

Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard

Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten

D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman

| WOT-Rapport 161



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard

Dit WOT-rapport is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard

Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten

Dana Kamphorst¹, Wim Nieuwenhuizen¹, Paul Peter Kuiper² & Frank Harleman²

1 Wageningen Environmental Research (WENR)

2 Kadaster

BAPS-projectnummer WOT-04-010-045.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, oktober 2024

WOT-rapport 161

ISSN 1871-028X

DOI [10.18174/672758](https://doi.org/10.18174/672758)

Referaat

Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). *Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 161.

Voor het Planbureau voor de Leefomgeving onderzochten Wageningen Environmental Research (WENR) en het Kadaster de werking en doorlooptijd van strategieën voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Krimpenerwaard. In dit ruim dertig jaar durende gebiedsproces zijn achtereenvolgens vijf realisatiestrategieën ingezet met bijbehorende grondinstrumenten zoals vrijwillige overdracht, kavelruil, zelfrealisatie en onteigening. Wat was de invloed daarvan op het beschikbaar krijgen van grond voor natuurinrichting en de doorlooptijd? We zien dat iedere wisseling van strategie het proces vertraagt en dat een strategie waarbij tegen volledige schade-loosstelling grond wordt aangekocht, het proces versnelt. Belangrijke condities voor het slagen van het gebieds-proces waren de beschikbaarheid van een instrumentenmix, budget en grondvoorraad. Uiteindelijk was de sleutel tot de realisatie 1) het afdwingen van een keuze door grondeigenaren - voor zelfrealisatie of verwerving op basis van volledige schadeloosstelling - met onteigening als sluitstuk en 2) de beschikbaarheid van zelfrealisatie-instrumenten, zoals pachtgrond en de mogelijkheid voor gedeeltelijke afwaardering van grond.

Trefwoorden: grondinstrumenten, gebiedsproces, natuurrealisatie, zelfrealisatie, onteigening

Abstract

Three decades of nature restoration and conservation in Krimpenerwaard: Insights into the functioning and timelines of land policy instruments

For the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), Wageningen Environmental Research (WENR) and Kadaster (Netherlands Cadastre, Land Registry and Mapping Agency) studied the functioning and timelines of strategies for realising part of the national ecological network (NEN) in Krimpenerwaard. This area process has run for more than thirty years and has involved five consecutive implementation strategies and their associated land policy instruments, such as voluntary transfer of land ownership, land parcel exchange, 'self-realisation' (nature restoration and conservation management by the private landowner) and expropriation. What influence did these strategies and instruments have on making land available for nature restoration and what were the timelines involved? We found that each change of strategy delayed the process and that a strategy involving the purchase of land with full compensation speeds the process up. Important conditions for a successful area process were the availability of a mix of instruments, a dedicated budget and a land bank. Ultimately, the key to successful implementation was 1) compelling landowners to choose between self-realisation or selling their land with full compensation, with expropriation as the final resort, and 2) the availability of self-realisation instruments such as land lease and the possibility of partially writing down land value.

Foto omslag: Shutterstock

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/672758> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 17 00; e-mail: dana.kamphorst@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research),
Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentievoorwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

WOT Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Het realiseren van maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied vergt gebiedsontwikkeling. Denk aan herstel en behoud van biodiversiteit, maar ook aan klimaatbestendigheid en ruimte voor landbouw, recreatie, infrastructuur, wonen of andere economische functies. Dat zijn complexe processen. Niet alleen omdat er vaak een groot aantal gebruikers en belanghebbenden bij die gebieden betrokken zijn, maar de opgaven veranderen ook door de tijd heen. Nieuwe inzichten of veranderende politieke opvattingen doen ons begrip van de publieke zaak veranderen. De geschiedenis van het landelijk gebied laat zien dat die ruimte gedurende de loop van decennia en eeuwen weer opnieuw wordt ingericht. Het landschap bevat de sedimentlagen van ons tijdsbeeld.

Door opgedane ervaringen in een gebied veranderen ook onze opvattingen over welke aanpak bij gebiedsontwikkeling 'werkt'. Hoe zorgen we dat er voldoende ruimte beschikbaar is om maatschappelijke opgaven te realiseren? In hoeverre en op welke wijze zijn processen van gebiedsontwikkeling te versnellen als we als maatschappij vinden dat opgaven urgent zijn? Het onderhavige onderzoek trekt lessen uit gebiedsontwikkeling in de Krimpenerwaard. Daarbij is specifiek gekeken naar de inzet van grondbeleidsinstrumenten in de strategieën om meer natuur te realiseren. De Krimpenerwaard biedt een unieke casus om meer te leren over de werking van grondbeleidsinstrumenten. In de dik drie decennia die in deze casus onder de loep genomen zijn, halen betrokken partijen verschillende instrumenten van stal en ontwikkelen die door: van onteigening tot zelfrealisatie en weer terug. Deels ingegeven door ervaringen bij de realisatie van natuur en deels ingegeven door veranderende opvattingen over de gewenste vormen van overheidssturing. Door het combineren van een longitudinale bestuurskundige analyse van die gevoerde beleidsstrategieën met kadastrale gegevens over eigendomsverhoudingen en grondoverdracht biedt deze studie waardevolle inzichten van grondbeleidsinstrumenten in actie. Hoe werkt wat, wanneer en hoe snel?

Daan Boezeman
Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Samenvatting	9
Summary	17
1 Inleiding	25
1.1 Aanleiding	25
1.2 Doel- en vraagstelling	25
1.3 Leeswijzer	26
2 Onderzoeksopzet	27
2.1 Aanpak	27
2.2 Introductie van de Krimpenerwaard	27
2.3 Toelichting fasering en realisatiestrategieën	29
2.4 Toelichting grondinstrumentarium	30
2.5 Toelichting eigendoms- en overdrachtsanalyse	32
3 Strategieën en realisatie	34
3.1 Introductie	34
3.2 Landinrichting in voorbereiding (periode t/m 2004)	35
3.2.1 Procesbeschrijving	35
3.2.2 Typering realisatiestrategie	37
3.2.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 1993 t/m 2004	37
3.3 Veenweidepact Krimpenerwaard (periode 2004 t/m 2009)	39
3.3.1 Procesbeschrijving	39
3.3.2 Typering realisatiestrategie	41
3.3.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2005 t/m 2009	41
3.4 Heroriëntatie, decentralisatie en bezuiniging (periode 2010 t/m 2012)	42
3.4.1 Procesbeschrijving	42
3.4.2 Typering realisatiestrategie	43
3.4.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2010 t/m 2012	43
3.5 Vrijwillige zelfrealisatie (2013 t/m 2016)	45
3.5.1 Procesbeschrijving	45
3.5.2 Typering realisatiestrategie	47
3.5.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2013 t/m 2016	48
3.6 Naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie (periode 2017 t/m 2023)	49
3.6.1 Procesbeschrijving	49
3.6.2 Typering realisatiestrategie	54
3.6.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2017 t/m 2023	54
3.7 Nabije toekomst (2024 en verder)	56
4 Beschouwing	58
4.1 Eigendomsontwikkelingen door de jaren heen	58
4.2 Noties over de werking van de realisatiestrategieën en instrumenten	60
4.3 Noties over doorlooptijd	62
5 Conclusies	65
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	65
5.2 Discussie en aanbevelingen	67
Literatuur	69
Verantwoording	71

Samenvatting

Om overheidsdoelen te realiseren in het landelijk gebied, onder andere voor natuurrealisatie, hebben overheden grote ambities om te sturen op ander gebruik van landbouwgrond. In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is in deze studie de werking verkend van realisatiestrategieën voor natuurontwikkeling, waarbij grondinstrumenten worden ingezet. Wageningen Environmental Research (WENR) en het Kadaster hebben hiertoe een casestudie uitgevoerd in de Krimpenerwaard, waar al ruim dertig jaar in een gebiedsproces wordt gewerkt aan de realisatie van het Natuurnetwerk (NNN). In deze casus zijn in de loop der tijd verschillende realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten ingezet om grond beschikbaar te maken voor natuur. Dit gebiedsproces levert interessante inzichten op over de werking van de realisatiestrategieën en de factoren die het realisatietempo beïnvloeden.

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het geven van inzicht in de werking en doorlooptijd van realisatiestrategieën voor natuurontwikkeling in de Krimpenerwaard, waarbij verschillende grondinstrumenten zijn ingezet. We hebben onderzocht onder welke condities de realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten bijdragen aan de realisatie van de opgaven. Het onderzoek ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten zijn ingezet en hoe hebben deze zich in de tijd ontwikkeld?
- Onder welke condities dragen de realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten bij aan de realisatie van de opgaven?
- Wat is de doorlooptijd van de verschillende realisatiestrategieën en wat zijn verklarende factoren voor deze doorlooptijd?

De focus van de analyse lag op het verkrijgen van het benodigde grondeigendom om de nieuwe natuur voor het NNN te kunnen gaan inrichten. Realisatie houdt dan ook in dat geborgd is dat de gronden in het juiste eigendom zijn gekomen (of gebleven) en de percelen gereed zijn om te kunnen worden ingericht. De voortgang van de realisatie onderzoeken we aan de hand van de ontwikkelingen in de eigendomsverhoudingen. Het startpunt van de analyse van de instrumenteninzet en de ontwikkeling in de eigendomsverhoudingen is begin jaren 90, toen het NNN (destijds Ecologische Hoofdstructuur (EHS)) een opgave werd in het gebied.

Definitie van realisatiestrategieën

Een realisatiestrategie is opgevat als een samenhangende manier van sturen ten behoeve van de realisatie van de natuuropgave. Een strategie bestaat ten eerste uit een sturingsvisie met bepaalde voorkeursinstrumenten. Ten tweede hoort daar een bijpassende organisatievorm bij, waarin de verschillende partijen volgens een bepaald patroon met elkaar samenwerken. Gedurende de looptijd van een realisatiestrategie vinden gebeurtenissen plaats, zoals planvorming, het nemen van formele besluiten en het voorbereiden van de uitvoering met bijbehorende proceduristappen. Dit beleidsproces wordt in principe gevolgd door een uitvoeringsperiode, waarin verschillende grondinstrumenten daadwerkelijk worden ingezet. Daarbij kunnen verschillende grondinstrumenten aan de orde komen: koop en verkoop/vrijwillige overdracht, ruil, landinrichting, vrijwillige kavelruil, onteigening en zelfrealisatie, waarbij de grondeigenaar zelf natuur realiseert en dit geborgd wordt met een kwalitatieve verplichting.

Vijf realisatiestrategieën: een ontwikkeling in sturingsvisies en voorkeursinstrumenten

Sinds de jaren 90 is in de Krimpenerwaard meerdere keren een beleidsproces doorlopen. Door onder andere uitvoeringservaring of nieuwe politieke opvattingen veranderen de inhoud (sturingsvisie en/of voorkeursinstrumenten) en/of de organisatie (samenwerkingsvorm) van het gebiedsproces, worden nieuwe besluiten genomen en nieuwe plannen gemaakt. Met name op basis van een verandering in sturingsvisies en voorkeursinstrumenten, hebben we in de Krimpenerwaard vijf realisatiestrategieën onderscheiden die in de loop der tijd zijn ingezet, waarbij we als zesde periode doorkijken naar de nabije toekomst:

- Landinrichting in voorbereiding (jaren 80 t/m 2004).
- Veenweidepact Krimpenerwaard (2005 t/m 2009).

-
- Heroriëntatie, decentralisatie en bezuinigingen (2010 t/m 2012).
 - Vrijwillige zelfrealisatie (2013 t/m 2016).
 - Naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie (2017 t/m 2023).
 - Nabije toekomst.

Landinrichting in voorbereiding (jaren 80 t/m 2004)

Al sinds de jaren 80 liep in de Krimpenerwaard een landinrichting, met als voornaamste doel het verbeteren van de landbouwkundige situatie in het gebied. Gaandeweg werden er ook natuurdoelen in het gebiedsproces gebracht, die halverwege de jaren 90 uitmondde in de opgave voor de EHS. In deze periode wilden de partijen aaneengesloten natuurgebied realiseren en tegelijkertijd de agrarische structuur verbeteren door agrarische veldkavels, die onder andere gelegen waren in natuurgebieden, gunstiger te situeren. De partijen hadden in deze periode een voorkeur voor de inzet van de grondinstrumenten vrijwillige overdracht en vrijwillige kavelruil.

Veenweidepact Krimpenerwaard (2005 t/m 2009)

Door onder andere de komst van nieuw beleid en de wens om slagvaardiger te kunnen opereren in de uitvoering, volgde een koerswijziging. De landinrichting mondde uit in het Veenweidepact Krimpenerwaard, een pact dat werd ondertekend door de provincie Zuid-Holland, vijf betrokken gemeenten, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard plus maatschappelijke partijen. De doelen veranderden in deze periode: het tegengaan van bodemdaling werd belangrijk en het accent kwam op natte natuur te liggen. Deze voorziene moerasnatuur werd in het laagst gelegen noordelijke deel van de Krimpenerwaard begrensd; de totale natuuropgave werd vastgesteld op 2.450 hectare. Er kwam budget beschikbaar dat de partijen wilden benutten om versneld grond aan te kopen. Het voorkeursinstrument in deze periode was grondverwerving met volledige schadeloosstelling, waardoor de vergoeding voor de grond ruimer was dan voorheen. Ondertussen werd herziening van de bestemmingsplannen voor de natuurgebieden in de verschillende gemeenten in gang gezet voor de benodigde onteigeningstitel. In deze periode werd verworven grond doorgeleverd naar de terreinbeheerder in het gebied: het Zuid-Hollands Landschap.

Heroriëntatie, decentralisatie en bezuinigingen (2010 t/m 2012)

De Veenweidepactperiode werd afgebroken, onder andere door de komst van het kabinet Rutte I. Er vonden bezuinigingen en een herbezinning plaats in het natuurbeleid, ook in de provincie Zuid-Holland. De natuuropgave in de Krimpenerwaard bleef overeind, maar zou wel met een bezuiniging moeten worden gerealiseerd. De provincie Zuid-Holland vroeg advies aan de plaatselijke overheden over hoe de natuuropgave binnen de nieuwe financiële kaders gerealiseerd kon worden. Ook veranderde in deze periode de (landelijk) gangbare praktijk van het doorleveren van verworven grond aan terreinbeheerders; andere grondeigenaren kregen sinds 2012 gelijke kansen om in aanmerking te komen voor de koop van natuurgronden.

Vrijwillige zelfrealisatie (2013 t/m 2016)

De heroriëntatie leidde tot een nieuwe realisatiestrategie in de Krimpenerwaard; de periode van vrijwillige zelfrealisatie. Grondeigenaren konden kiezen om zelf natuur te realiseren, waarbij de beschikbaarheid van de grond voor het natuurdoel werd geborgd in contractuele afspraken tussen de overheid en de eigenaar. Deze werden vastgelegd in een kwalitatieve verplichting (KV) op de grond. Het accent verschoof van natte natuur naar natuurtypen in het NNN, die gecombineerd konden worden met extensief agrarisch gebruik. Er werd gewerkt aan de ontwikkeling van ondersteunende instrumenten om de zelfrealisatie onder grondeigenaren aantrekkelijk te maken. Er vond daarnaast een herbegrenzing plaats, waarna de totale natuurbegrenzing op 2.250 hectare uitkwam. Ook vond in deze periode een decentralisatie plaats van de regie van de gebiedsopgave: van de provincie naar gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

Naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie (2017 t/m 2023)

Omdat vrijwillige zelfrealisatie maar beperkt van de grond kwam, ontstond de wens om weer slagvaardiger op te treden. In 2017 nam de stuurgroep, bestaande uit gemeente en waterschap, het besluit om opnieuw tegen volledige schadeloosstelling te gaan verwerven en om onteigening als sluitstuk mogelijk te maken. Eigenaren kregen de keuze om voor zelfrealisatie te kiezen of hun grond te verkopen. In deze periode werd ingezet op twee heel verschillende voorkeursinstrumenten: er werd een onteigeningstraject doorlopen en daarnaast ingezet op het organiseren van zelfrealisatie voor de grondeigenaren die daarvoor hadden gekozen.

Nabije toekomst

Nadat in 2023 alle benodigde grond beschikbaar is gekomen voor de natuuropgave, zal de inrichting plaatsvinden. Naast het Zuid-Hollands Landschap zullen zelfrealisatoren de natuur gaan beheren. De verworven grond die in eigendom is gekomen van de provincie Zuid-Holland zal in erfpacht worden uitgegeven, waarna de erfpachter deze natuur zal beheren, in samenwerking met het Zuid-Hollands Landschap en de agrariërs.

Resultaten

Realisatiestrategieën overlappen in de praktijk in tijd en vorm

Hoewel de perioden in het gebiedsproces worden gedefinieerd door de dominantie van een specifieke realisatiestrategie, met een duidelijke sturingsvisie en voorkeursinstrumenten, zijn de grenzen van de strategieën in de praktijk niet altijd scherp. In de praktijk blijft soms de organisatievorm overeind, terwijl de sturingsvisie verandert. Soms begint een nieuwe realisatiestrategie, terwijl uitvoering op basis van de vorige strategie nog doorloopt. In de meeste perioden vindt bovendien een combinatie van de inzet van instrumenten plaats waarbij sommige grondinstrumenten, zoals vrijwillige overdracht, in alle perioden worden ingezet.

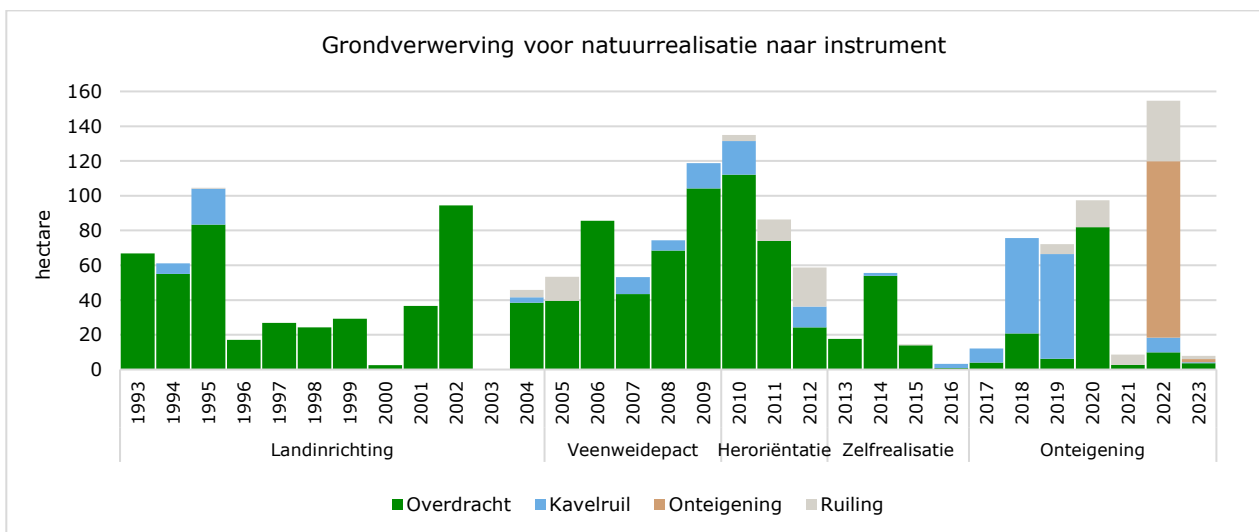
Daadwerkelijk instrumenteninzet: een combinatie van instrumenten

Vrijwillige overdracht is veruit het meeste ingezette grondinstrument

Vrijwillige overdracht is het meest ingezette grondinstrument in de loop van het hele proces (zie figuur S1). Er is – zowel binnen als buiten de NNN-begrenzing - al veel grond aangekocht in de periode van de voorbereidingsfase van de landinrichting. De verwerving van grond buiten de NNN-begrenzing is met het oog op de ruil van grondeigendom net zo belangrijk als de verwerving binnen de NNN-begrenzing. Er wordt in deze periode veel grond aangekocht, die deels later in het traject zal worden benut als ruilgrond en kan worden aangeboden als grond waarmee agrariërs hun bedrijf kunnen extensiveren. Ruil en kavelruil worden in de praktijk door de jaren heen beperkt benut. In de periode 2017/2018 vindt in een deelgebied een groter kavelruilproces plaats.

Aankopen met volledige schadeloosstelling leidt tot toename verwerving

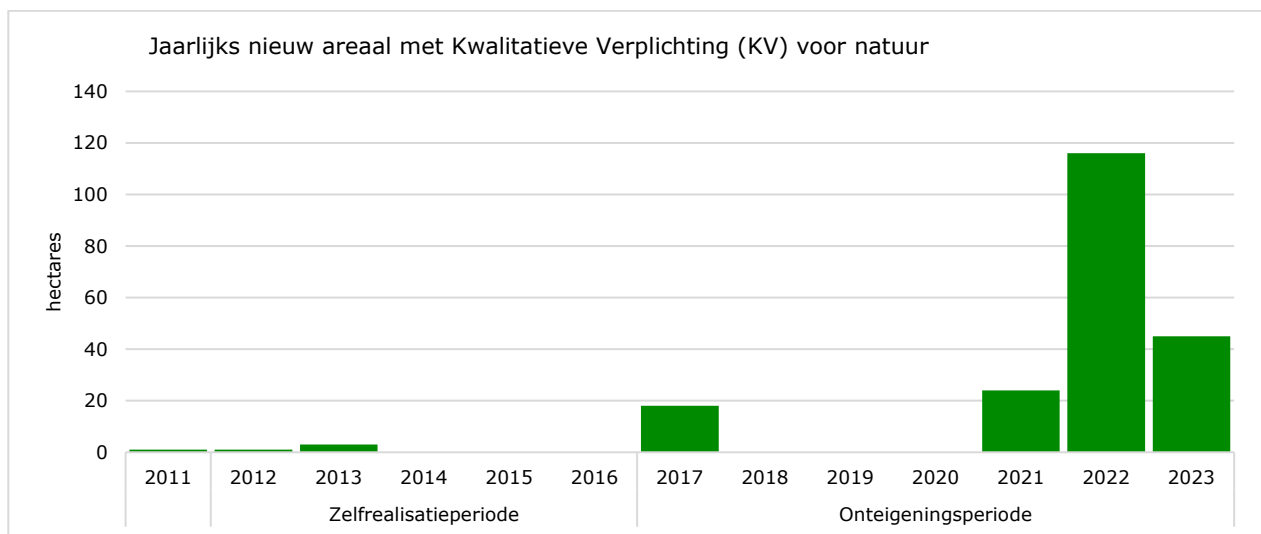
Wanneer met volledige schadeloosstelling wordt aangekocht vindt een stijging plaats van de hoeveelheid hectares die worden aangekocht (zie figuur S1). Hiermee vindt ook een versnelling plaats van het realisatieproces. Dit is zichtbaar in de Veenweidepactperiode en in de periode vanaf 2020.



Figuur S1 Verworven grond per grondinstrument per jaar, waarbij de verkrijger betrokken is bij de natuurrealisatie en de vervreemder niet.

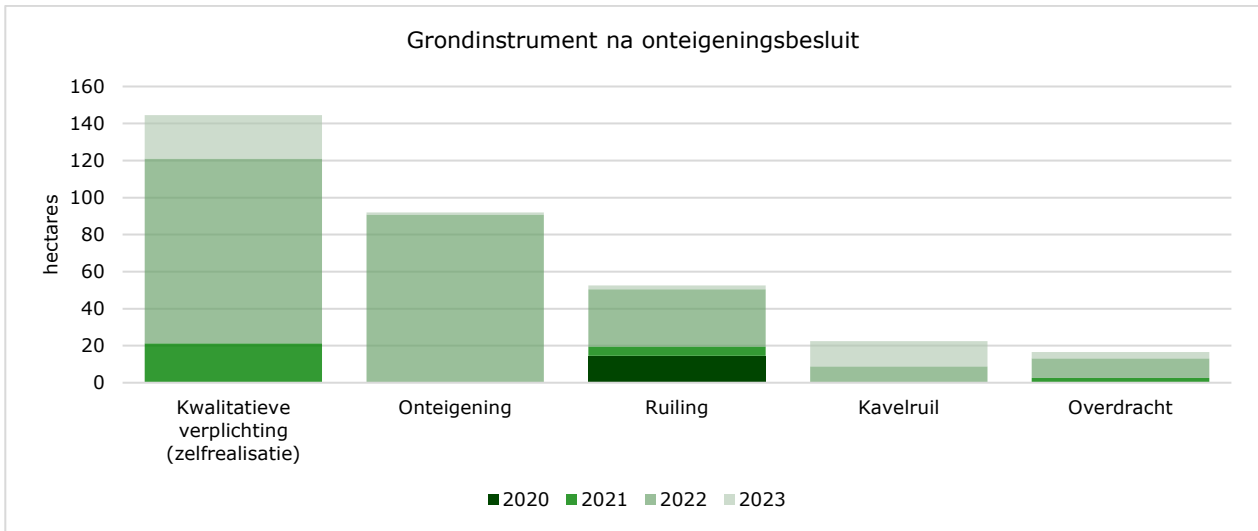
Zelfrealisatie neemt na 2017 toe door het beschikbaar komen van zelfrealisatie-instrumenten en onder druk van onteigening

De vrijwillige zelfrealisatie, die tussen 2013 en 2016 centraal staat, komt niet snel op gang (zie figuur S2). Dit kan worden verklaard doordat de instrumenten, die op draagvlak kunnen rekenen in de streek, in die periode nog ontwikkeld worden. Zelfrealisatie ontstond weliswaar als wens uit de streek zelf, maar er was alleen onder voorwaarden draagvlak voor: dat agrarisch gebruik mogelijk blijft, percelen maar gedeeltelijk hoeven te worden afgewaardeerd, er extra grond komt voor extensivering en beheersubsidies voor langer dan zes jaar kunnen worden toegekend. Uiteindelijk is dit instrumentarium beschikbaar gekomen. Vanaf 2017 worden de zelfrealisatie-instrumenten toegevoegd aan de instrumentenkoffer, waarbij sinds 2022 via de Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) grond gedeeltelijk afgewaardeerd kan worden. Op sommige plaatsen is in plaats van alleen natuurbestemming, een bestemming natuur met extensief agrarisch medegebruik mogelijk gemaakt. Ook kunnen boeren grond pachten, met een koopoptie, om extensivering van hun bedrijf mogelijk te maken. Daarnaast zijn kennis en ondersteuning geboden. Maatwerk per bedrijf blijkt hierin een sleutelfactor te zijn.



Figuur S2 Oppervlakte percelen met nieuw gevestigde kwalitatieve verplichting voor natuur bij zelfrealisatoren per jaar vanaf 2011

De toename van zelfrealisatie is ook te verklaren door de druk van onteigening. Op 145 van de 328 hectare die voor onteigening zijn aangewezen, wordt zelfrealisatie gerealiseerd (zie figuur S3). Bijna 30% van het te onteigenen areaal is daadwerkelijk onteigend, al hoefde slechts in één geval de rechter uitspraak te doen over de hoogte van de schadeloosstelling (zie figuur S3). In de meeste gevallen komt men er met de grondeigenaren door onderhandeling uit. Er vindt in deze periode ook een kavelruilproces plaats en beperkt vrijwillige overdracht van grond.

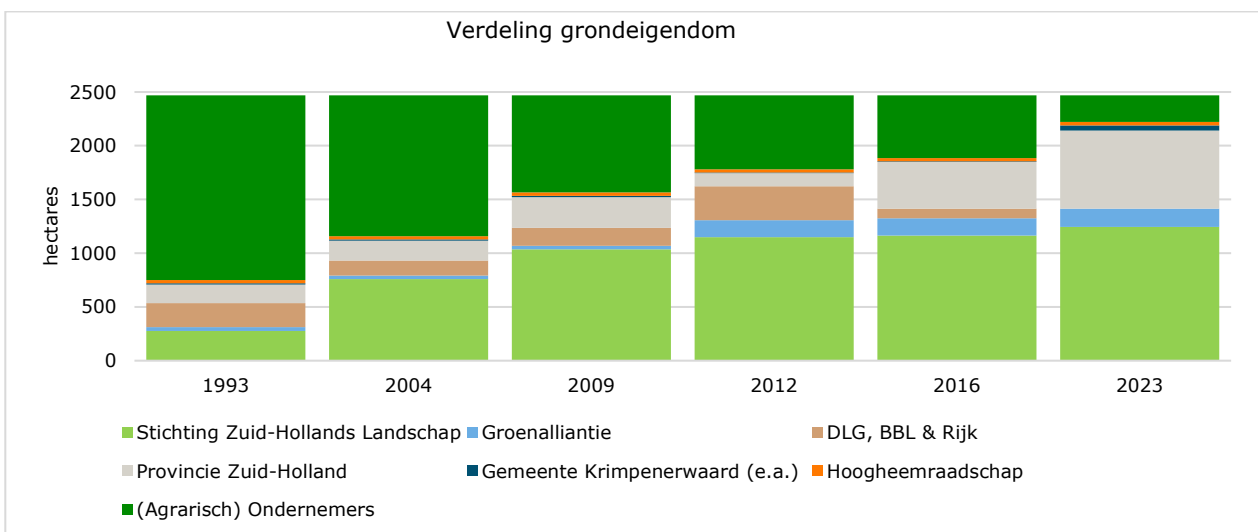


Figuur S3 De toegepaste grondinstrumenten naar aantal hectaren na het onteigeningsbesluit. (totaal 328 ha).

De ontwikkeling van eigendomsverhoudingen

Agrarisch eigendom in de Krimpenerwaard is afgenomen en het aandeel van de resterende agrarische grond met een kwalitatieve verplichting is toegenomen

In 1993 vormden agrarisch ondernemers nog de grootste groep eigenaren binnen de natuurbegrenzing. Het bezit van agrarisch ondernemers daalde daarna in alle realisatieperioden (zie figuur S4). Eind 2023 hebben zij nog 10% van de oppervlakte binnen de NNN-begrenzing in hun bezit. Op het overgrote deel daarvan is een kwalitatieve verplichting gevestigd, waardoor de realisatie van de natuurdoelen is geborgd. Hoewel de toename van grondeigendom van het Zuid-Hollands Landschap in de laatste jaren steeds minder groot is, is deze in absolute zin nog steeds de grootste grondeigenaar in het gebied. Zij bezit meer dan de helft van het natuurgebied, vooral als resultaat van de lange periode dat de grond nog werd doorgeleverd. Ook de provincie Zuid-Holland bezit eind 2023 veel hectaren. De provincie zal de grond die minnelijk is verworven en de grond die door de gemeente onteigend is en daarna overgedragen aan de provincie, grotendeels in eigendom houden. De provincie heeft het voornemen om de grond in erfpacht uit te geven, waarbij ook agrariërs zullen worden ingeschakeld bij het beheer van de erfpachter. Met deze vorm van collectief beheer is al ervaring opgedaan in het agrarische Natuurbeheercollectief Krimpenerwaard (NBC).



Figuur S4 Verdeling van de grond in hectaren in natuurgebied naar eigendoms partij van 1993 tot 2023.

Doorlooptijd

Er zijn verschillende factoren die invloed hebben gehad op de doorlooptijd van de realisatie.

Verwerving met volledige schadeloosstelling, met onteigening als sluitstuk, leidt tot een versnelling van de realisatie

Met vrijwillige strategieën, waarin voornamelijk wordt ingezet op kansen grijpen wanneer grondeigenaren willen verkopen, wordt wel voortgang geboekt, maar geen versnelling geforceerd. De doorlooptijd wordt versneld door de inzet van meer dwingende instrumenten. We zagen dit twee keer gebeuren in het gebiedsproces in de Krimpenerwaard. Beide keren was dat wanneer de nieuwe sturingsvisie met zich mee bracht dat volledige schadeloosstelling kon worden geboden aan grondeigenaren die wilden verkopen, met een (te ontwikkelen) onteigeningstitel als dwingend instrument achter de hand. Dit leidde tot een toename van de verwerving.

Pas als aangesloten percelen beschikbaar zijn kan de inrichting van start

In de loop van dertig jaar gebiedsproces in Krimpenerwaard is tussentijds 500 hectare feitelijk ingericht. De resterende 1.750 hectare is in de periode 2017 tot en met 2023 beschikbaar gekomen en zal vanaf 2024 worden ingericht. We signaleren dat het lang heeft geduurd voordat de inrichting van het grootste deel van de opgave in de verschillende deelgebieden kan plaatsvinden doordat voorafgaand aan de inrichting eerst alle grond in een deelgebied beschikbaar moet worden gemaakt. Eén of enkele percelen, waarvan de eigenaar niet mee wil werken, belemmeren de stap naar de inrichting van een heel gebied.

De wisseling van realisatiestrategieën werkt vertragend

De wisseling van realisatiestrategieën kost telkens doorlooptijd, wat voor vertraging in het gebiedsproces zorgt. De periode van planvorming en de te doorlopen procedures nemen bij iedere wisseling enkele jaren in beslag. In het geval van de vrijwillige zelfrealisatieperiode bleef de realisatie bovendien achter doordat de provincie de ondersteunende instrumenten, die bij de nieuwe sturingsvisie hoorden, eerst nog moest ontwikkelen. In de laatste periode moest, naast het doorlopen van de onteigeningsprocedures, ook de zelfrealisatie uitkristalliseren, met onder andere het opstellen, toetsen en vaststellen van zelfrealisatieplannen per zelfrealisator. Het gebiedsproces in deze fase vraagt een keuze en bedenktijd van elke individuele eigenaar. Vanaf het besluit om onteigening mogelijk te maken in 2017 heeft het zeven jaar geduurd voor de grond gereed was om de inrichting voor te bereiden.

Ook verandering van organisatievorm is een vertragende factor geweest; de decentralisatie van de opgave van de provincie Zuid-Holland naar gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap nam bijvoorbeeld tijd in beslag. Ook externe gebeurtenissen hadden invloed op de doorlooptijd; zo leidden de rijksbezuinigingen in 2010 tot een herbezinning en verandering van de realisatiestrategie (vrijwillige zelfrealisatie). Ten slotte stagneerde ook de grondverwerving na de rijksbezuinigingen.

Conditie voor succes

We signaleren dat de realisatiestrategieën en grondinstrumenten een verschillende werking hebben gehad, waarbij de volgende condities een rol hebben gespeeld.

- *De beschikbaarheid van financiering* was een belangrijke conditie in het gebiedsproces, met name als dit betekende dat in plaats van de marktwaarde, volledige schadeloosstelling kon worden geboden bij de grondverwerving. Dit bracht een versnelling in het proces. Ook tijdelijke beschikbaarheid van financiële middelen kan een aanjagende functie hebben.
- *De beschikking over grond* was een cruciale conditie in het gebiedsproces om grond mee te kunnen ruilen en eigenaren grond aan te kunnen bieden om hun bedrijf te extensiveren. De inzet van vrijwillige overdracht door de jaren heen is een waardevol instrument geweest omdat hiermee veel (ruil)grond beschikbaar kwam. Vrijwillige strategieën hebben daarentegen een lange doorlooptijd en het is de vraag of de hele opgave hiermee gerealiseerd had kunnen worden. Als overheid blijft men afhankelijk van vrijwillige medewerking van eigenaren en het creëert geen beweging bij grondeigenaren die niet willen.
- *Het besluit om onteigening mogelijk te maken* bracht beweging in het gebiedsproces en was daarmee een belangrijke conditie voor de realisatie. Het dwingende karakter van de onteigeningstitel bracht duidelijkheid voor de grondeigenaren in het gebied. De bereidheid tot deelname aan zelfrealisatie werd hier onder andere sterk door vergroot.

-
- Een conditie voor het slagen van zelfrealisatie was daarnaast *de beschikbaarheid van zelfrealisatie-instrumenten en maatwerk* zoals extra grond, vergoedingen voor gedeeltelijke afwaardering van grond en de mogelijkheid voor (maatwerk binnen) extensief agrarisch medegebruik.
 - We concluderen dat *de beschikbaarheid van een mix aan instrumenten* een belangrijke conditie is geweest bij de realisatie. Naast de beschikbare grondinstrumenten ging het om het beschikbaar komen van extra budget, zelfrealisatie-instrumenten, de mogelijkheid om flexibiliteit en maatwerk te bieden en het aanbieden van begeleiding. Ook het instrument 'herbegrenzen' is van waarde geweest. In de eerste jaren is de begrenzing grootschalig gewijzigd, waarbij destijds aangekochte grond op een later moment kon worden benut als ruilgrond. Ook in de laatste periode zijn percelen (oppervlakte-neutraal) herbegrensd om de opgave te realiseren.

Aanpak en methode

Dit onderzoek is tot stand gekomen door een samenwerking tussen WENR en het Kadaster. WENR heeft een kwalitatieve analyse van de praktijk en de werking van de realisatiestrategieën uitgevoerd. Het Kadaster heeft een analyse uitgevoerd van de ontwikkelingen in de eigendomsverhoudingen in de Krimpenerwaard en de verschillende grondinstrumenten waarmee dit is gerealiseerd. Deze twee onderdelen zijn in nauwe samenwerking met elkaar uitgevoerd. Voor dit onderzoek is een documentenstudie (waarbij onder andere is gesteund op eerder gedaan WENR-onderzoek in de Krimpenerwaard, bijvoorbeeld Kuindersma et al., 2017; Kuindersma et al., 2020), gecombineerd met enkele (groeps)interviews met betrokkenen. Er is afgestemd met betrokkenen van de provincie Zuid-Holland en het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard, namens de Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard; zij hebben meermaals inhoudelijke input geleverd en tussentijds gereflecteerd op de bevindingen.

Summary

To achieve government policy objectives in rural areas, including nature restoration and conservation, government authorities are banking on bringing about a shift from agricultural to other uses of land. This study for the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) investigated the functioning of strategies for nature restoration and conservation implemented through the deployment of land policy instruments. Wageningen Environmental Research (WENR) and Kadaster (the Netherlands Cadastre, Land Registry and Mapping Agency) carried out a case study in Krimpenerwaard, where an area process for the realisation of part of the national ecological network (NEN) has been underway for over thirty years. In this case study various implementation strategies and associated land policy instruments for making land available for nature were deployed over the years. This area process has produced interesting insights into the functioning of the implementation strategies and the factors influencing the resulting rate of implementation.

Aim and research questions

The aim of this study is to obtain insights into the functioning and timelines of implementation strategies for nature restoration and conservation in Krimpenerwaard in which various land policy instruments were deployed. We investigated the conditions under which the implementation strategies and associated land policy instruments contributed towards achieving the objectives. The study set out to answer the following research questions:

- Which implementation strategies and associated land policy instruments were deployed and how did these develop over time?
- Under what conditions did the implementation strategies and associated land policy instruments contribute towards achieving the objectives?
- What are the timelines of the various implementation strategies and what factors determine their duration?

The analysis focused on how the land needed for conversion to new nature in the NEN was acquired. Implementation therefore included ensuring that the required areas of land are brought into (or remain in) appropriate ownership and the parcels are ready for the nature restoration works to be carried out. We investigated progress with implementation by studying the changes in land ownership. The starting date for the analysis of the deployment of policy instruments and changes in land ownership was the beginning of the 1990s, when the NEN became a policy objective in the area.

Definition of implementation strategies

An implementation strategy is considered to be a coherent means of steering developments to achieve the nature restoration and conservation objectives. A strategy consists first and foremost of a governance vision and a set of preferred policy instruments. Second, it should have an appropriate organisational structure in which the various parties work together in a certain configuration. During the course of an implementation strategy events take place, such as planning, formal decision-making and preparations for implementation, involving procedural steps. This policy process is generally followed by an implementation period in which various land policy instruments are deployed. A number of such instruments may be used: purchase and sale/voluntary transfer of ownership, land swaps, rural land development project (*landinrichting*), voluntary parcel exchange, expropriation, and 'self-realisation' in which the private landowner is responsible for the nature restoration and conservation under a notarial instrument imposing an obligation that runs with the land (*kwalitatieve verplichting*).

Five implementation strategies: development of governance visions and preferred policy instruments

Since the 1990s several different policy processes have been implemented in Krimpenerwaard. As the content (governance vision and/or preferred instruments) and/or the organisation (cooperative arrangements) of the area process changed as a result of experience or new political preferences, new decisions were taken and new plans were made. Based primarily on the changes in governance vision and

preferred instruments, we identified five implementation strategies that have been used in Krimpenerwaard over the years, with a look forward to the near future as a sixth period.

- Rural land development in preparation (1980s to 2004)
- Veenweidepact Krimpenerwaard (2005 to 2009)
- Reorientation, decentralisation and budget cuts (2010 to 2012)
- Voluntary self-realisation (2013 to 2016)
- Towards the use of expropriation and self-realisation (2017 to 2023)
- Near future

Rural land development in preparation (1980s to 2004)

A rural land development project for Krimpenerwaard was launched in the 1980s, its primary goal being to improve the agricultural conditions in the area. As time passed, nature conservation objectives were introduced into the area process, culminating in the mid 1990s in the NEN designation of part of the area. In this period the relevant parties wanted to create an unbroken natural area while at the same time improving the agricultural structure by consolidating agricultural fields, some of which were surrounded by nature conservation areas, in more favourable locations. In this period the parties favoured the use of voluntary transfer of land ownership and voluntary parcel exchange.

Veenweidepact Krimpenerwaard (2005 to 2009)

The introduction of new policies and a desire for greater efficiency led to a change of course. The rural land development project became the Veenweidepact Krimpenerwaard (Krimpenerwaard Fen Meadow Pact), signed by the Province of Zuid-Holland, the five municipalities involved, the Schieland en de Krimpenerwaard regional water authority and various civil society stakeholders. The objectives changed in this period: combating soil subsidence was a priority and there was an emphasis on wetland habitats. This wetland nature was designated in the lowest lying northern part of Krimpenerwaard; the total nature restoration and conservation programme covered 2,540 hectares. A budget was made available, which the parties wanted to use to speed up land acquisition. The preferred land policy instrument in this period was land acquisition with full compensation, which meant that payments were more generous than was previously the case. Meanwhile, the process of revising the local land use plans to include the new nature conservation areas in the different municipalities was set in motion to provide the necessary legal basis for land expropriation. In this period acquired land was passed on to the land management organisation in the area, Zuid-Hollands Landschap (a provincial landscape foundation with a duty to manage the landscape heritage).

Reorientation, decentralisation and budget cuts (2010 to 2012)

The Veenweidepact period was cut short when the new Rutte I government took office. Budget cuts were implemented and nature policy was reviewed, also by the provincial government of Zuid-Holland. The nature restoration and conservation objectives for Krimpenerwaard remained intact but would have to be achieved with a smaller budget. The provincial government asked the local authorities to advise them how the objectives could be achieved within the new financial constraints. In this period there were also changes in the standard national practice of transferring acquired land to conservation management organisations; from 2012 other landowners were given an equal opportunity to purchase nature conservation sites.

Voluntary self-realisation (2013 to 2016)

This reorientation led to a new implementation strategy for Krimpenerwaard: the period of voluntary self-realisation. Landowners could choose to carry out the nature restoration work themselves, for which the availability of the land required to meet the nature conservation objectives was guaranteed in contractual agreements between the government and the landowner in the form of a notarial instrument imposing an obligation that runs with the land. The emphasis shifted from wetland habitats to 'nature types' for the NEN (broadly defined ecosystem types for conservation management purposes) which could be combined with extensive agricultural land use. Work began on preparing supporting instruments to make self-realisation attractive to landowners. In addition, boundaries were redrawn, reducing the area designated for nature restoration and conservation management to 2,250 hectares. This period also saw a decentralisation of government responsibility for the area-based tasking from the province to the municipality of Krimpenerwaard and the Schieland en de Krimpenerwaard regional water authority.

Towards the use of expropriation and self-realisation (2017 to 2023)

The voluntary self-realisation approach gained little traction and so a more effective approach was deemed necessary. In 2017 the steering group, which consisted of representatives from the municipality and the regional water authority, decided to go back to land acquisition with full compensation, with the option of expropriation as a backup. Landowners were given a choice between self-realisation and selling their land. Two very different land policy instruments were used during this period: an expropriation procedure was launched and at the same time a self-realisation programme was organised for those landowners who had chosen this option.

Near future

After 2023, when all the necessary land for the nature conservation objectives has been made available, the nature restoration works will begin. This will be in the hands of the Zuid-Hollands Landschap provincial landscape federation, the self-realisation landowners and a new lessee. The acquired land owned by the Province of Zuid-Holland will be issued on a long lease (*erfpacht*) and the lessee will be tasked with the necessary conservation management activities in cooperation with Zuid-Hollands Landschap and the farmers.

Results

In practice, implementation strategies overlap in time and form

Although the periods in the area process are each defined by the dominance of a specific implementation strategy, with a clear governance vision and preferred policy instruments, in practice the boundaries of the strategies are not always precise. Sometimes the organisational form remained intact while the governance vision changed and sometimes a new implementation strategy began while implementation activities based on the previous strategy were still underway. Moreover, in most of the periods a combination of policy instruments was used, some of which, such as voluntary transfer of land ownership, were used in all periods.

Actual deployment of policy instruments: combination of instruments

Voluntary land transfer is by far the most used land policy instrument

Voluntary transfer of land ownership is the most used land policy instrument throughout the whole process (see Figure 1). Much land had already been acquired – both inside and outside the NEN – during the preparatory phase of the rural land development project. Acquiring land outside the NEN is just as important as acquiring land within the boundaries of the NEN because it can be used for land swaps. In this period much land was acquired which later on in the process would be used in land swaps and offered to farmers for extensification. Land swaps and parcel exchange have been used sparingly throughout the process. In the period 2017/2018 a larger land parcel exchange process took place in part of the area.

Purchasing land with full compensation leads to an increase in land acquisition

When land is purchased with full compensation the number of hectares acquired increases (see Figure S1), which speeds up the implementation process. This can be seen in the Veenweidepact period and the period from 2020.

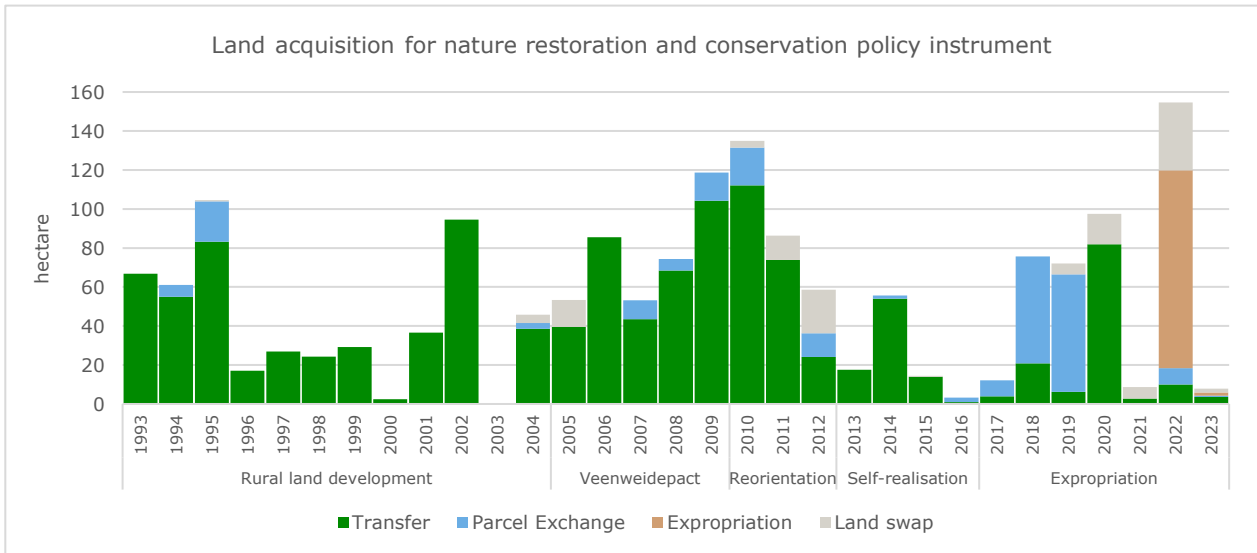


Figure S1 Land acquired by land policy instrument per year, whereby the acquirer is involved in the nature restoration work and the seller is not.

After 2017 self-realisation increases as self-realisation policy instruments become available and under pressure of expropriation

Voluntary self-realisation, which was the prime instrument between 2013 and 2016, took some time to get going (see Figure S2). This can be explained by the lack of policy instruments that could count on support in the region during that period. Although self-realisation was introduced under pressure from within the region, it could count on support only under certain conditions: that agricultural use remains possible, partial write-down of land parcels is possible, additional land is made available for extensification, and that management subsidies are available for longer than six years. This policy instrument did eventually become available. From 2017 the self-realisation instruments were added to the policy instrument toolbox and since 2022 land can be written-down via the 'quality initiative for nature and landscape' (*Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap*), a subsidy scheme for converting agricultural land to nature and improving the ecological quality of existing natural or semi-natural areas. In some places the 'nature conservation' designation in the local plan may be changed to 'nature with extensive agricultural use'. It is also possible for farmers to lease land with an option to buy to make extensification possible. Technical advice and support are also available. A flexible farm-specific approach is proving to be a key factor.

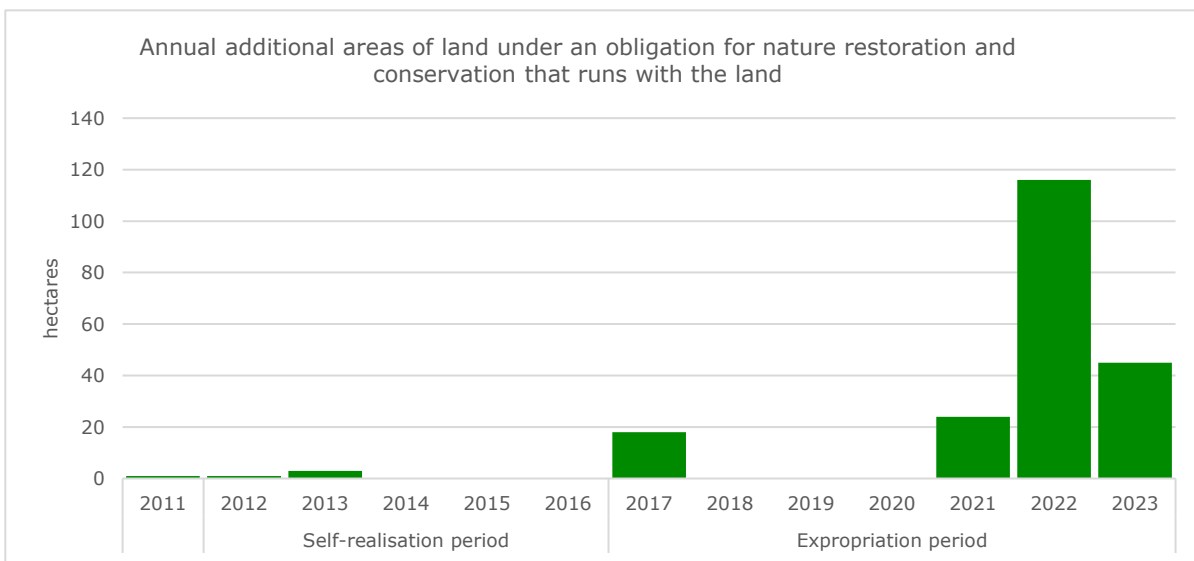


Figure S2 Area of land with newly established obligations that run with the land for nature restoration and conservation by self-realisation landowners per year from 2011.

The increase in uptake of self-realisation can also be explained by the pressure of expropriation. The self-realisation route has been taken up on 145 of the 328 hectares that were designated for expropriation (see Figure 3). Almost 30% of the area of land to be expropriated was acquired and in just one case was the amount of compensation determined in court (see Figure S3). In most cases the final settlement was decided in negotiation with the landowner. In this period there was also a land parcel exchange process and a limited voluntary transfer of land ownership.

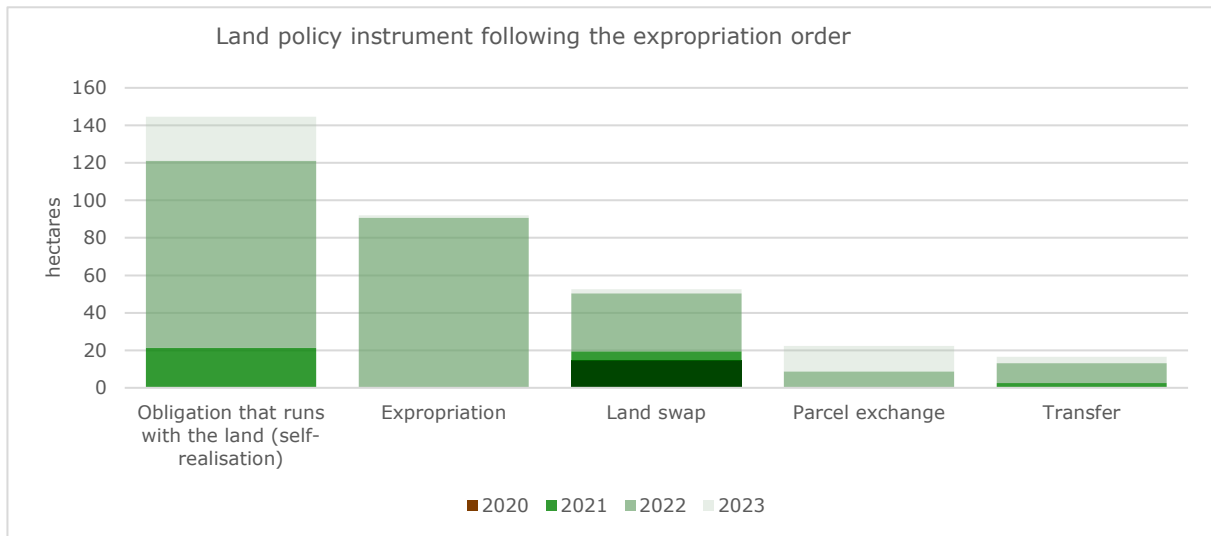


Figure S3 The land policy instruments used following the expropriation order by number of hectares (total = 328 ha).

Changes in land ownership

Agricultural ownership in Krimpenerwaard has decreased and the proportion of remaining agricultural land under an obligation running with the land has increased

In 1993 farmers were still the biggest group of landowners within the boundaries of the NEN. In the following years the area of land owned by farmers declined in all implementation periods (see Figure S4) and at the end of 2023 they owned 10% of the land within the boundaries of the NEN. The vast majority of these land holdings are subject to an obligation that runs with the land, which ensures realisation of the nature conservation objectives. Although the area of land owned by Zuid-Hollands Landschap has grown more slowly in recent years, the organisation is still the biggest landowner in the area. It owns more than half of the land designated for nature, mainly as a result of the long period during which land was still transferred to the foundation. The Province of Zuid-Holland also owned large areas of land at the end of 2023. The province will retain ownership of most of the land it has acquired by agreement and the land expropriated by the municipality and transferred to the provincial government. The provincial government intends to lease out the land and farmers will also be involved in the conservation management to be carried out by the lessee. Experience has already been gained with this form of collective land management by the nature conservation management collective Natuurbeheercollectief Krimpenerwaard (NBC).

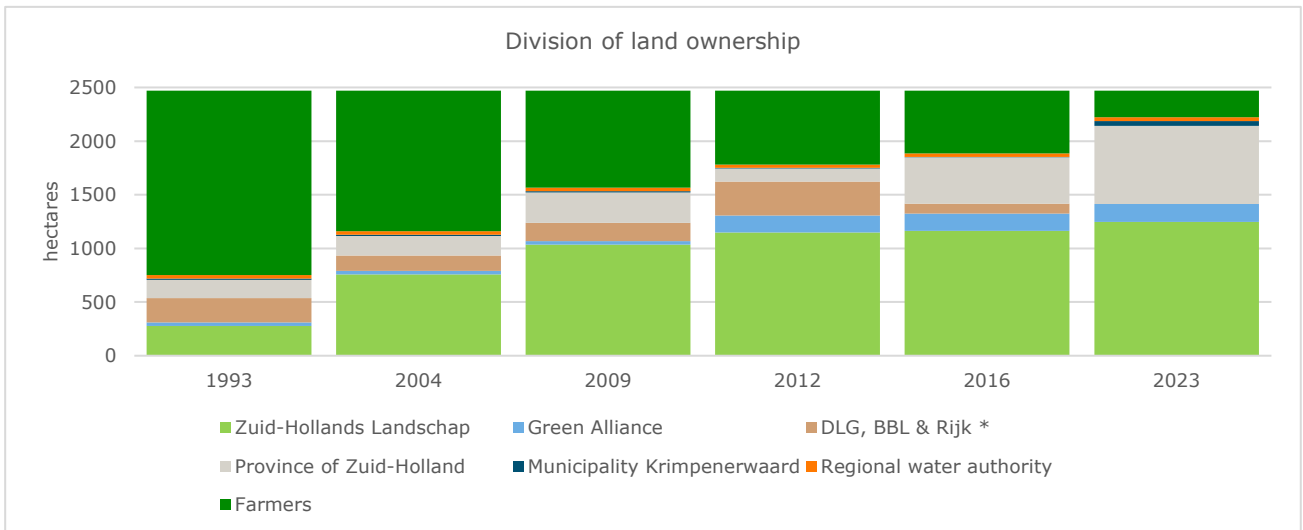


Figure S4 Division of land ownership in nature restoration and conservation areas in hectares by owner from 1993 to 2023.

*Government Service for Land and Water Management, Agricultural Land Management Office & national government.

Timelines

Various factors have influenced the time taken for implementation.

Land acquisition with full compensation, with expropriation as a last resort, leads to a speeding up of implementation

Voluntary strategies which concentrate on exploiting opportunities as they arise when landowners are willing to sell do make progress, but are not able to speed up the rate of land acquisition. Timelines can be reduced by deploying more coercive policy instruments. We saw this on two occasions in the Krimpenerwaard area process. In both cases it was when a new governance vision introduced the possibility of offering full compensation to landowners who wanted to sell, with a legal basis for expropriation (to be developed) as a coercive instrument of last resort. This led to an increase in land acquisition.

Nature restoration works can only begin when contiguous parcels become available

Over the thirty years of the Krimpenerwaard area process, 500 hectares have been converted to nature. The remaining 1,750 hectares became available in the period from 2017 to 2023 and the process of nature restoration and conservation will begin in 2024. We note that it has taken a long time before the majority of the land could be converted to nature in the various subareas; this is because all the land in these subareas first had to be acquired. Just one or a few parcels where the landowner is unwilling to cooperate holds up restoration and conservation work in the whole area.

Changing the implementation strategy causes delays

Changing the implementation strategy lengthens the timeline, causing delays in the area process. The planning period and procedures to be followed take several years with each change of strategy. Moreover, in the voluntary self-realisation period, progress with implementation was held up because the provincial government first had to prepare the policy instruments appropriate to the new governance vision. In the last period, besides the time taken for the expropriation procedures, the self-realisation process itself had to take shape, including the preparation, evaluation and approval of self-realisation plans for each landowner. In this phase of the area process, each individual landowner had to make a choice, with a period of reflection before the decision became final. From the decision to make expropriation an option in 2017, it took seven years before the land was ready for conversion to nature.

Changing the organisational structure has been a delaying factor and the decentralisation of responsibility for the nature conservation objectives from the province to the municipality of Krimpenerwaard and the regional water authority took some time to complete. External events affected timelines as well; for example, the

budget cuts imposed by the national government in 2010 led to a review and change in implementation strategy (voluntary self-realisation). Finally, land acquisition also stalled following the government cutbacks.

Conditions for success

The various implementation strategies and land policy instruments have played out differently, with the following conditions having an influence on their functioning.

- *The availability of funding* was an important condition in the area process, particularly when this meant that full compensation could be offered when purchasing land instead of the market value. This speeded the process up. The temporary availability of funds can also expedite developments.
- *The availability of land* was a crucial condition for enabling land swaps and offering land to farmers for agricultural extensification. The use of voluntary land transfer over the years has proved to be a valuable instrument because it led to much land becoming available. However, voluntary strategies involve long timelines and it is questionable whether voluntary strategies alone would have been sufficient to complete the task because the government authorities remain dependent on the voluntary cooperation of landowners and these strategies do not motivate unwilling landowners.
- The decision to make expropriation an option got the area process moving, making it an important condition for implementation. The coercive nature of expropriation brought clarity to the landowners in the area and greatly increased their willingness to take up the self-realisation option.
- A further condition for successful self-realisation was *the availability of self-realisation policy instruments and bespoke arrangements* such as additional land, payments for partial write-down of land and the possibility for a flexible approach to the extensification of agricultural use in nature conservation areas.
- We conclude that *the availability of a mix of policy instruments* was an important condition for implementation. In addition to the available land policy instruments, other relevant factors were the availability of additional budget, self-realisation instruments, the possibility of a flexible approach and bespoke arrangements, and the provision of support. Adjusting the boundaries of the NEN was also a valuable instrument. In the initial years there were wholesale changes to the boundaries, allowing acquired land to be used later on in the process for land swaps. In the final period, too, the boundaries of land parcels were redrawn (with no net change in total areas) in order to achieve the objective.

Approach and method

This study was a collaborative project by WENR and Kadaster. WENR made a qualitative analysis of the practice and functioning of the implementation strategies. Kadaster made an analysis of the changes in land ownership in Krimpenerwaard and the land policy instruments used. These two analyses were carried out in close cooperation. In addition, a document study was carried out (which drew on previous WENR research in Krimpenerwaard, e.g. Kuindersma et al., 2017 and Kuindersma et al., 2020) in combination with several individual and group interviews with stakeholders. Representative of the Province of Zuid-Holland and the Veenweiden Krimpenerwaard Programme Office, on behalf of the Veenweiden Krimpenerwaard Steering Group, made substantive inputs to the study on several occasions and gave feedback on interim results.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Overheden zetten al decennialang verschillende instrumenten in om het Natuurnetwerk Nederland (het NNN, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur) te realiseren. Het NNN is een netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden, gericht op "meer kwaliteit, grotere natuurgebieden en het realiseren van natuurlijke verbindingen met omliggende gebieden" (ministerie van EZ en provincies, 2013).

Voor de uitbreiding van het natuurareaal in het landelijk gebied is de beschikbaarheid van grond cruciaal. Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet, zoals de publieke aankoop van gronden voor het NNN door provincies, maar ook subsidies voor natuurrealisatie door grondeigenaren (PBL en WUR, 2023). Dit onderzoek geeft zicht op de werking van verschillende grondinstrumenten om grond beschikbaar te krijgen voor het NNN, op basis van casestudie in de Krimpenerwaard. Dit doen we in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), dat constateert dat er bij overheden grote ambities zijn om te sturen op ander gebruik van landbouwgrond - extensiever gebruik of functieverandering - om overheidsdoelen in het landelijk gebied te realiseren (Boezeman en Vink, 2022; Boezeman et al., 2024).

Voor dit onderzoek hebben Wageningen Environmental Research (WENR) en het Kadaster samen een casestudie uitgevoerd naar de inzet van grondinstrumenten ten behoeve van natuurrealisatie in de Krimpenerwaard. We hebben gekozen voor de Krimpenerwaard omdat hier al decennia wordt gewerkt aan de realisatie van nieuwe natuur, waarbij verschillende realisatiestrategieën zijn toegepast. Dat maakt het mogelijk de werking en doorlooptijd van verschillende grondinstrumenten te beschrijven, zoals vrijwillige verwerving door overheden, kavelruil, zelfrealisatie door grondeigenaren en aankoop op basis van onteigening. Bovendien is het proces van grondverwerving in de Krimpenerwaard eind 2023 afgerond en is de beoogde grond klaar om te worden ingericht voor natuur. Dat maakt de casus Krimpenerwaard geschikt om de hele cyclus te kunnen analyseren; vanaf het begin tot en met het moment dat de grond gereed is om ingericht te worden. De betrokken partijen streven ernaar om de natuurinrichting in 2027 af te ronden.

Met de analyse van deze casus willen we meer inzicht geven in de praktijk van verschillende realisatiestrategieën en grondinstrumenten; onder welke condities werken zij? Deze inzichten kunnen beleidsmakers en betrokkenen in andere gebiedsprocessen leerpunten bieden voor toekomstige beleidsevaluaties en het maken van onderbouwde keuzes over de te voeren strategie en instrumenteninzet in nieuwe gebiedsprocessen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het geven van inzicht in de werking en doorlooptijd van verschillende strategieën, waarbij verschillende grondinstrumenten worden ingezet, voor de realisatie van nieuwe natuur voor het NNN in de Krimpenerwaard en de factoren die daarbij een rol spelen. De focus van de analyse ligt op het verkrijgen van het benodigde grondeigendom om de nieuwe natuur voor het NNN te kunnen inrichten.

Hiervoor beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Welke realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten zijn ingezet en hoe hebben deze zich in de loop der tijd ontwikkeld?
- Onder welke condities dragen de realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten bij aan de realisatie van de opgaven?
- Wat is de doorlooptijd van de verschillende realisatiestrategieën en wat zijn verklarende factoren hier?

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2, Onderzoeksopzet, lichten we de onderzoeksopzet toe en de gevolgde methoden van ieder onderdeel. Ook introduceren we de Krimpenerwaard en beschrijven we de juridische en organisatorische eigenschappen van de belangrijkste grondinstrumenten die zijn ingezet en overwogen. In hoofdstuk 3, Strategieën en realisatie, staan de bevindingen van de analyse. Deze bestaan, aan de hand van een tijdlijn, uit een procesbeschrijving van de realisatiestrategieën die in de verschillende perioden van het gebiedsproces leidend waren en een bespreking van de wisseling in eigendomsverhoudingen en grondinstrumenten die hiervoor zijn ingezet in iedere periode. In hoofdstuk 4, Beschouwing, geven we een korte beschouwing over de bevindingen met als belangrijkste onderwerp het beeld dat door de tijd heen ontstaat: een reflectie op de voortgang van de realisatie van het voor natuurinrichting benodigde grondeigendom in iedere periode, de instrumenten die door de tijd heen zijn ingezet, de doorlooptijd en verklarende factoren hiervoor. In Hoofdstuk 5, Conclusies, beantwoorden we de onderzoeksvragen en bediscussiëren we de resultaten.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Aanpak

We hebben ervoor gekozen de studie op te bouwen rond één casestudie om de werking van grondinstrumenten bij natuurrealisatie in onderlinge samenhang te onderzoeken. We hebben hierbij gekozen voor de Krimpenerwaard om drie redenen:

1. De provincie Zuid-Holland zet al sinds eind jaren 80 in op verwerving van gronden ten behoeve van natuurrealisatie in dit gebiedsproces, telkens in samenhang met andere (grond)instrumenten.
2. In dit proces zijn verschillende realisatiestrategieën ingezet.
3. Het gebiedsproces nadert zijn afronding.
4. We konden voortbouwen op inzichten die zijn opgedaan in eerder onderzoek van WENR in de Krimpenerwaard (onder andere voor de evaluatie Natuurpact, zie Kuindersma et al., 2017; Kuindersma et al., 2020).

Het gebiedsproces in de Krimpenerwaard biedt een unieke casestudie, bijvoorbeeld qua gebiedskenmerken, historie en de wijze van samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden en andere partijen. Dit biedt de mogelijkheid om de inzet van (en condities voor) de werking van de grondinstrumenten in de diepte en in hun context te bestuderen. Tegelijkertijd zijn er aspecten die herkenbaar zijn voor gebiedsprocessen elders in Nederland, bijvoorbeeld een NNN-opgave met particulier eigendom en agrarisch gebruik in het gebied. De Krimpenerwaard is geen Natura 2000-gebied.

We hebben het onderzoek opgebouwd uit twee onderdelen:

1. Analyse van realisatiestrategieën en inzet van grondinstrumenten in de Krimpenerwaard (WENR). WENR onderzocht welke verschillende realisatiestrategieën in de loop der tijd in de Krimpenerwaard zijn ingezet om de beoogde natuur in het NNN te realiseren en welke grondinstrumenten hierbij zijn ingezet. Dit resulteert in een procesbeschrijving aan de hand van een tijdlijn.
2. Analyse van de (ontwikkeling in de) eigendomsverhoudingen (Kadaster). Het Kadaster heeft de ontwikkelingen in de eigendomsverhoudingen geanalyseerd en daarbij in beeld gebracht met welke grondinstrumenten deze zijn gerealiseerd.

De analyse van de inzet van realisatiestrategieën en de eigendomsanalyse zijn tegelijkertijd met elkaar uitgevoerd door een intensieve afstemming tussen WENR en het Kadaster. De combinatie van de beide inzichten draagt bij aan een beter begrip van de effectiviteit van verschillende grondinstrumenten en de factoren die daarbij een rol spelen.

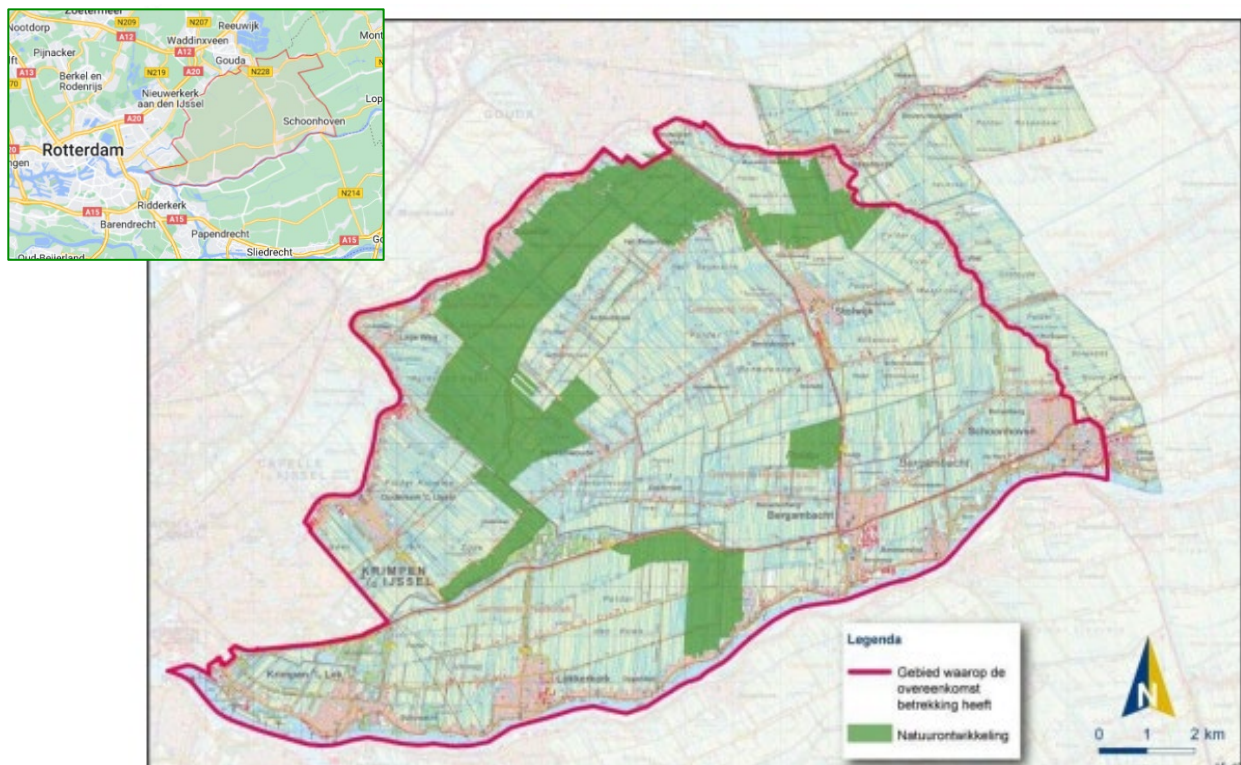
Het onderzoek is meerdere malen tussentijds besproken met enkele betrokkenen van de provincie Zuid-Holland en het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard (namens de Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard). De provincie Zuid-Holland is beleidsmatig verantwoordelijk voor de natuurrealisatie en het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard voor de uitvoering daarvan. Daarnaast zijn enkele verdiepende interviews gehouden met (deels dezelfde) betrokkenen, een oud-wethouder van de gemeente Krimpenerwaard (tevens voormalig voorzitter van de stuurgroep) en een oud-programmamanager van het programmabureau. Deze betrokkenen hebben een conceptversie van de rapportage kunnen reviewen, waarna de reacties zijn verwerkt.

2.2 Introductie van de Krimpenerwaard

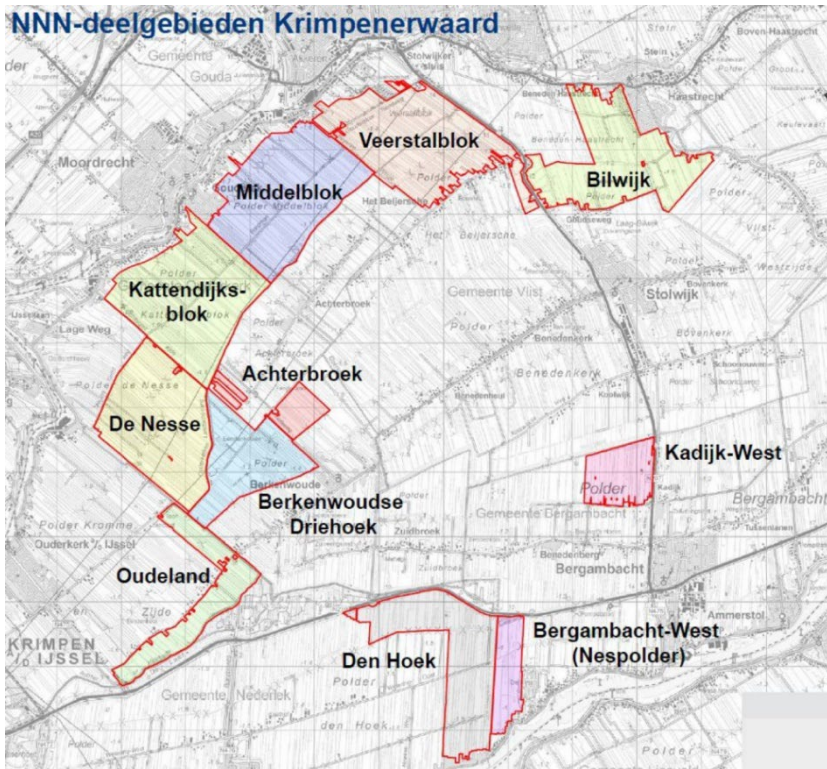
De Krimpenerwaard is een veenweidegebied van 10.000 hectare in Zuid-Holland, gelegen tussen de rivieren de Lek, de Vlist en de Hollandse IJssel in de gemeente Krimpenerwaard. Circa 95% van de landbouwgrond in de Krimpenerwaard is permanent of tijdelijk grasland, dat grotendeels in gebruik is voor de melkveehouderij

(CRA, 2020). In de Krimpenerwaard neemt de biodiversiteit al sinds de jaren 50 af door intensiever grondgebruik door landbouw en toenemende bebouwing (Kuindersma et al., 2017). Ook liggen er opgaven rond bodemdaling, recreatie, water (Kaderrichtlijn Water), de toekomstbestendigheid van de landbouw en landschap. Sinds de jaren 90 ligt er een opgave om ruim 2.000 hectare nieuwe natuur, gelegen binnen het NNN, (destijds nog de Ecologische Hoofdstructuur, EHS) te realiseren in het gebied. De gezamenlijke partijen, waaronder de gemeente Krimpenerwaard, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, provincie Zuid-Holland, landbouworganisaties, het Zuid-Hollands Landschap en andere maatschappelijke organisaties, werken samen inmiddels al ruim dertig jaar aan de opgaven in een gebiedsproces.

Figuur 2.1 laat de huidige begrenzing natuuropgave in de Krimpenerwaard zien. Figuur 2.2 benoemt verschillende deelgebieden in de Krimpenerwaard.



Figuur 2.1 De huidige natuurbegrenzing in de Krimpenerwaard (Gemeente Krimpenerwaard, 2018).



Figuur 2.2 De natuurbegrenzing in de Krimpenerwaard met deelgebieden (Gemeente Krimpenerwaard, 2018).

Bij aanvang van de planvorming was de totale natuuropgave gelegen op het grondgebied van vier gemeenten, namelijk Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist. Met ingang van 1 januari 2015 zijn deze vier gemeenten, inclusief de gemeente Schoonhoven, gefuseerd tot de gemeente Krimpenerwaard.

2.3 Toelichting fasering en realisatiestrategieën

Voor de realisatie van de natuuropgave in de Krimpenerwaard zijn in de loop der jaren verschillende strategieën toegepast. Middels een kwalitatieve analyse van deze realisatiestrategieën en de grondinstrumenten die daarbij zijn ingezet, brengen we de praktijk en de werking van die strategieën in beeld.

Analysekader

Een realisatiestrategie definiëren we als een samenhangende manier van sturen ten behoeve van de realisatie van de natuuropgave, die grofweg bestaat uit een sturingsvisie - inclusief een voorkeur voor de inzet van bepaalde grondinstrumenten - en een bijpassende organisatievorm, met een bepaalde verhouding tussen de verschillende overheden en private partijen.

We spreken van een verschuiving in realisatiestrategie wanneer we:

- a. Een verandering in de sturingsvisie/het sturingsdiscours observeren. Een discours kan worden omschreven als het geheel van de visies en verhaallijnen van bij een beleid betrokken actoren (Lieverink, 2006). In deze studie gaan we ervan uit dat een sturingsvisie bestaat uit een visie op de inhoud en doelen van beleid, gecombineerd met een visie hoe deze doelen het beste gerealiseerd kunnen worden. Hierbij inbegrepen is een voorkeur voor een bepaald uitvoeringsinstrument of een combinatie van instrumenten; de keuze voor instrumenten is in deze opvatting niet geheel neutraal (zie ook Bouwma et al, 2015).
- b. Een verandering in de organisatievorm observeren. Via de organisatievorm wordt de nieuwe visie omgezet in nieuwe organisatiepatronen met bijbehorende formele of informele regels. Ook bredere institutionele veranderingen kunnen effect op de organisatievorm hebben, zoals nieuwe wetgeving.

De realisatiestrategie in een bepaalde periode is in de praktijk een proces in de tijd, waarin gebeurtenissen plaatsvinden zoals planvorming, officiële planvormingsmomenten, het nemen van besluiten en het voorbereiden van de uitvoering, gevolgd door een uitvoeringsperiode waarbij verschillende grondinstrumenten worden ingezet. Wanneer de realisatiestrategie verschuift, spreken we van een nieuwe periode op de tijdlijn. Er kan overigens overlap zijn tussen de verschillende opeenvolgende realisatiestrategieën, wanneer bijvoorbeeld doelen of voorkeursinstrumenten overeind blijven in een volgende periode. Ook kan een nieuwe realisatiestrategie worden ingezet terwijl de voorgaande uitvoeringsperiode nog loopt, bijvoorbeeld wanneer een instrument doorlopend wordt ingezet terwijl ook nieuwe instrumenten worden ontwikkeld.

De analyse van de realisatiestrategieën is gebaseerd op een (secundaire) documentenanalyse, onder andere voortbordurend op eerder werk dat vanuit WENR is uitgevoerd, zie bijvoorbeeld Kuindersma et al. (2017) en Kuindersma et al. (2020). Daarnaast zijn enkele (online) (groeps)gesprekken met betrokkenen vanuit de provincie Zuid-Holland/Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard en enkele aanvullende semigestructureerde (online) interviews gehouden, waarbij het ging om nadere duiding van de gevonden gegevens. De interviewverslagen zijn ter review voorgelegd aan de geïnterviewden. Ook zijn de geconstrueerde realisatiestrategieën getoetst met betrokkenen.

Het resultaat van deze analyse is een tijdlijn en een procesbeschrijving van de verschillende onderscheiden perioden in de realisatie, waarin verschillende realisatiestrategieën zijn toegepast. We onderscheiden op basis van de definitie van een realisatiestrategie vijf historische perioden, waarin verschillende realisatiestrategieën zijn ingezet, met als zesde periode de nabije toekomst. Deze perioden zijn de volgende:

- Voorbereiding Landinrichting (periode t/m 2004).
- Veenweidepact Krimpenerwaard/ILG-periode (2005 t/m 2009).
- Heroriëntatie, decentralisatie en bezuinigingen (2010 t/m 2012).
- Vrijwillige zelfrealisatie (2013 t/m 2016).
- Naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie (2017 t/m 2023).
- Nabije toekomst.

Bij deze indeling vermelden we twee kanttekeningen. Ten eerste: voor wat betreft de periode van de Landinrichting in voorbereiding, die al in de jaren 80 begon, kijken we bij de realisatie niet helemaal terug tot het eerste begin maar vanaf de jaren 90. De analyse van de eigendomsgegevens van het Kadaster begint, zoals gezegd in paragraaf 2.3.2, in 1993 en de natuuropgave in de Krimpenerwaard begon in 1995, toen de EHS-opgave in de landinrichting in voorbereiding werd gebracht. Ten tweede: zoals hiervoor werd toegelicht zijn de perioden niet helemaal strak begrensd. De realisatiestrategieën worden steeds gemarkeerd met een nieuwe sturingsvisie en/of organisatievorm. De inzet van verschillende instrumenten loopt echter door in de verschillende perioden.

2.4 Toelichting grondinstrumentarium

Overheden kunnen een aantal instrumenten inzetten om grond beschikbaar te maken voor de inrichting van nieuwe natuur. Elk van deze instrumenten heeft specifieke juridische en organisatorische eigenschappen die samen de doorlooptijd, de kosten, het draagvlak onder betrokkenen en de politiek-bestuurlijke interesse in het instrument bepalen. We beschrijven hieronder kort de instrumenten en hun belangrijkste eigenschappen. De meeste onderstaande instrumenten zijn gericht op de verwerving van het grondeigendom of gaan uit van grondposities van overheden, waarbij de daadwerkelijke inrichting van de grond pas na inzet van het instrument ter hand wordt genomen. Er zijn echter ook enkele instrumenten die het mogelijk maken om natuur te realiseren, zonder dat de betreffende grond (tijdelijk) in eigendom van een overheid is.

Koop en verkoop: hoofdstuk 7 van het Burgerlijk Wetboek beschrijft de mogelijkheid tot overdracht van eigendom. Daarbij wordt het eigendom via de notaris op een nieuwe eigenaar overgedragen, in ruil voor een financiële vergoeding. Overheden kunnen, net als andere partijen, in goed overleg met grondeigenaren tot overdracht van het eigendom komen. Deze vorm van overdracht wordt in deze rapportage aangeduid als 'minnelijke verwerving' of 'overdracht'.

Ruil: indien een overheid (of andere partij) grond in eigendom heeft maar graag op een andere locatie een grondpositie wil hebben, kan gekozen worden om grond tussen twee partijen te ruilen (Burgerlijk Wetboek, hoofdstuk 7). Voor ruil gelden dezelfde fiscale regels als voor koop en verkoop. Eventuele over- of onderwaarde wordt tussen betrokken partijen verrekend.

Landinrichting: de Omgevingswet (H12, voorheen WILG en Landinrichtingswet) beschrijft landinrichting als instrument dat zich richt op verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. Binnen de landinrichting kan zowel vrijwillige kavelruil als wettelijke herverkaveling worden toegepast. In de Krimpenerwaard is in de landinrichtingsprocedure in de eerste onderzoeksperiode (tot en met 2004) gekozen voor de inzet van vrijwillige kavelruil en niet voor de wettelijke herverkaveling.

Vrijwillige kavelruil (ruilverkaveling bij overeenkomst): in de Omgevingswet is kavelruil opgenomen. Met dit instrument wordt grond op vrijwillige basis geruild tussen betrokken eigenaren. Vrijstelling van overdrachtsbelasting en provinciale subsidies is mogelijk, op voorwaarde dat voldaan wordt aan enkele vormvereisten (bijvoorbeeld minimaal drie betrokken partijen, waarvan er minimaal twee grond ruilen). De kavelruil moet niet worden verward met ruil. In de Krimpenerwaard is dit instrument gedurende de gehele onderzoeksperiode ingezet, in aanvang als voorkeursinstrument binnen de landinrichting, later als zelfstandig instrument. Kavelruil kan dus zowel binnen als buiten een landinrichting worden ingezet.

Wettelijke herverkaveling: de kern van wettelijke herinrichting is dat alle grondeigenaren in een plangebied hun grond inbrengen en (ongeveer) evenveel grond terugkrijgen, maar mogelijk op een andere plek. Eventuele schade (bijvoorbeeld indien men grond van mindere kwaliteit voor terugkrijgt) wordt verrekend in grond of geld. Het dwingende element van dit instrument is dat een grondeigenaar verplicht moet meewerken aan een vastgesteld ruilplan en de uitvoering van bijbehorende werken (gedoogplicht). Daarbij kan de overheid tot maximaal 5% van de grond 'korten' ten behoeve van publieke doelen, zoals aanleg van (water)wegen en landschapselementen. De wettelijke herverkaveling moet niet worden verward met de vrijwillige kavelruil. De wettelijke herverkaveling is in de Krimpenerwaard niet ingezet. De wettelijke herverkaveling vormt onderdeel van een landinrichtingsproces.

Ontheigening: de Omgevingswet (H11, voorheen Ontheigeningswet) beschrijft de ontheigening van grond. Hiermee wordt de gedwongen overdracht van grondeigendom aan de ontheigende overheid bedoeld. De ontheigening richt zich op de realisatie van ruimtelijke doelen en geldt als ultimum remedium; de laatste stap als minnelijke verwerving niet lukt. Voorafgaand aan de wettelijke ontheigening moet aantoonbaar gemaakt zijn dat via minnelijke weg niet tot overdracht kon worden gekomen. Als dat is aangetoond kan de grond via een rechterlijke uitspraak worden ontheigend. Binnen deze procedure kan een grondeigenaar ook aangeven het ruimtelijke doel zelf te willen realiseren. Bij ontheigening wordt volledige schadeloosstelling aangeboden. Deze schadeloosstelling omvat naast de vermogensschade (zoals bij koop en verkoop gebruikelijk is) ook een schadeloosstelling voor inkomensschade en bijkomende schade. Deze drie vergoedingscomponenten zijn zowel van toepassing in de fase van de minnelijke overdracht als in de fase van de feitelijke ontheigening. In beide fasen is de hoogte daarom in principe gelijk (even afgezien van verschillen in het onderhandelingsproces). De kosten van de juridische procedure in de fase van de feitelijke ontheigening zijn voor rekening van de ontheigende partij. De ontheigingsprocedure is in Krimpenerwaard gebruikt.

Zelfrealisatie: grondeigenaren kunnen er voor kiezen om zelf natuur te realiseren. De duurzame beschikbaarheid van de grond voor het natuurdoel wordt dan geborgd door contractuele afspraken tussen de overheid en zittende grondeigenaar in een overeenkomst op basis van een natuurbeheer- en monitoringsplan. Deze afspraken worden doorgaans geborgd door het vestigen van een KV, die een eeuwigdurend karakter heeft en die ook niet door overdracht teniet wordt gedaan. Technisch ziet een KV uitsluitend toe op het dulden van activiteiten (bijvoorbeeld openstelling voor publiek) en het nalaten van activiteiten (bijvoorbeeld bemesten). Het voeren van specifiek beheer wordt niet in de KV vastgelegd maar in de overeenkomst. Voor zelfrealisatie kan worden gekozen wanneer een grondeigenaar geen afstand wil doen van het eigendom. Ook binnen de ontheigingsprocedure kan de te ontheigenen eigenaar aanspraak maken op zelfrealisatie. Als de zelfrealisatieclaim realistisch wordt ingeschat, voorkomt de eigenaar daarmee ontheigening van zijn grond, maar neemt daarmee wel de verplichting tot realisatie van de gestelde doelen op zich. De grondeigenaar kan aanspraak maken op subsidie voor waardedaling van de grond en voor uitgevoerde werkzaamheden/inrichtingsmaatregelen (respectievelijk SKNL-subsidie voor functieverandering

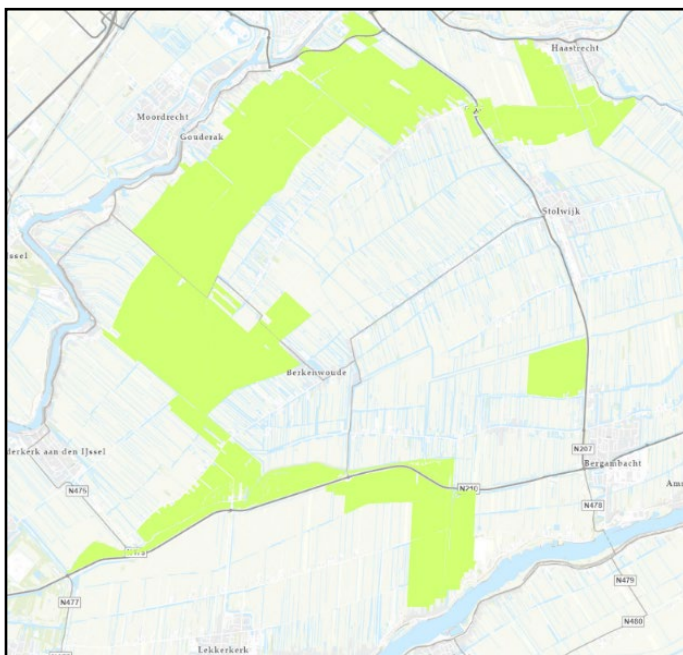
en SKNL-investeringsubsidie). De provincie Zuid-Holland geeft aan dat de SKNL-subsidie voor functieverandering de eigenaar een financiële compensatie biedt voor de waardevermindering van de grond: "De totale vergoeding is afhankelijk van de waarde van de grond, het natuurdoel, de locatie et cetera. Een onafhankelijk taxateur bepaalt de waarde van de grond. De afwaardering is maximaal 85%. De aanvraag voor deze subsidie verloopt via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)" (provincie Zuid-Holland, 2023). In de praktijk vindt afwaardering van 85% plaats voor zwaardere natuurdoelen (voorheen heette dit particulier natuurbeheer) en een lagere afwaardering voor lichtere natuurdoelen (zie daarover hoofdstuk 3). Wanneer de grond eenmaal is ingericht, is ook een periodieke beheervergoeding (SNL) beschikbaar. In de Krimpenerwaard is gebruik gemaakt van de zelfrealisatie om natuur te kunnen realiseren.

2.5 Toelichting eigendoms- en overdrachtsanalyse

Bij ieder van de in paragraaf 3.1 beschreven realisatiefasen heeft het Kadaster een analyse gemaakt van de grondoverdrachten. Samen met de huidige eigendomsverhoudingen geven deze zicht op het effect van de verschillende realisatiestrategieën. Op basis van de Basis Registratie Kadaster (hierna BRK) van 1 januari 2023 heeft het Kadaster een analyse gemaakt van het eigendom en de overige zakelijke rechten in de Krimpenerwaard (waarbij een aantal relevante zaken handmatig is geactualiseerd naar 2024). Daarbij zijn de volgende selectiecriteria van toepassing:

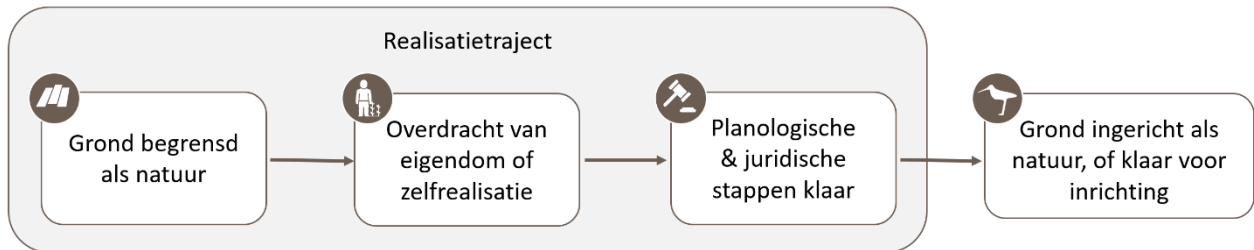
- Het kadastraal perceel is groter dan of gelijk aan 1.000 m².
- Het kadastraal perceel ligt niet in de bebouwde kom (gedefinieerd als Basisregistratie Topografie (BRT)-plaatsvlak: woonkern, industriekern).
- Van elk kadastraal perceel is bepaald wie de rechthebbende is (bij meerdere rechthebbenden is de belangrijkste geselecteerd). Daarbij geldt dat erfpachters prioriteren boven de rechthebbenden die hun grond in erfpacht hebben uitgegeven.

De begrenzing van de natuuropgave in de Krimpenerwaard is door de jaren heen tussentijds aangepast. De verschillende begrenzingen komen aan bod in de beschrijving van de realisatiestrategieën door de tijd heen in hoofdstuk 3. In de uitvoering is ervoor gekozen om voor het kadastrale onderzoek de huidige begrenzing uit het provinciale Natuurbeheerplan 2023 aan te houden (zie figuur 2.3). De aldus verzamelde percelen binnen de natuurbegrenzing omvatten 2.470 hectare.



Figuur 2.3 Gebruikte begrenzing in de analyse, Natuurbeheerplan 2023.

Waar in deze rapportage wordt gesproken van realisatie, wordt bedoeld dat geborgd is dat de percelen kunnen worden ingericht doordat 1) de grond de juiste bestemming heeft gekregen, 2) het eigendom en/of beheer in handen is van een partij die de natuurdoelen onderschrijft, 3) de percelen beschikbaar zijn voor de feitelijke inrichting van natuur of 4) de percelen feitelijk zijn ingericht (zie onderstaand schema). In het kadastrale onderzoek gaan wij ervan uit dat situaties waarin de provincie Zuid-Holland, het Zuid-Hollands-Landschap, Groenalliantie Midden-Holland (groenbeheerder in opdracht van diverse gemeenten), gemeente Krimpenerwaard of het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard eigenaar van de grond zijn, de grond beschikbaar is/zal komen voor inrichting van de natuurdoelen. Datzelfde nemen we aan bij de aanwezigheid van een natuur gerelateerde kwalitatieve verplichting op de grond. In slechts enkele gevallen is het uit kadastraal onderzoek niet aan te tonen hoe de duurzame beschikbaarheid van de grond voor natuurdoelen is geborgd.



Figuur 2.4 Schematische weergave van het realisatietraject.

Tot circa het jaar 2000 werden voor natuur verworven gronden, om het NNN te realiseren, per definitie overgedragen aan een terrein beherende organisatie zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Met de kabinetten Kok (1997) en Balkenende (2002) is een omslag ingezet, waarbij ook particulieren en agrariërs nieuwe natuurgebieden konden beheren. Vanaf 2012 is de werkwijze van doorleveren van grond aan terreinbeherende organisaties gestaakt; sindsdien kunnen andere grondeigenaren op basis van 'gelijkberechtiging' ook meedingen in de doorlevering van grond.

Historische eigendomsontwikkelingen

Naast de analyse van de eigendomssituatie op 1 januari 2023, heeft het Kadaster historische transactiegegevens van 1993 tot en met 2023 gekoppeld aan de huidige eigendomssituatie. Transactiegegevens van voor 1993 zijn niet in digitale vorm beschikbaar. De verhandelde percelen zijn op dezelfde selectiecriteria geselecteerd als de eerder beschreven BRK-gegevens.

Het kadastrale onderzoek kent een aantal aandachtspunten:

- Akten met daarin kavelruil, ruil of onteigeningsvonnis ontbreken in de transactiegegevens in de periode oktober 2018 tot eind 2023. Via een handmatige controle is deze informatie aan de gegevensanalyse toegevoegd. Zo is bijvoorbeeld van alle percelen uit het Onteigeningsbesluit onderzocht wat na het onteigeningsbesluit met de grond is gebeurd. Hierin zijn een aantal minnelijke overdrachten, kavelruilen, ruil en onteigeningen alsnog in beeld gekomen. Tevens is hiermee helder op welke percelen voor zelfrealisatie is gekozen.
- Kadastrale percelen kunnen door de tijd heen vernummern als gevolg van splitsing en samenvoeging. De relatie tussen opeenvolgende percelen hebben we in dit onderzoek via een ruimtelijke analyse zo goed mogelijk benaderd. Dit hebben we gedaan door te beoordelen of vernummerde percelen overlap vertonen met actueel bestaande kadastrale percelen. Indien een ruimtelijke relatie aanwezig is, wordt de transactie-informatie aan het bestaande perceel gekoppeld.
- De natuurbegrenzing is niet gebaseerd op kadastrale percelen, waardoor in voorkomende gevallen percelen deels binnen en deels buiten de natuurbegrenzing liggen. In dergelijke gevallen is op basis van 'expert judgement' beoordeeld of het perceel al of niet tot natuurbegrenzing wordt gerekend.
- In de analyses over de eigendomsontwikkelingen laten we telkens de stand aan het einde van een periode zien. In de jaren binnen deze periodes is het mogelijk dat een perceel meerdere keren van eigenaar is gewisseld. Dat is niet terug te zien in de figuren met de eigendomssituatie. In de figuren die de overdrachtstypen laten zien worden wel alle transacties van 1993 tot en met 2023 per jaar getoond.

3 Strategiegien en realisatie

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk kijken we naar de realisatiestrategieën die in de loop der jaren in het gebiedsproces in de Krimpenerwaard zijn ingezet en de voortgang van de realisatie, dat wil zeggen de inzet van grondinstrumenten en de verschuiving in eigendomsverhoudingen in iedere periode. In iedere paragraaf in dit hoofdstuk beschrijven we een periode op de tijdlijn zoals gepresenteerd in paragraaf 2.3: voorbereiding Landinrichting (paragraaf 3.2), Veenweidepact Krimpenerwaard (paragraaf 3.3), heroriëntatie, decentralisatie en bezuinigingen (paragraaf 3.4), vrijwillige zelfrealisatie (paragraaf 3.5), naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie (paragraaf 3.6) en de nabije toekomst (paragraaf 3.7). Daarbij beschrijven we achtereenvolgens 1) het proces/de gebeurtenissen, 2) daaruit vatten we kort de realisatiestrategie samen: de sturingsvisie, inclusief een of meerdere voorkeursinstrumenten en de organisatievorm en tenslotte bespreken we 3) de uitvoeringsstrategie in de praktijk (de daadwerkelijk ingezette instrumenten) en de voortgang van de realisatie aan de hand van de ontwikkeling in eigendomsverhoudingen.

De verschillende perioden zijn verbeeld op een globale tijdlijn (zie figuur 2.2). De tijdlijn is niet volledig en niet op detailniveau uitgewerkt, maar beschrijft de perioden alleen op hoofdlijnen. In de blauwe blokken staan relevante gebeurtenissen die in de tijd plaatsvinden, zoals momenten in de visievorming- en onderhandelingsfase, de voorbereiding van de uitvoering en formele besluitvormingsdocumenten. In de groene blokken wordt de realisatiestrategie samengevat: een sturingsvisie met doelen in termen van de natuuropgave, de voorkeurs-uitvoeringsstrategie en de organisatievorm. De daadwerkelijke inzet van instrumenten staat niet in de tijdlijn. Deze wordt wel steeds in de tekst beschreven, tezamen met de verschuivingen in het grondeigendom.

	Voorbereiding landinrichting 1982- 2004	Veenweidepact 2005-2009	Bezuiniging 2010-2012	Vrijwillige zelfrealisatie 2013-2016	Naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie 2017-2024	Afronding (2024- 2027)
Natuur-opgave	1975 Relatienota beheer-en reservaatgebied 1995 introductie EHS	2006 (Her)begrenzing EHS 2450 ha.	Herbezuiniging provinciale EHS/NNN	2013 Herijking en verlaging ambities NNN: 2250 ha		2027 2250 ha NNN ingericht
Voorkeurs-instrument	Vrijwillige kavelruil Vrijwillige aankoop	Aankoop (ruil)grond met volledige schadeloosstelling		Zelfrealisatie krijgt de voorkeur	Aankoop met volledige schadeloosstelling/ontteigening Zelfrealisatie loopt door	
Organisatievorm	Landinrichting in voorbereiding	Veenweidepact		Stuurgroep: Gemeente en Hoogheemraadschap; Provincie beleidsmatig verantwoordelijk voor natuurrealisatie	Stuurgroep: Gemeente en Hoogheemraadschap; Provincie beleidsmatig verantwoordelijk voor natuurrealisatie	
Visievorming & onderhandeling	Uitwerking Landinrichting 1999 Ontwikkeling Raamplan Landinrichtingscomm.	2005 Ondertekening Veenweidepact Krimpenerwaard Inzet middelen ILG FES	Voorbereiding decentralisatie van Rijk naar provincie	2013 grond BBL naar provincie 2014 Regie naar Gemeente & Hoogheemraadschap 2013 Gebiedsvorstel: meer agrarische natuur	2017 Besluit aankoop met volledige schadeloosstelling 2018 eigenaren maken keuze: verkoop of zelfrealisatie	
Voorbereiding		Herziening Bestemmingsplannen	Uitwerking herijking	Zoektocht naar instrumenten Aankondiging zelfrealisatie & langjarige contracten	Traject onteigeningsprocedure en voorbereidingstraject zelfrealisatie	(Voorbereiden) inrichting en beheer
Formele besluiten	1999 Ontwerp deelplan I herinrichting Krimpenerwaard Raamplan	2008 Partiele Streekplanherziening Zuid-Holland Oost & InrichtingsMER natuuropgave		Gebiedsovereenkomst 2014-2021 Uitvoeringsovereenkomst 2016-2021, met addenda	2019 vaststelling bestemmingsplan 2020 KB Onteigening Staatscourant 2021 Vaststellen peilbesluiten 2022 Bekrachtiging bestemmingsplan RvS	

Figuur 3.1 Globale tijdlijn in het gebiedsproces de Krimpenerwaard, op basis van eigen analyse.

3.2 Landinrichting in voorbereiding (periode t/m 2004)

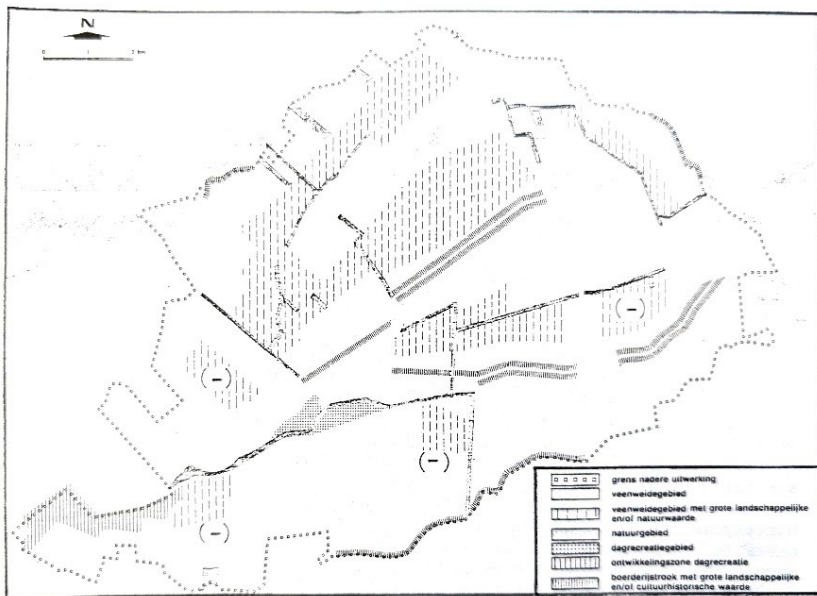
3.2.1 Procesbeschrijving

Vastgestelde formele besluiten in deze periode:

- Ontwerp Deelplan I Herinrichting Krimpenerwaard/ Raamplan (1999).

Aanloop

In 1978 kwam bij het Streekplan Herziening Zuid-Holland Oost de mogelijkheid van landinrichting in de Krimpenerwaard op de agenda omdat de landbouw er slecht voor stond (Wezenberg, 1988). Verbetering van de cultuurtechnische omstandigheden werd dringend nodig geacht voor de toekomst van de landbouw. De Krimpenerwaard kwam daarom in 1982 op het voorbereidingschema Landinrichting en dit werd daadwerkelijk in voorbereiding genomen. Deze was in eerste instantie bedoeld voor verbetering van de landbouwkundige situatie van het gebied (Kuindersma et al., 2020; Witteveen en Bos, 2010). De provincie bracht op dat moment ook het maatschappelijk belang in van de landschappelijke waarden en natuurwaarden. In 1983 verscheen een Discussienota Streekplanherziening met daarin twee modellen/varianten voor de inrichting, beide gericht op verweving van natuur en landbouw en recreatie, zij het in mindere mate in het tweede model. In dat model was ook ruimte voor scheiding van functies. In de inspraak werd, onder andere door de boeren zelf, voor het model gekozen waarin ook ruimte was voor scheiding van functies (Wezenberg, 1988). In 1985 werd een streekplanuitwerking Krimpenerwaard vastgesteld met daarin een kaartbeeld/begrenzing, die een grove uitwerking was van dit inrichtingsmodel. In dit kaartbeeld werd zo'n 2.250 hectare veenweidegebied met grote landschappelijke of natuurwaarden opgenomen (in de streek 'streepjesgebied' genoemd), verspreid over de Krimpenerwaard (zie figuur 3.2). Hierin waren 'inrichtingsmaatregelen' voor de landbouw aan strenge regels gebonden en in beginsel zelfs uitgesloten" (Wezenberg 1988, p. 10). Binnen deze begrenzing werd de precieze plek en omvang van de voorziene beheersgebieden en reservaatgebieden opengelaten om in de Landinrichting te kunnen worden geconcretiseerd. Binnen het streepjesgebied zou het Relatienota-instrumentarium kunnen worden toegepast, dat wil zeggen agrarisch natuurbeheer in de beheergebieden, dan wel verwerving door middel van vrijwillige aankoop in de reservaatgebieden.



Figuur 3.2 Impressie van het streepjesgebied (1985) (Wezenberg, 1988).

Raamplan gereed in 1999

In 1990 verscheen het Landelijk Natuurbeleidsplan met de opgave voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In de Krimpenerwaard werd deze natuuropgave in 1995 in de lopende landinrichting gebracht (Kuindersma et al., 2020). De Landinrichtingscommissie Krimpenerwaard stelde een eerste deelplan onder

de Landinrichting vast op 9 september 1999 (Landinrichtingscommissie, 1999). Gedeputeerde Staten (GS) besloten om dit ontwerp Landinrichtingsplan (deel I) de status van Raamplan toe te kennen (22 april 1999) en stelden dit vast in 1999. Doelen van de Landinrichting, met inbegrip van de EHS-opgave, waren: behoud en ontwikkeling van natuur, herverkaveling van percelen ten behoeve van de landbouw, realisatie van een nieuw waterbeheersingssysteem, uitbreiding van recreatieve voorzieningen en behoud van cultuurhistorische waarden in het gebied.



Figuur 3.3 Impressie van de kaart van het Raamplan (Landinrichtingscommissie, 1999) met o.a. reservaatgebieden (lichtgroen), natuurontwikkelingsgebieden (donkergroen), beheersgebied, in te richten agrarisch gebied (wit) en beheersgebied (geel).

Voor de functie natuur was in deze periode het doel om een aaneengesloten complex areaal te verwerven dat zou worden ingericht als reservaatgebieden en natuurontwikkelingsgebieden (licht – en donkergroene gebieden op de kaart, zie figuur 3.3). De natuurontwikkelingsgebieden zouden worden ingericht als moerasbos, verlandingsveen met rietland en schraalgraslanden. De reservaatgebieden zouden een mozaïekpatroon worden van grasland op (delen) van percelen. Voor de hoofdfunctie landbouw was het doel om de structuur van de bedrijven te versterken. De verkaveling werd van grote betekenis geacht door “het concentreren van verspreid liggende veldkavels, onder andere gelegen in de reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden, in grote aaneengesloten huiskavels achter de bedrijfsgebouwen” (Landinrichtingscommissie, 1999, p. 7).

Centraal beoogd instrument in de uitvoeringsstrategie (vanaf 1999): vrijwillige kavelruil

De Landinrichtingscommissie gaf in 1999 aan dat kavelruil het centrale beoogde grondinstrument was voor de uitvoering van het eerste deelplan in de Landinrichting (het Raamplan). Het streven was om via kavelruil een ruilproces in de hele Krimpenerwaard te bevorderen. De inzet van middelen van het deelplan was geheel gebaseerd op vrijwillige medewerking van de grondeigenaren (Landinrichtingscommissie, 1999, p. 8). Om een aaneengesloten reservaat- en natuurontwikkelingsgebied vrij te maken van agrarisch gebruik zou een deel van de gronden in eigendom van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) in het agrarisch gebied

geruild moeten worden met gronden van agrarisch ondernemers binnen de reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden (Landinrichtingscommissie, 1999). De ingerichte, aaneengesloten complexen zouden dan vervolgens in eigendom, beheer en onderhoud worden overgedragen aan het Zuid-Hollands Landschap. Ook werden drie ecologische verbindingzones voorzien. Om te kunnen ruilen werd gestart met het aankopen van ruilgrond. Grondverwerving is voorwaardelijk aan de uitvoering van kavelruil. Daarom heeft BBL in deze periode veel landbouwgrond binnen en buiten de natuurbegrenzing aangekocht via vrijwillige verwerving. Volgens de geïnterviewden werd er naast de vrijwillige kavelruilen in deze periode veel grond verworven door BBL, met name ten noorden van de lijn Schoonhoven en Bergambacht en ten zuiden van Stolwijk, waar destijds te verwerven blokken natuur gepland waren.

Voortijdig afgebroken

Omdat onder meer de veenweideproblematiek belangrijker werd, door nieuw beleid - en ook door onvrede met de trage uitvoering van de landinrichting - volgde er in de loop van de tijd een koerswijziging (Koffeman, 2008). De koerswijziging was nodig door enerzijds veranderingen in het rijksbeleid, waarbij de nadruk kwam te liggen op het voorkomen van bodemdaling in het veenweidegebied en het realiseren van robuuste verbindingen voor natuur op de agenda kwam. Anderzijds stagneerde de uitvoering van het Raamplan door "afnemend draagvlak en problemen bij de uitvoerbaarheid. De waterhuishouding zou te complex worden en de kosten te hoog" (Pactpartners, 2005; Witteveen en Bos, 2013, p. 1). Volgens één van de geïnterviewden speelde ook het beschikbaar komen van geld vanuit de in 2005 vastgestelde Nota Ruimte/Fonds Economische Structuurversterking (FES) een rol bij de koerswijziging. Dit budget kwam in 2009 beschikbaar (zie de volgende paragraaf). De Landinrichting in voorbereiding werd in 2005 omgezet naar het Veenweidepact Krimpenerwaard.

3.2.2 Typering realisatiestrategie

Sturingsvisie

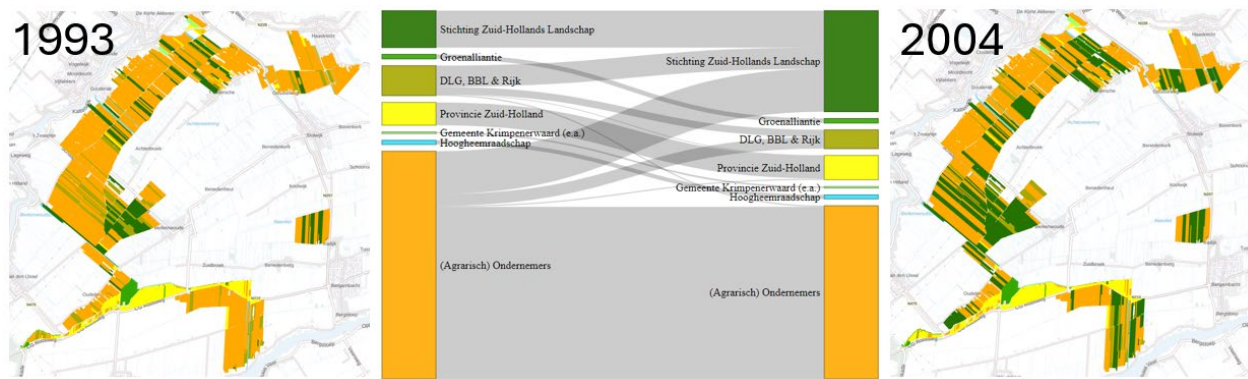
In deze periode is de inhoudelijke visie op het gebied vooral een visie vanuit landbouwperspectief, gericht op landbouwstructuurversterking en verbetering van de cultuurtechnische omstandigheden. Hiervoor werd een landinrichting geschikt geacht. In de loop der tijd kwamen er natuurdoelen bij, zowel te realiseren via agrarisch beheer als in reservaatgebieden. Vrijwillige kavelruil was in de periode vanaf 1999 het voorkeursinstrument, omdat hiermee verspreid liggende agrarische veldkavels (onder andere gelegen in natuurgebieden) gunstig gesitueerd konden worden achter de huiskavels en tegelijkertijd aaneengesloten natuurgebied kon worden gerealiseerd. De voor de kavelruilen benodigde ruilgrond werd verworven middels minnelijke grondverwerving.

Organisatievorm

Het gebiedsproces werd georganiseerd als een Landinrichting in voorbereiding. Er werd een landinrichtingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van landbouw, gemeenten, natuurbescherming en het Hoogheemraadschap. Het secretariaat berustte bij de Dienst Landelijk gebied (DLG). Als deskundigen waren medewerkers van de provincie Zuid-Holland en het Kadaster aanwezig.

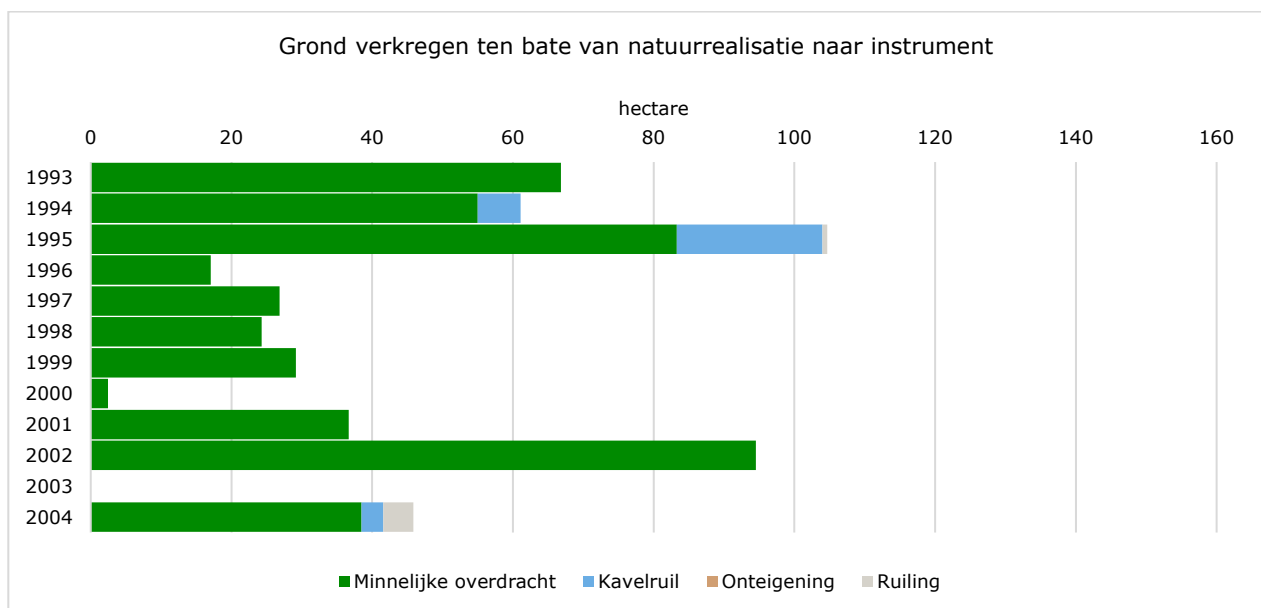
3.2.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 1993 t/m 2004

Bij het startpunt van de analyse van het Kadaster in 1993 was het eigendom binnen de huidige begrenzing van het Natuurbeheerplan zeer versnipperd. Veel grond binnen de begrensde EHS was nog in handen van (agrarisch) ondernemers (1.720 hectare). Het Zuid-Hollands Landschap had ook al een behoorlijke grondpositie (277 hectare), met name ten westen van Berkenwoude; de Berkenwoudse Driehoek. BBL bezat 225 hectare, de provincie 171 hectare. Dit is te zien in figuur 3.4 op het kaartje aan de linkerkant (figuur 3.4). Van 1993 tot en met 2004 is veel grond van agrarisch ondernemers via DLG/BBL en de provincie aan het Zuid-Hollands Landschap overgedragen. Eind 2004 had het Zuid-Hollands Landschap inmiddels 758 hectare grond in bezit. De provincie en BBL hadden een grondpositie van respectievelijk 183 en 141 hectaren. Het grootste deel van de grond, die verkregen werd van agrarisch ondernemers, was via minnelijke verwerving (koop/verkoop) tot stand gekomen. Slechts een klein areaal werd verworven middels kavelruil en/of ruiling. De agrarisch ondernemers bezaten eind 2004 met 1.311 hectare nog altijd veruit het grootste deel van het areaal binnen de natuurbegrenzing.



Figuur 3.4 De eigendomssituatie binnen het natuurgebied in 1993 en 2004 met daartussen het saldo van overdrachten van grondeigendom.

Opvallend is dat de grondverwerving binnen de huidige natuurbegrenzing in 1993, 1994 en 1995 behoorlijk hoger lag dan in de jaren 1996 tot en met 2001 (zie figuur 3.5). De belangrijkste reden daartoe was dat in deze periode veel bedrijven geen opvolger hadden of zich niet wilden verplaatsen naar buiten de Krimpenerwaard. We zien in de jaren met grotere overgedragen oppervlaktes dat daardoor vaak slechts één of meerdere grotere overdrachten (>10 hectare per overdracht) zijn gerealiseerd. Gegevens over de grondverwerving in de jaren vóór 1993 ontbreken. De eigendomsanalyses richtten zich uitsluitend op de verwervingen binnen de huidige natuurbegrenzing, terwijl in deze periode juist ook elders in de Krimpenerwaard grond werd aangekocht met het doel grondruil mogelijk te maken. Het deelplan voor de landinrichting geeft voor 1 september 1999 aan dat circa 1.200 hectare grond is verworven. Hiervan lag 550 hectare binnen de begrensde reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden. De overige oppervlakte van 650 hectare lag verspreid in het blijvend agrarisch gebied en werd ingezet binnen de kavelruilen (Landinrichtingscommissie, 1999). Het jaar 2003 valt op vanwege het ontbreken van grondaankopen. Dat wordt verklaard door de in oktober 2002 afgekondigde aankoopstop voor BBL. Deze aankoopstop werd door het toenmalige ministerie van LNV afgekondigd vanwege budgettaire problemen. Deze aankoopstop was zeer tijdelijk van aard: in 2004 was BBL weer volop actief op de agrarische grondmarkt. De inzet van kavelruil en ruil is in deze periode wel ingezet, maar droeg beperkt bij aan het beschikbaar komen van grond voor natuurrealisatie (figuur 3.5). Deze beide instrumenten zijn ook gebruikt om onderling gronden te ruilen tussen de betrokken overheden en natuur behorende organisaties.



Figuur 3.5 Inzet van instrumenten gericht op overdracht van grond van agrariërs naar natuur realiserende organisaties (overheden, Zuid-Hollands Landschap en Groenalliantie) in de periode 1993-2004.

3.3 Veeweidepact Krimpenerwaard (periode 2004 t/m 2009)

3.3.1 Procesbeschrijving

Officiële documenten en besluiten:

- Partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost (Provincie Zuid-Holland, 2007).
- PlanMER uitgevoerd GV774-5 InrichtingsMER natuuropgave Krimpenerwaard.

Herziening Raamplan en ondertekening Veeweidepact in 2005

In 2005 werd het Raamplan, dat stamde uit de tijd van landinrichting, herzien vanwege verschillende, eerder genoemde, ontwikkelingen zoals nieuw beleid. De partijen wilden, naast inhoudelijke accentverschuivingen, een versnelling in de grondverwerving bewerkstelligen. Ook de LTO stond achter deze versnelling. Het beschikbaar komen van Nota Ruimte/FES-gelden werd gezien als een kans om deze versnelling in de grondverwerving te realiseren.

Op 22 december 2005 sloten de provincie Zuid-Holland, de gemeenten, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en maatschappelijke organisaties (in totaal 15 partijen¹) het Veeweidepact Krimpenerwaard. In het Veeweidepact Krimpenerwaard zijn vijf hoofddoelen onderscheiden (zie Witteveen en Bos, 2010):

1. het behoud van het veeweidelandschap, onder andere het tegengaan van bodemdaling en de versnippering van het watersysteem;
2. de aanleg van nieuwe natuur: realisatie van de opgave van 2.450 hectare EHS, inclusief de invulling van de robuuste verbindingzone Groene Ruggegraat (de Natte As van de Biesbosch via de Alblasserwaard, Krimpenerwaard naar het Groene Hart);
3. het versterken van de landbouwstructuur;
4. extra kansen voor toerisme en recreatie vergroten;
5. het stimuleren van vernieuwend ondernemerschap.

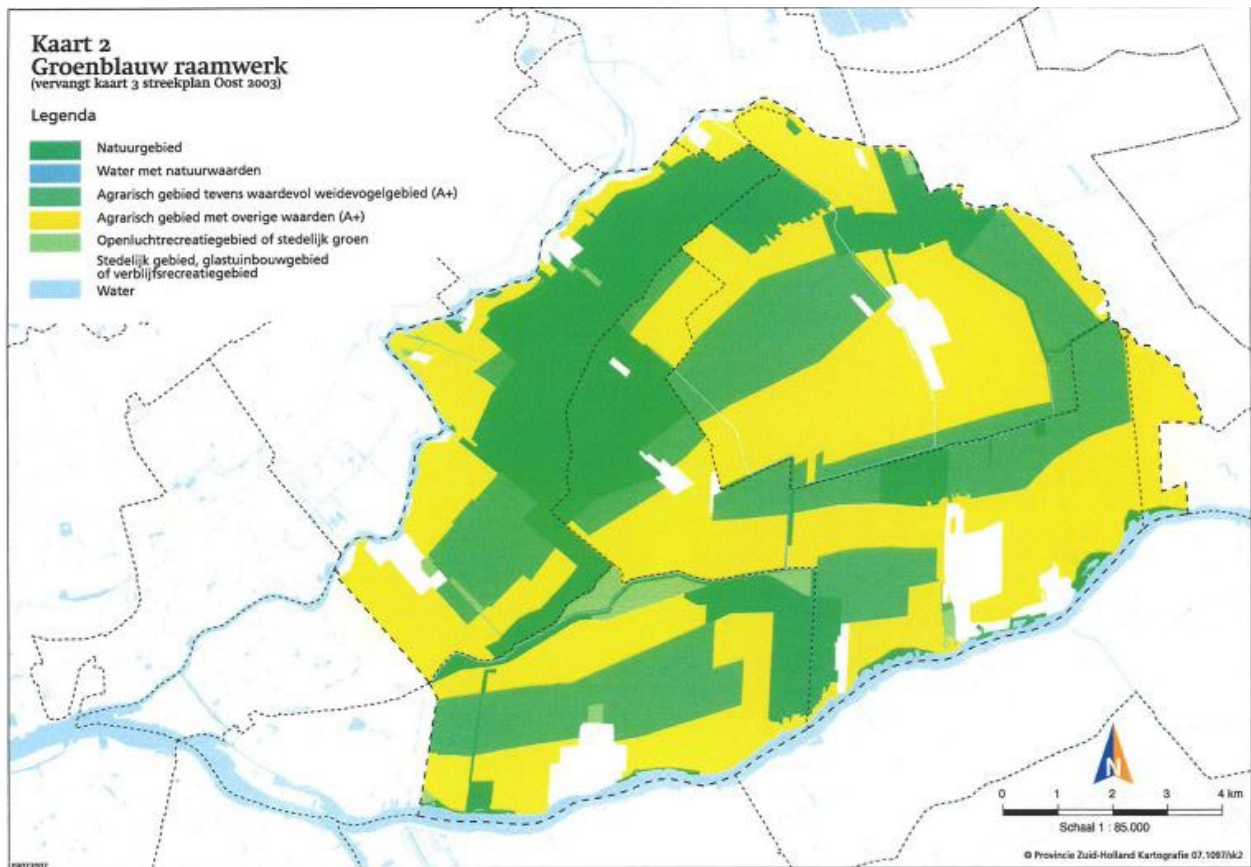
Het Veeweidepact heeft betrekking op het gehele landelijk gebied in de Krimpenerwaard.

Om de plannen te kunnen uitvoeren was het noodzakelijk om te komen tot een herinrichting van (een deel van) het gebied. Het doel van de herinrichting was om een robuust waterbeheer te ontwikkelen, de bodemdaling zo veel mogelijk te beperken en dit te combineren met de geplande natuurontwikkeling. De herbegrenzing van landbouw en natuur is op 13 oktober 2006 vastgelegd door de Strategiegroep Veeweidepact Krimpenerwaard in het 'Slotadvies Strategiegroep Veeweidepact: herbegrenzing natuur en landbouw Krimpenerwaard' (Witteveen en Bos, 2010). De (her)begrenzing van natuur en landbouw is vervolgens op 23 april 2008 door Provinciale Staten vastgelegd in de partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost voor de Krimpenerwaard, met een totale natuuropgave van 2.450 hectare (Witteveen en Bos, 2010) (zie figuur 3.6).

Onder het motto 'Grutto en Otter' is gezocht naar een optimalisatie van de natuurdoelstellingen binnen het plangebied (Witteveen en Bos, 2010). Vanwege de focus op het beperken van de bodemdaling en de invulling van de Robuuste Verbindingszone Natte As/Groene Ruggegraat, is er onder andere voor gekozen om de geplande natte natuurgebieden te verschuiven naar het laaggelegen en snel zakkende noordelijke deel van de Krimpenerwaard, bij de Hollandse IJssel. Hier wordt de grootschalige natuurontwikkeling in de vorm van natte moerasnatuur begrensd. De ligging van weidevogelgraslanden is bepaald op basis van de huidige kwaliteiten als weidevogelgebied. Botanisch grasland tenslotte werd gesitueerd in de resterende gebieden. In de overige delen van de Krimpenerwaard zou de agrarische bestemming behouden blijven en ingezet worden op agrarische structuurversterking (Witteveen en Bos, 2010). Vergelijking van de begrenzingen van het Raamplan en de nieuwe kaart (figuur 3.6) laat zien dat enkele delen rechts van de N207, die eerder aangemerkt waren om te verwerven, nu beheergebied zijn geworden. Verder is het natte moerasgedeelte in de tijd van het Veeweidepact verbreed ten opzichte van het Raamplan.

¹ Provincie Zuid-Holland, gemeenten Bergambacht, Schoonhoven, Nederlek, Ouderkerk en Vlist, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, stichting Zuid-Hollands Landschap, LTO-Noord, stichting Weidehof Krimpenerwaard, Natuur- en Vogelwerkgroep Krimpenerwaard, Natuur- en Recreatieschap Krimpenerwaard en Stichting Bodembeheer Krimpenerwaard.

Gekoppeld aan het Streekplan is een planMER uitgevoerd (de InrichtingsMER Natuuropgave Krimpenerwaard). Ook was het nodig om gelijkgeschakeld diverse formele plannen aan te passen, zoals het opnemen van de natuurbegrenzing en de functiewijziging naar natuur in de bestemmingsplannen, een watergebiedsplan en een voorgenomen integraal inrichtingsplan WILG (Koffeman, 2008).



Figuur 3.6 Kaart streekplanherziening 2008 (Witteveen en Bos, 2010 Commissie MER).

Voorkeurinstrument in de uitvoeringsstrategie: verwerving op basis van volledige schadeloosstelling met een te ontwikkelen onteigeningstitel als sluitstuk

De bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden –provincie, gemeenten en het Hoogheemraadschap - vormen samen de Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard; zij zijn voornamelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de afspraken. Zij worden ondersteund door een ambtelijke projectgroep. Een Adviesgroep Uitvoering gaf opdracht aan de DLG en andere uitvoerende organisaties (Kuindersma et al., 2020).

In 2008 ging het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van start, waarin rijk en provincies prestatiedoelen afspraken, onder andere voor de realisatie van de EHS, en waarbij de regie van de uitvoering bij de provincie lag en DLG in opdracht van de provincie ging werken. Voor de uitvoering in de Krimpenerwaard stelde de provincie Zuid-Holland in deze periode jaarlijks een prestatieovereenkomst op met DLG. In 2009 werd ook het budget voor de Nota Ruimteproject Westelijke Veenweiden, waar de Krimpenerwaard onderdeel van is, toegekend (113 miljoen gulden) (ministerie van VROM, 2009). Deze Nota Ruimte/FES-gelden werden opgenomen in de ILG-overeenkomst. Het doel van het project Westelijke Veenweiden was het financieren van maatregelen om de bodemdaling en de versnippering van het watersysteem tegen te gaan, door in te zetten op het principe 'functie volgt peil' (VROM et al., 2006).

Om de versnelling in grondverwerving tot stand te brengen, wilden de partijen de grondeigenaren een zo hoog mogelijke vergoeding geven. Om die reden wilden ze grond aankopen tegen een volledige schadeloosstelling. Om de volledige schadeloosstelling te kunnen aanbieden was het noodzakelijk ultimatum remedium onteigening in te zetten. Het proces om te komen tot een onteigeningsbesluit werd gestart door

middel van het voorbereiden van een herziening van de bestemmingsplannen voor de natuurgebieden in de gemeenten Vlist, Bergambacht, Nederlek en Ouderkerk. De bestemmingsplannen voor de nieuwe natuur werden binnen deze gemeenten op eenduidige wijze voorbereid en vormgegeven, een proces dat werd gefaciliteerd door de provincie (Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard, 2007; Kamphorst et al., 2010).

Start grondverwerving in 2008

Grondverwerving door DLG voor natuur in de Krimpenerwaard vond vanaf 2008 plaats op basis van volledige schadeloosstelling, anticiperend op het voornemen om te onteigenen. De intentie in deze periode was nog steeds om aangekochte grond voor natuur in eigendom te geven aan - en het beheer te laten doen door - het Zuid-Hollands Landschap.

Omstreeks 2010 stonden de vier gemeenten op het punt om de voor de onteigeningsprocedure benodigde bestemmingsplannen, inclusief de uitgevoerde MER's, vast te stellen. Deze ontwikkeling werd echter ingehaald door het in oktober 2010 aangetreden kabinet Rutte I, dat kort na aantreden bekend maakte fors te bezuinigen op natuurbeleid. Eind oktober 2010 stuurde staatssecretaris Bleker een brief aan de provincies waarin werd gesteld dat de provincies de grondverwerving voor eigen rekening en risico moeten nemen (EL&I, 2010). Dit leidde tot een heroriëntatie van het provinciale beleid voor de EHS en het proces in de Krimpenerwaard (zie paragraaf 3.4).

3.3.2 Typering realisatiestrategie

Sturingsvisie

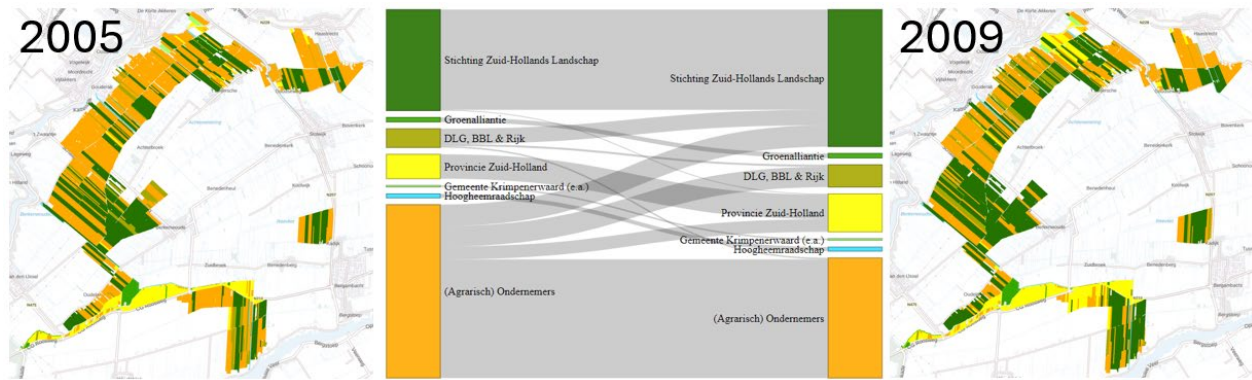
De sturingsvisie veranderde in deze periode als gevolg van de wens om de realisatie te versnellen en de behoefte aan nieuwe inhoudelijke accenten (voornamelijk bodemdaling), die samenhangen met de beschikbaarheid van nieuw budget. Het accent in de sturing kwam in deze periode te liggen op slagvaardigheid en versnelling. Vanuit de wens om de realisatie te kunnen versnellen ontstond een nieuw voorkeursinstrument, namelijk verwerving met gebruikmaking van volledige schadeloosstelling op basis van een te ontwikkelen onteigeningstitel. Het was de bedoeling dat de verwerving nog steeds op vrijwillige basis zou plaatsvinden. De onteigeningstitel betekende voor de betrokken partijen dan ook vooral dat meer budget aan grondeigenaren geboden kon worden.

Organisatievorm

De Landinrichting ging over in het Veenweidepact: een samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties. De regie van dit Veenweidepact lag bij de betrokken overheden: provincie, gemeenten en het Hoogheemraadschap. De provincie Zuid-Holland had hierin een belangrijke rol; zij kreeg de regie over de uitvoering van natuurbeleid via het ILG, waarbij afspraken over de uitvoering werden gemaakt in meetbare te realiseren prestaties, zoals hectaren EHS aankopen en inrichten. Hiervoor maakte de provincie jaarlijks een prestatieovereenkomst met de DLG, die daarmee verantwoordelijk werd voor onder andere de grondverwerving.

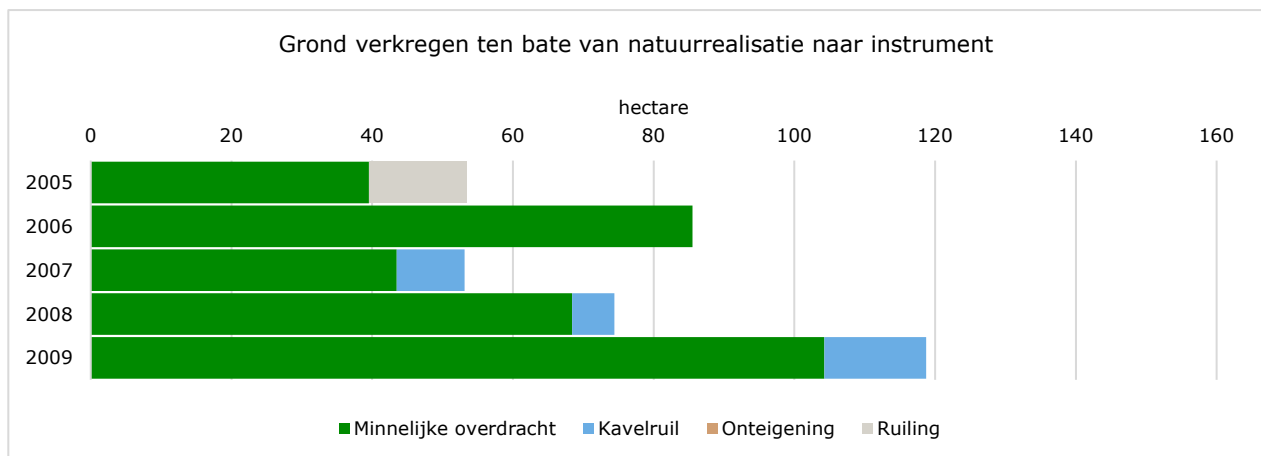
3.3.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2005 t/m 2009

In de periode tussen 2005 en 2009 breidde het eigendom van het Zuid-Hollands Landschap zich verder uit (zie figuur 3.7). Een groot deel van het bezit van BBL eind 2004 is in die periode overgedragen aan het Zuid-Hollands Landschap en in de tussentijd werd meer grond verworven van agrarisch ondernemers door provincie en DLG, dat voor een deel in dezelfde periode ook al weer werd overgedragen aan het Zuid-Hollands Landschap. Over de hele periode gezien wisselde het eigendom van ruim 400 hectare grond van agrarisch ondernemers naar het Zuid-Hollands Landschap, BBL en provincie. Eind 2009 had het Zuid-Hollands Landschap binnen de begrenzing van de EHS voor het eerst meer grond (1.036 hectare) in bezit dan de (agrarisch) ondernemers gezamenlijk. Dit eigendom lag vooral in de Berkenwoudse Driehoek, De Nesse en Den Hoek/Nespolder.



Figuur 3.7 De eigendomssituatie binnen het natuurgebied in 2005 en 2009 met daartussen het saldo van de overdrachten van grondeigendom.

De periode 2005-2009, waarin volledige schadeloosstelling werd geboden, werd gekenmerkt door een sterk toegenomen grondverwerving, waarbij van agrarisch ondernemers grond werd verworven door natuur realiserende partijen (figuur 3.8). Ook droeg kavelruil, meer dan voorheen, bij aan het beschikbaar komen van grond voor de natuur realiserende partijen (overheden, het Zuid-Hollands Landschap en Groenalliantie).



Figuur 3.8 Inzet van instrumenten, gericht op overdracht van grond van agrariërs naar natuurrealiserende organisaties (overheden, Zuid-Hollands Landschap en Groenalliantie) in de periode 2005-2009.

3.4 Heroriëntatie, decentralisatie en bezuiniging (periode 2010 t/m 2012)

3.4.1 Procesbeschrijving

Planvorming

Nadat in oktober 2010 het kabinet Rutte I aantrad, was in het voorjaar van 2011 al duidelijk dat werd ingezet op grootschalige bezuinigingen op het natuurbeleid. In oktober 2011 werd het natuurbeleid naar de provincies gedecentraliseerd en de omvang van de bezuiniging in een akkoord tussen rijk en provincies vastgelegd. De EHS werd door de provincies herijkt, waardoor bijvoorbeeld de ecologische verbindingen vervielen en de begrenzing werd verkleind. Ook de provincie Zuid-Holland werd gedwongen deze bezuiniging en heroriëntatie door te voeren. Deze periode is begin 2014 afgerond met de vaststelling van een nieuwe 'Uitvoeringsstrategie EHS' en de daarvoor benodigde herziening van de provinciale Structuurvisie. De provincie Zuid-Holland besloot onder andere om meer in te zetten op particulier en agrarisch beheer om het NNN te realiseren, in plaats van primair via verwerving en doorlevering. Ook besloot de provincie om de

regie over de uitvoering van de opgave voor het NNN vooral bij gemeenten en waterschappen neer te leggen (provincie Zuid-Holland, 2013; Kuindersma, et al., 2017).

Op het moment dat het kabinet Rutte I aantrad, waren de betrokken partijen in de Krimpenerwaard bezig met de voorbereiding van een watergebiedsplan, een integraal inrichtingsplan en een gezamenlijk bestemmingsplan. Het inrichtingsplan was op dat moment al financieel doorgerekend. Er bleek een financieel tekort, onder andere vanwege de kosten voor grondverwerving en de verplaatsing van agrarische bedrijven ten behoeve van de robuuste verbindingzone. Vanwege de afschaffing van de robuuste verbindingen door het rijk, en de onzekerheid daarna, werd het bestemmingsplan opgeschort en het inrichtingsplan ook niet meer verder doorgevoerd. Alleen de waterprojecten liepen door (mondelijke mededeling Kuindersma).

De provincie besloot bij de herijking de natuuropgave in de Krimpenerwaard wel in stand te houden vanwege de bijdrage van de natuur aan de realisatie van KRW-opgaven en omdat er al veel grond verworven was (Kuindersma et al., 2020). Onder invloed van een tekort op de begroting, het gewijzigde rijksbeleid eind 2010 en het voorziene aflopen van de Nota Ruimte/FES-gelden in 2014, kwam er wel een koerswijziging tot stand (Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard 2011). De provincie moest 30% bezuinigen en vroeg aan de lokale overheden advies over de wijze waarop de natuuropgave in de Krimpenerwaard met de nieuwe kaders – dat wil zeggen, met minder financiële middelen – kon worden gerealiseerd.

Ondertussen werden rijk en provincies in deze periode aangesproken op de gangbare werkwijze van het onderhands doorleveren van gronden binnen het NNN aan de terrein beherende organisaties vanwege een klacht bij de Europese Commissie (Fontein et al., 2017). Deze werkwijze werd daarom per mei 2012 gestaakt, waarbij andere grondeigenaren op basis van 'gelijkberechtiging' ook mee mochten dingen naar de doorlevering van grond.

3.4.2 Typering realisatiestrategie

Sturingsvisie

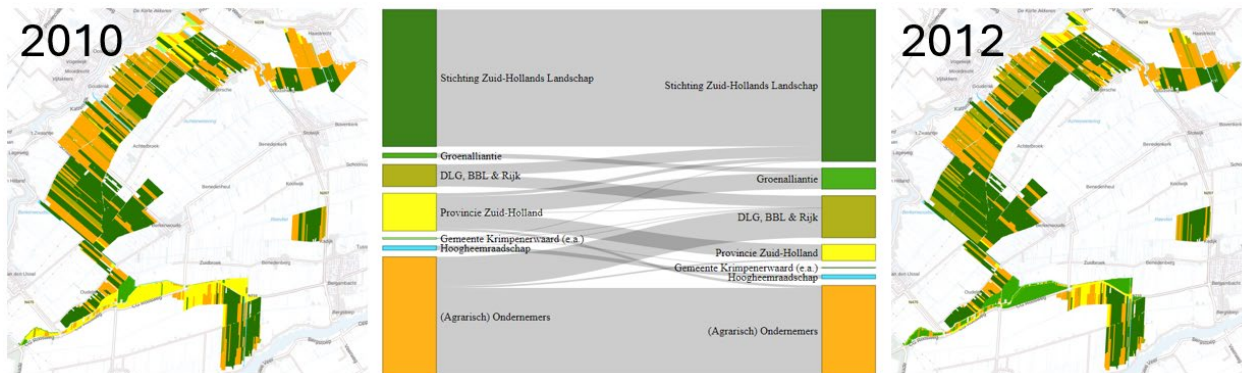
In deze periode werd nagedacht over een nieuwe strategie en een nieuwe sturingsvisie. De EHS werd herijkt, maar de natuuropgave in de Krimpenerwaard bleef daarbij overeind. Er was in deze periode nog geen nieuw voorkeursinstrument. Wel werden nieuwe (financiële) randvoorwaarden voor de realisatie uiteengezet, die richting geven aan de oriëntatie op een nieuwe koers.

Organisatievorm

In deze periode speelden zich in de context van het gebiedsproces verschillende veranderingen af die effect zouden hebben op de spelregels en organisatievorm van het gebiedsproces. Dit waren de decentralisatie van het natuurbeleid van het rijk naar de provincies, de opheffing van DLG en discussies over gelijke berechtiging bij grondverwerving, die ertoe zouden leiden dat er een eind kwam aan de praktijk van doorleveren van verworven gronden aan terreinbeheerders. In deze periode ontstond ook de uiteindelijke decentralisatie van de regie voor de gebiedsopgave van de provincie naar de (nieuwe) gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap. De veranderingen zouden in de volgende periode uitkristalliseren.

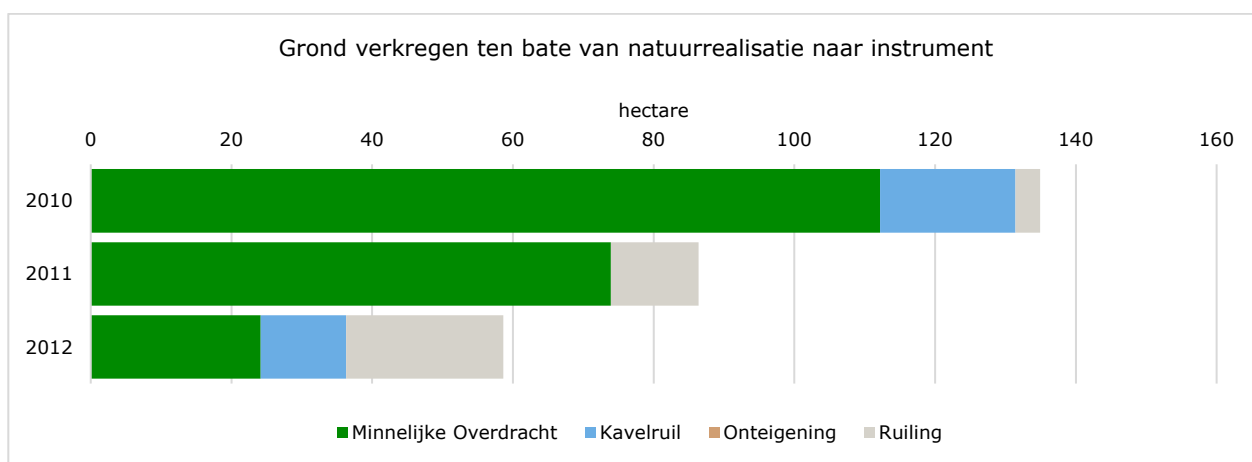
3.4.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2010 t/m 2012

In de periode 2010-2012 droeg de provincie een belangrijk deel van haar eigendom tussen Ouderkerk aan de IJssel en Bergambacht over aan de Groenalliantie (zie figuur 3.9). De Groenalliantie werd eind 2012 eigenaar van 158 hectare grond in de Krimpenerwaard. De minnelijke verwerving van grond van DLG bij agrarisch ondernemers was nog niet gestopt in deze periode. Nog eens 223 hectare kwam in handen van BBL. Er vond in deze periode maar beperkt overdracht plaats aan het Zuid-Hollands Landschap. Eind 2012 bezat de stichting 1.149 hectare binnen het natuurgebied. Het eigendom van deelgebied De Nesse was nu vrijwel geheel in handen van het Zuid-Hollands Landschap en BBL.



Figuur 3.9 De eigendomssituatie binnen het natuurgebied in 2010 en 2012 met daartussen het saldo van de overdrachten van grondeigendom.

Hoewel deze periode werd gekenmerkt door heroriëntatie en bezuiniging, was dit niet direct zichtbaar in 2010. Het jaar 2010 viel qua verwerving en overheidshandelen in feite nog onder het oude stramien, waarbij veel grond op minnelijke wijze was verworven. In 2011 was de verwerving al fors lager (zie figuur 3.10). Wellicht hing dit samen met de discussies over bezuinigingen. Lopende onderhandelingen mochten worden afgerond, wat een doorloop van ongeveer een jaar betekende. In 2012 werd de bezuiniging ten volle zichtbaar in de zeer beperkte grondverwerving. De instrumenten kavelruil en ruil speelden in deze jaren een grotere rol dan voorheen. Dit zal het gevolg zijn geweest van de actieve grondverwerving in de voorgaande periode; de aangekochte grond werd hierbij op de juiste plaats geruild. In deze periode zien we dat nog grond werd doorgeleverd aan het Zuid-Hollands Landschap, al was de omvang daarvan beperkt vanwege de nieuwe spelregels, waarbij doorlevering van grond plaatsvond op basis van gelijke berechtiging van grondeigenaren.



Figuur 3.10 Inzet van instrumenten, gericht op overdracht van grond van agrariërs naar natuur realiserende organisaties (overheden, Zuid-Hollands Landschap en Groenalliantie) in de periode 2010-2012.

Het eigendomskaartje van 2012 (figuur 3.9) laat een groot groen vlak zien, waar in 2009 nog agrarische percelen tussenzaten. Dit gebied – deelgebieden de Nesse en Berkenwoudse Driehoek – is het eerste stuk van 500 hectare waar de verworven percelen op de juiste pleklagen, zodat ze konden worden ingericht.

3.5 Vrijwillige zelfrealisatie (2013 t/m 2016)

3.5.1 Procesbeschrijving

Formele besluiten in deze periode:

- 2014 gebiedsovereenkomst 2014-2021.
- 2016 uitvoeringsovereenkomst 2016-2021.

Gebiedspartners komen met een gebiedsvoorstel

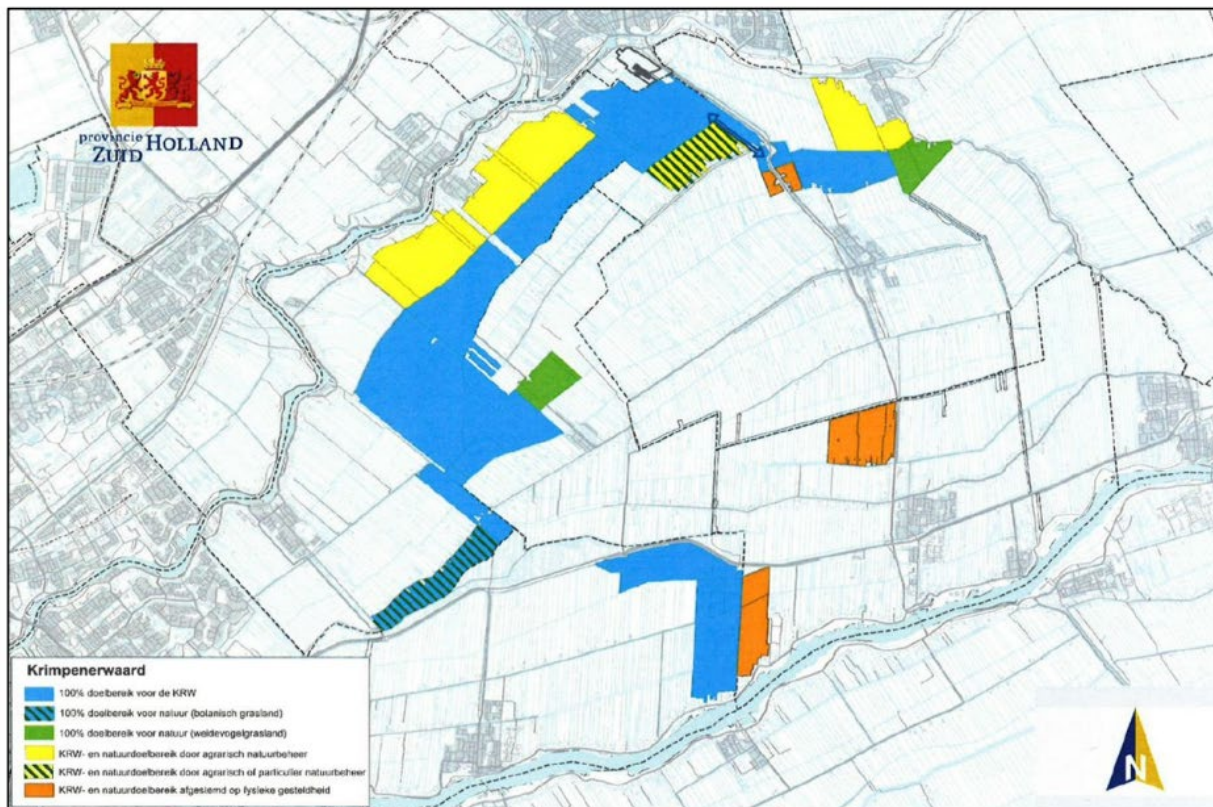
Na het verzoek van de provincie kwamen de gebiedspartners in oktober 2013 met een plan: het gebiedsvoorstel. Het gebiedsvoorstel is tot stand gebracht als co-creatie tussen provincie, gemeenten, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en maatschappelijke organisaties, waaronder LTO en het Zuid-Hollands Landschap. Het gebiedsvoorstel gaf invulling aan de bezuinigingsdoelstelling én kwam meer tegemoet aan de wens van het gebied om het beheer meer bij agrariërs te houden. Dit gebiedsvoorstel diende om het besluit van de provincie Zuid-Holland over de ruimtelijke ordening van de Krimpenerwaard te ondersteunen (Gebiedspartners Krimpenerwaard, 2013).

Het gebiedsvoorstel ging uit van het motto 'Grutto en dotter'. Het zwaartepunt lag niet langer op het realiseren van moerasnatuur maar het voorstel ging deels uit van kwalitatief lagere natuurdoelen zodat realisatie met agrarisch medegebruik mogelijk was. Er werden ook voorstellen gedaan voor het aanpassen van de begrenzing in de verschillende deelgebieden. In december 2014 werd op basis van het gebiedsvoorstel de gebiedsovereenkomst 2014-2021 gesloten en in 2016 een uitvoeringsovereenkomst 2016-2021 (Gebiedspartners Krimpenerwaard, 2013). Dit gebeurde op basis van verschillende formele beleidskaders:

- Vaststelling PS Verordening Ruimte met begrenzing EHS (9 juli 2014).
- Vaststelling PS Beleidsvisie groen (30 januari 2013).
- Vaststelling gebiedsvoorstel Krimpenerwaard EHS Krimpenerwaard door Strategiegroep, aangeboden aan GS (oktober 2013).
- Uitvoeringsstrategie EHS (vaststelling in PS 29 januari 2014).
- Vaststelling Gebiedsvoorstel in gemeenteraden (in Ouderkerk met amendement).
- Vaststelling PS Nota beheer EHS (26 februari 2014).
- Vaststelling GS grondstrategieplan Krimpenerwaard (2 september 2014).
- Vaststelling door gezamenlijke partners financiële uitgangspunten (3 juli 2014).

De totale begrenzing van de natuuropgave in het gebied is na de herijking vastgesteld op 2.250 hectare natuur (deelgebied Achterbroek bijvoorbeeld werd bij de herijking grotendeels ontgrensd, exclusief de gronden die in eigendom waren van het Zuid-Hollands Landschap). Het gebied werd onderverdeeld in grote vlakken met verschillende accenten in de te bereiken doelen. "Omdat er een spanning is tussen natuur- en waterdoelen en mogelijkheden voor agrarisch medegebruik, is een prioritering aangebracht in de doelen" (Gemeente Krimpenerwaard, 2018). Het gebied is onderverdeeld in delen waar (Kaderrichtlijn Water (KRW) leidend is en het waterpeil omhoog gaat (met onder andere schraalgraslanden) of delen met andere natuurdoelen (vooral weidevogels) en delen met kruiden- en faunarijke grasland, waar ook agrarisch medegebruik mogelijk is. Achterin de percelen werd meer naar natte natuur gestreefd (blauw/groen) en bij de huiskavels (geel/oranje) meer naar agrarische natuur (zie figuur 3.11).

- Blauw: KRW-doelen hebben het primaat. Dit is een kernzone langs de aanvoerroutes voor schoon water en het waterpeil gaat hier omhoog. Het streven is in deze zone 100% doelbereik voor de KRW en 80-90% doelbereik voor andere natuurdoelen.
- Groen en groenblauw: de KRW weegt hier iets minder, de gebieden hebben minder invloed op de waterkwaliteit. Daarom is het streven in deze zone 100% doelbereik voor de natuurdoelen en 80-90% voor de KRW-doelen.
- Geel: inzet op natuurbeheer door agrarisch medegebruik. KRW- en natuurdoelbereik wordt afgestemd op mogelijkheden voor agrarisch medegebruik. Het waterpeil wordt gefixeerd. Streven is een lager doelbereik en lagere natuurdoelen.
- Oranje: natuur en agrarische functie zijn verweven. Het KRW- en natuurdoelbereik wordt afgestemd op de fysieke gesteldheid en dit betekent dat uitgegaan wordt van lagere natuurdoelen.



Indeling gebieden naar prioriteit binnen de NNN-begrenzing (bron: provincie Zuid-Holland)

Figuur 3.11 Natuurdoelen in de Krimpenerwaard (uit: Gemeente Krimpenerwaard, 2017).

Realisatiestrategie

Met de gebiedsovereenkomst en uitvoeringsovereenkomst werden afspraken gemaakt over een nieuwe rolverdeling tussen de partijen, waarbij de provincie opdrachtgever werd. In het nieuwe plan waren de sinds 2015 gevormde fusiegemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard samen de trekker en uitvoerder van het gebiedsproces. Dat is een verschil met eerdere plannen die door de provincie en DLG werden getrokken. Gemeente en het Hoogheemraadschap vormden samen de stuurgroep. Er vond een fase van onderhandeling plaats over de organisatie van de uitvoering in de nieuwe constellatie. Een programmabureau, dat werkte onder regie van de stuurgroep, werd grotendeels bemenst door medewerkers van de provincie (Kuindersma et al., 2020, p. 31). De afdeling grondzaken van de provincie werd onder andere ingezet voor de grondaankoop binnen het NNN.

Zelfrealisatie door grondeigenaren werd belangrijker in de strategie dan verwerven en doorleveren van grond aan terrein beherende organisaties. De provincie kocht in deze periode ook grond aan, maar hanteerde het provinciebreed beleid om geen grond in eigen handen te houden. Uitzondering is de Krimpenerwaard, waar de provincie de grond buiten de natuurbegrenzing beschikbaar wilde houden voor het gebiedsproces. De provincie heeft een voorkeur voor zelfrealisatie door de bestaande grondeigenaren. Aankoop was in deze periode alleen mogelijk voor de natuur met zwaar en complex beheer; voor de overige natuur was het idee om deze via particulier of agrarisch natuurbeheer te realiseren. Het idee erachter was dat wanneer meer zelfrealisatie gerealiseerd kon worden, de verwervingsopgave kleiner zou zijn en daarmee goedkoper voor de overheid.

Met het afsluiten van de Bestuursovereenkomst Grond (2013) tussen rijk en provincies (als onderdeel van de decentralisatie in 2013), had de provincie het beschikkingsrecht gekregen over ruim 4.800 hectare grond van het BBL. Met het rijk was in het Bestuursakkoord Natuur afgesproken dat de provincie gronden, die niet voor beleidsrealisatie nodig zijn, zou verkopen en de (netto) opbrengsten zou inzetten voor de afronding van het NNN. De provincie kreeg de BBL-voorraad en wilde de grond in haar bezit in principe verkopen aan de toekomstige beheerders; zoals gezegd werd de grondvoorraad voor de Krimpenerwaard echter in dienst van het gebiedsproces gehouden. De provincie ontving binnen de natuurbegrenzing ongeveer 210 hectare van

BBL (bron: Kadasterdata). Buiten de natuurbegrenzing zou ongeveer 1.000 hectare van BBL naar de provincie zijn overgedragen (Veenweidepact Krimpenerwaard, 2013). Deze grond is in de loop van het verdere proces als ruilgrond benut, evenals voor pachtconstructies, als onderdeel van de zoektocht naar instrumenten om zelfrealisatie mogelijk te maken.

Er was bij verschillende grondeigenaren in de Krimpenerwaard wel animo voor zelfrealisatie, maar alleen onder voorwaarden. Er was behoefte aan een passend instrumentarium. De beschikbare mogelijkheden binnen het SNL-subsidiestelsel, zoals subsidies voor agrarisch beheer en subsidies voor particulier natuurbeheer, waarbij grond wordt afgewaardeerd en de bestemming natuur krijgt, sloten onvoldoende aan bij de wensen vanuit de streek. Er was onder andere behoefte aan contracten voor natuurbeheer op grond die gedeeltelijk kon worden afgewaardeerd en waarbij agrarisch medegebruik mogelijk bleef. Men wilde maatwerk binnen het instrument particulier natuurbeheer (Gebiedspartners Krimpenerwaard 2013, p. 19). Belangrijk voor het animo van grondeigenaren voor zelfrealisatie was dat de percelen een agrarische bestemming konden houden, dat subsidies voor een langere periode konden worden afgesloten dan zes jaar, bijvoorbeeld twaalf jaar, en dat er gecompenseerd kon worden met extra grond via verkoop of pacht. De provincie Zuid-Holland zocht in deze periode naar instrumenten en werkte aan een 'instrumentenkoffer'. De provincie was bereid om bestaande beleidskaders aan te passen, maar kon dit alleen zelfstandig doen als besluiten niet aan rijkskaders of Europese regels raakten (Kuindersma et al., 2017). De zoektocht naar de ontwikkeling van instrumenten nam verschillende jaren in beslag.

Aan het eind van de 'zelfrealisatie-periode' (eind 2016) vond nog zeer weinig zelfrealisatie plaats. De belangrijkste reden daarvoor was dat de op maat gesneden instrumenten in deze periode niet beschikbaar kwamen. Op de enkele hectares met zelfrealisatie die in deze periode werden gerealiseerd (totaal 3,4 hectare, zie de toelichting in paragraaf 3.5.3), zijn KV's afgesloten. Deze kwalitatieve verplichtingen zijn vrij kort geformuleerd en bevatten de volgende onderdelen:

- De eigenaar laat alles na wat ontwikkeling van natuur in de weg staat.
- Landbouwkundig gebruik is toegestaan, mits dit natuurontwikkeling niet in de weg staat.
- Het natuurtipe is niet gedefinieerd en kan op aangeven van de provincie wijzigen (niet toegelicht hoe de communicatie daarover verloopt).
- Verwezen wordt naar toegepaste SKNL- en SNL-verordeningen.
- Naleving kan worden gevorderd of in geval van niet-naleving kan een boete worden opgelegd door de provincie.
- Verplichtingen tot dulden of niet gaan middels kwalitatieve verplichting over op nieuwe eigenaren.

Naast het vastleggen van de verplichtingen van zelfrealisatoren via een kwalitatieve verplichting, bevatte de instrumentenkoffer voor zelfrealisatie uiteindelijk – dat wil zeggen in de periode na het onteigeningsbesluit, zie paragraaf 3.6 - verschillende zelfrealisatie-instrumenten, zoals subsidie voor afwaardering en inrichting, subsidie voor aanpassing van stallen en mogelijkheden voor pacht van extra grond (zie voor een gedetailleerde beschrijving van de instrumentenkoffer paragraaf 3.6.1.1).

3.5.2 Typering realisatiestrategie

Sturingsvisie

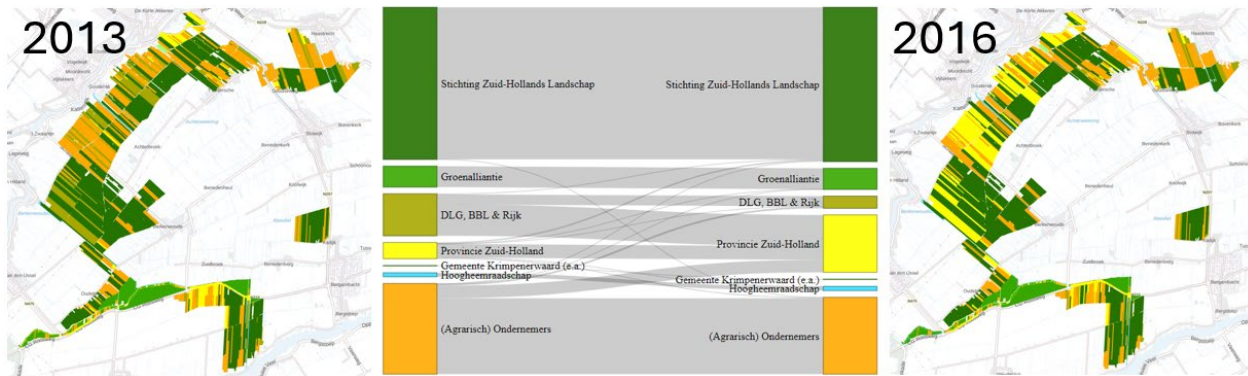
In de sturingsvisie veranderde in deze periode vooral de visie op de verhouding landbouw/natuur; het zwaartepunt lag niet langer op scheiding van functies ten behoeve van natte natuur, waar de instrumenten grondverwerving en kavelruil vooral voor bedoeld waren. Het accent kwam te liggen op natuurbeheer door agrariërs binnen het NNN. Dit betrof zowel het klassieke particulier natuurbeheer, waarbij agrariërs volledig natuurbeheerder worden en de grond natuur als bestemming kreeg, maar het ging ook om agrarisch beheer, waarbij nog licht agrarisch gebruik mogelijk bleef en het beheer kon worden ingepast in de agrarische bedrijfsvoering. Het voorkeurs-grondinstrument werd agrarische zelfrealisatie, op basis van vrijwilligheid.

Organisatievorm

De regie voor de gebiedsopgave in de Krimpenerwaard kwam in deze periode bij gemeente en waterschap (de stuurgroep) te liggen. Zij namen de verantwoordelijkheid op zich voor de realisatie van de natuuropgave in de Krimpenerwaard. De provincie Zuid-Holland werd opdrachtgever en bleef tegelijkertijd in dienst van gemeente en waterschap betrokken in de uitvoering, bijvoorbeeld via de inzet van het provinciale grondbedrijf.

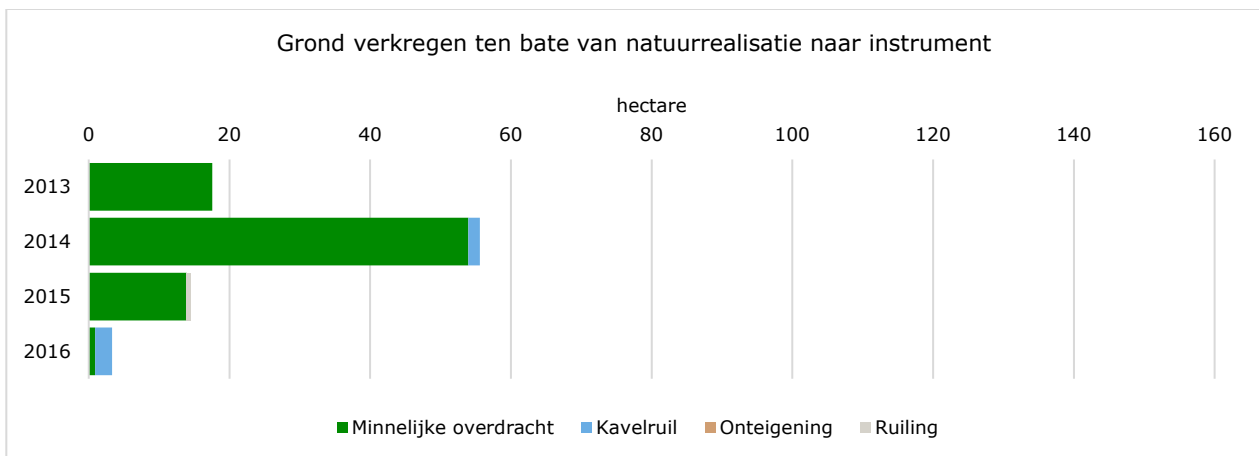
3.5.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2013 t/m 2016

In de periode dat ingezet werd op zelfrealisatie wijzigde er relatief weinig in de eigendomssituatie (zie figuren 3.12 en 3.13). Er werden slechts twee kwalitatieve verplichtingen in 2011 en 2012 gevestigd bij het Kadaster, totaal 3,4 hectare, ten bate van zelfrealisatie (zie ook figuur 3.14). De provincie Zuid-Holland werd in deze jaren in termen van grondeigendom een belangrijkere partij binnen het natuurgebied in de Krimpenerwaard. Haar grondpositie veranderde van 123 hectare, begin 2013, tot 433 hectare eind 2016. Daar was vooral de boedeloverdracht van BBL aan de provincie voor verantwoordelijk. De provincie verwierf echter ook bijna 100 hectare grond van agrarisch ondernemers, waaronder één grote verwerving van 48 hectare in 2014. Eind 2016 bezaten agrarisch ondernemers nog 584 hectare grond.



Figuur 3.12 De eigendomssituatie binnen het natuurgebied in 2013 en 2016 met daartussen het saldo van de overdrachten van grondeigendom.

Anno 2017 waren de deelgebieden Berkenwoudse Driehoek, de Nesse en het zuidelijk deel van Oudeland ingericht voor natuurontwikkeling (circa 500 hectare); deze werden officieel opgeleverd op 22 juni 2017. Hiervoor waren door de gemeenteraad van Krimpenerwaard op 15 december 2015 bestemmingsplannen vastgesteld (Gemeente Krimpenerwaard, 2018).



Figuur 3.13 Inzet van instrumenten gericht op overdracht van grond van agrariërs naar natuur realiserende organisaties (overheden, Zuid-Hollands Landschap en Groenalliantie) in de periode 2013-2016.

De grondverwerving stond gedurende deze jaren op een laag pitje. Met name in de gebieden met natuurtypen met hogere natuurambities zoals moerastypen, is nog enige oppervlakte verworven. De doorlevering van natuurgrond aan onder andere het Zuid-Hollands Landschap was als gevolg van de gelijkberechtiging vrijwel geheel stilgevallen. Kavelruil werd in deze periode slechts beperkt in gezet. In totaal is vier hectare via kavelruil van eigenaar gewisseld binnen de natuurbegrenzing.

3.6 Naar de inzet van onteigening en zelfrealisatie (periode 2017 t/m 2023)

3.6.1 Procesbeschrijving

Belangrijke formele besluiten/documenten:

- 2017: besluit om indien nodig bereid te zijn te onteigenen (en dus actief op basis van volledige schadeloosstelling aan te kopen), parallel aan het traject van zelfrealisatie.
- 2019: vaststelling bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard.
- 2020: onteigeningsbesluit Staatscourant.
- 2022: bekrachtiging bestemmingsplan door de Raad van State.

Besluit tot een andere aanpak

In 2017 besloot de stuurgroep tot een andere aanpak en onteigening aan het instrumentarium toe te voegen, omdat zelfrealisatie in de 'gele en oranje gebieden' (zie de zonerings in figuur 3.11 – niet te verwarren met de legenda van de eigendomskaartjes) niet voldoende van de grond kwam. De stuurgroep besloot om verwerving op basis van volledige schadeloosstelling mogelijk te maken, met als mogelijk sluitstuk een onteigeningsprocedure. De stuurgroep wilde hierdoor een versnelling bewerkstelligen en de opgave in 2021 afronden. Deze stap werd mede mogelijk doordat er eind 2017 van de provincie budget verkregen kon worden voor de verwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Wat er veranderde is dat voorheen aankoop alleen mogelijk was voor de natuurpercelen waar een complex beheer nodig was voor realisatie van natuurdoelen. Nu kwamen alle grondeigenaren in aanmerking voor schadeloosstelling, ook op de oranje en gele percelen met een lagere natuurambitie (zie figuur 3.11). De grondeigenaren kregen daarbij de keuze tussen zelfrealisatie of aankoop met volledige schadeloosstelling, met als sluitstuk onteigening. Vanaf dit moment werd nadrukkelijk ingezet op de realisatie via deze beide sporen. Deze belichten we verderop in deze paragraaf: in paragraaf 3.6.1.1 het traject om zelfrealisatie te realiseren en in paragraaf 3.6.1.2 de gevolgen van het onteigeningsbesluit.

Stappen in het proces na het besluit om onteigening mogelijk te maken

Na het besluit om onteigening mogelijk te maken werden op hoofdlijnen de volgende stappen gezet:

- Alle eigenaren van de resterende grond binnen de NNN-begrenzing kregen de keuze tussen zelfrealisatie en verkoop op basis van volledige schadeloosstelling. In de zomer van 2018 hebben deze eigenaren een bod gehad op basis van volledige schadeloosstelling. Dit aanbod is gedaan in het licht van de op te starten onteigeningsprocedure.
- Een nieuw bestemmingsplan werd opgesteld, dat de basis zou vormen voor aankoop op onteigeningstitel en zelfrealisatie. In maart 2019 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard vastgesteld, met als bijlage een nieuw inrichtingsplan. In het inrichtingsplan stond welk type natuur op welk perceel moest komen.
- Het bestemmingsplan en het inrichtingsplan traden in september 2019 in werking.
- Omdat in enkele zaken de begrenzing van het bestemmingsplan op het laatste moment werd aangepast, werden twee verzoeken aan de Kroon gedaan. De gemeenteraad stemde op 2 april 2019 en op 11 juni 2019 in met het indienen van het verzoek tot onteigening bij de Kroon.
- Er worden 21 bezwaren ingediend tegen het onteigeningsbesluit. Na advies van de Raad van State² op 8 oktober 2020 is op 28 oktober 2020 in de Staatscourant het Koninklijk Besluit tot onteigening gepubliceerd voor de in het bestemmingsplan van 2019 aangewezen natuur. De uitvoering ervan kon pas na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.
- Er zijn vijftien beroepen ingediend tegen het bestemmingsplan.
- In 2021 vond er een protest plaats vanwege zeven voorgenomen onteigeningen.
- In mei 2021 verklaarde de Raad van State veertien van de vijftien beroepen tegen het bestemmingsplan ongegrond. Voor één beroep heeft de gemeente een herstelbesluit voorgelegd aan de Raad van State.
- Het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard stelde de peilbesluiten voor het nieuwe natuurgebied vast (Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, 2023).
- Begin 2022 werd het bestemmingsplan door de Raad van State onherroepelijk vastgesteld.

² <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@122228/w04-20-0289/>

Uiteindelijk zijn in het onteigeningsproces tien partijen gedagvaard, verdeeld over twee tranches: in de eerste tranche zeven dagvaardingen en in de tweede tranche drie dagvaardingen. De eerste tranche bevatte alleen eigenaren die niet kozen voor zelfrealisatie. Met uitzondering van één eigenaar zijn partijen het uiteindelijk eens geworden over de hoogte van de schadeloosstelling. Slechts in één geval heeft de rechter uitspraak gedaan over de hoogte van de schadeloosstelling. In de tweede tranche waren eigenaren betrokken die kozen voor zelfrealisatie. Deze partijen zijn wel gedagvaard, maar een onteigeningsvonnis is in deze zaken voorkomen omdat met alle eigenaren uiteindelijk minnelijke overeenstemming is bereikt.

Kavelruilproces 2017-2018

Ondertussen vond in 2017 en 2018 in deelgebied Den Hoek een kavelruilproces plaats. Hierin is 200 hectare van eigenaar gewisseld, waarvan 90 hectare voor nieuwe natuur. Er waren veertien grondeigenaren betrokken, waaronder negen agrarische bedrijven, een aantal particulieren, het Zuid-Hollands Landschap en de provincie Zuid-Holland. De trekker van dit proces (ingehuurd bij LTO door de provincie Zuid-Holland) is met alle grondeigenaren binnen het NNN in gesprek gegaan of men bereid was gronden uit te ruilen tegen zogenaamde 'witte gronden', dat wil zeggen gronden van de provincie Zuid-Holland buiten de NNN-begrenzing. In Den Hoek is zo het grootste deel van de natuurbegrenzing vrij-geruild van particulieren. De bedoeling was om de percelen van de agrariërs aan te kopen en ze in ruil daarvoor grond te bieden dicht bij hun huis, huiskavels of aaneengesloten veldkavels: het proces bood daarmee ook agrarische structuurversterking. Ook konden enkele extra zaken worden gefinancierd, zoals een betere ontsluiting en verbetering van percelen of toegang tussen de percelen. Een geïnterviewde lichtte toe dat er een aantal percelen overbleven omdat er te weinig ruilgrond beschikbaar was. Deze resterende grond (twee percelen van één eigenaar) is door zelfrealisatie natuur geworden.

3.6.1.1 Zelfrealisatie

Tussen medio 2020 en eind 2021 vond een traject met veel grondeigenaren plaats om tot zelfrealisatie te komen. De zelfrealisatoren dienden een plan in waarin ze omschreven wat ze wilden creëren en beheren en lieten daarmee zien dat hun bedrijf levensvatbaar bleef. Deze plannen zijn getoetst; ze moesten passen binnen het bestemmingsplan en het inrichtingsplan (de bijlage van het bestemmingsplan), waarin de natuurdoelen omschreven stonden. Dit ging om concrete natuurtypen, vaak botanisch en weidevogelgrasland. In deze periode werden verschillende stappen genomen: een beoordelingscommissie toetste de plannen op verschillende aspecten, de zelfrealisatieplannen werden soms weer aangepast, teruggelegd en opnieuw getoetst. In deze periode van opstellen en toetsen van zelfrealisatieplannen is ook een beleidsregel 'maatwerk zelfrealisatie' opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad, met een handreiking voor maatwerk in het beheer (zie hieronder) (gemeente Krimpenerwaard, 2021). In 2023 hebben alle zelfrealisatoren een subsidiebeschikking gekregen voor inrichting en natuurbeheer. Het toetsen en goedkeuren van de zelfrealisatieplannen was onder andere nodig als tussenstap om te kunnen vaststellen dat er geen basis meer was voor onteigening en of het natuurgebied middels zelfrealisatie tot stand kwam. De basis voor onteigening verviel op het moment van vestiging van de KV in het Kadaster.

Instrumentenkoffer zelfrealisatie

De volgende instrumenten voor zelfrealisatoren zijn ontwikkeld:

- Vergoeding voor de inrichting van de percelen (SKNL).
- Subsidie voor functieverandering (SKNL). De hoogte van de subsidie was afhankelijk van de waarde van de grond, het natuurdoel, de locatie et cetera. In de praktijk resulteerden zware natuurdoelstellingen (de groen/blauwe percelen, die bestemming natuur hebben gekregen) in afwaardering van 85% en een lagere afwaardering voor lichtere natuurdoelen (op de geel/oranje percelen, die bestemming natuur-extensief agrarisch medegebruik hebben gekregen) (zie box 1). (Voor de verwijzing naar de kleuren van de percelen, zie figuur 3.11).
- Twee keer een zesjarige SNL-subsidie voor beheer, met een garantie van de provincie voor de tweede periode van zes jaar met een vergelijkbare regeling, voor het geval de SNL-regeling voor de tweede periode niet mogelijk zou blijken.
- Subsidie via het Plattelands Ontwikkelings Programma (POP) is beschikbaar gesteld om over te gaan van ligboxen naar potstallen, wat een aantal zelfrealisatoren is gaan doen. Hiervoor is cofinanciering beschikbaar vanuit het programma NNN-realisatie.

- Er was vanuit het programma ondersteuning en deels financiering beschikbaar bij het opstellen van de zelfrealisatieplannen door een ecologisch adviseur en bij een bedrijfsomslag ook een bedrijfseconomische adviseur.
- Het beschikbaar stellen van aansluitende gronden om partijen te helpen extensiveren bij zelfrealisatie. Partijen hebben in eerste instantie een pachtovereenkomst aangeboden gekregen voor (twee keer) zes jaar om de benodigde extensivering van het grondgebruik mogelijk te maken. In principe wordt in de tijdelijke pachtovereenkomst verwezen naar de eeuwigdurende kwalitatieve verplichtingen en alle voorwaarden die daarbij horen. Tegelijkertijd met de pachtovereenkomst is een koopoptie aangeboden voor het moment dat de pacht na zes jaar of na de tweede termijn (dus na twaalf jaar), af zou lopen, mits ze voldoen aan alle voorwaarden. De periode van zes jaar is bedoeld om de pachters te laten bewijzen dat ze het beheer goed doen. Ook na de tweede termijn wordt getoetst of de zelfrealisator voldoende resultaten haalt. Als de pachter het beheer op orde heeft, heeft hij of zij na zes of twaalf jaar de mogelijkheid grond te kopen. Er zijn ook agrariërs die 'witte gronden', zonder beperkingen, hebben gekregen. Op deze percelen blijven ze een gangbare bedrijfsvoering voeren; ze hebben de gronden nodig om binnen de natuurbegrenzing te kunnen voldoen aan de normen voor mesttoepassing en veedichtheid.

Box 1 Bestemmingen op de groen/blauwe en geel/oranje percelen

"De groene of blauwe gebieden hebben de bestemming 'natuur' gekregen. Hier is agrarisch (mede)gebruik niet toegestaan. Natuurbegrazing (begrazing ten dienste van het behoud, herstel en ontwikkeling van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden) is uiteraard wel mogelijk. Het gebruik van meststoffen, op enkele uitzonderingen na, is eveneens niet toegestaan op gronden met de bestemming natuur'. (...)

De gronden waar natuurontwikkeling is voorzien en die zijn aangemerkt als gele of oranje gebieden, hebben de bestemming natuur- extensief agrarisch medegebruik gekregen. Op gronden met de bestemming natuur – extensief agrarisch medegebruik is tevens, zoals de bestemmingsnaam al aangeeft, extensief agrarisch medegebruik toegestaan. Dit is agrarisch gebruik van de gronden door grondgebonden graasdierbedrijven of hobbyboeren die graasdieren houden, dat ten dienste staat van het behoud, herstel en ontwikkeling van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden van het veenweidelandschap in de vorm van een natuurgebied. Ter bescherming van de natuurwaarden zijn in de specifieke gebruiksregels een aantal gebruiksverboden opgenomen. Zo is bijvoorbeeld het gebruik van meststoffen, op enkele uitzonderingen na, niet toegestaan op gronden met de bestemming natuur extensief agrarisch medegebruik" (Gemeente Krimpenerwaard, 2018a).

Om maatwerk mogelijk te maken in het agrarisch gebruik en beheer binnen de natuur en natuur-extensief agrarisch medegebruik, met name binnen de natuurbeheertypen kruiden en faunarijk grasland en vochtig weidevogelgrasland, is een beleidsregel maatwerk zelfrealisatie als bijlage bij het bestemmingsplan vastgesteld door de raad (gemeente Krimpenerwaard, 2021). Aspecten waarop maatwerk op basis van de beleidsregel mogelijk wordt, zijn onder andere de uitruil van natuurbeheertypen op eigen grond, de beweidingdichtheid, mestaanwending, maaidata en mozaïekbeheer.

Zelfrealisatie en de kwalitatieve verplichting

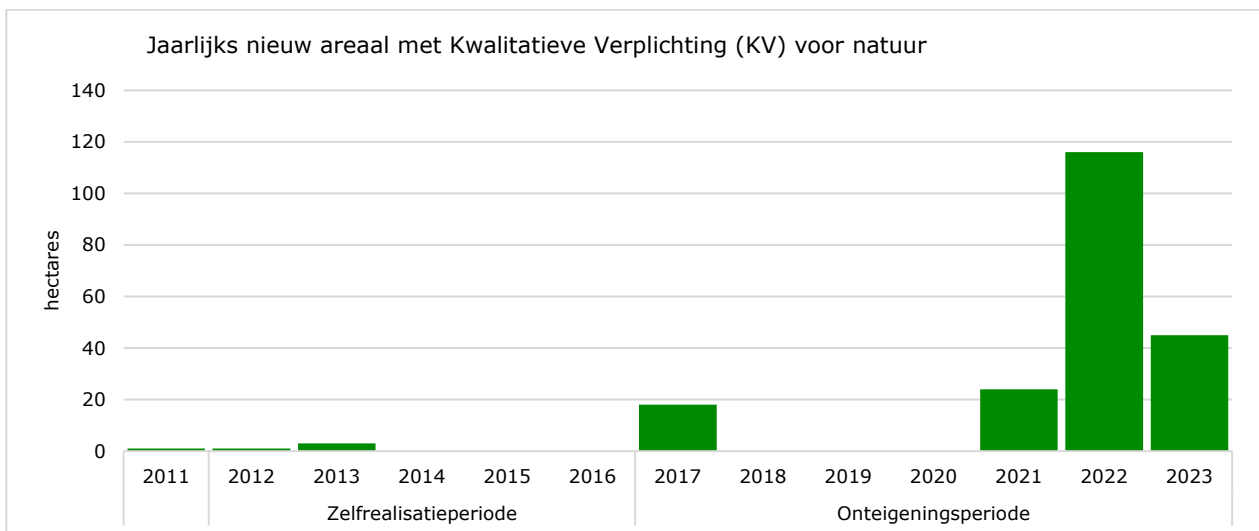
Binnen de analyse van het kadastrale eigendom en de grondoverdrachten, voorafgaand aan de natuurrealisatie, speelde de zelfrealisatie een bijzondere rol omdat hiervoor gebruik wordt gemaakt van de KV. Dit is een privaatrechtelijke afspraak tussen de provincie en een andere partij of persoon, waarbij de partij of persoon zich verplicht "iets te dulden" (in dit geval de beperkingen die de natuurdoelen vragen) of "iets na te laten" (het nalaten van agrarische activiteiten die niet in overeenstemming zijn met de natuurdoelen) op een specifiek stuk grond. De KV bevat geen verplichting tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden. Het te voeren beheer wordt in de onderliggende subsidie-overeenkomst vastgelegd.

Omdat de KV juridisch gezien aan de grond is gekoppeld (ingeschreven als KV door de notaris in de openbare registers van het Kadaster), blijft in het geval van verkoop de kwalitatieve verplichting in stand; de nieuwe eigenaar is dus gehouden aan de instandhouding van de natuur op deze percelen. Omdat de grondeigenaar door deze afspraken in het onbelemmerde gebruik van zijn eigendom wordt beperkt, ontvangt de grondeigenaar een vergoeding van de provincie. De hoogte van de eenmalige subsidie voor functieverandering met bijbehorende afwaardering wordt bepaald door de mate van gebruiksbelemmeringen

op basis van een taxatie. Lange tijd was de maximale afwaardering 85%. In 2022 is deze grens losgelaten en wordt de afwaardering middels taxaties onderbouwd. Bij de meeste natuurtypen is de getaxeerde afwaardering lager dan de maximale 85%.

Binnen de begrenzing van het Natuurbeheerplan zien we dat op 219 percelen (380 hectare) een KV was gevestigd. Een klein deel van deze verplichtingen kan een andere inhoud hebben dan de natuurrealisatie. De eigenaar met de meeste KV's was het Zuid-Hollands Landschap met 122 hectare. Daarna was de provincie Zuid-Holland de grootste met 45 hectare. Een deel van deze KV's op provinciaal eigendom was niet gericht op realisatie van natuur. Een deel van de grond met een KV die wél te relateren was aan natuurrealisatie, was eerder particulier in eigendom, met KV, vervolgens aan het Zuid-Hollands Landschap overgedragen en via een kavelruilproces weer bij de provincie in eigendom gekomen. Hieruit blijkt hoe ingewikkeld de toegepaste grondinstrumenten kunnen zijn.

De resterende percelen met een KV zijn handmatig gecontroleerd om te beoordelen of de KV ook daadwerkelijk gericht was op de realisatie van natuur; dat was op 113 percelen het geval. Deze percelen waren in eigendom bij 29 particulieren en bedrijven die we hierna als 'zelfrealisator' aanduiden. Deze percelen omvatten 208 hectare (dat is 8,6% van de totale oppervlakte van het 2.403 hectare grote natuurnetwerk in de Krimpenerwaard). Eén van deze partijen had de grond in erfpacht van de provincie, de overige partijen hadden zelf het eigendom. In 3.14 zien we de 113 percelen en 209 hectaren terug van de zelfrealisatoren (agrarisch ondernemers) (zie figuur 3.14).



Figuur 3.14 Oppervlakte percelen met nieuw gevestigde kwalitatieve verplichting voor natuur bij zelfrealisatoren per jaar vanaf 2011.

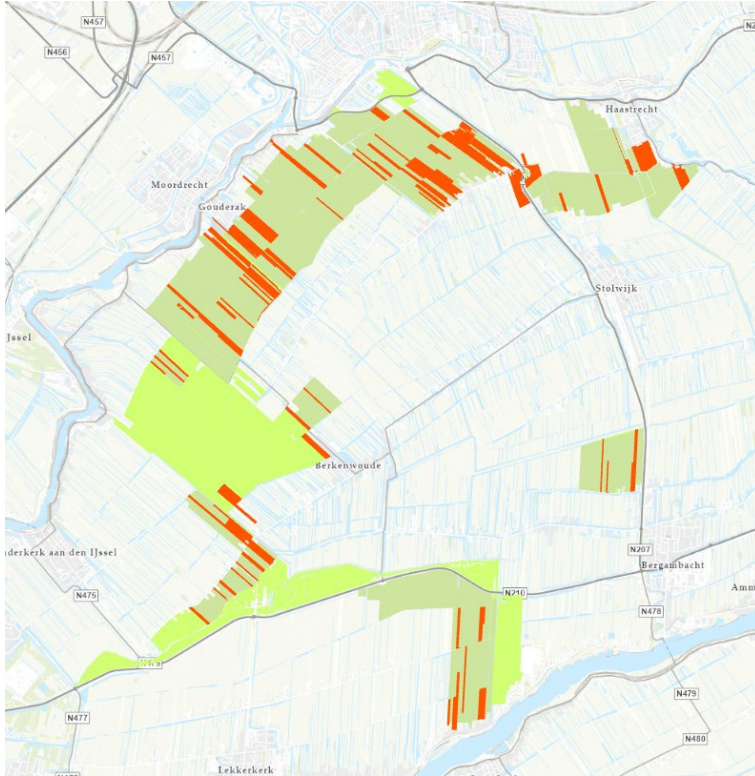
In 2017, maar vooral vanaf 2021, zijn veel meer KV's op grond van zelfrealisatoren geregistreerd en zien we ook een steeds uitgebreidere inhoud van de KV. De meest recente KV's bevatten in ieder geval de volgende onderdelen:

- Verwezen wordt naar een separate overeenkomst met daarin een natuurbeheer- en monitoringsplan. In het beheer- en inrichtingsplan is de wijze van inrichten en beheer vastgelegd.
- In de KV zijn enkele specifieke eisen opgenomen (geen drijf-, kunst- en stalmest, geen bestrijdingsmiddelen en periodieke openstelling voor publiek).
- Als deadline voor de inrichting van de natuur is 31 december 2026 aangegeven. Vervolgens is aangegeven hoe lang deze natuur in stand wordt gehouden (meestal twaalf jaar) en dat nadien de dan vigerende regels vanuit de provincie gelden.
- Eigenaar laat alles na wat ontwikkeling van natuur in de weg staat.
- Eigenaar duldt periodieke openstelling voor publiek en legt hiertoe wandelpaden aan.
- Ten aanzien van de zelfrealisatie is de provincie gerechtigd onaangekondigde controles uit te voeren op de onderhavige percelen.
- Verwezen wordt naar toegepaste SKNL- en SNL-verordeningen.

- Naleving kan worden gevorderd, of in geval van niet-naleving kan een boete worden opgelegd door de provincie. Verplichtingen tot dulden of niet doen gaan middels KV over op nieuwe eigenaren.

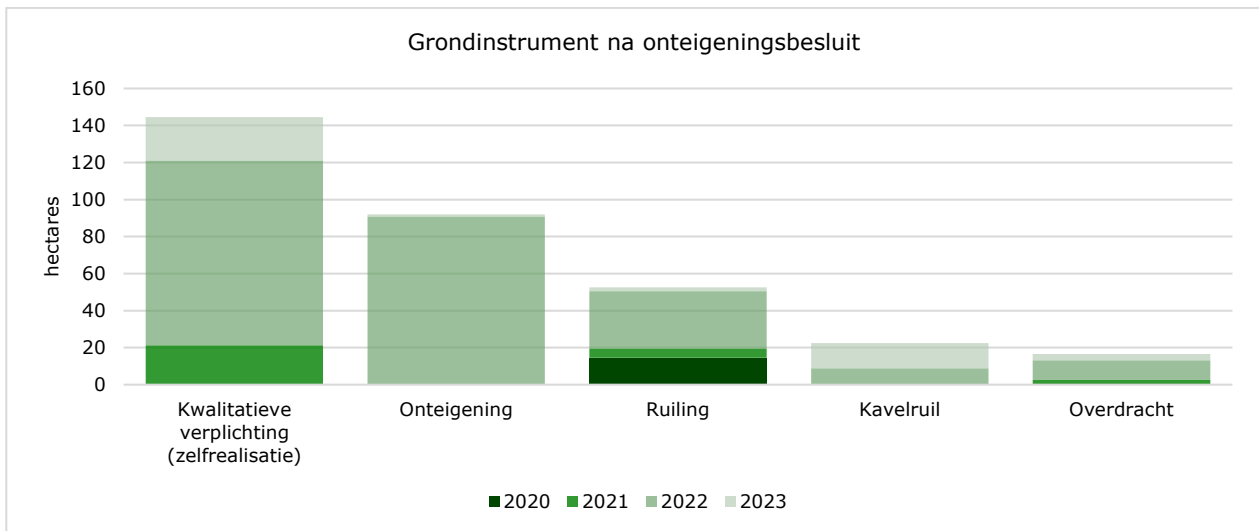
3.6.1.2 De gevolgen van het onteigeningsbesluit

Op 28 oktober 2020 is in de Staatscourant het Koninklijk Besluit tot onteigening gepubliceerd voor de in het bestemmingsplan van 2019 aangewezen natuur. De te onteigenen percelen met een totaal van 328 hectare zijn weergegeven in figuur 3.15.



Figuur 3.15 Te onteigenen percelen in oranje. In groen de natuurbegrenzing volgens het provinciale Natuurbeheerplan en in mosgroen de natuurbegrenzing volgens het bestemmingsplan (Gemeente Krimpenerwaard, 2018).

De onteigeningsprocedure draagt op verschillende wijzen bij aan de natuurrealisatie. Inmiddels is de onteigeningsprocedure voor wat betreft de zelfrealisatie en overdracht van grond formeel afgerond. De financiële afwikkeling wordt de komende periode afgehandeld. In figuur 3.16 is aangegeven op welke wijze de verschillende instrumenten op de te onteigenen grond bijdragen aan de realisatie van natuur.



Figuur 3.16 De toegepaste grondinstrumenten naar aantal hectaren na het onteigeningsbesluit (totaal 328 ha).

Bijna de helft van de te onteigenen eigenaren had na het onteigeningsbesluit een overeenkomst tot zelfrealisatie van de natuur afgesloten; het ging om 145 hectaren van de in totaal 328 hectaren. Van de 328 hectare te onteigenen grond was bijna 30% (van zes verschillende eigenaren) ook daadwerkelijk onteigend (met name in 2022). In alle gevallen is sprake geweest van een vervroegde onteigening. Dit houdt in dat een nieuwe eigenaar na dagvaarding en vonnis en decete de grond al op naam krijgt en dat de oude eigenaar daarna nog gaat procederen over de hoogte van de schadeloosstelling. Ruilen (met elf eigenaren) en kavelruilen (met drie eigenaren) waren samen goed voor 75 hectaren, ofwel minder dan een kwart van het totale grondareaal binnen het onteigeningsbesluit. Met name in 2022 is er veel (formele) actie geweest. In 2022 is 240 van de 328 hectaren in het onteigeningsbesluit gerealiseerd met de beschikbare grondinstrumenten. Van de totaal 328 hectare in het onteigeningsbesluit is 17 hectare gerealiseerd met minnelijke overdracht.

3.6.2 Typering realisatiestrategie

Sturingsvisie

Vanuit de wens om de realisatie van de opgave te versnellen en af te kunnen ronden, ontstond weer een verandering in de sturingsvisie, gericht op het vergroten van de slagvaardigheid. Er werd in deze periode ingezet op twee voorkeursinstrumenten. Naast verwerving met volledige schadeloosstelling en eventueel onteigening, bleef zelfrealisatie als keuze voor de grondeigenaren overeind. De vrijwillige zelfrealisatie uit de vorige periode veranderde naar zelfrealisatie 'met een stok achter de deur'.

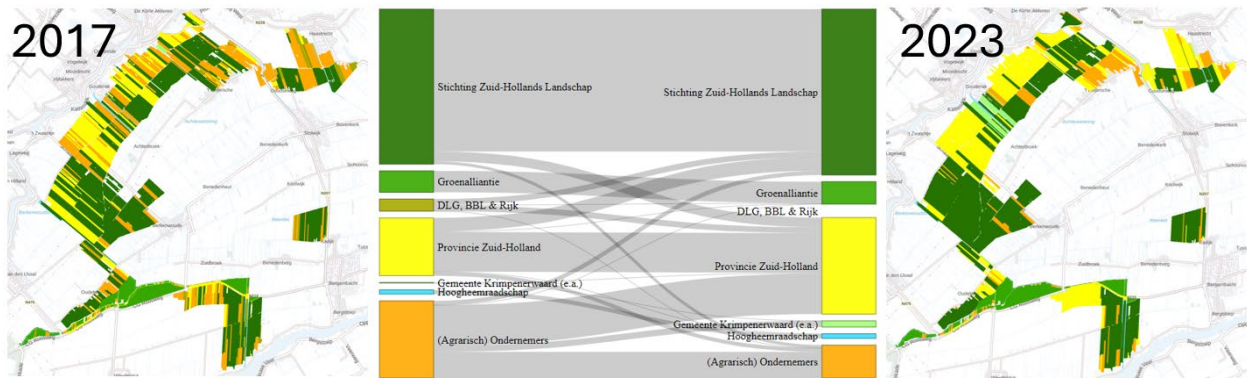
Organisatievorm

De organisatievorm veranderde in deze periode niet wezenlijk. De regie van het gebiedsproces bleef bij de gemeente en het Hoogheemraadschap, zij vormden de stuurgroep. De provincie was opdrachtgever en werd vertegenwoordigd in het Programmabureau. Het grondbedrijf van de provincie had een belangrijke rol in de uitvoering.

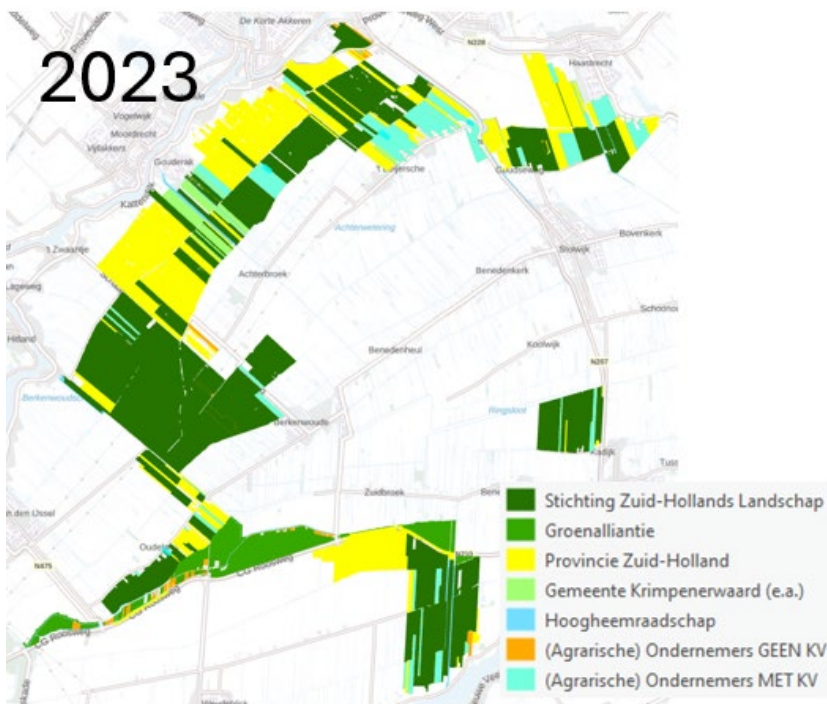
3.6.3 Instrumenteninzet en ontwikkelingen in de eigendomssituatie 2017 t/m 2023

Het onteigeningsbesluit veroorzaakte veel beweging in de eigendomsverhoudingen binnen het natuurgebied. De positie van de agrarisch ondernemers was meer dan gehalveerd tussen 2017 en 2023 tot totaal 248 hectare. Op het merendeel van de grond die agrarisch ondernemers nog in bezit hadden, rustte een KV (in figuur 3.18, kleur: mintgroen). Er was ten opzichte van eerdere perioden relatief veel grond in handen gekomen van de provincie middels ruilen met agrarisch ondernemers. Met name in 2020 zijn drie forse overdrachten tot stand gekomen, overigens allemaal buiten de onteigeningsprocedure. Van de percelen die binnen de onteigeningsprocedure zijn genoemd, was het overgrote deel in 2022 overgedragen of waren

afspraken over zelfrealisatie gemaakt. Totaal bezit de provincie Zuid-Holland eind 2023 727 hectare grond. Eind 2023 was daardoor meer dan de helft van het natuurgebied in handen het Zuid-Hollands Landschap (totaal 1.246 hectare).



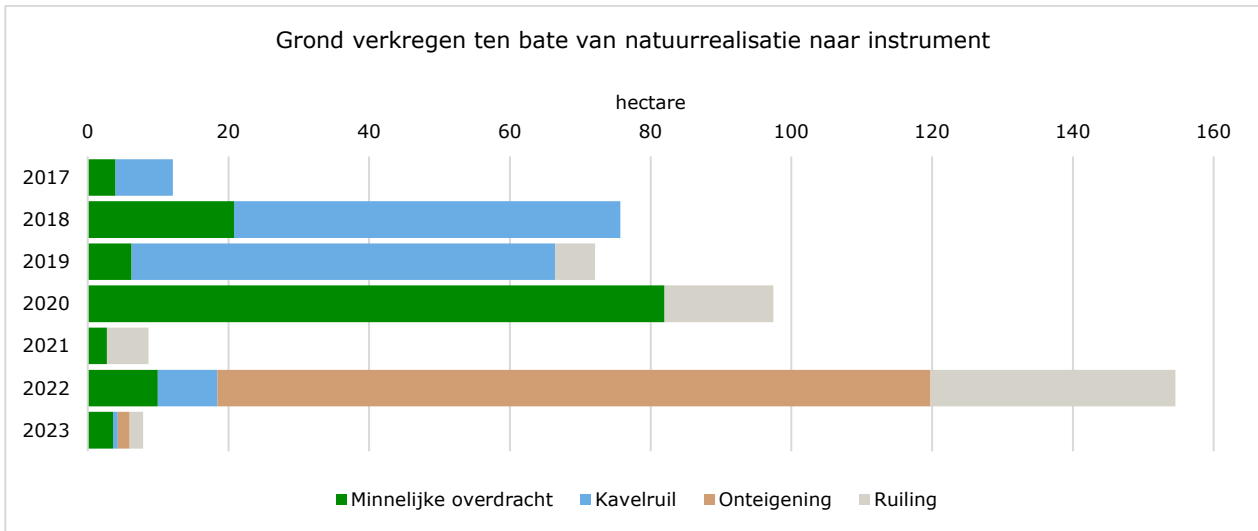
Figuur 3.17 De eigendomssituatie binnen het natuurgebied in 2017 en 2023 met daartussen het saldo van de overdrachten van grondeigendom.



Figuur 3.18 Het eigendom in 2023, waarbij binnen de (agrarisch) ondernemers onderscheid is gemaakt naar aan- of afwezigheid van een KV.

Figuur 3.18 toont het eigendom zoals dat in 2023 was, waarbij onderscheid is gemaakt binnen de groep (agrarisch) ondernemers. De percelen die in eigendom waren van (agrarisch) ondernemers én waarbij sprake is van een KV, zijn mintgroen ingekleurd. Van een klein deel van deze percelen gaf de provincie aan dat wél natuur is gerealiseerd, terwijl in de kadastrale registratie geen aanknopingspunt gevonden was voor de borging van de natuurfunctie middels bijvoorbeeld een KV.

Binnen de in het bestemmingsplan aangewezen natuur was op dit moment geborgd dat natuur gerealiseerd kan worden. Op 53 percelen in het bezit van agrarisch ondernemers (totaal 26 hectare) binnen de provinciale natuurbegrenzing rustte volgens het register van het Kadaster geen KV voor zelfrealisatie. Bij dertien van deze percelen bevestigde de provincie dat de duurzame beschikbaarheid voor natuurdoelen geregeld was. Op een deel van deze dertien percelen was sprake van vruchtgebruik door de agrarisch ondernemer, terwijl het eigendom in handen was van het Zuid-Hollands Landschap.



Figuur 3.19 Inzet van instrumenten gericht op overdracht van grond van agrariërs naar natuur-realiserende organisaties (overheden, Zuid-Hollands Landschap en Groenalliantie) in de periode 2017-2023.

Deze periode kenmerkte zich door de gecombineerde inzet van alle instrumenten naast elkaar en een hogere dynamiek in het grondeigendom (zie figuur 3.19). Deze is op gang gekomen na de officiële besluitvorming rond de onteigening en is herkenbaar in de minnelijke verwerving in het voortraject naar de onteigening toe. Grondverwerving was in deze periode niet expliciet als instrument genoemd, maar vormde wel een onlosmakelijk onderdeel van de onteigeningsprocedure. Daarnaast werd ruiling ingezet en droeg kavelruil ook bij aan het beschikbaar maken van de laatste percelen grond. Tenslotte werd op een aanzienlijke oppervlakte in met name de jaren 2022 en 2023 een KV voor zelfrealisatie van natuur gevestigd. In deze periode is – na een periode waarin dat nauwelijks gebeurde – middels ruiling en kavelruil ook grond aan het Zuid-Hollands Landschap overgedragen.

3.7 Nabije toekomst (2024 en verder)

Nu de grondverwerving klaar is kan met de inrichting worden begonnen (zie figuur 3.20). Er is een programmabureau onder de stuurgroep die de inrichting regelt voor de gronden van het Zuid-Hollands Landschap en de percelen van de provincie. De zelfrealisatoren verzorgen de inrichting zelf. Er is eerder in de Krimpenerwaard, in 2018, een natuurcoöperatie opgezet, die boeren begeleidde bij het beheer van natuurgebieden in de Krimpenerwaard. Deze coöperatie is omgevormd tot het Natuurbeheercollectief Krimpenerwaard (NBC); het NBC beheert natuur op grond van de provincie en de provincie verpacht de grond hiervoor aan het NBC. Op dit moment fungeert het NBC ook als loket: het collectief geeft beheeradvies en heeft een rol in de toetsing van de zelfrealisatie en de uitvoeringswerkzaamheden. Ze coördineert het totale beheer van de provinciegronden, het Zuid-Hollands Landschap en de zelfrealisatoren.

Na de inrichting van de nieuwe natuur zullen er drie categorieën van natuurbeheerders komen in de Krimpenerwaard:

- Het Zuid-Hollands Landschap, die de gronden die ze in eigendom heeft zelf blijft beheren, conform de ingerichte natuurtypen.
- Particulieren die zelfrealisatie uitvoeren op eigen grond en die het beheer zelf doen volgens de richtlijnen en in afstemming met het Natuurbeheercollectief Krimpenerwaard.
- De provincie is voornemens de eigendommen na inrichting in erfpacht uit te geven, waarbij de erfpachter verantwoordelijk is voor het beheer van de NNN, in samenwerking met het Zuid-Hollands Landschap. De provincie houdt van deze grond het bloot eigendom. Bij dit beheer zullen ook lokale agrariërs worden ingeschakeld. Met een dergelijke vorm van collectief beheer zijn in de pilot 'Natuurcoöperatie Krimpenerwaard' al goede ervaringen opgedaan op ruim 90 hectare provinciegrond (Westerink et al., 2018; Kuindersma et al., 2020).



Figuur 3.20 Reeds gerealiseerde natuur en de natuur die vanaf 2023 zal worden ingericht (Gemeente Krimpenerwaard, 2022).

4 Beschouwing

In dit hoofdstuk geven we een beschouwing over de bevindingen die we in het vorige hoofdstuk hebben laten zien, in het licht van onze doelstelling: het geven van inzicht in de werking en doorlooptijd van realisatiestrategieën waarbij verschillende grondinstrumenten worden ingezet, voor de realisatie van de natuuropgave in de Krimpenerwaard, en de factoren die daarbij een rol spelen. In paragraaf 4.1 geven we een overzicht van de eigendomsontwikkelingen en de inzet van grondinstrumenten door de jaren heen. In paragraaf 4.2 reflecteren we op de werking van de verschillende realisatiestrategieën en grondinstrumenten die door de jaren heen zijn gehanteerd. In paragraaf 4.3 geven we enkele noties over de doorlooptijd van het proces van natuurrealisatie die uit het materiaal naar voren komen.

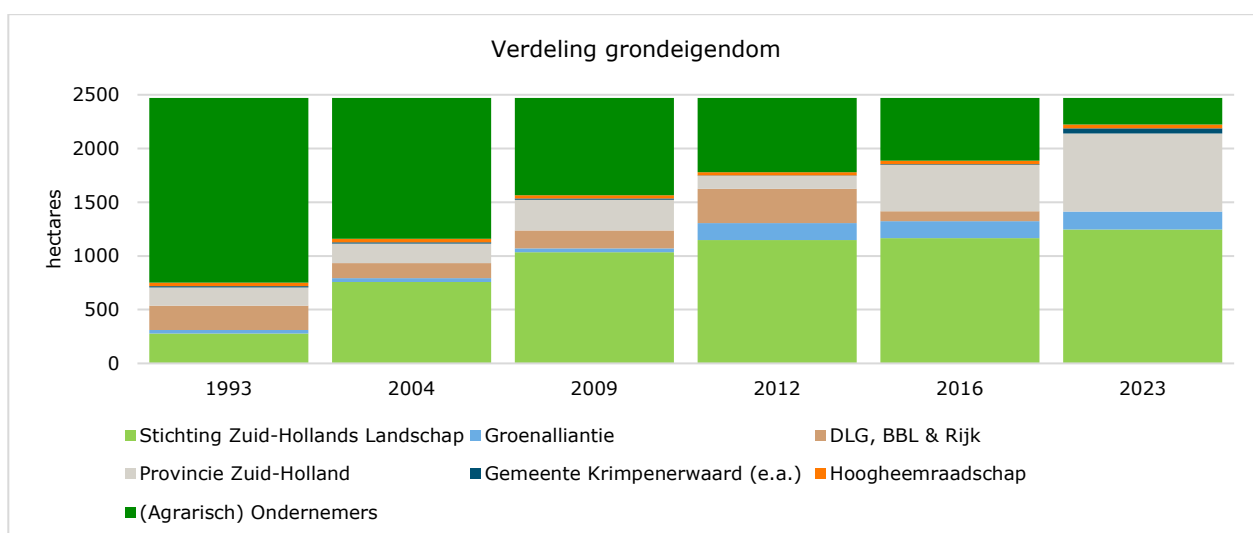
4.1 Eigendomsontwikkelingen door de jaren heen

De eigendomsverschuivingen

De eigendomsverschuivingen worden zichtbaar gemaakt voor ieder van de fasen zoals deze in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd. Onderstaand figuur 4.1 geeft de eigendomsontwikkelingen in hectaren.

We maken onderscheid naar verschillende partijen:

1. De stichting Zuid-Hollands Landschap.
2. Groenalliantie (groenbeheerder in opdracht van diverse gemeenten).
3. BBL, DLG en de staat (Rijksvastgoedbedrijf).
4. Provincie Zuid-Holland.
5. Gemeente Krimpenerwaard (en andere gemeenten).
6. Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard.
7. (Agrarisch) ondernemers. De groep agrarisch ondernemers is een restgroep van alle particuliere eigenaren, natuurlijke en niet natuurlijke rechtspersonen, zoals bv's, die niet onder één van de andere partijen vallen. Doorgaans is de grond van deze agrarische ondernemers in gebruik als agrarische grond.



Figuur 4.1 Verdeling van de grond in hectaren in natuurgebied naar eigendoms partij door de tijd heen.

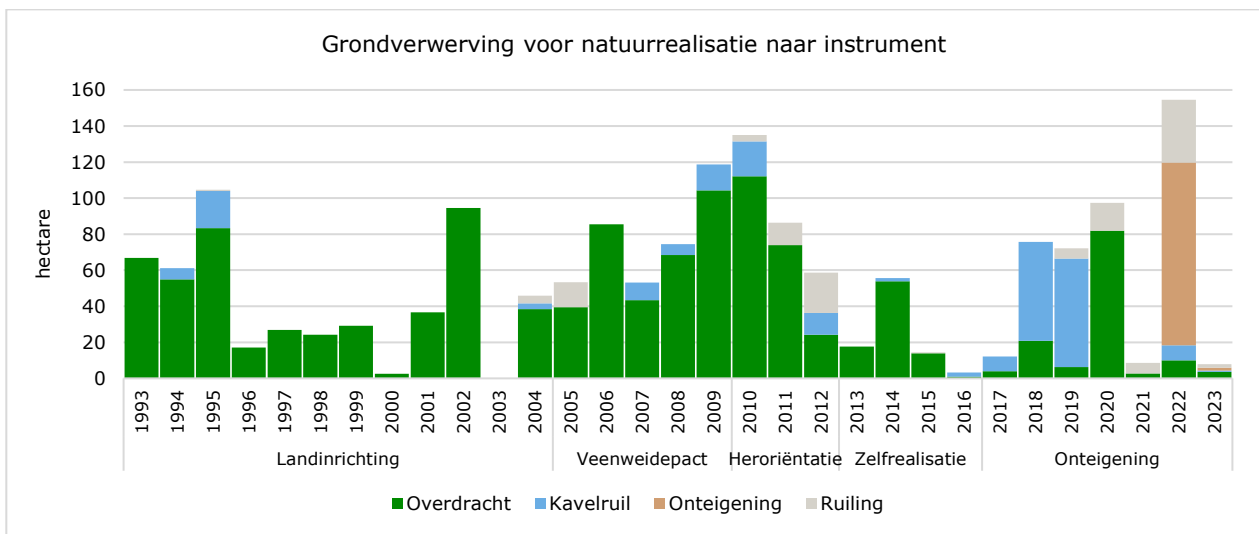
In 1993 vormen de agrarisch ondernemers nog veruit de grootste groep grondeigenaren binnen de grenzen van het huidige natuurnetwerk van de Krimpenerwaard met 1.758 hectare van het totale areaal in hun bezit. In de dertig jaren daarna is het bezit van agrarisch ondernemers in alle perioden gedaald. Eind 2023 ging het

nog om totaal 248 hectare (10% van het totaal oppervlak NNN), waarbij op het overgrote deel van de percelen een KV gevestigd is. BBL heeft in die periode van dertig jaar veel grond aangekocht van agrarisch ondernemers om het vervolgens over te dragen aan het Zuid-Hollands Landschap. De boedeloverdracht van BBL naar de provincie Zuid-Holland in 2015 zorgde ervoor dat de provincie een belangrijke positie in het NNN kreeg en die positie is de afgelopen jaren steeds sterker geworden. Na het Zuid-Hollands Landschap (1.246 hectare) is de provincie met 727 hectare de grootste eigenaar in het NNN.

De provincie heeft sinds 2016 een groot areaal in bezit binnen de natuurbegrenzing. Dit komt doordat de provincie de gronden sinds 2012 niet meer onderhands mag doorleveren aan geprioriteerde Terrein Beherende Organisaties (TBOs). Vanaf die tijd kunnen alle geïnteresseerden meedingen in de overdracht van provinciaal eigendom van nieuwe natuurgebieden.

De inzet van de grondinstrumenten door de tijd heen

Verschiedende grondinstrumenten hebben bijgedragen aan de realisatie zoals kavelruil, onteigening, zelfrealisatie en minnelijke overdracht (verwervingen).



Figuur 4.2 Verworven grond per grondinstrument per jaar, waarbij de verkrijger betrokken is bij de natuurrealisatie en de vervreemder niet.

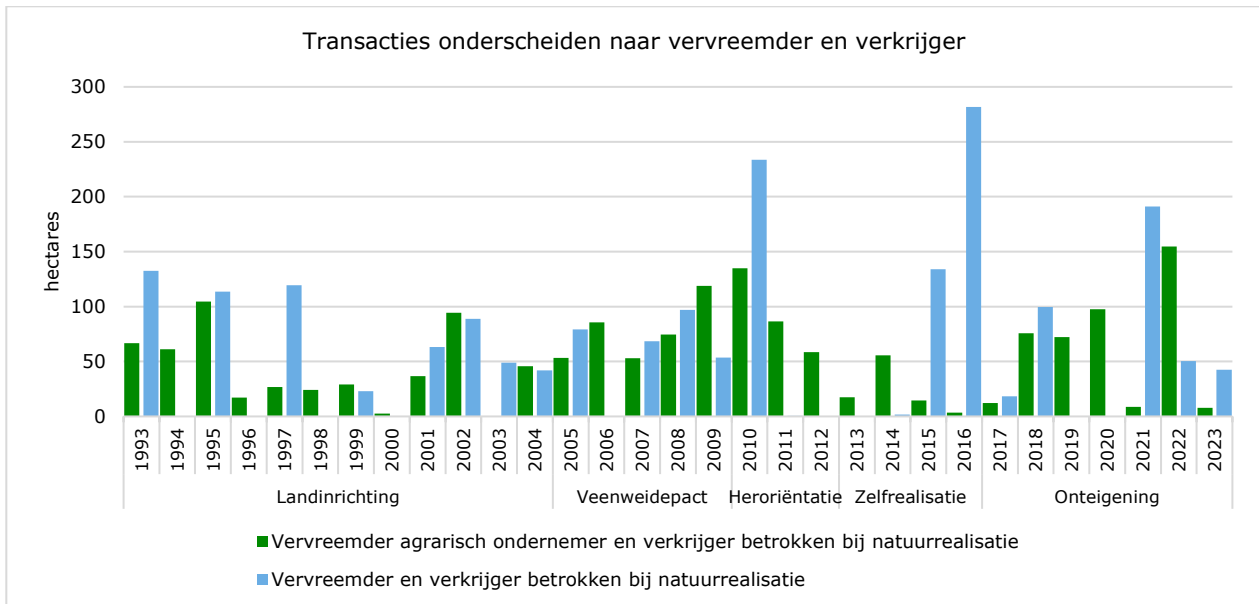
Figuur 4.2 toont dat grondverwerving tot en met 2011 door minnelijke overdracht veruit het populairst was. Met name BBL kocht grond aan van agrarisch ondernemers met pieken in 2009-2011. In mindere mate werd het instrument (vrijwillige) kavelruil ingezet om grond van agrarisch ondernemers binnen het natuurgebied te verwerven. Ook ruil kwam hier en daar voor, met name in de periode 2004-2005. Ruil en kavelruil werden in de periode 2010-2012 wat populairder wanneer juist de minnelijke overdracht veel minder voorkwam, omdat er sprake was van een aankoopstop en door het beleid van kabinet Rutte 1. Na een aantal rustige jaren, waar werd ingezet op zelfrealisatie, werd met het onteigeningsbesluit een recordjaar qua grondverwerving voor de natuur in 2022 ingezet. Het onteigeningsbesluit zorgde niet alleen voor onteigeningen maar ook voor de nodige ruil, kavelruilen, minnelijke overdrachten en zelfrealisatie. Niet zichtbaar in de figuur zijn de KV's tot zelfrealisatie die sinds het onteigeningsbesluit zijn gevestigd. Deze hebben we belicht in paragraaf 3.6 (zie figuur 3.14 en figuur 3.16).

De overdracht van grond tussen partijen, betrokken bij de natuurrealisatie

In figuur 4.3 is te zien dat er, naast transacties van grond van agrarisch ondernemers, gedurende de gehele periode ook transacties waren tussen de partijen die betrokken zijn bij de natuurrealisatie. In een aantal jaren omvatten die transacties zelfs meer dan de hoeveelheid grond die werd verworven van agrarisch ondernemers. De piek in 2016 betrof de boedeloverdracht van DLG aan de provincie Zuid Holland.

Dit betekent dat grond die was verworven van een agrarisch ondernemer, na verwerving in veel gevallen werd herverdeeld tussen bij de natuurrealisatie betrokken partijen. Het ging dan bijvoorbeeld om de

overdracht van grond van de provincie of BBL/DLG naar het Zuid-Hollands Landschap of de Groenalliantie. Een gewone overdracht was hierbij het meest voorkomende instrument, maar ook kavelruil en ruilingen kwamen regelmatig voor. Daarbij valt op dat er door het Zuid-Hollands Landschap ook weer grond binnen het NNN geruild is. Een betrokkene licht toe dat dit als doel had efficiëntere aaneengesloten blokken te verkrijgen en binnen 'geel' gebied percelen voor agrarisch medegebruik af te stoten, die interessanter waren voor agrarisch beheer.



Figuur 4.3 Verworven grond, waarbij de verkrijger betrokken is bij natuurrealisatie en de vervreemder betrokken is bij natuurrealisatie of een agrarisch ondernemer is.

4.2 Noties over de werking van de realisatiestrategieën en instrumenten

Ontwikkeling zichtbaar in de realisatiestrategieën in de Krimpenerwaard

In de realisatiestrategieën in de Krimpenerwaard zien we per periode een verschillende sturingsvisie met bijpassende voorkeursinstrumenten. In twee realisatiestrategieën staat vrijwilligheid centraal in de sturingsvisie. In de Landinrichting in voorbereiding is vrijwillige kavelruil het voorkeursinstrument om grond te ruilen ten behoeve van een scheiding van de functies natuur en landbouw - naast overigens beheersgebieden waar wel wordt ingezet op verweving van natuur en landbouw. In de periode van vrijwillige zelfrealisatie heeft men de voorkeur voor zelfrealisatie met als doel dat meer agrariërs natuur zullen gaan beheren binnen het NNN, ingepast in hun bedrijfsvoering. Vrijwilligheid maakt doelbereik afhankelijk van medewerking van grondeigenaren. Dit onderzoek laat zien dat met vrijwilligheid veel grond beschikbaar kan worden gemaakt voor de te realiseren natuurdoelen, maar dat dit wel een lange doorlooptijd kent (zie ook de volgende paragraaf). Trage uitvoering was dan ook in deze beide realisatiestrategieën een van de motieven om van strategie te veranderen. In twee andere realisatiestrategieën komt het accent in de sturingsvisie te liggen op het vergroten van de slagvaardigheid. Dan wordt verwerving op basis van de volledige schadeloosstelling een voorkeursinstrument (in de periode na 2017 naast zelfrealisatie). Volgens de geïnterviewden en volgens onze data, zijn dit de perioden waarin de voortgang van de grondverwerving het grootst is. In de eerste periode waarin aangekocht werd met volledige schadeloosstelling (de Veenweidepact periode), is uiteindelijk geen onteigeningsprocedure opgestart. De dreiging van onteigening met volledige schadeloosstelling en het beschikbaar komen van budget (de Nota Ruimte/FES-gelden) hebben destijds gezorgd voor beweging. Het onteigeningsbesluit in de tweede periode had volgens de geïnterviewden een versnellende werking. Door het besluit om proactief het bestemmingsplan en het peilbesluit vast te stellen, werd duidelijk waar de grondeigenaren aan toe waren. Dit hielp in de 'mindset' van gebiedspartijen en bracht beweging.

Cumulatie van instrumenten in de praktijk

In de praktijk ontstaat, door de opeenvolging van de uitvoeringsstrategieën een dakpansgewijs effect, waarbij uitvoeringsstrategieën in de praktijk gaan overlappen of gecombineerd worden. Zo loopt in de periode van herbezinning en decentralisatie (2010-2012) de verwerving van gronden aanvankelijk nog goed door. Bovendien komt de uitvoering van de zelfrealisatie uiteindelijk pas goed op gang in de periode dat men ook inzet op verwerving op basis van volledige schadeloosstelling met onteigening als sluitstuk. We zien dat in de praktijk altijd meerdere instrumenten worden ingezet en een cumulatie plaatsvindt van beschikbare instrumenten:

1. Vooral minnelijke overdracht en beperkt vrijwillige kavelruil, via een Landinrichting in voorbereiding.
2. Minnelijke overdracht op basis van volledige schadeloosstelling vanwege voorgenomen onteigening gecombineerd met kavelruil en ruil.
3. Inzet op zelfrealisatie. Wegens ontbrekende ondersteunende instrumentenkoffer wordt dit echter nog weinig toegepast.
4. Onteigeningsprocedure, gecombineerd met zelfrealisatie (inclusief een ondersteunende instrumentenkoffer), vrijwillige verwerving op basis van volledige schadeloosstelling, kavelruil en ruiling.

Interessant is het te zien dat in alle periodes grondinstrumenten gecombineerd worden. Deels is dit volgordeijk, bijvoorbeeld eerst grondverwerving buiten de begrenzing, daarna (kavel)ruil om de grond binnen de begrenzing te halen. Deels is dit ook parallel gebeurd: grondverwerving, ruil en kavelruil naast de onteigeningsprocedure. Daarnaast koos de provincie ervoor om gedurende de onteigeningsprocedure de keuze tot zelfrealisatie actief te ondersteunen. Dit deed zij door het opstellen van inrichtings- en beheerplannen te faciliteren en mee te denken over de voorwaarden om zelfrealisatie inpasbaar te maken in de agrarische bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door garant te staan voor de tweede termijn van SNL-subsidies.

De laatste periode kent de meest uitgebreide combinatie van grondinstrumenten. De inzet van de onteigening is weliswaar een dwingend instrument, maar is in deze periode door de provincie gecombineerd met de inzet op zelfrealisatie. Daarbij zijn heldere voorwaarden aan de zelfrealisatie gesteld (zoals deelname aan het Natuurbeheercollectief) en is de zelfrealisatie actief gefaciliteerd met een ondersteunende instrumentenkoffer, met daarin instrumenten zoals pacht en subsidie voor gedeeltelijke afwaardering, waardoor extensief agrarisch medegebruik mogelijk blijft. Gezien de oppervlakte die uiteindelijk via zelfrealisatie tot inrichting komt, biedt deze realisatiestrategie een deel van de betrokken grondeigenaren voldoende handvatten om voor zelfrealisatie te kiezen.

Vrijwillige verwerving leverde de meeste hectaren op

Vrijwillige verwerving via minnelijke overdracht is in de Krimpenerwaard veruit het meest toegepaste grondinstrument. Daarbij moet worden opgemerkt dat grondverwerving zich niet uitsluitend tot de begrensde NNN beperkt, maar dat in een ruim gebied daaromheen grondposities zijn verworven. De begrenzing van het NNN is enkele keren aangepast, daardoor is ook binnen de begrenzing aangekochte grond buiten de begrenzing terecht gekomen. Aan het eind van de Veenweidepactperiode was al een groot deel van de taakstelling verworven (Kuindersma et al., 2017); deze hectaren waren alleen nog niet naar de juiste plek geruild, ingericht en in beheer genomen. Deze gronden zijn later ingezet als ruilgrond.

Grond is de sleutel: ruilen met grond cruciaal voor natuurrealisatie

Bij elke realisatiestrategie is de beschikbaarheid van grond cruciaal voor de overheden om natuurdoelen te realiseren. Om grond te ruilen zijn in de Krimpenerwaard de grondinstrumenten kavelruil en ruil ingezet. Voor beide geldt dat ze alleen ingezet kunnen worden op het moment dat de overheid (rijk, provincie, gemeente of waterschap) een grondpositie heeft opgebouwd door ruilgrond aan te kopen. Lange tijd zijn kavelruil en ruil alleen op kleine schaal ingezet, wat opvalt, gezien de grote hoeveelheid ruilgrond die al vroeg in het proces is verworven (in de jaren 90 en in de jaren van het Veenweidepact). In de periode waarin onteigening werd ingezet worden ook kavelruil en ruil pas op wat grotere schaal ingezet. Het kavelruilproces in Den Hoek van 2017/2018 is daarvan een voorbeeld; de beschikbaarheid van ruilgrond was essentieel om grondeigenaren, die niet mee wilden doen aan zelfrealisatie, grond aan te kunnen bieden buiten de begrenzing.

Herbegrenzen als waardevol instrument (indeuken & uitdeuken)

Uit de interviews blijkt dat naast de grondinstrumenten die wij bekeken, het herbegrenzen van het NNN heeft bijgedragen aan de realisatie van de natuuropgaven. Hiermee bedoelen we dat de oppervlakte van het NNN per saldo gelijk blijft, maar dat de exacte begrenzing enigszins flexibel is. Dit is in de Krimpenerwaard toegepast in de periode na 2017. Zo konden percelen in de begrenzing worden opgenomen van eigenaren die hun bedrijf wilden verkopen of zelfrealisatie wilden doen. Met deze extra hectaren konden andere eigenaren tegemoet gekomen worden door hun percelen uit de begrenzing te halen, in die gevallen waar dat, gezien de natuurdoelen en te realiseren abiotische omstandigheden, kon. Respondenten noemen dit principe 'indeuken en uitdeuken'. Het uitruilen van percelen binnen en buiten de begrenzing kan daarmee een stuk flexibiliteit geven. Overigens is dit niet altijd toepasbaar; zo liggen de grenzen van Natura 2000-gebieden veel meer vast dan het NNN in de provinciale natuurbeheerplannen.

4.3 Noties over doorlooptijd

NB: een oorzakelijk verband tussen doorlooptijd en de inzet van instrumenten is niet onderzocht. Factoren die de doorlooptijd mogelijk beïnvloeden, zoals draagvlak in het gebied en algemene economische vooruitzichten in de agrarische sector, zijn evenmin onderzocht.

Wisseling van realisatiestrategieën zorgt voor een langere doorlooptijd

In de Krimpenerwaard heeft het proces meer dan dertig jaar geduurd: van het stellen van doelen tot met de uitvoeringsperiode. We zien in de loop der jaren een opeenvolging van verschillende uitvoeringsstrategieën. Elke nieuwe realisatiestrategie doorloopt een aantal stappen, die in de tijd deels met elkaar overlappen of in verschillende volgordes plaatsvinden:

1. **Visievorming & onderhandeling** over ambities, geld en over ruimtelijke ordening; welk sturingsmechanisme komt centraal te staan?
2. **Bestuurlijke overeenkomst** op basis van een plan, zoals het Veenweidepact.
3. **Beleidsvoorbereiding van de uitvoering**, met name de ontwikkeling van (nieuwe) instrumenten die centraal staan in de strategie, zoals zelfrealisatie.
4. **Formele besluiten** die het moment markeren waarop de instrumenten ingezet kunnen worden en de strategie uitgevoerd kan worden, bijvoorbeeld vaststelling bestemmingsplan of het formeel beschikbaar stellen van financiering.

De planvorming wordt gevormd door een **uitvoeringsperiode** van grondverwerving, zelfrealisatie en inrichting, waarbij onderhandeld wordt met grondeigenaren, afspraken met grondeigenaren worden gemaakt, grond daadwerkelijk wordt aangekocht en ingericht en functiewijziging van landbouw naar natuur wordt gerealiseerd.

In de praktijk zien we dat verschillende realisatiestrategieën, voordat ze helemaal doorlopen waren, zijn herzien op basis van politiek-bestuurlijke aanleidingen, waardoor de ingezette strategie voortijdig werd beëindigd: dit gebeurde met de periode van de landinrichting, het veenweidepact en de vrijwillige zelfrealisatie. Besluiten om te kiezen voor een andere realisatiestrategie hadden verschillende oorzaken. Een wijziging van doelen, de wens om te versnellen en het beschikbaar komen van geld markeerde de overgang van de Landinrichting naar het Veenweidepact. De noodzaak om te bezuinigen, een heroriëntatie van rijks- en provinciaal beleid en gebrek aan draagvlak voor de gekozen natuur (moerasnatuur) leidde tot de wijziging naar de zelfrealisatieperiode. Tenslotte leidde gebrek aan voortgang, mede door de lange duur van het ontwikkelen van instrumenten voor zelfrealisatie, opnieuw tot de wens om te versnellen. De wisseling van strategieën bracht extra doorlooptijd met zich mee. Bij elke wisseling van strategie kwam de uitvoering tijdelijk stil te liggen en vond opnieuw visievorming en onderhandeling plaats, moesten procedurestappen worden doorlopen en vond eventueel de ontwikkeling van instrumentarium plaats.

Doorlooptijd door ontwikkelen van instrumenten

Op het moment dat de visievorming en onderhandelingen in een nieuwe periode doorlopen zijn, kan men beginnen de (formele) procedures te doorlopen en instrumenten te ontwikkelen. Pas als het instrumentarium gereed is, kan men de uitvoering met het voorkeursinstrumentarium oppakken. Het vertragende effect in de

zelfrealisatieperiode is hierdoor groot, omdat circa drie à vier jaar nodig waren om de op maat gesneden instrumenten te ontwikkelen. In de zelfrealisatieperiode komt men aan de uitvoeringsperiode nauwelijks toe.

Het besluit om daarna weer te gaan aankopen met volledige schadeloosstelling, zorgt voor een doorbraak en een versnelling. Belangrijke reden voor versnelling is dat het vaststellen van een bestemmingsplan duidelijkheid geeft over de begrenzing en de te bereiken natuurdoelen. Op grond daarvan is tevens het verzoek tot onteigening ingezet. Het onteigeningsbesluit zet druk op het maken van keuzen. Vanaf het besluit in 2017 heeft het zes jaar geduurd tot de grondverwerving was afgerond in 2023 en de zelfrealisatiecontracten waren getekend. Ook in deze periode vraagt het doorlopen van alle procedures en het voorbereiden van instrumenten doorlooptijd. Na het besluit volgde een aantal procedurestappen in het onteigeningstraject en in het zelfrealisatietraject, zoals het opstellen en vaststellen van het bestemmingsplan, dat doorlooptijd vroeg, en vervolgens het doorlopen van de onteigeningsprocedures en het opstellen van zelfrealisatieovereenkomsten. Het ontwikkelen van de instrumentenkoffer voor de zelfrealisatie nam de meeste tijd in beslag; zelfrealisatie was niet eerder op deze schaal toegepast. Het aflopen van het Koninklijk Besluit was het uiterste moment waarop de handtekeningen ook onder de zelfrealisatieovereenkomsten moesten staan. Waar dit nog niet het geval was is alsnog tot dagvaarding over gegaan. Overigens is in geen van deze dossiers onteigening uitgesproken.

De Veenweidepact periode is een uitzondering voor wat betreft het vertragend effect van voorbereiding van de inzet van instrumenten: in die periode begon BBL al op basis van volledige schadeloosstelling te verwerven, terwijl de (gecoördineerde) bestemmingsplannen met de onteigeningstitel nog ontwikkeld moest worden. Hierdoor was het vertragend effect in die periode veel kleiner dan in de zelfrealisatieperiode.

Inrichting van de percelen laat lang op zich wachten

Het valt op dat er in de loop van de dertig jaar tussentijds maar beperkt deelgebieden worden ingericht voor het betreffende natuurdoel. Dit komt omdat men een deelgebied pas kan inrichten op het moment dat een aaneengesloten aantal percelen is verworven of in handen van beheerders is. Zo kan bijvoorbeeld het waterpeil niet op één of enkele percelen verhoogd worden. Dit betekent dat inrichting lang op zich kan laten wachten en ver over de verschillende strategieën heen gaat. Zo is op het moment van schrijven een groot deel van de percelen nog niet ingericht. Nu de gronden volledig zijn verworven, zijn de voorbereidingen voor een gefaseerde inrichting tot 2027 in volle gang en deels al in uitvoering. Overigens zit er ook doorlooptijd tussen het moment dat gronden op de juiste plek liggen en de daadwerkelijke inrichting zelf, te illustreren aan de hand van de realisatie van de eerste deelgebieden de Nesse en Berkenwoudse Driehoek: deze percelen liggen aaneengesloten op hun plek in 2012, worden in het bestemmingsplan opgenomen in 2015 en in 2017 opgeleverd; een periode van vijf jaar. Dit heeft ermee te maken dat planvorming over de inrichting vaak pas begint nadat de gronden aaneengesloten op hun plek liggen: hierna volgen ook weer verschillende stappen die tijd kosten, zoals het gesprek over de doelen, het ontwerp, het watersysteem, het voorbereiden van het werk, vergunningverlening, uitbesteden aan een aannemer et cetera. Ook in de huidige periode, waarin de partijen de percelen gaan inrichten en in beheer zullen nemen, wordt een dergelijke doorlooptijd van circa vier jaar verwacht: men streeft ernaar om in 2027 af te ronden.

Langere doorlooptijd door wijzigende rollen van partijen

Wijzigende rollen tussen rijk/provincie en gemeente, en wijzigend beleid hebben gezorgd voor langere doorlooptijden omdat de nieuwe verhoudingen uit moesten kristalliseren. In de zelfrealisatieperiode werden de regie en de uitvoering van het gebiedsproces gedecentraliseerd van provincie naar gemeente en het Hoogheemraadschap. Het komen tot een uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente, Hoogheemraadschap en provincie en het organiseren van de uitvoering in de nieuwe constellatie kostte tijd, mede door de opheffing van DLG.

In de Krimpenerwaard werken provincie en gemeente en Hoogheemraadschap nauw samen aan de opgave. Ook sinds de decentralisatie van de regie naar gemeente en Hoogheemraadschap heeft de provincie een belangrijke rol in de uitvoering, denk aan de inzet van het grondbedrijf en de ontwikkeling van de instrumentenkoffer. Ook voor de snelheid van handelen spelen deze verhoudingen een rol. Geïnterviewden geven verschillende illustraties van hoe de samenwerking tussenstappen vereisen die tijd in beslag nemen. Bijvoorbeeld: de gemeente neemt het onteigeningsbesluit maar geeft aan de provincie de opdracht om het besluit uit te voeren. De gemeente heeft het inrichtingsplan vastgesteld, als bijlage van het bestemmingsplan, en ook hierbij moet een overeenkomst worden gesloten tussen gemeente en provincie

over de uitvoering daarvan. Dat inrichtingsplan is hierna ook door GS vastgesteld, waarbij de politieke besluitvorming in de provincie ook tijd in beslag nam. Alle onteigeningszaken zijn zowel door provincie als de gemeente bekeken.

De wisseling van strategieën is ook van grote invloed op ondernemers. Zij worden geconfronteerd met perioden van grote onzekerheid en perioden waarin instrumenten om beslissingen in hun bedrijf op te kunnen bouwen nog niet beschikbaar zijn. Het onteigeningsbesluit bood duidelijkheid en dwong een keuze af voor de betrokken eigenaren.

5 Conclusies

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Welke realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten zijn ingezet en hoe hebben deze zich in de tijd ontwikkeld?

We signaleren verschillende realisatiestrategieën, waarbij in iedere periode van diverse instrumenten gebruik werd gemaakt, maar het accent in de natuurrealisatie en het voorkeursinstrument door de tijd heen verschilt.

- Na een lange aanloopperiode waarin de natuuropgave voor realisatie van het NNN in het gebied terecht komt, ligt in de periode van de Landinrichting in voorbereiding het accent op realisatie van beheersgebied (agrarisch natuurbeheer) en reservaatgebied (bestemming natuur) via subsidies voor agrarisch beheer enerzijds, en vrijwillige verwerving en vrijwillige kavelruil om grond vrij te spelen voor natuur anderzijds.
- Met het Veenweidepact (2005) volgt de eerste echte koerswijziging. Het accent komt te liggen op bodemdaling en de realisatie van natte natuurtypen, met als voorkeursinstrument aankoop met volledige schadeloosstelling in aanloop naar een onteigeningstitel. De natuuropgave wordt hierbij herbegrensd en komt deels op een andere plek te liggen. Het realisatietempo neemt in deze periode flink toe.
- Vervolgens ontstaat naar aanleiding van de noodzaak tot bezuiniging en veranderingen in (rijks)beleid, een koerswijziging naar meer agrarische natuurbeheertypen, die kunnen worden ingepast in de agrarische bedrijfsvoering. Het accent komt te liggen op zelfrealisatie, maar waarbij de instrumenten nog enige jaren in ontwikkeling zijn. Hierdoor komt zelfrealisatie in deze periode nauwelijks tot stand en neemt het realisatietempo flink af.
- In de laatste periode krijgen de eigenaren de dwingende keuze tussen vrijwillige overdracht, zelfrealisatie of onteigening. Hierdoor neemt de toepassing van alle instrumenten (vrijwillige kavelruil, zelfrealisatie en grondverwerving) fors toe.

Ondanks een duidelijke opvolging van de strategieën signaleren we ook een cumulatie van beschikbare instrumenten. In de laatste periode is ook ondersteunend instrumentarium voor zelfrealisatie beschikbaar en middels vaststelling van een extra beleidsregel van het bestemmingsplan (geruime tijd nadat het bestemmingsplan vastgesteld is) toepasbaar gemaakt voor iedere individuele ondernemer. In combinatie met de onteigening is dit een effectieve strategie gebleken.

Onder welke condities dragen de realisatiestrategieën en bijbehorende grondinstrumenten bij aan de realisatie van de opgaven?

Vanwege het in elkaar overlopen van verschillende strategieën en de invloed van allerlei externe factoren, is de effectiviteit van de verschillende instrumenten onderling niet goed te vergelijken. Wel zien we een aantal patronen. We zien dat met de inzet van vrijwillige strategieën wel degelijk veel grond is verworven en geruild. Dat is het spreekwoordelijke 'laaghangend fruit'. De kans is echter groot dat er grondeigenaren overblijven die niet bereid zijn om mee te werken, waardoor de inrichting niet van start kan. Dit is in de Krimpenerwaard zichtbaar; er zijn in de loop van de jaren tussentijds slechts enkele deelgebieden ingericht. Uit de casus van de Krimpenerwaard blijkt dat het inzetten van instrumenten met een combinatie van wettelijke termijnen, volledige schadeloosstelling en de bereidheid om te onteigenen, helpt om de verwerving een impuls te geven, in combinatie met het bieden van een alternatief, zoals zelfrealisatie. Daarbij zijn niet alleen de grondinstrumenten van belang, maar ook de zelfrealisatie-instrumenten, zoals de mogelijkheid tot gedeeltelijke afwaardering, extensief agrarisch medegebruik en extra grond ten behoeve van extensivering. Het pallet aan instrumenten maakt het mogelijk om de puzzel te leggen in het gebied. Zo zijn er eigenaren geweest die zelf natuurbeheerder wilden worden, of die bereid waren hun bedrijf binnen de begrenzing te krijgen zodat ze het konden verkopen en elders opnieuw konden beginnen met hun bedrijf. Het vraagt een pallet aan instrumenten om hierop in te spelen en veel aandacht voor ondersteuning van de agrarisch ondernemers in het gebied en hun (on)mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling in relatie tot de

overheidsdoelen. Hierbij spelen factoren zoals duurzaamheid van toezeggingen en ruimte buiten de begrenzing voor intensievere bedrijfsvoering een rol.

De instrumenten hebben in de Krimpenerwaard een verschillende werking gehad, waarbij de volgende condities een rol speelden:

- Beschikbare financiering was een belangrijke voorwaardelijke factor. De mogelijkheid om te kunnen verwerven tegen volledige schadeloosstelling bracht versnelling in het gebiedsproces. Dit kon worden verklaard doordat in plaats van de marktwaarde volledige schadeloosstelling kon worden geboden, maar wellicht ook doordat het aflopen van de ruimere financiële vergoeding de grondeigenaren verleid om tot keuze te komen. In die zin kan ook tijdelijke beschikbaarheid van financiële middelen een aanjagende functie hebben om te versnellen.
- Het dwingende karakter van de onteigeningstitel brengt duidelijkheid met zich mee voor de grondeigenaren in het gebied. In de Krimpenerwaard bracht dit ook beweging in de zelfrealisatie: er was sprake van de 'shadow of hierarchy' die invloed had op de acceptatie van 'vrijwillige' zelfrealisatie. Wanneer alleen vrijwillig instrumentarium wordt ingezet, is een nog langere adem nodig. De inzet van onteigening kan ook het risico wegnemen dat de hele uitvoering stopt doordat enkele grondeigenaren niet bereid zijn om mee te werken aan de opgave.
- De inzet op vrijwillige zelfrealisatie bood een oplossing voor de hoge kosten en het gebrek aan draagvlak voor (moeras)natuur. Dit bracht een verlaging van de natuurambities met zich mee. Er werd tegemoet gekomen aan de wens vanuit het gebied zelf om natuur te combineren met de (extensieve) agrarische functie. Zelfrealisatie bood een manier om de grond, die vaak al generaties lang in familiebezit is, in eigendom te houden.
- Grondpositie, ook buiten de begrenzing, is een cruciale factor geweest in de Krimpenerwaard om beweging te creëren. Het bood de mogelijkheid om grond te kunnen ruilen en om extra grond beschikbaar te stellen voor agrariërs die extensiveren.
- Een combinatie van instrumenten, en creativiteit bij de ontwikkeling van instrumenten, is een belangrijke factor geweest die heeft bijgedragen aan de realisatie. De instrumenten zijn vooral in interactie effectief. Naast de grondinstrumenten zijn in de Krimpenerwaard randvoorwaarden geschapen voor agrariërs die zelfrealisatie acceptabel maken, zoals extra grond, en vergoedingen voor gedeeltelijke afwaardering van grond en extensief agrarisch medegebruik.
- Lokale ruimte voor de agro-sector en ondersteuning op maat zijn aangeboden om agrariërs tegemoet te komen bij de aanpassing van hun bedrijf. Het ging om (individuele) vragen zoals: is er een bedrijfsmodel te bouwen op zelfrealisatie en is intensief en extensief boeren in één bedrijf te combineren?

We kunnen stellen dat een aantal condities bepalend zijn voor de werking van verschillende realisatiestrategieën:

- De basis van de realisatiestrategieën Landinrichting in voorbereiding en Vrijwillige zelfrealisatie zijn vrijwillige instrumenten. Deze werken onder de conditie dat er bereidheid is van eigenaren om hun grond te verkopen, te verplaatsen of zelfrealisatie te gaan doen. Werken met deze instrumenten betekent kansen nemen wanneer deze zich voordoen in het gebied. Een uitvoeringsorganisatie en voelsprietten in het gebied zijn hiervoor een aanvullende conditie.
- Een belangrijke conditie achter de werking van het Veenweidepact was het beschikbaar komen van geld om volledige schadeloosstelling te kunnen gaan bieden. Ook was het belangrijk dat de betrokken partijen hier gezamenlijk achter stonden, ook LTO stond achter de keuze om te gaan versnellen.
- Zelfrealisatie als strategie werkte onder de conditie dat eigenaren voor een harde keuze werden gesteld om hun grond te verkopen of zelfrealisatie te gaan doen. Een tweede conditie waaronder zelfrealisatie als strategie ging werken was de beschikbaarheid van de instrumenten om agrariërs tegemoet te komen, onder andere ten behoeve van langjarige zekerheid over vergoedingen, de mogelijkheid van extensief agrarisch medegebruik en de beschikbaarheid van grond om te kunnen extensiveren.
- Conditie voor de werking van de laatste periode Onteigening en zelfrealisatie, waren onder meer de politieke bereidheid om het besluit te nemen, het beschikbaar komen van geld, het pallet aan instrumenten (naast alle grondinstrumenten ook de zelfrealisatie-instrumenten), herbegrenzen, menskracht en de mogelijkheid om flexibiliteit en maatwerk te bieden.

Wat is de doorlooptijd van de verschillende realisatiestrategieën en wat zijn verklarende factoren voor deze doorlooptijd?

Het gebiedsproces in de Krimpenerwaard begon al in de jaren 80. Na een lange aanlooptijd waarin de natuuropgave uitkristalliseerde in het gebied, werd de NNN (toen EHS)-opgave in de jaren 90 in het gebiedsproces gebracht. Anno 2023 zijn alle percelen beschikbaar gekomen voor natuurontwikkeling, door verwerving/ onteigening dan wel door zelfrealisatie. Het proces heeft daarmee vanaf de inbreng van de NNN-opgave, ruim dertig jaar geduurd. Deze lange doorlooptijd heeft met verschillende factoren te maken.

1. In verschillende perioden wordt ingezet op vrijwillige instrumenten: kansen pakken wanneer grondeigenaren willen verkopen en kleinschalige kavelruilen. Hiermee is wel degelijk voortgang geboekt, maar worden geen grote aaneengesloten oppervlaktes gerealiseerd. Tussentijds is van de (forse) opgave van 2250 hectare in 2017 500 hectare ingericht en kan in 2024 pas worden gestart met de inrichting van het hele gebied. Een belangrijke verklaring voor de lange doorlooptijd is dat aaneengesloten percelen nodig zijn voordat tot inrichting kan worden overgegaan. Dat dit in de Krimpenerwaard niet snel te realiseren was, heeft ook te maken met de kleinschalige verkavelingssituatie in de Krimpenerwaard. Grondwater kan pas omhoog als alle het gangbaar agrarisch landgebruik uit het gebied weg is.
2. Koerswijzigingen. De wisseling van strategieën, ook wanneer ze versnelling beogen, heeft een invloed op doorlooptijd. Visievorming bij een nieuwe strategie duurt een aantal jaar, evenals de periode om van voornemen tot uitvoering te komen en de procedurele stappen die daarbij genomen moeten worden. Als eerste voorbeeld: de zelfrealisatieperiode werd ingeluid, maar de ontwikkeling van instrumenten duurde enkele jaren. Als tweede voorbeeld: in de laatste jaren is een versnelling tot stand gebracht na het onteigeningsbesluit. Toch duurde het vanaf het moment van de bestuurlijke beslissing om onteigening in te gaan zetten tot de realisatie nog zeven jaar. Hierbij namen de te doorlopen procedurestappen van de onteigening, maar ook vooral het organiseren van de zelfrealisatie, veel tijd in beslag.
3. Uiteindelijk vraagt het gebiedsproces een keuze en uitwerking van instrumenten voor iedere individuele grondeigenaar. Deze keuze vergt bedenktijd voor de betrokken eigenaren. Er zijn daarnaast ook vaak onderlinge afhankelijkheden in de instrumenten die in deze individuele trajecten kunnen worden ingezet. Er is bijvoorbeeld een onderlinge afhankelijkheid tussen aankoop en een aanbod van grondruilen, waardoor doorlooptijden langer worden.
4. Doorlooptijd wordt ook veroorzaakt door externe gebeurtenissen. De bezuinigingen /heroriëntatie in het natuurbeleid bijvoorbeeld leidde tot een breuk met de vorige strategie. Los van het feit dat iedere wisseling wel doorlooptijd veroorzaakt, was dit de enige periode die een langdurige dip in de grondverwerving heeft veroorzaakt. Naast onzekerheid over financiën speelden de veranderingen in de mogelijkheid om rechtstreeks verworven gronden over te dragen aan het Zuid-Hollands Landschap hierbij ook een rol.

5.2 Discussie en aanbevelingen

De aanleiding voor deze casestudie was de interesse van het PBL om te reflecteren op de ambitie dat met verwerving (in gebiedsprocessen) snel opgaven in het landelijk gebied kunnen worden gerealiseerd. Wat kunnen we van de casus in de Krimpenerwaard leren voor andere gebiedsprocessen waarin men door grondverwerving doelen in het landelijk gebied wil realiseren?

De Krimpenerwaard is in veel opzichten een uniek gebied met een unieke bestuurlijke constellatie en historie. Deels zijn de bevindingen daardoor niet algemeen opschaalbaar naar andere gebiedsprocessen. Ten eerste is er de verkavelingssituatie in de Krimpenerwaard. In de Krimpenerwaard heeft in de jaren 50 niet zoals in veel andere gebieden in Nederland een ruilverkaveling plaatsgevonden. De eigendomssituatie is daarom versnipperd. Er zijn relatief veel kleine bedrijven, vooral kleine boeren met circa dertig koeien, en veel particuliere eigenaren in het gebied. De gemiddelde bedrijfsgrootte ligt tussen de 85-100 koeien, terwijl er ook enkele zeer grote bedrijven zijn. De versnippering in eigendom maakte het lastig om, met name via vrijwillige verwerving, tot aangesloten gebied te komen voor natuur. Ten tweede, in de Krimpenerwaard ging het om de realisatie van het NNN en de KRW. Er lag geen opgave vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Daardoor kon tussentijds geschoven worden met kwalitatieve ambities van moerasnatuur naar agrarische natuur en kon herbegrenzing plaatsvinden om bij te dragen aan aaneengesloten gebied voor natuur. In een Natura 2000-gebied kan dit niet eenvoudig. Ten derde is de bestuurlijke situatie en samenwerking uniek. De opgave begon in de jaren 80 en 90 met vijf gemeenten in

de natuurbegrenzing, later is dit één gemeente geworden. Ten tijde van de zelfrealisatie-periode is de regie gedecentraliseerd naar deze nieuwe gemeente en het Hoogheemraadschap. Hierbij hebben bestuurlijke onderhandelingen plaatsgevonden en moest de organisatie van de samenwerking in de nieuwe constellatie vormkrijgen, met een overdracht van de regie naar gemeente en waterschap, terwijl de provincie actief bleef voor de realisatie van het NNN.

Er zijn wel algemene lessen te trekken over de werking van de realisatiestrategieën, die als aanbeveling kunnen dienen voor andere gebiedsprocessen. Het proces van het mogelijk maken van zelfrealisatie bijvoorbeeld voor agrariërs biedt verschillende leerpunten. Het streven naar zelfrealisatie had in eerste instantie een positieve invloed op het draagvlak, maar kon zonder instrumentenkoffer niet worden waargemaakt. Het ontwikkelen van zelfrealisatie-instrumenten, zoals subsidies, nam jaren in beslag. Dit is een algemeen gegeven, denk aan staatssteuntoetsen die moeten worden doorlopen bij het stapelen van regelingen voor deze zijn in te passen in een agrarisch bedrijf. Het is een valkuil voor alle gebiedsprocessen die eigen instrumentarium willen ontwikkelen en kan ook het draagvlak weer ondermijnen wanneer het te lang duurt. In de Krimpenerwaard werden er al gesprekken gevoerd over zelfrealisatie op het moment dat het instrumentarium nog niet gereed was. Tussen het voornemen voor zelfrealisatie en de beschikbaarheid van een praktisch toe te passen instrumentenkoffer om de zelfrealisatie mogelijk te maken, zat een periode van drie à vier jaar. Dit brengt het risico met zich mee dat het draagvlak wordt ondermijnd. In het algemeen heeft waarschijnlijk de mogelijkheid van zelfrealisatie desondanks wel betekenis voor de gebondenheid van een gebied met de grond. Via zelfrealisatie blijven de grondeigenaren betrokken bij de grond. Op die manier vervlechten economie en ecologie op een duurzame manier, zo is de gedachte.

Het inzetten van onteigening voor natuur ligt gevoelig. Het toepassen van onteigening voor natuurontwikkeling in de Krimpenerwaard is weliswaar niet uniek, maar wel relatief fors. Er zijn eerdere onteigeningen geweest voor natuur, bijvoorbeeld in Driebruggen en Goedereede (Spijkerboer, 2014). Ook zijn er voorbeelden van onteigenen voor natuur in Natura 2000-gebieden in Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. Vanuit de Krimpenerwaard is te leren dat onteigening voor natuurrealisatie effectief kan zijn en dat er ook binnen dit traject vrijwel met alle grondeigenaren minnelijk is uitgekomen, waarbij de combinatie van de zelfrealisatie-instrumenten en het forceren van een keuze bij grondeigenaren een rol speelden. Als de strategie te vrijblijvend is, kan het decennia duren voor men tot volledige realisatie komt. In de Krimpenerwaard was het inzetten van onteigening de sleutel tot de uiteindelijke realisatie.

Breder kijkend naar het landelijk gebied zien we nog een ander punt. Actief grondbeleid door overheden is aan te bevelen. Ook in andere gebiedsprocessen zal het realisatie bevorderen als een overheid over voldoende grond beschikt om grond te kunnen ruilen en extra grond beschikbaar te kunnen maken die agrariërs kan helpen om te extensiveren. Naast andere instrumenten is het bezit van grond essentieel, juist gezien de grote opgaven in het landelijk gebied de komende jaren. Ook wanneer de doelen nog niet concreet zijn, heeft het zin voor overheden om actief grondbeleid te voeren. De huidige stoppersregeling (Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv en Lbv plus), waarbij in principe alleen een bedrijfsactiviteit in de gebouwen wordt beëindigd en niet de grond wordt aangekocht (alleen op initiatief van de verkoper) is in die zin een gemiste kans.

Literatuur

- Boezeman, D. & M. Vink, 2022. Beëindigen van veehouderijen. Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. 4 oktober 2022.
- Boezeman et al., 2024. Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, 2015. Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union: past, present and future WOt-technical report No.60, Wageningen.
- CRA (College van Rijksadviseurs), 2020. Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij. Pilot landschapsinclusieve landbouw Krimpenerwaard.
- EL&I, 2010. Brief regering; Reactie op verzoek Van Gerven over een brief van de staatssecretaris aan Drenthe en Groningen betreffende natuurbezuinigingen, 30825: 61. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30825-62.pdf>
- Fontein, R. J., van Broekhoven, S., Kamphorst, D. A., de Blaeij, A. T., & Arnouts, R., 2017. Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. <https://edepot.wur.nl/413393>
- Gebiedspartners Krimpenerwaard, 2013. Gebiedsvoorstel Ecologische Hoofd Structuur Krimpenerwaard.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2017. Nota van uitgangspunten. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweide Krimpenerwaard, mRO b.v., Amersfoort, oktober 2017.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2018. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweide Krimpenerwaard, mRO b.v., Amersfoort, november 2018.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2018a. Nota van Uitgangspunten. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard. https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1931.BP1804BG008-VO01/t_NL.IMRO.1931.BP1804BG008-VO01.pdf
- Gemeente Krimpenerwaard, 2021. Beleidsregel maatwerk bij zelfrealisatie in het kader van Inrichtingsplan Krimpenerwaard. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR652659#regeling-sluiting>
- Gemeente Krimpenerwaard, 2022. Informatie voor de gemeenteraad. Belangrijkste punten over Veenweiden Krimpenerwaard op een rij.
- Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, 2023. Peilbesluiten NNN-gebieden Krimpenerwaard (schielandendekrimpenerwaard.nl). Website geraadpleegd juli 2024.
- Kamphorst, D.A.; Nieuwenhuizen, W.; Broekmeyer, M.E.A.; Kistenkas, F.H., 2010. Borging van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen. Wageningen: Alterra (Alterra-rapport 2123) <https://edepot.wur.nl/167344>
- Koffeman, A, 2008. Veenweidepact Krimpenerwaard: een voorbeeld van het nieuwe landinrichtingsproces? Presentatie Provincie Zuid-Holland bij Netwerk land en water, 15 mei 2008. <http://netwerklandenwater.nl/bestanden/documenten/Koffeman%20-%20Veenweidepact.pdf>
- Kuindersma, W.; Fontein, R.J.; Duinhoven, G. van; Gerritsen, A.L.; Kamphorst, D.A.; Nieuwenhuizen, W., 2017. De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: PBL publicatie 2768.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries, 2020. Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wot-technical report 174.
- Landinrichtingscommissie, 1999. Herinrichting Krimpenerwaard Ontwerp deelplan I.
- Minister van VROM [Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer], 2009. Nota Ruimte. Brief van de minister van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 11 september 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 435, nr. 245
- Ministerie van EZ en provincies, 2013. Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland. Hoofdlijnnotitie.

-
- PBL & WUR, 2023. Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Zuid-Holland, 2007. Ontwerp partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost – Krimpenerwaard, 3 juli 2007. https://www.commissiener.nl/docs/mer/p20/p2010/2010-42streekplan_ontwerp.pdf
- Provincie Zuid-Holland, 2013. Nota beheer EHS Spelregels voor het overdragen van gronden aan beheerders van natuur. 10 december 2013.
- Provincie Zuid-Holland, 2023. SKNL, Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur- en Landschap <https://www.zuid-holland.nl/online-regelen/subsidies/subsidies/sknl-subsidieregeling-kwaliteitsimpuls-natuur/> 31 augustus 2023.
- Provincie Zuid-Holland, 2024. Zelf aan de slag voor Natuurnetwerk <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/realisatie-nnn/slag-natuurnetwerk/> (website geraadpleegd juni 2024)
- Spijkerboer, J, 2014. Onteigening voor natuur -en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit', Tijdschrift voor Agrarisch recht: p. 216-219.
- Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard, 2007. Plan van aanpak gecoördineerd bestemmingsplan en milieu-effectrapportage natuuropgave Krimpenerwaard, 13 september 2007.
- Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard, 2011. Ontwikkeling Krimpenerwaard en de herijking EHS. Brief aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland. 12 januari 2011.
- TK 2009, p. 25. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk XI, nr. 2 p. 25. kst-31700-XI-2.pdf
- Veenweiden Krimpenerwaard, 2014. Gebiedsovereenkomst: Veenweiden Krimpenerwaard 2014-2021.
- Veenweidepact Krimpenerwaard, 2013. Gebiedsbijeenkomst Middelblok -Kattendijksblok, 2 juli 2013. Powerpoint presentatie PZK-2013 -420483236[1].ppt
- VROM, RWS, OCW & EZ, 2006. Groene Hartbrief: Kabinetsbesluiten voor het rijksprogramma Groene Hart Wonen, werken en recreëren in het middelpunt van de Randstad. Den Haag: ministerie van VROM, OCW & EZ.
- Wezenberg, G., 1988. Landbouw en landinrichting in de Krimpenerwaard. Onderzoeksverslag van een samenwerkingsproject van de Themagroep Regionale Ontwikkeling. Een doktoraal-afstudeervak Landschapsarchitectuur voor de vakgroepen Planologie, Cultuurtechniek en Landschapsarchitectuur van de landbouwuniversiteit in Wageningen.
- Witteveen+Bos, 2010. GV774-5 InrichtingsMER natuuropgave Krimpenerwaard definitief d.d. 2 september 2010. https://www.commissiener.nl/docs/mer/p20/p2010/2010-049mer_bijl.pdf

(Overige) websites

- <https://veenweidenkrimpenerwaard.nl/deelgebieden>
- <https://veenweidenkrimpenerwaard.nl/deelgebieden/ontwerp/>
- <https://groenalliantiemiddenholland.nl/default.aspx>

Verantwoording

WOT-rapport: 161

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-045.02

WOT Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de kwaliteit van eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard deel uit van het kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Daan Boezeman (PBL). De concept-rapportage is in een vroege fase becommentarieerd door Wiebren Kuindersma (WENR) en Jan Spijkerboer (Kadaster). Hun commentaren zijn verwerkt. De rapportage is vervolgens ter review gelegd aan de geïnterviewden en aan de medewerkers van het Programmabureau de Krimpenerwaard/de provincie Zuid-Holland, die voor dit project een functie als klankbord hebben vervuld. Het eindconcept is gereviewed door Wiebren Kuindersma.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Gereviewd door

functie: Onderzoeker

naam: Wiebren Kuindersma

datum: 10-7-2024

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Senior wetenschappelijk onderzoeker

naam: Martijn Vink

datum: 2-9-2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Marlies Sanders

datum: 10-7-2024

Recent verschenen WOT-rapporten

136	Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirkx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit, H.D. Roelofsen, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). <i>Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief</i> .	148	Kistenkas, F.H. en D.A. Kamphorst (2022). <i>Value capturing in het landelijk gebied. Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie</i> .
137	Mattijssen, T.J.M., M. Visscher, W. Ganzevoort, M. Pleijte (2022). <i>Monitoring van burgerbetrokkenheid bij natuur; Citizen science en doelgroep-panels</i> .	149	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher (2022). <i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog</i> .
138	Boer, T.A. de en F. Langers (2022). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak</i> .	150	Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). <i>Sociale impact van de landbouwtransitie</i> .
139	Bouwma, I.M., J.G. Nuesink, M.C. van Riel, J.A. Veraart, J.L.M. Donders, R.M.A. Wegman, R. Pouwels (2022). <i>De samenhang tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn; Een landelijke analyse en een verdiepende studie in zes deelgebieden</i> .	151	Brouwer, F., F.B.T. Assinck, T.T.L. Harkema, C. Teuling en D.J.J. Walvoort (2023). <i>Actualisatie van de bodemkaart in de gemeente Vijfheerenlanden; Herkartering van de verbreiding van veen</i> .
140	Hennekens, S.M., J. Holtland, N.M. van Rooijen, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2022). <i>Planten als indicatoren voor pH en GVG; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG</i> .	152	Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). <i>De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen</i> .
141	Vries, S. de., D.A. Kamphorst, F. Langers (2022). <i>Beleidsdenken over stedelijk groen en gezondheid; En de mate waarin dit zich laat onderbouwen vanuit het onderzoek</i> .	153	Walvoort D.J.J., P. Gerritsen, M. Knotters (2023). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in Flevoland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO)</i> .
142	Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clerckx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten</i> .	154	Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers en D. van Doren (2023). <i>Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie 'natuur en economie' uit het Natuurpact</i> .
143	Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). <i>Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak</i> .	155	Sanders, M.E., F. Langers, R. ter Harmsel, L.A.G. van Duijvendijk, W. Kuindersma (2023). <i>Methodevernieuwing voor ex-postbeleidsevaluatie natuurherstel; Casus 'geelbuikvuurpad' en 'grijze duinen'</i> .
144	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2022). <i>Natuur-en-zorgcombinaties: barrières, kansen en opschaling; Een verkenning van institutionele barrières, kansen en opschalingsmogelijkheden voor natuurinclusieve innovaties in de zorg</i> .	156	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2023). <i>Groen voor gezondheidspreventie: ervaringen in twee gemeenten; Een verkenning van sturingsmogelijkheden om het benutten van groen voor gezondheidspreventie te bevorderen</i> .
145	Gerritsen, A.L., H.J. Agricola, C. Aalbers, E. Gies (2022). <i>Ruimtelijk-economische dynamiek van de landbouw; Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid</i> .	157	Eldik, Z.C.S. van & R.I. van Dam (2024). <i>Maatschappelijke visies op de toekomst van landbouw en natuur; Achtergrondrapport Landbouw-Natuurverkenning</i> .
146	Michels, R., M.J. Voskuilen, W.H.G.J. Hennen & P.C. Roebeling (2022). <i>Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen</i> .	158	Bouwma, I.M., M.J. Josemans, R. Pouwels, L.B. Sparrius, P. van Els, H. Sierdsema, G. Bos, C.A.M. van Swaay, L.G.J. van Bussel, J. Schild, P. Giesen, R. Michels & P.C. Roebeling (2024). <i>Het effect van natuurherstelmaatregelen op vaatplanten, dagvlinders en broedvogels; Een systematische literatuuranalyse en beoordeling van vier gebieden op basis van SNL-monitoring</i> .
147	Berkhout, P. en S. Galema (2022). <i>Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw</i> .	159	Walther, C.M., D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2024). <i>Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht</i> .

160	Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver, C.M. Walther, H.J. Agricola. (2024). <i>Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen; Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken.</i>
161	Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). <i>Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten.</i>



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 1871-028X



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
