

Nieuwe natuur in de polder: tussen zelfrealisatie en onteigening

Evaluatie van resultaten en beleving van grondinstrumenten voor natuurrealisatie in de Krimpenerwaard

Dana Kamphorst, Wim Nieuwenhuizen en Fransje Langers
met medewerking van Charlotte Walther en Herman Agricola



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Nieuwe natuur in de polder: tussen zelfrealisatie en onteigening

Evaluatie van resultaten en beleving van grondinstrumenten voor natuurrealisatie in de Krimpenerwaard

Dana Kamphorst, Wim Nieuwenhuizen en Fransje Langers
met medewerking van Charlotte Walther en Herman Agricola

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research, in opdracht van het Programmabureau Krimpenerwaard, en is gesubsidieerd door de provincie Zuid-Holland en de gemeente Krimpenerwaard en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Toekomstbestendige ruimtelijke inrichting landelijk gebied (projectnummer BO-43-212-005).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, november 2025

Gereviewd door:
Wiebren Kuindersma, onderzoeker Wageningen Environmental Research

Akkoord voor publicatie:
Bertram de Rooij, teamleider Regionale Ontwikkeling & Ruimtegebruik

Rapport 3464
ISSN 1566-7197

Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen en F. Langers, 2025. *Nieuwe natuur in de polder: tussen zelfrealisatie en onteigening; Evaluatie van resultaten en beleving van grondinstrumenten voor natuurrealisatie in de Krimpenerwaard*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3464. 98 blz.; 16 fig.; 4 tab.; 44 ref.

Dit rapport biedt inzicht in de beleving van betrokkenen, met een focus op grondeigenaren, van het proces van natuurrealisatie in de Krimpenerwaard in de periode tussen 2015 t/m 2023. In deze periode kregen grondeigenaren de keuze om de natuur op hun percelen in de natuurbegrenzing zelf te realiseren (zelfrealisatie) of om hun grond te verkopen, en werd daarnaast het onteigeningsinstrument ingezet. De evaluatie biedt inzicht in factoren die de beleving van dit traject positief of negatief beïnvloeden en biedt leerpunten die benut kunnen worden in andere gebiedsprocessen in het landelijk gebied. De inzet van de grondinstrumenten, met onteigening als sluitstuk, heeft geleid tot de afronding van de natuuropgave in de Krimpenerwaard. Aan de andere kant was de druk van onteigening op het traject dermate groot dat dit heeft geleid tot een overwegend negatieve beleving bij de betrokken grondeigenaren.

This report provides insight into the perception of involved people – focusing on landowners – of the process of nature realization in the Krimpenerwaard in the period between 2015 t/m 2023. During this period, landowners were given the choice to realise nature on their plots themselves (self-realisation) and the expropriation instrument was also used. The evaluation provides insight into factors that positively or negatively influence the perception of this process and lessons learned that can be used in other area processes in the Netherlands in rural areas. The use of the land instruments, with expropriation as the final piece, has led to the completion of the task to realize more nature in the Krimpenerwaard. On the other hand, because of the pressure of expropriation on the route, it did result in a predominantly negative perception.

Trefwoorden: Natuurrealisatie, grondinstrumenten onteigening, beleving, Krimpenerwaard, zelfrealisatie

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/703340> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan).

Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2025 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt met een gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem volgens ISO 9001 en een milieumanagementsysteem dat voldoet aan de norm ISO 14001.

Daarnaast geeft Wageningen Environmental Research via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Inhoud

Verantwoording	5
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding voor deze evaluatie	15
1.2 Doel en vraagstelling	16
1.3 Uitgangspunten en afbakening	16
1.4 Leeswijzer	18
2 Context: procesverloop, instrumenten en organisatie van de natuurrealisatie	19
2.1 Introductie	19
2.2 Het gebiedsproces in de Krimpenerwaard	19
2.3 Kaders: bestemmingsplan en onteigeningstraject	22
2.3.1 Bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' en inrichtingsplan	22
2.3.2 Spelregels vanuit de Onteigeningswet	23
2.3.3 Procedurestappen	25
2.4 Overzicht van de grondinstrumenten en flankerende instrumenten voor zelfrealisatie	26
2.4.1 Zelfrealisatie	26
2.4.2 Grondinstrumenten in het minnelijke traject voor niet-zelfrealisatoren	28
2.4.3 Onteigening als sluitstuk	29
2.4.4 Samenhang zelfrealisatie- en niet-zelfrealisatietraject	30
2.5 Organisatie	30
3 Resultaten van de inzet van de instrumenten	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Grondeigenaren, instrumenten en uitkomsten	33
3.2.1 Kenmerken grondeigenaren	33
3.2.2 Aantallen dossiers naar uitkomst en eindovereenkomsten	35
3.3 Beoogde en gerealiseerd hectares	39
3.3.1 Het beoogde resultaat in oppervlakte	39
3.3.2 Het resultaat van de inzet van grondinstrumenten in oppervlakte	41
3.4 Kosten	42
3.4.1 Schadeloosstelling uit bodbrieven	42
3.4.2 Kosten onderverdeeld naar instrumenten en uitkomst	43
3.5 Doorlooptijd	45

4	Beleving	48
4.1	Introductie	48
4.2	Overwegingen en beleving van de geïnterviewde grondeigenaren	49
4.2.1	Grondeigenaren, keuzes en overwegingen	49
4.2.2	Beleving	52
4.2.3	Verklarende factoren: persoonlijke factoren	53
4.2.4	Verklarende factoren: proces	55
4.2.5	Verklarende factoren: instrumenten en financiële vergoeding	58
4.2.6	Verklarende factoren: beleving eindsituatie	60
4.3	Beleving overheidsbetrokkenen en gebiedspartijen	62
4.3.1	Natuurbeelden en doelen	62
4.3.2	Instrumenten	63
4.3.3	Proces	64
4.3.4	Eindsituatie	64
5	Conclusies, aanbevelingen en discussie	65
5.1	Hoofdconclusies	65
5.2	Conclusies resultaten, kosten en doorlooptijd	66
5.3	Conclusies beleving	68
5.4	Succes- en faalfactoren voor de inzet van de instrumenten	71
5.5	Aanbevelingen/lessen	72
5.6	Discussie	73
5.6.1	Terug naar de literatuur	74
5.6.2	Reflectie op methode	74
	Literatuur	76
Bijlage 1	Aanpak en methoden evaluatie resultaten	79
Bijlage 2	Analysekader en methoden evaluatie beleving	84
Bijlage 3	Toestemmingsverklaring interview	92
Bijlage 4	Interviewschema	94
Bijlage 5	Bestemmingsplanvoorschriften	95
Bijlage 6	Spelregels omtrent maatwerk zelfrealisatie	97

Verantwoording

Rapport: 3464

Projectnummer: BO-43-212-005

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Onderzoeker Wageningen Environmental Research

naam: Wiebren Kuindersma

datum: 29 oktober 2025

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Bertram de Rooij

datum: 31 oktober 2025

Woord vooraf

Voor u ligt de rapportage van de evaluatie van de inzet van grondinstrumenten voor natuurrealisatie voor het Natuurnetwerk Nederland in de Krimpenerwaard in de periode 2015 t/m 2023. Het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard is de opdrachtgever van dit onderzoek, in samenwerking met de provincie Zuid-Holland, de gemeente Krimpenerwaard en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

De focus van deze evaluatie lag, behalve op de resultaten van de instrumenten, voornamelijk op de beleving van grondeigenaren van dit traject. Zij kregen te maken met een keuze om de natuur op hun percelen in de natuurbegrenzing zelf te realiseren of om hun gronden te verkopen in de context van een onteigeningsprocedure. In eerder onderzoek naar 30 jaar natuurrealisatie in de Krimpenerwaard, dat we samen met het Kadaster uitvoerden, constateerden we dat dit een slagvaardige realisatiestrategie is geweest. In dat onderzoek ontbrak de vraag hoe de grondeigenaren dit traject hebben beleefd. Met deze evaluatie leggen we juist wel de focus op de beleving en emotionele doorwerking van deze realisatiestrategie.

Voor de evaluatie hebben we interviews gehouden met betrokken grondeigenaren in de Krimpenerwaard. In de gesprekken hebben ze hun ervaringen openhartig met ons gedeeld. Hun bereidheid om ons te woord te staan, heeft dit onderzoek mogelijk gemaakt. We bedanken hen daarvoor. Net zoals we iedereen willen bedanken die zijn of haar ervaring met ons wilde delen vanuit een rol als medewerker van een overheid of als vertegenwoordiger van een gebiedspartij.

Daarnaast bedanken we onze opdrachtgevers, de leden van onze klankbordgroep, voor hun constructieve begeleiding van dit onderzoek en hun hulp bij het verzamelen van alle benodigde gegevens.

Tot slot een woord van dank aan onze collega-onderzoekers van Wageningen Environmental Research en het Planbureau voor de Leefomgeving voor hun inbreng bij het onderzoek en bij de review van deze rapportage.

We zijn de opdrachtgevers erkentelijk dat we in de beleving van dit traject mochten duiken. We hopen dat de ervaringen van de grondeigenaren in de Krimpenerwaard bij kunnen dragen aan lering over de inzet van de grondinstrumenten en de impact die het onteigeningsinstrument daarbij kan hebben op betrokken grondeigenaren.

Dana Kamphorst, Wim Nieuwenhuizen en Fransje Langers

Samenvatting

Gebiedsproces in de Krimpenerwaard

Sinds de jaren 90 van de vorige eeuw is in de Krimpenerwaard in een gebiedsproces aan gebiedsopgaven gewerkt, waaronder aan natuur-, landbouw- en wateropgaven. Vanaf 2015 is een nieuwe realisatiestrategie ingezet om de natuuropgave (ruim 2.000 hectare) voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Krimpenerwaard af te ronden, door de restopgave van circa 500 hectare in te vullen met zelfrealisatie of aankoop. In 2015 kwam de regie voor de opgave bij de gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard te liggen. Vanaf 2017 werd grondeigenaren binnen de natuurbegrenzing de keuze gegeven om de natuur op hun eigen grond te realiseren (zelfrealisatie) of om hun grond te verkopen. Voor deze strategie is een bestemmingsplan vastgesteld door de gemeente Krimpenerwaard, waarmee grondeigenaren volledige schadeloosstelling konden krijgen voor de grond en in het uiterste geval onteigening mogelijk werd. Vervolgens heeft het daartoe opgerichte Programmabureau – samen met de afdeling Grondzaken van de provincie – de uitvoering opgepakt. Zij waren respectievelijk verantwoordelijk voor de onderhandelingen over zelfrealisatie en de onderhandelingen met de grondeigenaren die niet voor zelfrealisatie kozen (in deze evaluatie aangeduid als 'niet-zelfrealisatoren') over het afstaan van grond binnen de natuurbegrenzing.

In deze laatste periode van het gebiedsproces zijn met de grondeigenaren in de natuurbegrenzing uitvoeringsovereenkomsten afgesloten voor zelfrealisatie, en er is onroerend goed (grond en gebouwen) van hen aangekocht. Met de meeste van de grondeigenaren is dit in het minnelijke traject gelukt. Van de 78 grondeigenaren die in deze evaluatie zijn meegenomen, heeft de rechter in zes dossiers uitspraak gedaan over onteigening, waarvan in twee dossiers ook over de hoogte van de schadeloosstelling.

Evaluatie van de inzet en beleving van de grondinstrumenten (2015 t/m 2023)

De Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard besluit, in samenwerking met (en gefinancierd door) de provincie Zuid-Holland, de gemeente Krimpenerwaard en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), een evaluatie te laten uitvoeren naar de inzet en beleving van de grond- en flankerende instrumenten voor natuurrealisatie in de periode 2015 t/m 2023, tegen de achtergrond van zorgen over de impact van het onteigeningstraject op de beleving van de grondeigenaren in het gebied. Deze evaluatie is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (WENR).

Het doel van de evaluatie was als volgt:

- Het evalueren van de resultaten en de beleving van de grond- (en flankerende) instrumenten die zijn ingezet voor natuurrealisatie in het kader van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Krimpenerwaard in de periode 2015 t/m 2023.
- Lessen trekken voor opgaven in andere gebieden met betrekking tot de inzet van grondinstrumenten en de beleving van grondeigenaren.

Aanpak

Voor de onderdelen resultaten en beleving zijn twee verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Met een kwantitatieve documentenanalyse hebben we de resultaten in beeld gebracht van de ingezette grond- en flankerende instrumenten: gerealiseerde uitkomsten (aan de hand van typen overeenkomsten en vonnissen, en gerealiseerd maatwerk), het aantal gerealiseerde hectares per grondinstrument, de kosten hiervan en de doorlooptijd van het proces. Voor dit onderdeel zijn documenten geanalyseerd van dossiers van 78 grondeigenaren, die grond bezitten in de natuurbegrenzing van de Krimpenerwaard (in totaal 69 dossiers). Deze grondeigenaren zijn geselecteerd uit een totaal van 118 grondeigenaren binnen de NNN begrenzing, waarmee de provincie tussen 2015 en 2024 zaken over grondverwerving heeft gedaan. Daarbij zijn alle grondeigenaren meegenomen die betrokken zijn bij de onteigening en zelfrealisatie, waarbij het voornemen om onteigening in te zetten relevant is geweest¹.

¹ Hierbij zijn terreinbeherende organisaties en medeoverheden niet meegenomen, evenals grondeigenaren die betrokken waren bij een kavelruil in deelgebied Den Hoek (2017/2018) en een groep grondeigenaren die tussentijds bij een herbegrenzing ontgrensd is.

In het onderzoek naar de beleving hebben we gekeken hoe de beleving is geweest van een selectie van betrokken grondeigenaren, overheden en gebiedspartijen, met een focus op de beleving van grondeigenaren.

We hebben gekeken naar:

- De keuze die de grondeigenaren hebben gemaakt en hun overwegingen daarbij;
- De beleving van het traject: de verschillende emoties, en mate van tevredenheid die de grondeigenaren verwoordten ten aanzien van het proces, instrumenten, en het eindresultaat;
- Verklarende factoren achter de keuzes en beleving: hierbij gaan we in op persoonlijke factoren en de afzonderlijke beleving van het proces (met aspecten zoals communicatie, doorlooptijd), de instrumenten (waaronder financieel bod) en het eindresultaat.

Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd met diepte-interviews met 14 grondeigenaren en enkele interviews met gebiedspartijen en overheidsbetrokkenen, om inzicht te krijgen in hun persoonlijke ervaringen met en visies op het gebiedsproces. Bij de selectie van de grondeigenaren voor de interviews zijn we uitgegaan van 'maximale variatie', zoals wel of geen zelfrealisatie; particulieren en agrarische bedrijven; verschillende wensen en uitkomsten; en vooraf ingeschat positief danwel negatief sentiment. Hiermee wilden we een breed spectrum aan mogelijkheden belichten.

Hoofdconclusies

De uitkomst van het gebiedsproces voor de natuurrealisatie in de periode 2015 t/m 2023 heeft twee kanten. Aan de ene kant heeft de inzet van de grondinstrumenten, met onteigening als sluitstuk, geleid tot de afronding van de NNN opgave in de Krimpenerwaard. Dit was in eerdere periodes op basis van vrijwillige verkoop en zelfrealisatie niet gelukt. Het Programmabureau en de afdeling Grondzaken van de provincie Zuid-Holland hebben veel inspanning geleverd om er met alle 69 dossiers die wij hebben onderzocht minnelijk uit te komen en de grondeigenaren met maatwerk tegemoet te komen. Dit is bijvoorbeeld gedaan door het bieden van ruil- en compenserende grond.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat het proces jarenlang voor stress en onzekerheid heeft gezorgd in het persoonlijke en zakelijke leven van grondeigenaren. In onze analyse zijn de mensen die het traject als vrij licht hebben ervaren in de minderheid. Zij delen breed de opvatting dat onteigening een te zwaar instrument is voor natuurrealisatie. Ondanks dat grondeigenaren op onderdelen tevreden zijn over het proces, de ingezette instrumenten en/of het eindresultaat, was de druk van het onteigeningsinstrument op het traject dermate groot dat de beleving van grondeigenaren overwegend negatief is geweest.

Resultaten (uitkomsten, hectares, kosten en doorlooptijd)

Uitkomsten, hectares en kosten

We onderscheiden op hoofdlijnen drie soorten uitkomsten van het traject van de 78 grondeigenaren die in deze evaluatie zijn meegenomen: minnelijke overeenkomst, zelfrealisatie en onteigening via een gerechtelijke procedure (zie tabel 1).

Voor 171 hectare van 24 zelfrealisatoren (24 dossiers) heeft de provincie uitvoeringsovereenkomsten voor zelfrealisatie gesloten. Hiermee is iets meer dan een derde van de restopgave voor het NNN gerealiseerd. De kosten voor de provincie zijn 8,2 miljoen euro, waarvan 6,8 miljoen euro voor de afwaardering van landbouw- naar natuurgrond en nog een half miljoen voor de aankoop van percelen.

Bij 32 dossiers (het hoogste aantal) heeft de provincie 211 hectare grond binnen de NNN-begrenzing aangekocht of geruild, op basis van een minnelijke overeenkomst. Aan de minnelijke dossiers heeft de provincie ongeveer 16,5 miljoen euro uitgegeven voor de aankopen van grond en gebouwen. Daarmee heeft minnelijke verwerving het meest gekost, maar tegelijkertijd gaat het ook om het grootste aantal dossiers en hectares.

In zes dossiers met in totaal 92 hectare is via een gerechtelijke procedure uitspraak gedaan over de onteigening. In twee dossiers is ook uitspraak gedaan over de hoogte van de schadeloosstelling, omdat geen overeenkomst bereikt kon worden met de grondeigenaar. Naar de zes onteigeningsdossiers is 7,7 miljoen euro gegaan.

Tot slot vervielen zeven dossiers van in totaal 7 hectare, met name door herbegrenzing, waarbij de kleine oppervlaktes waar het om ging buiten de natuurbegrenzing zijn gebracht.

De totale kosten voor deze 78 grondeigenaren (69 dossiers) bedragen 32,4 mln. euro, waarbij kosten voor deskundigen, notariskosten etc. niet zijn meegenomen. De totale kosten voor de provincie liggen hoger, omdat wij hier alleen de kosten van 78 van de in totaal 118 grondeigenaren in beeld brengen.

Tabel 1 Aantallen dossiers, hectares en kosten naar uitkomst van het traject (exclusief kosten voor aankoop voor reststroken).

Uitkomst	Dossiers (aantal)	Hectares	Kosten schadeloosstelling en afwaardering (miljoen euro)
Minnelijke verwerving (aankoop & ruil, binnen en buiten NNN, inclusief gebouwen)	32	211	€ 16,5
Zelfrealisatie (afwaardering van eigen grond en aankoop)	24	171	€ 8,2
Via de rechter (binnen en buiten NNN inclusief gebouwen)	6	92	€ 7,7
Vervallen dossiers	7	7	-
Totaal	69	481	€ 32,4

Doorlooptijd

Het gebiedsproces in de Krimpenerwaard kent een lange voorgeschiedenis. Voor sommige grondeigenaren begint het proces bij hun ouders, soms enkele decennia geleden. Voor andere begint het in de jaren 2005-2008, toen bedrijven in het kader van het Veenweidepact Krimpenerwaard ook met volledige schadeloosstelling werden uitgekocht. In andere gevallen beginnen de gesprekken in 2013, toen vrijwillige zelfrealisatie de hoofdstrategie was. De gemiddelde looptijd van de dossiers in de fase 2017-2023 was gemiddeld tussen de drie en de vijf jaar. De trajecten van minnelijke verwerving hadden een kortere doorlooptijd dan de trajecten van zelfrealisatie en de trajecten waarbij via een gerechtelijke procedure uitspraak is gedaan.

Beleving

Keuzes en overwegingen van grondeigenaren

Grondeigenaren maken een afweging of ze wel of niet op zelfrealisatie in willen zetten. De keuze voor een van beide opties is vaak beleefd als een keuze 'uit noodzaak', dat wil zeggen dat de grondeigenaar het alternatief niet wil. Bij de keuze voor zelfrealisatie spelen zowel persoonlijke als bedrijfsoverwegingen een rol. Een belangrijke motivatie voor zelfrealisatie is de wens om de grond niet kwijt te raken, bijvoorbeeld vanwege een emotionele binding met de grond en het willen voorzetten van het gebruik van de grond. Affiniteit met natuurbeheer speelt een rol bij deze keuze. Voor bedrijven spelen daarnaast afwegingen zoals economische inpasbaarheid een rol. Voor reguliere melkveehouderijbedrijven wordt een rendabele agrarische bedrijfsvoering met zelfrealisatie lastig indien grote delen van het bedrijf binnen de natuurbegrenzing liggen. Dat lijkt alleen mogelijk voor bedrijven die met een zeer extensief grondgebruik toch voldoende inkomsten kunnen realiseren uit hun bedrijf. Overwegingen om niet voor zelfrealisatie te kiezen, zijn onder andere afstand tot de grond (bijvoorbeeld wanneer een grondeigenaar buiten het gebied woont of werkt, ligt zelfrealisatie niet voor de hand) en visies op ondernemerschap. Soms past zelfrealisatie niet bij een ondernemer, bijvoorbeeld omdat men geen bedrijfsmodel wil dat grotendeels draait op overheidssubsidie.

Algemene beleving van grondeigenaren

Onteigening als sluitstuk van het traject heeft gezorgd voor een grote druk op het persoonlijke en zakelijke leven van grondeigenaren. Hoewel ze het traject op heel verschillende manieren hebben beleefd, neigt de overallbeleving naar een negatief sentiment. Het traject is door hen doorgaans als stressvol ervaren, de grondeigenaren die het traject als vrij licht hebben ervaren zijn in de minderheid. Toch oordelen veel grondeigenaren genuanceerd. Ze kunnen op onderdelen, zoals eindresultaat, tevreden zijn, terwijl ze niet

tevreden zijn over een ander onderdeel, zoals proces of instrumenten. Daarbij blijkt dat de grondeigenaren meer tevreden zijn over het eindresultaat dan over het proces, en wisselend oordelen over de instrumenten.

Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden beïnvloeden keuzes en beleving

Persoonlijke eigenschappen zijn samen met (vaak toevallige) omstandigheden van belang bij het maken van keuzes én (daarmee) van invloed op de beleving. Het gaat bijvoorbeeld om subjectieve kenmerken, zoals toekomstwensen (voor bedrijven, inclusief opvolging), affiniteit met natuur, beelden van ondernemerschap en om persoonlijke eigenschappen, zoals in staat zijn om het traject zakelijk te benaderen. Als het traject zich vermengt met persoonlijke situaties, zoals spanning in families, wel of geen opvolging hebben of het verlies van grond waaraan men zeer emotioneel gebonden is, draagt dat ertoe bij dat het traject als zwaar wordt beleefd. Ook ervaringen uit het verleden spelen een rol. Hierbij speelt dat het gebiedsproces in de Krimpenerwaard al zo lang loopt. Wanneer een grondeigenaar een keuze heeft kunnen maken die bij hem of haar past, dan draagt dit bij aan een positieve beleving. Of dit lukt, hangt nauw samen met specifieke persoonlijke omstandigheden. Soms liggen deze (deels) buiten de invloedssfeer van de grondeigenaar, zoals de plek en het aantal hectares in de begrenzing. Bijvoorbeeld voor sommige agrarische bedrijven was zelfrealisatie geen optie, omdat ze teveel areaal in de begrenzing hadden liggen om een verdienmodel overleefd te houden.

Beleving van het proces

Het proces heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het overall negatieve sentiment. Deze negatieve beleving van het proces is vrij breed gedeeld. De als onprettig ervaren gespreksronde in de beginfase is daarvan een startpunt geweest. Later in het proces wordt de beleving voor een deel van de grondeigenaren positiever. We zien dit vooral in het proces om zelfrealisatie te organiseren - dat meer gericht was op het ondersteunen van de grondeigenaren - dan in het proces van grondverwerving, dat meer gericht was op onderhandelen. Zelfrealisatoren waarderen de hulp en ondersteuning die ze ontvangen hebben. Een faciliterend proces, waarbij eigenaar en overheid samen naar oplossingen zoeken, draagt bij aan een positieve beleving.

Aan de andere kant had de dreigende onteigening als sluitstuk van het proces verschillende negatieve effecten, zoals het voelen van druk om een bod te accepteren, het ervaren van stress vanwege formele communicatie en processtappen en/of een gevoel zich, ten opzichte van de overheid, in een zwakke positie te bevinden. Procesaspecten zoals communicatiestijl, beperkte stiptheid in het opvolgen van acties en bereikbaarheid, en wisseling van personeel, hebben bijgedragen aan een negatieve beleving. Met name wanneer een grondeigenaar het gevoel heeft dat er onvoldoende compassie en begrip is geweest voor zijn of haar situatie beïnvloedt dit de beleving in negatieve zin.

Instrumenten

Grondeigenaren delen vrijwel unaniem de opvatting dat onteigening een te zwaar instrument is voor natuurrealisatie. Dat grondeigenaren bij een onteigening voor natuur minder kunnen worden gecompenseerd, dan voor bijvoorbeeld woningbouw, speelt daarbij een rol en ook dat ze natuurrealisatie geen zwaarwegend maatschappelijk belang vinden. Betrokkenen van landbouworganisaties delen deze visie. Vertegenwoordigers van overheidsorganisaties en andere organisaties zien ook positieve kanten van het onteigeningsinstrument, bijvoorbeeld de mogelijkheid om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden en slagvaardigheid om de doelen te kunnen realiseren.

Met de inzet van grond- en flankerende instrumenten is veel maatwerk geleverd om de einduitkomsten positief te invloeden. Dit is bijvoorbeeld gedaan door grondruil, het bieden van compenserende grond of door maatwerkafspraken voor zelfrealisatie. Grondeigenaren die dit betreft hebben hier erkenning en waardering voor. Tegelijkertijd heeft maatwerk binnen en soms buiten de spelregels, zoals veel extra pachtgrond voor enkelen, bij sommigen geleid tot een gevoel van ongelijke behandeling. De maatwerkmogelijkheden werden veelal tijdens het traject nog ontwikkeld. Betrokken medewerkers van overheden hebben het proces om zelfrealisatie te organiseren dan ook ervaren als pionieren.

Tot slot waren taxaties en het financiële aanbod een onderdeel van de negatieve beleving van instrumenten. Grondeigenaren ervaren de taxaties voor de grond in de Krimpenerwaard vaak als laag, waarbij ze de schaduwwerking van de natuurbestemming als een van de oorzaken zien. Ook het niet kunnen ontvangen van een voorschot voor het inhuren van tussenpersonen, zoals een makelaar of een advocaat, speelde een rol. Grondeigenaren hebben het aanbod regelmatig niet als ruimhartig ervaren. Wanneer schadeloosstellingen door

de rechter hoger uitkwamen dan het minnelijke bod, droeg dit bij aan deze ervaring. Betrokkenen van overheden signaleren dat ze alleen marktconforme vergoedingen kunnen bieden, omdat ze gebonden zijn aan regels, bijvoorbeeld rond staatssteun. Ze zien ruimhartigheid daarom vooral als het binnen de wettelijke marges bieden van maatwerkoplossingen die bijdragen aan de eindoplossing van de grondeigenaar, bijvoorbeeld de aanleg van dammen of kavelpaden.

Eindresultaat

We hebben verschillende voorbeelden gezien van grondeigenaren die tevreden zijn met hun eindresultaat, zoals zelfrealisoren die aan de slag gaan met natuur, een bedrijf dat verder kan met veel vervangende pachtgrond, bedrijfsverplaatsing, of een stopper van wie de gebouwen mee zijn gekocht. Als grondeigenaren tevreden zijn over het eindresultaat, dan draagt dit regelmatig bij aan een milder oordeel achteraf over het hele traject. Wanneer het niet lukt om tot een acceptabele eindsituatie te komen, draagt dit bij aan een negatieve beleving. Of grondeigenaren er positief zijn uitgekomen, hangt – naast de inzet van instrumenten en het proces – soms ook van externe factoren af, zoals prijzen of leeftijd. Er zijn, mede als gevolg van dit soort factoren, ook grondeigenaren zeer ontevreden met hun eindsituatie. Bijvoorbeeld als ze niet in staat gesteld om hun bedrijf te verplaatsen. Ook zaken die ten tijde van het sluiten van de overeenkomst nog niet zijn afgerond ('losse eindjes'), zoals nog niet verleende vergunningen, belemmeren een positieve afsluiting.

Ten slotte waarderen niet alle grondeigenaren de natuur die er komt, wat hun beleving negatief beïnvloedt. Hierbij hebben ze vooral moeite met het afplaggen van grond. Dit sentiment wordt gedeeld door de lokale landbouworganisaties. Andere grondeigenaren en verschillende betrokkenen vanuit overheden en een natuurorganisatie oordelen positiever en waarderen dat het is gelukt om de natuurrealisatie in de Krimpenerwaard af te ronden.

Lessen voor andere gebiedsprocessen

Gelet op de grote impact die het instrument kan hebben op grondeigenaren, bevestigt dit onderzoek dat terughoudendheid op zijn plaats is bij de overweging om het onteigeningsinstrument voor natuurrealisatie in te zetten, in lijn met de intentie van onteigeningsinstrumentarium. Dit ondanks dat het onteigeningsinstrument rationeel gezien in een aantal situaties een goed instrument kan zijn om resultaten te boeken.

Daarnaast zijn de volgende lessen getrokken voor vergelijkbare gebiedsprocessen waar wordt gekozen voor de inzet van onteigening:

- Besteed veel aandacht aan voldoende capaciteit voor persoonlijke communicatie vanuit compassie en begrip en zorg voor een vaste casemanager als aanspreekpunt.
- Stel een vertrouwenspersonen aan waar grondeigenaren terecht kunnen wanneer ze hier behoefte aan hebben in het proces of als het proces leidt tot mentale of sociale problemen.
- Stimuleer zelfrealisatie actief als alternatief voor verkoop, vooropgesteld dat zelfrealisatie tot hetzelfde natuurresultaat kan leiden. Zelfrealisatoren zijn in dit onderzoek relatief positiever over het traject dan de niet-zelfrealisatoren. Zorg daarbij, net als in de Krimpenerwaard, voor een goed gevulde instrumentenkoffer.
- Besteed aandacht aan de intentie om ruimhartig schadeloos te stellen. Definieer de invulling aan de voorkant van het proces en communiceer hierover. Vul deze intentie zo ruim mogelijk in, binnen de grenzen van de Omgevingswet. Benut maximaal de ruimte om uitkomsten te realiseren die aansluiten bij de wensen van grondeigenaren.
- Versterk de positie van de grondeigenaren tegenover de overheid door naast het bieden van mogelijkheden om advies in te winnen, ook de mogelijkheid te bieden om een voorschot te krijgen voor het inhuren van tussenpersonen.
- Besteed aandacht aan het objectiveren van mogelijke verschillen in taxaties tussen adviseurs van grondeigenaren en van de overheid en maak inzichtelijk waar deze verschillen op gebaseerd zijn. De indruk bestaat dat de taxaties van adviseurs soms hoger zijn. Deze verschillen kunnen bijdragen aan een gevoel van onrecht en wantrouwen richting de overheid.
- Hanteer heldere criteria voor maatwerk om willekeur te voorkomen: wat zijn de spelregels en wat is de procedure om daar in uitzonderlijke gevallen van af te wijken? Communiceer deze regels zo vroeg mogelijk in het proces.

-
- Zorg ook voor de mogelijkheid van mentale steun en begeleiding voor betrokken medewerkers en bestuurders wanneer die daar behoefte aan hebben, omdat de inzet van onteigening ook voor hen een zwaar proces kan zijn.
 - Besteed aandacht aan het overdragen van kennis en het begeleiden van de zelfrealisatoren en zet in op langjarige garanties voor pachtcontracten.

Een meer algemeen punt van aanbeveling

Ten slotte bevelen we aan om de werking en de maatschappelijke impact van de praktijk van het onteigeningsinstrumentarium uitgebreider te evalueren. Hoe wordt omgegaan met de schadeloosstelling in andere situaties en welke ruimte biedt de wet voor de ruimhartige vergoeding waar grondeigenaren en maatschappelijke organisaties om vragen? Dit zou bij kunnen dragen aan draagvlak voor de inzet van het instrument in die situaties waar de politieke en bestuurlijke afweging aangeeft dat het nodig is om maatschappelijke doelen te kunnen realiseren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze evaluatie

In dit rapport doen we verslag van de evaluatie van de inzet van grond- en flankerende instrumenten voor natuurrealisatie in het kader van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Krimpenerwaard in de periode 2015 t/m 2023. Deze periode vormt de slotfase van een gebiedsproces waarin meer dan dertig jaar is gewerkt aan verschillende opgaven in het gebied, zoals de realisatie van ruim 2.000 hectare nieuwe natuur in het NNN, het oppakken van de wateropgaven en het verbeteren van de toekomstbestendigheid van de landbouw.

Om de restopgave van het NNN (circa 500 hectare natuur) te realiseren, werd de grondeigenaren binnen de natuurbegrenzing vanaf 2017 de keuze gegeven om de natuurdoelen op hun eigen grond te realiseren (zelfrealisatie) of om hun grond te verkopen. Verworven grond wordt na inrichting beheerd door een destijds nog nader te bepalen beheerorganisatie.² In 2017 nam de stuurgroep, bestaande uit de gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, het besluit om onteigening mogelijk te gaan maken. Dit voorstel werd aangenomen in de gemeenteraad op 12 december 2017 (Gemeente Krimpenerwaard, 2017). Hiermee werd de stuurgroep in staat gesteld om de natuuropgave binnen de gestelde deadline te realiseren en grondeigenaren volledig schadeloos te kunnen stellen wanneer ze hun percelen wilden verkopen en, in het geval van agrarische bedrijven, hun bedrijf wilden verplaatsen of beëindigen.

Sindsdien is in het gebied een proces doorlopen om de zelfrealisatie te organiseren voor de grondeigenaren die daarvoor gekozen hebben en is een onteigeningsprocedure doorlopen. In dit traject is de resterende natuuropgave gerealiseerd door een mix van grondinstrumenten, zoals zelfrealisatie, verwerving, ruil, bedrijfsverplaatsing, met als sluitstuk onteigening voor die dossiers waarbij geen minnelijke overeenstemming bereikt kon worden. Er zijn flankerende instrumenten ingezet om zelfrealisatie van natuur te stimuleren, zoals verpachting van provinciale gronden en afwaarderingssubsidie voor landbouwgrond naar natuur. Bij zelfrealisatie richt een grondeigenaar de eigen grond in voor afgesproken natuurdoelen en gaat de natuur zelf beheren.

In dit onderzoek kijken we naar 78 grondeigenaren van wie onroerend goed is gekocht (grond en opstallen) en met wie overeenkomsten zijn gesloten voor zelfrealisatie. In de meeste gevallen zijn de partijen er in het minnelijke traject uitgekomen en uiteindelijk hebben 24 grondeigenaren voor zelfrealisatie gekozen. De rechter heeft in zes dossiers onteigening uitgesproken. In twee van deze dossiers heeft de rechter daarbij uitspraak gedaan over de hoogte van de schadeloosstelling.

In 2024 besluit de Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard tot een evaluatie van de inzet van de grondinstrumenten voor het NNN over de periode 2015 t/m 2023, in samenwerking met (en gefinancierd door) de provincie Zuid-Holland, de gemeente Krimpenerwaard en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Een belangrijke aanleiding voor de evaluatie zijn zorgen die de gemeenteraad van de gemeente Krimpenerwaard in november 2021 heeft geuit over de inzet van het onteigeningsinstrumentarium. De raad nam een motie aan waarin werd aangegeven dat natuurontwikkeling met onteigening niet bijdraagt aan de goede verhoudingen en het vertrouwen tussen overheid en agrarische sector geen goed doet (Gemeente Krimpenerwaard, 2021). De opdrachtgevers willen, naast inzicht in de resultaten van de grondinstrumenten, vooral graag inzicht in hoe dit traject door de grondeigenaren is beleefd, met als doel lessen te kunnen trekken uit het doorlopen proces voor de inzet van grondinstrumenten in andere gebiedsprocessen.

² Dit is het Natuurbeheercollectief Krimpenerwaard (NBC) geworden.

Wageningen Environmental Research (WENR) heeft deze evaluatie naar de resultaten en de beleving van de ingezette grondinstrumenten uitgevoerd en we doen hiervan verslag in deze rapportage. De focus van het onderzoek ligt op de vraag hoe grondeigenaren - en een selectie van andere betrokkenen - het proces in deze periode hebben beleefd. Vragen die bij de opdrachtgevers leven zijn: hoe hebben grondeigenaren de afweging en keuze gemaakt tussen zelfrealisatie en verkoop en wat droegen proces en instrumenten daaraan bij? Wat heeft een ondernemer nodig om zelfrealisatie in te passen in de bedrijfsvoering en hielpen proces en instrumenten daarbij? Wat zijn de resultaten, de kosten en doorlooptijd van de inzet van de instrumentenmix? Hoe kijken grondeigenaren aan tegen het eindresultaat? Wat waren succes- en faalfactoren bij de inzet van de instrumenten? En, wat had er beter gekund in het proces en bij de inzet van instrumenten?

1.2 Doel en vraagstelling

In samenspraak met de opdrachtgevers is het doel van de evaluatie als volgt geformuleerd:

1. Het evalueren van de resultaten en de beleving van de grond- en flankerende instrumenten die zijn ingezet voor natuurrealisatie in het kader van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Krimpenerwaard in de periode 2015 t/m 2023.
2. Lessen trekken uit de evaluatie voor opgaven in andere gebieden met betrekking tot de inzet van grondinstrumenten en de beleving van grondeigenaren.

Hierbij zijn we uitgegaan van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke grondinstrumenten en flankerende instrumenten zijn in de Krimpenerwaard ingezet? Hoe zijn ze in de loop der tijd in gezamenlijkheid of los van elkaar ingezet?
2. Wat is het kwantitatieve resultaat in hectares van de inzet van de grondinstrumenten in de Krimpenerwaard?
3. Hoeveel budget en doorlooptijd heeft het proces gemiddeld per dossier gekost en welke factoren hebben dit beïnvloed?
4. Hoe is de beleving geweest van (een selectie van) betrokkenen (grondeigenaren, overheden en gebiedspartijen)?
Subvragen ten aanzien van de beleving van grondeigenaren:
 - a. Welke keuze hebben grondeigenaren gemaakt en welke overwegingen hadden ze daarbij?
 - b. Hoe hebben grondeigenaren het traject beleefd (proces, instrumenten, eindresultaat)?
 - c. Welke rol speelden instrumenten, proces, eindresultaat en persoonlijke factoren in keuzes en beleving (verklarende factoren)?
5. Welke factoren hebben bijgedragen aan het succes van de inzet van de instrumenten en welke deden daar afbreuk aan?
6. Wat kunnen we leren voor de realisatie van natuuropgaven in andere gebieden?

1.3 Uitgangspunten en afbakening

Uitgangspunten bij de aanpak

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen, waarbij we de voorgaande onderzoeksvragen hebben gevolgd:

- In beeld brengen van het gebiedsproces en de ingezette instrumenten (in samenhang).
- In beeld brengen van de resultaten van de ingezette grond- en flankerende instrumenten: uitkomsten/hectares, kosten en doorlooptijd.
- De beleving van de grondeigenaren van het traject, evenals de beleving van een selectie van gebiedspartijen en overheden.
- Conclusies, aanbevelingen en discussie.

Om de resultaten van de grondinstrumenten in beeld te brengen, hebben we een kwantitatieve documentenanalyse uitgevoerd en voor het onderdeel beleving een kwalitatief onderzoek. Voor dit kwalitatieve onderzoek is een separaat analysekader opgesteld, met diepte-interviews als voornaamste methode. Voor een uitgebreide beschrijving van het analytisch kader en de onderzoeksmethoden, uitgesplitst naar de twee onderdelen, verwijzen we naar bijlage 1 (resultaten – de kwantitatieve documentenanalyse) en bijlage 2 (het kwalitatieve onderzoek naar de beleving). Hieronder lichten we de twee onderdelen toe.

Resultaten: de kwantitatieve documentenanalyse

Voor de kwantitatieve documentenanalyse hebben we de individuele trajecten bestudeerd van alle grondeigenaren met eigendom binnen de NNN-begrenzing op het moment dat in 2017 het besluit werd genomen om onteigening mogelijk te gaan maken. Ook zijn enkele grondeigenaren meegenomen van wie tussen 2015 en 2017 grond is verworven en voor wie het onteigeningstraject ook relevant was. Het aantal kwam op 78 grondeigenaren, van in totaal 118 grondeigenaren met wie zaken is gedaan over grondeigendom in de periode 2015 t/m 2023. Hierbij zijn niet meegenomen medeoverheden, terreinbeherende organisaties, grondeigenaren die betrokken waren bij een kavelruil in een van de deelgebieden in de periode 2017-2018, evenals een groep grondeigenaren die tussentijds bij een herbegrenzing ontgrensd is. De 78 grondeigenaren vormden tezamen 69 dossiers voor het Programmabureau en de afdeling Grondzaken van de provincie Zuid-Holland. Vanwege verschillende (samengestelde) eigendomssituaties (bijvoorbeeld families, erven of bedrijfssituaties) zijn sommige grondeigenaren geclusterd tot één aanspreekpunt en vormen samen een dossier.

Met de kwantitatieve documentenanalyse brengen we de resultaten van de inzet van de grondinstrumenten in beeld: uitkomsten in termen van gesloten overeenkomsten, zoals ruil, koop- en zelfrealisatie en daarnaast vonnissen. Daarnaast schetsen we het daarbij gerealiseerde maatwerk, het aantal gerealiseerde hectares per grondinstrument, de kosten hiervan en de doorlooptijd van het proces. Hiertoe hebben we documenten bestudeerd van de trajecten met de grondeigenaren, zoals logboeken, bodbrieven, koop-, ruil- en zelfrealisatiecontracten en vonnissen, hetgeen gegevens opleverde over hectares, data en bedragen. Ook bieden we inzicht in de kenmerken van de grondeigenaren (particulieren en agrarische bedrijven), gebruik makend van landbouwtellingsgegevens.

Beleving: kwalitatief onderzoek

Het onderdeel Beleving was erop gericht om begrip krijgen van de overwegingen die grondeigenaren hadden bij de keuze die ze hebben gemaakt en om een beeld krijgen van hun persoonlijke visies op en ervaringen met het hele traject. Hiervoor is een analysekader opgesteld, gebaseerd op verschillende wetenschappelijke artikelen. In deze artikelen zijn processen geanalyseerd waarin overheden ingrijpen op grondeigendom, vanuit het perspectief van grondeigenaren (met name Holtslag-Broekhof et al., 2014; 2016 en De Pue, 2021). Op basis van deze artikelen kijken we naar verschillende aspecten die volgens de auteurs bepalend zijn bij de beleving van dit soort processen: persoonlijke kenmerken, de instrumenten (waaronder de financiële vergoeding), het proces (met aspecten zoals begeleiding en communicatie) en de waardering van het eindresultaat.

Het kwalitatieve onderzoek naar beleving is voornamelijk uitgevoerd via diepte-interviews met betrokken grondeigenaren, die gekozen zijn vanuit de dossiers van grondeigenaren. Daarnaast zijn enkele (deels groeps- en deels online-)interviews gehouden met overheidsbetrokkenen en gebiedspartijen. Het onderzoek naar de beleving was vooral gericht op het krijgen van diepgaandere inzichten in de relatie tussen de inzet van grondinstrumenten en de beleving van grondeigenaren. Met diepte-interviews kregen we deze inzichten, door het optekenen van individuele verhalen over hoe grondeigenaren het traject en de inzet van de verschillende grondinstrumenten beleefd hebben. Het onderzoek beoogt dus geen compleet (of representatief) overzicht te geven van wat alle grondeigenaren in de Krimpenerwaard beleven.

Voor de interviews van grondeigenaren is gekozen voor een 'maximum variation casestudie'. Hiervoor is een selectie gemaakt van vijftien grondeigenaren, waarbij is uitgegaan van maximale variatie. Hiervoor is de hele populatie ingedeeld in inhoudelijk variërende groepen zelfrealisatoren en 'niet-zelfrealisatoren'. Laatstgenoemde groep zijn de grondeigenaren die niet kozen voor zelfrealisatie en die afstand hebben gedaan van de grond binnen de natuurbegrenzing (o.a. door middel van minnelijke verkoop, ruil en onteigening). Voor de aanpak van de selectie en de methoden rond de interviews, zoals de vragenlijst en het omgaan met verslagen, zie bijlage 2, 3 en 4. Uiteindelijk zijn veertien interviews gehouden met grondeigenaren.

Begeleiding, uitgangspunten van onderzoek, kwaliteitsborging en privacy

Voor dit onderzoek is een Begeleidingsgroep samengesteld waarin de verschillende opdrachtgevers vertegenwoordigd waren: de provincie Zuid-Holland, het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard, de gemeente Krimpenerwaard en het Ministerie van LNV. Met de begeleidingsgroep zijn alle belangrijke stappen in het onderzoek besproken en deze zijn door hen goedgekeurd.

In verband met de verwerking van privacygevoelige documenten is voor dit onderzoek een verwerkersovereenkomst getekend tussen de provincie Zuid-Holland en Wageningen Environmental Research. Hierbij is gemotiveerd om welke redenen privacygevoelige bronnen nodig waren voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Er zijn afspraken gemaakt over de verwerking en het omgaan met deze gegevens. Ook de interviews met de grondeigenaren zijn gehouden onder afspraken van vertrouwelijkheid (zie bijlage 3).

Ten behoeve van wetenschappelijke kwaliteitsborging hebben we op het analytisch kader en de selectiemethode feedback ontvangen van een senior onderzoeker van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en is het eindconcept gereviewd door een niet direct betrokken onderzoeker van WENR.

Afbakeningen

Het zwaartepunt van de evaluatie ligt bij de beleving van individuele grondeigenaren en een selectie van gebiedspartijen en overheidsbetrokkenen bij het implementatietraject van de grond- en flankerende instrumenten vanaf 2015. Hierbij is het onderzoek als volgt afgebakend:

- Dit is geen evaluatie van de Onteigeningswet.
- Deze evaluatie bevat geen (juridisch) oordeel over hoe gehandeld is in afzonderlijke dossiers.
- Deze evaluatie is geen diepgaande analyse van motieven voor omschakeling naar natuurinclusief boeren.
- Dit onderzoek is geen (ecologische) doelevaluatie; we doen er geen uitspraken over of de natuurdoelen of de waterdoelen gehaald zijn en kijken niet naar de fase van inrichting en beheer.
- We doen geen brede analyse van de beleving in het gebied, bijvoorbeeld via analyse van mediabronnen. Ook analyseren we niet de besluitvorming en de belangenafwegingen die daarbij hebben gespeeld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de context van het gebiedsproces in de Krimpenerwaard. We gaan in op de historie, de kaders en de organisatie van het gebiedsproces in de Krimpenerwaard en geven een overzicht van de grond- en flankerende instrumenten die sinds 2015 in de Krimpenerwaard zijn ingezet. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 2. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen over de resultaten van de instrumenten: uitkomsten/hectares, doorlooptijd en kosten vanuit de kwantificerende documentenanalyse. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvragen 2 en 3. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van het onderzoek naar de beleving. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 4. We sluiten in hoofdstuk 5 af met conclusies, aanbevelingen en een discussie. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvragen 5 en 6.

2 Context: procesverloop, instrumenten en organisatie van de natuurrealisatie

2.1 Introductie

We beginnen dit hoofdstuk met een beschrijving van het procesverloop van het gebiedsproces in de Krimpenerwaard op hoofdlijnen (paragraaf 2.2), waarbij we ook kort de voorgeschiedenis (1990-2015) schetsen. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3 in op de (inhoudelijke) kaders van het traject. De belangrijkste uitgangspunten van de natuurrealisatie komen voort uit het bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard' met het inrichtingsplan Krimpenerwaard als bijlage. Daarnaast vormt het wettelijke traject van de onteigeningsprocedure een belangrijk kader. Vervolgens geven we in paragraaf 2.4 een overzicht van de ingezette instrumenten, als antwoord op de eerste onderzoeksvraag: Welke grondinstrumenten en flankerende instrumenten zijn in de Krimpenerwaard ingezet? Hoe zijn ze in de loop der tijd in samenhang of los van elkaar ingezet? Hierbij gaan we eerst in op zelfrealisatie en vervolgens op de grondinstrumenten die zijn ingezet voor grondeigenaren die niet voor zelfrealisatie kozen (we duiden deze in de evaluatie aan als 'niet-zelfrealisatoren'). Ook beschrijven we belangrijke samenhang van de ingezette instrumenten. In paragraaf 2.5 gaan we ten slotte in op de organisatie van het traject. In dit hoofdstuk maken we gebruik van eerder onderzoek dat WENR heeft uitgevoerd in de Krimpenerwaard. Ook voor uitgebreide procesbeschrijvingen verwijzen we naar dit voorgaand onderzoek (Kuindersma et al., 2017; 2020; Kamphorst et al., 2024).

2.2 Het gebiedsproces in de Krimpenerwaard

Historie: jaren 90 t/m 2014

De Krimpenerwaard is een veenweidegebied gelegen tussen de rivieren de Lek, de Vlist en de Hollandsche IJssel in de gemeente Krimpenerwaard in de provincie Zuid-Holland. Een groot deel van de Krimpenerwaard is in agrarisch gebruik, waarvan een groot deel voor de melkveehouderij.

Sinds begin jaren 90 van de vorige eeuw werken betrokken partijen in de Krimpenerwaard samen aan verschillende opgaven die in het gebied liggen. Naast toekomstbestendigheid van de landbouw, gaat het bijvoorbeeld om wateropgaven vanuit de Kaderrichtlijn Water, het tegengaan van bodemdaling en een opgave om ruim 2000 hectare nieuwe natuur te realiseren binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) (Kamphorst et al., 2024). Bij dit langlopende gebiedsproces zijn partijen betrokken zoals de gemeente Krimpenerwaard³, de provincie Zuid-Holland, landbouw- en maatschappelijke organisaties, het Zuid-Hollands Landschap en Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Door de tijd heen zijn verschillende realisatiestrategieën ingezet en variëren de doelen. De discussie over hoe natuur en landbouw zich tot elkaar moeten verhouden in het gebied speelt sinds het begin een grote rol.

Het proces bouwt voor op een landinrichting die eind jaren 80 is gestart, met als voornaamste doel agrarische structuurversterking. Vanaf de jaren 90 wordt hier een opgave van 2450 hectare nieuwe natuur ingebracht onder de noemer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit proces gaat in 2005 over in het Veenweidepact Krimpenerwaard. In de periode van het Veenweidepact (2005 t/m 2009) wordt gestreefd naar onder meer het creëren van moerasnatuur in het gebied. In deze periode wordt met volledige schadeloosstelling grond aangekocht voor natuur, in aanloop naar een te ontwikkelen onteigeningstitel. In deze periode vertrekken agrarische bedrijven uit het gebied. De strategie leidt tot een toename van de grondverwerving (Kamphorst et al., 2024).

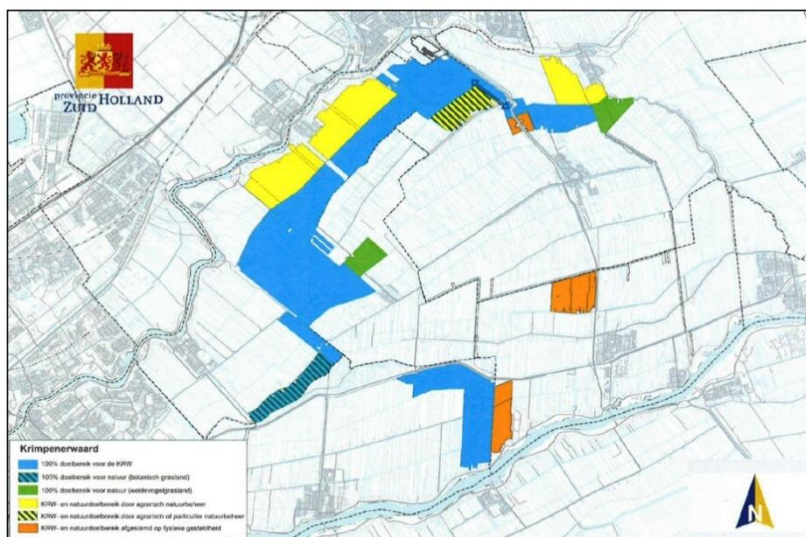
³ De natuuropgave lag tot 1 januari 2015 in de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist. Op 1 januari 2015 fuseerden deze gemeenten tot de gemeente Krimpenerwaard, inclusief de gemeente Schoonhoven (Kamphorst et al., 2024).

Na de bezuinigen op natuurbeleid van het kabinet Rutte I wordt dit pact abrupt afgebroken en een andere koers ingeslagen. Naar wens van de provincie komt het gebied met een voorstel hoe de partijen de opgaven zelf met minder middelen kunnen realiseren. In het Gebiedsvoorstel 2013 zetten de partijen meer in op het realiseren van natuur die met agrarische bedrijfsvoering te verenigen is, in plaats van de moerasnatuur waar geen draagvlak voor was in het gebied. Agrarische zelfrealisatie, waarbij grondeigenaren zelf natuur gaan beheren, krijgt de voorkeur boven verwerving (zie ook Kuindersma et al., 2020). Zekerheid en financiële haalbaarheid van agrarische bedrijfsvoering zijn daarbij speerpunten (Gebiedspartners Krimpenerwaard, 2013). De natuurbegrenzing verandert in deze periode. De natuuropgave komt daarbij op 2250 hectare natuur voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met een focus op natuurdoelen voor weidevogels en graslandtypen.

In 2014 sluiten provincie, de destijds nog verschillende inliggende gemeenten en het Hoogheemraadschap een gebiedsovereenkomst, waarin de focus komt te liggen op de realisatie van de doelen voor de 2250 hectare natuur en een duurzaam en robuust watersysteem, die in samenhang verder uitwerking krijgen. De partijen ontwikkelen een gebiedsindeling waarin ze de natuurdoelen en de waterdoelen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) in de begrenzing plaatsen. Ze maken een onderscheid tussen groen/blauw gebied en geel/oranje gebied, waarbij in het gele/oranje gebied agrarisch medegebruik en beheer mogelijk zijn (zie figuur 2.1) (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2014; Kuindersma et al., 2020; Kamphorst et al., 2024).

De gebiedsindeling naar blauwe, groene, gele en oranje gebieden (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2014)

- *Blauwe gebieden*: Doelbereik voor de KRW is leidend in deze zone: een kernzone langs de aanvoerroutes van schoon water waarin het waterpeil omhoog gaat. Het streven is in deze zone 100% KRW-doelen en 80-90% doelbereik voor andere natuurdoelen.
- *Groen en groenblauwe gebieden*: De KRW weegt hier iets minder zwaar, omdat deze gebieden minder invloed hebben op de waterkwaliteit. Natuurdoelen staan voorop. De groengekleurde gebieden hebben de beste potentie voor natuurdoel weidevogels; de groenblauwgekleurde gebieden hebben de beste potentie voor het botanisch grasland. Het streven in deze zone is 100% doelbereik voor de natuurdoelen en 80-90% voor de KRW-doelen.
- *Gele gebieden*: Hier wordt ingezet op natuurbeheer door agrarisch beheer. Er wordt gestreefd naar het afstemmen van het doelbereik voor natuur en water op de mogelijkheden van agrarisch beheer.
- *Oranje gebieden*: 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)

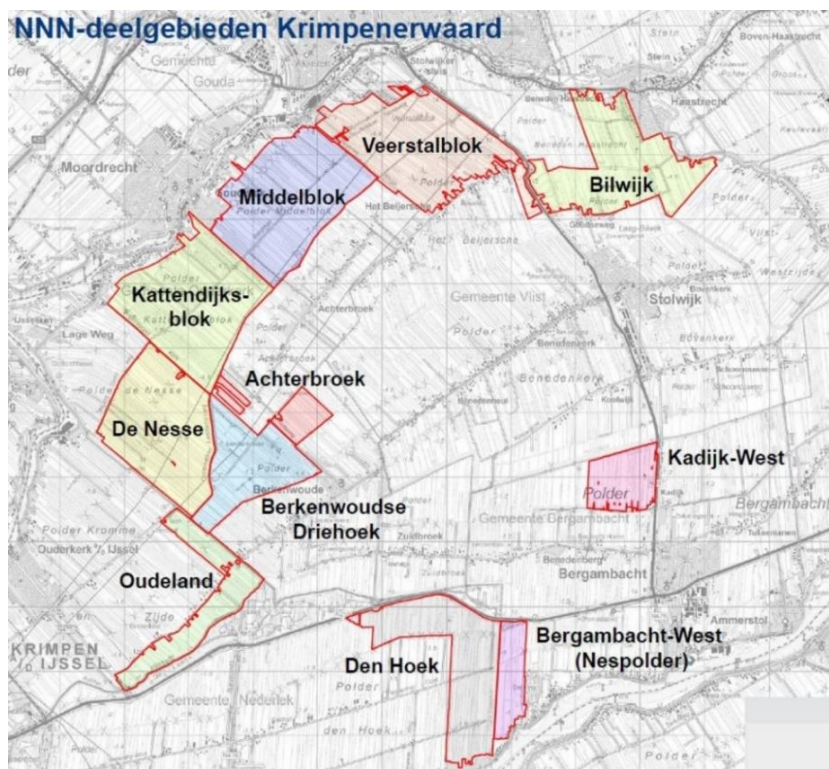
Figuur 2.1 Kaart natuur en waterkaders Krimpenerwaard (Provincie Zuid-Holland 2014).

In de noordrand beginnen in deze periode gesprekken met de grondeigenaren om de animo voor zelfrealisatie af te tasten (Kuindersma et al., 2017, p. 46). Grondeigenaren stellen voorwaarden waaronder ze zelfrealisatie zouden willen, zoals agrarische bestemming op de percelen, beschikbaarheid van langjarige subsidies en de mogelijkheid van compenserende grond via verkoop of pacht (Kamphorst et al., 2024; Kuindersma et al., 2017). Een zoektocht naar instrumenten om zelfrealisatie te realiseren, wordt in gang gezet.

De periode 2015 t/m 2023: naar een nieuwe realisatiestrategie

De periode 2015 t/m 2023 is de focus van deze evaluatie. In deze periode ontstaat een nieuwe realisatiestrategie, waarbij de provincie Zuid-Holland de opgave vanaf 2015 decentraliseert en vanaf 2017 wordt ingezet op zelfrealisatie of aankoop van de percelen, in de context van een onteigeningstraject (zie Kamphorst et al., 2024). De regie voor de uitvoering komt in 2015 bij de (in 2015 ontstane fusie) gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard te liggen. Samen vormen zij de stuurgroep. De provincie Zuid-Holland wordt, als eigenaar van de NNN-opgave, opdrachtgever. Een programmabureau gaat de NNN-opgave onder regie van de stuurgroep uitvoeren (zie paragraaf 2.4 voor meer detail over de organisatiestructuur).

In de in 2015 gesloten uitvoeringsovereenkomst (2016-2021) is vrijwillige zelfrealisatie een belangrijke realisatiestrategie, naast aankoop van gronden tegen marktwaarde. Er blijkt echter weinig animo voor vrijwillige zelfrealisatie; in 2019 is nog maar één contract rondgekomen. De instrumenten waren nog niet beschikbaar en de eisen aan zelfrealisatie waren nog niet duidelijk. Ondertussen wordt aan de voorbereiding van een aanpassing van het bestemmingsplan gewerkt voor de deelgebieden waar de natuuropgave op dat moment nog geprojecteerd is: Bergambacht-West, Den Hoek, het noordelijk deel van Oudeland, het deel van Achterbroek/Berkenwoude dat nog tot het NNN behoort, Kattendijksblok, Middelblok, Veerstablok, Bilwijk en Kadijk-West⁴ (Gemeente de Krimpenerwaard, 2018a, zie figuur 2.2). Dit is nodig, omdat in de dan vigerende bestemmingsplannen op deze deelgebieden nog voornamelijk een agrarische bestemming ligt. Op 12 december 2017 stelt de gemeenteraad de uitgangspunten vast voor dit bestemmingsplan 'Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard'.



Figuur 2.2 Ligging deelgebieden in de Krimpenerwaard (Gemeente Krimpenerwaard, 2018a).

⁴ De Nesse, Berkenwoudse Driehoek en een deel van Oudeland vallen buiten het genoemde bestemmingsplan. Hiervoor was al eerder een bestemmingsplan vastgesteld. Deze deelgebieden worden ondertussen in 2017 ingericht en opgeleverd.

Bij het vaststellen van de uitgangspunten van het bestemmingsplan in 2017, spreekt de gemeenteraad van gemeente Krimpenerwaard ook de bereidheid uit om, parallel aan het traject voor zelfrealisatie, indien nodig onteigening in te zetten (Gemeente Krimpenerwaard, 2017). De gemeente Krimpenerwaard stemde hier in overgrote meerderheid voor (alleen het CDA stemde tegen) (Van Duinhoven, 2018). Dit besluit is genomen om verzekerd te zijn van tijdige realisatie. Inzet van onteigening bood tevens de mogelijkheid om grondeigenaren volledig schadeloos te kunnen stellen. De bedoeling was nadrukkelijk onteigening als laatste ‘redmiddel’ achter de hand te hebben. Ook de LTO stemde hiermee uit financieel oogpunt in, omdat dan volledige schadeloosstelling kon worden geboden (zie ook *Nieuwe Oogst*, 2017).

Vanaf 2017 zijn gesprekken gestart met alle grondeigenaren in de natuurbegrenzing over de vraag of zij interesse hadden om de natuur op hun gronden zelf te realiseren, met als alternatief aankoop van hun gronden binnen de begrenzing. Vanaf dat moment is met de grondeigenaren onderhandeld over verwerving van de binnen de begrenzing gelegen eigendommen op basis van volledige schadeloosstelling. Aangekochte percelen worden ingericht en komen in beheer bij de provincie, die het voornemen heeft het beheer over te dragen aan een door het gebied op te richten beheerorganisatie. De afdeling Ontwikkeling en Grondzaken van de provincie (kort gezegd: afdeling Grondzaken) is actief op basis van volledige schadeloosstelling gaan aankopen, en parallel hieraan is het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard een proces ingegaan om de zelfrealisatie te organiseren voor de eigenaren die daarvoor uiteindelijk kozen. Dit traject liep binnen de context van het onteigeningstraject onder de Onteigeningswet (Ow)⁵. Er is onderzocht of de eigenaar bereid was om de natuur door zelfrealisatie te realiseren of anders zijn eigendom tegen volledige schadeloosstelling in der minne te verkopen. Wanneer men er in het minnelijke traject niet uitkwam, was onteigening het sluitstuk.

2.3 Kaders: bestemmingsplan en onteigeningstraject

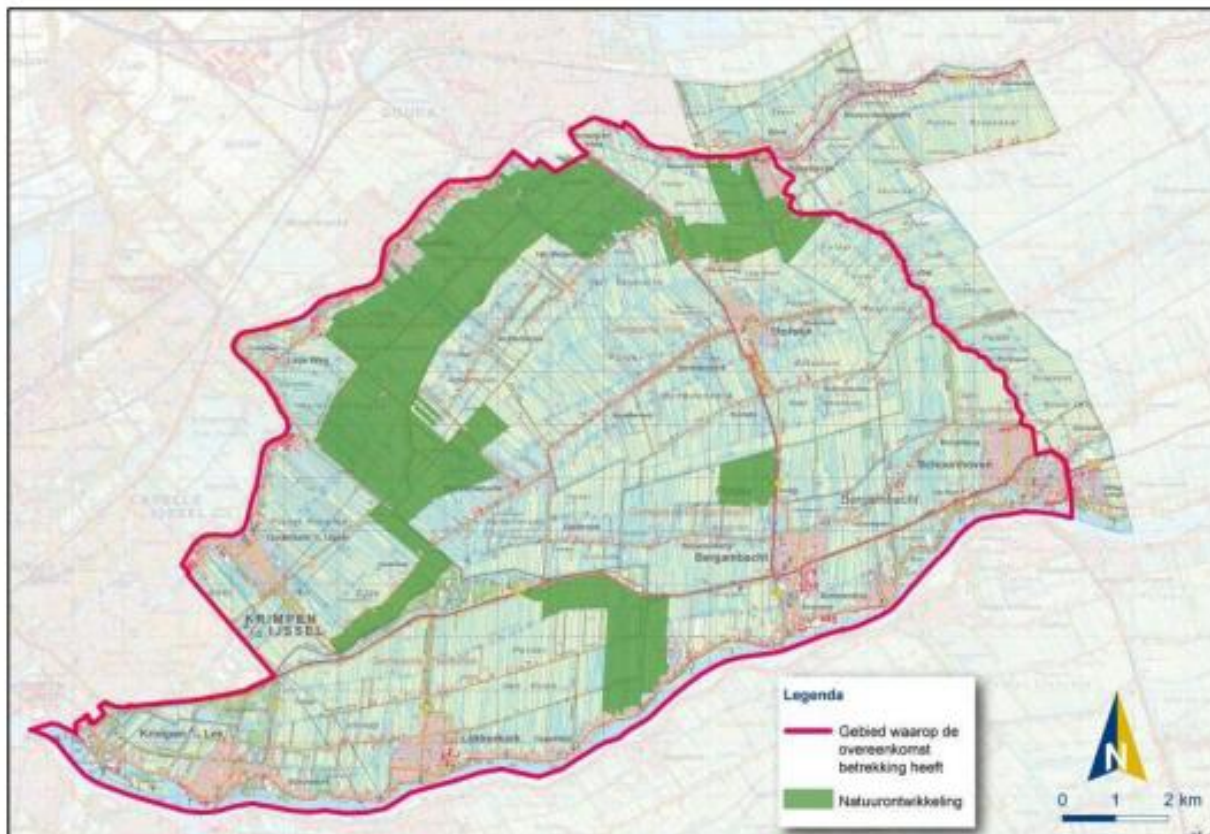
Twee wettelijke trajecten vormen het kader voor de inzet van de grondinstrumenten in de periode 2017 t/m 2023. Enerzijds het bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard met het bijbehorende inrichtingsplan en anderzijds (het doorlopen van) de onteigeningsprocedure onder de Onteigeningswet (Ow). We bespreken deze kaders en de spelregels die daaruit voortkomen op hoofdlijnen. Omdat ook de procedures van belang zijn, bespreken we die vervolgens.

2.3.1 Bestemmingsplan ‘Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard’ en inrichtingsplan

De grond- en flankerende instrumenten waar we in deze evaluatie naar kijken, zijn ingezet om het bestemmingsplan ‘Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard’ te realiseren. Het bestemmingsplan ‘Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard’ maakt de natuurontwikkeling planologisch-juridisch mogelijk voor de deelgebieden waar de natuuropgave nog ligt. In het bestemmingsplan is de natuurbegrenzing vastgelegd (zie figuur 2.3).

Het inrichtingsplan, dat als bijlage bij het bestemmingsplan is gevoegd, geeft een nadere uitwerking aan de natuurdoelen die eerder werden vastgelegd in 2014 (zie figuur 2.3). Dit gebeurde mede op verzoek van agrarische ondernemers, die wilden weten wat voor natuur er dan moest komen om zelf te realiseren. Op de verschillende gebiedscategorieën (blauw/groen en geel/oranje) komen verschillende natuurdoelen en bestemmingen. Op de blauwe en blauw/groene gebieden zijn dat vooral natte natuurdoelen, bijvoorbeeld doelen voor schraalgraslanden en weidevogels. Deze gebieden krijgen bestemming Natuur. In de geel/oranje gebieden, waar extensief agrarisch medegebruik wordt toegestaan, worden voornamelijk de typen vochtig weidevogelgrasland (N13.01) en kruiden- en faunarijk grasland (N12.01) toegepast. Deze natuurbeheertypen staan een relatief grote differentiatie toe in voedselrijkdom en vochttoestand van de bodem. Deze krijgen bestemming Natuur – Extensief Agrarisch medegebruik (Stuurgroep Veenweiden, 2018d, p. 15; zie ook Kamphorst et al., 2024). De bestemmingsvoorschriften bepalen welk gebruik is toegestaan op de percelen. In bijlage 5 lichten we de bestemmingen kort toe, evenals de bepalingen voor strijdig gebruik bij deze bestemmingen.

⁵ De Onteigeningswet is in 2024 opgegaan in de Omgevingswet, waarbij de nodige wijzigingen zijn doorgevoerd.



Figuur 2.3 Natuurbegrenzing bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard 2018 (gemeente Krimpenerwaard, 2018a).

2.3.2 Spelregels vanuit de Onteigeningswet

Vanaf het voornemen om onteigening mogelijk te gaan maken op 12 december 2017 is het minnelijke traject in het kader van de onteigening – en met onteigening als sluitstuk – gestart onder de Onteigeningswet (Ow).

De Onteigeningswet bood de mogelijkheid om in uitzonderingssituaties in te grijpen in het eigendomsrecht. Met onteigening wordt bedoeld de gedwongen ontneming van eigendom door de overheid (Koek et al., 2022). De Onteigeningswet gaf aan wie tot onteigening mag overgaan en voor welk doel onteigening mag plaatsvinden. Meest gebruikt werden “de zogenaamde titel IIa en IV uit de wet. Titel IIa voorziet in de onteigening ten behoeve van de aanleg van infrastructurele werken – denk aan wegen, spoorwegen en kanalen –, terwijl titel IV het mogelijk maakt te onteigenen ter uitvoering van een bestemmingsplan” (Sluysmans, 2017, p. 7). Deze laatste titel is in de Krimpenerwaard de basis geweest.

De Onteigeningswet bracht verschillende spelregels met zich mee die bepalend waren voor het doorlopen traject met de grondeigenaren in de Krimpenerwaard. Dit zijn ten eerste procedurestappen om te komen tot onteigening en ten tweede spelregels over de (financiële) volledige schadeloosstelling.

Procedures onteigening

De onteigeningsprocedure kende onder de Onteigeningswet twee fasen: de administratieve fase en de gerechtelijke fase (Sluysmans, 2017):

- de administratieve fase. Onderdeel van deze fase is het minnelijk overleg. Voordat de overheid de gerechtelijke fase kan starten, moet zij eerst proberen om via onderhandeling in een minnelijk traject de grond te verkrijgen. In de Krimpenerwaard zijn hiertoe de mogelijkheid van zelfrealisatie of minnelijke verwerving afgetast. Hiervoor zijn in de Krimpenerwaard vanaf eind 2017 logboeken bijgehouden van de onderhandelingen. De Kroon toetst aan de hand van de logboeken of in voldoende mate is getracht tot overeenstemming te komen. In deze fase wordt beslist over de vraag of er nut en noodzaak bestaat voor onteigening. Als nut, noodzaak en urgentie is aangetoond, wijst de Kroon in een Koninklijk Besluit (KB)

gronden ter onteigening aan en kan worden overgegaan tot dagvaarding voor onteigening, waarmee de gerechtelijke fase start (Sluysmans, 2017).

- de juridische (gerechtelijke) fase. Deze fase start met dagvaarding en eindigt met een eindvonnis, tenzij eerder overeenstemming is bereikt. De gerechtelijke fase valt uiteen in twee delen, door Sluysmans (2017, p. 8) omschreven als volgt: "In het eerste deel beoordeelt de rechter de vraag of de vordering van de onteigenaar tot het uitspreken van de onteigening kan worden toegewezen. Als dat het geval is, stelt diezelfde rechtbank in het tweede deel van de procedure vast wat de omvang is van de schadeloosstelling die wegens die onteigening toekomt aan de rechthebbende(n) op het onteigende object". In de Krimpenerwaard is gekozen voor de (gebruikelijke) 'vervroegde onteigening'. Hierbij doet de rechter in eerste instantie alleen een uitspraak over de rechtmatigheid van het onteigeningsbesluit voor de betreffende percelen en over een voorschot voor de schadeloosstelling. In het tussenvonnis wordt dan onteigening uitgesproken. De onteigenaar wordt veroordeeld tot het betalen van een voorschot op de schadeloosstelling. Als er na deze uitspraak geen minnelijke overeenstemming over de hoogte van de schadeloosstelling kan worden bereikt, volgt een tweede procedure waarin de rechter ook daarover een uitspraak doet.

De kosten van de juridische procedure in de fase van de feitelijke onteigening zijn voor rekening van de onteigenende partij.

Taxaties

Wanneer een grondeigenaar in het traject zijn grond verkoopt, verkoopt hij of zij in het minnelijke traject ter voorkoming van onteigening op basis van volledige schadeloosstelling. Als er geen overeenstemming wordt bereikt en de percelen worden onteigend, gebeurt dat ook op basis van volledige schadeloosstelling. Hierbij worden drie vergoedingscomponenten meegenomen in de taxatie en het minnelijke bod: vermogensschade, inkomensschade en aanvullende, eenmalige schades. Deze componenten zijn van toepassing in beide fasen: de fase van de minnelijke verwerving en de fase van feitelijke onteigening (zie ook Kamphorst et al., 2024, p. 31). Voor de vaststelling van de vermogensschade vindt een taxatie plaats waarbij de grondwaarde en de waarde van vastgoed marktconform worden bepaald. Taxaties en de daarop volgende onderhandeling zijn van elkaar gescheiden. De taxateur, van een onafhankelijke partij, taxeert en is verantwoordelijk voor zijn taxatie. Vervolgens onderhandelt een onderhandelaar op basis van deze taxatie.

De wet voorziet erin dat grondeigenaren kunnen kiezen voor liquidatie van het bedrijf of reconstructie van het bedrijf. In de berekening van de schadeloosstelling zijn dit twee verschillende varianten: 1) Liquidatie, dat wil zeggen het (gedeeltelijk) stoppen van de onderneming en 2) de onderneming voortzetten. Wanneer dit laatste op de huidige locatie niet reëel is, kan verplaatsing aan de orde zijn. Op dit uitgangspunt wordt dan de schadeloosstelling berekend. Reconstructie kan ook inhouden dat vervangende grond wordt aangeboden.

In de administratieve fase wordt getaxeerd in opdracht van partijen. In de gerechtelijke fase stelt de rechtbank deskundigen aan die adviseren over de hoogte van de schadeloosstelling. Deze kunnen andere inzichten hebben. Hoewel de schadeloosstelling in de twee fasen in principe gelijk zijn, kunnen aanbiedingen voor schadeloosstelling later in het proces hoger zijn als gevolg van opgedane inzichten aan de hand van de onderhandelingen dan wel als gevolg van stijgende grondprijzen.

Vergoeding deskundige bijstand ter voorkoming van onteigening

Het wordt de grondeigenaar aangeraden om zich bij te laten staan door een onafhankelijk deskundige. Een adviseur berekent zijn kosten op grond van de systematiek voor kosten voor deskundigenbijstand ter voorkoming van onteigening (Minister van Verkeer en Waterstaat, 2005⁶). De vergoeding wordt in principe betaald op het moment dat overeenstemming is bereikt of wanneer de rechter bepaalt wat de schadeloosstelling is.

⁶ Op basis van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-244-p18-SC72736.html>. In 2022 is een nieuw besluit genomen.

2.3.3 Procedurestappen

De mijlpalen in de procedures van het doorlopen van de besluitvorming van bestemmingsplan en het onteigeningsbesluit zijn sturend voor het verloop van het proces dat met de grondeigenaren wordt doorlopen om zelfrealisatie te organiseren dan wel om hun percelen in de begrenzing te verwerven (zie tabel 2.1 en tabel 2.2).

Het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan per 27 oktober 2021 (tabel 2.1) vormt een belangrijke mijlpaal in het traject, omdat in een titel IV onteigeningsprocedure een onherroepelijk bestemmingsplan nodig is om over te kunnen gaan tot dagvaarding voor onteigening. Vanaf dan staat de nieuwe bestemming immers onomstotelijk vast.

Tabel 2.1 *Overzicht van gebeurtenissen die vooraf gingen aan het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.*

Datum	Gebeurtenis
April/mei 2018	Voorontwerp bestemmingsplan, mogelijkheid om zienswijzen in te dienen
Aug/okt 2018	Ontwerp bestemmingsplan, mogelijkheid om zienswijzen in te dienen
April/mei 2019	Bestemmingsplan vastgesteld, beroepsmogelijkheid bij Raad van State
27 oktober 2021	Bestemmingsplan onherroepelijk

Op het moment dat de gemeenteraad het besluit nam tot bereidheid om onteigening in te zetten (op 12 december 2017), is de onteigeningsprocedure gestart. Daarna zijn verschillende stappen doorlopen, die hebben geresulteerd in de publicatie van het Koninklijk besluit (KB) (Koninklijk Besluit van 29 oktober 2020), waarmee de administratieve fase van de onteigeningsprocedure is afgesloten (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 *Overzicht van de gebeurtenissen die vooraf gingen aan de publicatie van het KB.*

Datum	Gebeurtenis
2 april 2019	De gemeenteraad stemt in met indienen onteigeningsverzoek bij de Kroon.
6 juni 2019	Verzoek aan de Kroon tot besluitvorming onteigening (ZK 15005186/18-0033835).
11 juni 2019	Verzoek aan de Kroon, om over te gaan tot het aanwijzen ter onteigening van onroerende zaken (ZK 15005186 / 19-0010654).
31 juli 2019	Verzoek tot besluitvorming onteigening aan de Kroon (ZK 15005186/19-0020094).
25 maart 2020	Ter inzage legging ontwerp Koninklijk Besluit (KB). Er worden 21 bezwaren ingediend.
26 mei 2020	Hoorzittingen bij de Kroon. Telefonisch vanwege coronarestricties.
8 oktober 2020	Advies van de Raad van State op het onteigeningsbesluit.
29 oktober 2020	De Kroon neemt het Koninklijk Besluit tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening.
16 november 2020	De Kroon publiceert het Koninklijk Besluit.

Mogelijkheid tot inspreken, bezwaren en beroep

Zowel in het proces van het bestemmingsplan als het KB is er de mogelijkheid voor grondeigenaren om zienswijzen in te dienen, evenals bezwaar en beroep aan te tekenen. Dit is ook gebeurd.

In totaal zijn er vijftien beroepen tegen het vastgestelde bestemmingsplan ingediend (april/mei 2019). Hiervan zijn er veertien ongegrond verklaard door de Raad van State op 12 mei 2021 (Raad van State, 2021a). Voor één beroep heeft de gemeente een herstelbesluit voorgelegd aan de Raad van State. Op 27 oktober 2021 volgde de uitspraak over het herstelbesluit van de ene appellante (Raad van State, 2021b) en werd het bestemmingsplan onherroepelijk. Dit was ook een moment waarop een agrarisch protest plaatsvond in het gebied vanwege de voorgenomen onteigeningen, op 26 oktober 2021 (zie bijv. Agraaf, 2021; Omroep West, 2021).

Ook bij de terinzagelegging van het ontwerp-Koninklijk Besluit (KB) was er de mogelijkheid om bezwaren in te dienen. Er zijn 21 bezwaren ingediend. Na de hoorzitting bij de Kroon en advies van de Raad van State, nam de Kroon het Koninklijk Besluit tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening. Op 16 november 2020 is het Koninklijk Besluit gepubliceerd. Vanaf dat moment begon de termijn van twee jaar te lopen, waarbinnen de partijen gedagvaard moeten worden voor onteigening. Deze termijn van twee jaar was vastgelegd in artikel 64a lid 4 van de Onteigeningswet. (Zie voor het vervolg van de procedure paragraaf 2.4.3.)

2.4 Overzicht van de grondinstrumenten en flankerende instrumenten voor zelfrealisatie

In deze paragraaf bespreken we de grondinstrumenten die zijn ingezet in het proces met de grondeigenaren. We gaan eerst in op zelfrealisatie, waarbij we ook ingaan op de flankerende instrumenten die zijn ingezet om zelfrealisatie mogelijk te maken voor grondeigenaren. Vervolgens gaan we in op de grondinstrumenten die zijn ingezet voor grondeigenaren die niet voor zelfrealisatie kozen, zoals aankoop, ruil, verplaatsing en uiteindelijk onteigening. Daarna gaan we in op de samenhang tussen de instrumenten.

2.4.1 Zelfrealisatie

Grondeigenaren in de Krimpenerwaard – met grond binnen de natuurbegrenzing – konden ervoor kiezen om de natuurdoelen zelf te realiseren (zelfrealisatie). Deze zelfrealisatie houdt in dat ze de natuur op hun eigen grond zelf gaan inrichten en beheren. Ze maken daarvoor afspraken met de provincie Zuid-Holland over inrichting, het natuurbeheer en het gebruik van de percelen, zoals de toegestane hoeveelheid beweiding en bemesting. De afspraken worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst voor zelfrealisatie. De verandering van landbouwgrond naar natuurgrond geeft de zelfrealisatoren recht op een vergoeding van de waardedaling van de grond en de kosten voor de inrichting en het natuurbeheer. Als partijen konden aantonen dat zij in staat waren om de voorgenomen ontwikkeling zelf te realiseren, was onteigening niet aan de orde.

De grondeigenaren met grond binnen de natuurbegrenzing zijn in 2017 benaderd met de vraag of zij tot zelfrealisatie wilden overgaan. Met grondeigenaren die hier positief op reageerden, is het gesprek gestart over zelfrealisatie.

De flankerende instrumenten voor zelfrealisatie

Er is vanaf 2013 gewerkt aan een instrumentenkoffer om de zelfrealisatie mogelijk en acceptabel te maken voor de grondeigenaren. Deze instrumentenkoffer is vastgesteld medio 2016. Deze instrumenten zijn in de periode 2017 t/m 2023 toegepast en er zijn andere instrumenten toegevoegd. We beschrijven ze op hoofdlijnen hieronder (Provincie Zuid-Holland en de Stuurgroepen Veenweide, 2018).

- Langjarige vergoedingen voor het natuurbeheer. Zelfrealisatoren hebben recht op vergoedingen vanuit de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). Deze SNL subsidies worden (twee keer) voor zes jaar afgegeven. De provincie Zuid-Holland geeft een garantie voor een tweede periode van zes jaar met een vergelijkbare regeling, voor het geval dat een eigenaar, bijvoorbeeld vanwege gewijzigde voorwaarden, geen recht zou hebben op de tweede periode van de landelijke SNL-subsidieregeling.
- Het aanbieden van aanvullende grond.
 - Pacht. De provincie stelt via geliberaliseerde pacht grond beschikbaar om agrarische bedrijven te helpen extensiveren. Pachtovereenkomsten zijn aangeboden voor twee pachtperiodes, dat wil zeggen voor (twee keer) zes jaar. Na zes en twaalf jaar wordt gekeken of de pachter voldoende maatregelen neemt om de natuurdoelen op de pachtgrond te halen. Dan is er de mogelijkheid om de grond te kopen of in erfpacht te krijgen. Om te kunnen bepalen hoeveel grond van de provincie een agrarische zelfrealisator zou kunnen pachten, heeft de afdeling Grondzaken gedurende het traject een spelregel opgesteld ten behoeve van transparantie en gelijk speelveld. Deze spelregel stelt dat een grondeigenaar voor 1 hectare zelfrealisatie in aanmerking kan komen voor 3 hectare pachtgrond.
 - Extra grond in eigendom: agrarische bedrijven konden ook extra grond zonder beperkingen buiten de natuurbegrenzing (witte grond) van de provincie kopen. Deze optie was niet voor particulieren.

- Subsidies
 - Voor het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen is subsidie beschikbaar vanuit de regeling Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap Zuid-Holland (SKNL).
 - Voor de inrichting van pachtgronden is ook vergoeding mogelijk via een 'opdracht' – dit omdat de landelijke SKNL-subsidieregeling niet van toepassing is op grond die niet in eigendom is.
 - De grondeigenaar komt in aanmerking voor een vergoeding voor de waardedaling van landbouwgrond naar natuurgrond met beperktere landbouwmogelijkheden (SKNL). De afwaardering is maximaal 85% en de waarde van de grond wordt bepaald door een onafhankelijk taxateur. In de praktijk vindt afwaardering van 85% plaats voor zwaardere natuurdoelen (de groen/blauwe percelen) en een lagere afwaardering voor lichtere natuurdoelen (de geel/oranje percelen) (Kamphorst et al., 2024).
- Adviseurs. Er worden twee soorten advies geboden:
 - Ecologisch advies en hulp bij de opstelling van het Natuurinrichtingsplan (NIP).
 - Bedrijfseconomisch advies, over de economische gevolgen van de zelfrealisatie voor bedrijven met hoofdkomen uit het agrarisch bedrijf (de zogenaamde 'makelaar natuurinclusief'). De kosten van beide adviezen worden door de overheid vergoed via het Programmabureau.

Naast bovenstaande instrumenten is subsidie via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) aangevraagd (en toebedeeld) om over te gaan van ligboxen naar strooiselstallen, zodat zelfrealisatoren voldoende vaste mest hebben. Dit is belangrijk, omdat het toedienen van drijfmest op natuurgronden niet is toegestaan. Hiervoor is cofinanciering beschikbaar gesteld vanuit het programma NNN-realisatie.

Spelregels voor maatwerk bij zelfrealisatie

Gedurende het traject bleek er voor zelfrealisatie meer maatwerk nodig te zijn, met name om de natuurdoelen en het door grondeigenaren gewenste gebruik af te stemmen. Dit ging om zaken waarbij de in het inrichtingsplan beschreven natuur te statisch was of niet in relatie tot specifiek gebruik stond beschreven. Hiervoor zijn in de loop van 2020/2021 aanvullende spelregels ontwikkeld en als beleidsregels bij het bestemmingsplan vastgesteld. Het inrichtingsplan gaf bijvoorbeeld onvoldoende duidelijkheid over normen ten aanzien van gebruik van de percelen met paarden en veedichtheid. Ook was behoefte aan mogelijkheden voor maatwerk binnen de bestemmingen natuur en natuur- met extensief agrarisch medegebruik, ten aanzien van bijvoorbeeld uitwisseling van natuurtypen, flexibele maaidata en het mogelijk maken van mozaïekbeheer (zie voor de voornaamste spelregels omtrent zelfrealisatie bijlage 6).

Stappenplan zelfrealisatie

Voor grondeigenaren die aangaven dat ze zelfrealisatie wilden verkennen, werd een projectleider beschikbaar gesteld die de grondeigenaar ondersteunde met het proces. Deze projectleider onderhield contact met de grondeigenaar. Om er zeker van te zijn dat het zou lukken om de natuur te realiseren, moest de zelfrealisator verschillende stappen doorlopen (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard 2018b; 2018c).

Opstellen basisnatuurplan

- De grondeigenaar stelt een basisnatuurplan op waarin hij of zij aangeeft welke natuur hij of zij gaat realiseren, hoe dit (evt.) binnen het bedrijf past en of hiervoor extra gronden nodig zijn om tot een rendabel natuurinclusief bedrijf te komen. Dit plan wordt getoetst aan de kaders en spelregels, waarbij gekeken wordt of de te realiseren natuur- en waterdoelen (zoals opgenomen in het inrichtingsplan) voldoende geborgd zijn. (Indien het plan werd afgekeurd, leidde dat in veel gevallen tot bijstelling van het basisnatuurplan.)
 - Instrument: ecologisch adviseur voor opstellen basisnatuurplan

Sluiten van een vaststellingsovereenkomst

- Als een grondeigenaar aanvullende grond nodig heeft, kan een vaststellingsovereenkomst worden gesloten (dit is eenmaal gebeurd). In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden en het proces om te komen tot een uitvoeringsovereenkomst.
 - Instrument: ecologisch adviseur voor opstellen natuurinrichtingsplan

Opstellen van een Agrarisch ondernemersplan

- Agrarische bedrijven konden gebruikmaken van de mogelijkheid om een ondernemingsplan op te laten stellen. Het plan werd opgesteld door een deskundige en daarna getoetst door de door de provincie ingehuurd natuurinclusieve makelaar. De uitkomst van deze toets werd vervolgens gebruikt als input bij de beoordeling van het natuurinrichtingsplan.
 - Instrumenten: vergoeding deskundigenadvies, eventueel pacht van aanvullende grond binnen de natuurbegrenzing

Opstellen van een Natuurinrichtingsplan (NIP)

- Na akkoord op een basisnatuurplan, was de volgende stap om een natuurinrichtingsplan (NIP) op te stellen. Het Programmabureau heeft vanaf september 2020 een beoordelingscommissie ingesteld die de natuurinrichtingsplannen toetste, inclusief eventueel maatwerk. De commissie oordeelt of het plan overtuigend leidt tot het duurzaam realiseren van de beoogde natuur- en waterdoelen conform het bestemmingsplan en het inrichtingsplan. Voor bedrijven met agrarisch hoofdinkomen is ook een financiële toets van het effect van de natuurbeheersubsidies op het inkomen onderdeel hiervan.
 - Instrument: natuurinrichtingsplan

Het aanvragen van subsidie

- Zodra het basisnatuurplan en het NIP waren goedgekeurd, kon de grondeigenaar SKNL-subsidie aanvragen voor afwaardering en investering en volgde een afwaarderingstaxatie.
 - Instrument: SKNL afwaarderingssubsidie, SKNL inrichtingssubsidie

Ondertekening uitvoeringsovereenkomst (UOK)

- Als het basisnatuurplan en het NIP waren goedgekeurd, werd de uitvoeringsovereenkomst (UOK) en een kwalitatieve verplichting (KV) getekend tussen de zelfrealisator en de provincie Zuid-Holland. De kwalitatieve verplichting werd op de gronden gevestigd bij de verlening van de subsidie, als onderdeel van de uitvoeringsovereenkomst zelfrealisatie. De hoogte van de afwaardering wordt bij beschikking vastgesteld. Hiertegen stond bezwaar open. (In een enkel geval is ook bezwaar gemaakt.)
 - Instrument: (privaatrechtelijke) uitvoeringsovereenkomst en Kwalitatieve Verplichting

Kwalitatieve Verplichting inschrijven in het Kadaster

- Na afgifte van de beschikking moet de KV binnen een jaar worden ingeschreven in het Kadaster.
 - Instrument: Kwalitatieve Verplichting.

Zodra de UOK was getekend en de kwalitatieve verplichting notarieel vastgelegd, verviel de noodzaak tot verwerving van de binnen de begrenzing van het NNN gelegen (gedeeltelijke) percelen. Het proces om deze gronden te verwerven/onteigenen stopte daarmee. Als het echter niet tot de ondertekening van een UOK/kwalitatieve verplichting komt, geeft het programmabureau aan op welke grondslag deze zelfrealisator niet meer uitgezonderd kan worden van de dagvaarding om tot onteigening over te gaan (Programmabureau, 2020). Het kon voorkomen dat er nog geen UOK was getekend op het moment dat de deadline verliep voor het versturen van dagvaarding in de onteigeningsprocedure, en in dat geval volgde een dagvaarding van de grondeigenaar.

2.4.2 Grondinstrumenten in het minnelijke traject voor niet-zelfrealisatoren

Met grondeigenaren die geen interesse hadden in zelfrealisatie is in 2017 het gesprek gestart over de aankoop van de benodigde gronden. Hierbij zijn naast minnelijke koop ook andere grondinstrumenten ingezet, zoals ruil en vrijwillige kavelruil. In sommige gevallen is ook overgegaan tot herbegrenzing.

De grondinstrumenten

- *Minnelijke aankoop van grond en gebouwen.* De minnelijke aankoop heeft vanaf eind 2017 binnen de NNN-begrenzing plaatsgevonden op basis van volledige schadeloosstelling. In het kader van de onteigeningsprocedure zijn meerdere minnelijke aanbiedingen gedaan. Hierbij kon het, in het geval van agrarische bedrijven, voorkomen dat werd aangekocht voor stoppen of verplaatsen van een bedrijf (zie ook paragraaf 2.3.2). Naast minnelijke aankoop van gronden in de NNN begrenzing op basis van volledige schadeloosstelling, konden ook gebouwen en opstallen buiten de natuurbegrenzing worden gekocht. Omdat

ze buiten het NNN lagen, kon voor deze opstallen geen volledige schadeloosstelling worden geboden. Al het onroerend goed buiten de begrenzing is aangekocht tegen marktwaarde. Ook zijn vóór eind 2017 aankopen gedaan op basis van de marktwaarde.

- *Ruil en vrijwillige kavelruil*: grondruil is ingezet om percelen te ruilen tussen twee partijen (ruil); of tussen minimaal drie betrokken partijen, waarbij minimaal twee grondeigenaren verkrijgen (vrijwillige kavelruil) (zie ook Kamphorst et al., 2024, p.31).
- *Geliberaliseerde pachtovereenkomst*: dit instrument is benut voor voortgezet gebruik van aangekochte grond; hiermee kan een grondeigenaar de grond nog gebruiken tot een afgesproken datum.
- *Erfpacht*: er is daarnaast grond uitgegeven in erfpacht.

Een aanvullend planologisch instrument is ingezet: herbegrenzen. Met dit ruimtelijke instrument is op sommige plekken de begrenzing 'in- en uitgedekt', waardoor (delen van) percelen van sommige grondeigenaren op hun verzoek – en alleen als daartoe na een ecologische toets met het oog op doelrealisatie ruimte voor was – binnen of buiten de grens terecht konden komen.

Stappenplan niet-zelfrealisatoren

Van de grondeigenaren die in de loop van de tijd aangaven geen interesse te hebben in zelfrealisatie, werd het proces van grondaankoop in het minnelijke traject geïntensiveerd. Uitgangspunt was minnelijke verwerving, waarbij de grondeigenaar volledig schadeloos wordt gesteld. Hierbij zijn de volgende stappen te onderscheiden:

- Een kennismakingsgesprek tussen aangewezen grondverwerver en eigenaar. In dit gesprek wordt eigenaar geadviseerd zich bij te laten staan door een deskundige. Tevens wordt toestemming gevraagd voor taxatie.
- Taxatie door een onafhankelijk adviseur.
- Na de taxatie start het overleg over de aankoop van het getaxeerde eigendom.
- Er volgen één of meer minnelijke bodbrieven, gevolgd door overleg over de biedingen.
- Het minnelijke traject van verwerving wordt afgesloten met een koopovereenkomst.
- Zolang geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt over aankoop, blijven de percelen in de onteigeningsprocedure. De minnelijke onderhandelingen lopen door en ter voorbereiding op de onteigeningsprocedure worden schriftelijk biedingen gedaan (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2018a).

Correcties onteigeningstraject bij minnelijke overeenstemming

Terwijl het proces voor de onteigening liep, kwamen de afdeling Grondzaken van de provincie en het Programmabureau met het grootste aantal grondeigenaren tot minnelijke overeenstemming, over zelfrealisatie of over koop. Die dossiers werden daarom uit het onteigeningstraject gehaald door correcties door te geven aan de Kroon. Deze correcties werden doorgegeven op 30 september 2019, 5 november 2019 en 8 november 2019. Ook in 2020 zijn twee keer brieven aan de Kroon gestuurd over het stoppen van de onteigeningsprocedure wegens minnelijke eigendomsverkrijging (ook zijn enkele perceelnummers gesplitst) (11 februari 2020 en 25 juni 2020).

2.4.3 Onteigening als sluitstuk

Grondeigenaren met wie op het moment van het verkrijgen van een Koninklijk Besluit geen minnelijke overeenstemming was bereikt, kwamen in het Onteigeningsbesluit terecht. Dit betekent niet dat alle grondeigenaren werden gedagvaard. Alleen grondeigenaren waarmee op het moment van het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan (27 oktober 2021) nog onvoldoende zicht was op minnelijke overeenstemming, werden gedagvaard voor onteigening. Daarbij kwam het voor dat de partijen mondeling al (bijna) minnelijke overeenstemming over zelfrealisatie of verkoop hadden bereikt, maar toch gedagvaard werden omdat nog niet alle stukken getekend waren.

Uiteindelijk zijn de grondeigenaren die zijn gedagvaard, verdeeld over twee tranches (Kamphorst et al., 2024, p. 50). De eerste tranche bevatte alleen eigenaren die niet kozen voor zelfrealisatie. Voor deze tranche onteigeningen is een verzoekschriftprocedure gevoerd. Hierbij is de rechter verzocht om al eerder over te gaan tot het aanstellen van rechtbankdeskundigen en tevens een datum voor plaatsopneming (een bezoek door de rechter aan de grondeigenaar) vast te stellen. Hiermee werd de procedure om te komen tot het vaststellen van de schadeloosstelling wat naar voren gehaald.

In alle gevallen is sprake geweest van vervroegde onteigening. Daarbij is bij een aantal dossiers bij tussenvonnis onteigening uitgesproken. Bij deze dossiers is vervolgens een onderhandeling over de hoogte van de schadeloosstelling gestart. In een aantal gevallen is daarbij alsnog overeenstemming bereikt. In enkele gevallen is het niet gelukt om overeenstemming te bereiken en is hierna een procedure gevolgd waarin de rechter uitspraak heeft gedaan over de hoogte van de schadeloosstelling.

In de tweede tranche waren eigenaren betrokken die hadden gekozen of zelfrealisatie, maar nog geen definitieve overeenkomst hadden gesloten. Deze grondeigenaren werden wel gedagvaard, maar een onteigeningsvonnis werd in deze zaken voorkomen, omdat met alle eigenaren uiteindelijk minnelijke overeenstemming werd bereikt (zie ook paragraaf 3.2.2).

2.4.4 Samenhang zelfrealisatie- en niet-zelfrealisatietraject

Het zelfrealisatietraject en het traject van de niet-zelfrealisatoren hingen nauw met elkaar samen. Beide groepen kregen te maken met de procedure-mijlpalen in het bestemmingsplan en het traject van de Onteigeningswet. Alle grondeigenaren ontvingen in 2018 vanuit de afdeling Grondzaken een eerste bodbrief op basis van volledige schadeloosstelling. Ook zelfrealisatoren ontvingen (meerdere) minnelijke bodbrieven, gevolgd door overleg, al was hier vanuit de zelfrealisator niet altijd behoefte aan.

Er zijn ook grondeigenaren die in eerste instantie hadden ingezet op zelfrealisatie maar daarin zijn afgefallen, bijvoorbeeld omdat het oordeel van de beoordelingscommissie niet positief was of omdat de financiële vergoeding tegenviel. Het kwam bijvoorbeeld voor dat een grondeigenaar tijdens het traject een andere keuze maakte of dat zelfrealisatie niet mogelijk bleek. Er zijn ook grondeigenaren die aan zelfrealisatie wilden doen, maar wie dit is afgeraden. Er is één zelfrealisator die na een goedgekeurd NIP om financiële redenen toch als zelfrealisator heeft verkocht.

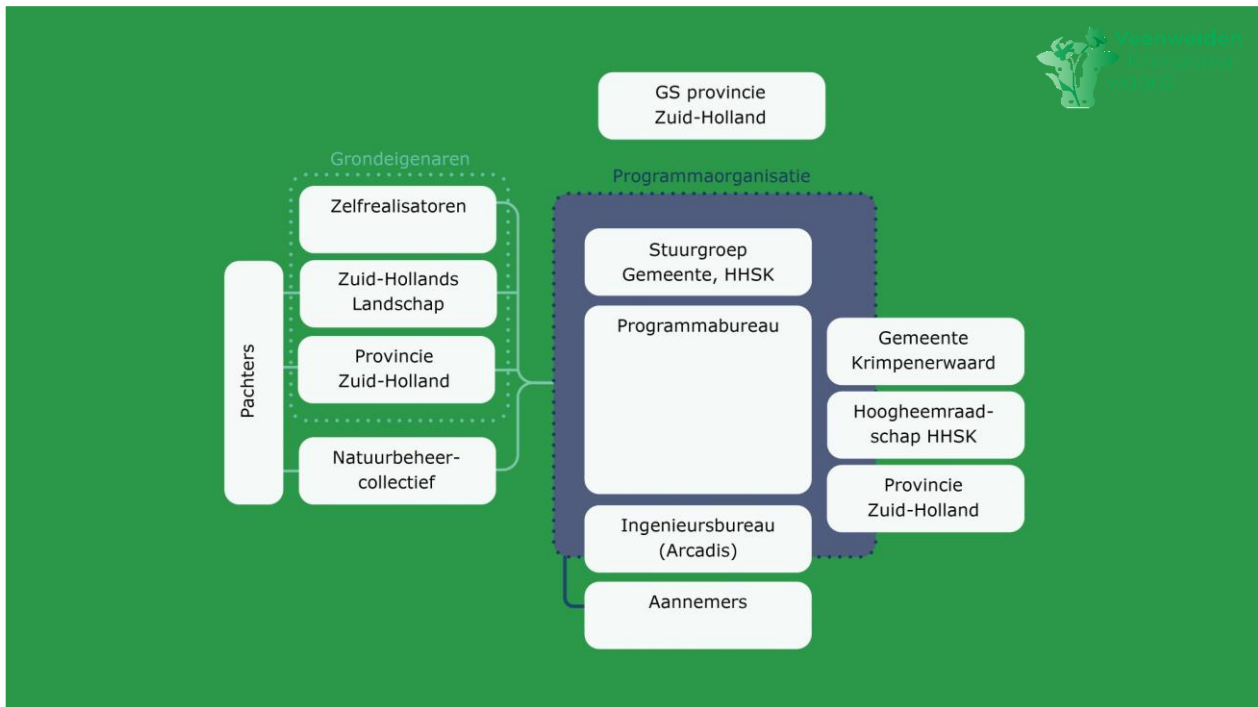
Ook konden grondinstrumenten van toepassing zijn voor zelfrealisatie, denk bijvoorbeeld aan inzet van pacht van extra grond. Ging het bijvoorbeeld om betere verkaveling, dan kon grond- of kavelruil worden onderzocht. Soms werden zelfrealisatie en verkoop gecombineerd; een deel van het eigendom is verkocht of geruild en op een ander deel van het eigendom wordt zelfrealisatie gedaan.

De SKNL-regeling ten behoeve van zelfrealisatie voorziet niet in schadeloosstelling zoals in de Onteigeningswet en biedt zelfrealisatoren dan ook geen vergoeding van deskundigenkosten zoals grondeigenaren die ter voorkoming van onteigening verkopen. Grondeigenaren met interesse voor zelfrealisatie hebben wel een aanbieding gehad in de onteigeningsprocedure. Zelfrealisatoren hebben zich in een aantal gevallen laten bijstaan in de parallel lopende onderhandelingen over verwerving op basis van volledige schadeloosstelling. De kosten die met deze procedure waren gemoeid, kwamen onder voorwaarden voor vergoeding in aanmerking.

2.5 Organisatie

Op grond van de gebiedsovereenkomst 2015 is de provincie Zuid-Holland opdrachtgever en zijn de gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard opdrachtnemer voor de realisatie van de opgave natuur. De gemeente Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep, verantwoordelijk voor de realisatie. De provincie is daarin als adviseur ambtelijk vertegenwoordigd.

De stuurgroep heeft een programmabureau in het leven geroepen voor de realisatie, onder leiding van een programmamanager, het Programmabureau Veenweiden Krimpenerwaard. Hierbij leveren de gemeente, hoogheemraadschap en provincie de ambtelijke inzet. Het programmabureau werkt aan de realisatie in opdracht van de stuurgroep. De provincie is contractpartij in het minnelijke traject van verwerving en/of zelfrealisatie. Ambtelijk overleg met de provincie vindt plaats om het beschreven proces goed te laten verlopen. Het programmabureau legt verantwoording af aan de stuurgroep, en uiteindelijk legt de stuurgroep bestuurlijke verantwoording af aan de provincie. (Zie organigram in figuur 2.4.)



Figuur 2.4 Organigram (bron: Programmabureau).

Hieronder lichten we de voornaamste programmaonderdelen toe die verantwoordelijk zijn voor de contacten met de grondeigenaren: het programmabureau die de onderhandelingen voert over de zelfrealisatie en de provinciale afdeling Ontwikkeling en Grondzaken (kort gezegd: afdeling Grondzaken) die de onderhandelingen voert met de niet-zelfrealisatoren over aankoop/onteigening.

Programmabureau – zelfrealisatietraject

Het organiseren van het zelfrealisatietraject lag bij het programmabureau. Hiervoor is per grondeigenaar een projectleider aangesteld. Deze onderhield contact met de grondeigenaar. Aanvankelijk keek de projectleider ook mee of de plannen van de zelfrealisatoren voldoende leken te gaan worden. Dit werd vanaf medio 2020 anders georganiseerd, door de instelling van de beoordelingscommissie. De projectleider was daarna meer een procesmanager voor de grondeigenaar.

De beoordelingscommissie Natuurinrichtingsplan

Medio 2020 werd een beoordelingscommissie voor de beoordeling van de NIP's ingesteld, nadat klachten vanuit de agrarische sector kwamen over stroperigheid. Dit was een commissie die de zelfrealisatieplannen toetste aan de kaders. Hierin waren aanwezig: vertegenwoordigers van gemeente, afdeling Grondzaken van de provincie (ingeval er vraag was naar pachtgrond), de makelaar natuurinclusief, twee betrokkenen vanuit het Hoogheemraadschap (o.a. een waterecoloog), een provinciale ecooloog, een onafhankelijke ecooloog, een planoloog, een provinciale medewerker SKNL, een provinciaal beheerder van de afdeling Grondzaken en de projectleider die de casus inbracht, onder voorzitterschap van de programmamanager. Aanvankelijk heeft de commissie alle concept-NIP's in een half jaar tijd bekeken. De meeste plannen werden met voorstellen voor kleine of grote aanpassingen teruggelegd bij de grondeigenaar. Daarom is hier meer tijd voor genomen en heeft dit traject ongeveer een jaar in beslag genomen. Het eerste NIP werd in januari 2021 goedgekeurd, de laatste in februari 2022. De grondeigenaar diende een plan in bij de beoordelingscommissie, via de betreffende procesmanager van het programmabureau. Deze beoordelingscommissie zorgde voor een snelle behandeling en beoordeling van het NIP, zodat de zelfrealisator snel duidelijkheid kreeg. Bij een akkoord moest iedereen in de commissie unaniem akkoord geven, of akkoord onder bepaalde gewenste aanpassing. Van de terugkoppelgesprekken werd een verslag gemaakt dat daarna werd gedeeld met de grondeigenaar. Sommigen eigenaren waren in één of twee rondes klaar. Andere hadden meerdere rondes nodig om tot een goedgekeurd plan te komen.

Afdeling Grondzaken provincie Zuid-Holland

De provincie is opdrachtgever van het project. De onteigening werd formeel gevoerd door de gemeente. Door de Stuurgroep is voor de begeleiding van de grondzaken gebruikgemaakt van capaciteit en expertise van kunde van de provincie Zuid-Holland. De afdeling Ontwikkeling en grondzaken van de provincie Zuid-Holland voerde in opdracht het Programmabureau alle werkzaamheden uit. Dit viel financieel wel onder de budgetverantwoordelijkheid van het Programmabureau. In onderlinge afspraak is besloten de provincie partij te laten zijn in minnelijk te sluiten overeenkomsten. Dat betekent dat de aankopen op naam van de provincie werden gesteld. Daarom is een aankoop een provinciaal besluit.

De afdeling Grondzaken droeg ook bij aan de grondgerelateerde kwesties van zelfrealisatie, zoals de procedure voor het afgeven van een indicatie van de afwaardering en de definitieve vaststelling van de hoogte van de (onafhankelijk door externe taxateurs bepaalde) afwaardering. Daarnaast aan het vestigen van een kwalitatieve verplichting in het Kadaster en het toepassen van maatwerk door middel van ruiling gronden of het inzetten van pachtgrond. Dit team werkte onder leiding van een coördinator Grondverwerving van de provincie en onder verantwoordelijkheid van de managementafdeling Ontwikkeling en grondzaken. Enkele ingehuurd grondverwerwers voerden de gesprekken met de grondeigenaren over de aankoop van de gronden binnen de natuurbegrenzing. Daarnaast was de coördinator betrokken, net als een ingehuurd persoon die ondersteunde bij de administratieve onteigeningsprocedure, enkele ondersteuners, juristen en het team Beheer van de afdeling Grondzaken. Een groep onafhankelijke taxateurs van vijf kantoren was betrokken, die onderling met elkaar afstemden voor afstemming over uniforme aanpak.

3 Resultaten van de inzet van de instrumenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de grondinstrumenten. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 en verder toegelicht in bijlage 1, hebben deze resultaten betrekking op een selectie van de 118 grondeigenaren met wie binnen de begrenzing zaken is gedaan over grondeigendom. Deze selectie is uitgekomen op 69 dossiers van 78 grondeigenaren met wie grondzaken zijn gedaan in de periode 2017 t/m 2023 (met inbegrip van enkele grondeigenaren van wie in de periode 2015-2017 grond is verworven). In deze selectie zijn niet meegenomen: medeoverheden, terreinbeherende organisaties, grondeigenaren die betrokken waren bij de kavelruil in Den Hoek in de periode 2017-2018 en een groep grondeigenaren die tussentijds uit de begrenzing is gehaald bij een herbegrenzing.

We gaan in op de kenmerken van de grondeigenaren, welke instrumenten zijn ingezet en op de uitkomsten voor de grondeigenaren (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we in op de resultaten in hectares (paragraaf 3.3), de gemaakte kosten per instrument (paragraaf 3.4) en op de doorlooptijd van de inzet van de grondinstrumenten (paragraaf 3.5).

3.2 Grondeigenaren, instrumenten en uitkomsten

3.2.1 Kenmerken grondeigenaren

78 grondeigenaren in 69 dossiers

In onze analyse werken we met 69 dossiers van 78 grondeigenaren. Een dossier kan één of meerdere kadastrale percelen bevatten die onderdeel zijn van het traject van zelfrealisatie en grondverwerving. De kadastrale percelen in een dossier kunnen in bezit zijn van verschillende grondeigenaren (zie paragraaf 2.3).

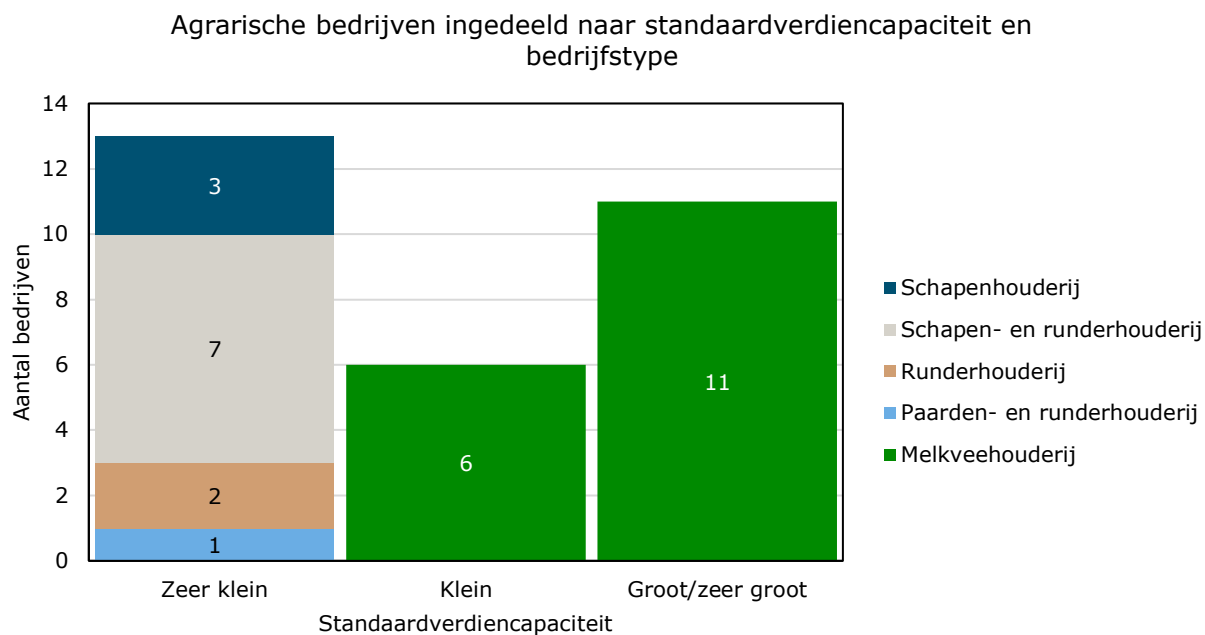
We onderscheiden 48 particulieren en niet-agrarische bedrijven. Daarnaast tellen we 30 agrarische bedrijven, waarbij we ons baseren op de landbouwtellinggegevens uit het jaar 2018.

Grote variatie in agrarische bedrijven

Als we de 30 agrarische bedrijven verdelen naar type, dan tellen we 17 melkveehouderijen. De overige 13 bedrijven bestaan uit graasdierbedrijven die koeien, schapen of paarden houden (zie figuur 3.1).

Door te kijken naar de standaardverdien capaciteit (SVC) krijgen we een indruk van de economische omvang van een bedrijf. De SVC geeft een beeld van het 'inkomen' door de vergoeding te berekenen voor de inzet van arbeid en kapitaal die een bedrijf op basis van standaarden gemiddeld in een jaar behaalt met de agrarische productie. Daarbij is het goed op te merken dat het een theoretische berekening is, die af zal wijken van de werkelijke inkomsten van een bedrijf. Zo worden in de berekening geen opbrengsten meegenomen uit bedrijfstoelagen en multifunctionele landbouw en kunnen werkelijke inkomsten en uitgaven afwijken van de normgetallen (zie bijlage 1).

We zien dertien agrarische bedrijven die zeer klein zijn in termen van de standaardverdien capaciteit (SVC) (zie bijlage 1). De SVC van deze bedrijven is minder dan € 25.000. Daarnaast zien we zeventien melkveehouderijen die sterk variëren in SVC. Er zijn zes kleine melkveebedrijven met een SVC tussen de € 25.000 en € 60.000. Elf melkveebedrijven hebben een SVC hoger dan € 100.000 (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1 Verdeling van de agrarische bedrijven in 2018 naar type en standaardverdiencapaciteit (totaal aantal bedrijven is 30).

Percelen particulier en niet-agrarische bedrijven deels verpacht aan agrarische bedrijven

Een deel van de particulieren en niet-agrarische bedrijven verpacht (een deel van) hun grond aan agrariërs. Als we weer naar een selectie van percelen in de landbouwtelling van 2018 kijken, zien we 22 grondeigenaren die dit doen.

Van de particuliere dossiers hebben we geen verdere gegevens over het type activiteiten waarvoor de grond wordt gebruikt, behalve uit de interviews en de gesprekken met de betrokkenen. Daaruit komt het beeld dat het veelal gaat om percelen die liggen achter woonhuizen of bedrijfspanden. Daarbij worden er hobbymatig dieren als paarden en schapen op gehouden.

Een deel van de agrarische bedrijven heeft een groot aandeel percelen binnen natuurbegrenzing

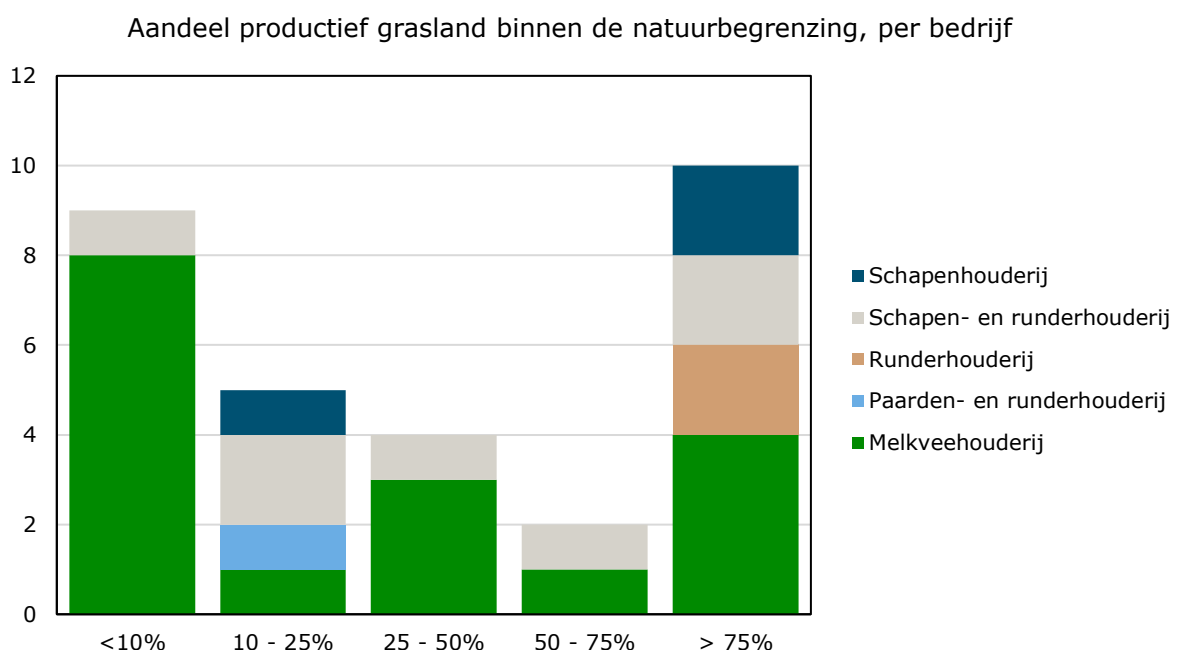
We vergelijken het bedrijfsareaal uit de landbouwtelling met het areaal uit de laatste minnelijke bodbrieven van graslandareaal dat binnen de natuurbegrenzing ligt. Daarbij nemen we alleen permanent en tijdelijk grasland mee uit de landbouwtelling en niet de categorie 'natuurgasland'. Dit doen we omdat we inzicht willen hebben in het percentage productief grasland van een bedrijf dat binnen de natuurbegrenzing ligt. Dit is immers het grasland dat het meeste ruwvoer moet leveren voor de melkkoeien en grasdieren.

Hoe groter het aandeel productief grasland dat binnen de natuurbegrenzing ligt, hoe lastiger is de natuuropgave als zelfrealisator in te passen in een agrarische bedrijfsvoering. Een betrokken bedrijfsadviseur gaf aan dat hij uit eigen praktijkvoorbeelden weet dat bijvoorbeeld bij een natuurdoel met bestemming 'natuur met agrarisch medegebruik' een percentage van 30% tot 40% van het areaal binnen de begrenzing haalbaar is voor zelfrealisatie, voor een biologisch bedrijf. Voor een gangbaar bedrijf ligt dit percentage nog lager. In veel studies wordt hier ongeveer 20% als grens aangehouden, omdat boven dit percentage de melkproductie per koe daalt (Gies et al., 2025).

In 2018 zien we dat de 14 bedrijven minder dan 25% areaal binnen de natuurbegrenzing hebben, wat op basis van voorgaande aanname impliceert dat het voor deze bedrijven in principe mogelijk zou zijn om het natuurareaal op te nemen in een bedrijfsvoering, met aanpassingen, zoals mogelijk extra grond voor mestplaatsingsruimte. Er zijn vier bedrijven met 25-50% grond binnen NNN-begrenzing, wat voor een biologisch bedrijf mogelijk inpasbaar zou moeten zijn, maar naar verwachting wel vraagt om compensatie van extra grond voor mestplaatsing.

Tot slot zien we twaalf bedrijven die meer dan 50% van hun bedrijfsareaal binnen de natuurbegrenzing hebben liggen, waarvan tien met meer dan 75% grasland binnen de NNN begrenzing. Voor die bedrijven is een meer gangbare bedrijfsvoering niet meer mogelijk. Een voortzetting van het bedrijf vraagt in deze gevallen om een omschakeling naar een zeer extensief bedrijfssysteem met een veel lagere melkgift per koe (Gies et al., 2025) en/of een aanvullend inkomen uit verbredingsactiviteiten.

Zowel grondeigenaren als een bedrijfsadviseur geven aan dat de kwaliteit van het gras dat op termijn van de natuurpercelen komt, onvoldoende zal zijn voor het behouden van een goede melkgift. Melkveehouderijen met meer dan 40% binnen de natuurbegrenzing die hun bestaande bedrijfsvoering willen houden, kunnen dit alleen doen als ze in zeer ruime mate gecompenseerd worden met vervangende grond. Daarbij is een complicerende factor dat een melkveehouderij een grote huiskavel nodig heeft. Als juist die huiskavel (voor een groot deel) binnen de natuurbegrenzing valt, lijkt verplaatsen of het bedrijf staken de enige opties voor deze melkveehouderijen. De huiskavel is namelijk de grond die direct grenst aan de stal en hier is veebezetting in hogere aantallen onvermijdelijk in tegenstelling tot veldkavels, die op afstand liggen en waarvoor vervoer nodig is om daar te komen.



Figuur 3.2 Percentage productief grasland binnen de natuurbegrenzing bij de uitgangssituatie in 2018, ingedeeld naar bedrijfstype (bron: eigen bewerking logboeken en GIAB 2018).

3.2.2 Aantallen dossiers naar uitkomst en eindovereenkomsten

Per dossier is nagegaan wat voor instrumenten zijn ingezet. Deze analyse is gebaseerd op de afgesloten overeenkomsten. Figuur 3.3 geeft de bevindingen weer, uitgesplitst naar type uitkomst op het einde. Hierna volgt een korte toelichting.

De dossiers van zeven grondeigenaren zijn vervallen

In deze paragraaf kijken we naar de verschillende uitkomsten per dossier. We beginnen met een groep van zeven grondeigenaren waar geen overeenkomst mee is afgesloten (zie figuur 3.3). De redenen hiervoor zijn divers. De eerste reden is aanpassingen in de natuurbegrenzing in het bestemmingsplan, waardoor de percelen van vier dossiers buiten de begrenzing komen te liggen (zie figuur 3.4). Hierdoor verviel de + onteigeningstitel, doordat de bestemming ongewijzigd bleef. Hierdoor waren deze grondeigenaren geen onderdeel meer van het onteigeningstraject. Een tweede reden is een grondeigenaar die zijn begrensde perceel heeft geruild met een andere grondeigenaar, waardoor het traject voor hem niet meer speelde. De derde reden is dat het programmabureau in een paar gevallen heeft besloten om percelen niet in het verzoek

tot onteigening aan de Kroon mee te nemen. Dit omdat het areaal begrensde grond zeer klein was – slechts enkele vierkante meters – of omdat er al sprake was van natuur op deze percelen.

De uitkomst van de meeste dossiers is zelfrealisatie of minnelijke overeenstemming zonder gerechtelijk vonnis

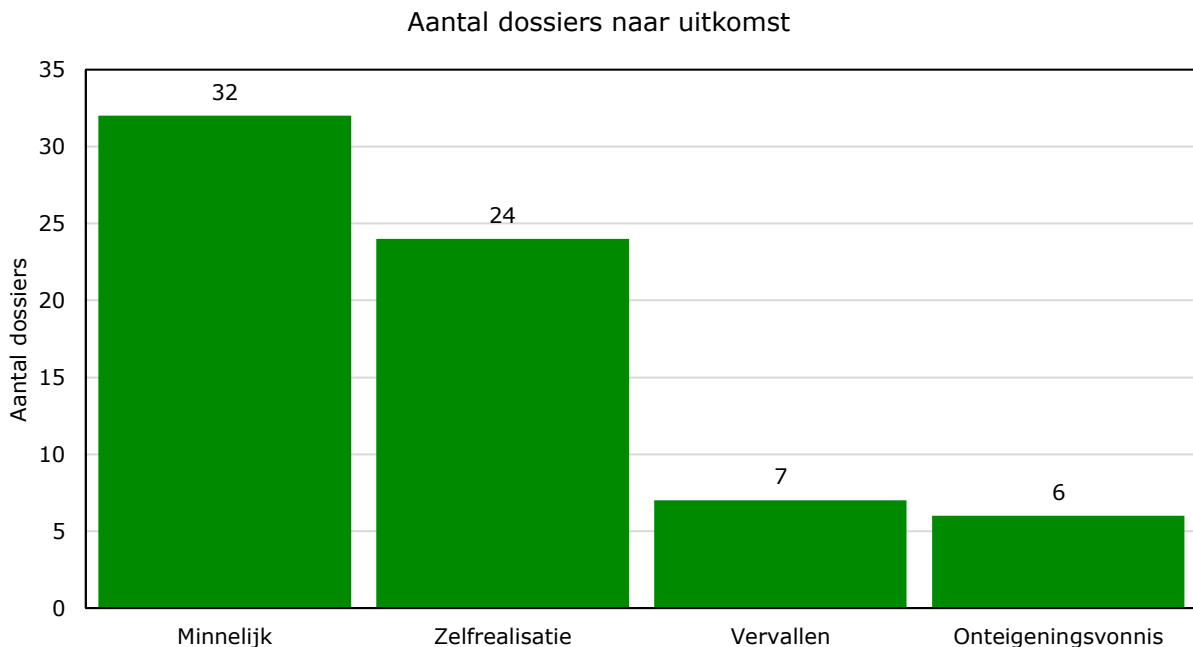
Het meest voorkomende eindresultaat van het grondverwervingstraject was minnelijke verwerving, op korte afstand gevolgd door zelfrealisatie (zie figuur 3.3). Zoals eerder gezegd, zijn er in het traject 24 zelfrealisatoren uitgekomen, bij deze 24 dossiers zijn 27 grondeigenaren betrokken. Bij de niet-zelfrealisatoren is met 32 grondeigenaren in het minnelijke traject een overeenkomst tot stand gekomen (koopovereenkomsten en (kavel)ruilovereenkomsten).

In zes dossiers heeft de rechter een uitspraak gedaan

Een deel van de dossiers is in het onteigeningstraject terechtgekomen, doordat er geen, of niet tijdig, minnelijke overeenstemming bereikt kon worden (zie figuur 3.3).

Dit kwam deels door de strakke termijn van de onteigeningsprocedure. Hierdoor heeft een aantal grondeigenaren een dagvaarding ontvangen, terwijl ze mondeling al overeenstemming hadden, maar op dat moment nog niet alle benodigde documenten rond waren. Er zijn voor dertien dossiers (bestaande uit achttien grondeigenaren) dagvaardingen verstuurd. Zeven van deze dossiers zijn niet voor de rechter gekomen. Een aantal had al minnelijke overeenstemming bereikt en moest alleen nog tekenen en een ander deel heeft na de dagvaarding nog minnelijke overeenstemming bereikt. Ook kwam het voor dat al minnelijke overeenstemming was bereikt voordat de dagvaarding werd verstuurd.

Voor zes dossiers (met twaalf grondeigenaren) is dit niet gelukt (zie figuur 3.3). Bij de gedagvaardigde dossiers heeft de rechter een uitspraak gedaan over de onteigening. Op basis van het oordeel van de rechter is met deze eigenaren opnieuw onderhandeld over de hoogte van de schadeloosstelling en is bij vier van hen alsnog een overeenkomst gesloten. Bij twee dossiers is dit niet gelukt, waarna de rechter in deze twee zaken ook de hoogte van de schadeloosstelling heeft vastgesteld (zie ook paragraaf 2.2.2).



Figuur 3.3 Aantal dossiers naar de uitkomst van het proces (aantal is 69).

Vooral aankoop en ruil ingezet voor minnelijke verwerving niet-zelfrealisatoren

Figuur 3.4 laat zien voor hoeveel dossiers de verschillende grondinstrumenten zijn ingezet. Doordat er in veel gevallen meerdere instrumenten per dossier zijn ingezet, komt het totaal aantal van deze grafiek hoger uit dan het aantal dossiers.

Voor de groep minnelijke dossiers van niet-zelfrealisatoren is bij twintig dossiers grond aangekocht door de provincie, van de grondeigenaren. Soms werden hierbij ook gronden buiten NNN-begrenzing aangekocht. Zo kocht de provincie in veel gevallen ook reststroken aan, van kadastrale percelen die slechts voor een gedeelte binnen de natuurbegrenzing lagen. Ook werden in een aantal gevallen gehele bedrijven opgekocht, omdat de eigenaar wilde verplaatsen of stoppen.

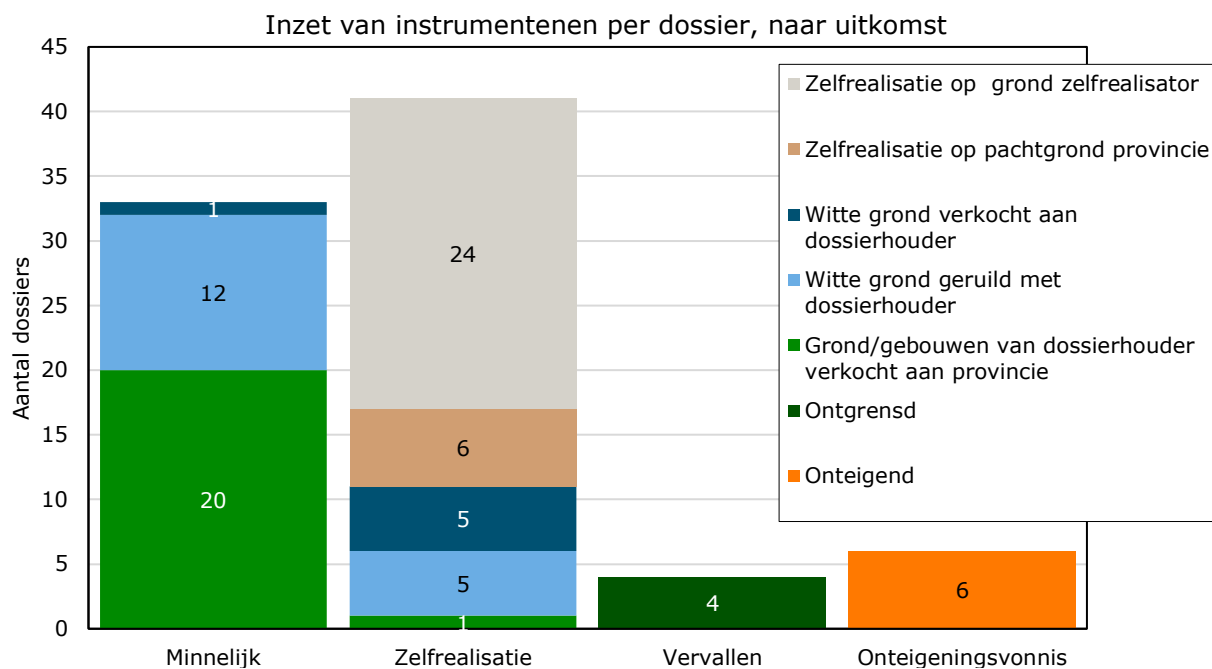
Bij twaalf minnelijke dossiers is grond geruild tussen de grondeigenaar en de provincie. Daarbij kreeg de grondeigenaar meer witte grond (buiten de NNN-begrenzing) terug dan werd ingebracht, met bijbetaling van het verschil in waarde (toegift). Hiermee werden grondeigenaren gecompenseerd voor het verlies van grond binnen de natuurbegrenzing. Bij zes dossiers is het net andersom. Hier bracht de grondeigenaar meer grond in dan door de provincie werd toebedeeld.

Bij één dossier van een niet-zelfrealisator heeft de provincie ook witte grond verkocht in een minnelijk dossier, om ervoor te zorgen dat de verkoper voldoende landbouwgrond zou houden voor het bedrijf. Zie kader 3.1 voor een impressie van manieren waarop de instrumenten voor het realiseren van maatwerk zijn ingezet voor de niet-zelfrealisatoren.

Ruil, pacht en witte grond voor zelfrealisatoren

Om de zelfrealisatie mogelijk te maken, zijn verschillende aanvullende instrumenten ingezet. Bij zes dossiers hebben zelfrealisatoren een pachtcontract getekend voor het gebruik van provinciale grond voor een periode van zes jaar, (deels) met koopoptie. Dit gaat zowel om natuurgrond als grond buiten de natuurbegrenzing. In sommige gevallen werd eerst een kortlopend pachtcontract afgesloten om vervolgens voor alle zelfrealisatoren in één keer pachtcontracten van twee keer zes jaar af te kunnen sluiten, zodat deze allemaal tot dezelfde datum lopen. Na de eerste zes jaar bestaat een mogelijkheid tot verlenging met nog eens zes jaar, waarna koop door de zelfrealisator kan volgen. Hiervan is in de praktijk soms afgeweken; zo is met één zelfrealisator overeengekomen dat die al na drie jaar gronden van de provincie aan kon kopen als onderdeel van het maatwerk.

Bij tien dossiers heeft de provincie witte gronden (buiten de natuurbegrenzing) verstrekt aan zelfrealisatoren om het verlies aan opbrengst en mestplaatsingsruimte te compenseren. Bij vijf dossiers is hiervoor een koopovereenkomst gesloten en bij de andere vijf liep dit via een ruilovereenkomst (zie tekstkader 3.2 voor een impressie van de voor zelfrealisatie ingezette instrumenten en maatwerkuitkomsten). Met één zelfrealisator is ook een koopovereenkomst afgesloten. Deze eigenaar heeft dus gronden verkocht aan de provincie, omdat dit in zijn situatie beter uitkwam.



Figuur 3.4 Inzet van instrumenten ingedeeld naar de uitkomst (aantal = 69).

Tekstkader 3.1 inzet instrumenten voor maatwerk voor niet-zelfrealisatoren

De grondinstrumenten die zijn ingezet om de grond te verkrijgen van niet-zelfrealisatoren, zijn in hoofdzaak te duiden als koop- of ruilvereenkomsten, vervallen dossiers (ontgrend of niet verder opgepakt) en onteigening via vonnis. Rondom de grondinstrumenten in het minnelijke traject is veel maatwerk geleverd. Hiervan geven we een impressie.

Agrarische bedrijven

- Ruilingen in verschillende varianten, zoals:
 - Ruiling met provinciale gronden in de buurt van een bedrijf. De grondeigenaar verkoopt grond binnen het NNN, maar koopt ook witte grond buiten NNN terug van de provincie. Hierbij krijgen grondeigenaren soms meer grond terug dan ze inbrengen, met bijbetaling van het verschil in kosten.
 - Kavelruil met een aantal eigenaren.
 - Maatwerk ruilingen via Zuid-Hollands Landschap (ZHL). De provincie koopt bijvoorbeeld grond van ZHL en ruilt deze daarna met de grondeigenaar.
- Aankoop van reststroken van percelen die deels binnen en deels buiten de natuurbegrenzing vallen.
- Het aankopen van onroerend goed, het erbij aankopen van opstallen.
- Tijdelijk voortgezet gebruik, bijvoorbeeld in afwachting van een nieuwe woning.
- Mogelijk maken van een bedrijfsverplaatsing op basis van een volledige schadeloosstelling van alle kosten.

Ander maatwerkoplossingen, zoals:

- Het nemen van inrichtingsmaatregelen, zoals het graven van een scheidingssloot of verwijderen van dammen
- Vergoeding voor een ontsluitingspad of een brug.
- Geliberaliseerde pacht voor voortgezet gebruik, tot het daadwerkelijke moment dat grond/gebouwen worden afgestaan.

Particulieren

- Ruimte voor ruimteregeling, waarmee een grondeigenaar medewerking krijgt om een woning te plaatsen op een perceel.
- Ontgrenzen van kleine stukjes grond, door de natuurbegrenzing aan te passen.
- Onderlinge ruil met andere grondeigenaren, om zo uit de natuurbegrenzing te komen.
- Witte grond van de provincie buiten natuurbegrenzing kunnen kopen.
- Vergoedingen voor het graven van sloten of het saneren van vervuilde grond.
- Ruil met de mogelijkheid om buiten de natuurbegrenzing gebouwen van de provincie te kunnen kopen.
- Aankoop van reststroken van percelen die deels binnen en deels buiten de natuurbegrenzing vallen.
- Tijdelijk voortgezet gebruik, bijvoorbeeld in afwachting van nieuwe woning.
- Ruiling waarbij gronden van Zuid-Hollands Landschap (ZHL) betrokken zijn, waarbij ZHL de grond eerst aan de provincie overdraagt, en vervolgens met eigenaar is geruild.

Tekstkader 3.2 Impressie: inzet instrumenten voor maatwerk bij zelfrealisatie

Door agrarische bedrijven

Er zijn onder de zelfrealisatoren zeven dossiers waarbij agrarische bedrijven het beheer van de natuurgronden inpassen binnen de agrarische bedrijfsvoering. Onder de bedrijven die aan zelfrealisatie gaan doen, zijn enkele grote gangbare bedrijven die natuurgrond in hun bedrijf benutten, voor bijvoorbeeld het weiden van hun jongvee. Er zijn een paar bedrijven waarbij de natuurgronden een groot deel van hun bedrijfsareaal innemen en die zeer extensief boeren. De agrarische bedrijven hebben – om zelfrealisatie te organiseren voor hun bedrijf – gebruikgemaakt van de volgende instrumenten:

- Ecologisch advies en hulp bij het opstellen van het natuurinrichtingsplan.
- Bedrijfseconomisch advies, om na te gaan of/hoe het bedrijf op basis van de plannen voor zelfrealisatie toekomstbestendig is.
- Pacht van extra gronden van de provincie binnen de natuurbegrenzing.
- SKLN-subsidie voor afwaardering van de grond naar natuur.
- SKNL-inrichtingssubsidie danwel een opdracht voor de inrichting, wanneer de zelfrealisatie qua omvang te klein was voor SKNL of omdat het om gepachte grond ging.
- Subsidie voor strooiselstallen, om voldoende vaste mest te produceren voor de natuurgronden.
- Ruilovereenkomsten om grond buiten de natuurbegrenzing te krijgen.
- Aankoop van witte grond van de provincie, buiten de natuurbegrenzing.
- Aanvullende/overige maatwerkafspraken, zoals monitoringsafspraken in verband met het risico van afkalvende oevers door verhogen van het waterpeil of het afspreken van een ander natuurdoel in verband met beweiden en mestplaatsing.

Zelfrealisatie: particulieren

De andere zelfrealisatoren (zeventien) zijn particulieren. Onder deze particulieren zijn dertien eigenaren die hun grond (soms wel bedrijfsmatig) benutten voor vee of paarden en met wie de discussies gingen over dit gebruik, zoals bemesting en maaien. Hier wordt zelfrealisatie ingepast met aangepast beheer met vee. Er zijn ook een aantal (kleine) particulieren die natuurbeheer gaan doen zonder gebruik, soms erg klein, zoals een houtwal. Van de zelfrealisatoren hebben er negen te maken met peilopzet vanwege bestemming natuur.

De particulieren hebben gebruikgemaakt van de volgende instrumenten (het merendeel een combinatie van de eerste drie):

- Ecologisch advies en hulp bij het opstellen van het natuurinrichtingsplan.
- SKLN-subsidie voor afwaardering van de grond naar natuur.
- • SKNL-inrichtingssubsidie, en . Ééénmaaln keer vergoeding via een opdracht voor inrichting, omdat de zelfrealisatiehet te klein was.
- Verkoop van grond aan de provincie.
- Kavelruil om witte gronden buiten de natuurbegrenzing te krijgen.
- Bij uitzondering toegang tot pacht van witte grond, buiten de natuurbegrenzing.

Andere maatwerkafspraken, zoals:

- Twee keer een uitzonderingsclausule voor distels, zodat de overeenkomst ontbonden kan worden als het beheer te veel distels oplevert.
- Ontgrenzen van kleine stukjes grond, door de natuurbegrenzing aan te passen.
- Mogelijkheid om stripbeweidings toe te passen.
- Wijzigen van de bestemming natuur (blauw gebied) naar agrarisch medegebruik (geel gebied).

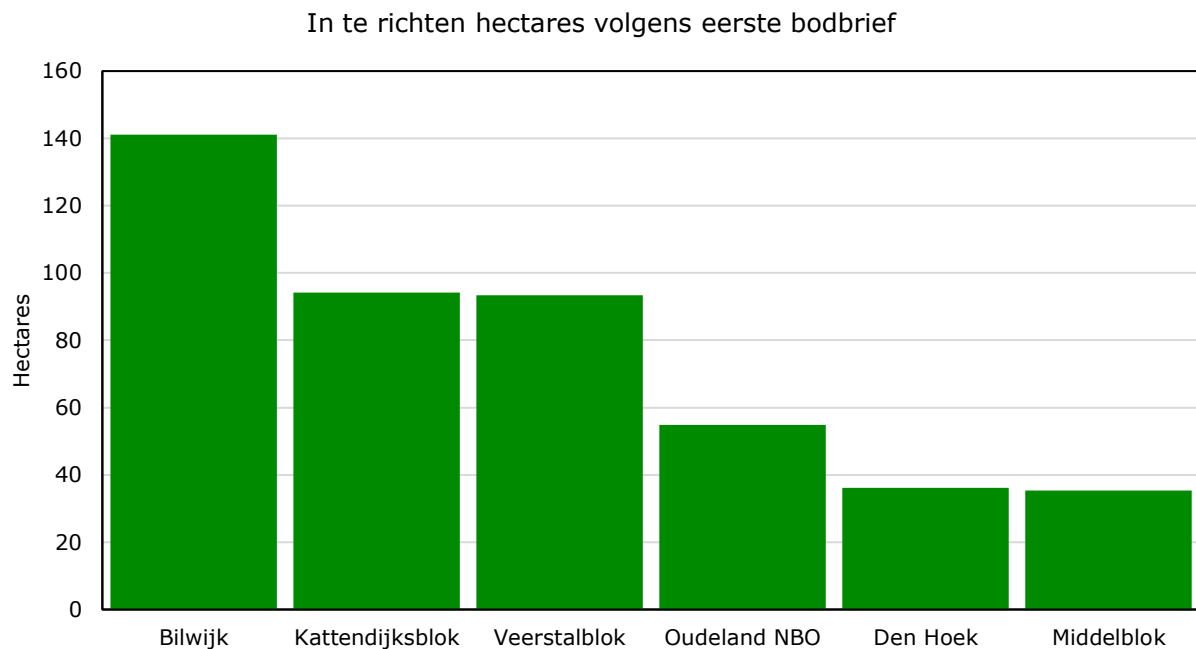
Alle zelfrealisatoren, zowel agrarische bedrijven als de nevenbedrijven/particulieren, hebben een goedgekeurd natuurinrichtingsplan en een getekende uitvoeringsovereenkomst.

3.3 Beoogde en gerealiseerd hectares

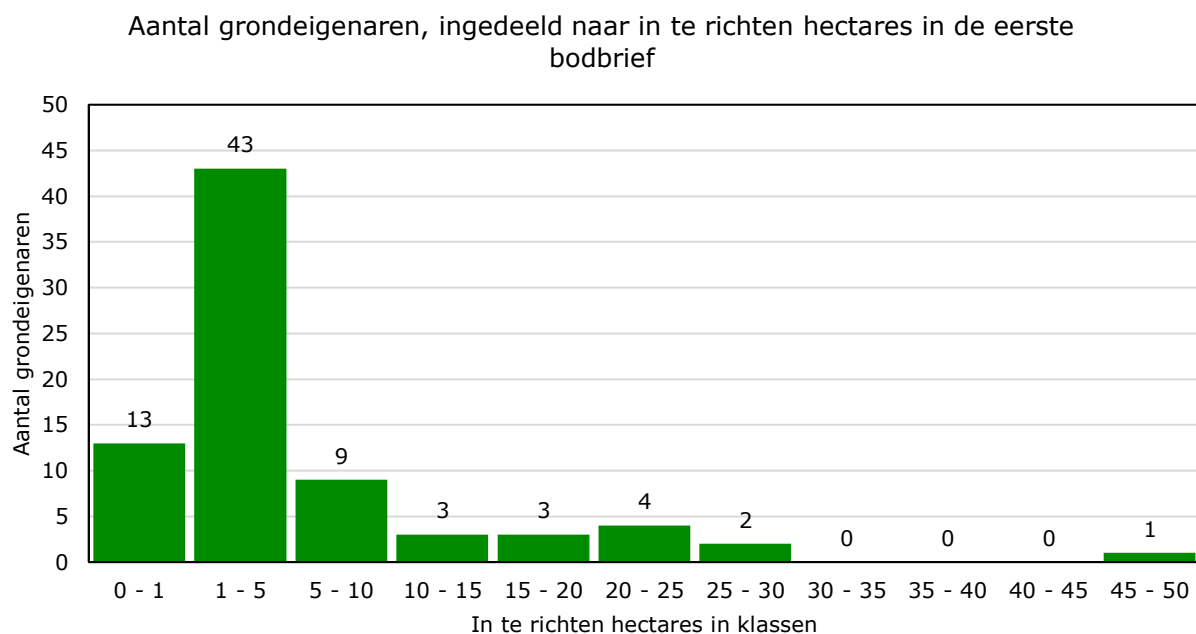
3.3.1 Het beoogde resultaat in oppervlakte

Alle grondeigenaren – zowel zelfrealisatoren als niet-zelfrealisatoren – hebben in de loop van het proces één of meerdere minnelijke bodbrieven ontvangen. In de eerste bodbrieven wordt de eigenaren een financieel aanbod gedaan voor de aankoop van natuurgronden door de provincie. Dat ook de zelfrealisatoren deze brieven kregen, heeft te maken met de vereisten van het onteigeningstraject. De latere bodbrieven beschrijven een geactualiseerd, aangepast bod, als uitkomst van de onderhandelingen. Bijvoorbeeld over de aankoop van reststroken van de percelen of bijvoorbeeld vermogensschade.

Uit de eerste bodbrieven leiden we af wat het beoogde resultaat is in termen van oppervlakte te verwerven en in te richten gronden binnen de natuurbegrenzing. Het aanbod dat aan de 78 grondeigenaren gedaan is, omvat in totaal 507 hectare aan kadastrale percelen, waarbinnen 455 hectare in te richten NNN-gronden liggen. De grootste NNN-oppervlakten liggen in deelgebied Bilwijk, gevolgd door Kattendijksblok en Veerstablok (zie figuur 3.5).



Figuur 3.5 Aantal hectares in privaat eigendom per deelgebied, per 1 januari 2015/2017?? op basis van de eerste bodbrieven (aantal = 78).



Figuur 3.6 Aantallen grondeigenaren ingedeeld naar het aantal in te richten hectares, in klassen (aantal = 78).

Qua oppervlakten varieert de oppervlakte in te richten grond per eigenaar tussen 45 m² en 460.000 m² (ofwel 46 hectare), zie figuur 3.6. Bij 56 grondeigenaren (72%) gaat het om een aan te kopen oppervlakte van minder dan 5 hectare van delen van één of enkele percelen.

3.3.2 Het resultaat van de inzet van grondinstrumenten in oppervlakte

Per uitkomst (zelfrealisatie, minnelijke verwerving, onteigening) kijken we naar de hectares grond per ingezet grondinstrument. Deze analyse geeft daarmee geen inschatting van de hectares gerealiseerde natuur, maar een totaalplaatje van alle hectares binnen en buiten de natuurbegrenzing die onderdeel zijn geweest van de inzet van de verschillende instrumenten: minnelijke aankoop van grond en gebouwen, ruil, zelfrealisatie op eigen grond en op pachtgrond en onteigening.

De meeste hectares bij instrumenten voor zelfrealisatoren

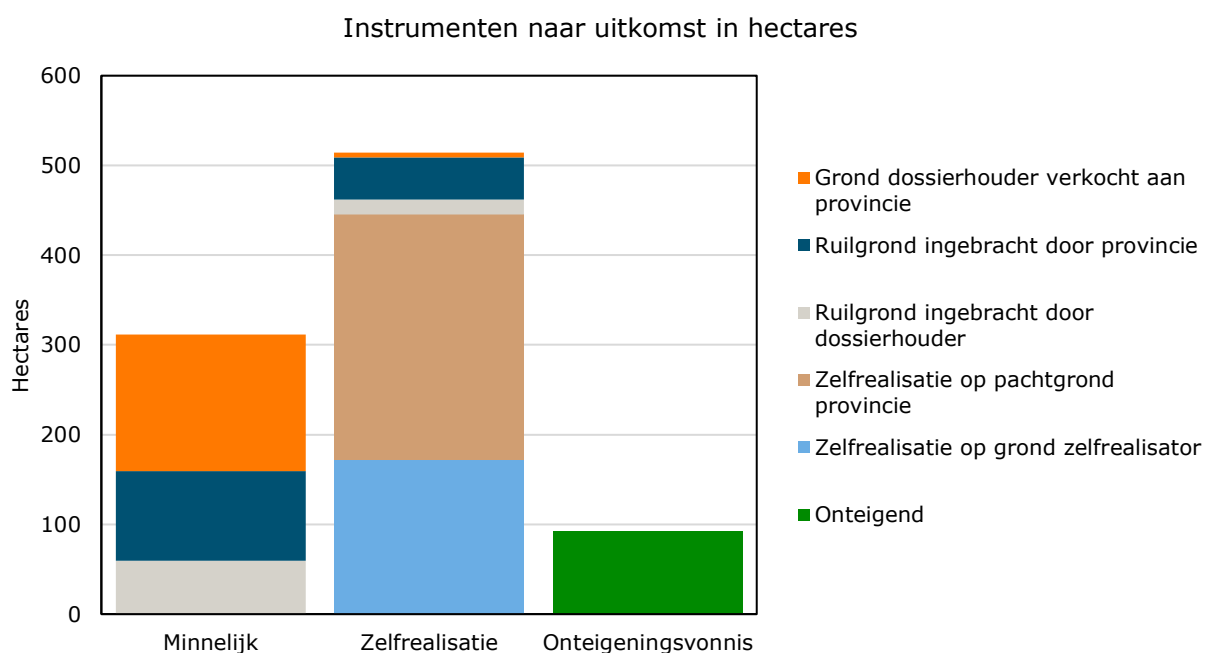
In figuur 3.7 is te zien dat het grootste areaal grond is omgegaan bij de zelfrealisatoren. Ongeveer 171 hectare is ingezet voor zelfrealisatie op eigen grond en 274 hectare op pachtgronden binnen de natuurbegrenzing, die in eigendom zijn bij de provincie. Voor deze pachtgronden zijn per eigenaar afspraken gemaakt over een koopoptie. Daarnaast is door zelfrealisatoren in een aantal gevallen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om grond te ruilen met de provincie, waarbij ze - met bijbetaling - gemiddeld meer grond terugkregen (47 hectare) dan ze inbrachten (17 hectare). Hiermee konden ze het verlies aan opbrengstderiving door de zelfrealisatie compenseren door deze extra gronden aan te kopen via een ruil.

Verkoop en ruil ingezet bij de dossiers met een minnelijke uitkomst

De meeste hectares (152 hectare) van grondeigenaren die geen zelfrealisator wilden worden en minnelijke overeenstemming bereikten, zijn aan de provincie verkocht. Bij 59 hectare is de grond afgestaan via ruil, waarbij de eigenaren in totaal 100 hectare ontvangen hebben, deels dus met bijbetaling, ook wel een toegift genoemd. De vervallen dossiers hebben tezamen een oppervlak van 29 hectare.

92 hectare onteigend

Opgeteld gaat het bij de zes dossiers waar de rechter een vonnis heeft uitgesproken in totaal om 92 hectare grond, binnen en buiten de NNN-begrenzing. Bij deze dossiers zijn geen andere instrumenten ingezet, behalve voortgezet gebruik, tot het moment dat de grond of gebouwen daadwerkelijk werden overgedragen.



Figuur 3.7 Hectares naar uitkomst binnen en buiten de NNN-begrenzing, op basis van koop-, ruil- en zelfrealisatieovereenkomsten en vonnissen (aantal=78).

3.4 Kosten

In deze paragraaf kijken we naar de kosten die de provincie heeft gemaakt om tot een uitkomst te komen met de 78 door ons onderzochte grondeigenaren. Daarmee geven we geen compleet beeld van de volledige kosten die de provincie in de periode 2025 t/m 2023 heeft gemaakt, omdat we een selectie behandelen van de in totaal 118 grondeigenaren binnen de NNN begrenzing, waarmee de provincie tussen 2015 en 2024 zaken over grondverwerving heeft gedaan.

3.4.1 Schadeloosstelling uit bodbrieven

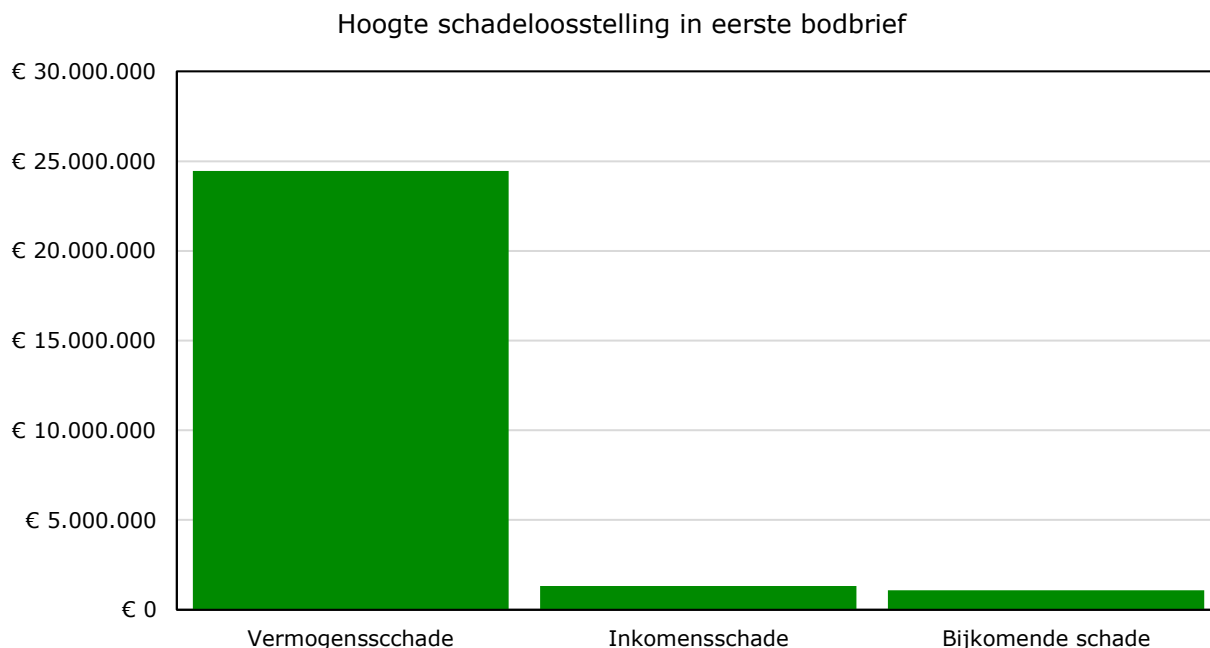
In de minnelijke bodbrieven die grondeigenaren hebben ontvangen, is voor het areaal grond binnen de begrenzing van de NNN een aanbod gedaan voor grondaankoop via volledige schadeloosstelling. Dit aanbod omvat drie soorten schades:

- Vermogensschade
- Inkomensschade
- Bijkomende schade

Dit betekent dat we in deze paragraaf niet kijken naar de bijkomende kosten, zoals de vergoeding van deskundigenkosten.

We bekijken deze posten voor schadeloosstelling aan de hand van de eerste bodbrieven. Dit zijn brieven waarin grondeigenaren op basis van de eerste gesprekken, een eerste financieel aanbod kregen om hun grond aan de provincie te verkopen. We kijken naar de bedragen uit deze bodbrieven, omdat we niet van alle uitkomsten (minnelijk, zelfrealisatie en onteigening) een onderverdeling in deze posten hebben. Dit komt doordat in een aantal dossierstukken is gerekend met een totaalbedrag voor de schadeloosstelling, waardoor deze onderlinge posten niet te onderscheiden zijn.

Uit de eerste bodbrieven blijkt dat de vermogensschade uitkwam op bijna 25 miljoen euro. De inkomensschade komt uit op een totaalbedrag van ongeveer 1,3 miljoen en bijkomende schade op 1 miljoen euro. In totaal gaat het dus om 27,3 miljoen euro (zie figuur 3.8).



Figuur 3.8 Hoogte van de schadeloosstelling op basis van de eerste bodbrieven (aantal = 77).

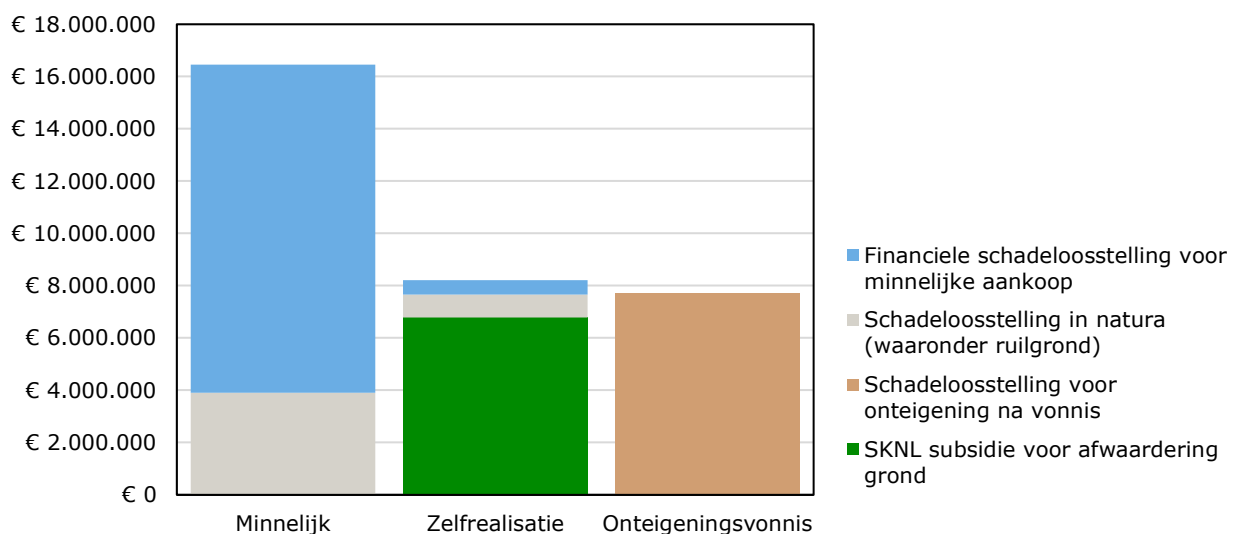
3.4.2 Kosten onderverdeeld naar instrumenten en uitkomst

In deze paragraaf geven we inzicht in de kosten die de provincie heeft gemaakt per (grond)instrument en uitkomst door te kijken naar de toegekende schadeloosstellingen en de kosten voor de afwaardering van de grond van de zelfrealisatoren, via een SKNL-subsidie.

Uiteindelijke kosten voor schadeloosstelling en afwaardering samen 32,4 miljoen euro

De provincie heeft voor de 78 onderzochte grondeigenaren een totaalbedrag besteed van ongeveer 32,4 miljoen euro, voor de financiële schadeloosstelling voor minnelijke aankoop en onteigening, schadeloosstelling in natura bij ruil en de verleende SKNL-subsidies voor de afwaardering van grond⁷. Bij de ruilovereenkomsten heeft de provincie in totaal meer grond teruggeleverd dan de grondeigenaren hebben ingebracht. De schadeloosstelling voor de grond die grondeigenaren hebben ingebracht in combinatie met de bijkomende kosten is ongeveer 4,8 miljoen euro (zie ook figuur 3.9), terwijl de waarde van de grond die de provincie heeft teruggeleverd ongeveer 6,9 miljoen euro is.

Kosten schadeloosstellingen en SKNL afwaarderingssubsidie, naar uitkomst



Figuur 3.9 Kosten schadeloosstelling en SKNL subsidie voor de afwaardering van grond, naar uitkomst (aantal = 78).

Hoogste totaalbedrag voor minnelijke verwerving

Als we kijken naar het totaalbedrag dat is omgegaan bij de inzet van de verschillende (grond)instrumenten, dan is het bedrag voor de schadeloosstelling voor de minnelijke dossiers het hoogst, met ongeveer 16,5 miljoen euro (zie figuur 3.9). Het gaat hier om grond, gebouwen, maar ook bijvoorbeeld om inkomensschade en adviseurskosten. Het grootste aandeel gaat om schadeloosstellingen voor aankoop en een deel om ruil.

Afwaardering is de grootste kostenpost bij zelfrealisatie

Bij de zelfrealisatoren bestaat het grootste deel van de kosten uit de kosten voor de subsidie voor de afwaardering van de landbouwgrond naar natuur, namelijk 6,8 miljoen euro. Daarnaast is ongeveer 880.000 euro besteed aan schadeloosstellingen voor ruilgrond en ongeveer 550.000 voor het aankopen van grond, als onderdeel van het maatwerk om de zelfrealisatie mogelijk te maken (zie figuur 3.9).

⁷ Exclusief notaris- en Kadasterkosten voor alle uitkomsten. Bij zelfrealisatoren ook exclusief overige kosten, zoals die voor deskundige bijstand.

Ongeveer 7,7 miljoen schadeloosstelling na onteigeningsvonnis

Bij de zes onteigeningsdossiers is in totaal een schadeloosstelling betaald van ongeveer 7,7 miljoen euro (zie figuur 3.9). Dit bedrag gaat om alle kosten, zoals grond, gebouwen, inkomensschade en notaris- en adviseurskosten. Dit totaalbedrag is voor alle zaken die voor de rechter zijn verschenen, dus ook de vier zaken waarin de rechter geen uitspraak heeft gedaan over de hoogte van de schadeloosstelling. Bij vijf van de zes dossiers die voor de rechter zijn gekomen, is sprake van een hogere schadeloosstelling dan in de laatste minnelijke bodbrief is aangeboden. Bij één dossier is de uiteindelijke schadeloosstelling gelijk aan die uit de laatste bodbrief.

Bij twee van de vijf dossiers is minnelijke overeenstemming bereikt vóór de zitting en is het overeengekomen bedrag overgenomen door de rechter. In één geval was er geen overeenstemming over de hoogte van de schadeloosstelling en heeft de rechter in een tussenvonnis het oordeel van de rechtbankdeskundigen voor een hogere schadeloosstelling overgenomen, waarna alsnog een koopovereenkomst is gesloten.

Bij twee dossiers heeft de rechter in een eindvonnis ook een uitspraak gedaan over de hoogte van de schadeloosstelling. Dit omdat er geen minnelijke overeenstemming bereikt kon worden, ook niet op basis van het advies van de rechtbankdeskundigen die betrokken waren bij het tussenvonnis. Bij het eindvonnis heeft de rechtbank zowel een wat hogere grondprijs als hogere bedragen voor inkomensschade en bijkomende schade toegekend.

Kosten zelfrealisatie lager dan bedrag in eerste aanbod

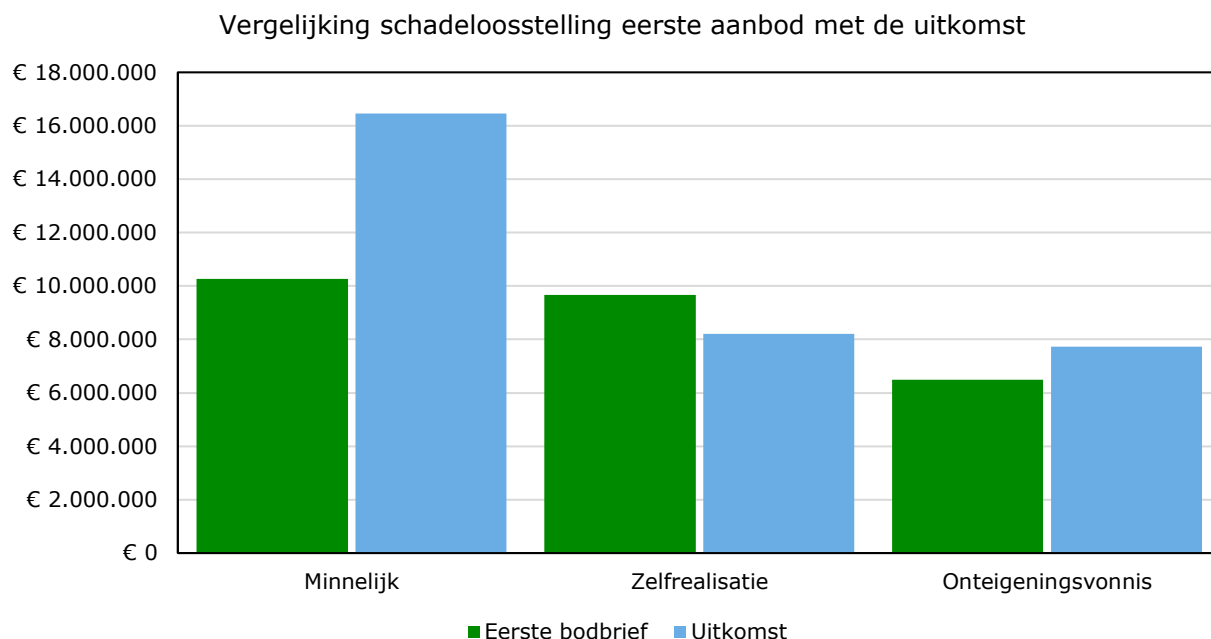
Nu we de kosten van de inzet van de instrumenten in beeld hebben, kunnen we deze vergelijken met de hoogte van de (ingeschatte) schadeloosstelling in de eerste bodbrieven, waarbij een bieding werd gedaan voor minnelijke aankoop van de percelen met volledige schadeloosstelling. Om dat te doen, vergelijken we de werkelijk gemaakte kosten per uitkomst (minnelijk, zelfrealisatie, onteigeningsvonnis) met de volledige schadeloosstelling uit de eerste bodbrieven (zie figuur 3.10). Daarbij gaat het alleen om de schadeloosstellingen en de kosten voor afwaardering. Dus niet om bijkomende kosten voor bijvoorbeeld deskundigen.

In figuur 3.10 is te zien dat de kosten van de dossiers met een minnelijke uitkomst en een onteigeningsvonnis hoger zijn uitgekomen dan de geboden bedragen in de eerste bodbrieven. Dit is volgens verwachting. De eerste bodbrief is veelal een startpunt voor onderhandeling geweest. Door het bieden van maatwerk zijn de uiteindelijke kosten daarom hoger dan die van het eerste bod. Dat geldt zowel voor de minnelijke uitkomst als voor de dossiers waar de rechter een uitspraak over heeft gedaan.

De kosten voor de uitkomst zelfrealisatie zijn lager dan de geboden schadeloosstelling in de eerste bodbrieven voor deze dossiers. Ook dit is volgens verwachting, doordat bij zelfrealisatie alleen de kosten voor de afwaardering van de grond worden vergoed. Dat is een lager bedrag dan de volledige grondprijs.

Uiteindelijke kosten ongeveer 5 miljoen hoger dan schadeloosstellingen uit eerste bodbrief

Als we de kosten van de uitkomst optellen, komen we voor de totaal 78 grondeigenaren in dit onderzoek op een totaalbedrag van 32,4 miljoen euro. Dat is ongeveer 5 miljoen hoger dan het totaalbedrag van schadeloosstellingen uit de eerste bodbrieven, van bijna 27,3 miljoen euro. Dit is te verklaren doordat in een aantal gevallen is overeengekomen om niet alleen de grond maar het gehele bedrijf of grote delen daarvan op te kopen. Daarmee komen de kosten voor minnelijke aankoop en de onteigeningsvonnissen hoger uit dan de opgetelde schadeloosstellingen uit de eerste bodbrieven. De kosten voor de zelfrealisatoren vallen juist lager uit, wat verklaard kan worden uit het feit dat hier niet de volledige grondwaarde, maar alleen de afwaardering is vergoed en dat er geen gebouwen zijn aangekocht of inkomensschade is uitgekeerd. Daarbij wel de aantekening dat wij voor de zelfrealisatoren niet de bijkomende kosten in beeld hebben kunnen brengen, omdat we daar niet alle benodigde gegevens voor hebben.



Figuur 3.10 Vergelijking van de schadeloosstelling uit de eerste bodbrieven met de uiteindelijke kosten naar uitkomst.

3.5 Doorlooptijd

Looptijd minnelijk proces in het kader van het onteigeningsbesluit varieerde van één tot vijf jaar

De tijd die er was voor de grondeigenaren en het Programmabureau en de afdeling Grondzaken om tot minnelijke overeenstemming te komen over zelfrealisatie of grondverwerving werd sterk gestuurd door de mijlpalen van het bestemmingsplan en het onteigeningsbesluit.

Het bepalendst was daarbij de uiterste datum waarop dagvaardingen verstuurd moesten worden in het kader van de onteigeningsprocedure. Tussen het moment waarop de meeste gesprekken begonnen in 2017 en dit moment zit ongeveer vijf jaar. Vanaf het moment dat het Koninklijk Besluit (oktober 2020) genomen werd, was er nog twee jaar om minnelijke overeenstemming te bereiken. Deze termijn van twee jaar is vastgelegd in de Onteigeningswet. Alle grondeigenaren waarmee na twee jaar nog geen minnelijke overeenstemming was bereikt, moesten daarom uiterlijk vóór 29 oktober 2022 door de gemeente gedagvaard worden.

Figuur 3.11 geeft de mijlpalen en termijnen om tot minnelijke overeenstemming te komen visueel weer.



Figuur 3.11 Belangrijke mijlpalen die de tijd bepaalden voor de grondeigenaren en het Programmabureau om tot minnelijke overeenstemming te komen.

Veel zelfrealisatoren hebben gewacht op het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan

Hoewel de eerste gesprekken met de grondeigenaren al in 2017 zijn gestart, was het bestemmingsplan op dat moment nog niet vastgesteld. Dit maakte het zowel voor de grondeigenaren als voor de mensen van het Programmabureau die de gesprekken voerden soms lastig, er konden immers nog wijzigingen in het ontwerpplan gemaakt worden.

Het Programmabureau geeft in een interview aan dat veel zelfrealisatoren gewacht hebben met het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst tot het moment dat het bestemmingsplan onherroepelijk geworden was. Ze wilden eerst de uitspraken over de beroepszaken afwachten voordat ze wilden tekenen. Dat neemt niet weg dat ze al wel in onderhandeling waren en geïnformeerd werden over de mogelijkheden. Vanaf het moment dat het bestemmingsplan onherroepelijk werd, was er nog één jaar over om de onderhandeling af te maken en een overeenkomst te tekenen. Anders zouden ze alsnog een dagvaarding voor onteigening ontvangen, zelfs als ze in principe bereid waren om aan zelfrealisatie te doen (zie figuur 3.11).

Eerste gesprekken al gestart in 2013

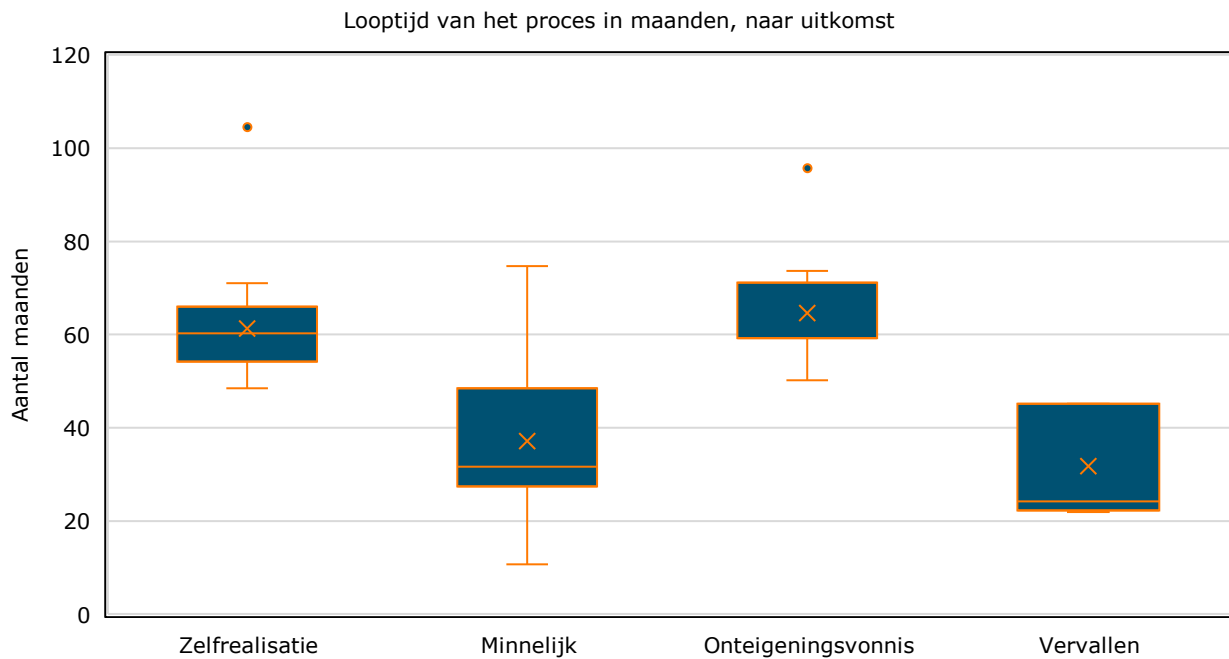
Voor 68 grondeigenaren kunnen we de looptijd van het proces van grondverwerving in beeld brengen (van de overige ontbreekt een logboek). Bij vier dossiers wordt volgens het logboek het eerste contact gelegd in september 2013. Dit is nog jaren voordat gekozen wordt voor de nieuwe koers. De meeste logboeken beginnen dan ook medio 2017 als de instrumentenkoffer gereed is, maar nog vooruitlopend op de komst van het nieuwe bestemmingsplan en het onteigeningsbesluit (zie figuur 3.11). De laatste overeenkomst is gesloten in april 2024, dit betreft echter een vervangende overeenkomst na een verhuizing. Binnen deze periode is het dossier voor alle 68 bekeken grondeigenaren afgesloten. Daartoe hoort ook een aantal vervallen dossiers.

De eerste datum was veelal de begindatum van het logboek, de laatste datum was veelal de ondertekende overeenkomst aan het einde van het traject. Figuur 3.12 laat zien dat de looptijd sterk varieerde, afhankelijk van de uitkomst aan het eind.

Looptijd afhankelijk van de uitkomst tussen de drie en vijf jaar

Uit figuur 3.12 leiden we af dat de looptijd van het proces voor de grondeigenaren die kozen voor zelfrealisatie ongeveer gelijk is aan degenen die via de rechter zijn onteigend, gemiddeld namelijk meer dan zestig maanden (circa vijf jaar). Je zou verwachten dat zelfrealisatie mogelijk sneller zou kunnen verlopen, maar het proces van de zelfrealisatoren heeft vertraging opgelopen, doordat een aantal grondeigenaren heeft gewacht met het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst tot het moment dat het bestemmingsplan onherroepelijk werd.

De looptijd van de minnelijke uitkomsten komt ongeveer overeen met de vervallen dossiers, namelijk meer dan dertig maanden (circa drie jaar).



Figuur 3.12 Looptijd van het grondverwervingstraject, naar uitkomst op het einde. De blauwe blokken geven aan waar 50% van het aantal grondeigenaren uitgekomen is. De oranje kruizen geven het gemiddelde weer en de horizontale strepen de lage en hoge waarden. De stippen tonen eventuele uitschieters (aantal = 68).

4 Beleving

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag hoe de beleving van (een selectie van) grondeigenaren en andere betrokkenen is geweest. Die beleving van de grondeigenaren beschrijven we aan de hand van de uitkomsten van de interviewronde met veertien grondeigenaren (zie paragraaf 4.2). Hierbij volgen we het schema dat we maakten als analytisch kader (figuur 4.1; zie voor de achtergrond van dit schema bijlage 2). Eerst gaan we eerst in op de bovenkant van het schema: de keuzes en overwegingen die de grondeigenaren hebben gemaakt (paragraaf 4.2.1) en de beleving zelf: de verschillende emoties en de mate van tevredenheid zoals de geïnterviewde grondeigenaren die verwoorden (paragraaf 4.2.2). Daarna bespreken we de vanuit de literatuur gesignaleerde verklarende factoren achter de keuzes en beleving, waarbij we ingaan op persoonlijke factoren en op de afzonderlijke beleving van proces, instrumenten en eindresultaat (paragraaf 4.2.3). In paragraaf 4.3 bespreken we de beleving van proces, instrumenten en eindresultaat van de andere betrokkenen die we gesproken hebben: betrokkenen van overheid en gebiedspartijen.



Figuur 4.1 Analyse kader, geïnspireerd op een schema voor factoren die van belang zijn bij de beleving van bedrijfsverplaatsing (vrij naar De Pue et al., 2021).

4.2 Overwegingen en beleving van de geïnterviewde grondeigenaren

4.2.1 Grondeigenaren, keuzes en overwegingen

We onderscheiden de keuzes waartoe grondeigenaren in de natuurbegrenzing zich gesteld zagen als volgt: zelfrealisatie of geen zelfrealisatie. We lichten hieronder toe welke keuzes de veertien geïnterviewde grondeigenaren hebben gemaakt en welke afwegingen daarbij speelden. We beschrijven welke wensen en voorwaarden ze hadden en welke discussies ze voerden met het Programmabureau en de afdeling Grondzaken van de provincie. We gaan eerst in op de groep van zeven geïnterviewde grondeigenaren die voor zelfrealisatie gekozen heeft; daarna op de zeven anderen, dus de 'niet-zelfrealisatoren', waarbij sprake is geweest van grondinstrumenten zoals koop, (kavel)ruil en verplaatsing, en waarbij uiteindelijk in drie dossiers door de rechter uitspraak is gedaan over de onteigening.

4.2.1.1 Zelfrealisatoren

Achter zelfrealisatie zit vaak een 'motivatie uit noodzaak'

Voor de geïnterviewde grondeigenaren die meteen de keuze voor zelfrealisatie maakten, was vrijwel altijd de belangrijkste overweging: hun percelen niet willen verkopen. De motivatie voor zelfrealisatie is voor de meeste geïnterviewde grondeigenaren dan ook een 'motivatie uit noodzaak'. Dat wil zeggen dat ze niet voor zelfrealisatie gekozen hadden als ze niet gedwongen waren geweest om een keuze te maken; ze willen eerder het alternatief niet ('*dan maar zelfrealisatie*'). Sommige geïnterviewde zelfrealisatoren maakten gelijk de keuze voor zelfrealisatie; anderen hebben langer gewikt en gewogen en dan speelden onderhandelingen, proces en de inzet van flankerende instrumenten een rol in deze afweging. Toch komt het ook voor dat een eigenaar wel degelijk intrinsiek gemotiveerd is zelf de natuur te ontwikkelen en beheren. Zelfrealisatie is dan aangegrepen om een nieuw natuurinclusief bedrijf op te zetten.

Agrarische bedrijven passen natuur in bestaande bedrijfsvoering in

Onder de zeven geïnterviewde zelfrealisatoren zijn vier agrarische bedrijven. Onder deze bedrijven zien we dat ze eerst de afweging maken om wel of niet te willen verkopen. Daarnaast maken ze de afweging of zelfrealisatie past in de bedrijfsvoering en het toekomstperspectief van het bedrijf.

Onder de geïnterviewde agrarische zelfrealisatoren zien we dat bedrijven de mogelijkheid zien om de natuur in te passen in hun bestaande bedrijfsvoering. In twee gevallen zijn dat melkveehouderijen die al grond pachten van het Zuid-Hollands Landschap en aan agrarisch natuurbeheer meedoen. Beide konden de zelfrealisatie inpassen door extra natuurgrond bij te pachten van de provincie, grond die ze weer kunnen gebruiken in hun bedrijf, bijvoorbeeld voor jongvee. Een van deze eigenaren gaf aan dat de natuurpercelen inpasbaar zijn zolang ze niet meer dan 20% van de landbouwgrond innemen. Bij de overweging van dit bedrijf speelde ook de verwachting mee dat er in de toekomst regels komen voor grondgebondenheid voor melkveehouderijen. Met de extra natuur- en pachtgronden loopt het bedrijf hierop vooruit. Een ander bedrijf, met vleesvee en schapen, boerde al natuurinclusief, waardoor zelfrealisatie passend was. Om het bedrijfseconomisch sluitend te maken, heeft dit bedrijf extra grond van de provincie buiten de natuurbegrenzing aangekocht.

Motivatie: binding aan de streek

Bij een van de net genoemde bedrijven lag dusdanig veel grond van het bedrijf in de natuurbegrenzing dat de grondeigenaar de afweging moest maken tussen zelfrealisatie of het verplaatsen van het bedrijf. Voor dit bedrijf woog de binding aan de grond zwaarder 'dan vertrekken'. Hij koos daarom voor zelfrealisatie en probeert daarna op een positieve manier zelfrealisatie onderdeel te maken van hun boerderij. Dit is een bedrijf dat al extensief opereerde.

Particulieren kozen voor zelfrealisatie om grond te kunnen behouden

Alle drie de geïnterviewde particuliere grondeigenaren die hebben gekozen voor zelfrealisatie, hebben een afweging gemaakt tussen verkoop en zelfrealisatie en kozen dus niet meteen voor zelfrealisatie. Bij hen was binding aan de plek een voorname motivatie voor zelfrealisatie, en in twee gevallen voortgezet gebruik van

de percelen. Een van deze grondeigenaren gebruikte de percelen om paarden te houden, de andere in het kader van (bedrijfsmatig) culturele activiteiten, waarbij bij verkoop dit gebruik had moeten eindigen. Deze laatste grondeigenaar heeft wel lang gewikt en gewogen tussen verkoop of zelfrealisatie. Ook de derde particuliere grondeigenaar, die het perceel hobbymatig gebruikt en er zelf niet woont, wilde de grond zeer graag behouden. Deze eigenaar vond het aanbod voor verwerving veel te laag om te verkopen.

Zelfrealisatoren onderhandelden over de voorwaarden om zelfrealisatie acceptabel te maken: meestal gaat dit om voortgezet gebruik, o.a. voor mestplaatsing

Zowel voor de agrarische bedrijven als de particulieren/nevenberoepers geldt: na het eerste gesprek en de confrontatie met de (verplichte) keuze, volgt een afweging en onderhandelingsproces over de voorwaarden waaronder zelfrealisatie acceptabel wordt.

Om de zelfrealisatie voor hen acceptabel te maken, hebben alle geïnterviewde grondeigenaren voorwaarden en wensen waarover onderhandeld en gediscussieerd wordt. Een gemene deler bij zowel agrariërs als bij particulieren die hun percelen voor vee of paarden gebruiken, was de voorwaarde dat ze voldoende mest konden plaatsen op de natuurpercelen om hun bestaande activiteiten te kunnen behouden. Voor particulieren ging het dan bijvoorbeeld om mest om ervoor te zorgen dat de graskwaliteit voldoende hoog bleef om er paarden te laten grazen. Bij agrariërs ging het om het voorkomen van mestafvoer doordat de mestplaatsingsruimte kleiner werd. Hier ging de onderhandeling vooral over het verkrijgen van extra grond, in pacht of in eigendom.

Eén bedrijf wilde een flinke hoeveelheid pachtgrond terug voor een zelfrealisatie van beperkte omvang (minder dan 10 hectare); een ander bedrijf wilde graag in een flink gebiedsdeel zelfrealisatie gaan benutten voor hun verbrede activiteiten. Een extensief bedrijf voerde discussie over mestplaatsing, waarbij uit de berekening bleek dat het niet uit zou komen met de grond in het NNN en hierbij was dus ook vervangende pacht/extra grond nodig. Een grondeigenaar die een natuurboerderij wilde beginnen, stelde hiervoor een ruil/verplaatsing naar een andere locatie voor.

De particulieren willen voortgezet gebruik met paarden en bedrijfsmatige culturele activiteiten en/of hebben voorkeur voor een bepaald type beplanting, bijvoorbeeld in verband met de wens om te gaan imkeren. Ook gaan discussies over het ontwerp: wat komt waar, en welk natuurbeheer. Zo was een grondeigenaar tegen het vergraven van slootranden, omdat dit een gevaar zou opleveren voor zijn grazende paarden. Voor een andere grondeigenaar was de vrees voor onkruid bij het natuurdoel (en het ingeschatte beheer om het onkruid weg te gaan houden) een zorg waardoor hij lang heeft gewikt en gewogen of hij wel zelfrealisatie wil doen of liever verkopen.

4.2.1.2 Niet-zelfrealisatoren

We hebben zeven grondeigenaren geïnterviewd die niet kozen voor zelfrealisatie, waarvan vijf agrarische bedrijven en twee in de categorie particulieren. Een van deze particulieren heeft een agrarisch nevenbedrijf en gebruikt de percelen dus ook bedrijfsmatig. Onder drie van deze geïnterviewden is door de rechter uitspraak gedaan over de onteigening en in het geval van één grondeigenaar ook over de hoogte van de schadeloosstelling.

Keuzes van de niet-zelfrealisatoren zijn ook vaak 'keuzes uit noodzaak'

Bij aanvang van het proces was de eerste afweging van deze geïnterviewde grondeigenaren vaak om wel of geen zelfrealisator te willen of kunnen worden. Soms weet een grondeigenaar het meteen, en soms na een afweging: ik wil geen zelfrealisator worden. Dan volgt de vaak confronterende noodzaak om te moeten overwegen hoe om te gaan met het alternatief, het verlies van de percelen. Dan volgt een zoektocht naar andere mogelijkheden. In geen van de gevallen was de keuze gemaakt als ze er niet toe gedwongen waren; dus ook onder deze groep grondeigenaren zien we motivaties 'uit noodzaak': 'dan maar' inzetten op verkopen, alternatieve grond, verplaatsen, ruilen, stoppen. Daarbij stellen de grondeigenaren voorwaarden waaronder ze dan willen verkopen, verplaatsen, stoppen of ruilen. Verschillende grondeigenaren voegen daaraan toe: als niet aan die voorwaarden wordt voldaan, wacht ik de onteigening af.

Verschillende motivaties om niet te kiezen voor zelfrealisatie

We zien bij de agrarische bedrijven globaal twee overwegingen om niet te kiezen voor zelfrealisatie. Ten eerste kan het zijn dat het aandeel te realiseren natuur in verhouding tot het bedrijfsareaal te groot is om de

natuur zo in te passen dat het verdienmodel overeind blijft. Een voorbeeld is een grote gangbare melkveehouderij met weidegang en een groot aandeel grond binnen de natuurbegrenzing. Zelfrealisatie zou het bedrijf economisch onrendabel maken, daarom heeft deze ondernemer gekozen om in te zetten op het verkrijgen van compenserende grond buiten de natuurbegrenzing. Voor een andere agrariër was zelfrealisatie geen optie, omdat de grond zich voor een groot deel in het blauwe gebied bevond waardoor er nagenoeg geen mestplaatsingsruimte meer zou overblijven.

Ten tweede moet een groot aandeel natuurbeheer passen bij de ondernemer. Dat wil niet zeggen dat de eigenaren die niet voor zelfrealisatie kiezen negatief staan tegenover natuurbeheer. Bijna alle geïnterviewde agrarische bedrijven deden al aan een vorm van natuurbeheer, doordat ze grond pachten van het Zuid-Hollands Landschap, doordat ze deelnemen aan agrarisch natuurbeheer via het agrarisch collectief Weidehof, of doordat ze (zonder vergoeding) rekening houden met weidevogels. Deze agrariërs kozen onder meer niet voor zelfrealisatie, omdat ze niet voor een groot deel van hun inkomen afhankelijk willen zijn van overheidssubsidie. Dat past niet bij hun idee van agrarisch ondernemerschap. Daar komt bij dat een aantal zich afvraagt of het natuurbeheer in de toekomst nog wel door de overheid vergoed zal worden. Een voorbeeld is een melkveehouderij die aangeeft geen 'subsidieboer' te willen zijn. Een andere melkveehouderij geeft aan dat zijn opvolger geen interesse heeft om natuurboer te worden en verkiest daarom in te zetten op verplaatsing boven zelfrealisatie.

Voor een van de geïnterviewde particuliere grondeigenaren in deze groep – die met andere familieleden percelen heeft geërfd –, was zelfrealisatie geen optie, omdat ze niet in het gebied wonen of werken. Twee grondeigenaren (waarvan één particulier en één agrarische ondernemer) geven aan dat ze zich niet herinneren dat de optie zelfrealisatie echt is besproken in de eerste gesprekken, ondanks dat dit wel in het logboek staat. Een van deze grondeigenaren gaf in het interview achteraf aan waarschijnlijk wel zelfrealisatie te hebben gewild als het hem goed verteld was.

Compenserende grond belangrijk om zonder zelfrealisatie door te kunnen gaan

Bij één agrariër ging de onderhandeling over het kunnen krijgen van voldoende vervangende grond, omdat hij veel grond verloor binnen de natuurbegrenzing. Deze ondernemer wilde extra land voor het houden van melkvee. Alleen met het inwilligen van deze eis was de uitkomst voor hem acceptabel.

Voldoende schadeloosstelling om kunnen te verplaatsen of verhuizen

De vier andere agrarische grondeigenaren, die niet kiezen voor zelfrealisatie, maken de keuze om in te zetten op het verplaatsen van hun bedrijf, waarbij sommige vanwege hun leeftijd ook een afweging maken tussen stoppen en verplaatsen. Een van hen zet aanvankelijk in op verplaatsen, tot het moment dat blijkt dat hij geen opvolger heeft. Vanaf dat moment besluit hij toch te stoppen en onderhandelt met succes over het verkopen van zijn gehele bedrijf, inclusief de gebouwen. De anderen willen, soms na wikken en wegen, graag een gelijkwaardige vervangende boerderij elders aankopen.

Op het moment dat agrariërs ervoor kiezen om hun bedrijf te willen verplaatsen, gaan ze op zoek naar een vergelijkbaar bedrijf elders. Daarbij lopen ze tegen het probleem aan dat de grondprijzen in andere delen van de Krimpenerwaard en met name daarbuiten hoger zijn. Tijdens de onderhandelingen krijgen ze te horen dat ze er, in hun woorden, 'niet beter van mogen worden'. Of in de taal van de overheid: vanwege de regels voor schadeloosstelling mag de overheid niet meer bieden dan de taxaties aangeven, anders zou het ongeoorloofde staatssteun zijn.

De zoektocht naar mogelijkheden om te verplaatsen, leverde (soms veel) spanningen op bij deze grondeigenaren. Hoewel het een eigenaar gelukt is om een ander geschikt bedrijf te vinden en te verplaatsen, geven anderen aan dat ze tevergeefs gezocht hebben. Ze vertellen dat ze bedrijven hebben bezocht, ook ver buiten de Krimpenerwaard, maar overal 'was iets mee'. Zo had een aantal bedrijven dat te koop stond de milieuvergunningen niet op orde of waren de stallen en installaties verouderd. Als een bedrijf wel geschikt leek, dan was de vraagprijs hoger dan het aanbod voor de schadeloosstelling. De onderhandelingen bij deze grondeigenaren gingen dan ook primair over de vraag of de hoogte van de schadeloosstelling voldoende zou zijn om op een andere plek door te kunnen met een gelijkwaardig bedrijf (zie ook bij instrumenten en eindsituaties).

Eén (particuliere) grondeigenaar kiest relatief gemakkelijk voor verkopen van de percelen; deze woont en werkt dan ook elders; een andere grondeigenaar onderhandelt over de mogelijkheid van een compenserend ruilperceel

Voor slechts een van de geïnterviewde grondeigenaren – een particuliere grondeigenaar die op afstand van de grond woont – komt de afweging relatief eenvoudig uit op het verkopen van zijn percelen. De geïnterviewde grondeigenaar met een nevenberoep-bedrijf heeft in de onderhandelingen ingezet op een ruilperceel dat hij op basis van een eigen verkenning in het gebied heeft gevonden: een perceel in eigendom van de provincie, waar hij de mogelijkheid wil verkennen om op dat ruilperceel een bouwvergunning te kunnen verkrijgen. Hij brengt dit in de onderhandelingen in.

4.2.2 Beleving

We hebben bij de selectie van de te interviewen grondeigenaren vooraf geprobeerd een spreiding te krijgen over een groep met een meer positief en een groep met een meer negatief sentiment. Hiervoor hebben we betrokkenen van het Programmabureau en de afdeling Grondzaken van elke grondeigenaar gevraagd hoe zij het sentiment inschatten. Deze inschatting hebben we vervolgens gebruikt voor de selectie van de interviews over de twee groepen en aan de hand van de interviews kunnen we de emoties meer kleuring geven (zie voor de selectiemethode bijlage 2).

Emoties, een grote variatie, maar de negatieve emoties domineren

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de grondeigenaren het traject op heel verschillende manieren en met verschillende emoties hebben beleefd. Ze beschrijven een variatie van emoties, zoals (zeer) boos, gevoelens van onrechtvaardigheid, pijn en stress, met aan de ene kant van het spectrum woorden als 'verschrikkelijk', 'onmenselijk' en aan de andere kant gematigder reacties: de grondeigenaren uiten zich redelijk neutraal of berustend. Ze uiten teleurstelling over deelaspecten, zoals proces en instrumenten, en sommige zijn tevreden over deelaspecten, bijvoorbeeld geboden hulp of eindresultaat. Af en toe is er blijheid over bijvoorbeeld natuur of over de nieuwe situatie van de grondeigenaar.

Over het algemeen delen de geïnterviewde grondeigenaren dat ze het proces van zowel verkoop als zelfrealisatie als (soms zeer) stressvol hebben ervaren. De geïnterviewde grondeigenaren geven aan buiten hun wil en tegen hun zin geconfronteerd te zijn met een keuzeproces over hun eigendom, wat diep raakt aan het persoonlijke en bij de bedrijven ook het zakelijke leven. Het traject heeft bij sommige eigenaren geleid tot spanning binnen families en andere persoonlijke, moeilijke situaties, bijvoorbeeld de confrontatie om wel of geen opvolger hebben voor het bedrijf, wat de verdere keuzes beïnvloedt. Dit kan tot schrijnende situaties leiden. Emoties over deze persoonlijke omstandigheden vermengen zich met het traject en kunnen niet los gezien worden van het doorlopen traject. Wat ze vrijwel allemaal delen, is de schok en vaak verontwaardiging om ermee geconfronteerd te worden dat zomaar over het eigendom wordt beslist; ook al is er soms (maar niet altijd) een keuzemogelijkheid/uitweg door zelfrealisatie. Dit is over het algemeen niet als een positieve keuze ervaren.

Negatieve emoties hadden overhand aan het begin van het proces

De eerste ronde gesprekken vanaf 2017, waarbij betrokkenen van het programmabureau op gesprek kwamen bij de grondeigenaren in de natuurbegrenzing om ze op de hoogte te brengen van de nieuwe (keuze)situatie met onteigening als sluitstuk, heeft bij alle geïnterviewde grondeigenaren negatieve emoties opgeroepen (zie hierover paragraaf 4.2.4). De negatieve beleving concentreert zich daarmee vooral op de beginfase van het proces. Over deze beginfase zijn de grondeigenaren unaniem negatief. Het is te zien als een moeilijke start die ook negatief doorwerkt in de latere gesprekken. Bij sommige grondeigenaren kunnen de emoties achteraf anders zijn en veranderen vaak ten goede, vooral wanneer men er achteraf goed uit is gekomen, en bij de zelfrealisatoren wanneer het proces op een gegeven moment meer faciliterend wordt. Maar andere grondeigenaren kijken ook achteraf zeer negatief terug; de verkeerde start is niet meer goed gekomen in een positievere beleving.

Van boos tot positief op onderdelen

We kunnen de vooraf indeelde/ingeschatte emoties van negatief en positief sentiment verder verfijnen. We komen dan tot hoofdzakelijk de volgende houdingen (die soms gecombineerd worden):

1. 'Overall' boos en verontwaardigd. De emoties laten een sterk gevoel van onrechtvaardigheid zien over hoe met het eigendom en de grondeigenaar zelf is omgegaan. Er zijn geen positievere of neutralere onderdelen in de emotie. Er is niets positiefs ervaren. (Ook enkele benaderde grondeigenaren die geen interview wilden, uiten zich 'overall negatief'.)
2. Gematigd qua emotie, wat nog steeds overwegend negatief kan zijn. Dit zijn enerzijds grondeigenaren die het lukte om er zakelijk mee om te gaan, die zeggen 'ik heb er niet wakker van gelegen', omdat ze het traject zakelijk konden benaderen, bijvoorbeeld door een adviseur de onderhandelingen te laten doen. Vaak was dit gecombineerd met het feit dat ze 'oplossingen' hadden die ze in de onderhandelingen naar voren hebben kunnen brengen. Andere grondeigenaren lijken zelf gematigd qua karakter, en/of hebben het proces door een eindresultaat dat (aardig/redelijk) naar tevredenheid is 'kunnen afsluiten'. Ze 'moeten door', en ze kunnen door.
3. Grondeigenaren die vooral stress en spanning hebben ervaren. Deze grondeigenaren benadrukken de spanning die het proces heeft opgeroepen, met veel officiële, formele, juridische communicatie, mensen over de vloer en een proces waar dreiging van uitging.
4. Grondeigenaren die zich (op onderdelen) positief uiten. Dit zijn met name zelfrealisatoren die tevreden zijn met de natuur of op onderdelen blij zijn met geboden hulp en zelf positief van toon zijn, bijv. 'de hulp die ik kreeg was geweldig', of grondeigenaren die achteraf best tevreden zijn met het eindresultaat.

Grondeigenaren meer tevreden over eindresultaat dan over het proces; wisselend oordeel over de instrumenten

We hebben de geïnterviewden gevraagd om voor zowel proces, instrumenten als eindsituatie een mate van tevredenheid aan te geven op een vijf-puntschaal (zeer ontevreden- ontevreden- neutraal-tevreden-zeer tevreden). Bijna niemand scoort alles zeer (on)tevreden, maar wel enkele; deze zijn uitgesproken ontevreden. Bij enkele geïnterviewde grondeigenaren is niets positief; bij andere zijn er aspecten die positiever waren en wordt met meer nuance naar de verschillende aspecten gekeken. Een grondeigenaar kan tevreden zijn over één aspect, maar ontevreden over andere. Een enkele keer is in het interview geen duidelijke score uitgesproken; wij rapporteren over de interviews waar een duidelijke score is gegeven. Een kanttekening is dat eenzelfde score, zoals 'tevreden', van de een iets anders kan betekenen dan dezelfde score van een ander. Verklaringen achter de scores volgen in de paragrafen hierna.

Mate van tevredenheid over proces

Bij de niet zelfrealisatoren zijn de scores 'zeer ontevreden' tot 'neutraal', dus aan de ontevreden kant van de schaal. Bij de zelfrealisatoren is meer variatie te zien en zijn de scores positiever: over het algemeen scoren ze 'neutraal' tot 'tevreden'.

Mate van tevredenheid over de instrumenten

Er is onder de geïnterviewden een vrij grote variatie in de mate van tevredenheid over de instrumenten, bij zowel zelfrealisatoren als de anderen, de niet-zelfrealisatoren.

Bij de zelfrealisatoren is het overallbeeld redelijk neutraal, de meeste scores zitten rond het midden. Bij de zelfrealisatoren scoort niemand 'zeer ontevreden'. Twee geïnterviewde zelfrealisatoren scoren tevreden en één 'tevreden tot zeer tevreden'. Bij de niet-zelfrealisatoren zitten de scores meer op de polen. Bij de niet-zelfrealisatoren geven er drie een score 'tevreden' en geeft een aantal geïnterviewde grondeigenaren een oordeel van 'zeer ontevreden' (maar geen 'zeer tevreden').

Mate van tevredenheid over de eindsituatie

Het merendeel van de geïnterviewde grondeigenaren oordeelt tevreden over hun eindsituatie. Bij de niet-zelfrealisatoren zien we een tweedeling: de helft scoort 'tevreden' en de andere helft 'zeer ontevreden'. De zelfrealisatoren scoren wisselender, en overwegend aan de tevreden kant van het spectrum: 'neutraal', 'tevreden' en één 'helemaal tevreden'.

4.2.3 Verklarende factoren: persoonlijke factoren

Persoonlijke eigenschappen en omstandigheden hebben invloed op de beleving

Persoonlijke factoren spelen een rol bij de manier waarop grondeigenaren het traject beleven. Daaronder vallen subjectieve kenmerken, zoals toekomstperspectieven (zowel privé als zakelijk) en visies op en vertrouwen in de overheid (soms beïnvloed door ervaringen in het verleden). Zaken zoals bekendheid met

dit soort processen (bijvoorbeeld werk waardoor iemand gewond is aan zakelijke correspondentie), het wel of niet beschikken over een rechtsbijstandverzekering of de (financiële) mogelijkheid om adviseurs voor te schieten, kunnen een rol spelen.

Voor de beleving maakt het uit of iemand in staat is geweest of gesteld om een keuze te maken die bij hem of haar past, en in staat is geweest of gesteld om er een kans van te maken. Of het lukt om de situatie in iets positiefs om te buigen, hangt deels af van persoonlijke eigenschappen, maar hangt ook erg samen met de (toevallige) persoonlijke omstandigheden van een grondeigenaar. Bijvoorbeeld leeftijd, waar de percelen zich in de begrenzing bevinden, de gebruikssituatie van de percelen (bijvoorbeeld grond in verpachte staat), wat voor bedrijf je hebt en of wel/geen opvolger hebben in het geval van een bedrijf. Instrumenten en proces spelen hierin ook een aanzienlijke rol (daarover meer in de volgende paragrafen).

Persoonlijke en bedrijfskenmerken belangrijk voor afwegingen zelfrealisatie en verkopen

Keuzes worden gemaakt op basis van persoonlijke kenmerken en omstandigheden en, in het geval van de agrarische en andere bedrijven, bedrijfsoverwegingen. Persoonlijke kenmerken die van invloed waren op de afweging wel/geen zelfrealisatie zijn bijvoorbeeld: binding aan de plek, of het bij het bedrijf past en of de grondeigenaar wel of geen affiniteit heeft met een natuurinclusieve bedrijfsvoering, maar ook houding ten aanzien van subsidies als inkomstenbron.

Leeftijd blijkt een persoonlijke factor van belang bij de afwegingen van agrarische bedrijven. Op het moment dat de agrariër op leeftijd is en geen opvolger heeft, is het de vraag of het nog haalbaar is om het bedrijf om te schakelen of te verplaatsen. In dat geval zorgt het gedwongen keuzemoment voor de vraag: hoe zie ik de toekomst van mijn bedrijf, wil ik het voortzetten, overdragen aan een opvolger of stoppen? Voor een grondeigenaar die wordt gedwongen om die afweging ineens te gaan maken, is dat een emotioneel proces dat tijd vraagt. Het proces kan ook leiden tot eerder dan gewenst stoppen met het bedrijf, wat ingrijpend kan zijn. Wanneer in de afwegingen de vraag opkomt of aanvullende financiering nodig is voor een bepaalde keuze, kan leeftijd ook een rol spelen, namelijk of de bank dan nog wil financieren.

Ervaringen uit het verleden spelen mee in keuzes en beleving

Het besluit om in dit gebiedsproces onteigening mogelijk te gaan maken, komt niet ineens. In de Krimpenerwaard wordt al dertig jaar aan natuurrealisatie gewerkt. De ervaringen die grondeigenaren hier vanuit het verleden mee hebben, draagt bij aan de positieve of negatieve beleving. Verschillende van de geïnterviewde grondeigenaren geven aan dat ze al jaren te maken hebben met het gebiedsproces. Soms omdat hun ouders ook al te maken hadden met claims vanuit natuur, soms vanuit een directe eigen ervaring.

Voor enkele geïnterviewde eigenaren is het een heel directe persoonlijke ervaring geweest, omdat ze in de periode van het Veenweidepact (2005-2008) ook te maken hebben gekregen met een taxatie van hun grond, of zelfs in een vergevorderde fase waren om hun grond op basis van volledige schadeloosstelling te verkopen. Deze trajecten zijn op een laat moment afgeblazen doordat het Veenweidepact ophield te bestaan. Dit werkt op verschillende manieren door in de ervaring nu. De minst verstrekende doorwerking is het gevoel van 'daar gaan we weer'.

Een voorbeeld is de negatieve ervaring dat voorgeschoten adviseurskosten destijds niet werden vergoed, omdat (buiten de schuld van de betrokken grondeigenaren) niet tot een overeenkomst is gekomen. Gevreesd werd dat dit nu opnieuw zou kunnen gebeuren. Dit heeft in twee gevallen invloed gehad: een grondeigenaar liet een aantekening maken dat dat deze keer niet nogmaals zou gebeuren; de andere heeft lang (en met succes) het punt gemaakt dat hij een voorschot wilde krijgen (zie ook paragraaf 4.2.5.2). Een van deze grondeigenaren was destijds best tevreden over het aanbod en dat het bod nu minder is dan destijds, draagt bij aan een negatieve beleving van het sinds 2017 doorlopen gebiedsproces.

Grond verkopen die al generaties in bezit is valt vaak zwaar

In sommige gevallen is de grond of het bedrijf al generaties in bezit. Dat kan extra gewicht geven aan het verlies. Er zijn grondeigenaren bij wie zwaar meeweegt om op de plek te willen blijven of om het bedrijf dat al generaties in bezit is te willen behouden. In een ander voorbeeld had de vader van een agrariër juist aangegeven 'als je weg kan komen, moet je dat zeker doen', met het idee dat de landbouwstructuur in de

Krimpenerwaard minder goed is dan daarbuiten. Dit soort ervaringen speelt in een aantal gevallen mee in de houding ten aanzien van verkopen of verplaatsen.

Natuurbeelden, visies natuur-landbouw en affiniteit met natuur

Natuurbeelden en visies op natuur-landbouw spelen ook mee in de beleving van de natuurrealisatie. Veel van de grondeigenaren hebben affiniteit met natuur. Dat geldt zowel voor zelfrealisatoren als niet-zelfrealisatoren.

Verschillende van de agrarische bedrijven zijn al jaren actief bezig met natuurbeheer, al dan niet betaald of geïntegreerd in de agrarische bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld door op vrijwillige basis voor weidevogels te zorgen, grond te pachten van het Zuid-Hollands Landschap of deel te nemen aan het betaalde agrarisch natuurbeheer (ANLb) via het collectief 'Weidehof'.

Het beeld over de te ontwikkelen natuur in het gebied verschilt voor veel van de geïnterviewde grondeigenaren. Het is overwegend geen positief beeld. Het varieert van rommelig, veel onkruid, gemis van de melkkoaien in het landschap, tot aan de overtuiging dat natuurdoelen niet op de juiste plek in de Krimpenerwaard liggen. Een aantal geeft aan dat deze natuur niet bijzonder genoeg is om voor te onteigenen (zie bij instrumenten). Enkel en enkele zijn wel positief over de natuur die ontwikkeld wordt in het gebied.

4.2.4 Verklarende factoren: proces

De eerste gespreksronde is door alle geïnterviewde grondeigenaren als negatief ervaren

De geïnterviewde grondeigenaren hebben de eerste gespreksronde aan het begin van het proces negatief ervaren. Hierover wordt gesproken met woorden als 'een overval', 'verschrikkelijk', 'ik was zo boos', 'het is daarna nooit meer goed gekomen'. In dit eerste gesprek zijn de grondeigenaren geïnformeerd dat ze de keuze kregen tussen zelfrealisatie of verkoop van hun percelen in de begrenzing, maar werden ze er ook vrij snel in het gesprek mee geconfronteerd dat onteigening zou volgen als ze geen keuze zouden maken.

Die directe communicatie is 'bot' overgekomen. Enkele geïnterviewde grondeigenaren zeggen dat men binnenviel met 'we willen je grond taxeren' en hebben dus niet ervaren dat ze een keuze kregen. Vanuit het Programmabureau kwam er een delegatie; verschillende grondeigenaren ervoeren het als intimiderend dat er meerdere mensen bij je thuis binnenvallen. Er was geen sprake van eerst een kennismakingsgesprek in hun ogen. Sommige grondeigenaren geven aan dat ze het wel zagen aankomen, maar voor andere was dit de eerste kennismaking met de plannen op hun eigen grond, ze waren in het verleden nog niet in gesprek over de natuurrealisatie. Dan was dit gevoel van een 'overval' nog sterker.

Onteigening als sluitstuk drukt een stempel op het proces en maakt het zwaar voor de grondeigenaren

Over het algemeen is ook *na* de eerste gespreksronde het gehele proces overwegend (maar gematigder) negatief ervaren, vooral bij de niet-zelfrealisatoren, maar ook zelfrealisatoren benoemen dit. De grondeigenaren geven aan dat onteigening als stok achter de deur een grote druk legt op het proces en op hun leven, wat een aantal jaren in beslag neemt. Ze geven regelmatig aan machtsongelijkheid in het proces te hebben ervaren, en die beïnvloedt de keuzes die ze maken. Ze geven bijvoorbeeld aan dat overheden oneindig lang kunnen procederen met de beste advocaten. Dat geeft ze de verwachting dat je een rechtszaak toch verliest, een reden voor meerdere grondeigenaren om af te zien van (of door te gaan met) een strijd. Bovendien kost een advocaat veel geld, dat de grondeigenaar moet voorschieten, wat in enkele gevallen ook meespeelt in de overwegingen.

Meerdere grondeigenaren benoemen dat ze met 'het mes op de keel' moesten onderhandelen en/of druk hebben gevoeld om een bod te accepteren vanwege de dreiging van de dagvaarding. Ook maakten ze de afweging om geen rechtszaak te willen, want dat geeft ook weer meer stress. Ook hebben sommigen druk ervaren om een uitkomst maar te accepteren, zowel zelfrealisatoren als niet-zelfrealisatoren. Een geïnterviewde geeft aan dat hem het gerechtelijke traject werd afgeraden, omdat bij de rechter geen betere uitkomst te verwachten zou zijn.

Het proces heeft een (soms grote) impact op het dagelijks leven, getuige de volgende illustraties: 'je staat ermee op en je gaat ermee naar bed', 'je vraagt je steeds af is er nog een mail gekomen? Is er nog nieuws?'.

Twee zelfrealisatoren geven aan dat het woord onteigening wel erg vaak viel naarmate het moment van de dagvaarding naderde en hun uitvoeringsovereenkomst nog niet was goedgekeurd. Ze ervoeren dit als een druk binnen hun traject om te komen tot zelfrealisatie. Een ander kwam in het onteigeningstraject terecht omdat zijn zelfrealisatiecontract op dat moment nog niet zo ver was en schakelde zijn rechtsbijstandsverzekering in, terwijl hij ook bezig was met het organiseren van het zelfrealisatietraject. Hieruit blijkt dat het onteigeningstraject ook tijdsdruk met zich meebracht om de zelfrealisatie te regelen.

Degenen die in het gerechtelijke traject terechtkomen, worden geconfronteerd met een juridisch traject, waarin ze een advocaat in de arm moeten nemen, waarbij ze bezoek krijgen van rechtbankdeskundigen die het eigendom opnieuw komen taxeren, en in enkele gevallen uiteindelijk een uitkomst in dit gerechtelijke traject. Dit laatste kan zwaar of minder zwaar wegen. In één geval, waar de grondeigenaar alleen door het verstrijken van de tijd in de gerechtelijke fase terechtkwam en minnelijke overeenstemming binnen bereik lag, werd de keuze om het via een vonnis te regelen meer om praktische redenen gemaakt. Daarbij ervoer de eigenaar deze rechtsgang dan ook meer als een formaliteit. De geïnterviewde grondeigenaren voor wie het gerechtelijke traject van invloed is op de uitkomst, weegt dit gedeelte van het traject wel zwaar.

Iemand die zijn of haar best voor je doet, vergroot de positieve beleving van het proces

In de interviews is meerdere keren naar voren gekomen dat er bijzondere personen waren die voor de grondeigenaar (zowel zelfrealisatoren als bij de anderen) opkwamen, hem/haar te hulp kwam en zaken kon agenderen en voor elkaar krijgen. Hier gaat hier niet om de hulp die in de procesarchitectuur was verankerd, zoals adviseurs, de vaste projectleiders of grondverwerwers. Het ging bijvoorbeeld om de wethouder van de gemeente Krimpenerwaard, die destijds het proces van de natuurrealisatie onder zijn hoede had. Deze is in meerdere interviews genoemd als iemand die de grondeigenaar te hulp is gekomen. Een ander die genoemd werd, is een van de programmanagers van het Programmabureau.

Of een grondeigenaar toegang had tot deze bijzondere personen was niet in het proces verankerd. Het berust meer op toevallige contacten of omstandigheden, zoals een zelfrealisator met een voorbeeldfunctie, die daardoor meer aandacht kreeg. Hoewel deze personen een positieve rol hebben gespeeld in de ogen van een aantal grondeigenaren, was dit niet voor alle grondeigenaren zo (ook als ze wel contact hadden). Ook betekent het dat niet alle grondeigenaren toegang hadden tot deze personen. Grondeigenaren die niet de beschikking hadden over zo'n persoon in het proces hebben veel minder of niet ervaren dat ze gesteund werden – en mogelijk hebben ze ook niet de tastbare voordelen gekregen die die steun heeft opgeleverd (zie over dat laatste bij instrumenten).

4.2.4.1 Zelfrealisatoren

Praktische ondersteuning Programmabureau draagt bij aan een positief sentiment

Wat opvalt, is dat het zelfrealisatieproces er gaandeweg op gericht raakt om de grondeigenaar zo veel mogelijk te helpen en oplossingen te vinden die aansluiten bij de wensen van de grondeigenaar. Dit draagt bij aan een positieve beleving bij de geïnterviewden. Deels was dit in het proces verankerd, met een projectleider per grondeigenaar. Dit kon de gedaante hebben van praktische hulp zoals bij het aanvragen van subsidies. Ook hebben we meerdere keren gehoord dat er 'geven en nemen' ontstond en dat de grondeigenaar tegemoet is gekomen (zie bij maatwerk/eindsituaties). Dit heeft een positieve invloed op de beleving.

Communicatie over spelregels is als traag ervaren (spanning met pionieren zelfrealisatie)

Een aantal keren is benoemd dat grondeigenaren van belangrijke spelregels in het zelfrealisatietraject niet op de hoogte waren of ze pas in een laat stadium te horen kregen. Voorbeelden zijn: een vraag over hoe een zelfrealisatieovereenkomst eruit zou gaan zien, hoeveel mest er geplaatst mocht worden, hoe met houden van paarden kon worden omgegaan. Allemaal zaken die bij de start van het proces nog uitgezocht moesten worden en waarbij antwoorden soms maanden op zich lieten wachten. Ook geven grondeigenaren een enkele keer aan dat er in gesprekken toezeggingen werden gedaan die later niet waargemaakt konden worden. Een voorbeeld is een toezegging voor de vergoeding van het verlies van grond met een kortlopend pachtcontract. In latere gesprekken moest op die toezegging worden teruggekomen.

4.2.4.2 Niet-zelfrealisatoren

In een proces van onderhandelen met onteigening als sluitstuk, ervaart de grondeigenaar geen goede onderhandelingspositie

Verschillende grondeigenaren zijn van mening dat onteigening als sluitstuk van de onderhandelingen, een grondeigenaar zijn onderhandelingspositie ontnemt. Zonder onteigening moet de overheid de grondeigenaar een goed bod doen en als de grondeigenaar het bod te laag vindt, dan kan hij dit afwijzen. Wanneer onteigening het sluitstuk vormt, voelt het of een grondeigenaar uiteindelijk geen nee zeggen tegen een bod dat hij of zij te laag vindt, omdat dan onteigening zal volgen. Met andere woorden, een grondeigenaar ervaart de onderhandelingspositie als ongelijk.

Niet alle grondeigenaren voelden in het proces compassie om eruit te komen

Hoe de betrokkenen van de overheid zich opstellen, is van groot belang (geweest) voor de beleving. Naast hulp noemen sommige geïnterviewde eigenaren dat als er met begrip werd geluisterd, dit hen hielp. Er zijn echter voorbeelden dat deze compassie er niet was. Het verschil in persoonlijke betekenis van dit traject tussen grondverwerfers en de grondeigenaar wordt veel genoemd. Voor de grondverwerfers is het 'gewoon hun werk', terwijl het voor de grondeigenaar om een groot persoonlijk belang gaat. Meerdere grondeigenaren menen dat het voor de overheid niet zo moeilijk is om het onteigeningstraject te doorlopen: de overheid volgt procedurestappen en gaat steeds een stap verder. De indruk werd bij sommigen gewekt dat de grondverwerfers 'een goede deal' moesten realiseren, in plaats van de grondeigenaar ruimhartig en met compassie tegemoet te komen. Ze ervaren dan dat ze niet ruimhartig tegemoet gekomen zijn, ondanks dat ze wel begrijpen dat de vergoeding geen staatssteun kan zijn. Enkele grondeigenaren voelen dat ze zijn tegengewerkt. Soms komt ook het gevoel naar voren naar behandeld te zijn door medewerkers (zie ook de eerste alinea's van deze paragraaf). Aan de andere kant wordt benoemd dat medewerkers juist wel 'geschikt' waren. De houding, vaardigheden en compassie van medewerkers lijken van groot belang voor de beleving van de grondeigenaren.

Praktische zaken, zoals communicatie en traagheid zorgen voor onvrede

Een aantal praktische zaken die te maken hebben met dienstverlening van de overheid roept ook onvrede op bij de grondeigenaren. Er komen veel praktische voorbeelden voor die als negatief worden ervaren, zaken die te maken hebben met het ontbreken van stiptheid en (telefonische) bereikbaarheid en het niet nakomen van afspraken. Personele wisselingen worden ook vaak genoemd. Een grondeigenaar geeft aan dat er wel tien verschillende mensen langs zijn geweest. Deze grondeigenaar wordt, net als hij een belangrijke vraag heeft gesteld en op een antwoord wacht, geconfronteerd met de mededeling dat die contactpersoon is vervangen. Ook meer communicatieve zaken worden genoemd, zoals een houding met veel zwijgen. Eén grondeigenaar vindt dat hij niet voldoende werd geïnformeerd over zijn mogelijkheden en ervoer dit als 'niet open kaart spelen'.

Geïnterviewden grondeigenaren hebben het proces daarnaast als traag ervaren. Er zat soms wel een halfjaar tussen opeenvolgende acties, tot frustratie van de grondeigenaren. Als voorbeeld wordt gegeven dat er een onderhandelingsvoorstel ligt en de grondverwerver dit eerst intern moet terugleggen. Dit 'over meerdere schijven gaan' is een (deel van) de geïnterviewde eigenaren opgevallen en het is iets waar ze aan moesten wennen.

Voors en tegens van een tussenpersoon die de onderhandelingen doet voor de grondeigenaar

Vijf van de geïnterviewde grondeigenaren in deze groep maakten gebruik van de mogelijkheid om een tussenpersoon in de arm te nemen, zoals een makelaar, die de onderhandelingen voor hen deed en hebben dit in het proces doorgaans als positief ervaren. Ze noemen dat deze persoon er meer uit kan slepen en dat het veel tijd en vooral ook stress bespaart, omdat je dan als eigenaar niet zelf aan de onderhandelingstafel zit. Tegenwerpingen van anderen zijn bijvoorbeeld dat je gedwongen wordt om kosten voor een tussenpersoon voor te schieten. (Zie over adviseurs verder paragraaf 4.2.5.2).

4.2.5 Verklarende factoren: instrumenten en financiële vergoeding

Het instrument onteigening: alle geïnterviewde grondeigenaren vinden dit te zwaar voor natuur

De grondeigenaren delen dat ze onteigening een te zwaar instrument vinden voor natuur en ervoeren dit als een inbreuk op hun eigendom. Er zijn sterke gevoelens van onrechtvaardigheid dat de overheid ongevraagd en ongewenst voor natuur een aanspraak maakt op persoonlijk eigendom. Dit kan als zeer negatief sentiment doorwerken. Enkelen hebben wel enig begrip dat zo'n instrument nodig kan zijn wanneer je als overheid wat wilt bereiken. Veel van de geïnterviewde grondeigenaren benoemen dat ze onteigenen voor natuur minder legitiem vinden dan voor bijvoorbeeld woningbouw of infrastructuur. Dat ze geen meerwaarde zien van de natuur die gerealiseerd wordt speelt daarin ook een rol (zie bij eindsituatie).

4.2.5.1 Zelfrealisatie

Geïnterviewde grondeigenaren zijn neutraal/redelijk tevreden over de instrumenten

Over het algemeen zijn de geïnterviewde zelfrealisatoren redelijk tevreden over de zelfrealisatie- instrumenten, zoals subsidies en pachtgrond. Met de toepassing van de instrumenten zijn veel maatwerkoplossingen gerealiseerd en bij verschillende geïnterviewde zelfrealisatoren is er erkenning en waardering voor dit maatwerk.

Extra (pacht)grond belangrijk voor zelfrealisatoren

Een van de belangrijkste instrumenten voor de zelfrealisatoren was de mogelijkheid om extra natuurgrond of 'witte grond' (buiten de natuurbegrenzing) te kunnen pachten of kopen, als compensatie voor het verlies aan opbrengst als gevolg van de realisatie van het NNN. In veel gevallen werd er onderhandeld over deze grond, over de hoeveelheid en ook over de locatie. Zo was grond op een te grote afstand van het huidige huis of bedrijf geen volwaardige compensatie. De provincie kon niet altijd aan deze wens voldoen, simpelweg omdat er niet altijd voldoende grond in de buurt van het eigendom van de grondeigenaar in bezit was bij de provincie. Zo komt het nu voor dat ze 2 tot 3 kilometer moeten rijden om bij hun gepachte grond te komen.

Onvrede over ongelijke toedeling van gronden

Dat niet iedereen evenveel grond krijgt toebedeeld, leidt bij een aantal grondeigenaren tot gevoelens van ongelijke behandeling of onrechtvaardigheid. Zo zijn er grondeigenaren die wel meer (pacht)grond hadden willen hebben en dan later horen dat een ander veel meer grond heeft gekregen. Of dat een ander al eerder gronden toebedeeld heeft gekregen die ze zelf hadden willen pachten of kopen, omdat deze gronden dicht bij hun eigen bedrijf liggen.

Soms onvrede over afwaarderingstaxaties en subsidies voor inrichting

De afwaarderingssubsidies zijn door sommige grondeigenaren als (te) laag ervaren. Dat heeft dan vooral te maken met lage taxaties van de grond, ze hadden gedacht dat deze meer waard zou zijn.

Anderen hebben moeite om uit te komen met de SKNL-subsidie voor de inrichting van de natuurgronden, hoewel ze op het moment van ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst wel tevreden waren. Dit komt vooral doordat in de periode tussen de vaststelling van de SKNL-subsidie op basis van het natuurinrichtingsplan en het moment van uitvoering de kosten voor materiaal en grondverzet sterk zijn gestegen. Sommige grondeigenaren vrezen niet uit te komen met de verstrekte subsidie, want dat is een plafondbedrag en kent geen inflatiecorrectie. Om die reden heeft het Programmabureau met alle zelfrealisatoren gesprekken gevoerd en ze hebben extra vergoeding kunnen aanvragen.

De geïnterviewde grondeigenaren zijn tevreden over de ecologische en bedrijfseconomische adviseurs

De zelfrealisatoren moeten basisnatuurplannen en natuurinrichtingsplan opstellen en maken hierbij allemaal gebruik van een ecologisch adviseur. De meeste geïnterviewden hebben gebruikgemaakt van een betrokkene met een ecologisch adviesbureau die al lang in het gebied actief is en het vertrouwen van de grondeigenaren geniet. Hierover zijn de geïnterviewde grondeigenaren tevreden. De meeste geïnterviewde ondernemers maken daarnaast gebruik van de aangeboden 'makelaar natuurinclusief', voor het maken van hun bedrijfsplan waarin de zelfrealisatie wordt opgenomen. Ook over deze adviseur zijn ze tevreden.

Een van de geïnterviewde grondeigenaren liep tegen de spelregel aan dat kosten voor deskundigen in het kader van de onteigeningsprocedure voor zelfrealisatoren achteraf niet worden vergoed. Deze had een adviseur in de arm had genomen omdat er ook een koop in het spel was in zijn traject en hij heeft zich tot het eind toe door deze adviseur laten bijstaan. Deze kosten bleken aanvankelijk niet vergoed te worden, omdat hij (op een nieuwe locatie) zelfrealisatie gaat doen. Deze kosten zijn daarna toch deels vergoed.

Maatwerk in het natuurinrichtingsplan maakt zelfrealisatie inpasbaar

In de onderhandelingen tussen de grondeigenaar en het Programmabureau werd samen met de ecologisch adviseur gezocht naar manieren om de zelfrealisatie zo inpasbaar mogelijk te maken. Op dit punt zijn veel grondeigenaren positief over de meedenkende en meewerkende houding van het Programmabureau, wat soms kon leiden tot 'geven en nemen', bijvoorbeeld het opschuiven van een stukje grens en andere maatwerkafspraken. Dat neemt niet weg dat ze zich ook afvragen of de regels uit het NIP uitvoerbaar zijn op de lange termijn, bijvoorbeeld omdat ze bang zijn voor een hoge onkruiddruk of een verslechtering van de kwaliteit van het gewas waardoor ze hun dieren daar niet meer goed kunnen laten grazen.

4.2.5.2 De niet-zelfrealisatoren

Een deel van de grondeigenaren is tevreden met de inzet van de instrumenten

Zoals in paragraaf 4.2.2 werd aangegeven, is de tevredenheid over de instrumenten bij de niet-zelfrealisatoren heel wisselend. Een deel van de geïnterviewde eigenaren is tevreden. Een van de grondeigenaren beschrijft zijn koop als een relatief eenvoudige koop waar niet al te veel mee kon misgaan. Er zijn voorbeelden waar de instrumenten zijn toegepast om de grondeigenaar tegemoet te komen (maatwerk) en ze realiseren zich dit. Voorbeelden zijn een stopper van wie de gebouwen mee zijn gekocht en die de tijd kreeg om nieuwe woonruimte te zoeken. Een andere grondeigenaar, die net buiten de natuurbegrenzing lag, is in de begrenzing gebracht om hem met volledige schadeloosstelling te kunnen uitkopen om te kunnen herinvesteren op de nieuwe plek. Een ander waardeert zijn ruil, waarbij de grondeigenaar veel extra grond kreeg, waarvoor hij een toegift heeft betaald. Ook het bij uitzondering voorschieten van kosten voor deskundigen wordt benoemd als maatwerk. Sommige geïnterviewde grondeigenaren zijn tevreden met de hoogte van de financiële vergoeding die ze hebben gekregen. Dit gaat om situaties van minnelijke verkoop, al dan niet met gebouwen erbij, en een verplaatsing.

Hoge verwachtingen over volledige schadeloosstelling roept discussie en onvrede op

Verschillende grondeigenaren zijn ontevreden tot zeer ontevreden over de mogelijkheden die de instrumenten hun biedt. Deels heeft dit te maken met het feit dat ze in de veronderstelling waren dat er ruimhartiger met de vergoedingen voor de grondeigenaren zou worden omgegaan. Inderdaad heeft er in de gemeenteraad een motie voorgelegen dat er 'zorgvuldig, coulant en ruimhartig met de grondeigenaren' zou worden omgegaan. Grondeigenaren hebben soms echter een ander beeld van ruimhartigheid dan in de praktijk is geboden. Het financiële bod is door verschillende geïnterviewde grondeigenaren die hebben verkocht niet als ruimhartig ervaren. Verschillende grondeigenaren merken op dat de overheidsmedewerkers bijvoorbeeld beducht waren voor staatssteun. Een ander geeft aan dat de suggestie dat je volledig schadeloos wordt gesteld niet strookte met het gevoel 'voor elke euro te moeten vechten'. Een volledige schadeloosstelling zou volgens een andere grondeigenaar moeten betekenen dat je precies hetzelfde van waarde terug kunt krijgen als waar je vandaan komt.

Taxaties voor de grond veelal als laag ervaren

Een belangrijke oorzaak voor de ontevredenheid over de schadeloosstelling is dat de meeste geïnterviewde grondeigenaren de getaxeerde waarde voor hun grond als erg laag ervaren. Er zijn grondeigenaren bij wie taxaties van door henzelf ingehuurde adviseurs hoger tot veel hoger uitvallen dan de taxaties van de door de afdeling Grondzaken ingehuurde taxateurs. Soms wantrouwen ze deze taxaties, ondanks dat er sprake is van onafhankelijke taxateurs.

In zijn algemeenheid geven grondeigenaren aan: wanneer een grondeigenaar elders een vergelijkbare boerderij of land wil terugkopen, moet hij voor evenveel hectares elders in het land al snel meer betalen dan hij er in de Krimpenerwaard voor terugkrijgt. Ze wijten de lage prijs aan meerdere oorzaken. Een belangrijke oorzaak voor de lagere grondprijs is volgens meerdere grondeigenaren gelegen in de natuurclaim en het onteigeningsproces. Ze zeggen dat onteigenen voor natuur resulteert in lage prijzen, want niemand wil

natuurgrond kopen, alleen de overheid is koper. Als er onteigend wordt voor woningbouw komen er andere kopers, zoals projectontwikkelaars die het graag voor veel geld willen kopen. In dit geval is dat niet zo, er is geen vraag, waardoor de prijzen dalen. Een grondeigenaar loopt ertegenaan dat zijn land nu lager werd getaxeerd dan precies dezelfde grond in 2008, toen hij een deal bijna rond had in het kader van het Veenweidepact, terwijl de grondprijzen in diezelfde periode volgens hem flink zijn gestegen.

Onvoldoende schadeloosstelling om een bedrijf te kunnen verplaatsen bron van onvrede

Bij de bedrijven die niet door kunnen op hun bestaande plek speelt in hun (zeer negatieve) beleving mee dat de schadeloosstelling te weinig was om elders een vergelijkbaar bedrijf aan te kunnen kopen zonder zelf veel extra te hoeven investeren.

Dit had verschillende oorzaken: enerzijds dat na de betaling van de schadeloosstelling de prijzen in de tussentijd te veel zijn gestegen om iets gelijkwaardigs terug te kunnen kopen. Anderzijds het gegeven dat een volledige schadeloosstelling, die zowel bij de afdeling Grondzaken als later ook door de rechter, werd gebaseerd op liquidatie en niet voldeed om een vergelijkbare boerderij terug te kunnen kopen. Hierbij werpt een grondeigenaar op dat de bank, wanneer de grondeigenaar op leeftijd is, geen lening meer wil geven om het verschil te financieren, wanneer een mogelijk geschikt bedrijf elders duurder is dan de verwachte schadeloosstelling zou opleveren.

Deze grondeigenaren kregen zo, ieder om verschillende redenen, het gevoel gedwongen te zijn het bedrijf te staken. Dit terwijl ze, zonder het hele proces van natuurrealisatie, nog graag (enkele) jaren door hadden willen en kunnen boeren op de locatie waar ze zaten. Want ze verdienden voldoende en hadden alles op orde, van recente stallen tot milieuvergunningen. Dit draagt bij aan grote ontevredenheid over de instrumenten.

De rechter/de deskundigen van de rechtbank komen tot een hogere schadeloosstelling dan het minnelijke bod

Enkele grondeigenaren krijgen na input van de drie deskundigen van de rechtbank of bij vonnis meer schadeloosstelling toegekend dan in de officiële laatste minnelijke bieding. Dit draagt bij aan de opvatting van deze geïnterviewde grondeigenaren dat er niet ruimhartig is vergoed in het minnelijke traject. Zo is er een extra schadepost gehonoreerd, nadat de rechter aangaf hierover nog advies in te winnen. Bij een andere grondeigenaar namen de deskundigen van de rechtbank de hogere taxatie over van de adviseur van de grondeigenaar. Een taxatie die fors hoger was dan het minnelijke bod van de provincie.

Adviseurs: in aantal gevallen onvrede over regels voor adviseurskosten

De kosten die de adviseurs bij de grondeigenaar in rekening brengen, worden achteraf vergoed, als onderdeel van de schadeloosstelling. Daarbij zien drie geïnterviewde grondeigenaren als bezwaar dat de deskundigenkosten niet worden voorgeschoten. Twee daarvan hebben daarbij de ervaring dat de kosten die ze in het verdere verleden tijdens de Veenweidepactperiode hebben gemaakt, helemaal niet vergoed zijn, omdat ze niet op tijd tot een overeenstemming waren gekomen toen het proces onverwacht en buiten hun invloedssfeer werd stopgezet. Om die reden heeft één eigenaar in deze huidige periode een aantekening laten maken dat dit niet nog eens kan gebeuren. Een ander heeft hier lange tijd in de onderhandelingen op ingezet en heeft, bij uitzondering, wel een voorschot gekregen.

Eén grondeigenaar ziet het ontbreken van een mogelijkheid voor voorfinancieren als een (bewuste) benadeling van kleine partijen; niet iedereen kan dit betalen. Een ander geeft ook aan: als er onderling tussen makelaar en overheid een deal wordt gesloten, gaat er druk van uit om dit bod te accepteren; want als er geen overeenkomst wordt bereikt, moet de grondeigenaar zelf de kosten voor de inhuur van de makelaar betalen.

4.2.6 Verklarende factoren: beleving eindsituatie

Beleving van de eindsituatie maakt veel uit de manier waarop men achteraf terugkijkt

Wanneer de geïnterviewde grondeigenaren positief oordelen over hun eindsituatie, kijken ze ook beter terug op het geheel. Ze geven aan dat ze tijdens het proces negatief waren, maar nu – achteraf –, vaak toch wel tevreden zijn. Dat positief bijstellen geldt aan de andere kant niet voor alle geïnterviewde grondeigenaren.

Van belang lijkt: of een grondeigenaar in staat is geweest om zijn situatie te beïnvloeden en of met de eigen ingebrachte ideeën en wensen iets gedaan is. Anderen zijn, los van de uitkomst, vooral blij dat het achter de rug was, dat ze het eindelijk konden afsluiten.

Onvrede met de natuur die wordt gerealiseerd na afronding kleurt mede de beleving

Het gebied gaat er anders uitzien, deels op de eigen percelen van de verkopende of onteigende grondeigenaren die we hebben gesproken, maar ook op de andere verworven percelen. Hoewel verschillende grondeigenaren positief zijn over de natuur, hebben andere geïnterviewden andere natuurbeelden en zijn niet positief over wat er gaat komen. Met name over het voorgenomen afplaggen op de percelen waar de zwaardere natte natuur moet komen, zijn de meeste geïnterviewden niet te spreken. Er is soms zelfs sprake van schaamte wanneer men nu door het gebied komt; men heeft het gevoel dat generaties lang agrarische grond onherstelbaar wordt veranderd, terwijl dit volgens hen ook anders bereikt zou kunnen worden. Ook is men tegen sommige kunstmatige inrichtingsmaatregelen, zoals dammen plaatsen, of betwijfelt men het nut. In het verlengde hiervan geven geïnterviewde grondeigenaren aan dat ze menen dat de beheerders en de provincie meer gebiedskennis hadden moeten benutten. Men geeft aan dat op plekken waar nu de nattere weidevogelnatuur moet komen, van nature weinig weidevogels te vinden zijn. Ook wakkert het weer protest aan, getuige een petitie tegen afplaggen. Deze negatieve waardering van wat er gaat komen, speelt mee in het terugkijken.

'Losse eindjes' belemmeren afsluiting

Veel grondeigenaren zeggen dat ze het gehele proces voor zichzelf hebben afgesloten. Er zijn echter ook een aantal voorbeelden van eigenaren die het nog niet los kunnen laten vanwege zaken die nog niet geregeld zijn.

Verscheidene keren zijn tijdens de onderhandeling maatwerkafspraken gemaakt over omgevingsvergunningen die de gemeente moest verstrekken. Er staat in de overeenkomst dat gemeente en provincie medewerking verlenen om de vergunning te verkrijgen, maar door de wettelijke procedures die nog doorlopen moesten worden, is de uitkomst op het moment van de overeenkomst onzeker. Voorbeelden zijn een bouwvergunning, afronden van gemaakte nadere afspraken of vergunningen voor aanleg van kavelpaden of andere infrastructurele werken. In een voorbeeld leidden bezwaren van omwonenden voor een aan te vragen vergunning tot vertraging. Grondeigenaren die te maken hebben met dit soort afrondingszaken, zeggen: 'als ik het rond hebt, dan ben ik tevreden, alleen dat moment is er nog niet'. Opvallend is dat ze de losse eindjes bij zichzelf leggen: ze hadden beter moeten onderhandelen en pas akkoord moeten gaan als het rond was.

4.2.6.1 Zelfrealisatoren

Over het algemeen tevredenheid over de eindsituatie, voor sommigen met kanttekeningen

Over het algemeen zijn de zelfrealisatoren redelijk tevreden over het bereikte eindresultaat. Dat meten ze af aan het feit of ze in staat zijn om bepaalde activiteiten te blijven doen, na of juist dankzij de zelfrealisatie. Een belangrijke factor daarbij is zowel bij agrariërs als bij particulieren de mogelijkheid om de natuurgrond nog te kunnen gebruiken voor mestplaatsing of voor beweiding van bijvoorbeeld koeien, paarden of schapen. In één geval heeft zelfrealisatie ervoor gezorgd dat iemand een nieuwe natuurinclusieve veehouderij kon starten. De mogelijkheid om pachtgrond bij te krijgen was voor meerdere grondeigenaren positief. Wel is het zo dat een aantal meer natuurgrond had willen pachten, bijvoorbeeld om natuurbeheer een groter onderdeel te maken van hun bedrijfsvoering.

Zoals eerder aangegeven, maakt een aantal zelfrealisatoren zich wel zorgen over de ontwikkeling van de natuur in de komende jaren. Dan gaat het vooral over zorgen over een te hoge onkruiddruk, die ook negatief kan zijn voor de omliggende landbouwpercelen. Daarnaast maakt men zich zorgen over de verwachting dat de kwaliteit van het gewas de komende jaren zo slecht kan worden dat het maaisel niet meer geschikt is als voedsaam veevoer. Als er dan ook nog pitrus in zit, is het zelfs niet geschikt als strooisel, omdat het weinig vocht opneemt. Ook zijn er zorgen over de hoogte van de beheervergoeding. Een aantal eigenaren geeft nu al aan dat de kosten die ze voor het beheer moeten maken hoger zijn dan de vergoeding die ze er straks voor kunnen krijgen via het SNL.

Goede en persoonlijke begeleiding Programmabureau vergroot tevredenheid

Er zijn ook eigenaren die, na een moeizame onderhandeling over het natuurinrichtingsplan, nu toch enthousiast aan de slag gaan met de uitvoering daarvan. Daarbij lijkt de goede en persoonlijke begeleiding vanuit het Programmabureau een belangrijke bijdrage te leveren aan de tevredenheid. Als voorbeelden

wordt hulp bij het aanvragen of het beoordelen van subsidieaanvragen genoemd, maar ook ecologisch advies, bijvoorbeeld voor de aan te planten of in te zaaien soorten. Daarbij geven eigenaren ook aan dat de contactpersoon goed bereikbaar is en ook de tijd neemt om hen bij te staan.

Ontevreden over afplaggen als inrichtingsmaatregel

Bij een aantal zelfrealisatoren kwam op tafel dat ze niet blij zijn met de noodzaak om een deel van hun grond af te moeten plaggen als onderdeel van de afgesproken inrichtingsmaatregelen. Eén eigenaar gaf aan dat hij er in eerste instantie wel mee akkoord was gegaan, omdat er destijds nog geen sprake was van een alternatief. Maar dat onderzoek heeft aangetoond dat vershraling ook zonder afplaggen bereikt kan worden. Hij geeft hieraan de voorkeur, ondanks de keerzijde dat het dan wel twintig jaar kan duren voordat het gewenste natuurtype wordt bereikt. Het Programmabureau geeft aan dat een onderzoek naar dit alternatief nog loopt.

4.2.6.2 Niet-zelfrealisatoren

Een deel van de niet-zelfrealisatoren is tevreden over het eindresultaat

Een aantal grondeigenaren heeft via onderhandeling gekregen wat ze voor ogen hadden en deze grondeigenaren geven daarbij aan dat ze, terugkijkend, tevreden zijn over de eindsituatie, ook als ze het proces als negatief hebben beleefd. Voorbeelden zijn een succesvolle bedrijfsverplaatsing naar een ander gebied of het kunnen krijgen van voldoende ruilgrond om door te kunnen met een melkveehouderij op de plek waar het bedrijf is gevestigd. Daarbij hebben eigenaren soms ook zelf extra geïnvesteerd, bijvoorbeeld omdat de bedrijfsverplaatsing wat duurder uitviel of doordat ze meer grond teruggekocht hebben dan ze ingebracht hebben in een ruiling. Ook een stopper geeft aan vrede te hebben met de eindsituatie, ondanks de emotionele beslissing. Een particulier die zijn percelen heeft verkocht, is ook redelijk tevreden. Daarnaast is er een grondeigenaar die aangeeft, zoals hierboven besproken, pas tevreden te zijn wanneer zaken die nog geregeld moeten worden naar tevredenheid zullen zijn afgerond.

Een aantal grondeigenaren is ontevreden tot zeer ontevreden en nog steeds boos

Er zijn ook grondeigenaren die ontevreden tot zeer ontevreden zijn over de eindsituatie. In twee gevallen gaat dit om de wens om een verplaatsing van een melkveehouderij voor elkaar te krijgen, wat niet is gelukt. Beide grondeigenaren hadden hun bedrijf nog graag een tijd voortgezet, omdat ze alles goed op orde hadden, alvorens te stoppen op een eigen gekozen moment. Beide hadden niet de keuze om te kiezen voor zelfrealisatie, omdat een te groot deel van hun huiskavel binnen de natuurbegrenzing lag. Het lukte echter ook niet om een schadeloosstelling te krijgen die hoog genoeg was om het bedrijf elders voort te zetten, zonder nog veel extra te moeten investeren. Daardoor voelt het als een gedwongen keuze om te stoppen en voelen ze zich door de onteigening onrecht aangedaan door de overheid.

4.3 Beleving overheidsbetrokkenen en gebiedspartijen

4.3.1 Natuurbeelden en doelen

In de interviews met vertegenwoordigers van gebiedspartijen blijkt een verschil in natuurbeelden tussen de landbouwpartijen en de anderen. Vertegenwoordigers van natuur en water, maar ook enkele overheidsbetrokkenen, benadrukken hun acceptatie van de meer 'donkergroene natuurdoelen', waar in de periode 2013 voor is gekozen. Daar is wel agrarisch medegebruik mogelijk, maar er is geen ruimte voor spuiten of bemesting, tenzij het nodig is voor natuur. Ook geeft een betrokkene aan dat er in een eerdere periode voor moerasnatuur was gekozen en dat dit al omlaag is gebracht, juist om tegemoet te komen aan de wens voor agrarisch medegebruik.

Landbouwpartijen hadden daarentegen verwacht dat de te realiseren natuur beter gecombineerd had kunnen worden met een landbouwkundige praktijk. Tijdens het proces werd hun duidelijk dat de focus zo sterk op de natuurwaarden lag, dat het niet mogelijk was om een agrarisch bedrijf voor een groot deel, of volledig, binnen de NNN-begrenzing te kunnen voeren. De oorzaak zit met name in de beperkingen van de mestgift. Het gevolg was dat een aantal bedrijven geen andere optie zag dan verplaatsen of stoppen. Ze kwamen tot de conclusie dat zelfrealisatie voor hen geen optie was, omdat een groot deel van hun bedrijfsareaal binnen de NNN-begrenzing lag. De geïnterviewde vertegenwoordigers van de landbouwpartijen nemen deze

ervaringen mee in hun beleving. De landbouwvertegenwoordigers van agrarische zijn verder fel tegen het afplaggen als inrichtingsmaatregel. De Vereniging Duurzame Waterbeheersing en Landbouw Krimpenerwaard (DWLK) is de meest uitgesproken tegenstander van deze maatregel.

4.3.2 Instrumenten

Verschillende standpunten over de inzet van het onteigeningsinstrument

De geïnterviewden vanuit de overheid, maar ook vanuit natuur- en waterorganisaties, geven aan dat ze in principe neutraal staan tegenover het onteigeningsinstrument. Ook geven sommigen aan dat onteigening nodig kan zijn om (de laatste stukken te kunnen verkrijgen) om de NNN-opgave te kunnen realiseren. Enkele overheidsbetrokkenen benoemen dat ze ook positieve kanten zien aan het instrument: het geeft duidelijkheid en biedt een gelijk speelveld tussen de belangen landbouw en natuur. Ze geven aan dat er al decennia plannen zijn voor de natuurrealisatie in de Krimpenerwaard, maar dat de doelen zonder stok achter de deur niet werden gehaald.

De geïnterviewden vanuit landbouwpartijen zijn uitgesproken negatief over de inzet van het onteigeningsinstrument. Hoewel LTO landelijk en de plaatselijke LTO in eerste instantie wel voor een onteigeningstitel waren om de agrariërs op deze manier volledig schadeloos te kunnen stellen, zijn ze hiervan teruggekomen. De reden zijn de vele signalen die ze kregen vanuit de grondeigenaren dat die niet tevreden waren over het verloop van het proces. DWLK was gelijk al tegen, met als argument dat de realisatie van natuur geen voldoende algemeen belang is, zoals bij de aanleg van wegen of woonwijken of bedrijventerreinen.

Zorgen over de pachtduur

Een aantal geïnterviewden is kritisch over de pachtgrond die agrariërs die voor zelfrealisatie kozen, konden krijgen. De aangeboden pachtduur is twee keer zes jaar. Maar een agrariër investeert voor een periode van vijftientig jaar, dan vinden zij een zekerheid van twaalf jaar te kort. Ze maken zich zorgen wat er na die twaalf jaar gaat gebeuren. Welk risico lopen die ondernemers?

Verschillen in de interpretatie van 'ruimhartigheid'

De geïnterviewde landbouwpartijen gaven, net als een aantal (agrarische) grondeigenaren, aan dat de financiële vergoedingen die werden geboden als laag zijn ervaren. Toen de gemeenteraad het besluit heeft genomen om het onteigeningsinstrument in te zetten, is hierbij aangegeven dat royaal en ruimhartig gehandeld moest worden.

De overheidsbetrokkenen geven aan dat 'royaal' en 'ruimhartig' gezien moeten worden in de wettelijke marge. In de Onteigeningswet staat omschreven wat er wel of niet mee mag tellen bij volledige schadeloosstelling. Bovendien mag een overheid de grondmarkt niet verstoren door hogere prijzen te bieden, wat een prijsopdrijvend effect zou hebben. Op een schadeloosstelling kan vanwege staatssteunregels formeel geen financiële plus worden gelegd. Omdat wordt uitgegaan van door onafhankelijke partijen uitgevoerde taxaties, kan op basis van een bepaalde grondprijs financieel niet veel meer worden geboden.

Wat wel kan, is binnen de marges ruimte zoeken. Onderhandelingen kunnen gaan over maatwerkoplossingen, zoals de aanleg van dammen, het plaatsen van hekwerk, voortgezet gebruik etc. Een overheidsbetrokkene geeft aan dat hier veel aandacht aan is besteed in de onderhandelingen met de grondeigenaren. Die onderhandeling gaat niet alleen over de hoogte van de taxatie. Het gaat ook om het verkrijgen van alle informatie, waarmee een beter uitgewerkt aanbod gedaan kan worden. In het geval van agrarische bedrijven bijvoorbeeld, maar ook over de manier van werken op een bedrijf. Zo kan het zijn dat een grondeigenaar aangeeft dat bepaalde zaken meer zullen kosten. Deze informatie wordt door de verwerver teruggekoppeld aan de taxateur. Het royale en ruimhartige zit volgens deze overheidsbetrokkenen vooral in het maatwerk per bedrijf. Bijvoorbeeld een stukje grond dat iemand uit de begrenzing wil houden om toegang te houden vanaf de woning. Of een gedoogbeschikking door de gemeente voor een bedrijf voor een paar jaar, zodat iemand wat langer door kan gaan.

De overheidsbetrokkenen benadrukken dat de verwervers niet de opdracht hadden om het onderste uit de kan te halen of om zo zuinig mogelijk aan te kopen. Ze geven aan dat dit niet in het belang is van de

overheid, omdat het frustratie in de hand werkt en niet tot overeenstemming leidt en dus tot dure procedures, waarna de rechter alsnog een onafhankelijk oordeel moet geven. Daarom is het volgens hen zaak om de procedures netjes te doorlopen en binnen de mogelijkheden te zoeken naar ruimte om tot overeenstemming te komen.

4.3.3 Proces

Minder ruimte voor het combineren landbouw en natuur dan verwacht

Vertegenwoordigers van landbouwpartijen geven aan dat de nadruk tijdens het proces steeds meer op natuur is komen te liggen: natuur voorop en niet landbouw. Als voorbeeld noemen ze een moment waarop de naam Adviesgroep Landbouw en Natuur werd veranderd in Natuur en Landbouw, zonder overleg. Ze hebben het idee dat er te weinig met hun adviezen werd gedaan. Ze vinden dat er uiteindelijk te weinig ruimte is om landbouwactiviteiten met natuur samen te laten gaan. Als voorbeeld noemen ze onvoldoende mestplaatsingsruimte en het verbod op het gebruik van drijfmest. Vóór 2017 werd de verwachting gewekt dat dit goed zou kunnen. Die verwachting werd ook gedeeld door een betrokken adviseur die er tijdens het proces achter kwam dat er minder ruimte was voor landbouwkundige activiteiten dan hij vooraf had ingeschat.

Omgaan met pionieren, met name bij zelfrealisatie

Zowel betrokkenen van de overheid als van de andere organisaties hebben het proces ervaren als pionieren. Niet alles was bij aanvang duidelijk. Een voorbeeld is de instrumentenkoffer die in het begin niet voldeed, omdat deze geen duidelijkheid gaf over verschillende normen rond beweiding en bemesting bij zelfrealisatie. Er stond bijvoorbeeld niets in over beweiding met paarden. Tijdens de onderhandelingen kwamen er veel vragen van grondeigenaren waar het Programmabureau nog geen antwoord op had. Dat konden juridische vragen zijn, maar ook veel praktische. Veel vragen gingen bijvoorbeeld over de omgang met de beperkte ruimte voor mestplaatsing en beweiding, zowel van agrarisch ondernemers als van particulieren. Er was nog weinig flexibiliteit en maatwerk mogelijk, op het moment dat de onderhandelingen met de grondeigenaren al waren gestart. Om daaraan tegemoet te komen, is een nieuw beleidskader opgesteld en via de stuurgroep door de gemeenteraad vastgesteld als bijlage bij het bestemmingsplan. Een overheidsbetrokkene geeft aan dat dit belangrijk was, omdat via het bestemmingsplan duidelijk moest zijn waar zelfrealisatie aan moet voldoen om te ontkomen aan onteigening. In het begin waren er ook veel vragen over de overeenkomsten voor zelfrealisatie, die moesten nog ontwikkeld worden. Het heeft een paar jaar geduurd voordat het Programmabureau antwoord kon geven op alle gestelde vragen.

Te krappe capaciteit zorgde voor lange wachttijden

Met de drie (parttime) grondverwerwers en één procesbegeleider voor alle dossiers was er in de praktijk onvoldoende capaciteit voor een vlotte afhandeling van alle dossiers. Elke grondverwerwer heeft ongeveer 25 dossiers onder zijn hoede gehad. Uit een interne discussie kwam de inschatting dat een fulltime verwerwer niet meer dan 20 grondeigenaren tegelijkertijd zou kunnen bedienen. Dit zorgde zowel bij het Programmabureau (voor wensen op gebied van grond afhankelijk van de afdeling Grondzaken) als bij de grondeigenaren voor onvrede, omdat het lang kon duren voordat ze een antwoord konden geven op een vraag of een aanbod konden doen.

4.3.4 Eindsituatie

De ervaring van de eindsituatie zoals die nu is, is wisselend

Vertegenwoordigers van landbouwpartijen zijn van mening dat er te weinig ruimte is voor het combineren van landbouw met natuur. Daarbij maken ze zich zorgen over de toekomst van de zelfrealisatoren, met name als ze veel pachtgrond hebben voor slechts twee keer zes jaar, terwijl de grond voor altijd natuur blijft. Daarnaast verzetten ze zich sterk tegen het afplaggen als inrichtingsmaatregel. Dit afplaggen draagt bij aan hun negatieve beleving van het traject.

Overheidsbetrokkenen en een natuurorganisatie geven aan dat het na decennia eindelijk gelukt is om de beoogde natuurrealisatie af te ronden, omdat nu alle benodigde gronden zijn aangekocht of door zelfrealisatoren ingericht en beheerd zullen worden. Ze signaleren dat hierdoor de natuurdoelen en de waterkwaliteitsdoelen van de Kaderrichtlijn Water dichterbij komen en waarderen dit.

5 Conclusies, aanbevelingen en discussie

Leeswijzer

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en doen we enkele aanbevelingen. In paragraaf 6.1 trekken we een aantal hoofdconclusies. Vervolgens beantwoorden we in paragraaf 6.2 de onderzoeksvragen over de resultaten van de grondinstrumenten, en in paragraaf 6.3 over de beleving van een selectie van betrokkenen, met name grondeigenaren. In paragraaf 6.4 gaan we in op succes- en faalfactoren bij de inzet van de instrumenten en in paragraaf 6.5 geven we een aantal aanbevelingen. We sluiten in paragraaf 6.6 af met een discussie, waarbij we terugblikken op de literatuur die voor ons uitgangspunt is geweest om verwachtingen op te stellen over de beleving en de verklarende factoren achter de beleving (Holtslag-Broekhof et al., 2014; 2016; De Pue et al., 2021). Ook benoemen we enkele kanttekeningen bij de gevolgde methode.

5.1 Hoofdconclusies

De inzet van de grondinstrumenten, met als sluitstuk onteigening, heeft in de periode 2015 tot en met 2023 tot de afronding van de NNN-opgave in de Krimpenerwaard geleid. Deels is dit met de strategie zelfrealisatie gelukt. Voor deelname aan zelfrealisatie op vrijwillige basis was in de voorafgaande periode weinig animo. Na de inzet van het onteigeningsinstrument als drukmiddel heeft een aantal grondeigenaren in deze nieuwe periode alsnog gekozen voor zelfrealisatie. Dit was veelal een 'keuze uit noodzaak', om de grond niet kwijt te raken. In dit voor alle betrokkenen intensieve traject is door het Programmabureau en de afdeling Grondzaken van de provincie veel inspanning geleverd om er met alle 69 dossiers die wij hebben onderzocht minnelijk uit te komen en de grondeigenaren met maatwerk tegemoet te komen. Hoewel deze inspanning heeft geleid tot het afronden van de natuuropgave en grondeigenaren oordelen dat ze op onderdelen tevreden zijn, is de druk van onteigening op het traject dermate groot geweest dat dit heeft geleid tot een overwegend negatieve beleving.

Uit het onderzoek blijkt dat het proces jarenlang voor stress en onzekerheid heeft gezorgd in het persoonlijke en zakelijke leven van grondeigenaren. In onze analyse zijn de mensen die het traject als vrij licht hebben ervaren in de minderheid. De opvatting wordt breed gedeeld dat onteigening een te zwaar instrument is voor natuurrealisatie. Dat grondeigenaren bij een onteigening voor natuur minder kunnen worden gecompenseerd dan voor bijvoorbeeld woningbouw speelt daarbij een rol en ook dat zij zelf natuurrealisatie geen zwaarwegend maatschappelijk belang vinden. Uit onze analyse komt het beeld naar voren dat de beginfase van het proces vanaf 2017 een belangrijk startpunt vormde voor negatieve beleving. Later wordt het voor een deel van de grondeigenaren positiever. Tevredenheid over het eindresultaat is een belangrijke factor om achteraf toch tevredener te oordelen; evenals een proces waarin men geholpen werd dan wel tegemoet werd gekomen. Of grondeigenaren er positief uit kunnen komen, hangt naast de inzet van instrumenten en het proces ook van andere persoonlijke factoren af die de grondeigenaren niet in de hand hebben. Denk aan leeftijd, of men in het gebied woont en waar en met hoeveel hectare men in de begrenzing ligt.

Met een faciliterend proces en het leveren van maatwerk hebben het Programmabureau en de afdeling Grondzaken van de provincie de beleving deels positief kunnen beïnvloeden. We zien dit met name bij de zelfrealisatoren en bij een deel van de niet-zelfrealisatoren die tevreden zijn over hun uitkomst. Maar er zijn ook verbeteringen mogelijk. Deze mogelijkheden zien we vooral op onderdelen van het proces, zoals communicatiestijl, stiptheid en voldoende menskracht. Daarbij is misschien nog wel het belangrijkste dat grondeigenaren te maken hebben met een vast contactpersoon, die met compassie en begrip voor de situatie van de grondeigenaar naar het dossier kijkt en breder meedenkt in oplossingen. Ook ten aanzien van de instrumenten zijn er verbeterpunten, zoals de overweging om advieskosten voor te schieten, en te zorgen voor heldere spelregels voor de inzet van instrumenten en de procedures om tot uitzonderingen te komen.

Zoals bevestigd wordt door andere literatuur, is een gevoel van onrechtvaardigheid bij het ingrijpen in persoonlijk eigendom waarschijnlijk niet in alle gevallen te voorkomen, zelfs met een beter proces of instrumenten. Er kunnen dan nog steeds grondeigenaren zijn die ontevreden zijn over de inzet van het onteigeningsinstrument, of grondeigenaren die geen vrede hebben met hun eindresultaat. Mogelijk kan tevredenheid over het doorlopen proces en de ingezette instrumenten wel breder gedeeld worden. Deze evaluatie ondersteunt het terughoudend inzetten van het onteigeningsinstrument vanwege het ingrijpende karakter, zoals ook al in de Onteigeningswet werd opgenomen.

5.2 Conclusies resultaten, kosten en doorlooptijd

We beantwoorden in deze paragraaf de volgende onderzoeksvragen:

- *Wat is het kwantitatieve resultaat in hectares van de inzet van de grondinstrumenten in de Krimpenwaard?*
- *Hoeveel budget en doorlooptijd heeft het proces gemiddeld per dossier gekost en welke factoren hebben dit beïnvloed?*

Vooraf: een grote variatie in agrarische bedrijven en particulieren en niet-agrarische bedrijven

We hebben 69 dossiers van 78 grondeigenaren onderzocht in de Krimpenwaard. In 2018 hadden 30 grondeigenaren een agrarisch bedrijf. De andere 48 zijn particulieren en niet-agrarische bedrijven. De agrarische bedrijven zijn op te delen in 17 melkveehouderijen en 13 bedrijven met graasdieren als koeien, schapen of paarden. Onderverdeeld naar de standaardverdien capaciteit gaat het om 13 zeer kleine, 6 grote en 11 grote tot zeer grote bedrijven. Bij 16 van de bedrijven is het percentage productief grasland binnen de NNN-begrenzing hoger dan 25%. In tabel 5.1 geven we een overzicht van de dossiers naar uitkomst.

Tabel 5.1 Aantallen dossiers, hectares en kosten naar uitkomst van het traject (exclusief kosten voor aankoop voor reststroken).

Uitkomst	Dossiers (aantal)	Hectares	Kosten grond en afwaardering (miljoen euro)
Minnelijke verwerving (aankoop & ruil, binnen en buiten NNN, inclusief gebouwen)	32	211	€ 16,5
Zelfrealisatie (afwaardering van eigen grond en aankoop)	24	171	€ 8,2
Via de rechter (binnen en buiten NNN inclusief gebouwen)	6	92	€ 7,7
Vervallen dossiers	7	7	-
Totaal	69	481	€ 32,4

Bij de meeste grondeigenaren ging het om minder dan 5 hectare

Uitgaande van de eerste bodbrief die de grondeigenaren kregen, ging het proces over 507 hectare aan kadastrale percelen waar overeenstemming over bereikt moest worden. Van deze percelen lag 455 hectare binnen de NNN-begrenzing (de hectares buiten de begrenzing zijn de reststroken). Bij 56 van de 78 grondeigenaren lag minder dan 5 hectare van hun grond binnen de NNN-begrenzing. Bij 12 grondeigenaren ging het om 5 tot 15 hectare en bij 9 grondeigenaren om 15 tot 30 hectare. Bij één grondeigenaar lag meer dan 45 hectare binnen de NNN-begrenzing.

De grootste groep komt er minnelijk uit, gevolgd door zelfrealisatie

Bij het grootste aantal dossiers, namelijk 32, koopt of ruilt de provincie de grond binnen de natuurbegrenzing op basis van een minnelijke overeenkomst tegen grond buiten de natuurbegrenzing. Zo verkochten grondeigenaren 152 hectare aan de provincie en brachten ze 59 hectare in via ruil. Bij deze ruilvereenkomsten leverde de provincie meer hectares aan de grondeigenaren dan de grondeigenaren inbrachten, namelijk 100 in totaal. De grondeigenaren betaalden hiervoor bij, ook wel een toegift genoemd.

Bij 24 dossiers komt het tot een uitvoeringsovereenkomst voor zelfrealisatie op eigen grond (171 hectare) en op pachtgrond van de provincie (274 hectare). Daarnaast vervielen 7 dossiers, door met name herbegrenzing. Tot slot komen 6 dossiers voor de rechter, waarbij 92 hectare grond is onteigend. Het grootste deel ligt binnen de natuurbegrenzing. Een kleiner deel ligt buiten de begrenzing, omdat ook reststroken en volledige bedrijven aangekocht zijn. In twee gevallen doet de rechter ook een uitspraak over de hoogte van de schadeloosstelling, omdat hierover geen overeenkomst bereikt kon worden met de grondeigenaar.

Het meeste budget is gegaan naar minnelijke aankoop

Als we kijken naar het totaalbedrag dat is omgegaan bij de inzet van de verschillende (grond)instrumenten, dan is het bedrag voor de schadeloosstelling voor minnelijke uitkomst het hoogste, met in totaal ongeveer 16,5 miljoen euro voor de aankoop van gronden en gebouwen en overige kosten. Het gaat hier ook om het grootste aantal dossiers, namelijk 32. De schadeloosstellingen voor de 6 onteigeningsdossiers is 7,7 miljoen euro. Dit relatief hoge bedrag komt doordat in deze categorie ook agrarische bedrijven zitten waarvan veel grond en/of de gebouwen zijn aangekocht. Bij zelfrealisatie bestaat de grootste kostenpost uit de afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond, namelijk 6,8 miljoen euro. Het gaat hier om 171 hectare eigen grond van de zelfrealisatoren die van landbouw- naar een natuurbestemming is omgezet.

Veel instrumenten voor maatwerk ingezet

Tijdens de onderhandelingen hebben het Programmabureau en de afdeling Grondzaken verschillende instrumenten aangeboden aan de grondeigenaren. Als we kijken naar de minnelijke uitkomsten gaat het om aankoop (20x) en grondruil (12x) en in een enkel geval om de verkoop van grond buiten de NNN-begrenzing aan een grondeigenaar. Bij grondruil kregen de grondeigenaren de mogelijkheid extra grond bij te kopen ter compensatie van de verloren grond binnen de natuurbegrenzing. Bij de zelfrealisatoren is een mix van instrumenten gebruikt: het aanbieden van grond buiten de NNN-begrenzing (5x), grondruil (5x) en het aanbieden van extra pachtgrond binnen de natuurbegrenzing (6x) en tot slot in één geval het verkopen van grond aan de provincie.

Naast de grondinstrumenten is er ook op andere manieren veel maatwerk geleverd. Zo bestond de mogelijkheid om te onderhandelen over het aankopen van gebouwen buiten de natuurbegrenzing, om een bedrijf te kunnen stoppen of te verplaatsen. Ook werden in een aantal gevallen reststroken buiten de natuurbegrenzing aangekocht van percelen die slechts voor een deel binnen de natuurbegrenzing liggen. Ook werden soms bepaalde inrichtingsmaatregelen vergoed, zoals de aanleg van een ontsluitingspad of een brug. Tot slot werd soms voortgezet gebruik toegestaan als grond of gebouwen waren verkocht, tot het moment van de daadwerkelijke overdracht.

Voor de zelfrealisatoren waren er, naast subsidie voor de afwaardering van de grond, aanvullende mogelijkheden, zoals hulp bij het opstellen van het natuurinrichtingsplan en in een enkel geval medewerking om een bestemming natuur aan te passen naar natuur met agrarisch medegebruik. Ook zijn agrarische bedrijven die als zelfrealisator binnen de natuurbegrenzing aan de slag gaan in staat gesteld om met subsidies een strooiselstal te bouwen, nodig voor het natuurbeheer.

Doorlooptijd tussen de 3 en de 5 jaar met enkele uitschieters

Enkele logboeken van de onderzochte dossiers startten al in 2013; de meeste in 2017. De gemiddelde looptijd van het proces voor de grondeigenaren die kozen voor zelfrealisatie is ongeveer gelijk aan degene die via de rechter zijn onteigend, namelijk gemiddeld meer dan 61 maanden (circa 5 jaar). De looptijd van de minnelijke uitkomsten komt ongeveer overeen met de vervallen dossiers, meer dan 30 maanden (circa 3 jaar). We concluderen dat de doorlooptijd van zelfrealisatie en onteigening bijna even lang is. Dit komt mede doordat het proces van de zelfrealisatoren vertraging opliep, omdat een aantal grondeigenaren heeft gewacht met het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst tot het moment dat het bestemmingsplan onherroepelijk werd.

5.3 Conclusies beleving

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvraag:

- *Hoe is de beleving geweest van een selectie van betrokkenen (grondeigenaren, overheden en gebiedspartijen)?*

We trekken conclusies aan de hand van de deelvragen:

- *Welke keuze hebben grondeigenaren gemaakt en welke overwegingen hadden ze daarbij?*
- *Hoe hebben grondeigenaren het traject beleefd (proces, instrumenten, eindresultaat)?*
- *Welke rol speelden instrumenten, proces, eindresultaat en persoonlijke factoren in keuzes en beleving? (verklarende factoren)*

We bespreken hierbij ook tegelijkertijd de reflecties vanuit de interviews met overheidsbetrokkenen en gebiedspartijen.

Keuze van de grondeigenaren en de overwegingen

De grondeigenaren werden in het gebiedsproces vanaf 2017 voor de keuzes gesteld tussen zelfrealisatie of afstand te doen van hun grond in de natuurbegrenzing. Door het genomen onteigeningsbesluit ging het in feite om een gedwongen keuze voor een van beide opties. Uit het onderzoek blijkt dat de grondeigenaren hun keuze veelal hebben gemaakt, omdat ze het alternatief niet willen: een 'keuze uit noodzaak' dus, terwijl positieve motivaties minder voorkomen. Binding aan de streek en de grond 'niet kwijt willen' zijn belangrijke motivaties om te kiezen voor zelfrealisatie.

Voor agrarische bedrijven speelde daarbij de vraag of het natuurbeheer past in de huidige bedrijfsvoering of in het toekomstperspectief van het bedrijf. Affiniteit met een natuurinclusieve bedrijfsvoering helpt daarbij om te kiezen voor zelfrealisatie. Een aantal (agrarische) grondeigenaren had onvoldoende affiniteit met zelfrealisatie en koos daarom niet voor zelfrealisatie. Voor een klein aantal agrarische bedrijven was zelfrealisatie geen optie, omdat ze met te veel areaal in de begrenzing lagen om een verdienmodel overeind te houden. Anderen wilden geen onderneming die is gestoeld op subsidies. De niet-zelfrealisatoren maakten een afweging waar ze dan op wilden inzetten in de onderhandelingen: verkopen van hun grond, ruilen van grond binnen de natuurbegrenzing met grond daarbuiten, het aankopen van witte grond buiten die begrenzing of, in het geval van agrarische bedrijven, verplaatsing of stoppen met het bedrijf.

Overwegingen van particulieren om wel of niet voor zelfrealisatie te kiezen, hadden te maken met binding met de grond/plek versus afstand tot de grond, de wens het huidig gebruik te kunnen voortzetten of de geboden prijs voor de grond. Particulieren kozen met name voor zelfrealisatie als ze bij de grond woonden en deze bijvoorbeeld in gebruik hadden voor het beweiden met hobbydieren of andere activiteiten. In dat geval wilden ze de grond niet kwijt en kozen daarom voor zelfrealisatie. Grond op afstand telt mee in de overweging om te verkopen.

Beleving op hoofdlijnen

Uit ons onderzoek blijkt dat de beleving van het traject sterk verschilt tussen betrokken grondeigenaren. Zelfrealisatoren oordelen over het algemeen positiever dan niet-zelfrealisatoren. Het valt op dat grondeigenaren genuanceerd oordelen en ontevreden kunnen zijn over een aspect (zoals instrumenten, proces of eindresultaat), maar tevreden over een ander aspect. Het blijkt dat de grondeigenaren meer tevreden zijn over het eindresultaat dan over het proces, en wisselend oordelen over de instrumenten. Op basis van onze indrukken van de gesprekken en de open vragen naar de emoties, kunnen we constateren dat een negatief sentiment overheerst.

Verklarende factoren bij de keuzes en bij de beleving

Persoonlijke factoren

Uit het onderzoek blijkt dat persoonlijke eigenschappen, maar ook (vaak toevallige) omstandigheden, heel bepalend te zijn voor de keuzes en de beleving van een grondeigenaar. Toekomstperspectieven, beelden over natuur en landbouw en persoonlijke ervaringen in het verleden spelen een rol. Zo speelt onder andere het gebrek aan vertrouwen in de overheid een rol bij een negatieve beleving. Een deel van grondeigenaren

grijpt terug op negatieve ervaringen in het verleden, en hierbij speelt de langlopende geschiedenis in de Krimpenerwaard. Sommigen hadden jaren geleden al bijna overeenstemming bereikt met de provincie over grondverkoop, maar een verandering van de koers (stoppen van het Veenweidepact) ervoor zorgde dat er geen overeenkomst werd gesloten.

Persoonlijke factoren, zoals in staat zijn om het traject zakelijk te benaderen of bekendheid met juridische trajecten, kunnen bijdragen bij aan een minder zware beleving. Ook specifieke persoonlijke situaties, zoals leeftijd, areaal en de plek in de begrenzing, zijn medebepalend voor de keuzes die grondeigenaren (kunnen) maken. Door omstandigheden kan het traject voor een grondeigenaar minder ingrijpend zijn, bijvoorbeeld wanneer iemand niet in het gebied woont of werkt. Wanneer een grondeigenaar een keuze heeft kunnen maken die bij hem of haar past, draagt dat ook bij aan een positieve beleving. Wanneer een grondeigenaar meteen de keuze maakt, spelen persoonlijke factoren een grotere rol. Wanneer een keuze niet meteen kan worden gemaakt, maar een resultaat is van proces van afweging en onderhandeling, spelen het proces en de instrumenten hierin een rol.

Proces

Het proces heeft in belangrijke mate bijdragen aan de negatieve beleving van de natuurrealisatie. We constateren dat de negatieve emoties overheersen over de start van het proces. De startgesprekken in 2017 zijn door bijna alle grondeigenaren als zeer negatief ervaren. Dit had in belangrijke mate te maken met de communicatiestijl die als te direct en zonder compassie is ervaren, en dit heeft verontwaardiging opgeroepen. In het vervolg van het proces is dit deels verbeterd, met name bij de zelfrealisatoren.

We zien in het proces verschillende factoren die hebben bijgedragen aan positievere dan wel negatievere beleving:

- Dreigende onteigening als sluitstuk heeft ervoor gezorgd dat het proces door betrokken grondeigenaren als stressvol is ervaren. Het onteigeningstraject heeft druk gelegd op het persoonlijke en zakelijke leven van de grondeigenaren. Grondeigenaren kwamen ongevraagd in een juridisch proces terecht dat veel van hen vergt. Meerdere grondeigenaren voelden druk om een bod te accepteren of ervoeren geen gelijkwaardige onderhandelingspositie. Voor hen voelt onteigening als een ongelijke strijd. Ook de wettelijke deadline (twee jaar vanaf het onteigeningbesluit tot aan de dagvaarding) draagt bij aan dit gevoel van stress, met name in de eindfase van het minnelijke proces.
- Het proces was ook gericht op het faciliteren van grondeigenaren die de natuur zelf wilden realiseren en dit heeft bijgedragen aan een positievere beleving. Vooral zelfrealisatoren worden positiever naarmate ze meer ondersteuning krijgen in de uitwerking van hun plannen. Het zelfrealisatieproces van het Programmabureau was meer gericht op 'helpen' dan het proces voor aankoop door afdeling Grondzaken, dat meer gericht was op onderhandelen.
- Wat bijdroeg aan een positieve beleving van het proces, was een persoon met invloed, die zich voor de grondeigenaar ging inzetten. De andere kant is dat niet iedereen beschikking had over een persoon met invloed die zich inzette voor de grondeigenaar, en daarmee ook niet over mogelijk gunstige uitkomsten als gevolg hiervan. Procesfactoren, zoals communicatie, beperkte bereikbaarheid en stiptheid, gebrek aan openheid, wachttijden bij het opvolgen van acties en wisselingen van personeel hebben de beleving van het proces negatief beïnvloed. Hieraan lijken de geringe menskracht in het grondverwervingstraject te hebben bijgedragen. De beleving werd vooral ongunstig beïnvloed wanneer, in de beleving van grondeigenaren, door de overheid te weinig compassie werd getoond, in relatie tot de grote impact op het persoonlijke en zakelijke leven van de grondeigenaren.

Instrumenten

Onteigening als sluitstuk legt een dermate grote druk op het traject dat dit niet resulteert in een overwegend positieve beleving. Bijna alle grondeigenaren die wij hebben gesproken ervaren onteigening als een (veel) te zwaar instrument voor natuurrealisatie. Dat grondeigenaren bij een onteigening voor natuur minder kunnen worden gecompenseerd dan voor bijvoorbeeld woningbouw speelt daarbij een rol, maar ook dat ze natuurrealisatie geen zwaarwegend maatschappelijk belang vinden. De reactie varieert van enig begrip dat het onteigeningsinstrument helpt om de natuurdoelen te realiseren (wat op vrijwillige basis lang duurt of niet gaat lukken), tot het oordeel dat dit instrument nooit meer ingezet mag worden voor natuurrealisatie. Vertegenwoordigers van landbouwpartijen delen deze beleving van het onteigeningsinstrument, terwijl andere overheidsbetrokkenen ook de instrumentele waarde van het instrument zien.

We concluderen dat verschillende zaken een rol spelen in de beleving van de instrumenten:

- Maatwerk waarmee grondeigenaren (deels) tegemoet zijn gekomen in hun wensen, draagt over het algemeen bij aan een positieve beleving. Hier hebben we verschillende voorbeelden van gezien. Zo boden het natuurinrichtingsplan voor de zelfrealisatoren en adviseurs (zowel bedrijf als ecologisch) een waardevol instrument om te zoeken naar mogelijkheden die bij de grondeigenaren passen. Een ander voorbeeld is een maatwerkclausule dat een zelfrealisator op een later moment nog kan besluiten om van zelfrealisatie af te zien. Deze instrumenten zijn van invloed op de uiteindelijke keuze voor zelfrealisatie.
- Maatwerk binnen en soms buiten de spelregels, zoals hoeveelheid grond die men kon pachten, heeft er wel toe geleid dat niet iedereen dezelfde uitkomst heeft, wat leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid.
- De maatwerkregels bij zelfrealisatie waren bij de start van het proces nog niet precies uitgewerkt. Dat kon ook niet, want het was een nieuwe aanpak. Dit 'pionieren' zorgde wel voor onduidelijkheid bij grondeigenaren. Hierdoor was het voor hen niet altijd helder en transparant: wat kan wel en niet en wat zijn gronden om van de regels af te wijken? Op dit punt is er herkenning bij de overheidsbetrokkenen. Ook voor hen was dit proces pionieren.
- Bij de niet-zelfrealisatoren zit de onvrede vooral bij het financiële aanbod. Ten eerste ervaren grondeigenaren de taxaties voor de grond in de Krimpenerwaard als relatief laag, waarbij grondeigenaren de schaduwwerking van de natuurbestemming als een van de oorzaken zien voor deze lage grondprijzen. Daarbij komt het voor dat de eigen ingehuurd taxateurs hoger taxeerden. Ten tweede kwamen door de rechter vastgestelde schadeloosstellingen in een aantal gevallen hoger uit dan het minnelijk bod. Dit heeft dit bij grondeigenaren vragen opgeroepen over de belofte dat ze volledig schadeloos gesteld zullen worden in het minnelijke traject. Overheidsbetrokkenen geven aan dat ze hebben gewerkt binnen de spelregels van de Onteigeningswet. De rechter komt tot een eigen oordeel en dit kan zowel lager als hoger uitvallen dan het laatste minnelijk bod. Meer in het algemeen ervoeren grondeigenaren het financiële aanbod niet als ruimhartig, ondanks dat ze begrijpen dat de overheid zich aan staatssteunregels moet houden.
- De rol en impact van adviseurs in het traject is groot en kent verschillende kanten. We constateren dat tussenpersonen die het vertrouwen genieten van de grondeigenaren positief uitwerkt. Dat geldt vooral voor de zelfrealisatoren en soms ook voor niet-zelfrealisatoren. Onderhandelen via een tussenpersoon kan betekenen dat de grondeigenaar wat meer afstand kan nemen van de onderhandelingen, het zakelijker kan benaderen. Grondeigenaren ervaren het moeten voorschieten van deskundigenkosten als problematisch, omdat het om vele tienduizenden euro's kan gaan.

Eindresultaat

Een positief oordeel over de eindsituatie draagt in belangrijke mate bij aan een milder oordeel achteraf over het hele traject.

We signaleren de volgende factoren die van invloed zijn geweest op de beleving van het eindresultaat:

- Wanneer het gelukt is om tot een acceptabele eindsituatie te komen, draagt dit bij aan tevredenheid. We hebben hier veel voorbeelden van gezien, zoals zelfrealisatoren die aan de slag gaan met natuur, een bedrijf dat verder kan met veel vervangende pachtgrond, bedrijfsverplaatsing, of een stopper van wie de gebouwen mee zijn gekocht.
- Wanneer het niet lukt om tot een acceptabele eindsituatie te komen, draagt dit zeer bij aan een negatieve beleving. Of het lukt om een goede eindsituatie te krijgen, is deels onderhandelingsresultaat, maar hangt ook samen met verschillende (externe) factoren.
- Het gaat bij de niet-zelfrealisatoren vooral om onvrede over de financiële vergoedingen, een onvrede die verschillende oorzaken kent. Bijvoorbeeld onvrede over (gestegen) grondprijzen tussen het moment van taxatie en het moment dat het geld vrij kwam, waardoor men een bedrijf niet kan verplaatsen naar een andere plek. Ook spelregels van de Onteigeningswet zelf kunnen een rol spelen, zoals het ontvangen van een schadeloosstelling voor het stoppen van een bedrijf (liquidatie) en niet voor een bedrijfsverplaatsing (reconstructie).
- Een deel van de zelfrealisatoren vraagt zich af hoe het natuurbeheer zal gaan, of de vergoeding voldoende is en of ze er over een aantal jaar nog gewas van voldoende kwaliteit voor hun vee van af kunnen halen (zowel agrariërs als particulieren). Ook zijn er twijfels of natuurrealisatie in de praktijk gaat werken, bijvoorbeeld of vergoedingen hoog genoeg zijn. Een ander punt van zorg, ook beaamd door landbouworganisaties, is de beperkte lengte van de pachtduur van twee keer zes jaar.
- Zaken die nog niet geregeld zijn bij het sluiten van de overeenkomst, zoals het verkrijgen van vergunningen of het afronden van gemaakte afspraken, belemmeren een positieve afsluiting van het proces.

5.4 Succes- en faalfactoren voor de inzet van de instrumenten

We beantwoorden de vraag:

Welke factoren hebben bijgedragen aan succes van de inzet van de instrumenten en welke deden daar afbreuk aan?

De inzet van de grondinstrumenten zelfrealisatie, grondruil en minnelijke verwerving, met als sluitstuk onteigening, heeft in de periode 2015 t/m 2023 tot de afronding van de NNN-opgave in de Krimpenerwaard geleid. In dit voor betrokkenen intensieve traject is veel inspanning geleverd om er met alle 78 grondeigenaren minnelijk uit te komen en de grondeigenaren met maatwerk tegemoet te komen. Daarbij hebben de instrumenten in samenhang bijgedragen aan de realisatie.

In deze evaluatie, die vooral gaat over de beleving, is het goed om succes in termen van 'het halen van de doelen' in verband te brengen met een positieve of negatieve beleving, en de vraag of de instrumentenmix heeft bijgedragen aan acceptabele uitkomsten voor de grondeigenaren.

Voor een deel is het gelukt om de natuur met de strategie zelfrealisatie te realiseren. Zelfrealisatie was in de voorafgaande periode (2013-2017) een vrijwillige strategie waar weinig animo voor was. In de periode (na 2017) is de bereidheid om aan zelfrealisatie te doen, toegenomen. Dit is gebeurd onder druk van het onteigeningsinstrument.

Het onteigeningsinstrument geeft vanuit het perspectief van realisatie van de natuurdoelen slagkracht, terwijl het tegelijkertijd de kans biedt om volledige schadeloosstelling te bieden. Het onteigeningsinstrument heeft vanuit dit perspectief bijdragen aan het succes van de natuurrealisatie. Het onteigeningsinstrument is aan de andere kant een heel zwaar instrument. In het overgrote deel van de dossiers is men er minnelijk uitgekomen, het aantal keren dat de rechtbank uitspraak deed, is laag. Maar dat neemt niet weg dat ook de groep die er minnelijk uitkwam met de druk van dreigende onteigening te maken kreeg, wat volgens dit onderzoek over het algemeen stressvol is geweest.

Een aantal dossiers verviel door het ontgrenzen van een aantal kleine percelen (in- en uitdeuken van de natuurbegrenzing nadat het bestemmingsplan was vastgesteld). Dit gaf een verlichting van de inzet van het Programmabureau en de afdeling Grondzaken. Het aanbieden van compenserende grond aan grondeigenaren, in verkoop of pacht, heeft in verschillende gevallen bijgedragen aan het creëren van een acceptabele oplossing. In sommige gevallen konden eigenaren via ruiling meer grond terugkopen dan ze inbrachten. Beschikbaarheid over ruilgrond is daarmee een factor die bijdraagt aan het succes. Vrijwillige grondverwerving en zelfrealisatie worden gemakkelijker als de overheid ruilgrond heeft om het verlies aan productieve landbouwgrond te compenseren.

Grond 'binnen de NNN-begrenzing brengen', kon ertoe leiden tot dat een grondeigenaar met volledige schadeloosstelling kon worden uitgekocht. Het compenseren van verlies van opbrengst voor zelfrealisatoren door witte grond buiten de NNN-begrenzing of door extra natuurgnd voor tweemaal zes jaar in pacht uitgeven (met deels koopoptie), heeft bijgedragen aan de inpasbaarheid van zelfrealisatie; aan de andere kant wordt dit niet ervaren als langdurige zekerheid. Het beschikbaar stellen van adviseurs die vertrouwen genieten bij eigenaren droeg bij aan het slagen van zelfrealisatietrajecten. De mogelijkheid om gebouwen mee uit te kopen en/of voortgezet gebruik toestaan terwijl een eigenaar zoekt naar een nieuwe woning, kon bijdragen aan een acceptabele uitkomst voor sommigen.

Zaken zoals wisselingen van personeel, de eerste gespreksrondes en andere in deze evaluatie genoemde procesaspecten, hebben niet goed bijgedragen aan het succes van het traject. Het beperkte aantal grondverwerwers op zoveel grondeigenaren in het grondverwervingstraject, kan hierbij een rol hebben gespeeld.

Het feit dat sommige zaken rond de instrumentenkoffer zelfrealisatie nog moesten uitkristalliseren, het pionieren, heeft geleid tot onduidelijkheid over de spelregels bij de start van het proces. Daarbij speelden vooral veel vragen over de mogelijkheid om maatwerk toe te passen rond mestplaatsing, omdat zelfrealisatoren erachter kwamen dat deze plaatsingsruimte erg beperkt is. Als reactie daarop heeft het

Programmabureau de mogelijkheden voor maatwerk uitgewerkt door extra beleidsregels toe te voegen aan het bestemmingsplan. Hoewel dit duidelijkheid gaf, kostte dit traject wel doorlooptijd, wat zorgde voor een vertraging in het proces. De beschikking over onderhandelingsruimte is een succesfactor, omdat die kan resulteren in maatwerk. Verschillen in maatwerkuitkomsten, zoals hoeveelheid pachtgrond, zijn aan de andere kant ook soms een faalfactor, omdat niet iedereen hierdoor dezelfde uitkomst kon krijgen.

5.5 Aanbevelingen/lessen

We beantwoorden de volgende onderzoeksvraag:

Wat kunnen we leren voor opgaven in andere gebieden en de betrokkenheid van de grondeigenaren?

Wees – in lijn met de intentie van het wettelijke instrumentarium – terughoudend met onteigening

De Onteigeningswet bood de mogelijkheid om – in uitzonderingssituaties – in te grijpen in het eigendomsrecht. De Onteigeningswet gaf overheden mee om terughoudend om te gaan met de inzet van het onteigeningsinstrument; onteigening is altijd het uiterste redmiddel. Dit onderzoek naar de beleving in het gebiedsproces in de Krimpenerwaard bevestigt dat de terughoudendheid terecht is, gezien de grote impact die het proces kan hebben op grondeigenaren.

Besteed veel aandacht aan het eerste persoonlijke gesprek met grondeigenaren

Het eerste gesprek met een grondeigenaar, na een beslissing om onteigening als sluitstuk in te zetten in een gebiedsproces, zet de toon. In de Krimpenerwaard begon men in 2017 met een gespreksronde om de keuze voor te leggen tussen zelfrealisatie en verkoop van de percelen. Dit leidde tot veel onvrede onder de grondeigenaren. Het lijkt erop dat de keuze om duidelijkheid te bieden ten koste is gegaan van eerst kennismaken, connectie maken. We adviseren om in vergelijkbare processen meer aandacht te besteden aan de beginperiode en hierin ook vooral te luisteren naar persoonlijke omstandigheden, ervaringen en toekomstwensen van de grondeigenaar. De kwaliteit van de gespreksvaardigheden van de betrokkenen die dergelijke gesprekken voeren, is van groot belang; een verkeerde toon of openingszin kan al voor veel zorgen of wantrouwen zorgen. Dit vraagt dus ook om een goed ontwikkeld empathisch vermogen.

Zorg voor een faciliterend proces

Uit ons onderzoek blijkt dat een faciliterend proces belangrijk is voor de beleving van grondeigenaren. We bevelen aan om vergelijkbare processen dan ook zo veel waar mogelijk faciliterend in te richten en hierbij dus bijvoorbeeld ook rekening te houden met grondeigenaren die niet de mogelijkheid hebben om advieskosten zelf voor te schieten of achteraf te betalen. Mensen helpen en aangeven wat de mogelijkheden zijn, meedenken in oplossingen. Zet meer ambtelijke capaciteit in om het proces zo te kunnen inrichten. Deze ambtelijke capaciteit is ook belangrijk om voldoende snelheid in te het proces te houden, bereikbaar te zijn voor het beantwoorden van vragen, te zorgen voor persoonlijke aandacht en het nakomen van afspraken.

Vaste contactpersonen en vertrouwenspersonen

Overweeg vaste casemanagers als aanspreekpunt voor grondeigenaren die een vast 'gezicht' zijn, één aanspreekpunt. Wanneer een contactpersoon vertrekt, besteed hier dan aandacht aan. In het verlengde daarvan is er een door grondeigenaren aangedragen aanbeveling: zorg voor een vertrouwenspersoon waar een grondeigenaar terecht kan als die daar behoefte aan heeft. Bij zo'n vertrouwenspersoon kan een grondeigenaar altijd terecht, als die zich onheus bejegend voelt of als het proces leidt tot mentale of sociale problemen. Zorg dat die persoon een mandaat heeft om in het proces te kunnen (de-)escaleren als diegene dat nodig acht. Dit helpt mogelijk ook om het gevoel van onbalans in machtspositie enigszins weg te nemen.

Regel ook begeleiding voor betrokken medewerkers en bestuurders

Het proces kan, naast ingrijpend voor de grondeigenaren, ook ingrijpend zijn voor betrokken bestuurders en ambtenaren. Kijk ook naar begeleiding en 'mentale' steun voor deze overheidsbetrokkenen tijdens het proces: hoe ga je om met conflicten en bij wie kun je terecht voor steun en advies? Het verdient aanbeveling om er in vergelijkbare processen over na te denken hoe dit invulling te geven.

Werk vanuit een lerende aanpak

In een nieuwe aanpak zoals in de Krimpenerwaard is toegepast, kan het niet anders dan dat er in het begin nog veel onduidelijk is. Organiseer het proces daarom als een lerende aanpak, waarbij tussentijds wordt gereflecteerd en bijgestuurd. Betrek hierbij ook een vertegenwoordiging van de grondeigenaren en de vertrouwenspersoon.

Kijk goed naar de mogelijkheden voor een ruimhartige schadeloosstelling

Een belangrijke reden voor de gemeenteraad om het onteigeningsinstrument in te zetten komt voort uit de mogelijkheid om een volledige schadeloosstelling te bieden. Bij het besluit om onteigening in te zetten was de intentie om daarbij royaal en ruimhartig te handelen. In het gebiedsproces is deze ruimhartigheid vooral gezocht in het bieden van maatwerk per grondeigenaar, binnen de marges van de wet. Hoewel de overheid handelt volgens het recht, kan de uitkomst door een grondeigenaar als niet ruimhartig worden gezien.

Uit het onderzoek blijkt dat grondeigenaren de inzet van instrumenten niet altijd als ruimhartig hebben ervaren. We bevelen aan om aandacht te besteden aan de factoren die kunnen bijdragen aan deze beleving. We denken dat het helpt wanneer een overheid vooraf heldere afspraken maakt over de uitwerking van het begrip 'ruimhartig' binnen de kaders van de wet en daarbij aandacht besteedt aan de communicatie hierover. Bij het vaststellen van de schadeloosstellingen is de overheid gebonden aan staatssteunregels. Niet alles kan, maar vul de intentie zo ruim mogelijk in en draag dat uit. Pleeg daarbij maximale inspanning om oplossingen te realiseren die overeenkomen met de wensen van een grondeigenaar. Overweeg bijvoorbeeld ook, zoals hiervoor gezegd, het bieden van een voorschot voor de kosten voor adviseurs, die de grondeigenaar in de arm kan nemen om hem te helpen bij de onderhandelingen. Kosten die op kunnen lopen tot tienduizenden euro's.

Daarbij is het goed om ook aandacht te hebben voor de rol van taxaties bij de onderhandelingen tussen de adviseurs van grondeigenaren en de overheid. We hebben vaak gehoord dat taxaties van adviseurs van de grondeigenaren (veel) hoger uitkwamen dan die van de grondverwerwers van de provincie, wat tot onvrede leidt. We bevelen aan om meer aandacht te hebben voor objectiviteit van taxaties en de inzichtelijkheid voor beide partijen waar eventuele verschillen vandaan komen.

Maak zelfrealisatie mogelijk door een goed gevulde instrumentenkoffer

Uit deze studie blijkt dat zelfrealisatoren over het algemeen positiever zijn over het traject dan de niet-zelfrealisatoren. Daarom is het waardevol om zelfrealisatie actief te simuleren, als alternatief voor verkoop van grond. De case Krimpenerwaard laat verschillende voorbeelden zien van flankerende instrumenten die hierbij hebben gewerkt. Zo helpt het om enig maatwerk te bieden, bijvoorbeeld door vervangende (pacht)grond aan te bieden of in de precieze begrenzing of het beheer van de nieuwe natuur. En subsidies voor bijvoorbeeld een strooistelstal kunnen zorgen voor voldoende vaste mest voor de natuurgrond. Dit maatwerk maakt het voor agrarisch ondernemers gemakkelijker om de natuurplannen in de bedrijfsvoering in te passen. Daarbij is het wel belangrijk dat vooraf heldere criteria worden opgesteld voor dit maatwerk: waar ligt de grens en hoe is de procedure om daar in uitzonderlijke gevallen van af te wijken? Dit om willekeur te voorkomen.

Blijf zelfrealisatoren begeleiden, ook als het proces is afgerond

Een aantal zelfrealisatoren heeft hiervoor gekozen vanuit een negatieve motivatie: het behouden van de grond. We denken daarom dat het belangrijk is om de komende jaren veel aandacht te besteden aan het overdragen van kennis en het begeleiden van de zelfrealisatoren. Als het gaat om agrarisch ondernemers kan kennis over de manier waarop de natuurgrond ingepast kan worden in de agrarische bedrijfsvoering helpen om een negatieve keuze om te zetten in een meer positieve houding ten aanzien van zelfrealisatie. Het begin daarvan hebben we al tijdens de interviews gezien: de zelfrealisatoren waren goed te spreken over de begeleiding die ze op dit moment krijgen. Een zorg blijft wel de termijn waarop de pachtcontracten worden verstrekt. Het zou goed zijn om te bezien of daarover in de toekomst meer zekerheid geboden kan worden.

Evalueer de werking van het onteigeningsinstrumentarium

Het zou naar ons oordeel goed zijn als de Rijksoverheid de maatschappelijke impact van de praktijk van het onteigeningsinstrumentarium ook in andere situaties dan in de Krimpenerwaard laat evalueren. Hoe wordt

omgegaan met de schadeloosstelling in andere situaties en welke ruimte biedt de wet voor de ruimhartige vergoeding waar grondeigenaren en maatschappelijke organisaties om vragen? Wij denken dat dit inzicht belangrijk is om draagvlak te blijven houden voor de inzet van het instrument in die situaties waar politieke en bestuurlijke afwegingen aangeven dat het nodig is om maatschappelijke doelen te kunnen realiseren.

5.6 Discussie

5.6.1 Terug naar de literatuur

We hebben literatuur gebruikt om een evaluatiekader op te stellen, dat uitgangspunt is geweest om de interviews naar de beleving van grondeigenaren in te richten. Hier kijken we naar onze bevindingen en gaan we even terug naar de literatuur. Wat zien we bevestigd? Waar vullen onze bevindingen de literatuur aan?

We herkennen veel van de noties in de literatuur over de verklarende factoren voor een positieve of negatieve beleving van overheidsprocessen waarin wordt ingegrepen in het eigendom voor publieke doelen. Bijvoorbeeld dat het procesverloop medebepalend is voor de beleving/het gevoel om rechtvaardig behandeld te zijn (Holtslag-Broekhof et al., 2016; De Pue et al., 2021). Houding en compassie van betrokkenen van de overheid lijkt een factor van belang voor de beleving. Ook dat de hoogte van een financieel bod meespeelt in het gevoel (on)rechtvaardig behandeld te zijn, dit zien we terug in de beleving van grondeigenaren in de Krimpenerwaard.

Een professional heeft een ander oordeel over wat rechtvaardig is in zo'n proces dan een grondeigenaar; een professional oordeelt volgens Holtslag et al. (2016) doorgaans dat er sprake is van een rechtvaardig proces wanneer de procedures correct zijn verlopen ('lawful treatment'). Voor grondeigenaren spelen bij het gevoel (on)rechtvaardig behandeld te zijn echter andere zaken mee, zoals of ze open en empathisch behandeld worden en andere zaken in de procesarchitectuur ('a decent proces'). Ook het feit dat onteigenen voor natuur minder compensatie oplevert dan onteigenen voor woningbouw en dat eigenaren dit als onrechtvaardig beschouwen, horen wij terug ('equal treatment') (Holtslag-Broekhof et al., 2016). In onze analyse is (tevredenheid met) de eindsituatie van belang bij de totale beleving, zoals ook De Pue et al. (2021) stellen.

Als het gaat om de keuzes die grondeigenaren hebben gemaakt en hun beleving, herkennen we de notie dat persoonlijke kenmerken een rol spelen (De Pue et al., 2021). Zaken als toekomstbeelden van een bedrijf, maar ook ervaringen uit het verleden, beelden van de overheid en binding met de plek, spelen een rol. We vinden dat naast persoonlijke eigenschappen ook (toevallige) persoonlijke omstandigheden heel bepalend zijn voor de keuzes die eigenaren kunnen maken.

We herkennen enkele overwegingen om wel of niet te willen verkopen uit de publicatie van Holtslag et al. (2014). Bijvoorbeeld het benutten van het proces voor pensionering of mogelijkheden van een verplaatsing of bedrijfsverbetering realiseren (evt. met aanvullende financiering) als overweging om de grond te willen verkopen. Of het onvoldoende vinden van een financieel bod als overweging om juist niet te willen verkopen.

Als overwegingen om aan zelfrealisatie te doen, herkennen we uit de literatuur bij de bedrijven veelal de overwegingen rond het verdienmodel (economische motieven), naast overwegingen die te maken hebben met affiniteit met natuurinclusieve bedrijfsvoering (intrinsieke motivaties). Ook binding aan de plek komt uit onze analyse als belangrijke overweging naar voren. Passend bij de setting van het proces in de Krimpenerwaard, waarin grondeigenaren gedwongen werden tot een keuze, zien we ook dat mensen iets accepteren of kiezen bij gebrek aan alternatieven (de verlegenheidsacceptatie); of die tegen hun wil iets moeten accepteren (afgedwongen acceptatie) (zie De Bakker en Overbeek, 2005).

5.6.2 Reflectie op methode

We hebben in dit onderzoek gekozen voor diepte-interviews met grondeigenaren. Om een maximale variatie te krijgen voor onze vijftien voorziene interviews, hebben we grondeigenaren ingedeeld in groepen, op basis van een inschatting van betrokkenen van het programmabureau en de afdeling Grondzaken. Deze indeling in

groepen betrof een variatie aan situaties. Als uitgangspunt heeft dit goed gewerkt. Gaandeweg de rit zagen we wel dat we grondeigenaren ook in een andere groep hadden kunnen indelen. Of dat een bepaald kenmerk, zoals 'grondeigenaren met aanvullende wensen' ook op grondeigenaren in andere groepen van toepassing was. In de groep 'grondeigenaren met een eenvoudige minnelijke verkoop' hebben we niemand bereid gevonden om een interview te houden. We kunnen niet weten hoe dit de beleving zoals die uit de interviewronde is gekomen, heeft beïnvloed, maar mogelijk heeft dit het sentiment naar de negatieve kant getrokken, omdat we bij deze groep een gematigde reactie verwachtten.

We hebben met deze evaluatie patronen willen bloot leggen tussen de variabelen persoonlijke eigenschappen, instrumenten, het verlopen proces en eindsituaties. We beseffen dat we met een andere groep geïnterviewden waarschijnlijk andere accenten hadden kunnen belichten. Belangrijk was dat we de polen van negatief en positief sentiment wilden laten spreken, om ervan uit te kunnen gaan dat andere grondeigenaren zich ook ergens op dit spectrum bevinden.

Wij hebben de grondinstrumenten in hoofdstuk 4 geëvalueerd vanuit het perspectief van de geïnterviewden. Dat betekent dat we subjectieve data hebben verzameld. In enkele gevallen komt de beleving van een grondeigenaar niet overeen met iets dat in zijn logboek staat. Of een grondeigenaar heeft een andere beleving dan een grondverwerver. We hebben in dit onderzoek, hoewel we wel wederhoor van betrokkenen hebben gezocht, geen feitenchecks uitgevoerd, en in hoofdstuk 4 de beleving van de geïnterviewden doorgaans niet ter discussie gesteld.

Literatuur

- De Bakker, E., M.M.M. Overbeek, 2005. Van passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid. Den Haag: LEI.
- De Lauwere, C., A. Jellema, C. Wattel, 2023. Melkveehouders over verduurzaming in de melkveehouderij. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- De Pue, D., E. Kerselaers, E. Mettepenningen, J. Buysse, 2021. A farmers' perspective on farm relocation: lessons learnt from relocated farmers in Belgium and The Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*. Vol. 64 (8): pp. 1471-1495.
- Flyvbjerg, B., 2011. What Is a Case Study? Uit: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln, *The Sage handbook of qualitative research*. 4e editie. Thousand Oaks: Sage. Hoofdstuk 17 pp. 301-316.
- Gebiedspartners Krimpenerwaard, 2013. Gebiedsvoorstel Ecologische Hoofd Structuur Krimpenerwaard.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2017. Raadsvoorstel 'Voorstel tot vaststelling Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden', raadsvergadering gemeenteraad Krimpenerwaard op 12 december 2017, Nr.: ZK16001996 / 17-0029756.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2017a. Nota van uitgangspunten. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweide Krimpenerwaard, mRO b.v., Amersfoort, oktober 2017.
- Gemeente Krimpenerwaard 2017b. Vastgesteld verslag raadsvergadering gemeente Krimpenerwaard 12 december 2017
- Gemeente Krimpenerwaard, 2018a. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweide Krimpenerwaard, mRO b.v., Amersfoort, november 2018.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2018b. Nota van Uitgangspunten. Bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2019. Raadsvoorstel 'Gebiedsovereenkomst Veenweiden', raadsvergadering gemeenteraad Krimpenerwaard van 2 april 2019. Nr.: ZK15005186 / 18-0033835.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2021. Motie vreemd aan de orde van de dag, nr. M21-103 'Voorkomen onteigening voor natuurontwikkeling'. 16 november 2021.
- Gemeente Krimpenerwaard, 2021a. Beleidsregel maatwerk bij zelfrealisatie in het kader van Inrichtingsplan Krimpenerwaard.
- Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff, E.C. Vos, 2015. Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010. Wageningen: Wageningen Environmental Research. WOt-technical report 40.
- Gies, E., M. Berkhof, W. Nieuwenhuizen, T. Cals, R. de Adelhart Toorop, A.Evers, W. van Geel, H. Kros, J.C. Voogd, 2025. Wat kan natuurinclusieve landbouw bijdragen aan de milieuproblemen? Een modelmatige verkenning naar de bijdrage van natuurinclusieve landbouw aan de opgaven stikstof, klimaat en waterkwaliteit in het landelijk gebied. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Holtslag-Broekhof, S.M., R. Beunen, R. van Marwijk, J.S.C. Wiskerke, 2014. "Let's try to get the best out of it" understanding land transactions during land use change. *Land Use Policy*. Vol. 41:pp.561-570.
- Holtslag-Broekhof S. M., R. van Marwijk, R. Beunen, J. S. C. Wiskerke, 2016. Perceived (In)justice of Public Land Acquisition. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. Vol. 29, pp.167-184.
- 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.
- Kadaster, 2023. Krimpenerwaard. Rapportage ten behoeve van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZHPLG). Versie juli 2023.
- Koek, E., P.P. Kuiper, J. Lamberink, 2022; Onteigening in Nederland. Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021. Kadaster.
- Koninklijk Besluit, 2020. Koninklijk Besluit 29 oktober 2020, nr. 2020002204 tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening in de gemeente Krimpenerwaard krachtens artikel 78 van de onteigeningswet (onteigeningsplannen Veenweiden Krimpenerwaard en Veenweiden Krimpenerwaard 2). *Staatscourant* 2020-59180, 2020-11-16. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-59180>.

-
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen, 2017. De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: PBL, BL publicatie 2768.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Niesink, E. de Wit-de Vries, 2020. Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 174.
- MARE, 2024. Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid. Een rapport van kwalitatief onderzoek onder burgers naar hun beleving bij dienstverlening van de overheid. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties directie Digitale Overheid.
- Martens, A., K. Vringer, J. Porsius, J. Tennekes, 2023. Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties. Een analysekader en een empirische toepassing op evaluatie van de Regionale Energie Strategieën (RES), Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Minister van Verkeer en Waterstaat, 2005. Vergoeding van kosten van deskundige bijstand bij minnelijke grondverwerving door Rijkswaterstaat ter voorkoming van gerechtelijke onteigening. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-244-p18-SC72736.html>.
- Provincie Zuid-Holland, 2014. Kaart natuur en waterkaders behorende bij Gebiedsovereenkomst Krimpenerwaard 2014–2021. Brief aan de Statencommissie Groen en Water, 3 november 2014. PZH-2014 – 494847157.
- Provincie Zuid-Holland en de Stuurgroepen Veenweide, 2018. De instrumentenkoffer. Mogelijkheden om natuurdoelen in te passen in uw bedrijfsvoering. Versie 3, september 2018.
- Raad van State, 2021a. Uitspraak 201903001/1/R3 ECLI:NL:RVS:2021:1012 van 12 mei 2021.
- Raad van State, 2021b. Uitspraak 201903001/5/R3 ECLI:NL:RVS:2021:2391 van 27 oktober 2021.
- Runhaar, H.A.C., T.C.P. Melman, F.G. Boonstra, J.W. Erisman, L.G. Horlings, G.R. de Snoo, C.J.A.M. Termeer, M.J. Wassen, J. Westerink, B. J. M. Arts, 2017. Promoting nature conservation by Dutch farmers: a governance perspective. International Journal of Agricultural Sustainability, vol.15(3): pp. 264-281.
- Sluysmans, J.A.M.A., 2017. Het naderende einde van de oude Onteigeningswet. Utrecht: Actioma, 2017, 199, pp. 6-10.
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2014. "Natuur- en Waterkaders ten behoeve van Gebiedsovereenkomsten", notitie vastgesteld door de Stuurgroep, 29 januari 2014.
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2018a. Brief grondeigenaren over proces en planning inrichtingsplan, bestemmingsplan, peilbesluit en verwerving. Verzonden op 8 februari 2018.
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2018b. Brief grondeigenaren grondprocedure voor mensen met interesse in zelfrealisatie. Verzonden op 8 februari 2018.
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2018c. Brief grondeigenaren grondprocedure zelfrealisatoren. Verzonden op 7 maart 2018.
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2018d. Inrichtingsplan Krimpenerwaard. Veenweiden Krimpenerwaard, 2014. Gebiedsovereenkomst: Veenweiden Krimpenerwaard 2014-2021.
- Van Duinhoven, G., 2017. Er gaat wat gebeuren in de Krimpenerwaard! Gemeenteraad stemt in met onteigening voor natuur. Landwerk 2017 vol. 5/6: pp. 48-51.
- Van Everdingen, W., H. van der Meulen, H. van der Veen, H. Vrolijk, 2014. NSO-typering 2014 - Typering van agrarische bedrijven in Nederland. Wageningen: LEI.
- Walther, C.M., D. Kamphorst, en W. Nieuwenhuizen, 2024. Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 159.
- Westerink, J., B. Smit, M. Dijkshoorn, N. Polman, T. Vogelzang, 2018. Boeren in beweging: hoe boeren afwegingen maken over natuurinclusieve landbouw en hoe anderen hen kunnen helpen. Wageningen: Wageningen University & Research.

Websites:

Nieuwe Oogst, 2017. Stuurgroep wil desnoods grond onteigenen voor natuur. Op 11 mei 2017. Geraadpleegd via: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2017/05/11/stuurgroep-wil-desnoods-grond-onteigenen-voor-natuur>.

Provincie Zuid-Holland, 2024. Zelf aan de slag voor Natuurnetwerk. Geraadpleegd via:

[https://www.zuidholland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/realisatie-nnn/slag-](https://www.zuidholland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/realisatie-nnn/slag-natuurnetwerk/Agraaf)

[natuurnetwerk/Agraaf](https://www.zuidholland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/realisatie-nnn/slag-natuurnetwerk/Agraaf), 2021. Trekkeractie Krimpenerwaard; Meer dan 100 trekkers langs de wegen. Op

26 oktober 2021. Geraadpleegd via: <https://www.agraaf.nl/artikel/427532-trekkeractie-krimpenerwaard-meer-dan-100-trekkers-langs-de-wegen/>.

Omroep West, 2021. Onteigening boeren Krimpenerwaard: 'Het gaat echt met de botte bijl'.

Op 26 oktober 2021. Geraadpleegd via: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4470090/onteigening-boeren-krimpenerwaard-het-gaat-echt-met-de-botte-bijl>.

Bijlage 1 Aanpak en methoden evaluatie resultaten

Aanpak evaluatie van de resultaten van de instrumenten: uitkomsten/hectares, kosten en doorlooptijd

Focus en definities

Bij de evaluatie van de resultaten van de ingezette grond- en flankerende instrumenten kijken we naar de volgende aspecten, met de bijbehorende afbakeningen.

Landbouwgegevens

We hebben bekeken hoeveel betrokken grondeigenaren een agrarisch bedrijf hebben en naar de kenmerken van deze bedrijven.

Resultaten: uitkomsten en hectares

We laten op twee manieren resultaten zien van de ingezette instrumenten:

- Door een impressie te geven welke instrumenten voor verschillende grondeigenaren zijn gebruikt en de uitkomsten daarvan. Dit hebben we gedaan via een kwalitatieve onderzoeksmethode: in twee sessies met betrokkenen van het Programmabureau van respectievelijk de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken en zelfrealisatie zijn alle grondeigenaren langsgelopen en is besproken welke instrumenten bij hen zijn toegepast en is een beeld gegeven van de oplossingen/uitkomsten bij de verschillende grondeigenaren.
- Door de resultaten van de grondinstrumenten kwantificerend in beeld te brengen in termen van hectares aangekochte en geruilde grond en hoeveelheid grond in zelfrealisatie. We vatten daarbij hectares 'in de juiste handen' voor natuurrealisatie op als 'resultaat'. Het idee daarachter is dat wanneer de grond in de juiste handen is gekomen, deze klaar is om te worden ingericht, dat de opgave dan vanuit de inzet van grondinstrumenten is gerealiseerd. We kijken dus *niet* naar de laatste stap, ingerichte natuur. Evenmin nemen we de fase van het beheer mee.

Kosten

We hebben geanalyseerd hoeveel budget gemoeid is geweest met de dossiers, met onderscheid tussen:

- Zelfrealisatie (SKNL-subsidies voor afwaardering)
- Koop- en ruilovereenkomsten
- De vonnissen
- De verschillen tussen de 1^e bodbrieven en de koopovereenkomsten

Doorlooptijd

We hebben de tijdsduur geanalyseerd van het totale proces, tussen startpunt (aan de hand van logboeken) en de uiteindelijke ruil, koop en zelfrealisatieovereenkomsten of vonnissen.

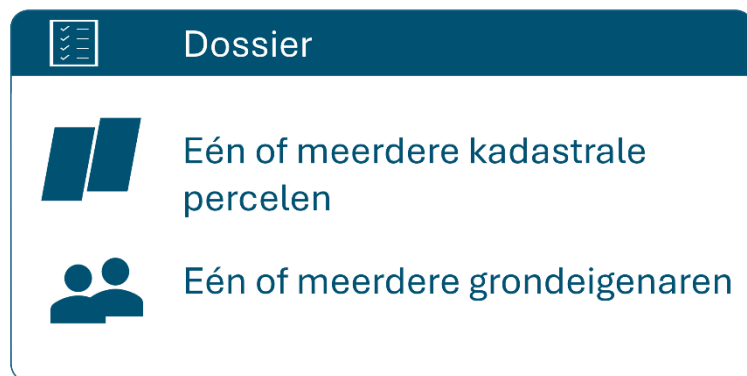
Methode kwantificerende documentenanalyse

Selectie van de dossiers

Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie baseerden we op een kwantitatieve documentenanalyse van de dossiers van het proces dat met de individuele grondeigenaren in de natuurbegrenzing is doorlopen.

Onderscheid dossiers en grondeigenaren

In het onderzoek onderscheiden we dossiers en grondeigenaren. In een dossier zitten een of meerdere percelen en grondeigenaren. Hiermee sluiten we aan bij de manier waarop het Programmabureau zijn administratieve dossiers heeft ingericht (zie figuur B1).



Figuur B1 Een dossier kan bestaan uit een of meerdere kadastrale percelen en juridische grondeigenaren.

Voor het Programmabureau gaat het om dossiers, waarbij het Programmabureau voor een of meerdere percelen overleg voerde met de grondeigenaar of grondeigenaren, die grond hadden binnen de begrenzing van het Natuurnetwerk. Een dossier kan een of meerdere kadastrale percelen bevatten die onderdeel zijn van het traject van zelfrealisatie en grondverwerving. De kadastrale percelen in een dossier kunnen in bezit zijn van verschillende grondeigenaren. Dat kunnen bijvoorbeeld familieleden zijn die een eigendomsrecht hebben, maar het kan ook gaan om percelen waarvan het eigendomsrecht is ondergebracht in verschillende (agrarische) bedrijven of privépersonen.

Selectie van de dossiers voor de documentenanalyse

Uit de grondverwervingsgegevens van de provincie Zuid-Holland over de periode 2015-2023 blijkt dat met 118 grondeigenaren binnen de begrenzing zaken is gedaan over grondeigendom. Voor deze evaluatie was het uitgangspunt om mee te nemen: alle grondeigenaren die betrokken zijn bij de onteigening en zelfrealisatie sinds het voornemen om onteigening in te gaan zetten vanaf 2017. Dit aantal is uitgekomen op 78 grondeigenaren. Binnen deze selectie is een beperkt aantal eigenaren meegenomen met wie in het minnelijke traject *voor* 2017 (tussen 2015 en 2017) grond is verworven, en dan alleen grondeigenaren waarbij de komende onteigeningstitel relevant was.

We hebben een aantal criteria gehanteerd om grondeigenaren uit de set van 118 niet mee te nemen in de analyse:

- Geen medeoverheden en terreinbeherende organisaties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf en Zuid-Hollands Landschap.
- Geen grondeigenaren die betrokken waren bij de kavelruil in Den Hoek in de periode 2017-2018, evenals een groep grondeigenaren die tussentijds bij een herbegrenzing ontgrensd is.
- We beperken ons tot grondeigenaren (en dus niet bijvoorbeeld pachters).

Op grond van deze criteria hebben we 39 grondeigenaren uit de totale eindtabel van de provincie Zuid-Holland tussen 2015 en 2023 *niet* meegenomen. We komen hiermee uit op 78 grondeigenaren die *wel* zijn meegenomen.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten kwamen we op 69 dossiers van deze in totaal 78 grondeigenaren.⁸ In totaal 14 grondeigenaren zijn met elkaar verbonden, in vier dossiers. Het grootste dossier omvat 7 grondeigenaren. Van die 69 dossiers ging het om 24 dossiers van zelfrealisatoren en om 45 overige dossiers, waar de provincie (al dan niet minnelijk) grond heeft verworven.

Kwantitatieve documentenanalyse

Selectie en overzicht gebruikte van de documenten

Samen met de provincie Zuid-Holland en in samenwerking met de klankbordgroep kozen we de documenten uit de dossiers van grondeigenaren die belangrijk waren om mee te nemen in de analyse. Er is uitgebreid verantwoord waarom ze nodig zijn en op de verwerking van deze documenten is de verwerkersovereenkomst

⁸ Ten tijde van de selectie van de interviews hadden we 66 dossiers. Drie dossiers zijn op een later moment toegevoegd.

van toepassing, conform de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het gaat om bronnen die uit de administratie van het Programmabureau komen.

WENR kreeg de tijdelijke beschikking over documenten van de dossiers van alle 78 grondeigenaren. Het ging om vijf soorten documenten die systematisch zijn geraadpleegd:

- Logboeken: per eigenaar zijn de contactmomenten bijgehouden in logboeken, omdat dit een vereiste is van de onteigeningsprocedure.
- Bodbrieven.
- Voorstellen voor besluitvorming onder verantwoordelijkheid van de bevoegde portefeuillehouder (gedeputeerde), in ambtelijk mandaat uitgevoerd.
- Gesloten koop-, ruil- en/of zelfrealisatie-overeenkomsten per grondeigenaar.
- De onteigeningsvonnissen.
- In enkele gevallen: pachtovereenkomsten. In een aantal gevallen is vervangende grond aangeboden, via pacht of koop. Omdat pacht onderdeel is van de instrumentenkoffer, is inzicht nodig in hoe vaak dit voorkwam en om hoeveel hectare dit gaat. Hiervoor is inzage nodig in deze pachtovereenkomsten.

Daarnaast ontvingen we tijdelijk inzicht in twee algemene bronnen:

- Een Excelbestand van de afdeling Grondzaken met daarin per overeenkomst informatie over (onder andere) de gemaakte kosten.
- Excelbestanden van het Programmabureau met gegevens over de zelfrealisatoren, waaronder: data van afsluiten van overeenkomsten, data van het vestigen van kwalitatieve verplichtingen, hectares, en bedragen van SKNL-afwaarderingssubsidies.

De analyse

De documenten zijn voor 78 grondeigenaren in een Excelbestand verwerkt en vervolgens geanalyseerd. We doen dit om kwantitatieve inzichten te krijgen in de grondverwerving binnen Krimpenerwaard op de aspecten:

- Kenmerken en uitkomsten grondeigenaren
- Hectares
- Kosten
- Doorlooptijd

In Excel is een format ontwikkeld voor de gegevensinvoer over de drie thema's. De gesloten overeenkomsten tussen provincie/gemeente en grondeigenaren en – bij onteigening – de uitgesproken vonnissen leverden relevante informatie op over hectares en kosten. Maar ook uit eerdere documenten, zoals de eerste en laatste logbrief, zijn gegevens hierover verzameld om meer inzicht te krijgen in het proces: zien we veranderingen in hectares en/of bedragen gedurende de looptijd van het traject? Van alle stukken is de datum geregistreerd om ook de doorlooptijd van het traject en de verschillende fasen daarbinnen helder te krijgen. Voor iedere grondeigenaar zijn verdere kenmerken geregistreerd (zoals deelgebied en uitkomst op het einde) om meer verfijnde analyses te kunnen uitvoeren.

In de definitieve versie bestond het format uit de volgende kolomgroepen:

- Coderingen (unieke ID-nummers, samenhangende grondeigenaren)
- Persoonsgegevens (namen en adressen grondeigenaren en deelgebied)
- Type uitkomst aan het einde van het traject (zelfrealisator, minnelijk, onteigening, vervallen⁹)
- Afgesloten overeenkomsten (UOK, koop, ruil, verkoop, pacht, onteigening, ontgrensd, geen)
- Logboek (datum eerste en laatste contact, soort contact en sentimenten/afspraken op het einde)
- Bodbrieven (aantal bodbrieven; voor eerste en laatste bodbrief: datum, kadastrale oppervlakte, in te richten oppervlakte, (eventueel) ter onteigening aangewezen oppervlakte, aanbod vermogensschade)
- Voorstel besluitvorming (datum¹⁰)
- Ruilovereenkomst (datum, areaal ingebrachte en toebedeelde grond, waardering van deze gronden, hoogte toegift)

⁹ Vervallen kan twee redenen hebben: (1) de gronden zijn in latere instantie ontgrensd (zijn door herbegrenzing buiten de NNN-grenzen komen te liggen en (2) er is geen overeenkomst afgesloten.

¹⁰ We constateerden dat hectares en kosten/opbrengsten van grondtransacties genoemd in het Voorstel besluitvorming soms afwaken van de bedragen genoemd in de eindovereenkomst. Om die reden zijn deze gegevens zo veel mogelijk uit de eindovereenkomsten gehaald.

- Pachtovereenkomst (datum, areaal, pachtperiode, pachtbedrag)
- Koopovereenkomst NNN-grond (datum, areaal aangekochte grond, kosten aankoop)
- Koopovereenkomst reststroken (datum, areaal aangekochte grond, kosten aankoop)
- Verkoopovereenkomst (datum, areaal verkochte grond, opbrengsten verkoop)
- Vonnis (datum, areaal te onteigenen grond, bedrag schadeloosstelling)
- Zelfrealisatoren (datum NIP, UOK, SKNL, en Kadaster, bedrag SKNL-afwaardering, areaal in eigendom en gepacht)

Kanttekeningen en afbakeningen bij de analyse

Bij aanvang van de documentenstudie hebben we twee sessies met de provincie gehouden, waarbij alle grondeigenaren kort zijn besproken. Dit leverde onder meer inzichten op over overeenkomsten die zijn gesloten. Tijdens de analyse zijn regelmatig verzoeken gedaan om gegevens aan te vullen. In de slotfase heeft nogmaals een sessie plaatsgevonden om bij een aantal (complexe) dossiers te checken of wij de gegevens juist interpreteerden.

Bij de eindovereenkomsten (koop en ruil) is getracht om steeds de laatste, definitieve versie te gebruiken waarin ook handtekeningen en datum stonden. Op de eindovereenkomsten werd de datum (relevant voor analyse van de looptijd) op verschillende manieren weergegeven. Zo stonden op een overeenkomst soms tot vier verschillende data, zoals het moment van het opstellen, het tekenmoment, een stempeldatum van ontvangst. Deze konden soms maanden van elkaar verschillen. In die gevallen is ervoor gekozen om de datum aan te houden waarop de grondeigenaar de overeenkomst heeft getekend.

We hebben onderscheid gemaakt naar type overeenkomsten (zoals koop, ruil, verkoop en uitvoeringsovereenkomst (UOK) zelfrealisatie). Daarbij is de wijze waarop het document gepasseerd is, leidend geweest. Zo kwam het voor dat met een grondeigenaar zowel een koop- als verkoopovereenkomst is afgesloten. Hoewel dit veel weg heeft van de constructie van een ruilovereenkomst, is voor de registratie in onze database vastgehouden aan de wijze waarop het is vastgelegd bij de notaris.

In relatie tot kosten viel op dat deze op verschillende manieren waren weergegeven in eindovereenkomsten. Veelal waren de deskundigen- en notariskosten apart vermeld, maar soms ook waren ze reeds verrekend in het eindbedrag dat met de grondeigenaar was overeengekomen. Dan is door ons een extra berekening uitgevoerd om het bedrag van de grondwaardering (en eventuele toegift) op een correcte manier in onze database te krijgen. De overige kosten hebben wij apart genoteerd en geanalyseerd, omdat dit ook kosten zijn die – indien genoemd in de eindovereenkomst – voor rekening van de provincie (of van de gemeente) komen. Ook hier kwam het voor dat kosten op verschillende manieren waren vermeld (denk aan daadwerkelijke kosten versus inschattingen van kosten etc.) waardoor deze analyse lastig was en met name indicatieve bevindingen opleverde. Om de grondruil met sommige grondeigenaren mogelijk te maken, heeft de provincie grond moeten kopen dan wel ruilen van het Zuid-Hollands Landschap (ZHL). De kosten die de provincie richting ZHL heeft moeten maken, laten wij buiten beschouwing.

Landbouwanalyse

Om de grondeigenaren in te kunnen delen in wel/niet agrarisch en daarbinnen in verschillende typen agrarische bedrijven hebben we bedrijfsgegevens gebruikt uit het Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB), waarbij wij per bedrijf het areaal blijvend en tijdelijk grasland en het type agrarisch bedrijf kunnen afleiden (Gies et al., 2015). Deze typering gebruiken we om grondeigenaren in de kwantitatieve analyse in hoofdstuk 4 in te kunnen delen naar wel of niet agrarisch en naar omvang van het agrarisch bedrijf. Als peiljaar hebben we het GIAB van 2018 gebruikt, omdat dit aangeeft hoe hun bedrijf eruitzag op het moment dat ze in onderhandeling waren over de te maken keuzes met het Programmabureau.

Om te bepalen of een grondeigenaar ook een agrarische onderneming heeft, hebben we een perceel in eigendom binnen de natuurbegrenzing via een GIS-analyse ruimtelijk gekoppeld aan de gewaspercelen behorende bij GIAB 2018. Als er een overeenkomst was, hebben we deze grondeigenaar aangemerkt als een agrarisch bedrijf.

Standaardverdien capaciteit

Om een idee van de economische omvang van een bedrijf te kunnen geven, maken we gebruik van een standaardindeling van de Standaardverdien capaciteit (SVC). De SVC geeft een beeld van het 'inkomen' door de vergoeding te berekenen voor de inzet van arbeid en kapitaal die een bedrijf op basis van standaarden gemiddeld in een jaar behaalt met de agrarische productie. Opbrengsten uit bedrijfstoelagen en multifunctionele landbouw zijn daarin dan niet meegenomen (Van Everdingen et al., 2014). Van Everdingen benadrukt dat de werkelijk gerealiseerde toegevoegde waarde van een bedrijf in de praktijk vrijwel nooit gelijk is aan de berekende SVC vanwege verschillen in prijsvorming, technisch resultaat, productbewerking, subsidies of opbrengsten uit multifunctionele activiteiten. Toch geeft het een beter idee van de economische omvang van een bedrijf dan door alleen naar het aantal dieren of hectares te kijken.

Wij hanteren een vijftal klassen:

1. < 25.000 euro: zeer kleine bedrijven
Deze bedrijven vragen voor de agrarische activiteit volgens de in gebruik zijnde standaarden een arbeidsinzet van maximaal 0,75 arbeidsjaareenheden (aje), tenzij de arbeid duidelijk minder efficiënt of tegen een lagere vergoeding dan gemiddeld wordt ingezet.
2. 25.000-60.000 euro: kleine bedrijven
Deze bedrijven vragen voor de agrarische activiteit volgens de in gebruik zijnde standaarden een arbeidsinzet van 0,75 tot maximaal 1,5 aje, afhankelijk van de mate van automatisering en de efficiëntie waarmee de arbeid kan worden ingezet.
3. 60.000-100.000 euro: middelgrote bedrijven
Deze bedrijven zijn van dusdanige omvang dat voor ongeveer 1,5 tot 2,5 aje een gemiddelde toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd.
4. 100.000-250.000 euro: grote bedrijven
Deze bedrijven zijn van dusdanige omvang dat voor ongeveer 2,5 tot 5 aje een gemiddelde toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd.
5. $\geq$ 250.000 euro: zeer grote bedrijven
Deze bedrijven kunnen aan meer dan 5 aje arbeid bieden tegen een gemiddelde vergoeding (Van Everdingen et al., 2014).

Bijlage 2 Analysekader en methoden evaluatie beleving

Evaluatie van de beleving

Het onderdeel *beleving* heeft als doel om begrip te krijgen van de overwegingen die grondeigenaren hadden bij de keuze die ze hebben gemaakt (zelfrealisatie of niet-zelfrealisatie), en anderzijds een beeld te krijgen van hun persoonlijke visies op en ervaringen met het hele traject. Deze focus is aangebracht samen met de begeleidingsgroep. Daarbij reconstrueren we redenen voor de beleving en onderzoeken we of we daarin patronen kunnen vinden. Belevingsonderzoek resulteert in uitkomsten op basis van subjectieve ervaringen en waarnemingen. De uitkomsten geven dus een beeld van de ervaringen, emoties, visies en verwachtingen van de geïnterviewde betrokkenen.

Analysekader Beleving

Uitgangspunt van het onderdeel 'Beleving' in deze evaluatie is om het perspectief van betrokken grondeigenaren als uitgangspunt te nemen bij de terugblik op het proces dat zij doorlopen hebben en de ingezette instrumenten. We gaan op zoek naar hun persoonlijke 'verhaallijn': een combinatie van een relaas van de gebeurtenissen en emoties daarbij. Hiervoor is een analysekader opgesteld.

Dit analysekader is gebaseerd op verschillende wetenschappelijke artikelen, waarin de auteurs gebiedsprocessen hebben geanalyseerd waarbij voor publieke doelen wordt ingegrepen op het eigendom van grondeigenaren, zoals processen van bedrijfsverplaatsing of grondaankoop. Hierbij hebben ze hebben gekeken vanuit het perspectief van grondeigenaren. Op basis van deze auteurs (met name Holtslag-Broekhof et al., 2014; 2016 en De Pue et al., 2021) kijken we naar verschillende aspecten die volgens deze auteurs bepalend zijn bij de beleving van, en bij gemaakte keuzes binnen dit soort processen.

We kijken naar de volgende onderwerpen:

- **De keuze** die de grondeigenaren hebben gemaakt (het wel of niet kiezen voor zelfrealisatie) en overwegingen daarbij.
- **De beleving** van proces, instrumenten en eindresultaat (in de zin van tevredenheid/ acceptatie, en emoties bij het terugkijken).
- **Verklarende factoren bij de keuzes en bij de beleving** waarbij we in, navolging van Holtslag-Broekhof et al. (2014; 2016) en De Pue et al. (2021), onderscheiden: persoonlijke kenmerken, financieel en instrumenten; het proces; en het eindresultaat.

We hebben voor het onderdeel beleving met veertien grondeigenaren diepte-interviews gehouden. Het hiervoor ontwikkelde analytisch kader, dat we hieronder uitwerken, is bedoeld om houvast te geven en focus aan te brengen bij deze interviews: voor het opstellen van de vragenlijsten en de analyse van de uitkomsten daarvan. We plaatsen hieronder dit kader, visueel vrij naar De Pue et al. (2021) (zie figuur 1). Daarna lichten we de onderdelen toe. De literatuur diende als zogenaamde 'sentizing concepts'. We zijn aan de hand van het kader en de opgestelde interviewvragenlijst open de interviews ingegaan en hebben na de analyse weer onze bevindingen naast de theoretische inzichten gelegd.



Figuur 1 Analysekader, geïnspireerd op een schema voor factoren die van belang zijn bij de beleving van bedrijfsverplaatsing van De Pue et al. (2021).

Hieronder bekijken we de onderdelen van dit analysekader.

Keuzes en overwegingen

In de evaluatie gaan we uit van de keuze die aan grondeigenaren in het gebiedsproces in de Krimpenerwaard werd voorgelegd tussen zelfrealisatie en verkoop van hun percelen (niet-zelfrealisatie).

De afwegingen om een keuze te maken, benaderen we op twee verschillende manieren, waarbij we ons hebben laten inspireren door de literatuur, zoals Holtslag-Broekhof et al. (2014), De Lauwere et al. (2023), Westerink et al. (2018) Runhaar et al. (2017), Walther et al. (2024) en De Bakker en Overbeek (2005):

- De afweging om wel of niet te verkopen. Holtslag-Broekhof et al. (2014) onderscheiden verschillende overwegingen van grondeigenaren (agrarische bedrijven) die in dergelijke processen relatief snel besluiten om hun grond *wel* te verkopen ('early sellers'): persoonlijk voordeel van verkoop, bijvoorbeeld een verbeterde bedrijfslocatie of een goede mogelijkheid voor pensionering of mogelijkheden zien om uitbreiding te realiseren (daarbij zijn ze vaak ook bereid risico's te nemen en leningen aan te gaan). Andere argumenten bij 'early sellers' zijn het willen vermijden van een lange periode van onzekerheid als ze niet zouden verkopen. Overwegingen om *niet* te verkopen (of heel laat in het proces), zijn bijvoorbeeld: tevredenheid met de huidige situatie; geen verbetermogelijkheden zien bij verkoop; de vergoeding onvoldoende achten om elders een goed bedrijf op te zetten (en de financiële consequenties hierbij) en gevoelens van onrechtvaardigheid over het gedane bod.
- De afweging om wel of niet aan zelfrealisatie te doen.
 - Deze overwegingen zijn van een andere orde. Hier is literatuur over, die overwegingen onderscheidt van agrarische bedrijven om nieuwe stappen in hun bedrijfsvoering te nemen: wel of niet natuurinclusief willen of kunnen worden; omschakelen of doorontwikkelen en natuurbeheer inpassen in een bedrijf (zie De Lauwere et al., 2023; Westerink et al., 2018; Runhaar et al., 2017 en Walther et al., 2024). Deze overwegingen hangen samen met o.a. toekomstperspectieven van bedrijven, financiële afwegingen, kennis, sociale context, affiniteit (zie verderop bij verklarende factoren).
 - Om motieven te begrijpen of burgers/grondeigenaren in het algemeen (en dus ook particulieren) bereid zijn om actief betrokken te worden bij de zorg voor natuur en natuurbeheer kunnen ook Bakker en Overbeek (2005) inspiratie bieden; zij onderscheiden drijfveren voor actieve medebetrokkenheid bij natuur(beleid), zoals economische motieven en intrinsieke motivaties, maar ook drijfveren gebaseerd op negatievere vormen van acceptatie, zoals 'verlegenheidsacceptatie' (iets accepteren bij gebrek aan alternatieven); gewoonte als motief (bijvoorbeeld doorgaan op een vertrouwende manier); en afgedwongen acceptatie (iemand die tegen zijn wil iets moet accepteren).

Beleving

Geïnspireerd op het PBL-kader voor de analyse van legitimiteit van beleid (Martens et al., 2023) onderscheiden we drie objecten van beleving:

1. Proces & instrumenten
2. Het individuele eindresultaat van de onderhandeling
3. Natuurrealisatie in het algemeen in de Krimpenerwaard

We hebben de beleving op twee manieren in kaart gebracht:

1. Een gesloten interviewvraag naar de mate van tevredenheid op een vijfpuntsschaal (zeer ontevreden-ontevreden-neutraal-tevreden-zeer tevreden). Deze vraag was gericht op de mate van tevredenheid van het proces, de instrumenten/het financiële bod en het eindresultaat.
 - Bij het proces gaat het om de beleving/waardering van het proces;
 - Bij instrumenten/financieel bod gaat het om de ruimte/beperkingen van de geboden beleidsinstrumenten en de hoogte van het financiële bod;
 - Bij eindresultaat gaat het om de beleving/waardering van het individuele eindresultaat voor de grondeigenaar.
2. Observaties naar aanleiding van de interviewvragen, waarbij we kijken naar emoties die gedurende het interview genoemd worden, bijvoorbeeld:
 - Boosheid
 - Verdriet/verlies
 - Zorgen/angst
 - Zakelijk/neutraal
 - Blij/tevreden
 - Anders

Verklarende factoren

Wij hebben artikelen van Holtslag-Broekhof et al. (2014; 2016) en De Pue et al. (2021) benut om verklarende factoren voor de gemaakte keuzes en beleving te onderscheiden die we in de interviews bevragen. Om precies te zijn, onderzoeken Holtslag-Broekhof et al. (2014) factoren die van invloed zijn op keuzes in processen waarbij grondverwerving aan de orde is, Holtslag-Broekhof et al. (2016) onderzoeken factoren die verklarend zijn voor gevoelens van (on)rechtvaardigheid bij processen van grondaankoop. De Pue et al. (2021) kijken meer in de breedte naar de beoordeling van grondeigenaren van 'succes' van dit soort processen.

Op basis van de literatuur onderzoeken wij de volgende factoren als verklarende factoren voor de totale beleving en keuzes (zie figuur 1):

- Persoonlijke factoren
- Instrumenten/het financiële bod
- Procesverloop
- Het eindresultaat.

We gaan er – als hypothese – van uit dat deze factoren in het proces in de Krimpenerwaard allemaal van invloed kunnen zijn op 1) zowel de keuzes die grondeigenaren maken en de overwegingen daarbij, evenals 2) hoe ze het proces, de instrumenten en de eindsituatie beleven. Kortom, wat dragen proces, instrumenten en eindresultaat bij aan de totaalbeleving?

Persoonlijke eigenschappen: grondeigenaar en bedrijf:

Persoonlijke factoren beïnvloeden ten eerste keuzes en afwegingen. Holtslag-Broekhof et al. (2014) onderscheiden op basis van hun onderzoek verschillende persoonlijke factoren die van invloed waren op de keuze van de betrokken grondeigenaren om wel of niet te verkopen, zoals:

- Leeftijd: agrarische ondernemers dicht bij de pensioenleeftijd waren eerder geneigd te verkopen.
- Financiële factoren waren medebepalend of bedrijven kunnen investeren in uitbreiding van hun bedrijf.
- Een hogere risicobereidheid droeg ertoe bij dat iemand eerder wil(de) verkopen.
- Wanneer men het gedane bod gerechtvaardigd vindt, is een grondeigenaar eerder bereid om te verkopen dan wanneer hij of zij het bod niet rechtvaardig vindt.
- Vertrouwen: wanneer grondeigenaren de koper niet vertrouwt, blijken ze minder geneigd om te verkopen.

De Pue et al. (2021) geven aan dat o.a. persoonlijke factoren een rol spelen bij de mate waarin processen van bedrijfsverplaatsing als succesvol wordt beleefd door de betrokken eigenaren. Bijvoorbeeld persoonlijke kenmerken van eigenaren zoals persoonlijkheid, waarden, familiesituatie, motivatie en toekomstperspectieven en kenmerken van het bedrijf spelen een rol.

Er is ook veel ander onderzoek gedaan naar verklarende factoren voor het maken van keuzes van agrarische bedrijven die licht kunnen bieden op motieven achter de keuze om wel of geen zelfrealisatie te willen doen. De Lauwere et al. (2023) gaan er bijvoorbeeld van uit dat zowel intrinsieke drijfveren als externe condities van invloed zijn op het maken van keuzes in de bedrijfsvoering om bijvoorbeeld natuurinclusief te worden, om te schakelen of door te ontwikkelen. Ze onderscheiden:

- Persoonsgebonden factoren, zoals ervaringen uit het verleden, gewoontes, kennis en vaardigheden, leeftijd en opleiding;
- Intrinsieke factoren, zoals houding, overtuigingen, risicohouding, intrinsieke motivaties t.a.v. natuur;
- En externe omstandigheden, zoals markten, technologieën, wet- en regelgeving etc.

Wij zetten op basis hiervan in ons schema, als uitgangspunt voor interviewvragen, de volgende persoonlijke factoren:

- Leeftijd & beroep
- Kennis
- Type bedrijf
- Wensen toekomst
- Binding met de plek
- Visie op natuur & landbouw
- Ervaringen met overheid
- Legitimiteit natuurrealisatie

Instrumenten/financieel aanbod

Holtslag-Broekhof et al. (2014; 2016) en De Pue et al. (2021) geven aan dat instrumenten, en vooral het financiële aanbod dat een grondeigenaar is gedaan, in belangrijke mate mede bepalen hoe de grondeigenaar het gebiedsproces of de keuzesituatie beleefd en hierbij het gevoel krijgt rechtvaardig behandeld te zijn. Holtslag-Broekhof et al. (2014, p. 569) geven aan dat "... het blijkt dat geld niet altijd een voldoende schadeloosstellingsmiddel is. De combinatie van voldoende financiële compensatie, de mogelijkheid van een nieuwe locatie, aantrekkelijke verkoopvoorwaarden en een nauwkeurig en open proces zijn allemaal belangrijke vereisten die ervoor zorgen dat de grondverwerving door de meerderheid van de grondeigenaren als rechtvaardig wordt ervaren".

Holtslag-Broekhof et al. (2016) constateren daarnaast dat ook een gelijke behandeling in termen van de (financiële) uitkomst ('equal treatment', ook wel aangeduid met 'distributional justice') van belang is voor het rechtvaardigheidsgevoel bij grondeigenaren. Grondeigenaren ervaren het als oneerlijk wanneer niet iedereen dezelfde prijs krijgt. Als grond bijvoorbeeld wordt verkocht voor natuur, wordt er anders gewaardeerd dan bij woningbouw. Ook De Pue et al. (2021) stellen dat de tastbare zaken/de financiële kant, zoals het bod en de geboden compensatie en subsidies waarmee grondeigenaren worden geholpen, medebepalend zijn of grondeigenaren het proces van verplaatsing als succesvol beschouwen.

Wij zetten in ons schema om te bevragen de mate van tevredenheid/de mate waarin het proces bijdraagt aan de totale beleving:

- Eindbod
- Geld
- Grond
- Subsidies
- Maatwerk
- Anders

Procesverloop

Ook het procesverloop is medebepalend voor de beleving van rechtvaardigheid van grondeigenaren ('procedural justice'). Is het proces redelijk/fatsoenlijk verlopen? Hierbij gaat het om zaken als: de stijl van communiceren, de mate van openheid van professionals, de mate waarin een grondeigenaar invloed kan uitoefenen, maar ook de duur van het proces (die mede bepaalt hoe lang onzekerheid bestaat voor de grondeigenaar), de hoeveelheid geboden informatie en de machtsverdeling (bijv. machtsongelijkheid in expertise bijv. ten aanzien van wetgeving). Het proces is bij de beleving/percepties net zozeer van belang als de uitkomsten (Holtslag-Broekhof et al., 2016). Ook De Pue et al. (2021) noemen de procesarchitectuur als belangrijke verklarende factor voor de beleving van succes, zoals duur en de loop van het proces, de kwaliteit van informatie en begeleiding (bijv. hulp bij de zoektocht naar oplossingen voor persoonlijke situatie) en communicatie. Om de dienstverlening van de overheid te beoordelen, kan ook gedacht worden aan aspecten als: maatwerk, meedenken, rekening houden met persoonlijke situatie, snelle afhandeling, goede bereikbaarheid, telefonisch en aan de balie (geen wachttijden/menu's/direct de juiste persoon/ruime openingstijden), een duidelijk en makkelijk proces: je weg kunnen vinden, zonder veel tussenstappen, vaste contactpersoon en deskundige medewerkers (kennis van zaken) (MARE, 2024).

Wij zetten in ons schema om te bevragen de mate van tevredenheid/de mate waarin proces bijdraagt aan de totale beleving:

- Doorlooptijd
- Advies
- Communicatie
- Begeleiding

Eindsituatie

De Pue et al. (2021) geven aan dat de eindoplossing van belang is voor hoe grondeigenaren oordelen over het succes van het proces. Eindoplossing in termen van een nieuwe locatie in het onderzoek van Pue et al. (2021) omvat de volgende zaken: de kenmerken en voordelen van de oude versus de nieuwe locatie, de sociale omstandigheden van de nieuwe plek, maar ook de persoonlijke binding met de (oude en nieuwe) plek.

We zetten in ons schema om te bevragen de mate van tevredenheid/de mate waarin proces bijdraagt aan de totale beleving:

- Oude situatie
- Nieuwe situatie

Methode beleving

We hebben gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode via verschillende soorten interviews (diepte-interviews op locatie, online-interviews en een groepsinterview). Algemeen uitgangspunt daarbij was: omdat het een kwalitatief onderzoek is, zijn de interviews niet bedoeld om een representatief beeld te geven van 'hoe alle grondeigenaren erin staan'. Wij hebben bewust niet gekozen voor een enquête, omdat wij door middel van interviews meer te weten willen komen over de specifieke omstandigheden, overwegingen en beleving, en daarbij onderzoeken of we samenhangende patronen en juist verschillen zien. Deze zaken zijn via een enquête slechts oppervlakkig te achterhalen, omdat er dan met een standaardvragenlijst gewerkt wordt en doorvragen niet mogelijk is. Een nadeel van diepte-interviews is de grotere tijdsinspanning per eigenaar. Binnen het beschikbare budget konden we maximaal vijftien interviews afnemen.

Interviews grondeigenaren

Selectie van vijftien te interviewen grondeigenaren

Aanpak van de selectie

We hebben een selectie gemaakt van vijftien te interviewen grondeigenaren uit de set, waarbij 66 dossiers¹¹ van (78) grondeigenaren uitgangspunt zijn geweest. De grondeigenaren vormen geen homogene groep. In een kwalitatief onderzoek zonder homogene groep kun je de (selectie van) interviews aanvliegen via het

¹¹ Ten tijde van de selectie van de interviews waren er 66 dossiers. Drie dossiers zijn op een later moment toegevoegd.

identificeren van inhoudelijk relevante subgroepen en daarbinnen steeds één of twee interviews houden. Dit sluit aan bij een selectiemethode voor casestudies, die uitgaat van maximale variatie om zo goed mogelijk de verschillende motieven en beleving in beeld te krijgen, in plaats van de 'gemene deler'. Dit in tegenstelling tot een randomselectie, waarbij de kans groter is dat een aantal relevante factoren onzichtbaar blijft (Flyvbjerg, 2011). Daarbij is de selectie inhoudelijk gemotiveerd, met als doel: kunnen we hiermee de onderzoeksvraag beantwoorden?

Bij de selectie is uitgangspunt dat de groep van vijftien grondeigenaren de volgende situaties vertegenwoordigt:

- Grondeigenaren die hebben gekozen voor zelfrealisatie en voor verkoop;
- Verschillende sentimenten (positief, negatief en neutraal);
- Verschillende typen eigenaren: agrarische bedrijven, agrarisch nevenberoep & particulieren;
- Verschillende instrumenten en oplossingsrichtingen, waarbij uit het geheel blijkt dat het proces gericht was op maatwerk, en waarbij in meer of mindere mate tegemoet is gekomen aan wat de grondeigenaar wilde.

Om grondeigenaren met deze criteria te kunnen selecteren, hebben we eerst geprobeerd om een globaal inzicht te krijgen in de hele set grondeigenaren op een aantal aspecten. Met de medewerkers van het Programmabureau resp. de afdeling Grondzaken van de provincie die nauw betrokken zijn geweest bij de trajecten van de grondeigenaren, hebben we twee selectiesessies gehouden (een voor de 24 zelfrealisatoren en een voor de (op dat moment beschikbare) 42 dossiers van grondeigenaren die niet hebben gekozen voor zelfrealisatie waarbij we per grondeigenaar aandacht hebben besteed aan:

- Een globale inschatting van het sentiment van de grondeigenaar (positief, negatief, neutraal).
- Is het een bedrijf/particulier/klein bedrijf (met neveninkomsten)?
- Van welke grond- (en flankerende) instrumenten is gebruikgemaakt in dit dossier?
- Wat was in het kort het procesverloop, wat viel op, tot welke oplossing is men gekomen?

Vervolgens hebben we uit het globale beeld dat hieruit ontstond voorlopige subgroepen geïdentificeerd, die zijn opgebouwd uit verschillende kenmerken. Hierbij namen we steeds het type grondeigenaar als uitgangspunt en hebben dit gecombineerd met een bepaalde motivatie, instrument, oplossingsrichting, sentiment of procesverloop. Deze subgroepen komen doorgaans regelmatig/vaak voor, maar zijn in een enkel geval juist uniek voor één grondeigenaar.

Daarna zijn één of twee grondeigenaren geselecteerd om te benaderen voor een interview binnen elke groep. In enkele groepen is niemand gekozen, omdat we anders het maximumaantal van vijftien interviews overschreden. Daarbij golden als aanvullende criteria:

- Representatief voor een groep/situatie;
- Bereidheid om aan het onderzoek mee te werken;
- Geen lopende zaken waar mogelijk spanning zit;
- Benaderbaar en in staat om sentiment toe te spitsen op het traject waar wij naar kijken;
- Verdeling over de verschillende deelblokken.

In tabel 1 staan de groepen die wij uiteindelijk hebben onderscheiden, zowel de zelfrealisatoren als de grondeigenaren die hebben gekozen voor verkoop of zijn onteigend, inclusief de totale aantallen en de aantallen geïnterviewden per groep.

Tabel 1 Indeling in groepen voor zelfrealisatoren en grondeigenaren die hebben gekozen voor verkoop van hun percelen of zijn onteigend.

Grondeigenaren die hebben gekozen voor zelfrealisatie		Aantal	Aantal geïnterviewd
1.	Agrarische bedrijven die door willen op de voor hen vertrouwde wijze	4	2
2.	Agrarische bedrijven die natuur in bedrijfsvoering willen inpassen	3	2
3.	Particulieren/agrarisch nevenberoepers met vee		
	• 3a klein in omvang natuurrealisatie en positief tegenover ZR	4	1
	• 3b negatief gemotiveerd	5	1
	• 3c zo min mogelijk inrichtingsmaatregelen	4	0
4.	Kleine zelfrealisatoren zonder vee	2	1
5.	Niet in te delen	2	
Totaal		24	7
Grondeigenaren die hebben gekozen voor verkoop of zijn onteigend		Aantal	Aantal Geïnterviewd
1.	Agrarische ondernemers door met vervangende grond buiten NNN	8	1
2.	Agrarische ondernemers die willen stoppen	1	1
3.	Agrarische ondernemers overig		
	• 3a met aanvullende wensen	2	1
	• 3b eenvoudig minnelijke aankoop	4	0
	• 3c onteigend fase 1	3	1
	• 3d onteigend fase 1 en 2	1	1
4.	Andere grondeigenaren		
	• 4a met aanvullende wensen	5	1
	• 4b eenvoudig minnelijk verloop	9	0
	• 4c onteigend fase 1	2	1
5.	Ontgrensd en niet afgerond	7	
Totaal		42	
Eindtotaal		66	7

Aanpak van de veertien interviews

De kandidaten voor de interviews zijn benaderd via een brief met een toestemmingsformulier (zie bijlage 3), die verstuurd werd door de secretaris van de begeleidingsgroep (van het Programmabureau). Wanneer zij toestemming gaven, zijn ze vervolgens door WENR benaderd om een afspraak te maken.

Voor dit onderdeel zijn in totaal 25 grondeigenaren benaderd, waarvan er 14 bereid waren tot een interview.

De overige benaderde grondeigenaren waren niet bereid tot een interview vanwege o.a. tijdsgesprek, negatief sentiment, het niet zinvol vinden van (het houden van een interview voor) deze evaluatie, en met enkele is geen contact tot stand gekomen. Hierdoor is in de groep niet-zelfrealisatoren 4B – eenvoudig minnelijk verloop – geen interview gehouden. Er zijn 17 niet zelfrealisatoren benaderd en hieruit zijn 7 interviews gehouden. Er zijn 8 zelfrealisatoren benaderd, waarvan 7 interviews zijn gehouden.

De interviews zijn deels op een locatie in het gebied gehouden en deels bij de grondeigenaar thuis, wanneer men hier de voorkeur voor uitsprak. We hebben geïnterviewd aan de hand van een interviewschema en -gids gebaseerd op het analytisch kader (zie bijlage 4 voor dit interviewschema). We hebben dit interviewschema met de geïnterviewde gedeeld en het diende als leidraad voor het gesprek. Voorafgaand aan het interview is het toestemmingsformulier ter sprake gebracht en waar nodig, alsnog ingevuld. We hebben afspraken gemaakt over de opname, het uitwerken en terugleggen van het interviewverslag ter review. Alle interviews zijn uitgewerkt tot een ingekort gespreksverslag, waarna deze verslagen aan de respondent zijn gestuurd met de mogelijkheid om correcties aan te brengen. Met een geïnterviewde is een aanvullend gesprek gehouden.

Algemene interviews – betrokken overheden en andere organisaties

Aanvullend aan de interviews met de grondeigenaren hebben we enkele interviews gehouden met betrokkenen vanuit de betrokken overheden en gebiedspartijen. Deze interviews waren bedoeld om inzicht te

geven in de onderzoeksvraag 'hoe (een selectie van) betrokkenen vanuit overheden en gebiedspartijen het proces hebben ervaren'. Voor de vier interviews met overheidsbetrokkenen en erfbetreders hadden we de volgende criteria:

De te interviewen personen:

- hebben het proces nauw meegemaakt;
- hebben zelf contact gehad met grondeigenaren in hun trajecten en zijn in staat hierop te reflecteren;
- zijn bereid tot een interview.

Er is gekozen voor twee ambtenaren, zijnde de coördinator van afd. Grondzaken van de provincie en een projectleider zelfrealisatie van het Programmabureau, een wethouder van de gemeente en een externe adviseur agrarische bedrijfsvoering. Daarnaast is een online-interview gehouden met een betrokkene van het Hoogheemraadschap.

Ook enkele betrokkenen van gebiedspartijen zijn geïnterviewd: een betrokkene van Zuid-Hollands Landschap en het NBC. Ten slotte zijn drie betrokkenen van landbouwpartijen gezamenlijk in een groepsinterview geïnterviewd: Lto Noord- afd. Krimpenerwaard, DWLK en het agrarisch collectief Weidehof.

Ook deze interviews zijn opgenomen, waarvoor toestemming is gevraagd. Na afloop is een verslag op hoofdlijnen opgesteld en dit is teruggelegd met de mogelijkheid om te reageren.

Bijlage 3 Toestemmingsverklaring interview

Toestemmingsverklaring voor interview

Lessen uit de Krimpenerwaard: instrumenten voor natuurontwikkeling onderzocht

In de Krimpenerwaard wordt 2.250 hectare nieuwe natuur aangelegd. Hiervoor hebben de provincie en de gemeente verschillende beleidsinstrumenten ingezet, zoals het (vrijwillig of niet vrijwillig) aankopen van grond en zelfrealisatie. Wageningen Environmental Research (WEnR) voert namens de provincie Zuid-Holland een evaluatieonderzoek naar de inzet en beleving van de grondinstrumenten in de periode 2017 t/m 2023. Dit onderzoek bekijkt hoe dit proces is verlopen, wat het heeft gekost en wat wel of niet werkte. Ook wordt onderzocht hoe grondeigenaren de gebruikte instrumenten hebben ervaren, bijvoorbeeld bij het maken van hun keuze om grond te verkopen of zelf natuur op eigen grond te realiseren. De resultaten zijn belangrijk voor toekomstige gebiedsprocessen in Zuid-Holland en de rest van Nederland. Voor meer informatie over het onderzoek kunt u contact opnemen met Eva Land (ei.land@pzh.nl of 0642932847). Voor specifieke vragen over de verwerking van uw persoonsgegevens kunt u contact opnemen via privacy@pzh.nl.

Voor dit onderzoek zal Wageningen Environmental Research een aantal betrokkenen interviewen over hun beleving van het proces. Wilt u meewerken aan een interview in het kader van dit onderzoek? Vul dan dit formulier in. Hiermee geeft u toestemming dat WEnR u mag interviewen voor dit onderzoek.

Deze gegevens worden verzameld

U wordt geïnterviewd door onderzoekers van Wageningen Environmental Research (WEnR). De onderzoekers maken van het interview een geluidsopname voor het schrijven van een vertrouwelijk interviewverslag. Dat verslag leggen ze ter controle aan u voor, voordat ze het definitief maken.

Wie hebben toegang tot de interviewopname en het verslag?

Alleen de betrokken onderzoekers van WEnR hebben toegang tot de geluidsopname en het verslag. WEnR zal geen van beide met anderen delen, dus ook niet met de provincie.

Uw uitspraken zijn niet herkenbaar in het eindrapport

De onderzoekers van WEnR zullen ervoor zorgen dat er geen herkenbare uitspraken uit het interview in het rapport staan dat zij over het onderzoek schrijven. Het eindrapport zal gepubliceerd worden.

Hoe worden uw gegevens opgeslagen en beveiligd

De geluidsopname wordt direct na afloop van het onderzoek verwijderd; het vertrouwelijke verslag wordt na het einde van het project geanonimiseerd en bewaard. De gegevens worden zowel tijdens als na afloop van het onderzoek niet met derden gedeeld. De geluidsopname en het verslag worden tijdens het onderzoek door WEnR bewaard conform de algemene richtlijnen van de Wageningen University & Research [Informatiebeveiliging - WUR](#).

Mogen onderzoekers van Wageningen Environmental Research u voor dit onderzoek interviewen?

Ja/nee Ik verklaar hierbij dat ik mee wil werken aan een interview, afgenomen door Wageningen Environmental Research, namens de provincie Zuid-Holland.

Ja/nee Ik geef toestemming voor gebruik van mijn persoonsgegevens zoals voorgaand omschreven.

Met het geven van uw toestemming verklaart u deze persoonsgegevens vrijwillig te hebben verstrekt. De door u verstrekte persoonsgegevens worden uitsluitend voor het doel gebruikt waarvoor u deze heeft verstrekt. U heeft het recht op inzage, verwijdering, correctie of beperking van de verwerking van persoonsgegevens, alsmede het recht om bezwaar te maken en het recht op gegevensoverdraagbaarheid. Ook kunt u uw toestemming op elk moment weer intrekken. Dit kan via privacy@pzh.nl. In geval van geanonimiseerde data vervallen genoemde rechten omdat het geen persoonsgegevens meer betreft. Voor vragen of klachten kunt u terecht bij privacy@pzh.nl of fg@pzh.nl.

Voor- en achternaam:

Plaats en datum:

Handtekening:

E-mailadres:

Bijlage

Bijlage 4 Interviewschema



Bijlage 5 Bestemmingsplanvoorschriften

Toelichting op de bestemmingen natuur en natuur met extensief agrarisch medegebruik

De gronden waar natuur wordt ontwikkeld en die zijn aangemerkt als groene of blauw gebieden hebben de bestemming natuur gekregen. De gronden met bestemming natuur zijn bestemd voor "het behoud, het herstel en de ontwikkeling van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden van het veenweidelandschap, waaronder begrepen openheid en het verkavelingspatroon, in de vorm van een natuurgebied" (Gemeente Krimpenerwaard, 2018b, p. 118). (...) (Extensief) agrarisch (mede)gebruik is op deze gronden niet toegestaan. Begrazing door graasdieren ten behoeve van het natuurbeheer is wel mogelijk. Het gebruik van meststoffen is, op enkele uitzonderingen na, niet toegestaan op gronden met 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. De gronden zijn bestemd voor het behoud, herstel en ontwikkeling van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden van het veenweidegebied, waaronder begrepen openheid en het verkavelingspatroon, in de vorm van een natuurgebied. (...) Op gronden met bestemming natuur – extensief agrarisch medegebruik is, zoals de naam van de bestemming 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" (Gemeente Krimpenerwaard, 2018b, p. 120).

Strijdig gebruik bij de bestemmingen natuur en natuur met extensief agrarisch medegebruik

Bestemming	Strijdig gebruik
Natuur	6.4.1 Strijdig gebruik Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend: • (extensief) agrarisch (mede)gebruik, waaronder begrepen aquatische landbouw, met uitzondering van cranberryteelt ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - cranberryteelt'; • het gebruik van meststoffen, met uitzondering van het gebruik van meststoffen op gronden met het natuurbeheertype kruiden- en faunarijk grasland (N12.02) of vochtig weidevogelgrasland (N13.01) als bedoeld in lid 6.1 en waarbij geldt dat uitsluitend compost, kalkmeststoffen en dierlijke meststoffen, niet zijnde drijfmest, als meststoffen mogen worden gebruikt; • het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met uitzondering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot 1 januari 2024 waarbij geldt dat: ◦ het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uitsluitend is toegestaan voor de bestrijding van storingssoorten; ◦ het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op basis van de werkzame stof glyfosaat niet is toegestaan; ◦ gewasbeschermingsmiddelen uitsluitend pleksgewijs mogen worden toegepast; ◦ oevers tot 3 meter afstand van de waterlijn gevrijwaard dienen te blijven van gewasbeschermingsmiddelen. • het opslaan van meststoffen en landbouwproducten; • het aanleggen van waterbassins, opslagruimten voor meststoffen en paardenbakken; • het gebruik van gebouwen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - cranberryteelt' voor andere doeleinden dan de berging van gereedschap en machines ten behoeve van cranberryteelt.

Bestemming	Strijdig gebruik
Natuur - Extensief agrarisch medegebruik	8.4.1 Strijdig gebruik Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend: • aquatische landbouw; • agrarisch gebruik anders dan bedoeld in lid 8.1 onder b; • het gebruik van meststoffen, met uitzondering van het gebruik van meststoffen op gronden met het natuurbeheertype kruiden- en faunairijk grasland (N12.02) of vochtig weidevogelgrasland (N13.01) als bedoeld in lid 8.1 en waarbij geldt dat uitsluitend compost, dierlijke meststoffen en kalkmeststoffen als meststoffen mogen worden gebruikt; • het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met uitzondering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot 1 januari 2024 waarbij geldt dat: ◦ het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uitsluitend is toegestaan voor de bestrijding van storingsoorten; ◦ het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op basis van de werkzame stof glyfosaat niet is toegestaan; ◦ gewasbeschermingsmiddelen uitsluitend pleksgewijs mogen worden toegepast; ◦ oevers tot 3 meter afstand van de waterlijn gevrijwaard dienen te blijven van gewasbeschermingsmiddelen. • het opslaan van meststoffen en landbouwproducten; • het aanleggen van waterbassins, opslagruimten voor meststoffen en paardenbakken; • de teelt van ruwvoedergewassen.

Bijlage 6 Spelregels omtrent maatwerk zelfrealisatie

Toelichting bij de voornaamste spelregels omtrent maatwerk zelfrealisatie

- Voor agrarische bedrijven. De Raad heeft een 'beleidsregel maatwerk zelfrealisatie' vastgesteld als bijlage bij het bestemmingsplan. Hierdoor kan de zelfrealisator zoeken naar mogelijkheden om zijn plan binnen het juridische kader te optimaliseren. Maatwerk is nodig in gebieden met de bestemmingen 'Natuur' en 'Natuur-Extensief agrarisch medegebruik', binnen de natuurbeheertypen 'kruiden en faunairijk grasland' en 'vochtig weidevogelgrasland' (gemeente Krimpenerwaard, 2021a). In het inrichtingsplan was per perceel aangeduid welk soort natuur er moest komen. Dit verhield zich echter niet met flexibel gebruik van de percelen, zoals vee dat de ene week in het ene en de andere week in een ander perceel staat. In de spelregels zijn voorwaarden opgenomen om uitruil tussen natuurbeheertypen, flexibele maaidata en mozaïekbeheer mogelijk te maken binnen de eigendomspercelen. In de praktijk kwam het neer op: het verschuiven van een natuurtype van links naar rechts binnen een perceel of tussen percelen. Of het inzetten van een hoger natuurdoel dat beter paste bij de betreffende bedrijfsvoering. De spelregels zijn in de stuurgroep en daarna door de gemeenteraad vastgesteld en zijn opgenomen in een bijlage bij het bestemmingsplan (bron: betrokkenen programmabureau).
- Beleidsregel stripbeweiding kleine particuliere zelfrealisatoren. Ook voor kleine zelfrealisatoren was er behoefte aan specifiek maatwerk. Hiertoe zijn spelregels opgesteld voor mogelijkheden van doelrealisatie op kleine oppervlakten in relatie tot de uitgangspunten van de SNL-subsidieregeling. Het inrichtingsplan ging niet in op gebruik van de percelen met paarden, wel op vee en beweiding. Beweiden met paarden is echter een andere vorm van beweiding met een agrarische bedrijfsvoering (koeien en schapen). Er zijn mogelijkheden gecreëerd voor stripbeweiding/beweiding door enkele paarden en hoe om te gaan met vrijkomende mest (bron: betrokkenen programmabureau).

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3464
ISSN 1566-7197



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.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3464
ISSN 1566-7197



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.
