en ruimte maken voor de plannen.

Van Brussel geeft aan dat er door de omliggende stedelijke druk veel draagvlak is voor de plannen tot behoud van open landschappen middels natuur en recreatie. De landbouw wordt bedreigd door de stedelijke druk en snel handelen is nodig om verrommeling van het landschap tegen te gaan. Grootste knelpunt is de prijsvorming van de aan te kopen landbouwgrond. Stedelijke ontwikkeling geeft een hogere vergoeding en natuur maar een agrarische vergoeding, of zoals van Brussel een LTO vertegenwoordiger citeert: "de ene boer krijgt de jackpot en de ander niets voor zijn grond".

Op basis van voorgaande verwacht Van Brussel dat in gebieden waar de landbouw minder onder druk staat van de stedelijke ontwikkeling, er meer weerstand is tegen het onteigenen voor natuur ontwikkeling. In het gesprek met Van der Sar komt dit beeld ook naar voren op basis van zijn ervaringen met het project Noordrand Goeree, waar onteigenen voor natuur niet is doorgezet. Ook Den Dekker bevestigt een soortgelijk beeld op basis van zijn ervaringen in andere provincies, waar onteigenen nog steeds onbespreekbaar is. De belangen van de landbouw wegen daar belangen zwaarder mee in de besluitvorming. Hij formuleert wel zijn twijfel of je agrariërs uiteindelijk helpt om plannen op een gebied te leggen met een onduidelijke realisatietermijn. Daarmee zet je de ontwikkelingen in een gebied op slot, omdat de plandoelen uiteindelijk wel worden gerealiseerd. In het gesprek met van de Sar komt naar voren dat hij heeft laten onderzoeken dat de impact van plannen in een gebied op de bedrijfsvoering van agrarische ondernemingen negatief is, omdat ze hun investeringen uitstellen of bijstellen, waarmee de waarde van het bedrijf omlaag gaat en daarmee de vergoeding bij uitkoop.

In onderstaande Tabel 8 zijn op basis van de indicatoren in paragraaf 4.5 de mutaties in draagvlak beoordeeld (B). Per indicator is een toelichting opgenomen. Uit de tabel volgt dat het totaal positief uitvalt. Daarmee lijkt op basis van de indicatoren het draagvlak voor de plannen te zijn toegenomen, waarbij deze toename beperkt is toe te schrijven aan het onteigeningsinstrument. Zoals hiervoor benoemd geven de geïnterviewden aan dat het meer , gaat om acceptatie dan om draagvlak voor het plan. Op basis van de indicatoren kan in ieder geval worden geconcludeerd dat de onteigening niet heeft geleid tot afname van het draagvlak. Daarmee lijkt dit aan te sluiten op de beoordeling van geïnterviewde partijen (zie 'oordeel geïnterviewde' in Tabel 11, op basis van vraag 20 in Bijlage 5).

Tabel 11: Indicatie wijziging draagvlak Balij Bieslandse bos

Indicatoren	B*	Toelichting
Nieuwe of gewijzigde beleidsdoelen	0	Geen signalen gevonden
Wijziging middelen - Tijd - Budget	1	Budget is naar beneden bijgesteld als gevolg van rijksbezuinigingen. Desondanks hebben betrokken actoren het plan en de onteigening doorgezet.
Wijziging in het planproces/inhoud - Planinhoud (begrenzing of kwaliteit) - Planproces (wijze productrealisatie, betrekken actoren)	1	De begrenzing is op detailniveau aangepast als schadebeperkingen maatregelen richting eigenaren. Ook is de plankwaliteit op basis van het alternatieve plan en budgettaire redenen aangepast, waarmee het wel meer tegemoet kwam aan wensen van omwonenden. De doorlooptijd is van behoorlijke omvang, waarmee dit positief heeft uitgepakt inzake de wilsvorming.
Betrokkenheid of houding actoren wijzigt	1	Omwonende zijn door het invloed en betrokkenheid bij de plannen de plannen gaan steunen. Ook eigenaren zijn de plannen gaan accepteren en sommige eigenaren hebben besloten om de natuurrealisatie te combineren met hun bedrijfsvoering.
Vaststellen planproducten / besluiten in processtappen	1	De besluitvorming tot onteigening is genomen om de serieusheid van planrealisatie nabij stedelijk gebied te benadrukken. Dit heeft ook geleid tot acceptatie.
Zienswijzen op planproduct - bestemmingsplan	0	De zienswijzen op het bestemmingsplan waren divers en niet allemaal tegen de natuurontwikkeling. Uiteindelijk is in de belangenafweging duidelijk gekozen voor het plan zoals het er ligt.
Uitgevoerde projectdelen met natuur- of recreatiedoelen en/of omvang aangekochte grondposities.	1	Gaandeweg zijn projectdelen ingericht, waardoor het gebied is getransformeerd en steun is ontstaan voor de planontwikkeling.
Oordeel geïnterviewde respondenten over positieve of negatieve invloed van onteigening op draagvlak voor de planontwikkeling		Uit de interviews komt naar voren dat er draagvlak is voor de inzet van onteigening om de doelen te realiseren, maar de inzet ervan niet heeft geleid tot meer draagvlak. Wel heeft het instrument gezorgd voor acceptatie van de plannen onder eigenaren, door met name de schadeloosstelling.
Totaal	5	

* 0=niet gesignaleerd, 1=gesignaleerd positief, -1=gesignaleerd negatief

5.3.4. Beantwoording vanuit casus op deelvragen

In deze paragraaf zal aan de hand van de voorgaande uitwerking van de casus een antwoord worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek.

Deelvraag 3

De inzet van het onteigeningsinstrument is nodig gebleken om daarmee de grondverwerving tijdig te kunnen afronden voor het realiseren van plandoelen. Ook heeft het een belangrijke signaalfunctie gehad richting eigenaren, dat de natuur- en recreatieplannen er zouden komen en daarmee stedelijke ontwikkeling geen kans zou krijgen. Dit is te benomen als het proces van fixatie. Dit was vroegtijdig onderkend en daartoe waren afspraken gemaakt in een intentieovereenkomst. Het besluit tot gerechtelijke onteigening heeft weinig inhoudelijke discussie opgeleverd, omdat het instrument al lang in beeld was en er veel tijd is gestoken in het informeren van bestuurders en eigenaren. De financiële dekking ten behoeve van de grondaankoop was als gevolg van de rijksbezuinigingen een aandachtspunt. Echter met het besef dat er bestuurlijke afspraken waren gemaakt voor een plan waar al 20 jaar inzet voor was gepleegd en de betrokken gemeente hun bijdrage in de vorm van een bestemmingsplan wijziging had geleverd, is de onteigening voor dit plan toch doorgezet. Ook werd het verzoek tot afronding door omwonende duidelijk kenbaar gemaakt. Het proces van onteigening is ingezet omdat er niet tot minnelijk overeenstemming kon worden gekomen mede als gevolg van de prijsniveaus door stedelijke druk. Het gerechtelijk vonnis moet nog worden uitgesproken eind 2013.

Deelvraag 2

Uit de interviews volgt dat in overleg en onderhandeling met betrokken actoren en eigenaren gepoogd is te zoeken naar compromissen en consensus om de plannen te kunnen realiseren en de schade te beperken. Private actoren hebben soms meer actief aan het planproces deelgenomen door alternatieven voor te stellen.

De lange doorlooptijd maakt zichtbaar dat risico's van beleidswijzigingen toenemen als gevolg van wijzigingen in het denken over natuurontwikkeling. De provincie Zuid-Holland heeft besloten om het project 'Balij Bieslandse bos' af te ronden, zodat daarmee politieke toezeggingen en bestuurlijke afspraken worden nagekomen.

Deelvraag 1

In de casus 'Balij Bieslandse bos' zijn de doelen en begrenzing gehandhaafd gedurende het project. De financieringswijze van deze doelen is uiteindelijk gewijzigd, evenals dat formeel de EHS opgave is vervallen. De kwalitatieve invulling van de EHS is ongewijzigd doorgezet in het plan.

In het planproces is tijdige nagedacht over de motivatie en inzet van het onteigeningsinstrument door deze reeds te onderkennen in het grondverwervings instrumentarium. Ook komt uit de beschrijving van het planproces duidelijk de inmenging van omwonende en eigenaren in beeld door middel van alternatieve plannen en/of zelfrealisatie. Uiteindelijk heeft de geleidelijke gebiedstransformatie ervoor gezorgd dat het plan wordt omarmd door omwonenden.

De geïnterviewden geven aan dat de onteigening een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een tijdige planrealisatie. Ook heeft het element van fixatie de onomkeerbaarheid van plannen duidelijk gemaakt, waarmee eigenaren het plan zijn gaan accepteren. De besluitvorming tot onteigening was buiten de financiële dekking amper een discussiepunt. Het draagvlak voor de plannen is door de inzet van dit instrument niet afgenomen. Waarbij de de geïnterviewde het beeld hebben dat onteigening niet zozeer leidt tot draagvlak, maar wel tot acceptatie van de plannen.

In de gesprekken wordt geuit dat onteigening in een gebied waar veel stedelijke druk is en het gebied aan het verrommelen is door teruglopende landbouw, de inzet van onteigening eerder noodzakelijk is en sneller wordt gesteund ten opzicht van gebieden waar de landbouw niet onder druk stedelijke drukt staat.

6. Conclusie

De aanleiding voor dit onderzoek is het onderscheid dat de politiek maakt ten aanzien van de inzet van het onteigeningsinstrument voor natuurontwikkeling ten opzicht van andere beleidsvelden als woningbouw en infrastructuur. De inzet van onteigening voor natuurontwikkeling is steeds opnieuw onderwerp van discussie. Het inzicht dat natuurdoelen niet worden behaald als gevolg van de stagnerende grondverwerving is reden geweest om het onteigeningsinstrument vanaf 2002 beperkt toe te staan voor natuurontwikkeling. In de opvolgende jaren is discussie gevoerd tot een ruimere inzet, maar uiteindelijk is dit juist sterk beperkt. Dit laatste gemotiveerd met het oog op behoud van draagvlak voor de natuurontwikkeling.

Draagvlak in het natuurbeleid is geformuleerd als maatschappelijk draagvlak dat moet toenemen door betrokkenheid bij de invulling van dat beleid met een ruimere definitie tot beleefbare natuur. Onderzoek heeft uitgewezen dat betrokkenheid niet altijd leidt tot draagvlak en dat volkomen draagvlak voor vastgesteld beleid een illusie is. Ook ontstaat weerstand, als tegenhanger van draagvlak, vaak bij diegene die negatief worden geraakt door de plannen. Doordat in de afgelopen jaren in een aantal projecten onteigend is, is het mogelijk om onderzoek uit te voeren naar de inzet van dit instrument en de consequenties voor draagvlak voor de natuurontwikkeling. Nu het onteigeningsinstrument als reden wordt aangewezen voor afnemend draagvlak, is het relevant om te onderzoeken. In paragraaf 1.3 is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke wijze draagt het onteigeningsinstrument bij aan het realiseren van natuurdoelen en beïnvloedt deze inzet draagvlak van betrokken actoren voor die natuurontwikkeling, beoordeeld vanuit het neo-institutionalisme?

En de onderstaande deelvragen:

1. Wat is de betekenis van draagvlak van actoren bij de natuurontwikkeling in Nederland en hoe uit zich dit in het planproces?
2. Hoe kan het planproces van natuurontwikkeling met het oog op draagvlak worden beoordeeld aan de hand van het neo-institutioneel perspectief?
3. Welke consequenties heeft de inzet van het onteigeningsinstrument op het planproces van natuurontwikkeling?

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten en conclusies per deelvraag uiteengezet op basis waarvan de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Net als in het voorgaande hoofdstuk 5 zal de analyse en behandeling van de onderzoeksvragen in omgekeerde volgorde plaatsvinden, zodat er een logische opbouw ontstaat van oorzaak (het onteigeningsinstrument) naar gevolg (mutaties in het draagvlak) zoals verondersteld in de onderzoeksvraag. Per deelvraag volgt een integrale analyse over de resultaten van het empirisch onderzoek in relatie tot de uitgangspunten zoals geformuleerd op basis van de theorie en beleidsstukken in hoofdstuk 2 en 3. Hiermee krijgt elke deelvraag een invulling.

6.1. Deelvraag 3: consequenties onteigeningsinstrument voor natuurontwikkeling

Om deze vraag te beantwoorden worden de uitgangspunten in hoofdstuk 3, specifiek paragraaf 3.1 en 3.3, gerelateerd aan de resultaten van het empirisch onderzoek. Hierbij wordt ingegaan op het motief tot onteigening, de publieke belangenafweging, het principe van fixatie, de schadeloosstelling en financiering en het rechtvaardig overheidshandelen.

6.1.1. Motief tot onteigening

In paragraaf 3.1 is de motivatie beschreven tot het toestaan van de inzet van het onteigeningsinstrument voor natuurontwikkeling. Dit is primair ingezet tot het oplossen van de stagnerende grondverwerving. In de onderzochte casussen is deze motivatie ook duidelijk terug te vinden, waarbij deze in elk project meer specifiek is gemaakt en toch in alle casussen grotendeels overeenkomt.

In alle drie de casussen is sprake van stedelijke ontwikkelingen van de nabij gelegen steden. Door het principe van fixatie, zoals benoemd in paragraaf 3.3, wordt weerstand geboden tegen deze ontwikkeling om zo twijfels over de planrealisatie weg te nemen. Ook het kunnen bieden van volledige schadeloosstelling, zoals benoemd in paragraaf 3.3, is in eerste instantie een belangrijke overweging om dit instrument in te zetten. Eigenaren krijgen meer financiële compensatie ten behoeve van verplaatsing, zodat acceptatie optreedt.

Bij alle casussen is het gerechtelijk onteigenen een sluitstuk, welke pas serieus wordt overwogen na een lange periode van verwerven. De deadline van het project komt in beeld en er is geen vooruitzicht dat de minnelijke onderhandelingen tot resultaten gaan leiden. In de casussen gaat het dan om een klein aantal eigenaren. Dit sluit aan op de beleving dat onteigenen een 'ultimum remedium' is, welke dient als uiterst redmiddel.

6.1.2. Afweging publieke belang

Zoals benoemd in paragraaf 3.1.2 en 3.1.3 moet de overheid publieke en private belangen actief afwegen als de overheidsinterventie de eigendomspositie van particulieren schaadt. In de procedure van onteigening wordt dit actief getoetst op basis van de criteria 'nut', 'noodzaak' en 'urgentie', zoals benoemd in paragraaf 3.2 en vormt een belangrijk afwegingskader bij de inzet van onteigening (zie paragraaf 3.3). Als er alternatieven zijn die private belangen minder schaden, dan hebben die de voorkeur.

In de casussen worden in de stappen tot onteigening de plannen op details beoordeeld ten aanzien van noodzaak en mogelijke schadebeperkende maatregelen. Zo kan de begrenzing op details wijzigen of specifieke wensen worden ingepast, zolang dit niet strijdig is met de doelrealisatie van het plan. In het minnelijk overleg kan dit bijdragen tot het komen van overeenstemming.

De belangenafweging komt vervolgens in alle casussen naar voren door het aanpassen van de bestemmingsplannen. Belanghebbenden kunnen zienswijzen indienen op deze bestemmingsplannen om te waarborgen dat de verantwoordelijke overheid alle belangen voldoende afweegt. Bij alle casussen is bij het opstellen van het bestemmingsplan vooraf duidelijk dat het onteigeningsinstrument kan worden ingezet. Dit op basis van vastlegging in de Reconstructiewet 'Midden-Delfland' bij het project 'Midden-Delfland' en de intentieovereenkomsten bij de casussen 'Bergboezem' en 'Balij Bieslandse bos'. De verantwoordelijke overheden zijn zich hiervan bewust, zoals valt te lezen uit de behandeling van sommige zienswijzen op het bestemmingsplan. In de belangenafweging op deze zienswijzen wordt expliciet verwezen naar de aankoop op basis van onteigening.

Bij de toetsing door de Kroon op het nut levert dit geen bijzonderheden op en verwijst ze bij de behandeling van de zienswijzen op het onteigeningsverzoek naar het bestemmingsplan. Inzake de noodzaak is er in het project Balij Bieslandse bos één partij, waarbij de Kroon op basis van de zienswijze beoordeelt dat de particulier bereid en in staat is om de gewenste bestemming zelf te realiseren. Ook hier staat het 'nut' niet ter discussie, maar zal de particulier de bestemming zelf realiseren waardoor onteigening niet nodig is.

6.1.3. Fixatie

In paragraaf 3.3 is het principe van fixatie benoemd. De toelichting is met name gericht op bestaande eigenaren die door de inzet van het onteigeningsinstrument een signaal krijgen dat indien bestemmingen niet overeenkomen met hetgeen positief bestemd is, de overheid deze actief realiseert tenzij de private partijen tot zelfrealisatie overgaan. Deze motivatie komt in de casussen op diverse plaatsen aan de orde in de gesprekken met projectverantwoordelijken. Alle drie de casussen liggen tegen stedelijk gebied en zijn bedoeld om het aan elkaar groeien van de steden en het "verrommelen" van het tussengelegen gebied tegen te gaan door actief natuur- en recreatiegebieden aan te leggen, waar nu veelal landbouw is gesitueerd.

De stedelijke ontwikkeling geeft agrariërs een hogere waarde voor hun grondposities ten opzicht van de agrarische waarde bij natuurontwikkeling, waarmee eigenaren minder geneigd zijn te verkopen voor natuurontwikkeling als ze nog stedelijke ontwikkeling verwachten. Het onteigeningsinstrument maakt duidelijk dat de plannen actief zullen worden gerealiseerd en moet de verwachting op andere ontwikkelingen wegnemen.

Met name in de casus 'Midden-Delfland' wordt het principe van fixatie ook ingezet om partijen te ontmoedigen die andere ontwikkelingen actief willen realiseren (zie paragraaf 5.1.1). Door

het onteigeningsinstrument in te zetten, word het voor ontwikkelende partijen risicovol om grondposities aan te kopen tegen een hogere waarde dan de agrarische prijs, omdat ze uiteindelijk onteigend kunnen worden tegen de agrarische waarde. Zo zijn de omliggende gemeenten en steden in eerst instantie tegen de planontwikkeling van natuur, doordat de ontwikkelmogelijkheden tot industrie of woningbouw worden beperkt. Door de preventieve werking van het onteigeningsinstrument hebben ze zich geschikt. Deze bijdrage aan het planproces is in paragraaf 3.3 niet besproken.

6.1.4. Schadeloosstelling en financiering

Het kunnen bieden van schadeloosstelling is in alle casussen een belangrijk motief om het onteigeningsinstrument in te zetten. Ook in paragraaf 3.1 is benoemd dat de agrarische sector soms de behoefte uit naar deze schadeloosstelling in verband met de compensatie voor inkomens- en vermogensschade bij verplaatsing. In paragraaf 3.3 wordt met name ingegaan op de wijze waarop deze wordt bepaald en het moment waarop dit wordt ingezet, alsmede dat de extra kosten hiervan een afweging vragen bij inzet van het instrument.

Uit de interviews komt naar voren dat het kunnen bieden van schadeloosstelling aan eigenaren in eerste instantie belangrijker is geweest dan het gerechtelijk onteigenen, maar dat door de koppeling tussen beide het noodzakelijk is de bereidheid uit te spreken om in de toekomst, indien nodig, te gaan onteigenen. In alle casussen wordt benoemd dat met de schadeloosstelling meer maatwerk mogelijk is richting eigenaren. Door de bijkomende kosten te vergoeden is verplaatsing financieel meer haalbaar voor eigenaren.

Bij de initiële inzet van het instrument zal de dekking van deze extra kosten moeten worden afgewogen tegen de voordelen. In de gesprekken wordt benoemd dat het om circa 20% tot 30% aan extra kosten gaat bovenop de reguliere grondverwervingskosten. In de casussen 'Bergboezem' en 'Balij Bieslandse bos' is deze afweging zichtbaar, doordat in een later stadium door de rijksbezuiniging opnieuw moet worden afgewogen of de onteigening kan doorgaan.

6.1.5. Rechtvaardig overheidshandelen

Met name in het interview met gedeputeerde Van der Sar (zie Bijlage 5) wordt aangegeven dat het doel niet is geweest draagvlak te krijgen voor de plannen bij de eigenaren die worden onteigend, maar te pogen dat partijen zich goed behandeld voelen in het proces naar onteigening en er acceptatie optreedt. In de andere gesprekken komt dit rechtvaardig overheidshandelen minder scherp naar voren, maar is wel zichtbaar in de stap naar gerechtelijke onteigening, waarbij het beeld is dat er geen overeenstemming kan worden bereikt over de prijs doordat een eigenaar een hogere waarde verwacht of wenst. De bieding blijft beperkt tot de door taxateurs vastgestelde marktconforme prijs met de schadeloosstelling, waarbij de rechter als onafhankelijke derde, in de onteigening een uitspraak moet doen over de prijs. Dit met het oog op rechtvaardige behandeling. Dit is overeenkomstig hetgeen beschreven in paragraaf 3.2.2 en 3.3.

6.1.6. Invulling deelvraag 3

Met voorgaande invulling en het antwoord in paragraaf 3.4.1 ontstaat een totaalbeeld dat de impact van het onteigeningsinstrument groot is op het planproces. Met name ten aanzien van de motivatie, belangenafweging, financiën, rechtsbescherming en het nemen van besluiten ten behoeve van de processtappen tot onteigening. In de rechtsbescherming vindt ook een toetsing door derden plaats via een administratieve en gerechtelijke toets op nut, noodzaak en urgentie, zoals uiteengezet in paragraaf 3.2.

In de onderzochte casussen is de inzet van het onteigeningsinstrument tijdig ter sprake gebracht, weloverwogen ingezet en is er tijdig over gecommuniceerd. De principes van fixatie en schadeloosstelling zijn de primaire overwegingen met als doel in minnelijk overleg tot overeenstemming te komen en het streven om eigenaren die worden onteigend rechtvaardig te behandelen.

6.2. Deelvraag 2: neo-institutioneel perspectief op natuurontwikkeling en draagvlak

Om deze vraag te beantwoorden worden de uitgangspunten in hoofdstuk 2, specifiek paragraaf 2.3, gerelateerd aan de resultaten van het empirisch onderzoek. Hierbij wordt ingegaan op de betrokkenheid van actoren bij de gebiedsontwikkeling en eventuele wijzigingen in context of instituties.

6.2.1. Actoren en gebiedsontwikkeling

Zoals volgt uit paragraaf 2.3.1 zullen in een gebiedsproces actoren elkaar moeten vinden op doelen en motieven door te zoeken naar gezamenlijke meerwaarde op basis van concessies en compromissen en zo mogelijk consensus. De bewust gekozen openheid van het begrip natuur (zie paragraaf 2.1.2) is in alle projecten onderwerp van gesprek. Het geeft soms de ruimte om te zoeken naar compromissen, zoals in het project 'Midden-Delfland', echter levert het ook kritiek op als deze bijstellingen door bepaalde belangengroepen niet gewenst zijn, zoals in de 'Bergboezem' duidelijk wordt uit de zienswijzen op het bestemmingsplan.

In paragraaf 2.3.1 wordt benoemd dat tijd en geld in belangrijke mate bepalen wanneer de uitkomsten naar tevredenheid zijn bereikt. Dit komt in de projecten 'Bergboezem' en 'Balij Bieslandes bos' expliciet naar voren, doordat de financiële ruimte de kaders geeft voor de mogelijkheden. In alle drie de casussen is de doorlooptijd ruim en is er veel ruimte voor het proces van consensusvorming tussen zowel publieke als private partijen. Uiteindelijk maken de overheden de keuzes, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de beleidsrealisatie.

6.2.2. Wijzigingen context/institutie

In paragraaf 2.3.2 is het neo-institutionalisme uitgewerkt. Het gebonden rationeel handelen van actoren wordt ondermeer gestuurd door de context van de sociale omgeving. Deze sociale omgeving wordt aangeduid als institutie. Sommige actoren zijn ook in staat deze instituties te wijzigen.

In de casus 'Midden-Delfland' valt de stabiliteit in plandoelen, begrenzing en financiering op. Die is vooraf georganiseerd en zichtbaar in de brede samenstelling van actoren in de Reconstructiecommissie Midden-Delfland (zie bijlage Bijlage 2). Ook in de interviews wordt deze stabiliteit bevestigd. In de twee andere casussen is daarentegen wel een wijziging in context waargenomen. Zo krijgt het denken over natuurontwikkeling een andere context, waarbij rijksbezuinigingen leiden tot een inperking van de natuuropgave en daarmee samenhangende financiering. Deze beperking leidt tot een actieve heroverweging die uiteindelijk positief uitpakt voor het afronden van de projecten 'Bergboezem' en 'Balij Bieslandse bos'.

6.2.3. Invulling deelvraag 2

De voorgaande invulling in paragraaf 6.2.1 en 6.2.2 en het antwoord in paragraaf 2.4.2 maakt duidelijk dat vanuit het neo-institutioneel perspectief actoren via consensusvorming tot overeenstemming moeten komen, waarbij actoren gebonden rationeel handelen en beïnvloed worden door de institutionele setting of context waarin de besluitvorming zich afspeelt. Verder wordt in paragraaf 2.4.2 vastgesteld dat het begrip natuur een 'open' begrip is dat ruimte laat voor interpretatie, waarbij tijd, geld en geduld bepalen wanneer het resultaat naar tevredenheid is bereikt.

In de onderzochte casussen is zichtbaar geworden dat de ruimte die de doelstellingen laten, worden benut om overeenstemming te bereiken binnen het beschikbare budget. Omgekeerd leidt dit ook tot weerstand bij sommige partijen. In twee casussen wordt duidelijk dat het budget uiteindelijk sturend is voor het te bereiken resultaat en wordt in alle drie de casussen ruim de tijd genomen voor het proces van consensusvorming tussen private en publieke partijen. De verantwoordelijke overheden maken uiteindelijk de keuzes.

Daarnaast is in twee projecten een wijziging in institutie waar te nemen die opnieuw aanleiding geven tot heroverweging, maar er uiteindelijk besloten is door te gaan met deze projecten. Het project 'Midden-Delfland' is juist erg stabiel wat mede naar voren komt in een brede samenstelling van de reconstructiecommissie.

6.3. Deelvraag 1: Draagvlak bij natuurontwikkeling

Om deze vraag te beantwoorden worden de uitgangspunten in hoofdstuk 2, specifiek paragraaf 2.1 en 2.2 gerelateerd aan de resultaten van het empirisch onderzoek. Hierbij wordt ingegaan op de integratie, decentralisatie en doelrealisatie. Vervolgens wordt gekeken naar het draagvlak in relatie tot betrokkenheid, beïnvloeding en onteigening.

6.3.1. Integratie, decentralisatie en doelrealisatie

Uit paragraaf 2.1.2 volgt dat de rijksoverheid heeft gekozen voor een vergaande decentralisatie van het op hoofdlijnen geformuleerde natuurbeleid (Ecologische Hoofdstructuur) onder regie van provincies. In bestuursakkoorden over de periode 2007 tot 2011 zijn afspraken over doelen, tijd en geld vastgelegd. De provincies hebben middels gebiedsontwikkeling het op hoofdlijnen geformuleerde rijksbeleid nader ingevuld met andere publieke en private actoren tot een gebiedsplan, waarbij ruimte is tot maatwerk door rekening te houden met locatie- en situatiespecifieke zaken. Het plan zal hiermee op meer draagvlak kunnen rekenen bij de diverse betrokken actoren.

In alle casussen zijn de plandoelen voor natuur gecombineerd met andere doelen als recreatie en/of wateropgaven. De begrenzing en de doelen zijn gedurende het planproces stabiel gebleven, met uitzondering in de casus 'Bergboezem', waar de verhouding tussen de RodS en de wateropgave is gewijzigd om financiële redenen. In de casus 'Balij Bieslandse bos' is de natuurrealisatie gefinancierd uit de RodS middelen, omdat de EHS opgave is vervallen als gevolg van de rijksbezuinigingen. Toch zijn de natuurdoelen als zodanig gehandhaafd.

In de casussen zijn soms schadebeperkende maatregelen genomen of ruimte tot inpassing van private wensen voor zover dit niet strijdig is geweest met de doelrealisatie, zoals al benoemd in paragraaf 6.1.2.

Ten behoeve van de doelrealisatie zijn bij de casussen 'Bergboezem' en de 'Balij Bieslandse bos' met of na het vaststellen van het bestemmingsplan begonnen met het bieden van volledige schadeloosstelling. Bij 'Midden Delfland' is bij aanvang van het project al begonnen met het bieden van schadeloosstelling. De stap tot het aanvragen van een Koninklijk Besluit tot onteigening is in de casussen pas gezet, nadat het bestemmingsplan een onherroepelijk status heeft gekregen. Daarmee is het planvormingsproces voltooid. Binnen de plankaders is de nadere invulling van de plannen bij de Bergboezem en de Balij Bieslandse bos op basis van budgettaire beperkingen nog bijgesteld. Zoals benoemd in paragraaf 6.1.1 is in alle casussen pas aangestuurd op gerechtelijke onteigening in het zicht van de deadline voor doelrealisatie.

6.3.2. Draagvlak door betrokkenheid en beïnvloeding

Zoals volgt uit paragraaf 2.1.2 is het begrip draagvlak met het initiëren van het natuurbeleid in 1990 direct in beeld gekomen. Draagvlak wordt gedefinieerd als een positieve of neutrale opvatting, houding (passieve steun) en/of gedragingen (actieve steun) van een (in)direct bij het beleid betrokken actor of groep van actoren (zie paragraaf 2.2.5). Het draagvlak moet toenemen door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de planontwikkeling via een gebiedsproces. Draagvlak kan hierbij worden beïnvloed met de strategieën van samenwerken, onderhandelen en wilsvorming in een communicatief gebiedsgericht proces, zoals uitgewerkt in paragraaf 2.2.4. Het natuurbegrip is gaande de jaren opgerekt, om zo ruimte te geven tot beleefbare natuur in de vorm van recreatie en ontspanning (zie paragraaf 2.1.2).

De casussen laten een divers beeld zien van betrokkenheid van private partijen bij de planontwikkeling. Zowel in de 'Bergboezem' als de 'Balij Bieslandse bos' is deze betrokkenheid goed zichtbaar door alternatieve plannen, zelfrealisatie wensen en zienswijzen. Evenals dat private actoren en belangenorganisaties deelnemen in klankbordgroepen. Bij de casus 'Midden-Delfland' is dit zichtbaar in de samenstelling van de reconstructiecommissie.

De gerealiseerde delen dragen bij aan het vergroten van draagvlak. Zowel in het project 'Midden-Delfland' en de 'Balij Bieslands bos' ontstaat door de reeds ingerichte delen steun voor de planontwikkeling. Bij de casus 'Bergboezem' wordt aangegeven dat door de uitkoop van grote bedrijven ook andere eigenaren doordrongen raken van de onomkeerbaarheid van de plannen en waarmee acceptatie optreedt.

Het proces van onderhandelen, wilsvorming en samenwerken komt in de onderzochte casussen op diverse plaatsen naar voren. De looptijd van het project geeft ruimte tot wilsvorming, waarbij de reeds gerealiseerde zichtbare resultaten hiertoe bijdragen. Daarnaast zijn er partijen die de plannen zelf willen realiseren of bijdragen aan het beheer, waarmee er via onderhandeling en samenwerking het resultaat tot stand kan komen. Tenslotte is via de onderhandeling op basis van de kwaliteit van het plan ook gezocht naar compromissen, zodat weerstand is weggenomen.

In de interviews valt het algemene beeld op van de respondenten, dat het onteigeningsinstrument niet zozeer bijdraagt aan draagvlak voor het plan, maar leidt tot acceptatie van het plan als gevolg van de fixatie en de schadeloosstelling.

In de casussen is op basis van de interviews en beleidsstukken de koppeling gelegd met de indicatoren zoals opgenomen in Tabel 2 van paragraaf 4.4. Deze indicatoren zijn tot stand gekomen op basis van de uitwerking in paragraaf 2.4.3, waarbij een relatie is gelegd met de planvormingsfasen. Met deze indicatoren moeten mutaties in draagvlak zichtbaar worden. Uit de analyse in paragrafen 5.1.3, 5.2.3 en 5.3.3 komt een algemeen beeld dat het draagvlak in de onderzochte casussen is toegenomen en dat het onteigeningsinstrument hier op onderdelen een bijdrage aan levert. Er wordt geen afname van draagvlak geconstateerd als gevolg van de inzet van het onteigeningsinstrument. Dit sluit aan bij de beleving van de respondenten. De respondenten benoemen met name de tijdige communicatie over de inzet van het onteigeningsinstrument naar bestuurders en eigenaren, de principes van schadeloosstelling en fixatie als positieve elementen die zorgen dat een negatieve reactie uitblijft. De onteigening van de laatste eigenaren heeft daarmee niet op weerstand gestuit.

De gebruikte definitie tot het vergroten van draagvlak voor natuurontwikkeling, in paragraaf 2.2.5, laat zien dat een neutrale opvatting wordt gezien als passieve steun in de zin dat er geen weerstand is. Op basis hiervan is een wijziging in houding van eigenaren van weerstand naar acceptatie van het plan, te beschouwen als een beweging naar een neutrale opvatting. Daarmee kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in het vergroten van draagvlak.

6.3.3. Deelvraag 1

Met voorgaande invulling en het antwoord in paragraaf 2.4.1 is zichtbaar dat provincies in de projecten gezocht hebben naar integratie van beleidsdoelen door ook andere opgaven mee te nemen in de gebiedsontwikkeling. Daarbij is vastgehouden aan de doelen en begrenzing, waarbij in beperkte mate wijzigingen hebben plaatsgevonden. De begrenzingen zijn in alle projecten ongewijzigd gebleven, waarbij op details wel kritisch is gekeken of er schadebeperkende maatregelen mogelijk zijn om tot overeenstemming te komen zonder de doelen te schaden.

In de processtappen is de onteigening tijdig aangekondigd en toegelicht richting bestuurders en aan eigenaren op informatieavonden. Daarna is de planvorming afgewacht, waarbij pas na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan het verzoek tot een Koninklijk Besluit tot onteigening is ingediend. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de besluitvorming tot onteigening en de toepassing ervan uiteindelijk weinig discussie heeft opgeleverd.

Het algemene oordeel is dat het draagvlak voor de plannen niet is afgenomen door de inzet van het onteigeningsinstrument, waarbij op basis van de indicatoren het beeld ontstaat dat het draagvlak is toegenomen. Onteigening levert daar een bijdrage aan, maar in beleving van de respondenten gaat het dan meer om acceptatie van de plannen en niet om steun voor de plannen. Volgens de definitie van draagvlak kan een beweging van weerstand naar acceptatie gezien kunnen worden als een stap naar een neutrale opvatting, waarmee het draagvlak als zodanig is toegenomen.

6.4. Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de beantwoording van de voorgaande deelvragen kan nu de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. De inzet van het onteigeningsinstrument kan van grote meerwaarde zijn om plandoelen tijdig te kunnen realiseren. De eisen en criteria die aan de inzet van dit instrument worden gesteld vragen een zorgvuldig planproces ten aanzien van de voorbereiding, toelichting, belangenafweging, besluitvorming en financiering. Dit geeft als

voordeel dat het instrument de grondverwerving stuurbaar maakt in de tijd, waarbij de partijen die uiteindelijk moeten wijken voor de plannen ook een reële financiële schadevergoeding krijgen. De zwaarte en emotie van het onteigeningsinstrument is in de casussen door partijen onderkend en het onbegrip weggenomen door een juiste onderbouwing en toelichting naar betrokken partijen.

Op basis van dit onderzoek is geen bevestiging gevonden dat het draagvlak voor de plannen is afgenomen door inzet van het onteigeningsinstrument. Er wordt op basis van de indicatoren zelfs een verbetering van het draagvlak gemeten. De geïnterviewden benoemen dat er acceptatie optreedt als gevolg van het onteigeningsinstrument door de principes van fixatie en schadeloosstelling. In de definitie van draagvlak is acceptatie een neutrale passieve opvatting ten opzicht van het plan, waarmee een verschuiving van weerstand naar acceptatie van het plan als een toename van het draagvlak kan worden beoordeeld.

Als kanttekening is het volgende in beeld gekomen: de onderzochte casussen zijn gelegen in een stedelijke omgeving waarbij veel steun is voor de planrealisatie om te voorkomen dat de steden aan elkaar groeien en "verrommeling" van het gebied optreedt, doordat de landbouw onvoldoende weerstand biedt tegen de stedelijke druk. De respondenten geven op basis van hun ervaring en inzichten aan dat zij verwachten dat als plannen tot natuurontwikkeling minder steun hebben ten opzichte van andere belangen in een gebied, naar verwachting de inzet van onteigening gevoeliger ligt. Deze redenering lijkt te corresponderen met het principe van de publieke belangenafweging bij de inzet van het onteigeningsinstrument.

6.5. Slotbeschouwing

Op basis van de onderzochte casussen is duidelijk geworden dat onteigenen voor natuur geen afbreuk doet aan het draagvlak, mits tijdig aangekondigd en de natuurontwikkeling voldoende gedragen wordt door de betrokken actoren. Het onteigenen kan bijdragen aan het vergroten van draagvlak doordat acceptatie optreedt bij eigenaren als gevolg van de randvoorwaarden die het instrument creëert. Echter pleegt het instrument een grote interventie op het eigendomsrecht van eigenaren. In de gesprekken zijn ook alternatieven benoemd om eigenaren te stimuleren tot verplaatsing. Het kunnen bieden van nabij gelegen ruilgronden en/of tijd om te verplaatsen danwel de bedrijfsvoering te wijzigen, kunnen stimuleren tot verplaatsing of inpassing. De laatst genoemde alternatieven bieden geen oplossing in gebieden waar de stedelijke druk zorgt voor een hoge prijsontwikkeling, danwel de tijdsdruk op projectrealisatie hoog is.

De tendens van de overheid tot een kleinere rol in de natuurontwikkeling, zal ertoe leiden dat het onteigeningsinstrument minder vaak nodig is. Echter in de projecten waar de overheid nog actief doelen wil realiseren, zal in de aanloopfase voldoende tijd geïnvesteerd moet worden in een goed gebiedsproces samen met publieke en private actoren, zodat draagvlak toeneemt voor de plannen in dat gebied. De onteigening kan in de vervolgfase het draagvlak versterken door enerzijds de principes van fixatie en schadeloosstelling, zodat eigenaren de plannen gaan accepteren en een rechtvaardige vergoeding krijgen tot verplaatsing. Anderzijds draagt het gerechtelijk onteigenen bij aan de stuurbaarheid in de tijd om tijdig tot zichtbare resultaten te komen.

7. Literatuurlijst

1. Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007), *Het groene hart van burgers: het maatschappelijke draagvlak voor natuur en natuurbeleid*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
2. Bogeaert, D.C.M. (8-07-2004), *Natuurbeleid in Vlaanderen: natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
3. Brockington, D., R. Duffy, J. Igloe (2008), *Nature Unboud: conservation, capitalisme and the future of protected areas*, London: Earthscan.
4. Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*, Oxford: University Press, 3e edition.
5. Buuren, P.J.J. van, Ch. W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer (2006), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. 5^e druk, Deventer: Kluwer.
6. Burns, T.R., H. Flame, (1987), reprinted (1990), *The shaping of social organizations*, New Delhi: Sage Publications.
7. Centraal Planbureau (1999), *De grondmarkt: Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
8. Davies, K. (1978), *Law of compulsory purchase and compensation*, London: Butterworths, 3e edition.
9. Dienst Landelijk Gebied (7 februari 2006), *Aankoopstrategieplan Groenzone-Bergboezem: onderdeel Bergboezem in de polder Berkel, Voorburg*.
10. Dienst Landelijk Gebied (februari 2008), *Aankoopstrategieplan Bieslandse Bos – Laakweg Balij, Utrecht*.
11. Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch, A.L. Gerritsen (december 2007), *De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijk ordening: casuïstiek natuurbalans 2007*, Rapport 61, Wageningen: Wettelijk onderzoekstaken Natuur & Milieu.
12. Drijver den-Rijckevorsel, J.E.F.M. van, A.W. van Engen (2003), *Onteigening: Recht en Praktijk*, 3e druk, Deventer: Kluwer.
13. Elands, B.H.M., E. Turnhout (2009), *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*, Wageningen: WUR, Zeist Keckenbosch.
14. Fracties VVD en CDA, (30-09-2010) *Regeerakkoord 2010: 'Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag.
15. Gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs (3 maart 2006), *Bestemmingsplan groenzone-berkel-pijnacker*.
16. Gemeente Pijnacker-Nootdorp (10 juli 2007), *Bestemmingsplan Balij-Bieslandse Bos*.
17. Gemeente Schiedam (1 februari 2005), *Bestemmingsplan "Abtswoude 2004"*.
18. Helder, E. (1997), *Bestuursrecht met Beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
19. Huitema, D., J.J.P. Hinszen (1998), *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*, Enschede: Twente University Press.

20. Hoitink, J. (2006), De ontbrekende schakel: een beschouwing over eigendomsbescherming als fundament voor schadevergoeding. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
21. John, P. (2012), Analyzing Public Policy, Cornwall: TJ International Ltd, Second edition.
22. Kamerstuk 29576, nr. 30 (18-12-2006), Investeringsbudget Landelijk Gebied, Bestuursovereenkomst 2007-2013.
23. Kamerstuk 30825, nr. 47 (2-7-2009), Gewijzigde motie van de Leden Ham en Peters ter vervanging van die gedrukt onder nr. 34.
24. Kamerstuk 32500 XIII, nr. 141 (20-11-2010), Gewijzigde motie van de Leden Koopmans en De Mos ter vervanging van die gedrukt onder nr. 27.
25. Kamerstuk 32500 XIII, nr. 27 (8-11-2010), Motie van de Leden Koopmans en Mos.
26. Kamerstuk 32670, nr. 16 (15-06-2011), Motie leden De Mos en Koopmans.
27. Kamerstuk 33000 XIII, nr. 56 (25-11-2011), actualisatie van moties en toezeggingen vanaf september 2011.
28. KPMG milieu (1999), Grond voor de Natuur: de grondmarkt en knelpunten en oplossingen in wet- en regelgeving vanuit het perspectief van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. De Meern/Amstelveen: KPMG.
29. Ligthart, S.S.H. (2005) Realisatie EHS: de provincies aan het stuur?: Achtergronden bij de Natuurbalans 2005, Bilthoven: WUR/Alterra.
30. March, J.G., J.P. Olsen (1982), Ambiguity and Choice in Organizations, Noorwegen - Bergen: Universiteitsforlaget, 2e editie.
31. Ministerie van Algemene Zaken (1-5-2010), Kabinet Den Uyl: 11 mei 1973 - 19 december 1977. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/kabinetten-sinds-1945/kabinet-den-uyl#reden-ontslagaanvraag-grondpolitiek-crisis>.
32. Ministerie van EL&I (6-10-2011a), Kamerbrief onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.
33. Ministerie van EL&I (2-2-2011b), kamerbrief en bijlage: uitvoering moties begrotingsbehandeling.
34. Ministerie van LNV (1990), Natuurbeleidsplan: regeringsbeslissing, Kamerstuk 21149, nrs. 2-3, Den Haag: Ministerie van LNV.
35. Ministerie van LNV, 2000, Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur: Nota natuur, bos, landschap in de 21 eeuw, Den Haag: Ministerie van LNV.
36. Ministerie van LNV, 2002, Structuurschema Groene Ruimte 2: samen werken aan groen Nederland, ontwerp-planologische kernbeslissing, Den Haag: Ministerie van LNV.
37. Ministerie van VROM (2002), De ruimtebehoefte van Recreatie, Water, Natuur infrastructuur en landbouw: Voorstudie Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Reeks 2, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
38. Ministerie van VROM (29 maart 2010), Circulaire wijziging van de onteigeningswet, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/03/01/circulaire-wijziging-van-de-onteigeningswet.html>,

[geraadpleegd op 1 juli 2013].

39. Moolen, B. van der, H. Voogd (1995), Niet in mijn achtertuin, maar waar dan?, Het Nimby-verschijnsel in de ruimtelijke planning, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
40. Natuur- en Milieuplanbureau (2005), Natuurbalans 2005, Den Haag: SDU uitgevers.
41. Planbureau voor de Leefomgeving (september 2009a), Natuurbalans 2009, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
42. Planbureau voor de Leefomgeving (2009b), Oppervlakte natuur toegenomen, maar realisatie EHS stagneert, <http://www.pbl.nl/publicaties/2009/natuurbalans/Oppervlakte>, [geciteerd 6-7-2013].
43. Procee J., et al. (2009), Warme grond: opstellen aangeboden aan mr. Jacoba den Drijver-van Rijckevorsel, Kluwer: Deventer.
44. Provincie Zuid-Holland (december 2012), Groenblauwe Slinger: stad en Landschap kunnen niet zonder elkaar, Den Haag.
45. Provincie Zuid-Holland (12 juli 2010), brief Onteigening ten behoeve van de aanleg van de groene recreatiegebieden De Balij en de Bieslandse Bos, Den Haag.
46. Raad voor het Landelijk Gebied (2008), De mythologie van onteigening: advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologisch Hoofdstructuur. Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied.
47. Rittel, H.W.J., M.M. Webber (1973), Dilemma's of a general theory of planning, in Policy Sciences nr.4, pp.155-169.
48. Rijkswaterstaat Corporate Dienst (27 Oktober 2011), Handreikingen onteigeningen Titel IV 2010,
49. Roo, G. de, H. Voogd (2004), Methodologie van Planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, 2^e herzien druk, Bussum: Coutinho uitgevers.
50. Simon, H.A. (1983), Models of bounded rationality: behavioral Economics Business Organizations, Volume 2, London: The Mitt Press.
51. Sluysmans, J.A.M.A., W.J. Bosma (juni 2010), De Crisis- en herstelwet en de gevolgen voor de Onteigeningswet: of wat er van over is, Agrarisch Recht nummer 6.
52. Sluysmans, J.A.M.A., J.J. van der Gouw, W.J. Bosma (2011), Onteigeningsrecht in de praktijk, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
53. Snoo de, A. (10 oktober 2010), De koppeling onteigening en planologie: terug bij af, Tijdschrift voor Bouwrecht.
54. Spit, T.J.M., P.R. Zoete (2005), De achterkant van de planologie: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied: Een Inleiding in de ruimtelijke Ordening en Planologie, Den Haag: SDU uitgevers bv.
55. Staatscourant (3 december 2008), Besluit 18 november 2008: titel IV onteigening Abtswoud, Den Haag.
56. Staatscourant (25 augustus 2010a), Besluit 4 augustus 2010: titel IV onteigening 'Groenzone Berkel-Pijnacker', Den Haag.

57. Staatscourant (29 april 2011), Besluit 11 april 2011: title IV onteigening 'Balij-Bieslandse Bos'.
58. Wijk van, H.D., W. Konijnenbelt, R.M. van Male (1997) Hoofdstukken van Administratief Recht, Den Haag: VUGA.
59. Parlementair Documentatiecentrum (2013; publicatiedatum onbekend), Kabinetscrisis 1977: grondpolitiek, http://www.parlement.com/id/vh8lnhrouwxb/kabinetscrisis_1977_grondpolitiek, Universiteit Leiden, [Geciteerd 28-7-2013].

Bijlagen

Bijlage 1.	Geïnterviewde Respondenten	71
Bijlage 2.	Benoeming Reconstructiecommissie Midden-Delfland.....	72
Bijlage 3.	Crisis en herstelwet	73
Bijlage 4.	Enquête als leidraad in gesprekken	74
Bijlage 5.	Tabel met enquête resultaten	78

Bijlage 1. Geïnterviewde Respondenten

Hieronder treft u per onderzochte casus de lijst van geïnterviewde respondenten.

Tabel 12 Geïnterviewden casus Midden-Delfland

Naam	Organisatie	Functie/rol project
Leen van der Sar	Provincie Zuid-Holland 1999-2007	Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland
Kees van der Vaart	Dienst Landelijk Gebied	Projectleider
Wouter den Dekker	Dienst Landelijk Gebied	Projectleider grondverwerving

Tabel 13: Geïnterviewden casus Bergboezem

Naam	Organisatie	Functie/rol project
Leen van der Sar	Provincie Zuid-Holland 1999-2007	Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland,
Johan Meijer	Provincie Zuid-Holland	Projectleider Bergboezem
Wouter den Dekker	Dienst Landelijk Gebied	Projectleider grondverwerving Bergboezem
Wolter Kloosterboer	Dienst Landelijk Gebied	Medewerker gebiedsontwikkeling grond

Tabel 14: Geïnterviewden casus Balij Bieslandse Bos

Naam	Organisatie	Functie/rol project
Leen vd Sar	Provincie Zuid-Holland 1999-2007	Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland
Niko van Brussel	Provincie Zuid-Holland	Programmamanager Groen Blauwe Slinger
Wouter den Dekker	Dienst Landelijk Gebied	Projectleider grondverwerving
Arjan Jalving	Dienst Landelijk Gebied	Medewerker gebiedsontwikkeling grond

Bijlage 2. Benoeming Reconstructiecommissie Midden-Delfland

23 juni 1978 Besluit tot samenstelling Reconstructiecommissie Midden-Delfland door De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, in overeenstemming met de Ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Landbouw en Visserij, van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, Gehoord Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

1. het aantal leden van de reconstructiecommissie vast te stellen op 15, bestaande uit:
 - a. twee vertegenwoordigers van het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, waarvan een tevens met het voorzitterschap zal worden belast;
 - b. twee vertegenwoordigers van de Recreatieschap Midden-Delfland;
 - c. twee vertegenwoordigers van de dagelijkse besturen van de in Midden-Delfland gelegen gemeenten;
 - d. drie vertegenwoordigers van het agrarisch bedrijfsleven, waarvan een is aangewezen door de L.T.B., een door de Hollandsche Maatschappij van Landbouw en een door de C.B.T.B.;
 - e. een vertegenwoordiger van de agrarische werknemers, aangewezen door de agrarische voedingsbond F.N.V.;
 - f. een vertegenwoordiger van de Midden-Delfland Vereniging;
 - g. een vertegenwoordiger van de natuurbeschermingsorganisaties;
 - h. een vertegenwoordiger van het Hoogheemraadschap van Delfland;
 - i. een vertegenwoordiger van de Stichting Recreatie;
 - j. een vertegenwoordiger van het Openbaar Lichaam Rijnmond;
2. Adviserende leden van deze commissie:
 - a. een districts-ingenieur bij de landinrichtingsdienst;
 - b. het hoofd van de afdeling Landelijk Gebied van de Dienst Ruimte en Groen van de provincie Zuid-Holland;
 - c. de directeur van het Kadaster en de Openbare Registers in de provincie Zuid-Holland;
 - d. de hoofdingenieur-directeur van de Rijkswaterstaat in de provincie Zuid-Holland;
 - e. de directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie;

Bijlage 3. Crisis en herstelwet

Op 31 maart 2010 is de Crisis en Herstelwet in werking getreden. Deze wet heeft als doel het versneld kunnen ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Dit als onderdeel van een pakket van de bestrijdingsmiddelen tegen de financieel/economische crisis in Nederland en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur in Nederland te bevorderen (Sluysmans en Bosma, 2010, p221). Deze wet bevat tijdelijke en permanente maatregelen. De tijdelijke maatregelen vervallen na 1 januari 2014. De permanente maatregelen behouden hun rechtskracht ook na die datum. De onteigeningswet is één van de wetten die als gevolg van de Crisis- en Herstelwet, permanent is gewijzigd in de procedure voor Titel IV onteigeningen.

De wijziging van de Onteigeningswet is gebaseerd op de wens om de procedure voor bestemmingsplanonteigening te versnellen en concentreert zich op titel IV van deze wet. De te volgen procedure voor titel IV onteigening wordt gelijkgesteld aan die van titel II en IIc van de Onteigeningswet. Het gevolg is dat de Kroon besluit tot onteigening op verzoek van de gemeenteraad en belanghebbend nu rechtstreeks hun zienswijzen kenbaar kunnen maken bij de Kroon. Hiermee vervalt het gemeenteraadsbesluit tot bestemmingsplanonteigening en de daarmee samenhangende verplichting voor eigenaren om hier eerst hun zienswijzen kenbaar alvorens ze hun zienswijzen bij de Kroon kenbaar konden maken¹¹.

Ook is de termijn van besluitvorming door de Kroon verkort van 9 naar 6 maanden in art 78, lid 6 van de Onteigeningswet. Het gevolg van voorgaande wijziging is dat niet alleen juridisch, maar ook politiek een verschuiving van verantwoordelijkheid plaatsvindt. De Kroon is nu de eerste en enige instantie die besluitvorming omtrent onteigening kan plegen.

Een tweede voorstel, om de procedure tot onteigening en planologie te ontkoppelen, is door de Eerste Kamer tegengehouden. Dit was tijdelijk gerepareerd middels een brief van de minister-president van 4 maart 2010 en een aanvullende circulaire van het Ministerie van VROM van 29 maart 2010 (Ministerie van VROM, 2010; Snoo, 2010, p.965). Het Koninklijk besluit stelt nu als voorwaarde, dat de onteigeningsdagvaarding pas uit kan gaan nadat het planologisch kader onherroepelijk is geworden. Dit komt overeen met de procedure van voor de Crisis en Herstelwet (Den Drijver-van Rijckevorsel en Van Engen, 2003, p.33). Per oktober 2010 is een wetswijziging aangenomen, waarmee de koppeling weer definitief is ingevoerd.

¹¹ Er was een uitzondering voor degene die redelijkerwijs niet kon worden verweten, dat ze geen zienswijzen hadden ingediend op het ontwerp onteigeningsbesluit van de gemeenteraad.

Bijlage 4. Enquête als leidraad in gesprekken

Hieronder treft u de enquête die als leidraad is gebruikt bij de interview. Op basis van de gesprekken is onderstaande formulier gevuld en teruggekoppeld aan de geïnterviewde.

Interview naam:

Organisatie:

Datum:

Project:

Rol/Betrokkenheid bij project:

Onderzoek onteigenen voor natuurontwikkeling

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te verwerven over de wijze waarop draagvlak voor natuurontwikkeling wordt beïnvloed onder de inzet van het onteigeningsinstrument. In de afgelopen jaren is onteigening toegepast in projecten voor natuurontwikkeling, waardoor het nu mogelijk is om de ervaringen die in die projecten zijn opgedaan te onderzoeken. De focus in de onderzoek ligt op projecten waarin een bijdrage voor de Ecologische Hoofdstructuur wordt/is gerealiseerd. Dit onderzoek wordt uitgevoerd als afstudeeronderzoek voor de opleiding Planologie aan de universiteit van Utrecht.

1. Worden (werden) in het project waar u bij betrokken bent (geweest) naast de realisatie van een EHS natuurdoel ook andere beleidsdoelen gerealiseerd?

- Ja
 Nee
 Onbekend

Indien ja, graag een toelichting op de beleidsdoelen?

2. Zijn in het project gaande het planproces nieuwe doelen toegevoegd?

- Nee
 Ja
 Onbekend

Indien ja, graag toelichten

3. Kunt u aangeven of de andere doelen aanvullend of concurrerend zijn met het EHS natuurdoel?

- Alle doelen zijn aanvullend
 Alle doelen zijn concurrerend
 Sommige doelen zijn concurrerend en sommige aanvullend
 Onbekend

Graag een toelichting

4. Kunt u aangeven in welke planfase de nieuwe doelen zijn toegevoegd danwel bestaande doelen zijn vervallen?

- Bij het formuleren van de doelstellingen van het project
 Bij de uitwerking en detaillering van het plan
 Bij vaststelling van de plannen
 Bij de toetsing van het plan (in de bezwaren of beroepsprocedure)
 andere :

Kunt u het voorgaande nader toelichten:

5. Zijn in het planvormingsproces actoren/belanghebbende betrokken geweest?

- 1.Nee in het planvormingsproces is geen actieve betrokken geweest van actoren
- 2.Ja door actoren met een direct zakelijk belang, zoals onroerend goed
- 3.Ja door actoren met een direct zakelijk belang bij oplossing probleem
- 4.Ja door actoren met een (in)direct belang bij kwestie, zoals milieugroeperingen
- andere

Indien gewenst kunt u voorgaand(e) antwoord(en) nader toelichten

6. Is de betrokkenheid van actoren bewust georganiseerd met het oog op draagvlak voor het natuurdoel?

- Ja
- Nee

Indien gewenst kunt u voorgaand antwoord nader toelichten

7. Is er door betrokken actoren veel discussie geweest over de samenhang en invulling van doelen

- 1 2 3 weinig (1), veel (3)

Kunt u voorgaande toelichten

8. Zijn gaande het proces nieuwe actoren in beeld gekomen?

- Nee
- Ja actor(en) met direct zakelijk belang, zoals onroerend goed
- Ja actor(en) met een direct zakelijk belang bij probleem of kwestie
- Ja actor(en) met een (in)direct belang bij kwestie, zoals milieugroepering
- Ja een combinatie van voorgaande type actoren

Indien gewenst kunt u hier een toelichting geven

9. U heeft aangegeven dat nieuwe actoren in beeld zijn gekomen. Kunt u aangeven in welke planfasen dit aan de orde was?

- Bij het formuleren van de doelstellingen van het project
- Bij de uitwerking en detaillering van het plan
- Bij vaststelling van de plannen
- Bij de toetsing van het plan (in de bezwaren of beroepsprocedure)
- Dit is onbekend
- andere

Hieronder kunt u eventueel een toelichting schrijven:

10. Is de houding van actoren gedurende het planproces gewijzigd ten opzichte van de te realiseren doelen?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Indien ja, kunt u dit nader toelichten door aan te geven hoe deze verandering was en wat de oorzaak?

11. Kunt u aangeven wat het motief was om het onteigeningsinstrument in te zetten voor de realisatie van dit plan?

12. Had de inzet van het onteigeningsinstrument betrekking op het verwerven van gronden voor het realiseren van een specifiek doel?

- Ja, op een doel
- Ja, op enkele doelen
- Ja, op alle doelen
- andere

Kunt u bij de keuze voor een of enkele doelen aangeven welke doelen dit zijn/waren?

13. Wat was de status van de planfase toen het instrument van onteigening is geïntroduceerd?
Toelichting: geïntroduceerd wil zeggen dat het ter sprake werd gebracht, maar nog geen formeel besluit over is genomen om het in te zetten.

- Het plan was definitief (bezwaar en beroepprocedure reeds doorlopen)
- Het plan was vastgesteld (nog open voor bezwaar en beroep)
- Het plan was nog in uitwerking en detaillering
- Het plan was nog in de beginfase van formuleren doelstellingen
- andere

Indien gewenst kunt u voorgaand antwoord toelichten

14. Is de aanpak van het planproces gewijzigd als gevolg van de inzet van het onteigeningsinstrument?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Indien ja, graag een toelichting

15. Is de inzet van het onteigeningsinstrument onderwerp van discussie geweest tussen de betrokken actoren bij het planproces?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Indien ja, graag een toelichting

16. Zijn als gevolg van eventuele weerstand/steun tegen/voor de inzet van het onteigeningsinstrument nog bijstellingen doorgevoerd op het plan?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Indien ja, graag een toelichting

17. Zijn er actoren geweest die van grotere invloed waren op de keuze tot inzet van het onteigeningsinstrument ten opzicht van andere actoren?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Indien Ja, graag een toelichting

18. Is de context / sociale omgeving van het project gewijzigd gedurende de looptijd van het project, waarmee de inzet van het onteigeningsinstrument anders werd beoordeeld?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Indien Ja, graag een toelichting:

19. Is het onteigeningsinstrument naar uw idee noodzakelijk geweest om het plan te kunnen realiseren?

- Ja
- Nee
- Onbekend

Graag een toelichting op voorgaande antwoord

20. Heeft het onteigeninginstrument naar uw idee positief danwel negatief bijgedragen aan het draagvlak van betrokken partijen voor de plannen.

- Positief
- Negatief
- Onbekend
- andere

Kunt u voorgaande toelichten

Bijlage 5. Tabel met enquête resultaten

In de tabel zijn de resultaten van de enquête opgenomen.

Naam	Meijer, Johan	Kloosterboer, Wolter	Dekker den, Wouter	Sar van der, Leen
Organisatie	Provincie Zuid-Holland	Dienst Landelijk Gebied	Dienst Landelijk Gebied	destijds Provincie Zuid-Holland; nu Dienst Landelijk Gel
Datum	24-06-13	11-07-13	24-06-13	28-05-13
Functie	Projectleider Bergboezem	Medewerker Gebiedsontwikkeling Grond	Projectleider Grondverwerving	Gedeputeerde 2001-2008
Project	Bergboezem	Bergboezem	Bergboezem	Bergboezem
1	ja	ja	ja	
1	Primaire doel is RODS. EHS(tegenwoordig provinciale EHS, voorheen verbindingzones) is een bijkomend doel en naar omvang beperkt 40/50 ha. Daarnaast is er een wateropgave om de bestaande capaciteit te verdubbelen. Ook is voorzien in een ringsloot ter afscheiding van het kassengebied. Deze wateropgave is later ten opzichte van de RODS afgezwakt in omvang, vanwege beschikbaar budget.	Betreft 45 ha EHS en 65 ha RODS. Daarnaast is een wateropgave opgenomen voor het hoogheemraadschap Delfland. In de realisatie lijkt nu vanwege budget de EHS en RODS summier te worden ingevuld en de focus op de wateropgave te komen liggen. De realisatie is ook gesplitst: RODS/EHS door de uitvoeringsorganisatie Groenzoom en wateropgave door het Waterschap.	Naast de EHS opgave ook een RodS en wateropgave. De laatste is van het Hoogheemraadschap	De heer van der Sar is gedeputeerde geweest gedurende 8 jaar (1999 – 2007) in de provincie Zuid-Holland in de periode waarin de drie geselecteerde projecten voor dit onderzoek (Midden Delfland, Balij Bieslandse Bos, Bergboezem) in uitvoering waren. Waarbij dhr van der Sar verantwoordelijk was voor deze projecten. In dit interview is niet specifiek op een van de projecten de focus gelegd, maar stilgestaan bij de beelden en ervaringen ten aanzien van onteigening in deze projecten. Hierbij is met name gekeken naar de motivatie voor het inzetten van het onteigeningsinstrument alsmede de aanpak en gevolgen voor de projecten en de beelden ten aanzien van draagvlak voor de inzet van dit instrument.
2	nee	nee	nee	
2	Geen nieuwe doelen toegevoegd. De kwaliteit van doelen is neerwaarts bijgesteld met het oog op de kosten en beschikbare budget. In oppervlakte is geen inperking gedaan, evenals dat de kwaliteit wel op een dermate niveau is gehouden, zodat onteigening mogelijk bleef en zelfrealisatie geen alternatief was met het oog op eenheid van beheer in relatie tot de waterpeilen.	In de planrealisatie zijn de verschillende doelen goed inpasbaar gebleken. De uitvoering en beheer dreigt nu echter gescheiden te worden, waarbij het Hoogheemraadschap de wateropgave realiseert en de uitvoeringsorganisatie Groenzoom de natuur en recreatiedoelen. Dit levert een aandachtspunten op voor het integraal beheer, wat een van de motieven was om te onteigenen.	Geen nieuwe doelen, maar wel kwaliteit doelen bijgesteld op basis van budget, echter wel een dermate niveau dat onteigening mogelijk bleef ten behoeve van kwaliteit en eisen zelfrealisatie	
3	Alle doelen aanvullend	Alle doelen aanvullend	Alle doelen aanvullend	
3	De doelen zijn goed in samenhang te realiseren. De wateropgave is afgezwakt, vanwege het budget en daarmee is de RODS opgave vergroot.		Doelen zijn goed inpasbaar, doordat daarmee meer financiële middelen beschikbaar zijn. Kwalitatieve plandoelen zijn op aangeven van milieuverenigingen wel deels bijgesteld, meer grasland ipv nat grasland	
4	nvt	nvt	nvt	
4	nvt	nvt	nvt	
5	ja, 2,3,4	ja, 2,3,4	ja, 2,3,4	

5	<p>Naast de betrokken overheden (provincie Zuid Holland, gemeente Landsingerland, gemeente Pijnacker-Nootdorp, gemeente Landsingerland en het Hoogheemraadschap Delfland) zijn ook private partijen betrokken geweest in den klankbordgroep. De vereniging voor Natuur- en Milieubescherming Pijnacker (VMP) en stichting Natuur- en Milieuwacht. De lokale agrariërs en die mogelijk ook een rol wilden in het beheer.</p>	<p>Er ligt een sterke focus bij de overheden (provincie Zuid Holland, hoogheemraadschap Delfland, Gemeente Landsingerland, Staatsbosbeheer als eindbeheerder). Daarnaast zijn via informatiebijeenkomsten private partijen betrokken.</p>	<p>Met name overheden (hoogheemraadschap Delfland, provincies ZH, gemeenten), daarnaast een klankbordgroep met milieugroeperingen.</p>	
6	ja	ja	ja	
6	in de vorm van een klankbordgroep	in de vorm van een klankbordgroep		
7	weinig	Veel	weinig	

7	De doelen zelf hebben niet ter discussie gestaan. Het beschikbare budget was aanleiding om te bezuinigen op de plankwaliteit. De gemeenten wilden ook een bepaalde kwaliteit en waren daarmee ook bereid om financieel bij te dragen aan de plannen, waarmee naast de provincie ook de gebiedspartijen een financiële bijdrage leverden. De agrariërs in het gebied wilden graag een rol in het beheer en wilde dit niet automatisch naar Staatsbosbeheer laten gaan. Hoewel dit in het eerste stadium niet mogelijk was, is met de beleidswijziging van 2011 (bezuinigingen Bleker) ten aanzien van het beheer door Terrein Beherende Organisaties toch een mogelijkheid ontstaan, waarmee de agrariërs alsnog een rol kregen in het beheer.	Bij het bestemmingsplan is er bezwaar en beroep aangetekend bij de raad van state tegen de plannen. De bezwaarmakers wilden de polder agrarisch houden ten behoeve van weidevogelgebied en geen nat moeras. Ook zijn er veel bezwaren ingediend op de vergunningsaanvragen van het hoogheemraadschap, waarbij veel nadere onderzoek werd gevraagd in kader van Flora en Faunawet. De provincie heeft het plan nog gerepareerd op basis van dit onderzoek. Het bestemmingsplan is in 2006 vastgesteld door de gemeenteraad en is in 2010 onherroepelijk geworden.	Doelen waren goed inpasbaar. Kwalitatieve plandoelen zijn op aangeven van milieuverenigingen deels bijgesteld, meer grasland ipv nat grasland	
8	nee	ja	nee	
8		Er is onlangs 2013 een stichting opgericht van 12 boeren die het gebied willen beheren. Het gebied zou eerst in beheer worden gegeven bij Staatsbosbeheer, maar vanwege rijksbezuinigingen is dit niet meer aan de orde. Er wordt nu een andere inrichting voorzien vanwege bezuinigingen, waarmee beheer door agrariërs mogelijk is		
9	nvt	andere	nvt	
9	nvt	na bezuiniging op het vastgestelde plan voor de rijksoverheid	nvt	
10	ja	nee	nee	
10	De betrokken gebiedspartijen zijn het plan, meer en meer ook als hun plan gaan beschouwen en waren ook bereid om hun inzet te leveren, alsmede ook financieel bij te dragen. Met de laatste rijksbezuinigingen op natuur (2011), hebben de gebiedspartijen zelf voorstellen gedaan hoe de bezuinigingen te realiseren en zijn daarin coöperatief geweest. Uiteindelijk heeft dit geleid dat de provincie een afkoopsom heeft betaald, waarmee de gemeenten de inrichting afronden en het beheer voor de komende 30 jaar uitvoeren samen met een coöperatie van agrariërs. De provincie bleef verantwoordelijk voor afwikkeling van de grondverwerving en de financiële dekking daarvan.			
11	motiefbeschrijving	motiefbeschrijving	motiefbeschrijving	

11	In 2002/2003 is een aankoopstrategieplan voor de verwerving van grondposities voor dit plan opgesteld en vastgesteld waarin dit instrument reeds is opgenomen. Doordat er enkele grote agrariërs in het gebied zaten met een groot bedrijf, waarbij ook opvolging in beeld was, was duidelijk dat deze niet konden worden aangekocht op basis van vermogenswaarde. Door met volledige schadeloosstelling te kunnen bieden, was het voor deze bedrijven financieel wel mogelijk om te verplaatsen. De verwerving is na vaststelling van het Aankoopstrategieplan gestart in 2002/2003. Met het masterplan uit 2006 en het vastgesteld bestemmingsplan in 2006 kon het Koninklijk Besluit voor onteigening worden aangevraagd. Het ontwerp bestemmingsplan dateert van 2004. Het tijdige willen	in 1996 is begonnen met aankopen op basis van vrijwilligheid. In 2001 is een intentieverklaring tussen betrokken actoren getekend. In 2005 is het aankoopstrategieplan Bergboezem vastgesteld op basis waarvan begin 2006 verwerving met volledige schadeloosstelling is gestart. Onteigening is uiteindelijk ingezet omdat de onderhandelingen niet tot resultaat zouden gaan leiden en er een bestemmingsplan moest worden gerealiseerd, waarbij ook een integraal beheer voor dit gebied was voorzien. In eerste instantie was in beeld dat alleen zou worden onteigend voor water op basis van titel II, maar om alle doelen te kunnen realiseren is besloten om op basis van het bestemmingsplan te onteigenen voor natuur-recreatie en dubbelbestemming water. Mede omdat er anders eigenaren twee keer onteigend	In 2002 reeds het instrument in beeld, maar toen met name om de uit te kopen partijen ook schadeloosstelling te kunnen bieden. Op dat moment wat het daadwerkelijk inzetten van onteigening bestuurlijk/politiek niet bespreekbaar. Echter met het voortschrijden van de tijd, nam de urgentie toe om de plannen tijdig te realiseren, immers zou bij het niet behalen van de termijnen de financiële middelen wegvallen, terwijl hier bestuurlijk afspraken lagen om dit tijdig af te ronden. Daarmee kwam door terug te tellen vanaf de deadline in beeld dat medio 2007 het instrument van onteigening nodig was om het plan tijdig te kunnen realiseren.	Voor de Bergboezem was medewerking nodig van de gemeente Pijnacker-Noordorp en Berkel Rodenrijs omdat het bestemmingsplan moest worden aangepast om een artikel IV onteigening mogelijk te kunnen maken. Dit proces heeft enige tijd gevraagd, waarbij mede door een nieuwe wethouder meer en meer draagvlak ontstond voor de ontwikkeling van natuur en het daarvoor aanpassen van de bestemmingsplannen. Uiteindelijk heeft de gemeente Pijnacker/Nootdorp er zelfs voor gekozen om zelf de inrichting uit te voeren.
12	ja, alle doelen	ja, alle doelen	ja, alle doelen	
12	Bij de planinrichting is rekening gehouden dat onteigening mogelijk moest zijn op basis van dat plan. Zelfrealisatie was door de wateropgave geen mogelijkheid.			
13	plan beginfase	plan was vastgesteld	plan beginfase	
13	op basis van de verwervingsopgave en het aankoopstrategieplan is reeds besloten om het instrument van onteigening in te zetten. Primair om ook de agrariërs met een gezond bedrijf en opvolging middels volledige schadeloosstelling een goede kans te geven om te verplaatsen. Anders zou dit voor die partijen financieel erg nadelig zijn geweest.	Het bestemmingsplan was in 2005 gereed en is in februari 2006 vastgesteld. Er is op 10 september 2008 nog wel een optimalisatieslag gemaakt van het inrichtingsplan. Op 3 november 2009 is opdracht gegeven tot onteigening.		
14	ja	nee	ja	
14	in de planvorming is rekening gehouden dat onteigening mogelijk moest zijn op basis van het plan en begrenzing. Ook het voorkomen van zelfrealisatie is een aandachtspunt geweest. Daarnaast is door het onteigeninginstrument de ambitie tot realisatie van het plan door betrokken partijen als onderdeel van de Groenblauwe slinger krachtiger geworden naar de omgeving. Dit heeft in de latere bezuiniging door het rijk ook tot gevolg gehad dat dit plan maar beperkt is gewijzigd (in kwaliteit en niet begrenzing) ten opzichte van andere projecten. Naarmate de verwerving voort ging en ook een aantal grote eigenaren/bedrijven in het gebied verplaatst werden (waarmee ook hoge financiële investeringen werden gedaan in de grondaankoop), werd bij derden meer en meer duidelijk dat het plan er zou komen en de twijfel weggenomen.		In algemeenheid geldt dat in de initiële plannen niet is uitgegaan van onteigening en daarmee deze plannen ook niet onteigeningsproof waren. Bijvoorbeeld waren begrenzingen waren niet altijd even scherp, waardoor deze dwars over bouwblokken heen liepen. Als gevolg van de inzet van het onteigeninginstrument zijn deze plannen meer kritisch bekeken en aangescherpt op wat nu echt nodig was om de doelen te realiseren en ook bekeken hoe eventuele weerstand kon worden weggenomen door kleine aanpassingen op het plan toe te passen, om zo gerechtelijke onteigening te voorkomen en minnelijk overeenstemming te kunnen bereiken. er is met name door de provincie meer druk gezet richting gemeenten om het bestemmingsplan in procedure te brengen en tijdig gereed te hebben voor onteigening. De provincie ging daarmee ook meer actief met deze partij optrekken, waarbij de gemeente ook een grote rol nam door zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting. De plannen die hieraan ten grondslag lagen voor het bestemmingsplan waren als langer gereed.	
15	ja	nee	nee	

15	Bij het opstellen van het aankoopstrategieplan is hierover zeker discussie geweest. Dit heeft geleid tot een intentieovereenkomst tussen provincie en gemeenten, waarbij afspraken zijn gemaakt over de financiële bijdragen (rijksbijdrage, provincie 20% extra voor de aankoop van gronden obv volledige schadeloosstelling) en dat gemeenten de bestemmingsplanwijziging zouden realiseren ten behoeven van onteigening. Dit is in latere jaren steeds herbevestigd tussen betrokken partijen middels een bestuursovereenkomst in 2006 en een ontwikkelovereenkomst in 2009. De gemeenten hebben de provincie hierbij wel altijd gewezen dat zij de grondverwerving en onteigening zouden doen, zodat eventuele lokale discussies hierover geen beperking zouden opleveren voor de planrealisatie. Ook is in het begin zorgvuldig gecommuniceerd over grondverwerving en het proces naar eigenaren in het gebied, via bijeenkomsten en (nieuws)brieven. Dit om met name een goede uitleg te geven over doelen en de motivatie voor inzet van het onteigeningsinstrument. Het instrument is dan ook tijdig aangekondigd en had daarmee geen schrik-effect later in het project. Uiteraard waren eigenaren niet altijd blij dat ze werden onteigend en dat leverde wel		Er is, voorzover bij Wouter bekend, geen grootste discussie geweest over de inzet van dit instrument.	
16	nee	nee	nee	
16	buiten het verwerken van de financiële bijstellingen niet		In de formele bezwaren procedure is er ook geen weerstand geuit tegen het instrument zelf. Wel waren eigenaren niet blij met de plannen zelf. Na inzet van het instrument is er dan ook geen echte verandering waargenomen in draagvlak of weerstand. De bestaande weerstand en draagvlak is gebleven. Op klein schaalniveau kan de begrenzing iets zijn gewijzigd als deze bijvoorbeeld dwars over gebouwen lag, echter is de doelrealisatie niet bijgesteld. Alvorens de administratieve onteigening is ingezet, is wel kritisch gekeken naar de actuele plannen.	
17	ja	ja	Onbekend	
17	De provincie Zuid Holland als trekker van dit plan, heeft met name door de inzet van de gedeputeerde Van der Sar de inzet van dit onteigeningsinstrument vroegtijdig ter sprake gebracht, waarmee het in de intentieovereenkomst reeds in beeld was.	De agrariërs probeerde via de gemeente (wethouder) wel invloed uit te oefenen op de plan en uitvoering daarvan. Dit leidde af en toe tot nieuwe vragen en verzoeken tot bijstelling. De beantwoording en zorgdragen dat iedereen achter het vastgestelde plan bleven staan is van belang om ook de lijn van	DLG heeft langs ambtelijke weg veel informatie verstrekt en benadrukt om dit instrument ook daadwerkelijk in te zetten. Echter is bestuurlijk de provincie die hiertoe daadwerkelijk heeft gekozen	
18	ja	ja	ja	
18	De rijksbezuinigingen en daarmee samenhangende beleidswijzigingen ten aanzien van de rol van Staatsbosbeheer bij het beheer van dit gebied is in 2010/2011 opnieuw bekeken of de gerechtelijke onteigening kon worden ingezet. Immers moest het beheer geregeld zijn. Dit is uiteindelijk binnen de geldigheidstermijn van het reeds afgegeven KB (2 jaar) nog geregeld. De plandoelen en begrenzing	Op basis van bezuinigingen onder Bleker in 2010 is de rol voor Staatsbosbeheer als beheerder vervallen. Ook is het beschikbare budget voor realisatie EHS en RODS beperkt. Bijstelling in de kwalitatieve doelstellingen, kan een beoordeling tot integraal beheer minder noodzakelijk maken en dan met name voor de EHS-RODS doelen. Dit is een grondslag op basis waarvan het Koninklijk Besluit tot onteigening is afgegeven.	Het tijdsplan voor realisatie van projecten was met name de drijfveer voor realisatie van projecten om daadwerkelijk gerechtelijk te gaan onteigening. Tot die tijd was met name het kunnen bieden van schadeloosstelling te drijfveer. Ook het risico van wegvallen van budget een de drijfveer om te gaan onteigenen.	
19	ja	ja	ja	

19	<p>Zonder dit instrument was het zeer waarschijnlijk niet mogelijk geweest om de gronden te verwerven. Immers waren er eigenaren/bedrijven die anders alleen al op financiële redenen nooit zouden besluiten tot verplaatsing. Ook is door de druk van het instrument de serieuzeheid van de plannen duidelijk geworden, waarmee gesprekken over verwerving ook mogelijk werden en er resultaten werden behaald. Uiteindelijk zijn in de gerechtelijke onteigening maar 3 dossiers overgebleven, waarbij met name de financiële vergoeding het knelpunt was en niet zozeer het geloof dat het plan niet zou worden gerealiseerd. In de bestemmingsplanprocedure zijn ook bezwaren binnengekomen, waarbij tot aan de Raad van State is geprocedeerd. Hierbij stond met name de ambitie ter discussie, waarbij milieu en natuurorganisaties een hogere ambitie wilden zoals in het masterplan was benoemd, in plaats van de bijgestelde ambitie op basis van de beschikbare middelen. Ook het aantrekken van</p>	<p>Zonder inzet van dit instrument was het niet mogelijk geweest de betreffende gronden tijdig in bezit te krijgen. Veel boeren hebben in het verleden gronden verkocht voor woningbouw en willen daarmee de gronden nu liever niet voor natuur verkopen, omdat de opbrengt lager is.</p>	<p>Om dit tijdspad te halen, alternatief was alleen met een langjarig tijdspad (bv 50 jaar) te blijven verwerven, waarbij je dan op bedrijfsbeëindiging inspeelt, of via subsidie de weg van zelfrealisatie.</p>	
20	positief	positief	neutraal	
20	<p>Met name het kunnen bieden van schadeloosstelling aan eigenaren en het wegnemen van twijfel over realisatie van dit plan door met dit instrument aan te geven dat je bereid bent ver te gaan. Zeker in dit gebied waar een aantal grote glastuinbouw bedrijven zaten, met hoge financiële kosten voor verwerving, had een andere beeld kunnen ontstaan zonder dit instrument. De grondverwerving heeft circa 18mln gekost waarbij 80% betaald door het rijk en 20% door de provincie).</p>	<p>Positief is dat het instrument van onteigening zorgt voor duidelijkheid over de realisatietermijn. De planaanpassingen na onteigeningen zijn een aandachtspunt in verband met de reeds uitgevoerde onteigening.</p>	<p>De inzet van het instrument was neutraal voor het draagvlak voor de plannen. Dit beeld voor de planrealisatie is niet noemenswaardig gewijzigd. Onteigening stond niet ter discussie, maar meer het moeten wijken voor de plannen. De vergoeding maakt het dragelijker om te kunnen vertrekken naar een andere locaties voor eigenaren, echter gaat daarmee toch goede landbouwgrond verloren voor een eekhoorn. Wouter benoemd dat in andere provincies heden ten dagen onteigening nog steeds niet mag worden ingezet voor projecten met natuurontwikkeling. Veelal zie je daar dat de agrarische belangen groter zijn en zwaarder wegen. Echter is de vraag of je de agrariërs echt helpt door plannen op een gebied te leggen met een oneindige realisatietermijn. Daarmee zet je een gebied wel op slot, omdat de partijen de doelen wel willen realiseren.</p>	<p>De heer van der Sar geeft aan dat naar zijn beeld onteigening met name een discussiepunt werd als er geen draagvlak was voor de plannen in het gebied. Als voorbeeld verwijst hij naar het Kierbesluit en daarmee samenhangende verzilting en natuurrealisatie ten koste van de landbouw op Goeree. Hier was goede landbouwgrond waarbij de landbouw ook een krachtige vertegenwoordiging kende, waardoor de planrealisatie en daarmee onteigening geen draagvlak had. De heer van de Sar schetst het beeld dat de belangenorganisatie LTO in het onteigeninginstrument met name het voordeel zag vanwege de volledige schadeloosstelling en ook de periode van onzekerheid en onduidelijkheid voor agrariërs kon worden verkort. Met name het laatste kon grote gevolgen hebben voor de bereidheid tot investeren. Betrokken bestuurders van andere overheden waren in eerste aanleg mogelijk huiverig voor het onteigeninginstrument, maar met een goede uitleg over de werking van het instrument in relatie tot nut, noodzaak en urgentie van plannen en de daartegenover staande aanvullende schadeloosstelling voor de eigenaren, maakte dat ook deze bestuurders ook het instrument accepteerden. Uit ervaring geeft de heer van de Sar nog mee dat het van belang is om niet teveel tijd te steken in het verhaal te vertellen aan individuen, maar om de motivatie en toelichting te richten aan de gehele groep eigenaren, waarmee alle betrokkene dezelfde informatie ontvangen en daarmee het onderlinge gesprek erover ook op gang kan komen - zonder dat er</p>
				<p>De heer van der Sar benoemt in dit kader ook het beeld, op basis van een uitgevoerd onderzoek, dat de planvorming tot natuurontwikkeling vaak al tot gevolg heeft dat agrariërs terughoudend worden met investeringen, waarmee de waarde van het bedrijf vanzelf al achteruit gaat, waarmee de schadeloosstelling in de toekomst lager zal uitvallen als het tot uitkoop komt.</p>

				<p>Hoewel formeel nooit is geuit, is in informele zin aangegeven dat op basis van onteigening voor natuur het voor agrariërs mogelijk werd om op een goede manier uit te stappen of verplaatsing voor groei elders. Dit met name in tijden waarin de landbouwinkomsten teruglopen en opvolging een knelpunt is.</p> <p>De heer van der Sar schetst ter vergelijking ook de situatie van de Krimpenerwaard waar LTO ook een grote inspraak wilde in de plannen en bij voorbaat al grondverwerving op basis van schadeloosstelling wilde voor de betreffende eigenaren. Dit laatste is destijds niet gehonoreerd, omdat eerst de plannen helder moesten zijn, alvorens van schadeloosstelling sprake kon zijn.</p> <p>De heer van der Sar schetst ook dat medio 2010 het beeld is ontstaan dat er inmiddels genoeg natuur is en Nederland mooi genoeg. Daarom is er minder noodzaak aan nieuwe natuur. De tijdspanne heeft de beelden hierover gewijzigd. Daarnaast moest het Ministerie van LNV bezuinigen en was het inperken van de natuuropgave, alsmede het terugdringen van de onteigening een middel om dit te bereiken.</p> <p>Ten aanzien van onteigening geeft dhr van de Sar aan dat het doel niet is draagvlak te krijgen voor de plannen bij de eigenaren die onteigend worden, maar wel te pogen dat partijen zich goed behandeld voelen in het proces naar onteigening. Ofwel als nut en</p>
--	--	--	--	---

Naam	Dekker den, Wouter	Vaart van der, Cees	Sar van der, Leen
Organisatie	Dienst Landelijk Gebied	Dienst Landelijk Gebied	destijds Provincie Zuid-Holland; nu Dienst Landelijk Gebied
Datum	24-06-13		28-05-13
Functie	Projectleider Grondverwerving	Projectleider	Gedeputeerde 2001-2008
Project	Midden Delfland	Midden Delfland	Midden Delfland
1	ja	ja	
1	Meer delen onteigend voor midden Delfland, maar dit deel is volledig EHS	Het project Midden Delfland betreft zowel RODS, EHS en agrarische structuurversterking met de reconstructiewet als basis. Algemeen uitgangspunt was het voorkomen dat de omliggende steden aan elkaar zouden groeien, waarbij de agrarische structuur onvoldoende weerstand kon bieden. Door recreatie mogelijkheden nabij de stad te creëren was het idee dat de mobiliteit omlaag zou gaan	De heer van der Sar is gedeputeerde geweest gedurende 8 jaar (1999 – 2007) in de provincie Zuid-Holland in de periode waarin de drie geselecteerde projecten voor dit onderzoek (Midden Delfland, Balij Bieslandse Bos, Bergboezem) in uitvoering waren. Waarbij dhr van der Sar verantwoordelijk was voor deze projecten. In dit interview is niet specifiek op een van de projecten de focus gelegd, maar stilgestaan bij de beelden en ervaringen ten aanzien van onteigening in deze projecten. Hierbij is met name gekeken naar de motivatie voor het inzetten van het onteigeningsinstrument alsmede de aanpak en gevolgen voor de projecten en de beelden ten aanzien van draagvlak voor de inzet van dit instrument.
2	nee	nee	
2	Geen nieuwe doelen	Er is altijd vastgehouden aan plandoelen en begrenzing, maar er was wel flexibiliteit over de inrichting binnen die doelen met het oog op slimme integratie van doelen en wensen.	
3	Alle doelen aanvullend	Alle doelen aanvullend	
3	Doelen zijn goed inpasbaar, doordat daarmee meer financiële middelen beschikbaar zijn	Doelen zijn goed inpasbaar.	
4	nvt	nvt	
4	nvt	nvt	
5	ja, 2,3,4	ja, 2,3,4	

5	landinrichtingcommissie waarmee alle belangen werden afgedekt (LTO, boeren vertegenwoordiging, Kadaster, provincie, LNV, waterschap, ...)	De reconstructiecommissie bestond uit een groot aantal partijen, waarbij naast overheden ook agrariërs als milieuverenigingen vertegenwoordigt waren.	
6	ja	ja	
6		Plan is primair redelijk blauwdruk neergezet met een schijnbaar democratisch proces. De begrenzing was hard, maar de invulling van de doelen was open en is ingevuld middels een gebiedscommissie bestaande uit een breed scala voor dit gebied relevante partijen. Mede door deze insteek is het plan uiteindelijk ook gedragen door deze partijen, doordat ze eraan meewerkten en het ook als hun plan gingen zien. De burgers werden pas actief, als door inrichting delen zichtbaar werden en kwamen dan soms met aanvullende wensen.	
7	nee	nvt	

7	Doelen waren goed inpasbaar	niet besproken	
8	nee	nvt	
8		niet besproken	
9	nvt	nvt	
9	nvt	nvt	
10	nee	ja	
10		In het begin was er meer weerstand. De omliggende steden werden door de plannen ineens beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden. Daarnaast moesten ze ook de planologie uiteindelijk opnemen in hun bestemmingsplannen. Dit is moeizaam verlopen. Echter uiteindelijk is dit beeld gewijzigd en zijn de plannen meer en meer geaccepteerd. Vanwege de weerstand is er ook gekozen voor een reconstructiewet, waarbij het in eerste instantie een rijksproject was met medewerking van de provincie Zuid-Holland.	
11	motiefbeschrijving	motiefbeschrijving	

11	in het landinrichtingsplan was reeds de mogelijkheid opgenomen om de onderdelen met publieke doelen zo mogelijk te onteigenen. Mede omdat de verwachting was dat de verwerving moeizaam zou verlopen (zie landinrichtingsplan 1980/1985 voor exacte motivering).	Onteigening is met de instelling van de reconstructiewet in beeld gekomen. Hiermee moest voldoende weerstand geboden kunnen worden tegen de gewenste stedelijke ontwikkeling. Het plan was meer blauwdruk met een schijnbaar democratisch proces. Hiernaast waren met het onteigeningsinstrument meer mogelijkheden tot financiële compensatie en regelingen ten behoeve van verplaatsing en vertrekpremies. Er is ook actief over de inzet van het onteigeningsinstrument gecommuniceerd.	Voor het project Midden Delfland was het instrument van onteigening al geïntroduceerd in de reconstructiewet, waarbij de motivatie was dat doelbereiking kon worden gerealiseerd. Met het project Midden Delfland moest worden voorkomen dat de steden in de randstad aan elkaar zouden groeien, waarbij de gedachte was dat de landbouw een de zwakke tegenhanger was in verband met de financiële opbrengsten die als alternatief voor de agrariërs werden geboden. Het instrument van onteigening werd als drukmiddel achter de hand gehouden, zodat daarmee kon worden voorkomen dat gemeenten hun eigen planontwikkeling zouden doorzetten en ook eigenaren die echt niet wilde meewerken konden worden onteigend. Het draagvlak voor het onteigeningsinstrument was al in het reconstructieplan georganiseerd, waarbij de
12	ja, alle doelen	ja, alle doelen	
12		De onteigening was in principe voor het gehele project inzetbaar. Er is echter van de 3000 hectare te verwerven gronden, maar 100 hectare onteigend. Het deel Abtswoude was hierin een deelplan.	
13	plan beginfase	plan beginfase	
13			
14	nee	nee	
14	In algemeenheid geldt dat in de initiële plannen niet is uitgegaan van onteigening en daarmee deze plannen ook niet onteigeningsproof waren. Bijvoorbeeld waren begrenzingen waren niet altijd even scherp, waardoor deze dwars over bouwblokken heen liepen. Als gevolg van de inzet van het onteigeningsinstrument zijn deze plannen meer kritisch bekeken en aangescherpt op wat nu echt nodig was om de doelen te realiseren en ook bekeken hoe eventuele weerstand kon worden weggenomen door kleine aanpassingen op het plan toe te passen, om zo gerechtelijke onteigening te voorkomen en minnelijk overeenstemming te kunnen bereiken. Voor midden delfland is een deel uit de onteigening gelaten omdat de verwachting was dat onteigening niet succesvol zou zijn en er met de eigenaar alternatieve afspraken mogelijk waren om doelen te bereiken. Ook is bij MD bewust gekozen om via artikel IV te onteigenen via het bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan Abtswoude reeds gereed was en daarmee door de ervaring van VROM met onteigening meer kans op succes werd verwacht, als via het landinrichtingsplan door LNV, mede doordat de WILG net in werking was getreden.	Met de reconstructiewet is het onteigeningsinstrument geïntroduceerd. De begrenzing van het project is vastgehouden, maar wel enige flexibiliteit met het oog op flexibiliteit en slimme integratie van doelen en wensen.	
15	nee	nee	

15	Er is, voorzover bij Wouter bekend, geen grootste discussie geweest over de inzet van dit instrument.	Met de reconstructiewet is het onteigeningsinstrument geïntroduceerd. De begrenzing van het project is vastgehouden, maar wel enige flexibiliteit met het oog op flexibiliteit en slimme integratie van doelen en wensen.	
16	nee	nee	
16	In de formele bezwaren procedure is er ook geen weerstand geuit tegen het instrument zelf. Wel waren eigenaren niet blij met de plannen zelf. Na inzet van het instrument is er dan ook geen echte verandering waargenomen in draagvlak of weerstand. De bestaande weerstand en draagvlak is gebleven. Op klein schaalniveau kan de begrenzing iets zijn gewijzigd als deze bijvoorbeeld dwars over gebouwen lag, echter is de doelrealisatie niet bijgesteld. Alvorens de administratieve onteigening is ingezet, is wel kritisch gekeken naar de actuele plannen.	In begrenzing zijn er geen wijzigingen doorgevoerd, maar op de inrichting zijn als gevolg van de lange looptijd wel trendwijzigingen geweest in soorten recreatie en inrichting. Dit is nog zichtbaar in het landschap, waarbij in eerste instantie is gekozen voor bos, meer gaandeweg ook meer en meer open landschappen. Ditzelfde geldt voor de recreatie.	
17	nee	ja	
17		De rijksoverheid heeft van het begin hiermee duidelijkheid willen geven aan de plannen en daarmee weerstand te bieden aan andere ontwikkelingen.	
18	ja	nee	
18	Het tijdspad voor realisatie van projecten was met name de drijfveer voor realisatie van projecten om daadwerkelijk gerechtelijk te gaan onteigening. Tot die tijd was met name het kunnen bieden van schadeloosstelling te drijfveer.		
19	ja	ja	

19	Zonder onteigening was de verwerving nog jaren doorgegaan	primair met name om weerstand te bieden tegen de stedelijk ontwikkeling en ook om eigenaren meer compensatie en regelingen te kunnen bieden ivm verplaatsing of vertrek. Het daadwerkelijk onteigenen is veelal pas ingezet als het op de laatste percelen aan kwam om plannen af te wikkelen. Voor het deelplan Abtswoude was de planning om dit ook af te ronden binnen afzienbare termijn.	
20	neutraal	neutraal	
20	De inzet van het instrument was neutraal voor het draagvlak voor de plannen. Dit beeld voor de planrealisatie is niet noemenswaardig gewijzigd. Onteigening stond niet ter discussie, maar meer het moeten wijken voor de plannen. De vergoeding maakt het dragelijker om te kunnen vertrekken naar een andere locaties voor eigenaren, echter gaat daarmee toch goede landbouwgrond verloren voor een eekhoorn. Wouter benoemd dat in andere provincies heden ten dagen onteigening nog steeds niet mag worden ingezet voor projecten met natuurontwikkeling. Veelal zie je daar dat de agrarische belangen groter zijn en zwaarder wegen. Echter is de vraag of je de agrariërs echt helpt door plannen op een gebied te leggen met een oneindige realisatietermijn. Daarmee zet je een gebied wel op slot, omdat de partijen de doelen wel willen realiseren.	In het begin was er meer weerstand. De omliggende steden werden door de plannen ineens beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden. Daarnaast moesten ze ook de planologie uiteindelijk opnemen in hun bestemmingsplannen. Dit is moeizaam verlopen. Echter uiteindelijk is dit beeld gewijzigd en zijn de plannen meer en meer geaccepteerd.	De heer van der Sar geeft aan dat naar zijn beeld onteigening met name een discussiepunt werd als er geen draagvlak was voor de plannen in het gebied. Als voorbeeld verwijst hij naar het Kierbesluit en daarmee samenhangende verzilting en natuurrealisatie ten koste van de landbouw op Goeree. Hier was goede landbouwgrond waarbij de landbouw ook een krachtige vertegenwoordiging kende, waardoor de planrealisatie en daarmee onteigening geen draagvlak had. De heer van de Sar schetst het beeld dat de belangenorganisatie LTO in het onteigeningsinstrument met name het voordeel zag vanwege de volledige schadeloosstelling en ook de periode van onzekerheid en onduidelijkheid voor agrariërs kon worden verkort. Met name het laatste kon grote gevolgen hebben voor de bereidheid tot investeren. Betrokken bestuurders van andere overheden waren in eerste aanleg mogelijk huiverig voor het onteigeningsinstrument, maar met een goede uitleg over de werking van het instrument in relatie tot nut, noodzaak en urgentie van plannen en de daartegenover staande aanvullende schadeloosstelling voor de eigenaren, maakte dat ook deze bestuurders ook het instrument accepteerden. Uit ervaring geeft de heer van de Sar nog mee dat het van belang is om niet teveel tijd te steken in het verhaal te vertellen aan individuen, maar om de motivatie en toelichting te richten aan de gehele groep eigenaren, waarmee alle betrokkene dezelfde informatie ontvangen en daarmee het onderlinge gesprek erover ook op gang kan komen, zonder dat er een verschil is in informatiepositie tussen eigenaren.
			De heer van der Sar benoemt in dit kader ook het beeld, op basis van een uitgevoerd onderzoek, dat de planvorming tot natuurontwikkeling vaak al tot gevolg heeft dat agrariërs terughoudend worden met investeringen, waarmee de waarde van het bedrijf vanzelf al achteruit gaat, waarmee de schadeloosstelling in de toekomst lager zal uitvallen als het tot uitkoop komt.

			<p>Hoewel formeel nooit is geuit, is in informele zin aangegeven dat op basis van onteigening voor natuur het voor agrariërs mogelijk werd om op een goede manier uit te stappen of verplaatsing voor groei elders. Dit met name in tijden waarin de landbouwinkomsten teruglopen en opvolging een knelpunt is.</p> <p>De heer van der Sar schetst ter vergelijking ook de situatie van de Krimpenerwaard waar LTO ook een grote inspraak wilde in de plannen en bij voorbaat al grondverwerving op basis van schadeloosstelling wilde voor de betreffende eigenaren. Dit laatste is destijds niet gehonoreerd, omdat eerst de plannen helder moesten zijn, alvorens van schadeloosstelling sprake kon zijn.</p> <p>De heer van der Sar schetst ook dat medio 2010 het beeld is ontstaan dat er inmiddels genoeg natuur is en Nederland mooi genoeg. Daarom is er minder noodzaak aan nieuwe natuur. De tijdspanne heeft de beelden hierover gewijzigd. Daarnaast moest het Ministerie van LNV bezuinigen en was het inperken van de natuuropgave, alsmede het terugdringen van de onteigening een middel om dit te bereiken.</p> <p>Ten aanzien van onteigening geeft dhr van de Sar aan dat het doel niet is draagvlak te krijgen voor de plannen bij de eigenaren die onteigend worden, maar wel te pogen dat partijen zich goed behandeld voelen in het proces naar onteigening. Ofwel als nut en noodzaak helder zijn, dan vrede hebben met de procesgang. Ofwel acceptatie, maar geen draagvlak.</p>
--	--	--	--

Naam	Dekker den, Wouter	Jalving, Arjan	Brussel van, Niko	Sar van der, Leen
Organisatie	Dienst Landelijk Gebied	Dienst Landelijk Gebied	Provincie Zuid-Holland	destijds Provincie Zuid-Holland; nu DLG
Datum	24-06-13	11-07-13	11-07-13	28-05-13
Functie	Projectleider Grondverwerving	Medewerker Gebiedsontwikkeling Grond	Projectmanager Groen Blauwe Slinger	Gedeputeerde 2001-2008
Project	Balij Bieslandse bos	Balij Bieslandse bos	Balij Bieslandse bos	Balij Bieslandse bos
1	ja	ja	ja	
1	Naast EHS ook een wateropgave van het Hoogheemraadschap Delfland	Inmiddels formeel geen EHS (oude verbindingzone), met name RODS en wateropgave van het Hoogheemraadschap Delfland. Bevat nog wel natuuropgave.	De Balij Bieslandse bos is onderdeel van de Groenblauwe Slinger en heeft naast natuurdoelen ook recreatie en waterdoelen. De Balij Bieslandse Bos waren de natuurdoelen onderdeel van de EHS (Verbindingszones). Door de bezuinigingen zijn de natuurdoelen niet meer gefinancierd uit de EHS, maar via de RodS-middelen (Recreatie om de Stad). Tony vd Meulen: Er zat een klein deel zoekgebied EHS in (circa 5%/10 ha). Dit was als zoekgebied in de natuurkern opgenomen als gesloten kern met daarom beleefbare natuur. De EHS financiering is vervallen. Er is uiteindelijk gekozen voor beleefbare natuur welke met name door RodS middelen zijn gefinancierd, waarbij wel hoge natuurwaarden zijn gerealiseerd.	De heer van der Sar is gedeputeerde geweest gedurende 8 jaar (1999 – 2007) in de provincie Zuid-Holland in de periode waarin de drie geselecteerde projecten voor dit onderzoek (Midden Delfland, Balij Bieslandse Bos, Bergboezem) in uitvoering waren. Waarbij dhr van der Sar verantwoordelijk was voor deze projecten. In dit interview is niet specifiek op een van de projecten de focus gelegd, maar stilgestaan bij de beelden en ervaringen ten aanzien van onteigening in deze projecten. Hierbij is met name gekeken naar de motivatie voor het inzetten van het onteigeningsinstrument alsmede de aanpak en gevolgen voor de projecten en de beelden ten aanzien van draagvlak voor de inzet van dit instrument.
2	nee	nee	nee	
2	Geen nieuwe doelen, maar wel kwaliteit doelen bijgesteld op basis van budget, echter wel een dermate niveau dat onteigening mogelijk bleef ten behoeve van kwaliteit en eisen zelfrealisatie	De beperking van financiële middelen heeft wel geleid tot versoering van de inrichting.	Er zijn geen nieuwe doelen aan het project toegevoegd. Wel is voor een agrariër (Duindam) in de project een experiment gestart net als doel het realiseren van natuurwaarde gecombineerd met bedrijfsvoering, door geen nieuwe meststoffen toe te voegen, maar te werken met kringloop van bemesting en daarmee natuur te realiseren en ook een levensvatbare bedrijfsvoering te kunnen voeren. Meer informatie is ook te vinden op	
3	Alle doelen aanvullend	Alle doelen aanvullend	Alle doelen aanvullend	
3	Doelen zijn goed inpasbaar, doordat daarmee meer financiële middelen beschikbaar zijn		De doelen zijn in samenhang gerealiseerd.	
4	nvt	nvt	na vaststelling plannen	
4	nvt	nvt	Met het bijgestelde beleid van Bleker 2010 is de financiering voor het EHS deel vervallen (verbindingzones), maar zijn de natuurdoelen wel gerealiseerd. Deze zijn gefinancierd uit de RodS middelen.	
5	ja, 2,3,4	ja, 2,3,4	ja, 2,3,4	

5	Met name overheden (hoogheemraadschap Delfland, provincies ZH, gemeenten), daarnaast een klankbordgroep met milieugroeperingen	Onder leiding van Rita Verdonk is een comitee laakweg opgericht die met een alternatief plan zijn gekomen (periode 1999-2003), waarbij ze het zelf wilden realiseren. Het alternatief had geen rekening gehouden met technische elementen ten behoeve van de wateropgave, waardoor dit niet kon worden gerealiseerd en er geen integraal beheer was. In de inrichtingsplannen zijn wel onderdelen van het voorstel opgenomen, waarmee deze nu meer op elkaar zijn gaan lijken. Dit heeft geleid tot draagvlak, waarbij de bewoners nu op de planrealisatie zitten te wachten. Ook wordt het laakwegcomitee kleiner van omvang, omdat gaandeweg eigenaren toch hun bezit hebben verkocht.	Indien gewenst kunt u voorgaand(e) antwoord(en) nader toelichten Nico van Brussel heeft hier beperkt zicht op en verwijst naar collega Tony van der Meulen. Er lag een uitvoeringsconvenant, waarbij de gemeente Pijnacker-Nootdorp medewerking zou verlenen aan bestemmingsplan wijziging en de provincie de plannen betaalde en ook de grondverwerving deed. Tony van der Meulen: In 1989 is een convenant getekend tussen het rijk, provincies en gemeenten. Hier maakte de Balij Bieslandse bos deel van uit. Voor het project Groenblauwe slinger is met de eigenaren afstemming geweest om te kijken hoe plannen konden worden gerealiseerd. Hierbij is een beeld geschetst richting eigenaren dat de plannen er hoe dan ook zouden komen. Dit heeft ertoe geleid dat een commissie een inventarisatie heeft uitgevoerd onder eigenaren en boeren om in beeld te brengen wat het mogelijk acceptabel kon maken. Dit heeft geleid tot een plan waarin er ruimte was gezocht in kleine aanpassingen in begrenzing en aanvullende compensatie bovenop de vermogenswaarde en een planrealisatietermijn van 10 jaar. Dit is getekend door 80% van de eigenaren en is gebruikt als onderlegger voor het bestemmingsplan. Na 10 jaar was 80% ook daadwerkelijk verworven zijn de laatste grondposities op basis van het bestemmingsplan onteigend. Het comitee laakweg heeft lang dwars gelegen, waarbij ze een bepaalde compensatie (een tweede bouwlocatie) wilden die de provincie en gemeente niet wilde geven. Dit heeft nog tot gerechtelijke procedures geleid. Uiteindelijk heeft dit comité ook een alternatief aangedragen dat ze zelf wilde beheren. Uiteindelijk bij de rechter bleek de zelfrealisatie toch minder gewenst, omdat het beheer duur was. Delen van het alternatief zijn echter ook overgenomen in de plannen, waarmee dit meer acceptabel is geworden.	
6	ja	ja	ja	
6				
7	nee	geen goed beeld	veel discussie	

7	Doelen waren goed inpasbaar	Arjan is pas sinds 2005 betrokken. Er zijn relatief weinig zienswijzen op het bestemmingsplan Balij Bieslandse Bos binnen gekomen	collega Tonny van der Meulen: Het comite laakweg heeft lang dwars gelegen, waarbij ze een bepaalde compensatie (een tweede bouwlocatie) wilden die de provincie en gemeente niet wilde geven. Dit heeft nog tot gerechtelijke procedures geleid. Uiteindelijk heeft dit comité ook een alternatief aangedragen dat ze zelf wilde beheren. Uiteindelijk bij de rechter bleek de zelfrealisatie toch minder gewenst, omdat het beheer duur was. Delen van het alternatief zijn echter ook overgenomen in de plannen, waarmee dit meer acceptabel is geworden. Tussentijds hebben sommige eigenaren, onderdeel van het comite, toch hun grondpositie vrijwillig verkocht. Uiteindelijk was onteigening nodig voor de laatste percelen.	
8	nee	nee	ja	
8			Er is een comite Laakweg opgericht die gezamenlijk bezit hadden in de Balij Bieslandse Bos, die verzet hadden tegen de plannen en zelf een alternatief voorstel hebben gedaan, waarbij ze ook zelf het beheer wilde gaan doen. Gaandeweg zijn de plannen bijgesteld (medio 2010/2011 als gevolg van de herijking), waarmee deze meer en meer overeen kwamen met de ideeën van de bewoners. Doordat gaandeweg meer en meer eigenaren toch werden uitgekocht, is het verzet minder geworden en waren er uiteindelijk nog 2 eigenaren over. Het verzet is door voorgaande afgenomen en de planuitvoering is	
9	nvt	nvt	Bij vaststelling van de plannen	
9	nvt	nvt	Oprichting comité Laakweg	
10	nee	ja	ja	
10		Onder leiding van Rita Verdonk is een comite laakweg opgericht die met een alternatief plan zijn gekomen (periode 1999-2003), waarbij ze het zelf wilden realiseren. Het alternatief had geen rekening gehouden met technische elementen ten behoeve van de wateropgave, waardoor dit niet kon worden gerealiseerd en er geen integraal beheer was. In de inrichtingsplannen zijn wel onderdelen van het voorstel opgenomen, waarmee deze nu meer op elkaar zijn gaan lijken. Dit heeft geleid tot draagvlak, waarbij de bewoners nu op de planrealisatie zitten te wachten. Ook wordt het laakwegcomite kleiner van omvang, omdat gaandeweg eigenaren toch hun bezit hebben verkocht.	De Balij Bieslands Bos was van origine een agrarisch gebied, maar is door uitbreiding van omliggende steden meer en meer aan het verrommelen, door bv groei Zoetermeer. Bij de planontwikkeling is steeds als gronden verworven werden gestart met inrichting, waarmee het gebied langzaam al transformeerde van identiteit van open landschap naar bos. De omwonende hebben die nieuwe identiteit langzaam meer en meer omarmd. Mede door beleving en informatieavonden ontstond de situatie dat omwonende op een gegeven moment zaten te wachten op de daadwerkelijk verdere planrealisatie en afwikkeling.	
11	motiefbeschrijving	motiefbeschrijving	motiefbeschrijving	

11	In 2002 reeds het instrument in beeld, maar toen met name om de uit te kopen partijen ook schadeloosstelling te kunnen bieden. Op dat moment wat het daadwerkelijk inzetten van onteigening bestuurlijk/politiek niet bespreekbaar. Echter met het voortschrijden van de tijd, nam de urgentie toe om de plannen tijdig te realiseren, immers zou bij het niet behalen van de termijnen de financiële middelen wegvallen, terwijl hier bestuurlijk afspraken lagen om dit tijdig af te ronden. Daarmee kwam door terug te tellen vanaf de deadline in beeld dat medio 2007 het instrument van onteigening nodig was om het plan tijdig te kunnen realiseren.	Met het vaststellen van het aankoopstrategieplan is het onteigeningsinstrument in beeld gekomen, zodat op basis van volledige schadeloosstelling gronden konden worden aangekocht. De EU, het rijk, de provincie en de gemeente hadden een plan gemaakt dat weerstand moest kunnen bieden tegen verdere verstedelijking. Daarmee was onteigening nodig om die weerstand te kunnen bieden. Ook maakte dit instrument het project ook stuurbaar en daarmee realiseerbaar in een bepaalde tijd.	In eerste instantie is het instrument van onteigening in beeld gekomen, omdat er verworven zou worden op basis van volledige schadeloosstelling om eigenaren meer te kunnen compenseren, maar daarvoor was het nodig dat de bereidheid aanwezig was om in de toekomst te gaan onteigenen. Politiek is ook deze bereidheid uitgesproken, dat als het op de laatste percelen aankomt, onteigening zou kunnen worden toegepast. Uiteindelijk lag er een bestemmingsplan dat binnen 10 jaar moest worden gerealiseerd en was er na 20 jaar ontwikkelen ook het besef dat om het plan te kunnen afronden, en de politiek belofte in te vullen, er ook eens moest worden doorgepakt, waarmee uiteindelijk ook daadwerkelijk is onteigend.	Voor de Bergboezem was medewerking nodig van de gemeente Pijnacker-Noordorp en Berkel Rodenrijs omdat het bestemmingsplan moest worden aangepast om een artikel IV onteigening mogelijk te kunnen maken. Dit proces heeft enige tijd gevraagd, waarbij mede door een nieuwe wethouder meer en meer draagvlak ontstond voor de ontwikkeling van natuur en het daarvoor aanpassen van de bestemmingsplannen. Uiteindelijk heeft de gemeente Pijnacker/Nootdorp er zelfs voor gekozen om zelf de inrichting uit te voeren.
12	ja, alle doelen	ja, alle doelen	ja, alle doelen	
12				
13	plan beginfase	plan was vastgesteld	Plan was in uitwerking	
13			Middels het aankoopstrategieplan is het onteigeningsinstrument reeds in beeld gekomen. Destijds waren de plancontouren al helder, maar moest het bestemmingsplan nog worden aangepast. Hiermee kon al wel op basis van volledige schadeloosstelling worden geboden. Het Koninklijk Besluit tot onteigening is pas aangevraagd toen het bestemmingsplan gereed was.	
14	ja	ja	nee	
14	In algemeenheid geldt dat in de initiële plannen niet is uitgegaan van onteigening en daarmee deze plannen ook niet onteigeningsproof waren. Bijvoorbeeld waren begrenzingsplannen niet altijd even scherp, waardoor deze dwars over bouwblokken heen liepen. Als gevolg van de inzet van het onteigeningsinstrument zijn deze plannen meer kritisch bekeken en aangescherpt op wat nu echt nodig was om de doelen te realiseren en ook bekeken hoe eventuele weerstand kon worden weggenomen door kleine aanpassingen op het plan toe te passen, om zo gerechtelijke onteigening te voorkomen en minnelijk overeenstemming te kunnen bereiken. Er is met name door de provincie meer druk gezet richting gemeenten om het bestemmingsplan in procedure te brengen en tijdig gereed te hebben voor onteigening. De provincie ging daarmee ook meer actief met deze partij optrekken, waarbij de gemeente ook een grote rol nam door zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting. De plannen die hieraan ten grondslag lagen voor het bestemmingsplan waren als langer gereed.	Bij de minnelijk verwerving is wel gekeken of schade beperkende mogelijkheden waren door begrenzingsplannen nabij gebouwen en tuinen aan te passen. Ook neemt de procedure voor planologische wijziging veel doorlooptijd in beslag, waarmee de uitgangspunten voor de bestemmingsplannen uiteindelijk achterlopen op de werkelijkheid en soms onjuistheden bevat.	Bestemmingsplan was al gereed toen daadwerkelijk werd besloten om onteigening toe te passen en het KB aan te vragen	
15	nee	nee	nee	

15	Er is voorzover bij Wouter bekend geen grootste discussie geweest over de inzet van dit instrument. De herijking natuur in 2011 van de rijksoverheid heeft opnieuw opnieuw een afweging plaatsgevonden of na administratieve fase zou worden doorgegaan naar de gerechtelijke fase vanwege de financiële dekking onzeker was als gevolg van beleidsbijstellingen.	In de onteigening zijn uiteindelijk twee percelen eruit gehaald op basis van zienswijzen op basis van zelfrealisatie. Dit was een neef van Duindam. De rechtmatigheid van de claim van zelfrealisatie lijkt niet geheel juist, omdat de dienst landelijk gebied de inrichtingsmaatregelen heeft betaald en aangelegd op basis waarvan de eigenaar bij de rechter claimde te kunnen voldoen aan de eis van zelfrealisatie.	De inzet van de daadwerkelijk onteigening heeft uiteindelijk geen noemenswaardige discussie opgeleverd. Het beeld dat er een bestemmingsplan lag dat binnen 10 jaar moet worden gerealiseerd, een project waar al een groot deel van is verworven en ingericht en ook het besef dat een nog langere realisatie horizon nog meer gevoeligheid geeft tot planbijstellingen na elke verkiezingsperiode en de gebiedsidentiteit inmiddels als grotendeels was getransformeerd, maakt de keuze tot onteigening aanvaardbaar.	
16	nee	nee	nee	
16	In de formele bezwaren procedure is er ook geen weerstand geuit tegen het instrument zelf. Wel waren eigenaren niet blij met de plannen zelf. Na inzet van het instrument is er dan ook geen echte verandering waargenomen in draagvlak of weerstand. De bestaande weerstand en draagvlak is gebleven. Op klein schaalniveau kan de begrenzing iets zijn gewijzigd als deze bijvoorbeeld dwars over gebouwen lag, echter is de doelrealisatie niet bijgesteld. Alvorens de administratieve onteigening is ingezet, is wel kritisch gekeken naar de actuele plannen. Als gevolg van de van beroep op zelfrealisatie door een eigenaar is een deel uit de onteigening gehouden. Opvallend is dat er tot op heden nog steeds geen overeenkomst ligt voor uitvoering van de plannen		In het voortraject van het planvormingsproces is reeds gesproken en afstemming geweest. De planvorming was afgerond toen daadwerkelijk tot onteigening werd overgegaan.	
17	Onbekend	onbekend	ja	
17	DLG heeft langs ambtelijke weg veel informatie verstrekt en benadrukt om dit instrument ook daadwerkelijk in te zetten. Echter is bestuurlijk de provincie die hiertoe daadwerkelijk heeft gekozen		De provincie Zuid-Holland die nu toch dit plan eens wilde afronden en daarmee de politieke belofte om hier bos te realiseren in te vullen.	
18	ja	ja	ja	
18	Het tijdspad voor realisatie van projecten was met name de drijfveer voor realisatie van projecten om daadwerkelijk gerechtelijk te gaan onteigening. Tot die tijd was met name het kunnen bieden van schadeloosstelling te drijfveer. Ook het risico van wegvallen van budget een de drijfveer om te gaan onteigenen.	Project zit nog in de fase van dagvaarding, waarbij de Decente is voorzien in november 2013. Het proces tot aanvragen van het Koninklijk Besluit is soepel verlopen, er waren maar zeer beperkt vragen over nut en noodzaak. De bezuiniging van bijgesteld beleid van Bleker in 2010/2011, kan tot gevolg hebben dat planinvulling nog wijzigt, waarmee weer risico's kunnen ontstaan bij eventuele casatie.	Door de transformatie van de identiteit van het gebied zijn bewoners / omwonenden van het gebied gebruik gaan maken en vragen omwonende nu om afronding van het plan.	
19	ja	ja	ja	

19	Om dit tijdspad te halen, alternatief was alleen met een langjarig tijdspad (bv 50 jaar) te blijven verwerven, waarbij je dan op bedrijfsbeëindiging inspeelt, of via subsidie de weg van zelfrealisatie.	Er zijn nu nog 3 eigenaren, waarvan in twee gevallen het zeer onwaarschijnlijk lijkt dat er nog op minnelijke basis tot overeenstemming kan worden gekomen.	Zonder onteigening hadden we een deel van het plan niet kunnen realiseren. Mogelijk was dit op den duur nog mogelijk geworden als boeren zouden weggaan, maar het risico ontstaat dat hobby boeren achterblijven en verrommeling optreed. Het project kende al een lange doorlooptijd en zou hiermee oneindig lang kunnen worden in de tijd.	
20	neutraal	positief en negatief	neutraal	
20	De inzet van het instrument was neutraal voor het draagvlak voor de plannen. Dit beeld voor de planrealisatie is niet noemenswaardig gewijzigd. Onteigening stond niet ter discussie, maar meer het moeten wijken voor de plannen. De vergoeding maakt het dragelijker om te kunnen vertrekken naar een andere locaties voor eigenaren, echter gaat daarmee toch goede landbouwgrond verloren voor een eekhoorn. Den Dekker benoemt dat in andere provincies heden ten dagen onteigening nog steeds niet mag worden ingezet voor projecten met natuurontwikkeling. Veelal zie je daar dat de agrarische belangen groter zijn en zwaarder wegen. Echter is de vraag of je de agrariërs echt helpt door plannen op een gebied te leggen met een oneindige realisatietermijn. Daarmee zet je een gebied wel op slot, omdat de partijen de doelen wel willen realiseren.	De omwonende zijn inmiddels positief over plannen en zit te wachten op realisatie. De druk van onteigening maakt dat de realisatie nu ook snel mogelijk wordt. Voor eigenaren is er inmiddels sprake van acceptatie van de plannen en duidelijk dat het plan doorgaat. Toch betekent dit niet dat er draagvlak voor de plannen is, omdat de aard van agrariërs is dat een landschap met koeien in de wei goed en mooi genoeg is. Pluspunten voor de realisatie van dit soort projecten is het kunnen bieden van ruilgrond-ruillocaties in de nabijheid, zodat de agrariër die in de buurt wil blijven, maar beperkte hinder ondervind van een wijziging in het sociale leven. Onteigening heeft het risico in zich dat alternatieven onvoldoende kritisch worden afgewogen, maar kan omgekeerd juist ook een reden geven om de plannen nog kritisch te beschouwen op alternatieven om onteigening te voorkomen.	Er is veel vraag naar recreatie vanuit de omliggende steden, waarmee het ook draagvlak heeft om dit project te realiseren. De landbouw werd al bedreigd door de stedelijk ontwikkeling, waarbij snel handelen om er natuur te realiseren nodig is. Hiermee kan worden voorkomen dat dit project erg lang blijft duren en er tussentijds verrommeling optreed. Dit project betreft natuurontwikkeling nabij stedelijk gebied, waarbij de wens is te voorkomen dat de open landschappen als gevolg van onder druk staande landbouw door verstedelijking gaan verrommelen. Omvormen tot natuur en recreatie gebied wordt gedragen en daarmee wordt ook onteigening als acceptabel gezien om dit te realiseren. Nico van Brussel verwacht dat in gebieden waar de stedelijk druk kleiner is en de landbouw minder onder druk staat, de steun om te onteigenen voor natuur minder zal zijn. Een knelpunt bij natuurontwikkeling nabij stedelijk gebied is de prijsvorming van de aan te kopen landbouwgronden. De een zal als gevolg van de stedelijke ontwikkeling een hoge prijs krijgen, terwijl de andere door natuur alleen de agrarisch waarde ontvangt. In het project is dit ook in beeld gekomen door discussie over complexwaarde bij de waardebeoordeling. Nico van Brussel citeert Toine Willemsens (LTO vertegenwoordiger): "de ene boer krijgt de jackpot en de andere niets voor zijn grond". Tony van der Meulen: Doordat er heden ten dage minder financiële middelen zijn is de verwachting dat onteigening voor natuur niet meer voor de hand ligt. Dit is te duur en er zal eerder gekeken worden naar alternatieve locaties als eigenaren niet willen	De heer van der Sar geeft aan dat naar zijn beeld onteigening met name een discussiepunt werd als er geen draagvlak was voor de plannen in het gebied. Als voorbeeld verwijst hij naar het Kierbesluit en daarmee samenhangende verzilting en natuurrealisatie ten koste van de landbouw op Goeree. Hier was goede landbouwgrond waarbij de landbouw ook een krachtige vertegenwoordiging kende, waardoor de planrealisatie en daarmee onteigening geen draagvlak had. De heer van de Sar schetst het beeld dat de belangenorganisatie LTO in het onteigeningsinstrument met name het voordeel zag vanwege de volledige schadeloosstelling en ook de periode van onzekerheid en onduidelijkheid voor agrariërs kon worden verkort. Met name het laatste kon grote gevolgen hebben voor de bereidheid tot investeren. Betrokken bestuurders van andere overheden waren in eerste aanleg mogelijk huiverig voor het onteigeningsinstrument, maar met een goede uitleg over de werking van het instrument in relatie tot nut, noodzaak en urgentie van plannen en de daartegenover staande aanvullende schadeloosstelling voor de eigenaren, maakte dat ook deze bestuurders ook het instrument accepteerden. Uit ervaring geeft de heer van de Sar nog mee dat het van belang is om niet teveel tijd te steken in het verhaal te vertellen aan individuen, maar om de motivatie en toelichting te richten aan de gehele groep eigenaren, waarmee alle betrokkene dezelfde informatie ontvangen en daarmee het onderlinge gesprek erover ook op gang kan komen, zonder dat er een verschil is in informatiepositie tussen eigenaren.
				De heer van der Sar benoemt in dit kader ook het beeld, op basis van een uitgevoerd onderzoek, dat de planvorming tot natuurontwikkeling vaak al tot gevolg heeft dat agrariërs terughoudend worden met investeringen, waarmee de waarde van het bedrijf vanzelf al achteruit gaat, waarmee de schadeloosstelling in de toekomst lager zal uitvallen als het tot uitkoop komt.

				<p>Hoewel formeel nooit is geuit, is in informele zin aangegeven dat op basis van onteigening voor natuur het voor agrariërs mogelijk werd om op een goede manier uit te stappen of verplaatsing voor groei elders. Dit met name in tijden waarin de landbouwinkomsten teruglopen en opvolging een knelpunt is.</p> <p>De heer van der Sar schetst ter vergelijking ook de situatie van de Krimpenerwaard waar LTO ook een grote inspraak wilde in de plannen en bij voorbaat al grondverwerving op basis van schadeloosstelling wilde voor de betreffende eigenaren. Dit laatste is destijds niet gehonoreerd, omdat eerst de plannen helder moesten zijn, alvorens van schadeloosstelling sprake kon zijn.</p> <p>De heer van der Sar schetst ook dat medio 2010 het beeld is ontstaan dat er inmiddels genoeg natuur is en Nederland mooi genoeg. Daarom is er minder noodzaak aan nieuwe natuur. De tijdspanne heeft de beelden hierover gewijzigd. Daarnaast moest het Ministerie van LNV bezuinigen en was het inperken van de natuuropgave, alsmede het terugdringen van de onteigening een middel om dit te bereiken.</p> <p>Ten aanzien van onteigening geeft dhr van de Sar aan dat het doel niet is draagvlak te krijgen voor de plannen bij de eigenaren die onteigend worden, maar wel te pogen dat partijen zich goed behandeld voelen in het proces naar onteigening. Ofwel als nut en noodzaak helder zijn, dan vrede hebben met de procesgang. Ofwel acceptatie, maar geen draagvlak.</p>
--	--	--	--	--