

# De Weg van de Minste Weerstand

Een studie naar de relevantie van emotionele weerstand van grondeigenaren bij het grondverwervingsproces voor weginfrastructuur



Sjoerd Jongsma  
Masterthesis Environmental and Infrastructure Planning  
November 2011

kadaster



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen

---

## Colofon

<b>Titel:</b>	De Weg van de Minste Weerstand
<b>Subtitel:</b>	Een studie naar de relevantie van emotionele weerstand van grondeigenaren bij het grondverwervingsproces voor weginfrastructuur
<b>Aantal Pagina's:</b>	89
<b>Auteur:</b>	Sjoerd Jongsma <a href="mailto:s.f.jongsma@student.rug.nl">s.f.jongsma@student.rug.nl</a> Studentnummer: 1608975
<b>Opleiding:</b>	Rijksuniversiteit Groningen Master Environmental & Infrastructure Planning Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  Begeleiders: Terry van Dijk <a href="mailto:t.van.dijk@rug.nl">t.van.dijk@rug.nl</a>  Taede Tillema <a href="mailto:t.tillema@rug.nl">t.tillema@rug.nl</a>
<b>Afstudeerbedrijf:</b>	Kadaster, afdeling Ruimte en Advies  Begeleiders: Johan Grootnibbelink <a href="mailto:Johan.grootnibbelink@kadaster.nl">Johan.grootnibbelink@kadaster.nl</a>  Nyncke Emmens <a href="mailto:Nyncke.emmens@kadaster.nl">Nyncke.emmens@kadaster.nl</a>

---

## Woord vooraf

Voor u ligt mijn scriptie waaraan ik de afgelopen maanden heb gewerkt. Dit is tevens het resultaat van mijn stage die ik heb gedaan bij het Kadaster in Groningen. Doordat ik in februari 2011 ben begonnen met de master Environmental & Infrastructure Planning moest ik al snel in mijn master beginnen met het schrijven van de scriptie. Met nog maar weinig kennis van de complexe wereld van infrastructuurplanning kwam een stage mogelijkheid bij het Kadaster op mijn pad met een enorm interessant onderwerp, namelijk de rol van grondeigenaren bij grondverwerving voor infrastructuur.

Bij het schrijven van een voorwoord is het lastig om niet in clichés te vallen. Toch moet ik dat helaas wel doen. Ik heb dit onderzoek namelijk met erg veel plezier gedaan, vooral ook omdat het onderwerp mij erg aanspreekt en het schrijven mij redelijk gemakkelijk af ging. Ook de stageperiode zelf is mij zeer goed bevallen, omdat dit mijzelf elke dag pushte om door te blijven werken aan de scriptie. Ook het leuke contact had met collega's van het Kadaster heeft hierbij zeker geholpen!

Naast de mensen die mij tijdens deze periode van het schrijven van mijn scriptie hebben gestimuleerd om goed door te blijven werken wil ik één persoon in het bijzonder bedanken. Tijdens mijn stage heb ik namelijk zeer goed contact gehad mijn stagebegeleider, Johan Grootnibbelink, met wie ik samen om de week in Zwolle mijn voortgang besprak. Deze waardevolle gesprekken hebben mij elke keer weer gemotiveerd om door te gaan met het onderzoek en het 'op de rails' houden van de scriptie. Mijn dank hiervoor, Johan.

Daarnaast wil ik ook een klein dankwoord uitten aan mijn begeleiders vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Terry van Dijk en Taede Tillema. Dankzij Terry heb ik de mogelijkheid gekregen om bij het Kadaster een stage te mogen lopen, waarbij Taede en Terry mij op het laatste moment nog hebben 'aangenomen' als afstudeerder. Vooral aan het begin en eind van mijn scriptie hebben zij mij geholpen door de grote lijnen van het onderzoek in de gaten te houden en mij te voorzien van relevante feedback.

Tot slot wil ook alle andere mensen in mijn naaste omgeving, vrienden en familie bedanken die mij hebben geholpen een mooie scriptie neer te zetten als afsluiting van mijn master.

Aan de lezer wens ik veel leesplezier!

November, 2011

---

## Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de emotionele waarde die grondeigenaren hebben met hun grond en welke gevolgen dit heeft voor de snelheid van de grondverwerving voor de aanleg van weginfrastructuur. Hierbij is in dit onderzoek na gegaan of deze grondverwerving sneller kan worden gerealiseerd wanneer de emotionele weerstand van verschillende categorieën grondeigenaren (natuurlijke en niet-natuurlijke personen) kan worden voorspelt. Dit kan mogelijk de snelheid van de aanleg van infrastructuur in het MIRT-kader met maximaal 1 jaar versnellen.

Om deze emotionele weerstand van natuurlijke eigenaren te voorspellen is eerst gekeken welke processen in de literatuur worden onderscheiden en ten grondslag liggen aan de emotionele weerstand. Hieruit is gebleken dat processen van NIMBY, economische factoren, sociale factoren en de kwaliteit van het bestuurlijk handelen invloed hebben op de emotionele verbondenheid en de emotionele weerstand van grondeigenaren. Deze lijst met voorspellende indicatoren van emotionele weerstand is vervolgens aangevuld met primaire data, verkregen vanuit interviews die zijn gehouden met grondverwerfers van Rijkswaterstaat, Provincies en Dienst Landelijk Gebied. Uit deze interviews blijkt dat het aantal eigenaren, de grootte van een boerenbedrijf, de locatie van doorsnijding van een weg door het land en het wel of niet hebben van een opvolger voor het boerenbedrijf tevens belangrijke factoren zijn die emotionele weerstand bij grondeigenaren kunnen voorspellen.

Een selectie van deze indicatoren is geoperationaliseerd met de gegevens van het Kadaster, te weten: De grootte van de kavel van de grondeigenaren, de leeftijd van de eigenaar, het aantal jaren dat de eigenaar de grond in bezit heeft en het kaveltypen (huis/veldkavel) van de eigenaar. Deze indicatoren zijn in een rekenmodel geplaatst, waarna deze is toegepast op het projectgebied van 'de Haak om Leeuwarden'. Hierbij is voor elke eigenaar en kavel de verwachte weerstand berekend. In deze testcase is gekeken of er een tracé kon worden gevonden, naast het tracé vastgesteld in het Tracébesluit, die minder weerstand zou opleveren en dus relatief sneller kon worden gerealiseerd doordat het grondverwevingsproces mogelijk sneller kon worden doorlopen.

Uit de testcase blijkt dat, wanneer andere factoren die de tracékeuze bepalen niet worden meegenomen, zo'n dergelijk alternatief gevonden kan worden waarbij de verwachte weerstand lager is dan het tracé uit het Tracébesluit. Het model dat de verwachte weerstand voorspelt kan de emotionele weerstand in een gebied berekenen, waarbij handmatig een alternatief tracé kan worden geïdentificeerd die mogelijk de grondverwervingsprocedure sneller kan laten verlopen. Dit kan positieve gevolgen hebben voor de snelheid van de realisatie van weginfrastructuur in het MIRT-kader.



---

## Inhoudsopgave

<b>Colofon</b>	<b>II</b>
<b>Woord vooraf</b>	<b>III</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>IV</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>V</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1    Aanleiding	1
1.2    Doel van het onderzoek	2
1.3    Gegevensopbouw	4
1.4    Leeswijzer	5
<b>2. Tracéplanning in Nederland</b>	<b>7</b>
2.1    Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)	7
2.1.1    Juridisch kader	11
2.2    De Verkenningfase van het MIRT	12
2.2.1    De beoordelingsfase in de verkenningfase	14
2.3    Planuitwerkingsfase	16
2.4    Betekenis MIRT voor dit onderzoek	19
2.5    Grondeigendom en –verwerving	19
2.5.1    Eigendom en grondmarkt	19
2.5.2    Grondverwerving	21
2.5.3    Grondeigendom en -verwerving in dit onderzoek	23
<b>3. Begrippenkader en literatuur</b>	<b>24</b>
3.1    Conceptueel model	24
3.2    NIMBY	25
3.3    Emotionele verbondenheid in de economische wetenschappen	27
3.4    Emotionele verbondenheid in de sociale wetenschappen	28
3.4.1    Emotionele weerstand	29
3.4.2    Indicatoren voor place attachment	30
3.5    Kwaliteit bestuurlijk handelen	32
3.6    Beperkingen literatuur voor dit onderzoek	36
<b>4. Indicatoren emotionele verbondenheid</b>	<b>38</b>
4.1    Interviews: methode, doel en selectie respondenten	38
4.2    Vragenlijst	40
4.3    Werkwijze Rijkswaterstaat en DLG	42
4.4    Overzicht resultaten interviews	44
<b>5. Indicatoren van weerstand bij het grondverwervingsproces</b>	<b>52</b>
5.1    Vergelijking interviews en literatuur	52
5.2    Indicatoren niet voortkomend uit literatuur	55
5.3    Relevantie emotionele verbondenheid bij grondverwerving	58
5.4    Volledig overzicht indicatoren (set 3)	59

---

<b>6. Model voor de verwachte weerstand</b>	<b>61</b>
6.1    Vergelijking indicatoren set 3 met gegevens van het Kadaster	61
6.2    Model voor de verwachte weerstand	63
<b>7. Testcase: Haak om Leeuwarden</b>	<b>69</b>
7.1    Toepassing model verwachte weerstand	72
7.2    Tracés	76
7.3    Bevindingen	78
7.4    Beperkingen en kansen van het model verwachte weerstand	79
7.5    Conclusies	82
<b>8. Relevantie van dit onderzoek en invloed van het model in MIRT-procedure</b>	<b>83</b>
8.1    Relevantie voor de aanleg van weginfrastructuur	83
8.2    Toepassing model in de MIRT-procedure	84
8.3    Conclusies	85
<b>9. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>86</b>
9.1    Aanbevelingen	88
9.2    Discussie	88
<b>Referenties</b>	<b>VII</b>

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Infrastructuur; Of het nu wegen, waterwegen of spoorwegen zijn, of grote infrastructurele werken waar de modaliteiten elkaar tegen komen; klaverbladen, havens, delta's, vliegvelden en knooppunten. Infrastructuur; gemaakt door mensen, gemaakt voor mensen. Het is (vaak) vooral een gebruiksobject dat de mensheid dient. Men gebruikt de infrastructuur die voor handen is om op plaatsen te komen die men nog niet gezien heeft, om op bezoek te gaan bij familie of om producten te vervoeren. Historisch gezien is dat ook de reden geweest voor de aanleg van infrastructuur, en dat is heden ten dage nog steeds het geval. Ike (2009) definieert het begrip dan ook als 'het geheel aan materiële en immateriële voorzieningen dat het kader vormt voor de menselijke ontwikkelingsmogelijkheden in een gebied'. Infrastructuur speelt dus een sleutelrol in de economische ontwikkeling van plaatsen, regio's en landen. De overheid heeft een grote rol en taak in het faciliteren van deze economische ontwikkeling. Zij voorziet namelijk in openbare goederen en diensten voor de samenleving, waarin niet door de private sector wordt voorzien (Ike, 2009).

Infrastructuur is dus een belangrijke voorwaarde om te komen tot economische groei. Toch is het realiseren van nieuwe infrastructuur niet een proces dat in een paar dagen is beslecht. In Nederland bestaan hiervoor duidelijke richtlijnen en wetten die ervoor zorgen dat het proces van de aanleg van infrastructuur zorgvuldig gebeurt en de aanleg en het gebruik voor niemand nadelig uitwerkt. Nederlandse overheden beschikken hierbij over nota's, structuurvisies, bestemmingsplannen en andere instrumenten om structuur, rechtszekerheid en de visie van de overheid te geven over de ruimtelijke ordening.

Al met al een zeer lastige opgave gezien de geringe oppervlakte van Nederland en het aantal inwoners. Maar niet alleen infrastructuur legt beslag op de ruimte in Nederland. Ook woonwijken, bedrijventerreinen, natuur en recreatie willen hun 'plekje' veroveren in de ruimte in Nederland. Deze ruimtelijke inslag die elk plan heeft, kan in potentie problemen opleveren doordat de ruimte in Nederland schaars is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er hierdoor spanningen ontstaan tussen de verschillende gebruikers.

Een voorbeeld is dat mensen graag mooi landelijk wonen, maar ook snel van het noorden van Nederland naar de Randstad willen rijden en dus graag snelle toegang hebben tot snelwegen. In dit vraagstuk zit al een erg moeilijke opgave. Hoe kun je beide voorwaarden behalen, zonder elkaar in de weg te zitten? Vaak zullen hierbij concessies moeten worden gedaan om zo beide voorwaarden te kunnen realiseren. Maar nog complexer wordt het voor de gebruikers als een nieuw stuk infrastructuur de achtertuin van de eigen woning zal gaan doorkruisen. Deze bewoner zal veel concessies moeten doen om dezelfde voorwaarden te kunnen bereiken, zij zal namelijk moeten verhuizen. Om deze concessie te doen is vaak een brug te ver. Hierbij komt het NIMBY verschijnsel om de hoek kijken. Not In My Backyard (NIMBY); men wil graag gebruik maken van nieuwe voorzieningen, maar wil hier geen hinder van ondervinden. Wanneer een project dus letterlijk te dicht bij huis komt, zal de weerstand tegen het project groter zijn dan wanneer het project tien kilometer verderop wordt gerealiseerd. Maar, de weerstand die dit oplevert kan verschillen. Zo kan een projectontwikkelaar juist baat hebben bij een project, terwijl een agrariër zijn land doorkruist ziet worden, waardoor hij zijn koeien niet op zijn verste perceel kan krijgen. Deze boer levert in potentie dus meer weerstand op voor de realisatie van het project. Het grondverwervingsproces voor de realisatie van bijvoorbeeld een weg kan dan langer duren, hetgeen weer meer geld kost (zie ook figuur 1.1).

Figuur 1.1



*Problemen met verwerving van gronden bij de A27 tussen Lexmond en Utrecht in 1978. Bron: Fotocollectie Nationaal Archief*

Van belang kan dus zijn dat, letterlijk en figuurlijk, de weg van de minste weerstand wordt gekozen. Dit hoeft niet per sé, maar kan bijdragen aan de versnelling van de realisatie van een nieuwe weg. Bij de planning van nieuwe provinciale en rijkswegen worden een aantal alternatieven gepresenteerd in het Tracébesluit. Deze alternatieven doorsnijden elk vaak andere percelen, en daarmee dus ook andere eigenaren. Wanneer er voor elke type eigenaar een label geplakt kan worden op de moeilijkheidsgraad van de te verwerven gronden van dat type eigenaar, kan dit mogelijk, naast veel andere factoren, invloed hebben op de beslissing voor een bepaald alternatief voor een tracé. Wanneer er namelijk een tracé is dat minder weerstand veroorzaakt, kan dit tijd en dus geld schelen.

Het vaststellen van deze weerstand voor het grondverwervingsproces is moeilijk. Voor een groot gedeelte wordt deze weerstand bepaald door de emotionele waarde die een eigenaar toekent aan een stuk grond. Hierbij is deze waarde waarschijnlijk groter als een stuk grond al lang in de familie is bij een agrarisch bedrijf dan bij een projectontwikkelaar waarbij een stuk grond in de portefeuille zit. Ook het type kavel dat moet worden verworven kan van invloed zijn; een veldkavel kan makkelijker worden opgegeven voor een boerenbedrijf dan een huiskavel waar het woonhuis en de stal op is gebouwd. Zo zijn er diverse indicatoren die van invloed kunnen zijn op de weerstand van een grondeigenaar, maar kunnen eigenaren altijd onvoorspelbaar reageren in het grondverwervingsproces.

## **1.2 Doel onderzoek**

Doel van het onderzoek is de weerstand bij grondverwerving van verschillende typen eigenaren te meten en te standaardiseren om zo voor elk type eigenaar kwantitatieve uitspraken te kunnen doen over deze weerstand. Door het kwantitatief inzichtelijk maken

---

van deze weerstand voor de verschillende typen eigenaren kan er voor een bepaald tracé worden gekeken of het grondverwervingsproces langer of korter zal duren dan voor een alternatief tracé. Door dit inzichtelijk te maken kan dit worden meegenomen in de keuze voor een bepaald tracé en kan eventueel het tracé worden aangepast. Hierdoor kan het zijn dat het proces van het realiseren van nieuwe infrastructuur (in dit onderzoek nieuwe wegen) sneller en efficiënter kan verlopen. Dit onderzoek vertaalt zich in de volgende hoofdvraag:

Welke invloed heeft het eigenaarstype van het perceel en emotionele verbondenheid van de eigenaar aan het perceel op de weerstand bij het verwerven van deze gronden, en kunnen deze indicatoren kadastraal worden afgeleid, waarbij dit kan bijdragen in het besluitvormingsproces van de locatie van het voorkeurstracé bij de planning van nieuwe weginfrastructuur voor snellere realisatie hiervan.

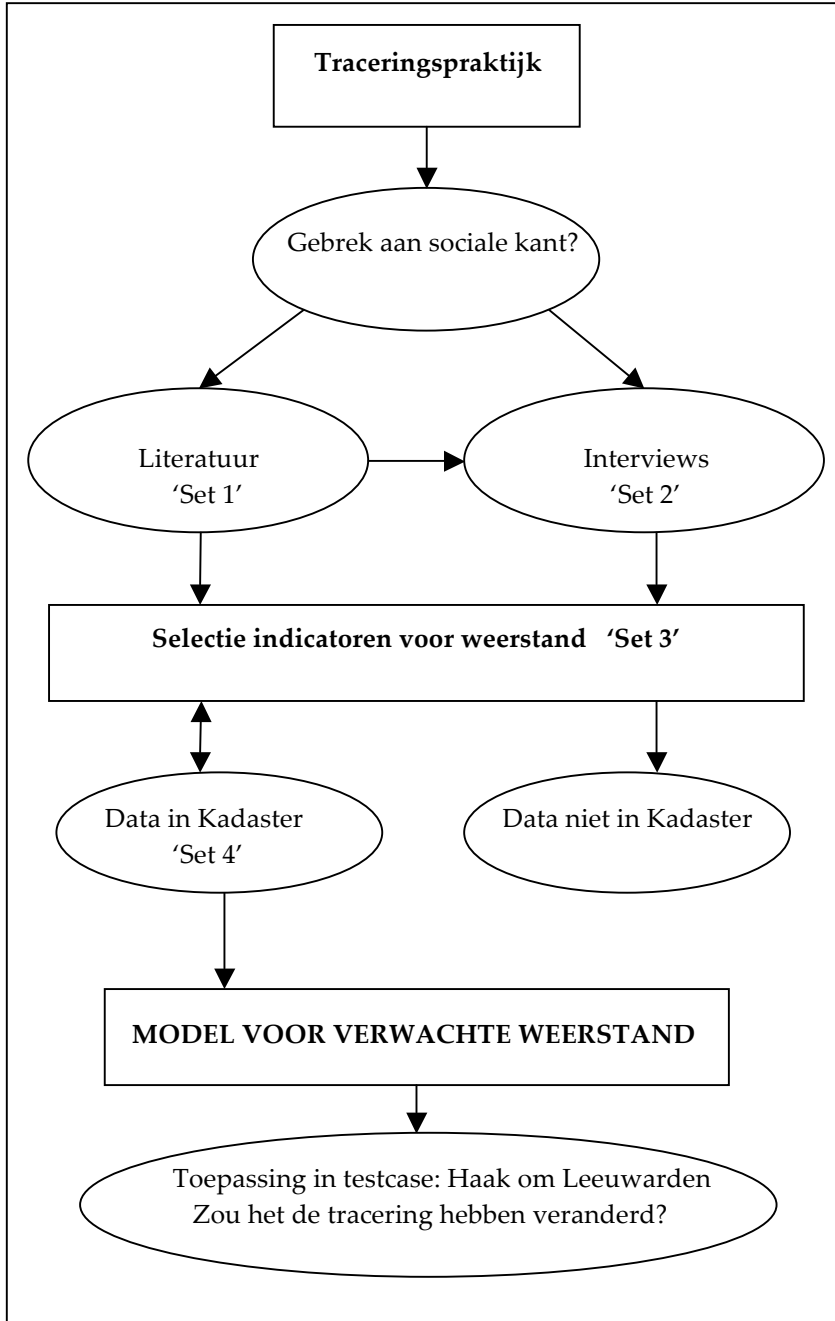
Aan de hand van de volgende deelvragen zal getracht worden de hoofdvraag te antwoorden:

1. Wat bepaalt emotionele weerstand?
2. Wat is de relatie tussen een type eigenaar en de emotionele verbondenheid aan grond?
3. Welke indicatoren kunnen kadastraal afgeleid worden waarmee voorspellingen kunnen worden gedaan over de verschillende typen eigenaren?
4. Welke invloed heeft de emotionele weerstand van grondeigenaren momenteel op de traceringspraktijk?
5. Kan door middel van toepassing van het model voor de verwachte weerstand in een testcase een tracé van minder weerstand worden gevonden?
6. Kan het tijdig betrekken van het model voor de verwachte weerstand invloed hebben op de keuze van het voorkeurstracé en de variant van de voorkeurstracé bij een MIRT project?

### 1.3 Gegevensopbouw

In dit hoofdstuk zal de gegevensverzameling voor dit onderzoek en de structuur nader worden toegelicht. Hierbij zal een stroomschema worden aangeboden om de relevante gegevens en doelen van die gegevensverzameling te structureren. Zie hiervoor figuur 1.2.

Figuur 1.2



*Stroomschema. Bron: eigen werk*

In dit figuur is een globale weergave getoond van de data die worden verzameld en hoe deze zullen worden gebruikt om het doel van dit onderzoek te bewerkstelligen. De focus van dit onderzoek ligt in de traceringspraktijk, waarbij er gezocht wordt naar eventuele inpassing van weerstand van het grondverwervingsproces bij de tracering van projecten die in het

---

bestuurlijk kader van het MIRT vallen. Er zal in deze context dus eerst moeten worden gekeken welke factoren ten grondslag liggen aan weerstand bij het grondverwervingsproces.

Om deze vast te stellen zal eerst in de literatuur worden geïnventariseerd wat hierover bekend is. Deze inventarisatie zal uitmonden in een groep indicatoren, in dit onderzoek 'set 1' genoemd. Deze bevindingen zullen worden gebruikt om een kader te schetsen voor interviews die zullen worden gehouden met betrokken personen in het grondverwervingsproces (welke uitmonden in de indicatoren set 2).

Deze bevindingen uit de literatuur en interviews zullen vervolgens worden gebruikt om indicatoren op te stellen die van invloed zijn op de weerstand van het grondverwervingsproces. Met behulp van deze twee manieren van dataverzameling zal dit uiteindelijk resulteren in het opstellen van indicatoren die aangeven welke factoren ten grondslag liggen aan de weerstand die geboden wordt bij het grondverwervingsproces (indicatoren set 3).

Vervolgens zal weer worden bekeken over welke gegevens het Kadaster beschikt en of deze gegevens overeenkomsten vertonen met de opgestelde indicatoren voor weerstand vanuit de literatuur en de interviews. Ook zal worden gekeken of het Kadaster over gegevens beschikt die wellicht relevant kunnen zijn als indicator voor weerstand, en welke nog niet zijn vastgesteld door middel van de interviews en literatuurstudie. Daarnaast zal worden gekeken welke gegevens het Kadaster niet heeft maar die wel als indicator zijn opgesteld als waarde voor weerstand. De gegevens die het Kadaster wel heeft en overeenkomen met de indicatoren die zijn opgesteld voor weerstand (indicatoren set 4) zullen vervolgens worden geoperationaliseerd tot een model voor de verwachte weerstand waarbij voor elk eigenaarstype die het Kadaster onderscheidt een indicator van weerstand wordt gehangen.

Vervolgens zal dit model worden toegepast op een case die Nederland. Hierbij zal beoordeeld worden of er een even 'goed' tracé kan worden gevonden wanneer de weerstand van de grondverwerving wordt meegenomen als beslissingsfactor.

De lijst met indicatoren in dit onderzoek zal door de verschillende dataverzamelingmethoden stapsgewijs worden aangevuld en gefilterd. Hierdoor is ervoor gekozen om voor de duidelijkheid verschillende labels toe te kennen aan de sets van indicatoren in de verschillende fasen in dit onderzoek (set 1, set 2, etc.). Deze zijn tevens vermeldt in figuur 1.2.

#### **1.4 Leeswijzer**

Hieronder zal een korte beschrijving worden weergegeven over hoe dit onderzoek moet worden geïnterpreteerd en gelezen. Ten eerste zal in hoofdstuk 2 worden ingegaan op het object waarop dit onderzoek zich richt, namelijk de tracéplanning in Nederland, met in het bijzonder de procedure voor MIRT projecten. Daarna zal er in hoofdstuk 3 worden ingegaan op het subject van dit onderzoek, namelijk emotionele waarde en weerstand bij grondverwerving.

Hierna zullen in hoofdstuk 4 de resultaten worden besproken van de gehouden interviews. De conclusies van het literatuuronderzoek en de interviews zullen vervolgens in hoofdstuk 5 worden uiteengezet, waarbij ook de definitieve selectie plaatsvindt van de indicatoren (set 3).

---

Vervolgens zal in hoofdstuk 6 het model voor de verwachte weerstand worden aangeboden, waarbij dit model later in hoofdstuk 7 zal worden toegepast op de case 'Haak om Leeuwarden'. Hier zal dus worden gekeken of het model van invloed kan zijn op de tracering van weginfrastructuur. Dit model en de toepassing ervan zullen uiteindelijk in hoofdstuk 8 worden besproken, waarbij de beperkingen en mogelijkheden van het model worden aangegeven.

Ten slotte zullen in hoofdstuk 9 de conclusies van dit onderzoek worden aangeboden.



---

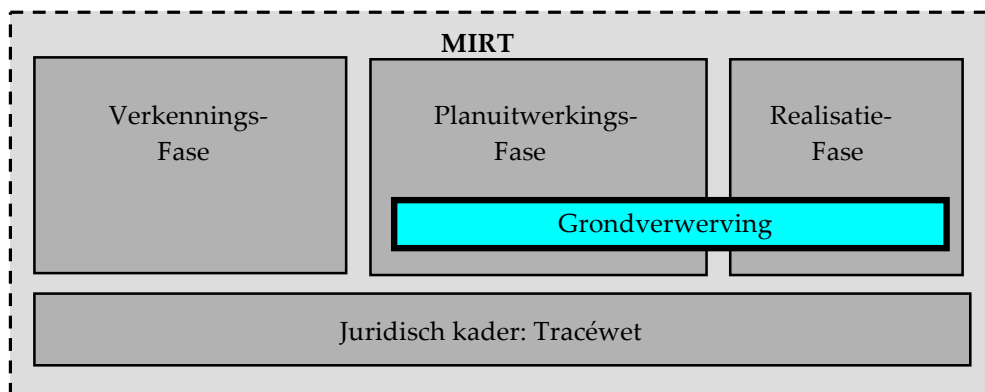
## 2 Tracéplanning in Nederland

Om een goed beeld te krijgen op de manier waarop weginfrastructuur gepland wordt in Nederland, zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de wetten en procedures die ten grondslag liggen aan het plannen van nieuwe wegen. Deze procedures en wetten zijn belangrijk voor dit onderzoek omdat zal moeten worden gekeken waar in het proces van het aanleggen van weginfrastructuur de uitkomsten van dit onderzoek kunnen worden geïmplementeerd. Met dit hoofdstuk wordt dus een kader geschetst waarin dit onderzoek zich positioneert.

Voor tracéplanning in Nederland heeft de overheid het wettelijke instrumentarium van de Tracéwet. Deze wet wordt onder andere toegepast op MIRT projecten, uitgevoerd door het Rijk. Hieronder zal dan ook een overzicht worden gegeven van de procedure die moet worden doorlopen voor de realisatie weginfrastructuur door het Rijk. Er zal eerst worden ingegaan op het Meerjaren programma Infrastructuur, Ruimte en Transport, het kader waarin nieuwe wegen worden gerealiseerd. Vervolgens zal een overzicht worden gegeven van de onderliggende mechanismen met betrekking tot rechten op grond, grondbeleid en het instrumentarium voor verwerving van gronden. Deze zijn belangrijk om kennis van te nemen, omdat deze de basis vormen voor de onteigeningsprocedures die noodzakelijk is voor het realiseren van weginfrastructuur.

Hieronder in figuur 2.1 is het conceptueel model te zien van de positionering van de verschillende concepten en fasen van het MIRT en de relevantie hiervan voor dit onderzoek.

Figuur 2.1



*Conceptueel model MIRT in dit onderzoek. Bron: Eigen werk*

### 2.1 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

Zoals vermeldt zal eerst worden ingegaan op het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT vormt het bestuurlijk kader waarin overheidsprojecten die worden gefinancierd door het Rijk worden gerealiseerd. Relevant voor dit onderzoek zal specifiek zijn de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase van het MIRT. In deze fasen wordt namelijk het voorkeursalternatief bepaald (verkenningsfase) en het definitieve tracé vastgesteld (planuitwerkingsfase). In dit hoofdstuk zal eerst de achtergrond van het MIRT worden besproken, waarna verder wordt ingezoomd op de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase van het MIRT. Hierbij zal gebruikt gemaakt worden van officiële documenten van onder andere de Ministeries van Infrastructuur en

---

Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Tevens zal gebruikt gemaakt worden van documenten van Rijkswaterstaat.

### *Achtergrond MIRT*

In de jaren '90 werd een eerste stap gemaakt door het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) uit te brengen. Dit uitvoeringsprogramma was een bijstuk bij de kabinetsbegroting die werd uitgegeven op Prinsjesdag (Ministerie VenW & VROM, 2010). Voor het MIT werd een spelregelkader opgesteld die in het besluitvormingsproces voor infrastructuur voorziet. Hierbij ging men uit van drie fasen in een project die infrastructuurprojecten moesten doorlopen om in aanmerking te komen voor rijksfinanciering; de verkenningsfase, de planstudiefase en de realisatiefase.

De Ministeries VenW & VROM (2010) geven aan dat het MIT van oorsprong gericht was op budgettering van hoofdinfrastructuur, maar die daarna is uitgebreid met eisen voor probleemanalyse, effectbepaling, kostenramingen, marktinschakeling en communicatie met de omgeving om tot afgewogen keuzes te komen. Ike (2009) geeft aan dat knelpunten van het oude MIT dan ook vooral waren dat er geen gebiedsgerichte benadering was, geen integrale afweging plaatsvond, het bindend besluit pas erg laat kwam en de financiering niet integraal geregeld was.

In 2007 werd de naam MIT omgedoopt tot MIRT, waarbij de R voor Ruimte staat. Hiermee wou het kabinet de samenhang tussen de ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur kenbaar maken, waarbij ook de samenwerking tussen rijk en regio meer aandacht zou moeten krijgen. Tevens werd er meer ingezet op de gebiedsgerichte benadering, waarbij niet alleen het project maar ook de omgeving werd meegenomen in de besluitvorming. Dit vernieuwde investeringsprogramma MIRT is in 2007 tot stand gekomen door verschillende ministeries, te weten Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Verantwoordelijke ministeries anno 2011 zijn Infrastructuur en Milieu (I&M) en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

In het MIRT staat volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010) de samenhang tussen ruimtelijke projecten centraal. Hierbij wil men met het MIRT vanuit de onderlinge samenhang van die projecten met elkaar verbinden, waarbij niet alleen overheden met elkaar samenwerken maar ook marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Besluitvorming over projecten en programma's voor investeringen vallen onder het MIRT wanneer het Rijk bij deze projecten financieel betrokken is. Gebundelde uitkeringen die het Rijk aan decentrale overheden verstrekt waarvan geen directe, locatiespecifieke prestatieafspraken zijn gekoppeld vallen hier niet onder (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010).

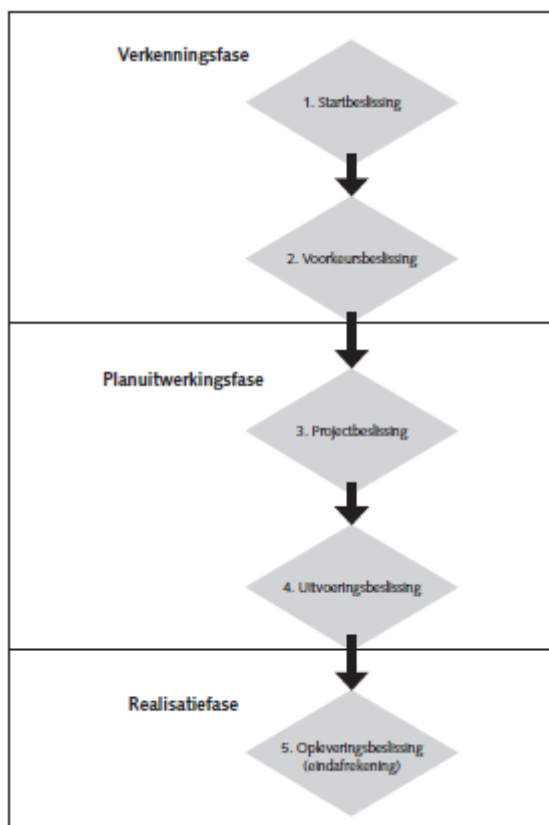
De Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (de Commissie Elverding) bracht in 2008 advies uit over de versnelling en verbetering van de plan- en besluitvorming bij MIRT projecten. Hieruit kwam naar voren dat de verkenningsfase van de MIRT procedure een centrale rol speelde. Volgens de Projectdirectie Sneller en Beter (2010) moet deze voorzien in een brede probleemanalyse waarbij een groot gebied bekeken wordt en waarbij alle relevante partijen betrokken zijn. Hierbij is het tevens belangrijk dat de besluitvorming binnen de afgesproken termijn plaatsvindt en deze uitmondt in een politiek, bestuurlijk en maatschappelijk gedragen voorkeursbeslissing, die dan verder kan worden uitgewerkt in de planuitwerkingsfase.

---

## MIRT procedure

In figuur 2.2 is het gehele MIRT proces schematisch weergegeven. Er zijn drie fasen te onderscheiden, te weten de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. In deze drie fasen zijn vijf beslissingsmomenten te onderscheiden, te weten de startbeslissing, de voorkeursbeslissing, de projectbeslissing, de uitvoeringsbeslissing en de opleveringsbeslissing. Naast deze 3 fasen zijn er nog 2 fasen te onderscheiden voor de MIRT procedure en na de MIRT procedure; respectievelijk de startfase en de beheersfase. Deze fasen maken officieel geen onderdeel uit van de gehele MIRT procedure.

Figuur 2.2



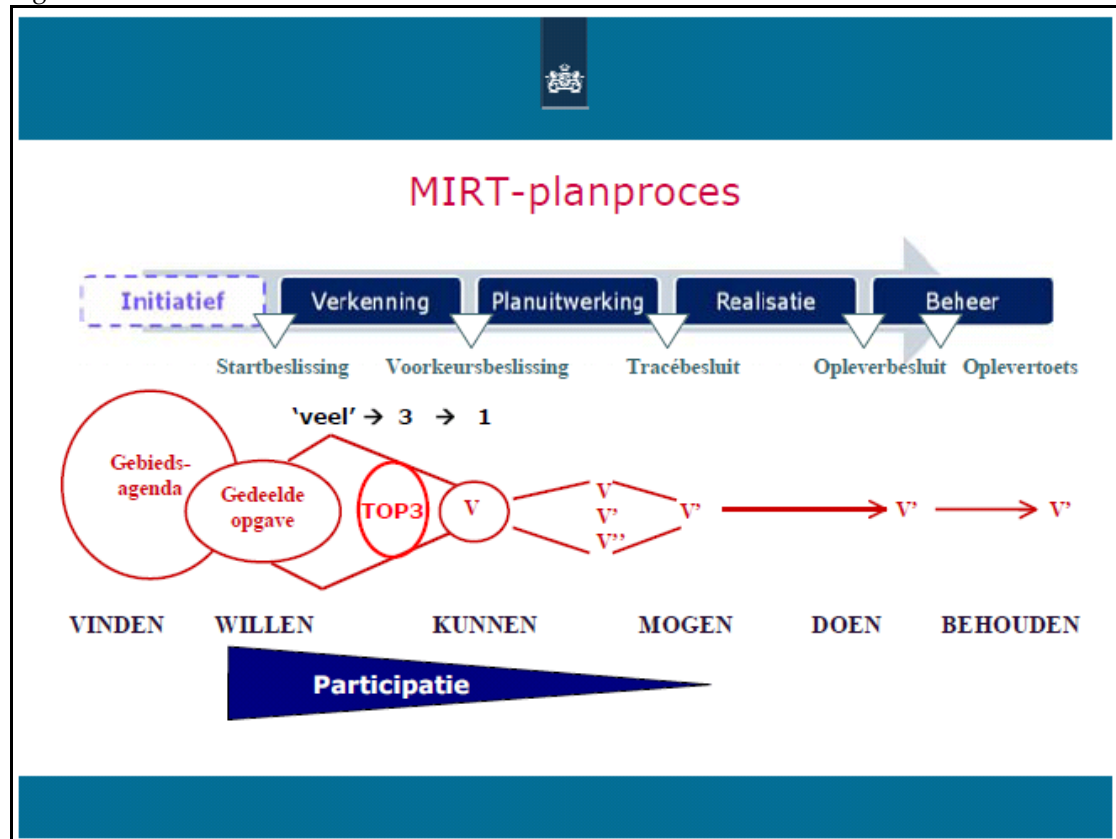
Proces MIRT. Bron: Spelregel van het MIRT (2009)

Zoals beschreven in het Spelregelkader van het MIRT van de Ministeries van VenW & VROM (2009) werkt de MIRT procedure als een zeef, waarbij bij elke fase en beslissingsmoment wordt besloten of het project wordt opgenomen in het MIRT projectenboek, en dus rijksfinanciering mag ontvangen. De stappen die moeten worden genomen binnen deze fasen zijn allen wettelijk vastgelegd in de Tracéwet. Zie hiervoor het juridisch kader op pagina 13.

Het MIRT proces wordt in gang gezet wanneer er een aanmelding is van een 'verondersteld probleem of kans/ambitie' (Spelregelkader van het MIRT, 2009, p. 9). Dit noemt men het 'initiatief'. Het spelregelkader van het MIRT (2009) geeft aan dat dit probleem of kans/ambitie zowel sectoraal als gebiedsgericht van aard kan zijn. Deze kunnen voortkomen uit de gebiedsagenda's die worden samengesteld in overleg tussen Rijk en regio in het bestuurlijk overleg tussen de partijen (Projectdirectie Sneller en Beter, 2010). Initiatieven kunnen ook worden aangedragen door private partijen, maar moeten dan wel door Rijk of decentrale overheden worden overgenomen. Door middel van een startbeslissing kan een project officieel worden opgenomen in het MIRT projectenboek. Daarna kan door middel van een

(Maatschappelijke) Kosten-Baten Analyse (M)KBA, Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) en een eventuele Plan-MER een voorkeur worden bepaald uit alternatieve oplossingen. Daarnaast, zo meldt het Spelregelkader van het MIRT (2009) kan de markt worden ingeschakeld om verdere uitwerking mogelijk te maken. Uiteindelijk moet men in de verkenningsfase komen tot een voorkeursbeslissing. Hierin worden de mogelijke alternatieven tegen elkaar afgezet om tot de beste oplossing te komen, waarna dit alternatief nader wordt uitgewerkt. Een overzicht van de fasen en de keuzemomenten zijn schematisch weergegeven in figuur 2.3.

Figuur 2.3



Planproces MIRT. Bron: Rijkswaterstaat (2010)

In de planuitwerkingsfase wordt het project nog verder uitgewerkt, waarbij er keuze kan worden gemaakt tussen verschillende varianten van het voorkeursalternatief. Hieruit vloeit de tracé/projectbeslissing, waarbij rekening gehouden moet worden met de bestuursrechtelijke procedures. Het Spelregelkader van het MIRT (2009) geeft aan dat na dit beslissingsmoment de voorbereidende werkzaamheden als grondverwerving, vergunningaanvraag en aanbesteding kunnen beginnen. Wanneer dit is afgerond kan de uitvoeringsbeslissing worden genomen. Hierna kan ook de gedeeltelijke subsidieverstrekking door het Rijk worden gedaan. Wanneer het project voltooid is zal er nog een opleveringsbeslissing zijn, waarbij de definitieve kosten worden opgemaakt. Dit is ook het moment waarop het laatste deel van de subsidieverstrekking wordt gedaan door het Rijk.

Wanneer deze MIRT procedure in zijn geheel is doorlopen kan het project in gebruik worden genomen. Hoewel in deze paragraaf de procedure van MIRT projecten globaal is weergegeven, zijn voor dit onderzoek twee fasen in deze MIRT procedure van belang. In de komende paragrafen zal dan ook dieper worden ingegaan op deze twee fasen, te weten de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase. Deze fasen zullen meer in detail worden

---

besproken waarbij tevens zal worden aangegeven voor welke momenten van besluitvorming en analyse dit onderzoek een meerwaarde kan zijn. Maar, eerst zal worden ingegaan op het juridisch kader van het MIRT omdat beslissingsmomenten in het MIRT kader gekoppeld zijn aan formele besluiten in het juridische veld.

### 2.1.1 Juridisch kader

Naast het bestuurlijk kader waarin dit onderzoek zich positioneert, is er ook een juridisch kader waarin beslissingen in het MIRT gerechtvaardigd moeten worden. Ten grondslag aan het ontwikkelen van (weg)infrastructuur door het rijk in het MIRT kader liggen onder andere de Tracéwet en de Crisis en Herstel Wet (Chw). De beide wetten worden hier apart toegelicht, maar zijn beide in feite vervlochten in de gehele MIRT procedure vanaf de verkenningsfase tot de realisatiefase. Hieronder zal alleen een beschrijving worden gegeven van de Tracéwet, doordat de Crisis en Herstel Wet (hoewel wel relevant voor het MIRT proces) voor dit onderzoek niet relevant zal zijn.

#### *Tracéwet*

De Tracéwet is de wet die de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen mogelijk maakt. Deze wet bevat regels voor de besluitvorming hiervan (Gierveld, 2009). De Tracéwet kent twee procedures. Eén verkorte versie voor de aanpassing van m.e.r.-plichtige hoofdinfrastructuur en een uitgebreide versie voor de aanleg van nieuwe infrastructuur. Omdat dit onderzoek zich richt op de realisatie van nieuwe weginfrastructuur, zal ook alleen deze procedure worden beschreven.

Bij het proces van de besluitvorming voor weginfrastructuur komt de Tracéwet met name in de planuitwerkingsfase van het MIRT aan de orde. Het doel van deze wet is tot het komen van een Tracébesluit. Hierbij wordt de precieze tracering van een nieuwe te realiseren infrastructuurproject vastgelegd. Voorafgaand aan dit Tracébesluit dienen een aantal fasen te worden doorlopen welke vastgelegd zijn in deze Tracéwet. Deze zijn verwoven met de beslissingen die worden genomen in de MIRT-procedure, waarbij de fasen in de Tracéwet een formeel karakter hebben.

Ten eerste zal er een aanvangsbeslissing moeten zijn. Deze komt voort uit de verkenningsfase van het MIRT (deze zal hieronder worden besproken). Hierna wordt vervolgens een startnotitie opgesteld waarbij inspraak en advies mogelijk wordt gemaakt. Daarna volgt een belangrijke fase in zowel het MIRT als in de Tracéwet, waarbij een trajectnota en MER wordt opgesteld. Deze fase zal uitgebreider worden besproken in paragraaf 2.3, de planuitwerkingsfase.

Na deze trajectnota en MER zal er tevens weer een periode zijn van inspraak en advisering, waarna formeel het standpunt wordt bepaald over het tracé. Hieruit vloeit vervolgens het Ontwerp Tracébesluit (OTB). Deze wordt vervolgens ter inzage gelegd, waarna een Tracébesluit (TB) kan worden opgesteld. Deze wordt pas definitief wanneer dit TB is bekend gemaakt en de mogelijkheid tot beroep is gepasseerd.

Samenvattend geeft de Tracéwet dus het juridisch houvast voor de realisatie van infrastructuur. Belangrijk is dat deze wet verwoven is in de verschillende fasen van het MIRT, waardoor deze wet in de komende paragrafen meermaals naar voren zal komen. De Tracéwet is hier toch apart vermeld, omdat het de belangrijke beslismomenten aangeeft in de realisatie

voor weginfrastructuur, hetgeen belangrijk is om in ogenschouw voor de uitkomsten van dit onderzoek.

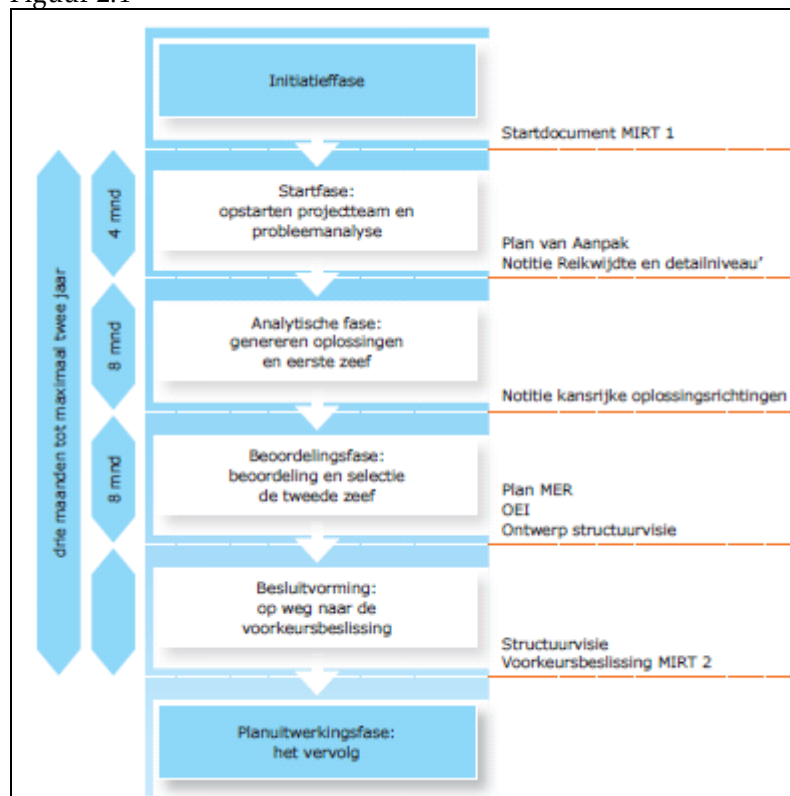
In de volgende paragrafen zal dit onderzoek zich eerst verder verdiepen in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase van het MIRT.

## 2.2 De Verkenningsfase van het MIRT

Zoals eerder vermeldt zijn de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase van de MIRT procedure zeer relevant voor dit onderzoek. Hieronder zal verder worden ingegaan op deze fase en zal een meer gedetailleerde beschrijving worden gegeven over de beslissingen, bepalingen en fasen die in deze fase van de MIRT procedure voorkomen. Daarnaast zal worden aangegeven bij welke beslissingen, bepalingen en fasen de trasering en de weerstand bij grondverwerving in de toekomst naar voren kunnen komen.

Zoals beschreven in de Handreiking MIRT-Verkenning van de Projectdirectie Sneller en Beter (2010) is het proces van de keuze voor de verschillende alternatieven voor een tracé onderdeel van de MIRT-Verkenningsfase. Deze fase is uitvergroot in figuur 2.4. De verkenningsfase volgt, zoals hierboven is beschreven, op de initiatiefase van het MIRT proces. De verkenningsfase kent zelf vier fasen, te weten de Startfase, de Analytische fase, de Beoordelingsfase en de Besluitvormingsfase. In de startfase van het project wordt door Rijk en decentrale overheden het concrete plan van aanpak voor de verkenning uitgewerkt. Hierna volgt consultatie met het publiek over problematiek en scope van de verkenning. Onder publiek, zo geeft de Projectdirectie Sneller en Beter (2010) aan, vallen ook adviesbureaus en bedrijven.

Figuur 2.4



MIRT Verkenningsfase detail. Bron: Projectdirectie Sneller en Beter (2010)

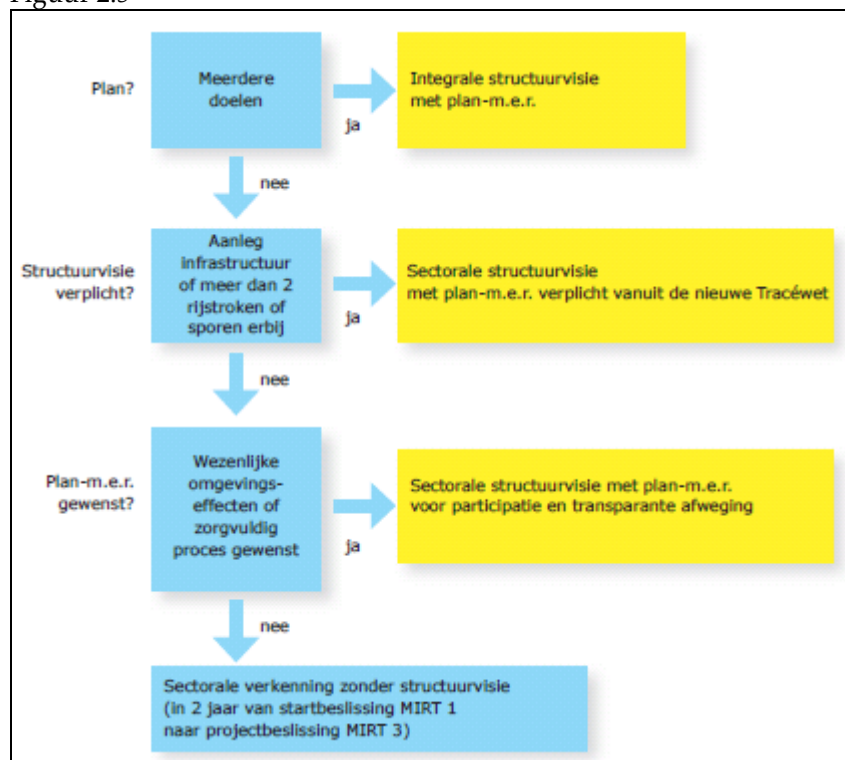
Na deze startfase zal de analytische fase van start gaan waarin brede oplossingsrichtingen worden gegenereerd en worden deze globaal beoordeeld op hun gevolgen. Dit wordt de eerste zeef genoemd. De Projectdirectie Sneller en Beter (2010) geeft aan dat dit uitmondt in een top 3 van kansrijke oplossingsrichtingen. Deze top 3 aan oplossingsrichtingen zullen nader worden uitgewerkt en beoordeeld in de derde fase van de verkenningsfase, namelijk de beoordelingsfase. In deze tweede zeef wordt gebruik gemaakt van verschillende instrumenten om de alternatieven beter te kunnen afwegen.

De keuze voor deze instrumenten hangt samen met wettelijke verplichtingen welke instrumenten per sé moeten worden uitgevoerd. In hoofdlijnen geeft de Projectdirectie Sneller en Beter (2010) aan dat er drie hoofdverschijningsvormen zijn:

- Integrale verkenningen met structuurvisie en plan-m.e.r.
- Sectorale verkenning met structuurvisie en plan-m.e.r.
- Sectorale verkenning zonder structuurvisie en plan-m.e.r. (verkorte procedure met direct een Ontwerp Tracébesluit (OTB))

Of er wel of juist niet een structuurvisie en plan-m.e.r. moet komen hangt af van de wet. Wanneer ook infrastructuur moet worden aangelegd in het project beslist de Tracéwet of er ook daadwerkelijk een structuurvisie en plan-m.e.r. moet worden uitgevoerd. Wanneer het niet verplicht is een structuurvisie op te stellen, geeft de Projectdirectie Sneller en Beter (2010) aan dat het toch verstandig is een structuurvisie op te stellen om zo de ruimtelijke samenhang te bewaken. Een overzicht voor de bepaling van het soort MIRT verkenning is schematisch weergegeven in Figuur 2.5.

Figuur 2.5



Bepaling soort MIRT verkenning. Bron: Projectdirectie Sneller en Beter (2010)

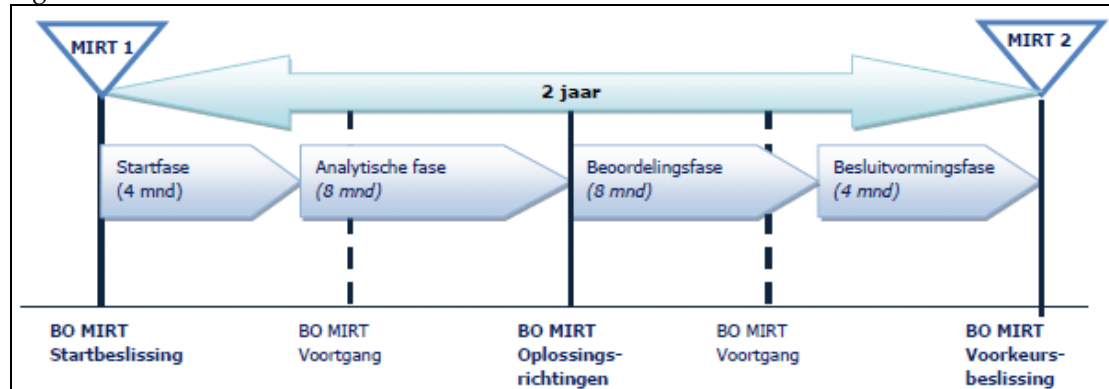
Daarnaast kan er een (M)KBA en/of OEI worden uitgevoerd. De Projectdirectie Sneller en Beter (2010) geeft aan dat gedurende het hele proces sprake is van publieksparticipatie en afstemming met bestuurders. Uiteindelijk volgt in de beoordelingsfase ook de selectie van één voorkeursalternatief om mee verder te gaan naar de besluitvorming (Projectdirectie

Sneller en Beter, 2010). Deze beoordelingsfase zal verder worden uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

In de besluitvormingsfase wordt het voorkeursalternatief voorgelegd aan bestuurders en wordt dan vastgesteld. Het is ook mogelijk dat deze niet wordt vastgesteld omdat het voorkeursalternatief niet breed gedragen wordt door de bestuurders. Dit beslissingsmoment heeft namelijk een sterk politiek-bestuurlijk karakter. Wanneer dit het geval is zal naar een ander voorkeursalternatief moeten worden gezocht. De Projectdirectie Sneller en Beter (2010) geeft aan dat goede bestuurlijke afstemming noodzakelijk is om tot een stabiele planuitwerking te komen. Wanneer het voorkeursalternatief wel wordt vastgesteld, zal er een bestuurlijke overeenkomst worden opgesteld over de verdere uitvoering en het vervolgproces. Zo nodig worden dan ook overeenkomsten gesloten met betrokken private partijen.

De doorlooptijden van de verkenningsfase zijn, zoals Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart (2009) aangeeft, maximaal twee jaar. Hierbij gaat men uit van een integrale, gebiedsgerichte verkenning. Deze doorlooptijden zijn schematisch weergegeven in figuur 2.6.

Figuur 2.6



Doorlooptijden MIRT-verkenning. Bron: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart (2009). Toevoeging: BO betekent Bestuurlijk Overleg.

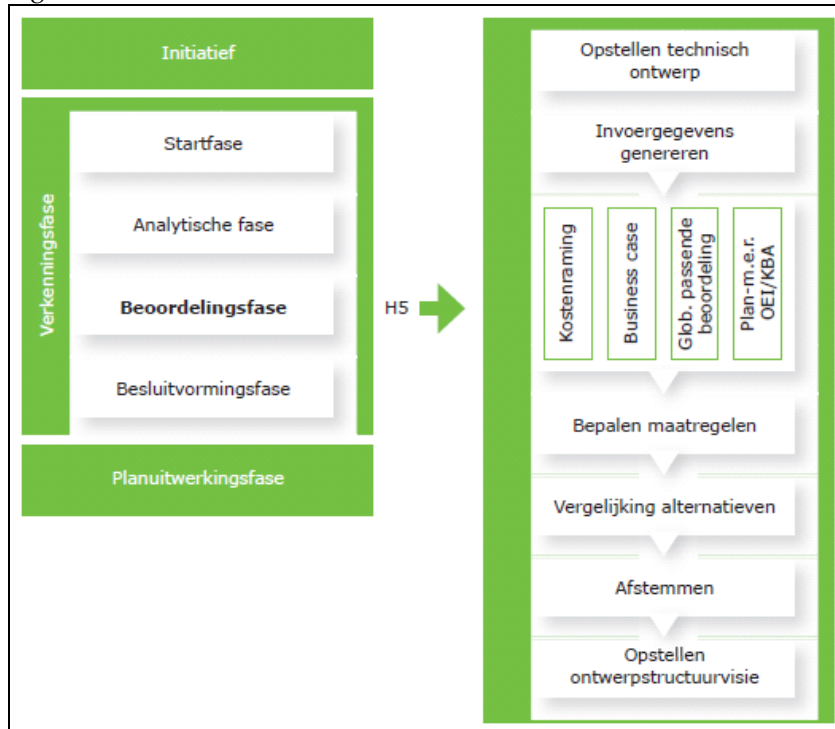
### 2.2.1 Beoordelingsfase in de Verkenningsfase

Zoals eerder aangegeven is onder andere de beoordelingsfase in de verkenningsfase van belang voor dit onderzoek. Deze fase zal hieronder verder worden uitgewerkt om aan te geven waar inpassing kan plaatsvinden van het mogelijk resultaat van dit onderzoek.

In figuur 2.7 is specifiek de beoordelingsfase uiteengezet. Hieronder zal beschreven worden welke processen ten grondslag liggen aan de beoordelingsfase en welke instrumenten (al dan niet wettelijk) moeten worden toegepast. Dit wordt gedaan aan de hand van de stappen in figuur 2.6. Deze gehele paragraaf is gebaseerd op de Handreiking MIRT-Verkenning van de Projectdirectie Sneller en Beter (2010).



Figuur 2.7



*Beoordelingsfase van de verkenningfase. Bron: Projectdirectie Sneller en Beter (2010)*

Hoofddoel van deze fase in de verkenningfase is het technisch beoordelen van de verschillende alternatieven die in de analytische fase naar voren zijn gekomen. Dit begint in deze fase met het opstellen van het technisch ontwerp van de alternatieven gekozen in de analytische fase. Daarna dient er gestart te worden met het effecten onderzoek. Hiervoor zijn gegevens nodig om de effecten te kunnen doormeten. Deze zullen in deze fase worden gegenereerd. Hierop volgend kunnen de benodigde onderzoeken worden uitgevoerd (verticale blokken in rechterkolom van figuur 2.7).

Ten eerste zullen de kosten van de overgebleven alternatieven uit de analytische fase worden geraamd. Deze worden vastgesteld door kosten oprijvende factoren. De projectdirectie Sneller en Beter (2010) noemt hierbij veelvoorkomende cost-drivers als:

- Ondergrond (klei en veen relatief duurder dan zand)
- Uitvoering (verdiepte ligging en/of bruggen en tunnels)
- Interpretatie van externe normen (als rekening houdend met wetgeving rondom bijvoorbeeld Natura2000 en Tunnelveiligheid)
- Geluidsmaatregelen (ZOAB asfalt, geluidschermen, aarden wallen)

Na deze globale kostenraming zal er een business case worden uitgevoerd. Hierbij is het doel de investeringskosten en exploitatiekosten van een project beter inzichtelijk te maken. Met een financiële analyse en een gevoeligheidsanalyse kan worden vastgesteld wie welke kosten en opbrengsten kan verwachten en met hoeveel zekerheid dit kan worden vastgesteld. Deze business case wordt in alle gevallen uitgevoerd tenzij het Rijk 100% financierder is van een project.

Wanneer deze business case wel van start moet gaan, wordt tegelijk ook de plan-m.e.r. en een OEI/KBA uitgevoerd voor de verschillende alternatieven. Doel hiervan is dat zo de bestuurders een afgewogen besluit kunnen nemen door effecten objectief in kaart te brengen. Hierbij richt de plan-m.e.r. zich vooral op de effecten op het gebied van milieu. Het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) en de Kosten Baten Analyse (KBA) daarentegen draagt bij aan

---

een integraal overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van een project, gewaardeerd in geld. Het OEI wordt aan de hand van de KBA opgesteld. In dit OEI wordt een overzicht gemaakt van de directe en indirecte effecten van de infrastructuur, de kosten van aanleg en onderhoud en de externe effecten van het realiseren van de infrastructuur. In deze effectbeschrijvingen (OEI/KBA/plan-m.e.r.) wordt voortdurend onderscheid gemaakt tussen het plangebied (het geografisch gebied waar de inpassing plaatsvindt van de alternatieven) en het studiegebied (de omgeving waar de effecten van de inpassing van alternatieven waarneembaar zijn).

Naast deze toetsen zal tevens een Globale Passende Beoordeling worden opgesteld. Deze toetst eventuele significante effecten op Natura 2000 gebieden en hoe deze effecten verminderd kunnen worden. Wanneer er een verplichte plan-m.e.r. moet worden opgesteld, is de passende beoordeling onderdeel van dit plan-m.e.r.. De passende beoordeling kan voor een alternatief in het project bepalend zijn wanneer de effecten significant negatief zijn. Wanneer er toch wordt gekozen in de besluitvormingsfase voor dit alternatief moet dit goed worden onderbouwd door middel van een nadere analyse op basis van de "ADC-criteria" (Alternatieven, Dwingende Maatregelen van maatschappelijk belang en Compensatie). Hiermee wordt gezocht naar oplossingen en alternatieven voor compensatie waarbij dit moet worden onderbouwd als redenen voor groot openbaar belang.

Wanneer deze effectenrapportages zijn uitgewerkt kan worden gekeken naar de maatregelen die moeten worden genomen om de negatieve effecten te verzachten (mitigeren) of te compenseren. Dit is wettelijk verplicht. Voor elk alternatief worden hierbij aard en omvang van de gevolgen in kaart gebracht, waardoor voor elk alternatief het 'resteffect' kan worden bepaald. Dit resteffect is mede bepalend voor de keuze van het voorkeursalternatief.

Volgende stap (zie tevens figuur 2.7) is het vergelijken van de alternatieven. Hiervoor wordt op basis van hierboven besproken toetsen en rapportages een beslisnotitie opgemaakt. Deze omvat het beoordelingskader waarin de verschillende alternatieven tegen elkaar zijn afgezet. In de stap hierop volgend stemmen de bestuurders met elkaar af welk voorkeursalternatief verder wordt uitgewerkt in de ontwerp-structuurvisie. De Projectdirectie Sneller en Beter (2010, p. 69) geeft hierbij aan: "Essentie van de structuurvisie is dat er een eenduidige en concrete scope voor het project wordt afgesproken en dat andere alternatieven gemotiveerd worden uitgesloten van verdere studie".

Wanneer deze ontwerp-structuurvisie is opgesteld en voltooid, is tevens de beoordelingsfase van de verkenningsfase voltooid. De ontwerp-structuurvisie zal meegenomen worden in de besluitvormingsfase, alwaar een definitief besluit genomen over het voorkeursalternatief.

Opvallend in deze fase is dat de kosten voor grondverwerving voor weginfrastructuur niet worden gezien als cost-drivers voor een project. Daarnaast is voor dit onderzoek een kans bij de vergelijking van de alternatieven. Hierbij kan de verwachte weerstand per alternatief worden meegenomen in de beslissing van de alternatieven.

### **2.3 Planuitwerkingsfase**

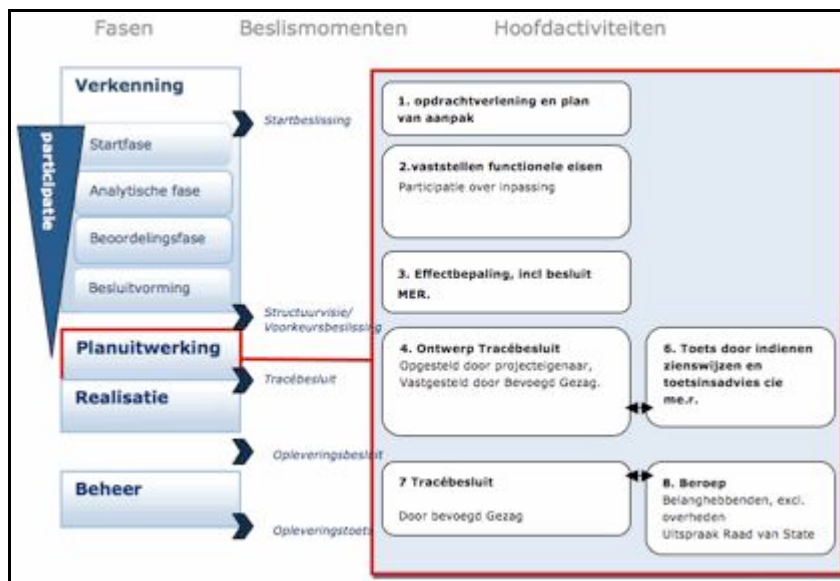
De fase na de verkenningsfase in het MIRT is de planuitwerkingsfase. Wanneer het voorkeursalternatief definitief is vastgesteld in de besluitvormingsfase gaat een project verder naar de planuitwerkingsfase in het MIRT. Doel van deze fase is het komen tot een juridisch onherroepelijke beslissing: het Tracébesluit. In deze fase wordt dus getoetst of het voorkeursalternatief aan de wettelijke normen voldoet, waarbij wordt gekeken of er met

rechtszekerheid een Tracébesluit kan worden genomen. Om dit te kunnen doen moet er een project-MER worden opgesteld voor verdere uitwerking van het voorkeursalternatief. Daarnaast moet het taakstellend budget definitief worden vastgesteld. Belangrijk in deze fase van het MIRT is dat, hoewel er een voorkeursbeslissing ligt, de uiteindelijke inpassing nog open staat. Het tracé mag namelijk nog 100 meter aan weerszijden en nog 2 meter omhoog of omlaag worden verlegd (Rijkswaterstaat, 2010). Dit kan interessant zijn voor dit onderzoek, omdat op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wellicht eigenaren van bepaalde gronden kunnen worden 'vermeden' door het tracé anders te laten verlopen.

De planuitwerkingsfase duurt maximaal 2 jaar. De Projectdirectie Sneller en Beter (2009) spreekt over zeven stappen die moeten worden genomen in de planuitwerkingsfase (zie hiervoor tevens figuur 2.8):

- Opdrachtverlening en aanpak voor planuitwerking
- Vaststellen functionele eisen
- Effectbepaling in kader van besluit-m.e.r.
- Ontwerp Tracébesluit/m.e.r.
- Toets door indienen zienswijzen en toetsingsadvies m.e.r.
- Tracébesluit
- Beroep

Figuur 2.8



Planuitwerkingsfase MIRT. Bron: Website Sneller en Beter. [www.snellerenbeter.nl](http://www.snellerenbeter.nl). Bezocht op 11-9-2011.

In stap 1 van de planuitwerkingsfase zal de projectorganisatie een plan van aanpak opstellen met goedkeuring van de opdrachtgever. In dit plan van aanpak zal de organisatie, aanpak en procedure verder worden uitgewerkt, waarbij er specifiek aandacht is voor de te doorlopen wettelijke procedures in de planuitwerkingsfase.

In stap 2 worden de functionele eisen vastgesteld. Het tracé en de inrichtingsvorm staan vast, zoals die bepaald zijn in de voorkeursbeslissing, maar de exacte inpassing van het tracé is nog niet vastgesteld. Deze kan nog binnen marges variëren, waardoor een tracé bijvoorbeeld

---

marges heeft van 100 meter aan weerszijden, en 2 meter hoger of lager kan worden aangelegd. De Projectdirectie Sneller en Beter (2010) geeft aan dat in deze fase gerichte participatie nodig is, om zo de inpassing te optimaliseren. Zij geven aan dat creativiteit van de markt hierbij kan worden benut, waarbij innovaties kunnen leiden tot lagere uitvoeringskosten. Dit punt zal dus bijzondere relevantie hebben voor dit onderzoek.

Stap 3 is gericht op het toetsen van het voorkeursalternatief, waardoor er rechtszekerheid ontstaat bij het nemen van het Tracébesluit. In dit kader wordt gekeken of er voor het voorkeursalternatief, die tevens is onderzocht in de plan-m.e.r. in de beoordelingsfase van de verkenningsfase, een besluit-m.e.r. moet worden opgesteld. In dit besluit-m.e.r. zal alleen worden ingegaan op de mogelijke nadelige gevolgen van het voorkeursalternatief, waarbij tevens nog rekening gehouden kan worden met verschillende inrichtingsvarianten (Rijkswaterstaat, 2010).

Vervolgens wordt in stap 4 het Ontwerp Tracébesluit (OTB) vastgesteld door de projectorganisatie op basis van de voorkeursbeslissing en de effectbepaling. Dit Ontwerp Tracébesluit omvat de volgende punten:

- Afweging keuze inrichtingsvarianten
- Onderscheidende effecten onderzochte uitvoeringsvarianten
- Hoofdkeuzen ontwerp, inclusief ruimtebeslag
- Betrokkenheid belanghebbenden bij hoofdkeuzes
- Wijze waarop voldaan is aan wettelijke eisen milieu en veiligheid, Natura 2000, en gezondheid
- Kosten: definitieve raming van de kosten (voor uitvoering, instandhouding en/of exploitatie) en verdeling kosten en kasritmes middels een businesscase
- Planning uitvoering en reservering budget en mensen

Tevens vormt het besluit-MER gezamenlijk met het OTB de richtlijnen voor de direct te nemen maatregelen die een oplossing zijn voor eventuele problemen. Gemeenten, Provincies en Waterschappen zijn bij het opstellen van het OTB en de milieueffectrapportage betrokken.

In stap 5 worden het OTB en m.e.r. getoetst door het indienen van zienswijzen. Hierbij heeft iedereen het recht om zich uit te spreken over het besluit. Ook de commissie voor de m.e.r. geeft dan advies over de MER die is uitgevoerd.

Stap 6 is het vaststellen van het Tracébesluit. Dit is maximaal 2 jaar nadat de Tweede Kamer de structuurvisie van het voorkeursalternatief heeft ontvangen. Het vaststellen van dit Tracébesluit wordt gedaan door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Hiertegen kan nog beroep worden aangetekend, zoals genoemd in stap 7, bij de Raad van State.

Wanneer deze stappen voltooid zijn kan begonnen worden met de realisatiefase van het project. De Projectdirectie Sneller en Beter (2009) geeft aan dat bij de doorlooptijd van een project winst is behalen door eerder te beginnen met de voorbereiding van de realisatie. Dit kan volgens de Projectdirectie al bij het vaststellen van de voorkeursbeslissing. In deze periode kan al worden gewerkt aan het ontwerpproces en marktbenadering om zo de eerder genoemde uitvoeringskosten omlaag te brengen. Direct na het vaststellen van het Tracébesluit kan dan al begonnen worden met de feitelijke uitvoering.

---

## 2.4 Betekenis MIRT voor dit onderzoek

Het MIRT biedt het bestuurlijk kader voor de planning en realisatie van infrastructuur door het Rijk. In het kader van dit onderzoek is het belangrijk de beoordelingsfase in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase in ogenschouw te nemen.

Tijdens de globale keuze voor de voorkeursbeslissing in de beoordelingsfase van de verkenningsfase kan de verwachte weerstand eventueel al een rol gaan spelen. Wanneer hier namelijk geïdentificeerd wordt dat er mogelijke moeilijkheden optreden bij de verwerving van de gronden, kan gekozen worden het tracé niet uit te voeren (0-alternatief) of het tracé geheel te verplaatsen naar een ander gebied (indien mogelijk). Hoewel het voorkeursalternatief nog een ruwe schets is, kan dan al wel globaal worden gekeken naar de verschillende eigenaren in het plangebied, waarbij eventuele potentiële struikelblokken kunnen worden meegenomen in de advisering.

Maar de verwachting is vooral dat in de planuitwerkingsfase het model voor de verwachte weerstand potentieel heeft om te worden meegenomen in de besluitvorming. In deze fase kan het tracé namelijk worden aangepast aan specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld een slechte ondergrond. Wanneer eigenaren in dit onderzoek kunnen worden beoordeeld op verwachte weerstand, kan dit mogelijk worden opgenomen in deze fase, waardoor sommige kavels en eigenaren ‘vermeden’ kunnen worden. Wanneer dit aspect wordt toegevoegd, kan er mogelijk een versnelling optreden van de realisatie van nieuwe weginfrastructuur.

Hoe dit precies kan worden ingepast zal in hoofdstuk 8 worden aangegeven. Hierbij worden ook voorstellen gedaan over de rol die de kadastrale gegevens kunnen spelen in deze twee fasen.

## 2.5 Eigendom en rechten

Om weginfrastructuur te realiseren is het noodzakelijk kennis te nemen van de rechten op eigendom in Nederland en de manier waarop deze rechten ontnomen kunnen worden. Hieronder zal een beschrijving worden gegeven van de onderliggende rechten op grond, het recht op grondeigendom en transacties in grondeigendom. Deze principes en wetten liggen ten grondslag aan het proces van grondverwerving, welke wordt ingezet om grond te verwerven voor verschillende doeleinden (in dit onderzoek de grondverwerving voor infrastructurele projecten). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen het vrijwillig opgeven van de grond, de minnelijke verwerving, en het met recht afnemen van grond, het onteigeningsmechanisme.

### 2.5.1 Eigendomsrechten en grondmarkt

Ten grondslag aan het eigendomsrecht in de Nederlandse wet ligt het vermogensrecht. Dit zijn privaatrechtelijke regels. Dit vermogensrecht is vastgelegd in de boeken 3, 4 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en is het samenspel van rechtsregels met betrekking tot iemands vermogen. Dit vermogensrecht is op zijn beurt vervolgens weer opgedeeld in het goederenrecht, verbintenissenrecht en de rechten op voortbrengselen van de menselijke geest. Vervolgens wordt in het goederenrecht onderscheid gemaakt tussen zakelijke rechten en rechten op vermogensrechten. Deze zakelijke rechten van het goederenrecht zijn relevant voor dit onderzoek, doordat hierin het volledig recht op een zaak (eigendom) en het beperkt recht op zaak (bijvoorbeeld erfpacht) is vastgelegd. Daarnaast is ook het verbintenissenrecht in het vermogensrecht van belang, hierin worden namelijk de rechten voor

verbintenisscheppende overeenkomsten geregeld, zoals huur- en pachtovereenkomsten (Reehuis, 2006). In deze wetten staat beschreven wat het recht inhoudt en of het recht mag worden over gekocht of worden overgedragen. Tevens staan hierin de sancties beschreven bij het overtreden van iemands recht en de registratie van het eigendom.

Rechten op eigendom door personen zijn in Nederland dus vastgelegd in de wet. Eigenaren zijn de mensen die deze rechten op eigendom bezitten, het is iemands exclusieve recht op een bepaald eigendom. Met dit recht om een eigendom (hier: grond) heeft een eigenaar de mogelijkheid deze grond te beïnvloeden, te besturen en te exploiteren (Carruthers & Ariovitch, 2004). Deze eigenaar kan een natuurlijk persoon zijn, en een niet-natuurlijk persoon (rechtspersoon).

Naast deze privaatrechtelijke regels zijn er ook publiekrechtelijke regels die worden opgelegd door de overheid. Segeren et al. (2005) geeft hierbij aan dat bij het gebruik van grond het hierbij veelal om vergunningen gaat. Hierbij worden beperkingen opgelegd op het recht, onder meer door de 'wet ruimtelijke ordening' en de 'milieuwet'. Daarnaast kan de overheid wetten maken die de handel (overdracht) in rechten beperkt. Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld de 'wet voorkeursrecht gemeenten' en de 'landinrichtingswet'. Naast deze twee vormen van het beperken van handel is er ook de 'onteigeningswet', waarbij een stuk grond van een eigenaar gedwongen moet worden overgedragen aan de overheid. Deze onteigeningswet zal verder besproken worden in paragraaf 2.5.2. De hierboven genoemde regels worden formele regels in de grondmarkt genoemd en zijn schematisch weergegeven in figuur 2.9.

Naast deze formele regels bestaan ook informele regels in de grondmarkt. Deze zijn volgens Segeren et al. (2005) minder dwangmatig, maar kunnen wel grote impact hebben op de marktwerking van de grondmarkt in Nederland. Segeren et al. (2005) noemt als informele regels onder andere het vertrouwen in overheidsdiensten bij landinrichting en het eerder 'polderen' naar oplossingen dan een rechter inschakelen. Daarnaast wordt aangegeven dat ook verwerving van gronden door overheidsinstanties eerder wordt gedaan op basis van 'vrijwillige onteigening' (minnelijke verwerving). Ook dit zal verder besproken worden in paragraaf 2.5.2.

Figuur 2.9



Formele regels in de grondmarkt. Bron: Segeren et al. (2005)

Segeren et al. (2005) geven aan dat deze informele regels bestaan doordat Nederlanders, in vergelijking tot andere landen, nuchter en zakelijk omgaan met hun land. Grond heeft voor Nederlanders een minder ideologische betekenis en wordt daarbij veel meer gezien als

---

handelsgoed. Wel is het zo, zo geven Segeren et al. (2005) aan dat deze informele regels per regio en sector verschillen. Zij geven aan dat landbouwgrond een zwaarder wegende betekenis heeft voor de eigenaar dan voor bedrijvigheid. Ook weegt grondgebonden landbouw zwaarder dan tuinbouwgrond. Per regio verschillen deze dit ook; in het oosten van Nederland is men meer gehecht aan de grond dan in Brabant (Segeren et al., 2005).

#### *Aan grond gebonden rechten*

De aan de grond gebonden rechten en rechtsvormen (buiten eigendom) zullen hieronder kort worden uiteengezet. Deze zullen hier worden vermeld omdat hiermee rekening gehouden moet worden bij het grondverwervingsproces. Onderhandeling vindt namelijk niet alleen plaats met de pachter, maar ook met de verpachter.

Naast eigendom is namelijk pacht een veelvoorkomende rechtsvorm in Nederland. Hierbij worden een deel van de rechten van eigendom overgedragen van de verpachter naar de pachter voor een bepaalde periode, waarmee de pachter het recht heeft verworven deze grond voor landbouw te gebruiken.

Deze pacht is in verschillende vormen te vinden:

*Reguliere pacht:* Deze pacht wordt geregeld volgens de pachtwet en moet worden voorgelegd aan de grondkamer.

*Grijze pacht:* Deze pacht wordt buiten de grondkamer afgesloten waardoor er minder richtlijnen zijn omtrent de bemesting van het land en het contract kortdurender kan zijn dan reguliere pacht.

*Erfpacht:* Zoals de naam al zegt is erfpacht overerfbaar, het is niet verbonden aan de levensduur van de pachter. Ook blijft alleen de grond eigendom van de verpachter, de andere rechten gaan naar de pachter. Daarnaast kan dit recht worden verhandeld en kan er een hypotheek op worden genomen.

*Teeltpacht en eenmalige pacht:* Teeltpacht is een pachtvorm die mogelijk maakt om vruchtwisseling op een andere grond te laten plaatsvinden. Zo'n dergelijke overeenkomst moet wel aan de grondkamer worden gemeld. Eenmalige pacht is een pachtvorm die 1 tot maximaal 12 jaar duurt en die tevens bij ter registratie aan de grondkamer moet worden vermeld.

Samenvattend kan dus gesteld worden dat een overheid niet zomaar kan beschikken over alle ruimte in Nederland. Eigendom is in Nederland vastgelegd in de wet, waardoor burgers rechten hebben op die grond. Om toch infrastructuur aan te kunnen leggen, heeft de overheid een instrument om deze grond van een grondeigenaar af te nemen. Dit instrument, onteigening, zal in de komende paragraaf worden besproken.

### **2.5.2 Proces grondverwerving**

Het verkrijgen van gronden door een overheidsinstelling of in naam van de overheid opererende instelling kan op twee manieren worden bewerkstelligd. Ten eerste kan het land worden verkregen door minnelijke verwerving. Hierbij wordt de eigenaar van het land gevraagd het stuk grond vrijwillig te verkopen aan overheid. De overheidsinstelling doet in dat geval een aanbod, waarna een onderhandelingsfase wordt gestart. Wanneer hierin overeenstemming is gevonden, wordt het stuk grond overgedragen aan de overheidsinstelling.

Wanneer de eigenaar het bepaald stuk grond echter niet wil verkopen kan er, op basis van de Onteigeningswet, een onteigeningsprocedure worden gestart. De overheidsinstelling moet

---

dan aantonen dat de onteigening in de belang is van het publieke goed (Grondwet artikel 14, lid 1: "Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling"). Wanneer dit niet het geval is, of de verplichte verkoop van het stuk grond niet noodzakelijk is om met spoed te worden onteigend, zal de Raad van State niet ingaan op het verzoek tot onteigening (Needham, 2007).

Tevens is het zo dat wanneer de eigenaar aannemelijk kan maken dat hij de gewenste bestemming van de overheid zelf wil en kan realiseren, het niet mogelijk is het stuk land te onteigenen. Dit is in het geval van onteigening van gronden voor aanleg van infrastructuur niet relevant, omdat de eigenaar deze bestemming niet zelf kan realiseren.

Wanneer de onteigening wel valt onder het belang voor het publieke goed kan de onteigeningsprocedure van start gaan. Deze bestaat uit twee fasen, namelijk de administratieve procedure en de gerechtelijke procedure. De administratieve procedure zal volledig voltooid moeten zijn voordat de gerechtelijke procedure van start mag gaan.

In de administratieve procedure worden de benodigde eigendommen die moeten worden onteigend aangewezen door middel van een Koninklijk Besluit. Hiermee wordt aan de Kroon gevraagd de benodigde eigendommen aan te wijzen. Gedurende dit proces is de terinzagelegging van het ontwerp Koninklijk besluit. Hierbij kunnen belanghebbenden zienswijzen bij de Kroon kenbaar maken. Uiterlijk 6 maanden na de terinzagelegging volgt het definitieve Koninklijk Besluit tot onteigening.

Wanneer dit is gebeurd, zal de gerechtelijke procedure van start gaan. De rechter bekrachtigt dan de administratieve onteigeningsbeslissing zodat de grond daadwerkelijk onteigend kan worden. Tevens zal de rechter beslissen over de schadeloosstelling. Deze schadeloosstelling, zoals vermeld in de onteigeningswet, houdt in dat de vermogens- en inkomstenpositie van de belanghebbende gelijkwaardig moet blijven. Hierbij gaat het om de waarde van de grond, maar ook over derving van inkomsten. Ook wordt gekeken, zo meldt Rijkswaterstaat (2007a), naar de verhuiskosten, herinrichtingskosten, verwervingskosten en bijkomende voorzieningen. De voordelen en nadelen van een verhuizing worden hierbij verrekend voor het bepalen van de schadeloosstelling. Dit wordt uiteindelijk door de rechter bepaald. Deze schadeloosstelling wordt bijna altijd bepaald in geld, maar er kan ook vervangende grond worden aangeboden (Rijkswaterstaat, 2007b)

Een overheidsinstelling kan op verschillende gronden in de onteigeningswet een bepaald stuk grond onteigenen. De verschillende gronden zijn (Onteigeningswet, 2011):

Titel II. Over de onteigening voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen en bouw van militaire verdedigingswerken

Titel IIa. Over onteigening van wegen, bruggen, bermen, bermsloten en kanalen en onteigening voor aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, havenwerken, werken ten behoeve van de bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren en terreinen en werken ten behoeve van verbetering of verruiming van rivieren

Titel IIb. Over onteigening ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en van de verwijdering van afvalstoffen

Titel IIc. Over onteigening in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen

Titel III. Over onteigening in geval van buitengewone omstandigheden

Titel IV. Onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, van de Volkshuisvesting, van de openbare orde en van de handhaving van de Opiumwet

Titel V. Over onteigening van octrooien van uitvinding

Titel Va. Over de onteigening van de rechten, voortvloeiende uit eene aanvraag om octrooi



---

Titel VII. Over onteigening in het belang van de landinrichting  
Rijkswaterstaat (2007a) geeft aan dat de Corporate Dienst Rijkswaterstaat namens de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd is de administratieve onteigeningsprocedure uit te voeren. Zij zijn bevoegd van de hierboven genoemde Titels, de Titels II, IIa en IIc uit te voeren.

Concluderend kan gesteld worden dat het onteigeningsmechanisme een langdurig proces is, dat vertraging kan veroorzaken bij de aanleg van infrastructuur. De administratieve en gerechtelijke procedure kunnen namelijk een jaar duren, waardoor de realisatie van infrastructuur ook moet worden uitgesteld.

### **2.5.3 Grondeigendom en verwerving in dit onderzoek**

Grondeigendom in Nederland is dus bij wet geregeld, waardoor bepaalde privileges en rechten aan grond hangen die in het bezit kunnen zijn van een bepaald persoon of rechtspersoon. Belangrijk is om dit in ogenschouw te nemen voor dit onderzoek. Doordat het recht op grond, grondbezit en grondexploitatie bij wet is geregeld, zal de verwerving van gronden voor de realisatie van infrastructuur altijd gepaard gaan met onderhandelingen tussen diegene die de grond graag wil hebben en diegene die de grond wil/moet opgeven.

Ten grondslag aan deze onderhandelingen liggen verschillende factoren die de waarde van grond voor eigenaren bepalen. Deze zullen in hoofdstuk 3 worden besproken aan de hand van concepten en begrippenkaders die hierover bekend zijn.

---

### 3 Begrippenkader en literatuur

In dit theoretisch kader zullen de relevante en belangrijke theorieën worden besproken die onderliggende mechanismen in kaart brengen. Dit is het theoretisch fundament waarop dit onderzoek is gebaseerd en geeft het kader waarin dit onderzoek moet worden geplaatst. De vraag die naar voren zal komen in de hoofdstuk is; Om welke redenen kunnen eigenaren van grond weerstand geven bij het het grondverwervingsproces voor weginfrastructuur? Om deze vraag te beantwoorden zal bepaald moeten worden wat deze weerstand inhoud en hoe deze weerstand is gerelateerd aan emotionele verbondenheid met eigendommen en andere processen.

In dit hoofdstuk zullen deze vragen zo goed mogelijk beantwoord worden. Dit zal gedaan worden door te kijken wat hierover bekend is in de bestaande literatuur. Hiervoor zal in paragraaf 3.1 eerst een conceptueel model worden aangeboden die de verschillende literatuur positioneerd in het onderzoek.

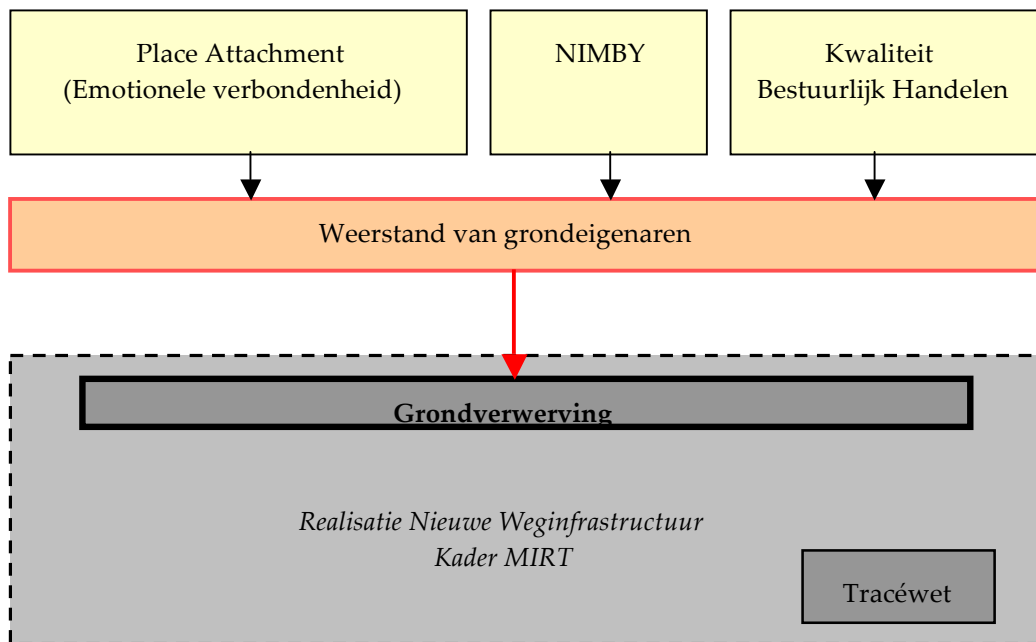
Vervolgens zal er worden gekeken wat er al bekend is over de genoemde begrippen, concepten en theoriën in het conceptueel model. Als eerste zal het proces van NIMBY (Not In My BackYard) worden uiteengezet. Daarna zullen de begrippen emotionele waarde, verbondenheid en weerstand nader worden toegelicht en wordt er gekeken hoe deze begrippen en concepten in de literatuur worden gedefinieerd en welke processen hieraan ten grondslag liggen. Vervolgens zal hetzelfde gedaan worden voor de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Aan het eind van dit hoofdstuk de beperkingen van de literatuur voor dit onderzoek worden beschreven.

#### 3.1 Conceptueel model

In deze paragraaf zal het conceptueel model worden besproken. Dit model is te vinden in figuur 3.1. Het doel van dit model is de verschillende theoriën, begrippen en concepten duidelijk weer te geven om zo een goed beeld te krijgen welke processen invloed hebben op de snelheid van het verwerven van gronden voor de realisatie van weginfrastructuur. Aan de hand van dit model zal de theorie beschreven en verder ingekaderd worden.

Zoals te zien in figuur 3.1 zijn verscheidene processen die invloed hebben op de weerstand van grondeigenaren bij de verwerving van gronden voor weginfrastructuur. Deze processen van place attachment, NIMBY en de kwaliteit van bestuurlijk handelen zullen in de komende paragrafen dan ook uitvoerig aan bod komen. Doel van het onderscheiden van deze processen is het selecteren van indicatoren die invloed hebben op de weerstand van grondeigenaren die de verwerving van gronden voor weginfrastructuur kan beïnvloeden. Hierbij zal in latere hoofdstukken worden gekeken of hierdoor de tracering kan worden aangepast, waardoor eventueel winst kan worden behaald in het sneller verwerven van gronden door gronden met hoge weerstand te vermijden.

Figuur 3.1



Conceptueel model theorie. Bron: Eigen werk

In figuur 3.1 is te zien dat de verschillende begrippen en theorieën die in dit hoofdstuk worden besproken invloed hebben op de weerstand van grondeigenaren. Deze weerstand heeft een negatieve relatie met de grondverwerving die gebeurt bij de aanleg van nieuwe infrastructuur (het MIRT kader).

In de volgende paragraaf zal ten eerste worden ingegaan op NIMBY processen die van invloed kunnen zijn op de realisatie van weginfrastructuur.

### 3.2 NIMBY

Het proces van de planning en aanleg van nieuwe wegen in Nederland duurt lang. Zoals te lezen in het vorige hoofdstuk zijn er verschillende fasen die moeten worden doorlopen en succesvol moeten worden afgerond om tot uitvoering te komen van een infrastructureel project. Tijdens deze fasen zijn er een aantal momenten waarop inspraak mogelijk is door het publiek. Deze zijn noodzakelijk, doordat met de realisatie van weginfrastructuur verschillende belangen kunnen worden geïdentificeerd. Deze belangen zullen in deze paragraaf aan de orde komen, waarbij wordt ingezoomd op het proces van NIMBY (Not In My BackYard).

Arts (2011) geeft aan dat er verschillende belangen bestaan voor de realisatie van infrastructuur op lokaal niveau en nationaal niveau. Op nationaal niveau is er de wens om de bereikbaarheid van het nationale wegennet te vergroten. Waar nodig zijn dan ook nieuwe wegen nodig om deze bereikbaarheid te waarborgen voor de toekomst. Lokaal speelt deze factor ook mee, maar hier heeft de medaille een keerzijde. Lokaal zullen namelijk de negatieve externe effecten van de weg gevoeld worden. Het effect van de verbeterde bereikbaarheid zijn ruimtelijk verspreid, maar de hinder van de weg alleen lokaal voelbaar zijn. Arts (2011) omschrijft dit fenomeen als ruimtelijke onrecht dat wordt aangedaan, hetgeen kan leiden tot NIMBY verzet.

---

NIMBY (Not In My BackYard) is een verzamelterm voor publieke functies waarvan iedereen graag wil profiteren, maar waarvan niemand voor de (maatschappelijke) kosten wil dragen. Het begrip is dan ook in meerdere manieren te typeren. In economische zin kan NIMBY worden uitgelegd als een fenomeen waarbij de kosten geografisch geconcentreerd zijn, maar de baten een diffuus verspreidingspatroon hebben. Hierbij zijn dan ook de kosten direct zichtbaar, maar de baten veel minder. Over het algemeen kan gesteld worden dat NIMBY voorkomt bij projecten waarbij iedereen het nut van het project wel inziet, maar ze liever niet in de eigen achtertuin wil hebben (Toonen, 1998).

Wolsink (2000) meldt dat NIMBY eigenlijk wordt beschouwd als een concept dat met gezond verstand te begrijpen is. Maar hij geeft aan dat het in feite wordt vertegenwoordigd in theoriën van economen (speltheorie) en psychologen (sociale dilemma's). Beide theoriën verklaren waarom publieke goederen niet worden geproduceerd in de samenleving ondanks dat iedereen de goederen wel wil hebben.

Toonen (1998) meldt dat een NIMBY project vaak worden gesteund door een meerderheid, maar er een (lokale) minderheid is die tegen het project is. De overheid vertegenwoordigt vaak het meerderheidsbelang, waardoor het verzet tegen deze overheid vooral voortkomt uit eigenbelang en behoudzucht. Toonen (1998) geeft aan dat uit naam van het algemeen belang, het verzet dan ook genegeerd mag worden.

In zijn artikel onderscheid Toonen (1998) hierbij drie verschillende varianten van NIMBY verzet, bestaande uit varianten A, B en C. Wolsink (1994) onderscheidde er 4, namelijk ook variant D. Deze varianten kunnen zowel breed gedragen worden, als individueel van karakter zijn. De varianten zijn als volgt gedefinieerd:

*NIMBY-A:* Het algemeen nut van een voorziening wordt geaccepteerd, maar men verzet zich ertegen voor realisatie in de eigen omgeving. Dit wordt ook wel egoïstische of zuivere NIMBY variant genoemd.

*NIMBY-B:* Het algemeen nut van een voorziening in twijfel getrokken. Dit wordt ook wel een NIABY genoemd (Not In Anyone's BackYard). De wijze waarop de overheid de voorziening heeft gedefinieerd, wordt hierbij ter discussie gesteld. Dit wordt ook wel de heroïsche NIMBY variant genoemd.

*NIMBY-C:* In deze variant is het verzet noch heroïsch, noch egoïstisch maar juist realistisch. Het nut van de voorziening wordt wel erkend, maar er zijn reële twijfels of de voorziening wel op die plek moet komen (Toonen, 1998). Door Wolsink (1994) ook wel de dynamische variant genoemd.

*NIMBY-D:* Er heerst verzet doordat het plan van zichzelf foutief is, maar geen afkeuring van de technologie zelf (Wolsink, 1994).

Bij de realisatie van publieke voorzieningen praten publieke instanties vaak over NIMBY-A verzetten, terwijl bewoners veelal NIMBY-B en -C processen identificeren (Toonen, 1998). Deze NIMBY varianten kunnen dus allen voorkomen bij het realiseren van nieuwe weginfrastructuur. Wolsink (2000, p. 51) geeft dan ook aan hoe NIMBY verzet conflicten in de hand kan werken: "Selfish motives are attributed to those harbouring NIMBY sentiments and their behaviour is viewed as impeding the attainment of societal goals. The outcomes of the NIMBY syndrome are a selfish parochialism that generates locational conflict." Het NIMBY

---

syndroom kan dus zorgen voor conflicten in een gebied, waarbij weerstand kan ontstaan doordat mensen lokaal de kosten niet willen dragen van een voorziening.

### 3.3 Emotionele verbondenheid in de economische wetenschappen

Vastgesteld is dus dat men lokaal weerstand kan geven voor een publieke voorziening. Men wil deze voorziening niet graag in de eigen achtertuin. Waar komen deze processen van NIMBY vandaan? Wanneer we deze vraag proberen te beantwoorden kan er gerefereerd worden aan de emotionele weerstand van mensen met eigendommen. Deze concepten zullen in de komende paragrafen worden uiteengezet.

Voor het definiëren van de emotionele weerstand zal ten eerste worden gekeken naar het begrip emotionele verbondenheid. Het begrip 'emotionele verbondenheid' is in de economische literatuur nauwelijks aanwezig. Wel zijn er economische theorieën over de waardering van eigendommen, waarbij dit tot uitdrukking komt in de prijs van het eigendom. Begin hiervan is de Coase stelling. De Coase stelling gaat ervan uit dat uit inkomen, de verdeling van middelen onafhankelijk is van de toewijzing van rechten op eigendommen wanneer er geen transactiekosten zijn (Kahneman et al., 1991). Dit betekent dus wanneer er geen eigendomsrechten zijn, eigendommen kosteloos van de één op de andere persoon kunnen worden overgedragen. Wanneer deze eigendomsrechten er wel zijn, zal de transactie tussen de koper en verkoper niet kosteloos zijn. Over deze prijs zal dan worden onderhandeld.

In de literatuur wordt in dit onderhandelingsproces onderscheid gemaakt tussen de Willingness to Pay (WTP) en de Willingness to Accept (WTA). WTP is de prijs die de koper maximaal wil bieden voor een eigendom. De WTA is de prijs die de verkoper minimaal wil hebben voor zijn eigendom (Huck, 2005). In economische theorieën gaat men ervan uit dat deze WTP en WTA dicht bij elkaar liggen, en er dus nauwelijks verschil zit tussen deze prijzen. Huck (2005) geeft aan dat uit empirische onderzoeken is gebleken dat dit juist niet het geval is. Prijzen voor de WTA liggen vaak twee keer zo hoog als voor de prijzen van de WTP. Kahneman et al (1991) geeft aan dat deze verschillen te verklaren zijn door het 'endowment effect', opgesteld in 1980 door Thaler. Door vergrote waarde van een object wanneer dit in het bezit is van een individueel wordt het zijn of haar recht op dit bezit. Dit 'endowment effect' is dus het effect van eigendom dat mensen meer vragen om het object op te geven dan ze er voor zouden betalen als ze het zouden kopen.

Damon (2001) geeft aan dat in onderzoeken dit verschil tussen Willingness to Pay en Willingness to Accept er alleen maar gefocust is op dit 'endowment effect' en dat er verder niet is gekeken naar de socio-emotionele waarde voor eigendom (in dit geval agrarisch land). Dit zou volgens Damon het verschil kunnen verklaren voor de WTA en WTP. Zij noemt dit de 'attachment value'.

Tevens geeft Damon (2001) aan dat 'attachment value' verder nooit echt gedefinieerd is in de literatuur, maar kan worden samengesteld uit de woorden 'attachment' ("feeling that binds one to a person thing, cause, ideal, or the like; devotion; regard") en 'value' ("relative worth, merit, or importance; equivalent worth or return in money, material, services; estimated or assigned worth"). Attachment Value wordt door haar dan ook gedefinieerd als: "The estimated or assigned worth of the socio-emotional good embedded in an object as a result of human relationships" (Damon, p. 9). Deze Attachment Value wordt door Damon gelijk gesteld aan de relatieve waarde voor het gevoel dat de eigenaar verbindt aan het land. Dit wordt berekend door het verschil tussen de vastgestelde waarde van het land door de

---

overheid (in het onderzoek van Damon is dit de Federale Staat in de Verenigde Staten) en de Willingness to Accept van een bod van een onbekende.

Attachment Value en Endowment Effects zijn allen terug te brengen naar de invloed van 'social capital'. Social capital wordt door Robison en Flora (2003) als volgt gedefinieerd: "a person's or group's sympathy toward another person or group that may produce a potential benefit, advantage, and preferential treatment for another person or group of persons beyond that expected in an exchange relationship" (p. 1187). Dit social capital kan socio-emotionele goederen creëren. Socio-emotionele goederen zijn emoties die oprechte belangstelling en zorgzaamheid uiteten en kunnen informatie geven die het zelfbewustzijn kunnen vergroten. Robison en Flora (2003) geven aan dat deze socio-emotionele goederen belangrijk zijn in de economie doordat deze goederen samen worden doorgegeven met fysieke goederen. Deze socio-emotionele goederen kunnen aan deze fysieke goederen en de transactie waarde toevoegen of juist verminderen. Wanneer deze socio-emotionele goederen dus ingebed zijn in de objecten (de fysieke goederen) zal de waarde veranderen van het object. Deze verandering door socio-emotionele goederen is de 'attachment value'.

Robison en Flora (2003) geven aan dat waarde van de socio-emotionele goederen die bij de transactie van fysieke goederen en services is ingebed de voorwaarden en niveau van goederen kan veranderen, of zelfs doen besluiten de transactie niet te laten plaatsvinden. Tevens geeft Damon (2001) aan dat er in studies nooit is gekeken naar emotionele verbondenheid in 'social capital' bij agrarisch land om zo het verschil tussen de marktprijs (willingness to pay) en de minimale prijs waarvoor een persoon het land zou verkopen (willingness to accept) te verklaren.

### **3.4 Emotionele verbondenheid en weerstand in de sociale wetenschappen**

Naast deze benadering vanuit economische perspectieven is ook onderzoek gedaan naar 'emotionele verbondenheid' in de sociale wetenschappen. Met name in de culturele geografie en de omgevingspsychologie zijn de begrippen sense of place, place attachment en place identity veel voorkomende onderzoeksgebieden. Hieronder zal hiervan een overzicht worden gegeven met het relevante begrippenkader, concepten en theoretische modellen voor dit onderzoek.

Emotionele verbondenheid manifesteert zich in de sociale wetenschappen in de begrippen place attachment (plaats verbondenheid) en place identity (plaats identiteit). Place attachment wordt door Hernández et al (2007, p 310) omschreven als: "The affective link that people establish with specific settings, where they tend to remain and where they feel comfortable and safe". Devine-Wright (2009) beschrijft het als zowel het proces van het verbinden van iemand met een plaats en het product van dit proces. Hierbij is het product van place attachment een positieve emotionele verbintenis met bekende plaatsen als het huis en de wijk/omgeving. Maar deze verbintenis kan ontwikkeld worden naar plaatsen in verschillende grootte en functie, bijvoorbeeld ook naar een stad of een landelijk gebied.

Overeenkomsten met het begrip place attachment heeft het begrip place identity. Dit begrip wordt door Hernández et al (2007, p 310) beschreven als: "a component of personal identity, a process by which, through interaction with places, people describe themselves in terms of belonging to a specific place." Hierbij geeft Devine-Wright (2009) aan dat place identity wordt vormgegeven door de manier waarop fysieke en symbolische kenmerken van plaatsen bijdragen aan het zelfbeeld en de eigen identiteit.

---

Hernández et al (2007) geeft aan dat deze twee begrippen op meerdere manieren gerelateerd zijn aan elkaar. Zo kunnen place identity en place attachment beide gezien worden als losse componenten maar kan place identity ook gezien worden als component van place attachment. Daarnaast kunnen beide termen ook worden gebruikt als onderdeel van het begrip sense of place en kan place attachment worden gezien als een overkoepelend geheel welke wordt gevormd door de begrippen place identity, dependance on place en social bonds. Devine-Wright en Howes (2010) geven aan dat er nog geen consensus is in de literatuur over de precieze relatie tussen de twee begrippen.

### 3.4.1 Emotionele weerstand

Devine-Wright (2009) geeft aan dat wanneer er een verandering optreedt in de plaats, dit een verstoring van de place attachment kan bewerkstelligen. Ook kan dan de place identity worden verstoord, waardoor er een bedreiging ontstaat voor de place identity van een persoon. Door deze verandering/verstoring kan de relatie van de persoon met de plaats duidelijk zichtbaar worden. Als gevolg hiervan noemt Devine-Wright (2009) hierbij emotionele reacties als angst, verdriet, verlies en een gevoel van verplaatsing en vervanging dat eventueel kan leiden tot een psychisch trauma. Ook het verlies van sociale netwerken en het negeren van verandering noemt Devine-Wright (2010) als gevolgen van deze verstoring.

In welke hoedanigheid deze gevoelens zich precies voordoen hangt mede af van de manier waarop deze verstoring is opgetreden. Dit kan bijvoorbeeld zijn door een natuurramp waardoor de plaats (bijvoorbeeld het woonhuis) is weggevaagd, maar deze verstoring kan ook gebeuren wanneer men besluit vrijwillig te verhuizen. Tevens geeft Devine-Wright (2009) aan dat veranderingen die geleidelijk komen ook ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de place attachment. Zo kan bijvoorbeeld een beslissing over de locatie van een nieuwe woonwijk leiden tot een toename aan ongewenste inwoners, waardoor place attachment kan afnemen.

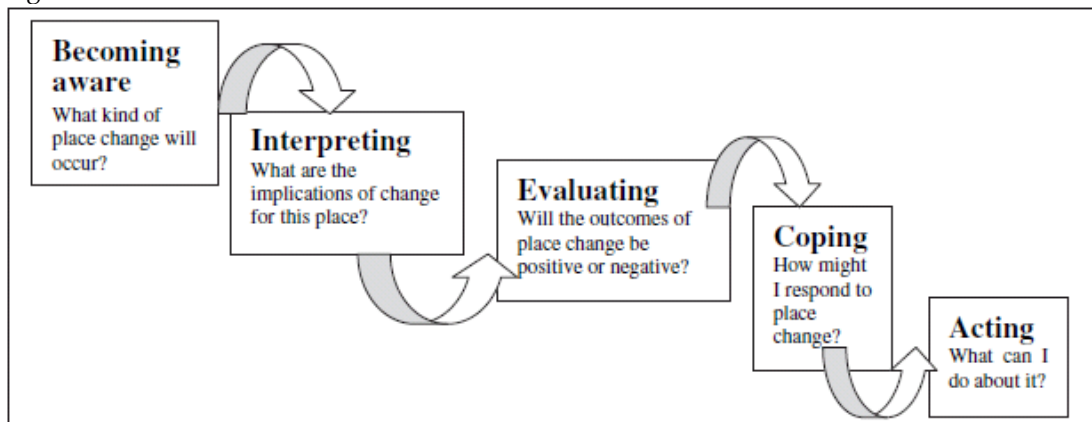
Brown en Perkins (1992) hebben geprobeerd dit concept van place disruption (plaats verstoring) in een model te plaatsen, waarbij zij 3 fasen onderscheidten bij een gebeurtenis. Allereerst kan het proces van pre-disruption (fase 1) doorgemaakt worden door een persoon die voorbereid is op verandering, waardoor diegene bijvoorbeeld zich al inbeeldt te verhuizen wanneer de persoon vrijwillig gaat verhuizen. De tweede fase is de verstoring zelf, waardoor de negatieve emotionele gevoelens zoals hierboven genoemd zichtbaar kunnen worden. De derde fase (post-disruption) staat in het teken van het omgaan met de verandering, door het zoeken naar en vormen van nieuwe place attachment. Dit kan gebeuren als gevolg van een verhuizing naar een andere locatie (plaats).

Devine-Wright (2009) geeft aan dat naast Brown en Perkins (1992) ook Inalhan en Finch (2004) geprobeerd hebben dit proces in een model te vangen. Inalhan en Finch (2004) herkennen een emotionele 'vlucht' in de tijd, waarbij gevoelens vóór de verhuizing bestaan uit shock en ontkenning, gevoelens tijdens de verhuizing bestaan uit woede en depressie en na de verhuizing uit acceptatie van verandering. Devine-Wright (2009) geeft aan dat beide modellen van Brown en Perkins (1992) en Inalhan en Finch (2004) bruikbaar zijn, maar een component missen die ingaat op hoe verandering wordt geïnterpreteerd en bediscussieerd in het sociale milieu. Ook geeft hij aan dat in de modellen geen rekening gehouden wordt met psychologische verstoring als gevolg van de verandering voordat enige fysieke verandering is doorgevoerd.

---

Devine-Wright (2009) stelt daardoor zelf een model op waarbij er wel rekening gehouden wordt met deze factoren. Deze is te zien in figuur 3.2. Ten grondslag aan dit model ligt het proces van NIMBY, welke besproken is in het voorgaande hoofdstuk.

Figuur 3.2



Fasen van psychologische reacties in de tijd bij verstoring van plaats. Bron: Devine-Wright (2010)

Dit raamwerk is gemaakt om het dynamische karakter van individuele en collectieve reacties in de tijd te plaatsen. In de eerste fase wordt hierbij de verandering geïdentificeerd en volgt een bewustwording van de verandering bij het individu of collectief. In de fase daarna wordt deze verandering geïnterpreteerd, waarbij de verandering wordt geanalyseerd door het creëren en vaststellen van symbolische betekenissen. Hierna zal een individu of collectief de verandering negatief of positief beoordelen, waarbij ook emotionele reacties (onder andere in gedrag) naar voren komen. Hierna volgt de fase van 'coping', waarbij het individu of collectief de verandering kan negeren of juist accepteren, waarop de fase volgt van actie (Devine-Wright en Howes, 2010).

Devine-Wright en Howes (2010) meldt tevens dat dit raamwerk niet automatisch uitgaat van het optreden van weerstand door verandering wanneer er place attachment is. De uitkomst van de derde fase, de evaluatie, bepaalt of deze weerstand ook daadwerkelijk optreedt. De symbolische waarde die dan aan de verandering wordt gehangen door het individu of collectief en de geschiktheid voor de plaats van de verandering bepalen de kans voor ondersteunend gedrag of weerstand.

### 3.4.2 Indicatoren voor place attachment

In voorgaande onderzoeken naar place attachment is een verschil op te merken tussen de manier waarop place attachment wordt berekend. Hierbij wordt door Lewicka (2010) onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die de sociale dimensie van place attachment bestuderen en de fysieke dimensie van place attachment bestuderen. Deze dimensies zullen hieronder nader worden toegelicht. Daarnaast zal er een overzicht worden gegeven van de voorspellende factoren van place attachment.

#### *Dimensies*

Een dimensie van place attachment is te definiëren als een manier van attachment of een reden van de attachment op een plaats. Lewicka (2010) onderscheidt hierin twee dimensies, de sociale en de fysieke dimensie. De sociale dimensie wordt door Hidalgo en Hernández (2001) beschreven als het bestaan van sociale relaties in een plaats, dus een attachment naar



---

de mensen die in die plaats leven. De fysieke dimensie wordt daarentegen beschreven door Hidalgo en Hernández (2001) als de attachment van personen met fysieke bezittingen van een plaats. Lewicka (2010) meldt dat deze dimensies over het algemeen worden onderzocht door het stellen van directe vragen naar hoe belangrijk de attachment naar een plaats toe is voor een persoon. Tevens kan dit worden onderzocht door een place attachment schaal, waarbij attachment wordt ingedeeld naar sociale en natuurlijke eigenschappen van een plaats. Dimensies zijn, zo stelt Lewicka (2010), sentimenten die worden gevoeld door personen en zijn zelf indicatoren voor relevant gedrag van mensen.

Interessant is dat Hidalgo en Hernández (2001) aangeven dat hoewel place attachment altijd aanwezig is, de attachment richting het huis en de stad groter is dan naar de wijk/buurt. Tevens stellen zij dat de sociale dimensie groter is dan de fysieke dimensie voor individuen. Maar belangrijk is, zo stellen Hidalgo en Hernández (2001), dat de fysieke dimensie wel degelijk een grote rol speelt in de creatie van place attachment. Daarnaast valt op dat in de testpopulatie in alle gevallen vrouwen een grotere place attachment ontwikkelen dan mannen. Hidalgo en Hernández (2001) geven aan dat dit in lijn is met de bevindingen van andere onderzoekers. Ook meldden zij dat de place attachment groter wordt met leeftijd. Daarop zal hieronder verder worden ingegaan.

### *Voorspellers*

Predictors (voorspellers) van place attachment zijn, zoals de naam zegt voorspellende factoren voor het meten van place attachment (Lewicka, 2010). Deze factoren worden onafhankelijk gemeten, waarbij sentimenten die worden gevoeld door personen met andere plaatsen niet wordt meegenomen. Deze voorspellers meten dus de sterkte van de attachment voor één bepaalde plaats. Maar wanneer er een positieve relatie kan worden aangetoond tussen een predictor en de sterkte van de attachment, zo geeft Lewicka (2010) aan, hoeft een persoon (individu) hier niet van bewust te zijn. Hoewel deze predictors veelal zijn onderzocht in de relatie met 'neighborhoods' (buurt/wijk), kan deze relatie ook gelegd worden met het huis.

Lewicka (2010) onderscheidt in deze voorspellers drie categorieën, te weten socio-demografische voorspellers, sociale voorspellers en fysieke-omgevings voorspellers. Hieronder zal een overzicht worden gegeven van deze voorspellers en de bijbehorende factoren die worden onderscheiden in de literatuur.

### *Socio-demografische voorspellers*

De meest belangrijke voorspeller onder deze noemer is de duur van bewoning (length of residence). Deze factor wordt consistent in elk onderzoek aangemerkt als een factor die een positief verband heeft met place attachment (Lewicka, 2010). Hoe langer de duur van de bewoning is, hoe groter de place attachment is. In een enkel onderzoek is deze factor zelfs als enige gebruikt om place attachment te meten. Lewicka (2010) meldt dat de precieze werking van deze factor in de tijd echter nooit echt is onderzocht. Lalli (1992) heeft dit geprobeerd te benaderen door place attachment naar een stad te onderzoeken. Conclusie hiervan was dat in de eerste jaren de place attachment het meeste toenam, waarna daarna de toename gestaag was. Ook Harlan et al (2005) concludeerde in Phoenix, Arizona, dat er een positief verband was tussen duur van bewoning en place attachment, maar dat enkel in de eerste jaren van bewoning er snelle toename was van place attachment, waarna de groei afvlakte.

Een andere relevante socio-demografische factor voor place attachment is huiseigenaarschap. Lewicka (2010) meldt dat deze factor ook consistent een positief verband heeft met place

---

attachment, in tegenstelling huurders die in mindere mate place attachment hebben met de woning.

De leeftijd van de eigenaar, waarbij hierboven door Hidalgo en Hernández (2001) een positief verband is aangetoond, is niet altijd consistent in de relatie tot place attachment. Lewicka (2010) meldt dat in zes onderzoeken waarbij deze factor is meegerekend, dit verband soms wel en soms niet is aangetroffen. Vaak ging het hierbij om de relatie van leeftijd met opleidingsniveau, waarbij place attachment wel sterk was naarmate de leeftijd toenam, maar het opleidingsniveau een negatief verband had met place attachment. In de sociale dimensie was dit juist omgekeerd het geval, hierbij had leeftijd een negatief verband en opleidingsniveau een positief verband met place attachment.

#### *Sociale voorspellers*

Lewicka (2010) geeft aan dat de sociale voorspeller veelal in de vorm komt van de factor 'wijk en buurt verbintenis' (community ties). Deze factor wordt in onderzoeken gemeten door lokaal sociaal kapitaal; de sterkte en grootte van verbintenissen met de buurt of wijk en participatie in informele sociale activiteiten in de buurt of wijk. Naast duur van bewoning is deze factor het meest consistent in een positief verband tot place attachment. Naast deze belangrijke factor geeft Lewicka (2010) aan dat het gevoel van veiligheid ook een consistente factor is voor een positief verband met place attachment.

#### *Fysieke-omgevings voorspellers*

Naast de socio-demografische en sociale voorspellers onderscheidt Lewicka (2010) ook fysieke-omgevingsvoorspellers. Zij geeft aan dat deze moeilijker te operationaliseren zijn dan de andere twee voorspellers. Dit komt doordat er geen factoren zijn die de perceptie van mensen kunnen meten over bijvoorbeeld de hoeveelheid natuur die zij denken dat er is. Ook, zo geeft Lewicka (2010) aan, kunnen fysieke factoren van de omgeving moeilijk te indexeren zijn. De mogelijkheden van het koppelen van deze waarden zouden eindeloos zijn, waardoor geen samenhangende kennis kan worden verworven. De fysieke factoren kunnen wel meegenomen worden als de mate van hoeveelheid van parken of dichtheid van gebouwen, of de perceptie van mensen van een plaats moet worden bepaald. Lewicka (2010) geeft aan dat fysieke factoren in relatie met leeftijd wel een rol kunnen spelen. Ze meldt dat place attachment in landelijke gebieden in Australië voor oudere mensen sociale factoren (verbintenissen met de buurt) belangrijker was dan voor jongeren, waarbij fysieke factoren veel meer een rol speelden (mogelijkheden tot zelf ontplooiing). Hidalgo en Hernández (2001) geven ook aan dat voor de stad fysieke factoren van groter belang zijn, terwijl voor het huis en de buurt/wijk sociale factoren veel belangrijker waren.

Lewicka (2010) geeft ook aan dat er een gebrek aan theorie is die de relatie legt tussen de emotionele verbondenheid van mensen met de fysieke kant van plaatsen. Zij geeft aan dat niet alleen economische factoren en sociale relaties belangrijk zijn om de relatie van mensen met de plaats te begrijpen, maar hiervoor ook fysieke eigenschappen van een plaats moeten worden onderzocht. Die eigenschappen zouden namelijk voor de omgeving makkelijk zijn om verbonden mee te voelen.

### **3.5 Kwaliteit bestuurlijk handelen**

In de vorige paragraaf is er gekeken naar de processen van place attachment en welke indicatoren hierbij kunnen worden onderscheiden om de place attachment van een persoon te meten. Dit zijn indicatoren die intrinsiek zijn aan de persoon zelf en een pull-factor hebben ten opzichte van de plaats waarmee personen zich voelen verbonden. Deze indicatoren

---

kunnen dus de place attachment versterken, waardoor dit de weerstand bij het grondverwervingsproces kan vergroten. Toch kunnen er ook processen worden onderscheiden die juist een push factor kan bewerkstelligen in de weerstand bij grondeigenaren. Deze indicatoren kunnen de weerstand juist vergroten door externe factoren. De kwaliteit van het bestuurlijk handelen wordt in dit onderzoek onderscheiden als zo'n externe factor.

Bij het grondverwervingsproces is er namelijk sprake van interactie tussen burger en overheid. Zo kan grond door middel van minnelijke verwerving worden verkregen of er kan een onteigeningsprocedure worden gestart. In beide gevallen is sprake van onderhandeling en interactie tussen de overheid en de eigenaar van een stuk grond. Wanneer de eigenaar deze overheid niet vertrouwd, kan dit effect hebben op de weerstand die wordt vertoond bij de eigenaar in het onderhandelingsproces voor grondverwerving.

Belangrijk is dus dat er wederzijds vertrouwen is in elkaar om dit proces van grondverwerving goed te kunnen doorlopen. Dit vertrouwen in de overheid door burgers laat zich vertalen in de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Hieronder wordt beschreven hoe deze kwaliteit van het bestuurlijk handelen is gedefinieerd in de literatuur en wat hierover is geschreven.

#### *Legitimiteit*

Bij de beoordeling van de kwaliteit van bestuurlijk handelen is er volgens Rosenthal et al (1996) een directe wisselwerking tussen die kwaliteit en de maatschappelijke aanvaarding van het bestuurlijk handelen. Drie factoren liggen volgens Rosenthal et al (1996) ten grondslag aan de kwaliteit van bestuurlijk handelen, te weten democratie, rechtmatigheid en doeltreffendheid/ doelmatigheid.

Democratisch bestuur geeft aan dat de overheid de bevolking in Nederland evenredig representeert en dus 'de wil van het volk' weergeeft in het beleid. Rosenthal et al (1996) geven aan dat dit beoordelingscriterium de responsiviteit is van het openbaar bestuur. Democratisch bestuur impliceert tevens dat er voldoende mogelijkheden zijn tot participatie en invloed in het openbaar bestuur.

Rechtmatigheid in het openbaar bestuur betekent dat het openbaar bestuur moet handelen op basis van wettelijke grondslag (wetmatigheid) en juridische beginselen. Hierop kan rechtmatigheid beoordeeld worden. Herweijer (2005) geeft aan dat wanneer een bestuursorgaan opereert binnen de marges van het recht, de genomen besluiten rechtsgeldig zijn en in principe afdwingbaar. Dit besluit is dan rechtmatig doordat voorbereiding, bekendmaking, inhoud en uitvoering van het besluit voldoen aan de daarvoor geldende juridische normen. Wanneer dit in twijfel wordt getrokken, kan hierover een rechter beslissen of het besluit ook echt rechtmatig is. Belangrijk is dat er geen twijfel mag ontstaan over, wat in een concreet geval de meest redelijke uitkomst is. Voor het vaststellen of een besluit rechtmatig tot stand is gekomen, kan volgens Herweijer (2005) gekeken worden welke bevoegdheden het bestuursorgaan heeft toegepast en hoe het bestuursorgaan deze bevoegdheden heeft verkregen. Een groot deel hiervan is teug te vinden in de Algemene Wet bestuursrecht (Awb). Hierin is ook, zo meldt Herweijer (2005), tot op zekere hoogte vastgesteld welke de materiële rechten en plichten van burgers zijn en waar zij op kunnen rekenen.

Naast rechtmatigheid dient bestuurlijk handelen doeltreffend en doelmatig te zijn door middel van een optimaal gebruik van middelen (middelenbeheer). Hierbij is doeltreffendheid

---

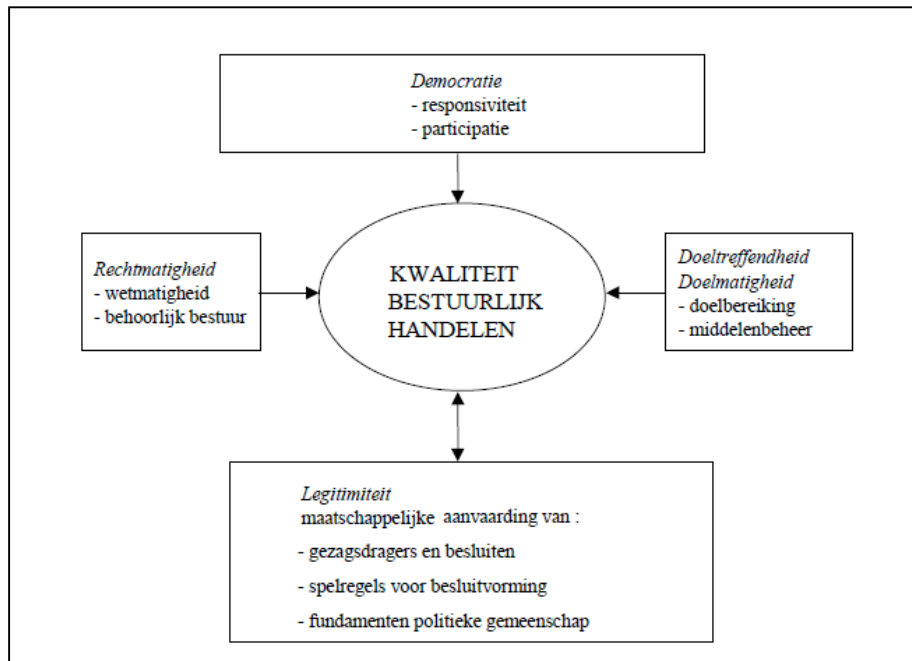
de mate waarin een vooraf geformuleerde doelstelling is behaald, en doelmatigheid de manier waarop het doeleinde is behaald. Doelmatigheid drukt een bepaalde mate van efficiency uit, doeltreffendheid is de gehele effectiviteit van het bestuurlijk handelen. Hierbij is het van belang dat de beleidsdoelen met zo min mogelijk middelen wordt bereikt. Wanneer dit doel (nog) niet is vastgesteld maar de beschikbare middelen wel, dan moet volgens Herweijer (2005) een zo groot mogelijke welvaart worden bereikt.

Bovens et al (2007) onderscheiden nog een vierde factor: Integriteit. Zij gaan ervan uit dat naast de hierboven genoemde factoren ook integriteit een belangrijke rol speelt bij de kwaliteit van bestuurlijk handelen. Zo geven ze aan dat politici, bestuurders en ambtenaren niet mogen afwijken van hun geldende ethische (beroeps)normen en zij niet ten eigen bate gebruik mogen maken van hun machtspositie.

Herweijer (2005) en Bovens et al (2007) geven aan dat er een spanningsveld bestaat tussen de vier bovengenoemde factoren die invloed hebben op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. Doeltreffend bestuur (bijvoorbeeld snelle besluitvorming) moet namelijk binnen de grenzen van het recht (rechtmatigheid) worden gerealiseerd. Herweijer (2005) en Bovens et al (2007) geven aan dat de kwaliteit en legitimiteit van openbaar bestuur daardoor afhankelijk zijn van de mate waarin politici, bestuurders en ambtenaren erin slagen overeind te blijven in dit spanningsveld. Hierbij zal moeten worden gezocht naar een combinatie van waarden en normen die "maatschappelijk verantwoord worden bevonden, politiek haalbaar zijn en juridisch niet op weerstanden stuit" (Bovens et al, 2007, p. 37)

De mate waarin de drie factoren en de daarbij behorende beoordelingscriteria plus bijbehorende factor van Bovens et al (2007) invloed hebben op de kwaliteit van het openbaar bestuur, kunnen de legitimiteit van het bestuurlijk handelen in positieve en negatieve zin beïnvloeden. Legitimiteit geeft de maatschappelijke aanvaarding aan van de gezagdragers en de besluiten, de spelregels voor besluitvorming en de fundamenten van de politieke gemeenschap. Wanneer de kwaliteit van het bestuurlijk handelen goed is, is dit bestuur legitiem en wordt dit bestuur dus aanvaard door diegenen namens wie wordt bestuurd. Wanneer die acceptatie er niet is, zal de kwaliteit van het bestuurlijk handelen verminderen. Er bestaat dus een wisselwerking tussen legitimiteit van bestuur en de kwaliteit van bestuurlijk handelen (Rosenthal et al., 1996). Dit is schematisch weergegeven in figuur 3.3.

Figuur 3.3



Schema kwaliteit bestuurlijk handelen naar Rosenthal et al. (1996), aangepast door van Ham (2010)

De kwaliteit van het bestuurlijk handelen en de legitimiteit van bestuurlijk handelen zijn dus onlosmakelijk verbonden aan elkaar. Van de Bos (2011) geeft aan dat de legitimiteit van de overheid tevens verbonden is met het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarbij is het zo dat wanneer het vertrouwen in de overheid daalt, de legitimiteit en de moraliteit van de overheid ook afneemt. Voor vertrouwen in de overheid en het ervaren van legitimiteit voor burgers is het belangrijk dat de burger zich serieus genomen en eerlijk behandeld voelt. In het geval dat dit niet zo is, kan het negatieve gevolgen hebben voor de factor democratie. Deze factor heeft op zijn manier weer invloed op de legitimiteit van het bestuurlijk handelen, welke daardoor ook wordt aangetast.

Tevens noemt Van de Bos (2011) dat legitimiteit van het bestuurlijk handelen vaak betrekking heeft op de 'waargenomen rechtvaardigheid' van de beslissing die een overheidsinstantie over een burger heeft genomen. Van de Bos (2011) noemt dit de 'distributieve rechtvaardigheid'. Ook merkt hij op dat de rechtvaardigheid waarmee de overheidsinstantie bepaalde procedures toepast op een burger, en hoe de overheidsinstantie heeft gehandeld tijdens dit toepassen van deze procedures (de 'procedurele rechtvaardigheid') tevens de legitimiteit van de overheid kan beïnvloeden.

Van de Bos (2011) stelt dat vertrouwen in anderen en instituties belangrijk is voor mensen. Toch, zo stelt Van de Bos (2011), ontbreekt het de mensen vaak aan informatie om een oordeel te vellen of anderen en instituties te vertrouwen zijn en als betrouwbare interactiepartners te beschouwen zijn. Hij stelt dat mensen dan op zoek gaan naar informatie die nodig is om hier wel een oordeel over te vellen. Dit noemt hij rechtvaardigheidsinformatie. Van de Bos (2011) geeft aan dat mensen maar een enkele interactie nodig hebben om de ontbrekende vertrouwensinformatie op te vullen door informatie van een andere partij.

Wanneer deze informatie dus afbreuk doet aan (in dit geval) de overheid, kan het vertrouwen richting de overheid worden geschaad, hetgeen betekent de legitimiteit en dus de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in de ogen van een persoon negatief is. Dit kan ingrijpende

---

gevolgen hebben voor het onderhandelingsproces dat ten grondslag ligt aan de grondverwerving dat gedaan moet worden door de verschillende overheden.

### 3.6 Betekenis en beperkingen van de literatuur voor dit onderzoek

Hieronder zullen de betekenis en beperkingen van de genoemde literatuur in dit hoofdstuk worden besproken voor dit onderzoek. Hoewel de literatuur die hierboven is beschreven relevant is voor dit onderzoek, kunnen niet alle begrippen en concepten verder worden gebruikt voor dit onderzoek. Hoewel er meerdere factoren meespelen in de weerstand tegen de ontwikkeling en realisatie van wegen, gaat dit onderzoek juist uit van emotionele weerstand van grondeigenaren. Dit zal hieronder zo goed mogelijk worden beschreven.

#### *NIMBY*

NIMBY identificeert het proces van weerstand, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende varianten binnen NIMBY verzet. Hoewel dit proces duidelijk naar voren moet komen bij de realisatie van weginfrastructuur, is de onderzoeker van mening dat NIMBY in dit onderzoek niet relevant is.

Waar een weg ook wordt 'neergelegd', de direct getroffen bewoners zullen immer weerstand geven voor de aanleg van deze weg. Wanneer de weg ergens anders wordt 'neergelegd', zal deze weerstand tevens weer naar boven komen, maar dan door andere bewoners. Hier is dus geen sprake van emotionele weerstand, maar weerstand veroorzaakt door het niet willen. De vraag is alleen of er verschillen zitten tussen deze verschillende eigenaren van grond op de verschillende locaties. Deze verschillen kunnen worden geïdentificeerd met de concepten en begrippen uit de literatuur uit de economische en sociale invalshoek.

#### *De economische invalshoek*

Weinig onderzoek is gedaan naar de emotionele verbondenheid, de sociale component, in de economische invalshoek. Hoewel er wel duidelijke theorieën bestaan over het verschil in prijs die geaccepteerd wordt en de prijs die geboden wordt, is er, zo meldt Damon (2001) nooit onderzoek gedaan naar een eventuele sociale invalshoek in deze theorie. Doordat deze attachment value in geen enkel onderzoek gespecificeerd is, zal het dan ook lastig worden dit verschil tussen WTP en WTA te bestempelen als dé emotionele verbondenheid.

#### *De sociale invalshoek*

Uit de hierboven beschreven onderzoeken van onder andere Hidalgo en Hernández (2001), Devine-Wright (2009), Devine-Wright en Howes (2010), Harlan et al (2005), Lalli (1992) en Lewicka (2010) blijkt dat place attachment een relevante factor is om de verbondenheid met plaatsen te toetsen en te definiëren. Zoals genoemd is dit concept dan ook veelvuldig onderzocht, waarbij er veelal onderscheid is gemaakt tussen de verschillende ruimtelijke dimensies (house, neighborhood, city). Ook zijn er verschillen in de onderzoeken naar de verschillende dimensie van place attachment; de sociale dimensie danwel de fysieke dimensie. Hoewel beide dimensies relevant zijn voor dit onderzoek voor het opstellen van indicatoren voor weerstand bij grondverwerving, zijn er ook beperkingen waar te nemen.

Hoewel place attachment uitgaat van een 'plaats' waar mensen zich verbonden mee voelen, wordt in dit onderzoek gezocht naar indicatoren die ten grondslag liggen aan de verbondenheid met 'grond'. Deze precieze relatie is eerder in voorgaande studies nooit

---

onderzocht. Toch kunnen we stellen dat 'grond' een fysieke plaats inneemt in de ruimte, hetgeen betekent dat er wel een bepaalde waarde aan kan worden gehangen, waardoor er wel place attachment kan optreden. De beste benadering hiervan is de relatie van place attachment met het huis, onder andere beschreven door Hidalgo en Hernández (2001). Het huis en de grond waarop het huis is gebouwd zijn namelijk onlosmakelijk aan elkaar verbonden, waardoor beide concepten ('huis' en 'grond') niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Hidalgo en Hernández (2001) constateren daarnaast uit voorgaande studies dat mensen gevoelens van verbondenheid kunnen ontwikkelen naar alle vormen van ruimtelijke niveaus. Deze verbondenheid kan dus gevoeld worden voor een straat, een huis, maar ook een stad of land. Dit onderkennen ook Altman en Low (1992). Zij geven aan dat de plaatsen waar mensen zich aan verbonden kunnen voelen verschillen in 'schaalniveau, specificiteit en tastbaarheid'. Dit kan dus zijn een voorwerp, maar ook planeet Aarde of zelfs het heelal. Hidalgo en Hernández (2001) geven hierbij aan dat studies vaak hetzelfde schaalniveau onderzoeken, waarbij er een gemis is van onderzoek naar andere schaalniveaus.

#### *Kwaliteit bestuurlijk handelen*

Uit paragraaf 3.5 blijkt dat de kwaliteit van bestuurlijk handelen veel te maken heeft met de interactie tussen burgers en de overheid. Acceptatie van het bestuurlijk handelen van de overheid kan worden gezien als een indicator die de weerstand in het grondverwervingsproces kan vergroten. Als de grondeigenaar de overheid namelijk niet accepteert als betrouwbare onderhandelingspartner en er dus geen vertrouwen is in het handelen van de overheid, kan het grondverwervingsproces langer duren doordat de grondeigenaar zijn of haar grond niet aan de overheid wil verkopen.

Hoewel deze processen theoretisch goed zijn beschreven door de genoemde auteurs, is het toetsen en herkennen van dit proces in werkelijkheid lastig. Deze kwaliteit is moeilijk kwantificeerbaar, waardoor deze lastig is te meten. De perceptie van grondeigenaren over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, hetgeen dus de legitimiteit waarborgt van de genomen beslissen rondom bijvoorbeeld een Tracébesluit, is dus wel relevant, maar kan in dit onderzoek niet aan bod komen. Om deze kwaliteit te meten, zou het tijdsbestek van dit onderzoek aanzienlijk moeten worden vergroot. Helaas is dit niet mogelijk geweest.

#### *Betekenis van de literatuur voor dit onderzoek*

De indicatoren welke zijn geïdentificeerd in deze literatuurstudie zullen als fundering voor dit onderzoek worden beschouwd. Deze indicatoren, zoals hierboven beschreven, worden dan ook aangemerkt als indicatoren set 1 van dit onderzoek. Zij vormen de basis waarop dit onderzoek zal voortbouwen om te komen tot een model, waarbij de verschillende indicatoren gebruikt zullen worden de weerstand van grondeigenaren te voorspellen.

Voordat dit model zal worden opgesteld, zullen de indicatoren gevonden in deze set 1 eerst worden aangevuld met kennis van experts in het vakgebied van de grondverwerving. Deze aanvulling zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

---

## 4 Indicatoren emotionele verbondenheid

Naast de indicatoren geïdentificeerd voor emotionele verbondenheid, bestuurlijk handelen en NIMBY projecten in hoofdstuk 3 aan de hand van de literatuur, zijn tevens interviews afgenomen bij personen die direct of indirect betrokken zijn geweest met grondverwerving en grondverwerving voor weginfrastructuur in het bijzonder. Dit is gedaan doordat de verwachting is dat met de indicatoren gevonden in hoofdstuk 3, er nog compleet beeld is van de indicatoren die de weerstand tijdens het grondverwervingsproces weergeven. Met deze interviews is getracht aanvullende kennis over dit onderwerp te verkrijgen, en daarbij de indicatoren te toetsen en uit te breiden.

In dit hoofdstuk zal eerst worden aangegeven hoe de interviews gebruikt zijn in het kader van dit onderzoek. Daarna zullen de resultaten van de interviews worden beschreven. Deze zullen vervolgens worden vergeleken met de al bestaande literatuur, waarna aan het eind van dit hoofdstuk een duidelijk overzicht zal worden gegeven van de indicatoren voor emotionele verbondenheid en weerstand, de indicatoren set 2.

### 4.1 Interviews: methode, doel en selectie respondenten

Naast de secundaire data die verzameld is in hoofdstuk 3 over emotionele verbondenheid, bestuurlijk handelen en NIMBY processen, is er tevens voor gekozen om primaire data toe te voegen aan deze al aanwezige kennis over dit onderwerp. Er zijn hiervoor drie opties waaruit gekozen kan worden voor dataverzameling: observatie, documentanalyse en interviews (Bryman, 2008).

Doordat in dit onderzoek gezocht wordt naar mogelijke indicatoren voor emotionele verbondenheid bij verschillende typen eigenaren die weerstand bij het grondverwervingsproces verklaren, is het noodzakelijk de beweegredenen voor weerstand van deze mensen beter te begrijpen. Door middel van observatie tijdens de onderhandeling over de grondverwerving tussen grondverwerver en eigenaar is deze relatie het beste te bestuderen. Maar doordat dit proces van grondverwerving relatief lang duurt, is dit helaas niet mogelijk geweest voor dit onderzoek. Daarnaast is de doelstelling van dit onderzoek een algemeen beeld te bepalen over rol die weerstand speelt in het grondverwervingsproces. Deze observaties zouden een te individualistisch karakter hebben, waardoor er geen algemene conclusies aan ontleend kunnen worden.

Documentanalyse valt ook af als primaire dataverzamelmethode doordat officiële documenten over weerstand bij grondverwerving niet bestaan. Wanneer de onteigeningsprocedure (beschreven in hoofdstuk 2) wordt voltooid ligt er wel een officieel document in de vorm van een Koninklijk Besluit. Deze besluiten zouden eventueel wel kunnen fungeren als documenten voor analyse, maar zijn in dit onderzoek te beperkt. Deze besluiten gelden als laatste optie voor overheden om grond te verwerven. Hierdoor zouden er geen algemene conclusies aan kunnen worden verbonden, waardoor de bruikbaarheid van deze gegevens niet groot is.

Gekozen is voor de optie om interviews af te nemen bij ervaringsdeskundigen die zowel direct als indirect betrokken zijn (geweest) bij het grondverwervingsproces voor infrastructuur. Dit is de meest geijkte methode van primaire dataverzameling voor dit onderzoek. In deze interviews zal dieper in worden gegaan op de ervaringen die deze grondverwervers hebben met de verschillende typen eigenaren en de beweegredenen die zij hebben om weerstand te bieden tijdens de onderhandelingen bij grondverwerving. Door deze



---

methode van interviews toe te passen zal beter een algemeen beeld bepaald kunnen worden van de verschillende typen eigenaren, welke bruikbaar zijn voor dit onderzoek.

#### *Methode van interview*

Bryman (2008) geeft aan dat er drie methoden zijn van interviewen: ongestructureerd, semi-gestructureerd en gestructureerd. Het belangrijkste verschil tussen deze drie methoden van interviewen is de relatie onderzoeker-respondent. Bij ongestructureerde interviews heeft de onderzoeker een vrije rol, waarbij diegene inspeelt op wat relevant is voor het onderzoek. Gestructureerde interviews zijn veel strakker van aard, waarbij de vragen vaststaan en er een duidelijke wisselwerking bestaat tussen onderzoeker en respondent; de onderzoeker stelt de vragen waarbij de respondent deze beantwoordt. Semi-gestructureerde interviews hebben kenmerken van zowel ongestructureerde als gestructureerde interviews. Voor deze vorm van interviews is gekozen. Hierbij is het karakter van het gesprek open, maar heeft de onderzoeker een duidelijk leidende functie. De vragen die in ieder geval behandeld worden staan in een vragenlijst, bijgevoegd in de bijlage van dit onderzoek.

#### *Doel*

Met de interviews die zijn afgenomen is getracht dieper op de beweegredenen van eigenaren om bezwaar te maken in te gaan. Door middel van deze interviews worden de indicatoren die behandeld zijn in hoofdstuk 3 getoetst op waarheid, waarbij aanvullingen en aanpassingen gemaakt kunnen worden aan de hand van de interviews. Doel hiervan is om de indicatoren voor weerstand beter te kunnen operationaliseren. Primair doel van de interviews is dus het toetsen van de bestaande inzichten in emotionele verbondenheid in de grondverwervingspraktijk. Daarnaast is het doel om nieuwe inzichten te krijgen in de geboden weerstand van grondeigenaren in het grondverwervingsproces, om zo deze weerstand nog verder te specificeren in de case study.

#### *Selectie respondenten*

Bij de selectie van de respondenten is gekeken naar eventuele relevante informatie die de respondenten zouden kunnen geven die waardevol zou zijn voor dit onderzoek. Doordat in dit onderzoek wordt gekeken naar het grondverwervingsproces is allereerst een keuze gemaakt om grondverwerwers bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG), onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te selecteren. Deze dienst is voornamelijk bezig met kavelruil, herverkaveling en grondverwerving voor het ontwikkelen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland. Hierdoor hebben personen binnen DLG ervaring met het onderhandelingsproces met voornamelijk boeren, waardoor dit type eigenaar meer inzichtelijk wordt.

Daarnaast zijn personen geïnterviewd die direct of indirect betrokken zijn bij het grondverwervingsproces van Rijkswaterstaat. Deze dienst, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, is de beheerder en ontwikkelaar van natte en droge infrastructuur in Nederland. Zij zijn de primaire grondverwerwers voor de realisatie van bijvoorbeeld nieuwe wegen, kanalen en spoorwegen. Deze taken zijn ondergebracht bij de cluster Vastgoed van Rijkswaterstaat. Personen die hierbij direct betrokken zijn met eigenaren van grond zijn geïnterviewd maar ook personen die werkzaamheden hebben op het strategisch niveau rondom grondverwerving; de inpassing in het MIRT kader.

---

De derde partij die is benaderd zijn personen van het Kadaster. Dit Zelfstandig Bestuurs Orgaan is een onafhankelijke partij in grondverwerving doordat zij wettelijk gemachtigd zijn de gegevens van de eigenaren van de grond in Nederland te beheren. Omwille hiervan zijn binnen het Kadaster veel personen indirect betrokken (geweest) bij het grondverwervingsproces voor onder andere infrastructuur, waardoor ook hier potentieel waardevolle informatie kan worden verkregen.

Een vierde partij die is benaderd zijn twee noordelijke Provincies, te weten de Provincie Groningen en de Provincie Fryslân. Zij hebben tevens een aantal grondverwerwers in dienst die in opdracht van de Provincie grond verwerven voor projecten die zich afspelen in de Provincie. Hierbij worden zij dus ook ingezet voor de verwerving van gronden voor de realisatie van infrastructuur door de Provincie. De keuze om alleen deze twee Noordelijke Provincies te benaderen is een praktische overweging geweest, omdat dit relatief dichtbij de standplaats van de onderzoeker is.

Naast de groep van grondverwerwers en hun ervaringen met onderhandelingen met eigenaren van grond, is tevens getracht een tweede groep te interviewen, namelijk de feitelijke eigenaren van grond. Deze eigenaren kunnen worden onderverdeeld in twee groepen, te weten de natuurlijke personen en de niet-natuurlijke personen, zie hiervoor tabel 4.1

Tabel 4.1

<b>Natuurlijke personen</b>	<b>Niet-natuurlijke personen</b>
Particulieren	Overheden
Agrariërs	Natuurbeherende instanties
	Verenigingen/Stichtingen
	Kerkelijke instanties
	Bedrijven

*Natuurlijke en Niet-natuurlijke personen. Bron: Eigen werk*

Een goede selectie maken in deze personen is lastig. Om een goed beeld te krijgen van algemene beweegredenen voor weerstand bij het grondverwervingsproces zouden er veel interviews moeten worden afgenomen met particulieren en agrariërs, maar ook met veel medewerkers van bedrijven, overheden en instanties. Door de korte duur van de periode van dit onderzoek is dit helaas niet mogelijk. Daardoor is ervoor gekozen te vragen aan de grondverwerwers wat hun ervaringen zijn met deze natuurlijke en niet-natuurlijke personen. Hierbij zal er dus ook expliciet gevraagd worden naar de weerstand van de diverse niet-natuurlijke personen.

#### **4.2 Vragenlijst**

De interviews zijn gehouden aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst die een aantal thema's behandelt. Deze zal hieronder worden besproken, waarbij de kern van de vragen die gesteld zijn naar voren zal komen. Dit geeft een indruk van de vragen die gesteld zijn in de interviews.

---

Vragenlijst:

*Verschillen in minnelijke verwervingsprocedure*

De verschillende overheidsinstanties hebben verschillende werkwijzen om te komen tot realisatie van infrastructuur. Deze komen naar voren in de werkwijze in de minnelijke verwervingsfase. Vragen die naar voren komen zijn:

- Met welk doel is uw organisatie bezig met deze grondverwerving?
- Wanneer en op welke manier heeft u contact met eigenaren van grond bij minnelijke verwerving?
- Hoe vaak heeft u contact met eigenaren van grond?
- Met welke soort eigenaren komt u in contact?

*Weerstand bij grondverwerving door eigenaren*

Hierbij zal worden gevraagd naar de weerstand die grondverwerving veroorzaakt, waarbij vooral in gegaan wordt op de eigenschappen van eigenaren en of die eigenschappen bijdragen aan de weerstand van een bepaalde eigenaar. Ook zal er worden gevraagd of een vertrouwensband tussen grondverwerfer en grondeigenaar van invloed is op de snelheid van de grondverwerving en of bepaalde typen opdrachtgevers snellere meewerkendheid krijgen van grondeigenaren. Vragen die naar voren komen zijn:

- Merkt u een verschil in meewerkendheid tussen de verschillende soorten eigenaren ten aanzien van de grondverwerving?
- Welke redenen hebben deze verschillende soorten eigenaren?
- Spelen persoonlijke eigenschappen van de eigenaar een rol in dit proces?
- Ervaart u een verschil in de duur van de periode van onderhandeling tussen onbekende eigenaren en beter bekende eigenaren van de grondverwerfer?
- Heeft het type opdrachtgever invloed op de meewerkendheid van een eigenaar?

*Grondverwerving in MIRT proces*

Grondverwerving voor rijkswegen vallen onder projecten in het MIRT. Hierbij was het belangrijk om te kijken in hoeverre Rijkswaterstaat deze factor grondverwerving meeneemt in de kosten en of zij rekening houden met de persoonlijke eigenschappen van grondeigenaren, om zo bijvoorbeeld het tracé te verplaatsen. Vragen die naar voren komen zijn:

- Welke waarde hechten jullie aan de weerstand bij grondverwerving?
- Hoe nemen jullie deze factor mee in het MIRT proces?
- Houden jullie rekening met moeilijk uitkoopbare grondeigenaren in de planning van het tracé?

Naast deze drie thema's wordt vervolgens iedere geïnterviewde gevraagd een formulier in te vullen waarbij de verschillende soorten 'eigenaren van grond' op volgorde van 'meeste weerstand' bij het grondverwervingsproces naar 'minste weerstand' bij het grondverwervingsproces moesten worden geklasseerd. Alle type eigenaren genoemd in tabel 4.1 moeten hierbij worden genoemd.

---

### 4.3 Werkwijze Rijkswaterstaat en DLG

Naast de interviews met de betrokken personen voor grondverwerving bij Rijkswaterstaat is tevens de “Kennisgids 1: Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen” (2010) een bron van informatie over de werkwijze en richtlijnen die Rijkswaterstaat hanteert bij de verwerving van gronden voor droge en natte infrastructuur. Deze kennisgids, opgesteld door de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR), vallend onder het Ministerie van Financiën, geeft praktische informatie rondom grondverwerving door de Rijksoverheid (m.n. Rijkswaterstaat) en de onteigeningsprocedure die zij hanteert.

Belangrijke factor in het grondverwervingsproces is de waarde die Rijkswaterstaat kan bieden voor de grond die moet worden verworven. Zoals Ab van der Veen (2011) aangaf in het interview kan de DLG niet meer dan de grond aankopen tegen marktwaarde; de waarde die andere mensen (agrariërs) ook zouden betalen voor het stuk land (hier zit overigens nog wel een kleine marge in van maximaal 5%). Dit is eigenlijk de feitelijke grondprijs. In de kennisgids 1 geeft de RVR aan dat grondverwerving bij Rijkswaterstaat altijd onder tijdsdruk moet gebeuren. Hierdoor dienen zij actief te zijn op de vastgoedmarkt, en kunnen dus niet een passieve rol als de DLG heeft permitteren, die juist veel verwerving doet op vrijwillige basis. De RVR geeft aan dat Rijkswaterstaat daarom altijd op onteigeningsbasis grond verwerft. In feite wordt dan in de minnelijke verwervingsfase van gronden evenveel geld geboden voor de grond als die in de onteigeningsfase betaald zou moeten worden. Dit houdt in dat onder andere de schadeloosstelling ook wordt meeberekend in de prijs die wordt betaald. De RVR geeft hierbij aan dat de aangeboden onteigeningsschadeloosstelling dan ook altijd hoger is dan de marktwaarde. Ab van der Veen (2011) geeft aan dat dit een belangrijke motivatie is voor onder andere boeren om akkoord te gaan met de verkoop, ook omdat er niet meer geld uit de onteigeningsprocedure te halen valt.

Naast deze mogelijkheid van Rijkswaterstaat om meer geld te bieden door middel van schadeloosstelling hebben zij nog een mechanisme om het grondverwervingsproces sneller te laten verlopen. Rijkswaterstaat mag, volgens de RVR (2010), een extra premie betalen voor het op korte termijn aankopen van vervangende grond. Hierdoor wordt dus, voornamelijk voor grondgebonden bedrijfsvoering een hogere prijs betaald voor vervangende grond, zodat boeren sneller kunnen overstappen en vertrekken naar een nieuw stuk land. Deze kosten worden ook volledig vergoed door Rijkswaterstaat.

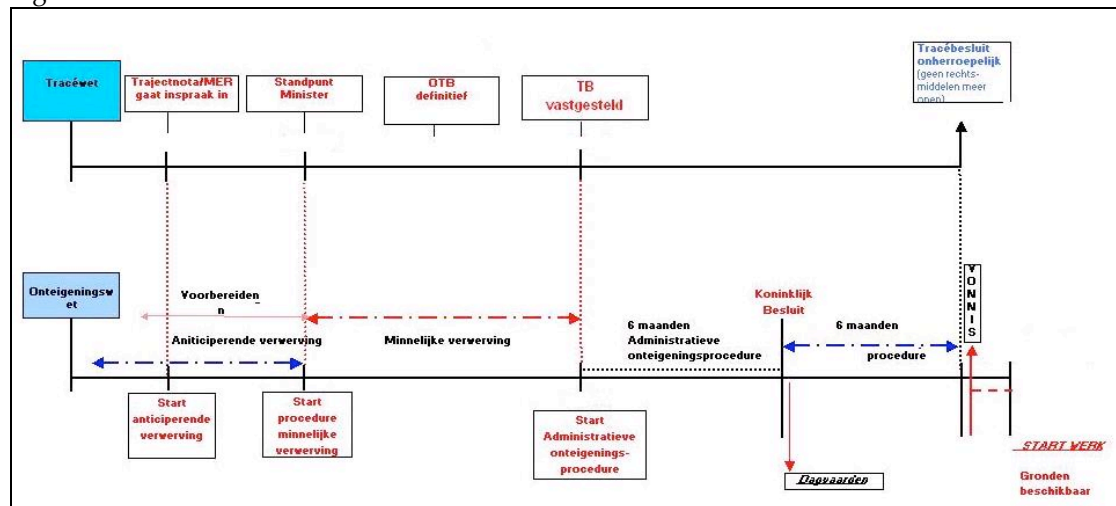
Tevens stelt de RVR in de kennisgids 1 (2010) een aantal criteria op welke ten grondslag liggen aan de keuze tussen liquidatie van bedrijfsvoering of reconstructie (verplaatsing) van bedrijfsvoering voor Rijkswaterstaat. Hierbij geeft de RVR aan dat de keuze tussen liquidatie of reconstructie per geval onderzocht dient te worden, waarbij voornamelijk moet worden gekeken naar het realiteitsgehalte van voortzetting van de onderneming, ongeacht persoonlijke wensen van de onteigende. Dit realiteitsgehalte van voortzetting manifesteert zich onder andere in de verwachte opbrengst op een nieuwe locatie, toekomstige investeringen, eventuele schulden en de leeftijd van de eigenaar. Wanneer het bedrijf binnen korte tijd zou zijn beëindigd (bijvoorbeeld 2 jaar), dan zal er tevens sneller worden geliquideerd.

#### *Inpassing onteigeningsprocedure met Tracéwet*

De inpassing van de anticiperende verwerving, minnelijke verwerving en onteigeningsprocedure is sterk verbonden met de cruciale besluitvormingsmomenten in de Tracéwet in het kader van het MIRT. Deze twee wetten (Tracéwet en onteigeningswet) lopen

dan ook parallel aan elkaar. In figuur 4.1 zijn deze momenten schematisch weergegeven. Hierin zijn ook de beslismomenten aangegeven in de Tracéwet, waarbij een nieuwe fase kan worden gestart in de onteigeningswet. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (2010) stelt in de kennisgids 1 dat de onteigeningsprocedure kan starten bij de terinzagelegging van de ontwerp Tracébesluit. Deze terinzagelegging van het ontwerp Tracébesluit wordt afgewerkt in de uitwerkingsfase van het MIRT. Dit is in figuur 4.1 goed te zien, hier begint namelijk de minnelijke verwervingsfase. Voorafgaand aan deze fase is Rijkswaterstaat bevoegd alvast te beginnen met de anticiperende verwerving. In deze fase kunnen relatief makkelijk te verwerven gronden alvast worden opgekocht.

Figuur 4.1



Tracéwet en onteigeningswet. Bron: Informatieavond grondverwerving ten behoeve van de Omlegging A9 Badhoevedorp <sup>1</sup>

In de minnelijke verwervingsfase kan er een formeel bod op de gronden worden uitgebracht door Rijkswaterstaat. Dit hoeft in principe niet. Zo stelt de RVR (2010) dat de Kroon het “wenselijk doch niet altijd noodzakelijk is dat ten tijde van de terinzagelegging reeds een formeel bod is uitgebracht. Er moet sprake zijn geweest van een redelijk doch vruchteloos gebleken poging om hetgeen onteigend moet worden langs minnelijk weg te verwerven” (RVR, 2010 p. 38). Wanneer er wel een bod is uitgebracht, dient deze wel tijdig voordat de administratieve onteigeningsprocedure start te worden uitgebracht, zodat de onteigende voldoende gelegenheid krijgt om op dit bod in te gaan. Wanneer dit gebeurd is, kan Rijkswaterstaat overgaan tot de administratieve onteigeningsprocedure.

#### Vervroegde onteigening

De RVR (2010) geeft aan dat sinds 1982 ook de mogelijkheid bestaat de daadwerkelijke gerechtelijke onteigening te versnellen. Dit kan toegepast worden om zo eerder met de realisatie van infrastructuur te beginnen. Voor deze mogelijkheid kan worden gekozen wanneer de minnelijke grondverwerving niet is geslaagd en wel een Koninklijk Besluit is genomen. In deze gerechtelijke onteigening (fase na administratieve procedure) wordt de onteigening uitgesproken voordat de schadeloosstelling is vastgesteld. Er wordt door de rechter eerst een voorschot vastgesteld, waarna de overdracht wordt ingeschreven bij het

<sup>1</sup>

[http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Presentatie%20voorlichting%20bewoners%20oktober%202008\\_tcm174-209798.ppt](http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Presentatie%20voorlichting%20bewoners%20oktober%202008_tcm174-209798.ppt) Laatst bezocht: 12-06-2011

---

Kadaster. Daarna pas wordt de schadeloosstelling vastgesteld voor de onteigende. De RVR (2010) meldt dat wanneer de onteigenaar haast heeft, de schadeloosstelling snel kan oplopen, doordat er nog geen vervangende object hoeft te zijn maar de onteigende wel moet verhuizen.

De RVR (2010) geeft aan dat Rijkswaterstaat in de meeste gevallen via de minnelijke verwerving gronden verwerft. In 6 % van de zaken moet er een gerechtelijke procedure aan te pas komen. Dit zijn, zo geeft de RVR (2010) aan, ongeveer 20 zaken per jaar.

#### 4.4 Overzicht resultaten interviews

In deze paragraaf worden de resultaten van de interviews beschreven. Hierbij zullen eerst de resultaten van de interviews worden besproken, waarna per indicator worden aangegeven in welk opzicht zij overeenkomen met de literatuur en in hoeverre deze van elkaar verschillen.

In dit onderzoek zal de indeling van typen eigenaren worden gebruikt zoals deze bekend is in het Kadaster. Deze indeling is het meest logisch, doordat de verdere analyse met de indicatoren ook op basis zal zijn van de gegevens die het Kadaster in bezit heeft. Daardoor zal in de interviews ook onderscheid gemaakt worden tussen deze typen eigenaren.

De eigenarentypes:

Natuurlijke personen:

- *Kleine particulier < 1 ha*

Dit zijn eigenaren die grond bezitten van minder dan 1 hectare. Dit kunnen zowel huis- als veldkavels zijn.

- *Agrarisch bedrijf < 20 ha*

Dit zijn kleine boerenbedrijven met een totale grondoppervlakte van minder dan 20 hectare. Dit kunnen ook zowel huis- als veldkavels zijn.

- *Agrarisch bedrijf 20 – 50 ha*

Dit zijn middelgrote boerenbedrijven met een totale grondoppervlakte 20 tot 50 hectare. Dit kunnen ook zowel huis- als veldkavels zijn.

- *Agrarisch bedrijf >50 ha*

Dit zijn grote boerenbedrijven met een totale grondoppervlakte die groter is dan 50 hectare. Dit kunnen ook zowel huis- als veldkavels zijn.

Niet-natuurlijke personen:

- *Overheden*

Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen

- *Natuurbeherende instantie*

Onder andere Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, verenigingen voor natuurbescherming en andere lokale instanties.

- *Verenigingen / stichtingen*

Veelal stichtingen en verenigingen die landgoederen beheren.

- *Kerkelijke instantie*

Onder andere Kantoor der Kerkelijke goederen en Bisdommen

- *Bedrijven (BV's, NV's, CV's)*

Dit kunnen zowel projectontwikkelaars zijn als mede kleine en grote bedrijven die grond in bezit hebben.

---

*Resultaten*

**Geïnterviewde: Dhr. A. van der Veen**  
**Organisatie: Dienst Landelijk Gebied (DLG)**  
**Functie: Grondverwerper**  
**Datum interview: 12 juli 2011**

*Verschillen in minnelijke verwervingsprocedure*

De DLG verwerft voornamelijk gronden voor de realisatie van de EHS en is een faciliterende partner bij ruilverkavelingsprocessen, onder andere ruilverkaveling en herverkaveling. Ook het opkopen van te koop staande landbouwgronden behoort tot de taken van de DLG. Belangrijk, is dat deze processen van verwerving geheel zijn gebaseerd op vrijwillige verkoop van landbouwgronden. De DLG mag niet het instrument van onteigening gebruiken bij de aankoop en verwerving van gronden voor de realisatie van natuurdoeleinden. Bij de verwerving van gronden heeft de DLG voornamelijk te maken met boerenbedrijven, maar soms ook met kerkelijke instanties en grootgrondbezitters.

*Weerstand bij grondverwerving door eigenaren*

De DLG geeft aan dat het moeilijk vast te stellen is of er verschillen zijn in weerstand bij de verschillende typen eigenaren. Vaak zijn deze redenen erg individueel, waardoor het moeilijk is daar een duidelijk beeld van te geven. Kerkelijke instanties zijn over het algemeen positief over grondverwerving, mits zij vervangende grond krijgen aangeboden. Boeren geven over het algemeen meer weerstand, hoewel deze factoren erg individueel zijn. Maar, zo noemt de DLG, hier zijn ook meer mogelijkheden wanneer vervangende grond kan worden aangeboden. Hierdoor zijn boeren sneller geneigd hun grond te verkopen. Redenen om de grond niet te verkopen zijn sterk individueel, maar hebben vooral mee te maken dat het stuk grond al lang familiebezit is, waardoor er een emotionele verbondenheid is met het stuk land.

De persoonlijke eigenschappen spelen een rol hierbij. De DLG noemt een groot verschil tussen boeren die jonger en boeren die ouder zijn. Dhr. Van der Veen noemt dat oude, grote boeren zonder opvolger graag veel land willen om zo het bedrijf goed te kunnen verkopen. Hierdoor willen ze graag land ter compensatie voor de verwerving van stuk land dat al in bezit is. De DLG noemt dat hetzelfde geldt voor jonge grote boeren. Zij willen meer land voor verder bedrijfsvoortzetting. Maar boeren die kleiner zijn en niet willen uitbreiden zijn lastig om uit te kopen, doordat zij graag hun stuk grond willen behouden en geen heil zien in uitbreiding van de boerderij. Zij zijn meer gehecht aan hun stukken grond. De DLG noemt tevens dat boeren die nog maar kort zijn gevestigd relatief makkelijk zijn om uit te kopen. Boeren die langer zijn gevestigd op dezelfde plaats zijn moeilijker uit te kopen. Verschillen in geslacht waren erg individueel van aard.

De vertrouwensband speelt een grote rol volgens de DLG. Grondeigenaren hebben één aanspreekpunt bij de DLG, waardoor ze altijd met dezelfde persoon te maken hebben, dit schept vertrouwen. Voor snellere afwikkeling worden er soms ook andere partijen betrokken om zo het proces te versnellen, bijvoorbeeld een wethouder.

Verschillen in snelheid van grondverwerving tussen de opdrachtgevers is er zeker. Rijkswaterstaat komt volgens de DLG met veel meer geld over de brug in de minnelijke verwervingsfase door onder andere de schadeloosstelling en de betaling van de marktwaarde van de grond. DLG kan alleen de agrarische waarde geven, die lager ligt dan de marktwaarde. Tevens hebben zij het onteigeningsinstrument achter de hand, hetgeen DLG niet heeft. Hierdoor kan RWS meer druk uitoefenen.

---

### Grondverwerving in het MIRT proces

Niet van toepassing.

**Geïnterviewde: Dhr. A. Germeraad**

**Organisatie: Provincie Fryslân**

**Functie: Grondverwerper**

**Datum interview: 15 augustus 2011**

### *Verschillen in minnelijke verwervingsprocedure*

De Provincie Fryslân is bezig met grondverwerving voor onder andere infrastructuur voor de projecten Haak om Leeuwarden, Knooppunt Joure, verdubbeling van de N381 en de Centrale As. Zij hebben veelvuldig contact met grondeigenaren, maar vooral ook veel met de adviseurs van de grondeigenaren. Zij spelen een belangrijke factor in de onderhandeling over gronden. De grondeigenaren zijn veelal boeren en particulieren, maar soms heeft de Provincie ook te maken met kerkelijke instanties als het Bisdom van Utrecht. Zij werden vertegenwoordigd door een advocatenbureau.

### *Weerstand bij grondverwerving door eigenaren*

De Provincie Fryslân merkt hierin een verschil. Zij geven aan dat particulieren over het algemeen niet erg moeilijk zijn in de onderhandeling over de grond. Zij zien al snel dat er verder geen mogelijkheden zijn, doordat de onteigeningsprocedure hun grond sowieso al zou afnemen. Hierdoor werken veel particulieren snel mee. De Provincie Friesland geeft aan dat boeren in verschillende categorieën kunnen worden geplaatst, van klein – middelgroot tot groot. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen boeren die wel of geen opvolger hebben en boeren die graag het bedrijf binnenkort willen beëindigen. Een matrix hiervan in de vinden in tabel 4.2.

Tabel 4.2

Soort bedrijf:	Met opvolger	Zonder opvolger (>50 jaar)	Beëindiging (>60 jaar)
Klein <20 ha	Moelijk mits economisch gewin voor boerenbedrijf	Liquidatie	Liquidatie
Middel 20-50 ha	Moelijk mits economisch gewin voor boerenbedrijf	Moelijk, persoonlijke voorkeuren agrariër	Liquidatie
Groot >50 ha	Makkelijk, mits economisch gewin voor boerenbedrijf	Makkelijk, mits economisch gewin voor boerenbedrijf	Makkelijk, verkoop bedrijf

Matrix eigenschappen boeren. Bron: Interview Anton Germeraad en eigen uitwerking..

Boeren die willen stoppen met de bedrijfsvoering zijn relatief makkelijk uit te kopen. Hierbij gaat het veelal om het liquideren van het boerenbedrijf bij zowel kleine, middelgrote als grote bedrijven.

De boerenbedrijven zonder opvolger en een eigenaar hebben van boven de 50 jaar zijn erg lastig in te schatten volgens de Provincie Fryslân. Wat er gaat gebeuren hangt vaak af van de persoonlijke voorkeuren van de boer, maar over het algemeen worden kleinere boerenbedrijven geliquideerd. Middelgrote boerenbedrijven zijn erg moeilijk te beoordelen wat zij uiteindelijk beslissen, doordat dit vaak persoonlijke voorkeuren zijn van de boer zelf. Hij gaat misschien door op wilskracht, maar het kan ook zijn dat hij het bedrijf liever verkoopt en met vervroegd pensioen gaat. De grote bedrijven willen graag om het bedrijf



---

beter te kunnen doorverkopen meer grond hebben. Hierdoor vragen zij snel naar compensatiegronden.

Boerenbedrijven met opvolger zijn moeilijk om gronden van te verwerven, doordat zij een rendabel bedrijf willen behouden. Dit geldt zowel voor kleine als middelgrote boeren. Maar, wanneer zij bijvoorbeeld grond krijgen ter compensatie, kan het onderhandelingsproces wel sneller verlopen. Grote boerenbedrijven met opvolger zijn vrij gemakkelijk volgens de Provincie Fryslân. Zij zien, wanneer er nieuwe grond wordt aangeboden, dit meer als kans dan dat zij erop achteruitgaan. Hierdoor loopt dit onderhandelingsproces ook vrij soepel.

De Provincie Fryslân probeert vaak langs te komen bij de grondeigenaren, zeker zo'n 3 tot 4 keer. Hierbij is het belangrijk, zo noemt de Provincie, dat er een goede band ontstaat tussen de Provincie en de grondeigenaar. Maar doordat grondeigenaren vaak adviseurs inschakelen, wordt dit proces wel moeilijker. Ook geven zij aan dat zij een minder strak schema hebben in de realisatie van wegen dan bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. De Provincie geeft aan dat RWS sneller een bod doet, en daarna ook sneller begint met de onteigeningsprocedure. De Provincie wacht daar volgens dhr. Germeraad langer mee. Wel blijft de weerstand hetzelfde, omdat het eveneens gaat om een overheidsinstelling.

De Provincie Fryslân geeft aan dat zij waarde hechten aan de emotionele verbondenheid van de grondeigenaren met de grond en proberen ook een goede afloop voor zowel de grondeigenaar als de Provincie. Het kan zijn dat er dan kleine wijzigingen in het tracé komen. Dit probeert de Provincie vooraf al goed in kaart te brengen door onder andere huiskamergesprekken met de grondeigenaren.

#### *Grondverwerving in MIRT proces*

Niet van toepassing

**Geïnterviewde: Dhr. K. van der Vaart**

**Organisatie: Rijkswaterstaat Noord-Nederland**

**Functie: Grondverwerper**

**Datum interview: 17 augustus 2011**

#### *Verschillen in minnelijke verwervingsprocedure*

Rijkswaterstaat is alleen bezig met de grondverwerving voor infrastructurele werken als wegen, spoorlijnen en waterwegen. Zij hebben hierbij contact met grondeigenaren die zij uit moeten kopen. Hierbij worden er in totaal 3 tot 4 gesprekken gevoerd met grondeigenaren in de minnelijke verwervingsfase, waarbij er in die fase één bod wordt uitgebracht. Dhr. Van der Vaart geeft aan dat dit bod nog kan worden aangepast door een eventuele herberekening, maar in geen enkel geval wordt er meer geld gegeven per vierkante meter dan vooraf vastgesteld. Wanneer het bod niet wordt geaccepteerd, wordt er direct overgegaan tot onteigening. Het merendeel van alle eigenaren zijn boeren, maar er wordt ook wel gepraat met particulieren.

#### *Weerstand bij grondverwerving door eigenaren*

Rijkswaterstaat geeft aan dat de weerstand die zij krijgen in de minnelijke verwervingsfase er eigenlijk niet echt toe doet. Dhr. Van der Vaart legt uit dat zij die weerstand wel voelen, en dat die ook altijd aanwezig is, maar dat zij hier weinig boodschap aan hebben. "Wij moeten het stuk grond hebben, en als ze het niet direct willen afstaan, dan onteigenen we wel" (van der Vaart, 2011). Hij geeft aan dat die weerstand ook minder is wanneer er een redelijk bod komt. "Als mensen een zak geld zien, dan zijn ze al snel tevreden" (van der Vaart, 2011).

---

Hij geeft aan dat relatief grote boeren vaak 'lastig doen' in de minnelijke verwerving omdat er bij hun een bron van inkomsten wordt afgepakt. Maar, zo geeft Rijkswaterstaat aan, dit is ook het geval bij kleinere boeren, omdat er procentueel een groot stuk land van hun wordt afgepakt. Dhr. Van der Vaart benadrukt nogmaals dat wanneer de boeren horen wat zij voor het land krijgen, zij wel snel akkoord gaan.

Er wordt aangegeven dat persoonlijke eigenschappen van de boeren en particulieren wel veel invloed hebben, maar dat deze erg individueel van aard zijn. Zo geeft dhr. Van der Vaart aan dat de leeftijd van een boer wel invloed heeft, hij vermeldt dat oudere boeren wel meer gehecht zijn aan het stuk grond dan jongere boeren. Ook geeft hij aan dat wanneer mensen langer op een bepaalde plaats hebben gewoond, de minnelijke verwerving moeilijker is.

De opvolger bij een boerenbedrijf is wel belangrijk, zo noemt Rijkswaterstaat. Wanneer die er wel is en de bedrijfsvoering kan niet normaal doorgaan, dan is er meer weerstand. Wanneer die er niet is, dan is het makkelijker voor de boeren om meteen het bod te accepteren. Maar als het boerenbedrijf verplaatst moet worden, moeten ze dat zelf regelen. RWS geeft alleen de waarde van de grond en de schadeloosstelling, zij houden zich niet bezig met eventuele reconstructie elders van het bedrijf. Rijkswaterstaat geeft aan dat particulieren over het algemeen niet heel erg moeilijk zijn in de minnelijke verwerving, behalve wanneer er een verplaatsing noodzakelijk is. Maar daarentegen krijgen zij ook 'genoeg geld' mee om elders zich te vestigen.

Rijkswaterstaat geeft aan dat zij geen enkele grondeigenaar persoonlijk kent en dus geen ervaring hebben of dit het proces zou versnellen. Dhr. van der Vaart geeft aan dat dit ook geenszins van belang is, doordat wanneer het bod niet wordt geaccepteerd, de onteigening altijd kan volgen.

#### *Grondverwerving in MIRT proces*

Dhr. van der Vaart geeft aan dat zij weinig waarde hechtten aan de persoonlijke eigenschappen van eigenaren. Hij meldt dat hij "het stukje grond gewoon moet hebben, hoeveel weerstand ze ook geven" (van der Vaart, 2011). Rijkswaterstaat neemt deze weerstand ook niet mee in de planning van het tracé. Ook niet bij de drie varianten in de verkenningsfase van het MIRT. Pas wanneer het OTB is vastgesteld gaat Rijkswaterstaat bezig met de verwerving van gronden, dan zien ze met welke eigenaren ze te maken krijgen. De tracering aanpassen voor het vermijden van eventuele eigenaren doen ze ook niet. Dhr. van der Vaart geeft aan dat dit eventueel wel kan, om bijvoorbeeld een woonhuis te vermijden, maar dit is meer uitzondering dan regel.

**Geïnterviewde: Dhr. L. Kuipers**

**Organisatie: Provincie Groningen**

**Functie: Grondverwerver**

**Datum interview: 18 augustus 2011**

#### *Verschillen in minnelijke verwervingsprocedure*

De Provincie Groningen koopt grond aan voor realisatie van wegen en fietspaden. Hierbij hebben zij contact met eigenaren van grond van wie zij grond nodig hebben. Wanneer het tracé van een bepaald project vaststaat begint de Provincie met het verwerven van die gronden. In de minnelijke verwervingsfase heeft de Provincie gemiddeld 5 tot 6 keer contact met de grondeigenaren. In deze fase geven ze maximaal één bod op basis van de getaxeerde waarde van de grond en de schadeloosstelling. Dhr. Kuipers meldt dat zij vooral met boeren in contact zijn, maar ook particulieren en andere instanties als bedrijven en kerkelijke instanties.

---

### *Weerstand bij grondvererving door eigenaren*

De Provincie Groningen merkt geen grote verschillen in de meewerkendheid van grondeigenaren. Over het algemeen hebben alle eigenaren weerstand bij het afstaan van grond. Kleine particulieren werken minder snel mee, doordat zij relatief veel land moeten afstaan. Ook met boeren is moeilijk een akkoord te bereiken. Dhr. Kuipers geeft aan dat deze meewerkendheid erg individueel van aard is, en kan er dan ook geen algemene uitspraken over doen.

De Provincie geeft aan dat leeftijd een rol speelt in deze weerstand. Oudere mensen (boven de 65 jaar) hebben relatief weinig weerstand. Zij moeten al snel stoppen met het bedrijf, waardoor ze snel het aanbod accepteren. Over andere leeftijdsgroepen kan dhr. Kuipers weinig over zeggen, in die leeftijdscategorieën zijn de individuele redenen voor weerstand te groot. Het geslacht van de grondeigenaar heeft een beperkte invloed volgens dhr. Kuipers. Over het algemeen is het lastiger om met een vrouwelijke eigenaar een overeenkomst te maken. Maar hij benadrukt dat dit ook sterk van de persoon afhangt. Wanneer een boer een opvolger heeft voor het bedrijf kan het zijn dat de onderhandelingen moeizamer gaan, maar er zijn ook wel gevallen geweest dat dit niet zo was. Hier is tevens weinig concreet over te zeggen.

Daarnaast kan de ligging van de grond dat verworven moet worden wel invloed hebben. Wanneer de nieuwe weg precies door het midden van het agrarische land loopt, is de bedrijfsvoering lastiger voor de boer. Maar, zo geeft dhr. Kuipers aan, hoeven zij zich hier verder geen zorgen over te maken, omdat dit niet hun taak is.

De Provincie Groningen gaat soms samen met de plaatselijke kavelruilcoördinator samenwerken om het proces te bevorderen. Maar of dit echt nut en zin heeft kan niet gezegd worden volgens de Provincie.

Dhr. Kuipers geeft aan dat zij niet veel waarde hechtten aan emotionele weerstand. Hij geeft aan dat die weerstand zeker aanwezig is, maar dat zij daar niets mee doen: "Wij moeten die grond hebben voor een weg, als ze die niet vrijwillig op willen geven, gaan we onteigenen." (Kuipers, 2011). Vooraf, bij de tracerings van een bepaald project, wordt hier ook geen rekening mee gehouden door de Provincie Groningen.

### *Grondvererving in MIRT proces*

Niet van toepassing.

**Geïnterviewde: Dhr. R. Kempers**

**Organisatie: Rijkswaterstaat Oost-Nederland**

**Functie: Juridisch adviseur en grondverwerper**

**Datum interview: 24 augustus 2011**

### *Verschillen in minnelijke verwerfingsprocedure*

Rijkswaterstaat is in Oost-Nederland bezig met de verwerving van gronden voor de realisatie van wegen en waterwegen. Ronald Kempers is hierbij een grondverwerper en tevens juridisch adviseur bij de onderhandelingen tussen grondeigenaar en Rijkswaterstaat. Hij heeft hierbij direct contact met de grondeigenaren, maar vooral met de adviseurs van de grondeigenaren. Rijkswaterstaat probeert zoveel mogelijk te sturen dat eigenaren een eigen adviseur in de arm nemen, waarmee Rijkswaterstaat op dat moment mee kan onderhandelen. Dhr. Kempers geeft hierbij aan dat zij dit doen om zo het eigendom van de grondeigenaar te

---

objectiveren. Hij noemt dat er altijd sprake is van emotionele verbondenheid van grondeigenaren met hun grond.

Het merendeel van de onderhandelingen worden gedaan met particulieren en boeren. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat in Oost-Nederland ook contact gehad met kerkelijke instanties, Staatsbosbeheer en andere verenigingen en overheidsinstellingen.

#### *Weerstand bij grondverwerving door eigenaren*

Bij Rijkswaterstaat Oost-Nederland merken zij verschillen tussen de verschillende soorten eigenaren in meewerkendheid met het grondverwervingsproces. Zo noemt dhr. Kempers dat particulieren veel meer gehecht zijn aan hun huis en boeren vooral gehecht zijn aan hun land. Boeren zien liever niet dat zij een deel van hun grond kwijtraken, omdat ze dan jaarlijks minder omzet kunnen genereren. Dhr. Kuipers geeft aan dat deze weerstand vooral bij oudere boeren naar boven komt. Vaak mondt de onderhandeling uit in een principiële kwestie, waarbij beide partijen niet meer elkaar tegemoet komen. Vaak gaat het er dan ook om dat het land al generaties lang in bezit is van de familie. Dhr. Kempers geeft aan dat jongere boeren, hoewel die ook emotionele verbondenheid hebben, veel meedenkender zijn en meer oplossingsgericht. Hierdoor vertonen zij minder weerstand dan oudere boeren.

Bij particulieren ontstaat altijd veel weerstand, doordat de weg (vaak) dwars door een huis loopt, waardoor de eigenaar moet verhuizen. Maar, dit proces van verwerving kan ook sneller verlopen, doordat wanneer er een snelle overeenkomst is, de eigenaren kosteloos daar kunnen blijven wonen totdat het werk aan de weg begint. Ook hebben zij de schadeloosstelling en de getaxeerde waarde van het woonhuis op hun rekening staan, waardoor dit een aantrekkelijk aanbod is.

Persoonlijke eigenschappen spelen volgens dhr. Kempers zeker een rol. Zoals genoemd speelt de leeftijd van boeren zeker mee in de meewerkendheid in het onderhandelingsproces. Ook de duur van de bewoning van de grondeigenaren speelt mee. Wanneer mensen langer op dezelfde plaats hebben gewoond/geboerd, kan de weerstand groter worden tot meewerking. Het geslacht van de grondeigenaar heeft weinig invloed op de snelheid van afwerking van de onderhandeling. Dhr. Kempers geeft aan dat de vrouw vaak de financiën doet bij een boerenbedrijf, maar een verschil in meewerkendheid tussen een man of een vrouw is er niet. Daarnaast geeft hij aan dat hij geen verschillen merkt wanneer er een opvolger is voor het boerenbedrijf en of het onderhandelingsproces dan sneller of langzamer zou verlopen. Wel geeft hij aan dat wanneer er een jongere boer tevens mee mag beslissen over de te nemen stappen in het onderhandelingstraject, dit de meewerkendheid zeker bevordert. Maar, wanneer er meerdere familieleden zijn die moeten beslissen, kan dit tevens een vertragend effect hebben op de onderhandeling.

Doordat Rijkswaterstaat verder geen contact heeft met de grondeigenaren dan wanneer er grond nodig is, investeren zij veel tijd in het opbouwen van een vertrouwensband tussen grondverwerver en grondeigenaar. Dhr. Kempers geeft aan dat dit erg belangrijk is om tot een goed resultaat te komen in de minnelijke verwervingsfase. Tevens geeft hij aan dat hierbij de provincies en Rijkswaterstaat verschillende werkwijzen hebben. Zo kan de Provincie een percentage hoger zitten met hun bod, waardoor zij de onderhandelingen sneller in de minnelijke verwervingsfase kunnen beëindigen.

#### *Grondverwerving in MIRT proces*

Rijkswaterstaat Oost-Nederland probeert bij de tracering van wegen tot op zekere hoogte rekening te houden met eventuele grote weerstand of verzet bij grondverwerving. Dhr. Kempers geeft aan dat dit doorgaans te moeilijk is om te doen. Daarnaast is er altijd het instrument van onteigening, waardoor de benodigde grond altijd wel verworven kan worden.

---

Bij de drie varianten van het tracé voor het OTB wordt er nauwelijks naar gekeken hoe mensen er moeten worden onteigend en hoe moeilijk dit wordt. Wanneer het OTB vaststaat wordt de informatievoorziening naar de grondeigenaren toe ook op gang gezet, waardoor er meteen al een beter beeld is van eventueel weerstand en/of draagvlak. Op dat moment kan het tracé nog een aantal meters worden aangepast, maar dit wordt niet vaak gedaan, zo meldt dhr. Kempers. Hij geeft ook aan dat Rijkswaterstaat met deadlines werkt in de grondverwerving die gekoppeld is aan de Tracéwet. Hierdoor wordt er op het moment dat het Tracébesluit (TB) is genomen ook direct onteigend, omdat de minnelijke verwervingsfase hieraan al vooraf is gegaan.

Doordat de kosten voor grondverwerving ook maar een klein deel van het totaal inhouden, is deze factor niet van doorslaggevend belang om een tracé eventueel te verplaatsen.

---

## 5 Indicatoren voor weerstand bij het grondverwervingsproces

In dit hoofdstuk zullen aan de hand van het literatuuronderzoek de resultaten van de gehouden interviews worden geplaatst in het kader van emotionele verbondenheid van grondeigenaren. Ten eerste zullen de conclusies van de interviews worden vergeleken met de bestaande literatuur. Daarnaast zal er worden gekeken welke indicatoren voor weerstand, voortkomend uit de interviews, wel invloed hebben op de weerstand van grondeigenaren maar niet aanwezig zijn in de literatuur.

Vanuit deze samenvoeging van de literatuur (set 1) en interviews (set 2) zal een definitieve lijst met indicatoren worden gepresenteerd (indicatoren set 3). Deze set van indicatoren is de meest complete lijst van indicatoren in dit onderzoek die invloed hebben op het grondverwervingsproces voor weginfrastructuur. Naast deze selectie van indicatoren in dit hoofdstuk zal aan de hand van de interviews en literatuur de relevantie worden aangetoond van emotionele verbondenheid van grondeigenaren bij het grondverwervingsproces voor infrastructuur.

### 5.1 Vergelijking indicatoren literatuur en interviews

In deze paragraaf zullen de indicatoren vanuit de interviews (set 2) aan de hand van de indicatoren uit de literatuur (set 1) worden vergeleken, waarbij de overeenkomsten en verschillen in indicatoren uit beide datasets zullen worden besproken. Er zal eerst worden ingegaan op de economische invalshoek, waarna later de sociale invalshoek en de legitimiteit van het bestuurlijk handelen aan bod komen.

#### *Economische invalshoek*

Vanuit de economische invalshoek van de literatuur werd gesteld door onder andere Huck (2005), Kahneman et al (2001), Damon (2001) en Robison en Flora (2003) dat er een verschil bestaat tussen de prijs die een bidder voor een bepaald object wil geven, en de prijs die een verkoper wil hebben voor het object. Dit verschil tussen de 'willingness to pay' en de 'willingness to accept' noemde Damon (2001) de 'attachment value' voor een bepaald object, hetgeen de relatieve waarde van het gevoel voor het object betekend.

In de resultaten van de interviews is het verschil tussen WTP en WTA waarneembaar. Zo noemen Dhr. van der Vaart, Dhr. Kuipers en Dhr. Germeraad dat grondeigenaren over het algemeen altijd meer geld willen hebben voor het stuk land dat zij moeten afstaan. Het bod dat Rijkswaterstaat en de Provincies doen in de minnelijke verwervingsfase wordt niet snel geaccepteerd. Dit bedrag ligt overigens al hoger dan het bedrag dat DLG kan bieden voor een stuk grond, doordat RWS en de Provincies ook een schadeloosstelling kunnen bieden. De WTA van eigenaren van grond ligt dus in veel gevallen hoger dan de WTP van Rijkswaterstaat en de Provincies. Of dit verschil, door Damon (2001) benoemd als de 'attachment value' ook volledig de daadwerkelijke waarde van het gevoel van grondeigenaren inhoudt kan niet met zekerheid gezegd worden. Uit de interviews worden geconcludeerd dat de 'attachment value' voor zeker een deel van dit verschil meetelt. Zo noemt dhr. Van der Vaart dat hij mensen huilend aan de onderhandelingstafel heeft gehad omdat zij het land moesten opgeven. Een deel van dit verschil kan ook bestaan uit een principiële kwestie van de grondeigenaar. Doordat Rijkswaterstaat of de Provincies namelijk het stuk grond van een eigenaar moeten hebben, kan de grondeigenaar uit principeel oogpunt de prijs voor het land hoger stellen dan de werkelijke waarde. Hierdoor ontstaat er

---

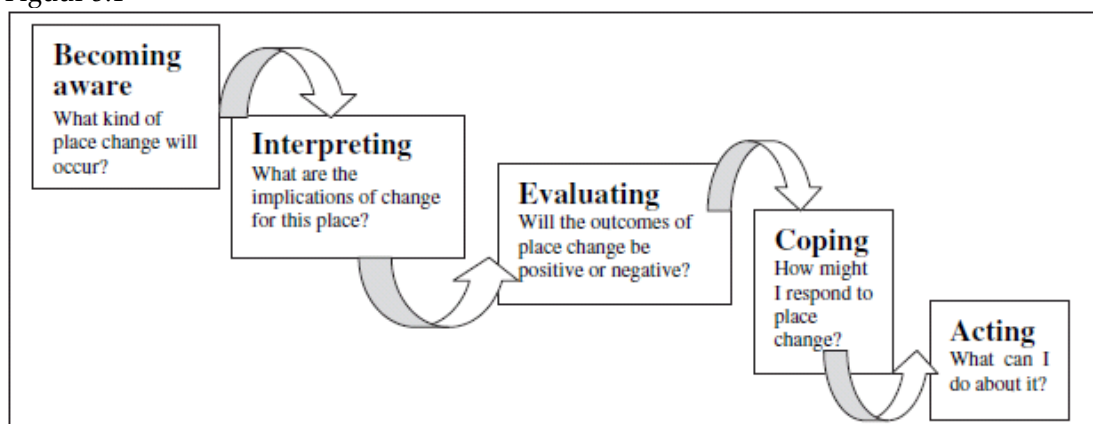
automatisch een verschil in WTA en WTP die niet toe te schrijven is aan de 'attachment value' aan het stuk grond van de eigenaar.

### *Sociale invalshoek*

In de sociale invalshoek in de literatuur komen de begrippen place identity en place attachment sterk naar voren. Onder andere Devine-Wright (2009), Hernández et al (2007), Devine-Wright en Howes (2010), Brown en Perkins (1992) en Lewicka (2010) hebben onderzoek gedaan in deze richting. Conclusies uit de literatuur zijn dat place attachment ontstaat doordat er een bepaalde link is met de plaats en omgeving, waardoor mensen zich daar veilig en comfortabel voelen. Ook place identity wordt genoemd als het proces waarbij mensen interactie hebben met een bepaalde plaats, waardoor mensen voelen alsof zij deel uitmaken van die plaats. Het bestaan van deze place identity en place attachment is in de onderzoeken veelvuldig aangetoond. De aanwezigheid van place identity en place attachment is moeilijk aan te tonen bij eigenaren van grond door middel van de interviews die zijn gehouden. Maar door het proces van place disruption kunnen deze processen wel degelijk worden geïdentificeerd. Place disruption is een verstoring van de place attachment en place identity door verandering in de plaats. De verschillende stadia van dit proces van place disruption is gevangen in het model van Devine-Wright (2010), te zien in figuur 5.1.

Uit de interviews is goed op te maken dat het proces van place disruption bij grondeigenaren zeker aanwezig is. Het proces van Becoming aware – Interpreting – Evaluating – Coping – Acting is duidelijk waarneembaar, waardoor de fasen in het model van Devine-Wright (2010) een goede verbeelding zijn van de reactie van grondeigenaren die te maken krijgen met grondverwerving door Provincie en Rijkswaterstaat. De grondverwerfers komen namelijk met een claim op de grond die zij graag willen hebben. De grondeigenaar zal zich hierbij voorstellen welke verandering in de plaats zich zal voordoen, of die negatief zijn of juist positief en hoe ik hierop ga reageren. De fase van 'Evaluating' is voor grondeigenaren een kritieke fase. Hier wordt besloten of de grondeigenaar wel of niet op het bod van de grondverwerfer in zal gaan, en zo dus besluiten het stuk land wel of niet vrijwillig te verkopen in de minnelijke verwervingsfase.

Figuur 5.1



*Fasen van psychologische reacties in de tijd bij verstoring van plaats. Bron: Devine-Wright (2010)*

Uit de interviews kan worden geïnterpreteerd dat hierbij de meeste verschillen ontstaan. Zowel Rijkswaterstaat als de Provincies geven aan dat de reactie van grondeigenaren sterk afhangt van de ligging van te verwerven stuk grond. Wanneer deze ligging dichtbij het woonhuis is, zal de weerstand (fase 'Acting' in het model van Devine-Wright) groter zijn dan

---

wanneer te verwerven stuk grond een strook is aan de zijkant van een perceel van een paar meter breed.

Voor het verder bepalen van weerstand (fase vijf van het model) moet er eerst worden bepaald in welke mate place disruption voorkomt. Dit kan worden getoetst aan de hand van de in de literatuur opgestelde voorspellers voor place attachment door Lewicka (2010). Deze voorspellers zijn in te delen in drie categorieën, te weten socio-demografische voorspellers, sociale voorspellers en fysieke-omgevings voorspellers.

### **Socio-demografisch**

In de socio-demografische voorspellers is de duur van de bewoning de meest voorkomende voorspeller. Lewicka (2010) meldt dat hier bijna altijd een positief verband in is gevonden, hoe langer de duur van de bewoning, hoe groter de place attachment is. Uit de interviews blijkt dat dit ook het geval is. Oudere eigenaren die al langer gevestigd zijn op dezelfde plaats geven over het algemeen meer weerstand bij het grondverwervingsproces, hetgeen kan betekenen dat zij meer verbonden zijn met de plaats. Dit komt vooral voor bij boerenbedrijven die soms generaties lang op hetzelfde stuk grond hebben geboerd. De grondverwerwers van Rijkswaterstaat en de Provincies geven aan dat hier meer weerstand gemeten kan worden.

Lewicka (2010) geeft aan dat ook huiseigenaarschap een factor is voor place attachment en dus indirect kan fungeren als een potentiële voorspeller van weerstand. Zij gaf hierbij aan dat eigenaren van grond meer verbonden zijn met de plaats dan de huurders van de grond. Dit verband kan ook worden gevonden in de interviews. Onder andere dhr. Van der Veen en dhr. Van der Vaart geven aan dat pachters relatief makkelijk zijn in de onderhandeling over de grond. Zij gaven hierbij aan dat deze boeren weinig verbondenheid hadden met de grond, waardoor het proces van grondverwerving vaak in de minnelijke verwervingsfase al snel was afgerond. Een uitzondering hierbij is wel dat boeren die land in erfpacht hebben, juist wel verbondenheid hebben met het land. Deze erfpacht kan namelijk worden doorgegeven op het nageslacht, waardoor ook die gronden vaak al lang in het bezit waren van de familie waardoor dit ook meer gezien kan worden als 100% eigenaarschap.

Naast de duur van bewoning en huiseigenaarschap gaf Lewicka (2010) ook aan dat de leeftijd van de persoon ook invloed kan hebben op de mate van place attachment. Hierover waren de resultaten van de verschillende onderzoeken niet consistent. Naar aanleiding van de interviews kan hierover hetzelfde worden gezegd. De respondenten melden dat sommige oudere eigenaren veel weerstand vertonen in het grondverwervingsproces doordat zij bijvoorbeeld al lang op die plaats wonen, en zijn of haar ouders ook in het huis hebben gewoond. Maar in andere gevallen is het zo dat oudere mensen een verhuizing als 'kans' zien om zich ergens anders te vestigen, waarbij deze mensen dus minder verbonden zijn met de plaats. Maar, in de reacties in de interviews kan wel duidelijk worden gesteld dat wanneer oudere particuliere eigenaren (boven de 60 jaar) worden vergeleken met jongere particuliere eigenaren (jonger dan 40), de weerstand wel groter is bij oudere particuliere eigenaren. Hetgeen indirect betekent dat de groep oudere particuliere eigenaren over het algemeen een grotere verbondenheid hebben met de plaats.

Voor boeren is deze bepaling van weerstand per leeftijdscategorie moeilijker te bepalen. Hiervan hangt de gegeven weerstand per leeftijdscategorie tevens af van de grootte van het bedrijf en of er wel of geen opvolger is voor voortzetting van het bedrijf. Hoewel deze indicatoren geen voorspellers zijn van place attachment, zijn deze wel belangrijk voor het



---

bepalen van de weerstand van boerenbedrijven. Dit zal dan ook verder worden uitgewerkt later in deze conclusie.

### **Sociaal**

Sociale voorspellers voor place attachment komen vooral voor in de vorm van community ties – wijk en buurt verbintenis (Lewicka, 2010). Hoewel dit een duidelijk positief verband vertoont met place attachment, dus hoe groter de community ties zijn, hoe groter de place attachment, is deze voorspeller lastig te meten. Doordat er in dit onderzoek geen interviews worden gehouden met individuele eigenaren en de grondverwerwers van Rijkswaterstaat, DLG en de Provincies hier verder geen beeld bij hebben, zal deze voorspeller verder niet meer worden meegenomen in het onderzoek.

### **Fysieke-omgeving**

Als fysieke-omgevings voorspellers gaf Lewicka (2010) aan dat deze vooral bestond uit een relatie van de leeftijd van een bepaald persoon met de verbintenissen die hij of zij heeft met de buurt, stad of wijk. Zoals besproken bij de sociale voorspellers is dit helaas niet mogelijk geweest deze voorspellers te toetsen, doordat er alleen is gepraat met de grondverwerwers van Rijkswaterstaat, DLG en de Provincies Friesland en Groningen.

### *Bestuurlijk vertrouwen – legitiem handelen*

Over de legitimiteit van bestuurlijk handelen gaf Van de Bos (2011) aan dat deze betrekking heeft op waargenomen rechtvaardigheid van de beslissing van een overheidsinstantie over een burger. Hoe deze overheidsinstantie handelt kan de legitimiteit van de overheidsinstantie beïnvloeden. Ook geeft Van de Bos (2011) aan dat mensen op zoek gaan naar het vertrouwen van de overheidsinstantie door op zoek te gaan naar informatie om daar een oordeel over te vellen. Hij geeft aan dat, wanneer deze informatie negatief is, dit de kwaliteit en legitimiteit van het bestuurlijk handelen kan schaden.

In het grondverwervingsproces is nadrukkelijk veel interactie tussen een overheidsinstantie en de grondeigenaar. De overheidsinstantie (Rijkswaterstaat, Provincie, DLG) willen iets van de grondeigenaar. Zoals gemeld door onder andere Dhr. Germeraad en Dhr. Kempers is het daarin dan ook belangrijk een goede vertrouwensband op te bouwen, vooral om dit minnelijke verwervingsproces te bevorderen. Wanneer deze vertrouwensband er dus niet is, kan het zijn dat dit niet ten goede komt aan het grondverwervingsproces. Of er verschillen zijn in de werkwijze van het opstellen van zo'n vertrouwensband is moeilijk te zeggen. Zowel provincies als Rijkswaterstaat hebben veelvuldig contact met grondeigenaren, waarbij provincies aangaven gemiddeld 2 keer vaker met grondeigenaren contact hadden dan Rijkswaterstaat.

## **5.2 Indicatoren niet voortkomend uit literatuur**

Naast de gevonden resultaten die vanuit de literatuur verklaarbaar zijn, zijn tijdens de interviews ook andere indicatoren naar voren gekomen die invloed hebben op de weerstand van grondeigenaren in het grondverwervingsproces voor weginfrastructuur. Deze zullen hieronder behandeld worden, waarbij ook de niet-natuurlijke personen (en de ervaringen met weerstand van grondverwerwers met die niet-natuurlijke personen) worden behandeld.

Eén van de factoren die het meest genoemd zijn tijdens de interviews en die van grote invloed is op de weerstand in het grondverwervingsproces bij boeren, is de opvolger in het

boerenbedrijf. Naast deze factor kwamen ook naar voren dat er over het algemeen verschillen zijn in weerstand bij verschillende grootte van de boerenbedrijven.

Deze verschillen zijn in een matrix verwerkt, welke te zien is in tabel 5.1. Dit schema is het resultaat van de interviews met de verschillende grondverwerwers. Door middel van hun reacties is deze indeling gekozen.

Tabel 5.1

Soort bedrijf:	Met opvolger	Zonder opvolger (>50 jaar)	Beëindiging (>60 jaar)
Klein <20 ha			
Middel 20-50 ha			
Groot >50 ha			
	Makkelijk		
	Neutraal		
	Moeilijk		

*Weerstand bij agrariërs. Bron: Eigen werk*

Zoals te zien is er onderscheid gemaakt tussen boeren die wel een opvolger hebben, boeren zonder opvolger (maar wel boven de 50 jaar oud zijn) en boeren die aan bedrijfsbeëindiging denken (en dus boven de 60 jaar oud zijn). Daarnaast is er op de Y-as een indeling gemaakt in grootte van boerenbedrijven. Kleine boerenbedrijven zijn bedrijven die minder dan 20 hectare landbouwgrond hebben. Middelgrote boerenbedrijven bezitten 20 tot 50 hectare landbouwgrond en grote boerenbedrijven hebben meer dan 50 hectare landbouwgrond in bezit.

Over het algemeen ondervinden de grondverwerwers de meeste weerstand bij kleine en middelgrote boerenbedrijven die al lang op dezelfde plaats hun bedrijf runnen. Hier spelen emotionele factoren een grote rol, maar ook economisch factoren. Wanneer een weg namelijk dwars door het gebied van een boer heen gaat, zal de bedrijfsvoering lastiger worden. Uit de interviews blijkt dat bij grotere boerenbedrijven dit minder impact heeft dan bij kleine en middelgrote boerenbedrijven.

Naast deze verschillen in grootte van boerenbedrijven, zijn er ook verschillen in het wel of niet hebben van een opvolger. Zo zijn boerenbedrijven mét opvolger volgens de grondverwerwers moeilijk om mee te onderhandelen. Dhr. van der Vaart en dhr. Germeraad noemen hierbij dat kleine boerenbedrijven met opvolger graag meer land willen, om zo een beter bedrijf neer te zetten voor de toekomst. Hetzelfde geldt voor middelgrote boerenbedrijven. Om een economisch gezond bedrijf te behouden, zoeken deze boeren naar mogelijkheden om uit te breiden. Wanneer de grondverwerwers met een claim komen op het land, zien zij hun land juist kleiner worden, waardoor weerstand tevens toeneemt. Ook geldt voor middelgrote en kleine boerenbedrijven dat de claim op het land relatief groot is, vergeleken met een claim op land van een groot boerenbedrijf. Grote boerenbedrijven mét opvolger hebben over het algemeen minder moeite met het overdragen van land, doordat zij relatief veel land hebben en er geen problemen ontstaan voor de bedrijfsvoering. Ook gaat

---

het bij deze boeren vaker om het economisch gewin dat zij hebben/krijgen bij grondverwerving, dan dat er emotionele factoren zijn die een rol spelen.

Boerenbedrijven zonder opvolger zijn lastiger in te schatten dan boerenbedrijven met opvolger. Boeren zonder duidelijke opvolger weten doorgaans nog niet of zij het boerenbedrijf gaan verkopen, of dat zij nog tot ver na hun pensioen door willen gaan met het bedrijf. Dit geldt zowel voor kleine, middelgrote als grote boerenbedrijven. Toch valt uit de interviews te concluderen dat kleine boerenbedrijven sneller voor liquidatie van het bedrijf overgaan, mede omdat het bedrijf na de verwerving niet economisch gezond is.

Middelgrote bedrijven zijn erg lastig in te schatten. Deze bedrijven kunnen óf nog doorgaan, of stoppen. Welke keuze de boer maakt, is vaak erg persoonlijk. Hierdoor kan er doorgaans geen goede inschatting van deze boeren worden gemaakt. Bij deze grondeigenaren proberen Rijkswaterstaat en Provincies een passende oplossing te zoeken. De grote boerenbedrijven zonder opvolger geven vaak niet veel weerstand. Zij weten dat zij het bedrijf later alsnog wel goed kunnen verkopen, waardoor een klein deel van het land niet gemist zal worden.

Naast de twee categorieën zijn er nog de boeren die al denken aan bedrijfsbeëindiging. Zij zijn vaak boven de 60 jaar en denken er al aan om te stoppen met boeren. Deze mensen geven relatief weinig weerstand. Emotionele factoren spelen wel een rol, vooral als de grondeigenaren de grond al lang in bezit hebben, maar zodra Rijkswaterstaat of de Provincie de gehele boerderij opkoopt en dus liquideert, zijn de grondeigenaren snel tevreden, zo meldt dhr. Van der Vaart.

#### *Niet-natuurlijke personen*

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat bij de niet-natuurlijke personen er over het algemeen minder weerstand wordt ondervonden bij grondverwerving dan bij natuurlijke personen. Als hoofdreden hiervan geven de grondverwerwers van Rijkswaterstaat en de Provincies hiervoor aan dat zij minder emotioneel verbonden zijn met de grond, en deze vooral in bezit hebben voor economisch gewin of de realisatie van andere doeleneinden (bijvoorbeeld natuurbeheer).

Voor gronden in eigendom van verschillende overheden is het verwerven van gronden relatief makkelijk. Zo noemt Dhr. Van der Vaart onder andere dat gemeenten of provincies vaak ook hebben ingestemd met de realisatie van de weg en juist de realisatie ervan bevorderen. Daarvoor ontstaat er weinig weerstand bij het afstaan van gronden in hun bezit aan bijvoorbeeld Rijkswaterstaat.

Uit de interviews valt tevens op te maken dat kerkelijke instanties ook niet veel weerstand vertonen. Dhr. Kempers geeft hierbij aan dat zij hun gronden vaak verpachten, waardoor er sowieso weinig emotionele verbondenheid is met de grond. Hij geeft aan dat kerkelijke instanties vaak wel vervangende grond willen hebben voor het deel dat zij af moeten staan.

Natuurbeherende instanties zijn een uitzondering in de categorie van niet-natuurlijke personen. Zij geven veel weerstand bij de grondverwerving. Dit is niet het gevolg van emotionele verbondenheid met de grond door de instanties, maar dit is het gevolg van de doelstellingen die zij voor ogen hebben. Natuurmomenten en Staatsbosbeheer willen zoveel mogelijk grond tot natuurgebieden omvormen. Op het moment dat zij geconfronteerd worden met weginfrastructuur door die gebieden heen, levert dit veel weerstand op. Ook

---

noemt dhr. Kempers dat Staatbosbeheer een ‘stugge’ onderhandelingspartner is door de complexe organisatiestructuur, waardoor het onderhandelingstraject moeizaam verloopt.

Daarnaast zijn er soms nog gronden die in handen zijn van bedrijven en waar bedrijfspanden op staan. Dhr. Kuipers had hier ervaring mee, waarbij in dat specifieke geval er uiteindelijk moest worden onteigend, doordat de onderhandelingen in de minnelijke verwervingsfase op niets uitliepen. Of deze case representatief is voor andere bedrijven kan niet worden gezegd.

### **5.3 Relevantie emotionele verbondenheid bij grondverwerving**

Naast de in paragraaf 4.3 beschreven werkwijze van Rijkswaterstaat en DLG, zal hieronder hierop nog aanvullingen worden gemaakt naar aanleiding van de interviews, waarbij tevens de werkwijze van de Provincie zal worden behandeld. Reden waarom deze werkwijze van de verschillende grondverwerwers uitvoerig aan bod komt is dat dit invloed kan hebben op de weerstand van de grondeigenaren. Ook wordt hieronder de deelvraag beantwoord in welke mate de emotionele verbondenheid van grondeigenaren een rol speelt in de werkwijze van Rijkswaterstaat, Provincie en DLG.

Zoals in deel 1 van de kennisgids staat vermeld biedt Rijkswaterstaat naast de waarde van de grond ook een schadeloosstelling aan, die grondeigenaar naar eigen inzicht kan besteden. Dit is ook het geval bij de Provincies. Zowel Rijkswaterstaat als de Provincies bieden deze schadeloosstelling al direct aan in de minnelijke verwervingsfase. Hierdoor is het bod dat zowel RWS als de Provincie doen even hoog als het eventuele bedrag dat ook moet worden betaald wanneer de grond moet worden onteigend. Rijkswaterstaat gaat in de minnelijke verwervingsfase gemiddeld drie tot vier keer langs bij een grondeigenaar om te praten over het bod. Dhr. Van der Vaart geeft aan dat zij maximaal éénmaal een bod doen op de benodigde grond, waarbij er alleen een aanpassing van het bod komt, wanneer er een fout gemaakt is bij de berekening van de schadeloosstelling of de getaxeerde waarde van de grond. Hij geeft aan dat er nooit wordt onderhandeld over de hoogte van de prijs per vierkante meter grond. Dit geldt ook voor de werkwijze van de Provincies Groningen en Fryslân. Zij gaan gemiddeld wel vaker bij grondeigenaren langs, gemiddeld zo’n vijf tot zes keer in de minnelijke verwervingsfase. Ook zij bieden nooit meer geld dat de werkelijke waarde van de grond en de volgens de regels uit te keren schadeloosstelling. Bij uitzondering kan er naar wens van een boer een sloot gegraven of gedempt worden, maar er worden verder geen extra financiële middelen gebruikt om de eigenaar over te halen zijn of haar grond te verkopen in de minnelijke verwervingsfase. Dhr. Germeraad geeft aan dat dit wettelijk ook niet mag, hetgeen namelijk anders als staatssteun kan worden bestempeld. Wanneer eigenaren van grond niet akkoord gaan met het bod in de minnelijke verwervingsfase, zal er uiteindelijk altijd worden onteigend, waarbij de hoogte van het bod nooit hoger is dan in de minnelijke verwervingsfase is geboden.

De grondverwerwers van de Provincies en Rijkswaterstaat geven dan ook aan dat zij eigenlijk geen enkele rekening houden met eventuele emotionele verbondenheid die de verschillende eigenaren hebben met hun grond. Zij onderkennen dat deze emotionele verbondenheid er is, vooral omdat zij hiervan argumenten horen wanneer de grondverwerver rond de tafel zit met de grondeigenaar. Maar, zo melden onder andere Dhr. Van der Vaart, Dhr. Germeraad en Dhr. Kempers, zij hebben geen andere mogelijkheden dan een bod doen op basis van de getaxeerde waarde en de schadeloosstelling. Zowel de Provincies als Rijkswaterstaat houden dan ook geen rekening met eventuele weerstand die kan optreden bij het ontwerpen van het tracé. Zoals Dhr. Van der Vaart dit concluderend zei: “Als ze ons bod niet accepteren, dan onteigenen we wel”. Hierbij concludeerde hij ook indirect dat Rijkswaterstaat geen rekening

---

hoeft te houden met de emotionele verbondenheid van grondeigenaren met hun grond bij de verwerving van die gronden.

Ook eventuele aanpassing van het tracé in de verwervingsfase wordt nauwelijks gedaan. Zo meldt Dhr. Van der Vaart van Rijkswaterstaat dat dit bij uitzondering wordt gedaan, bijvoorbeeld door het tracé een paar meter naar rechts te verleggen, zodat er niet een woning hoeft te worden onteigend. Maar, zo geeft hij aan, dit wordt alleen gedaan bij hoge uitzondering. Ook Dhr. Germeraad van de Provincie Fryslân en Dhr. Kempers beamen dit.

De kosten voor de grondverwerving bij een infrastructureel project zijn daarnaast niet dermate hoog, dat er expliciet een variant wordt gekozen waarbij deze kosten het laagst uitvallen. Dhr. Kempers en Dhr. van der Vaart geven beide aan dat andere factoren van grotere invloed kunnen zijn, bijvoorbeeld de draagvlak voor een bepaald tracé in het gebied en de kosten die gemaakt moeten worden voor de technische aanleg van een weg. Daarnaast geven zij aan dat de Minister deze keuze maakt, en zij hier dus ook geen invloed op hebben.

#### *Conclusie*

Uit de interviews is te concluderen dat emotionele verbondenheid van grondeigenaren met hun grond altijd aanwezig is. Daarbij komt deze verbondenheid in beeld wanneer deze grondeigenaren grond moeten afstaan voor de realisatie van infrastructuur. Toch wordt hiermee weinig tot geen rekening mee gehouden door de grondverwerwers van Rijkswaterstaat en de Provincies. Doordat zij gebonden zijn aan vastgestelde waarden voor de aankoop van de gronden en een vastgestelde waarde van de schadeloosstelling, kunnen zij hierbij nauwelijks (bij Provincies een paar procent) tot niet afwijken van dit bedrag.

Daarnaast hebben Rijkswaterstaat en de Provincies altijd het instrument van onteigening in handen. Wanneer de (emotionele) weerstand van de grondeigenaar zo groot is dat er geen overeenkomst kan worden gesloten binnen de afgesproken termijn, kan dit middel immer worden ingezet. Uit de interviews blijkt dan ook dat de emotionele verbondenheid van grondeigenaren zeker wordt 'gevoeld' bij de grondverwerwers, maar dat zij hier in principe geen rekening mee houden door het tracé aan te passen.

#### **5.4 Volledig overzicht indicatoren (set 3)**

Voor de volledigheid zijn de beschreven indicatoren in paragrafen 5.1 en 5.2 hieronder in tabel 5.2 nogmaals schematisch weergegeven. Deze lijst van indicatoren is voor dit onderzoek een volledig overzicht van de indicatoren die invloed hebben op de weerstand van grondeigenaren bij het grondverwervingsproces. Deze indicatoren kunnen dan ook gebruikt worden om de verwachte weerstand van grondeigenaren te bepalen.

Tabel 5.2.

<b>Indicatoren set 3</b>	
<i>Vanuit literatuur en interviews:</i>	<i>Vanuit interviews:</i>
NIMBY	Locatie van doorsnijding land
Verschil in WTA en WTP	Opvolger bij boerenbedrijven
Duur van bewoning	Grootte van boerenbedrijf
Huiseigenaarschap	Aantal eigenaren
Leeftijd	
Verbintenissen met de buurt	
Kwaliteit bestuurlijk handelen	

Met deze indicatoren set 3 zal in het volgende hoofdstuk verder worden gewerkt, om zo te komen tot een lijst van indicatoren die kan worden geoperationaliseerd en gebruikt kan worden in een testcase.

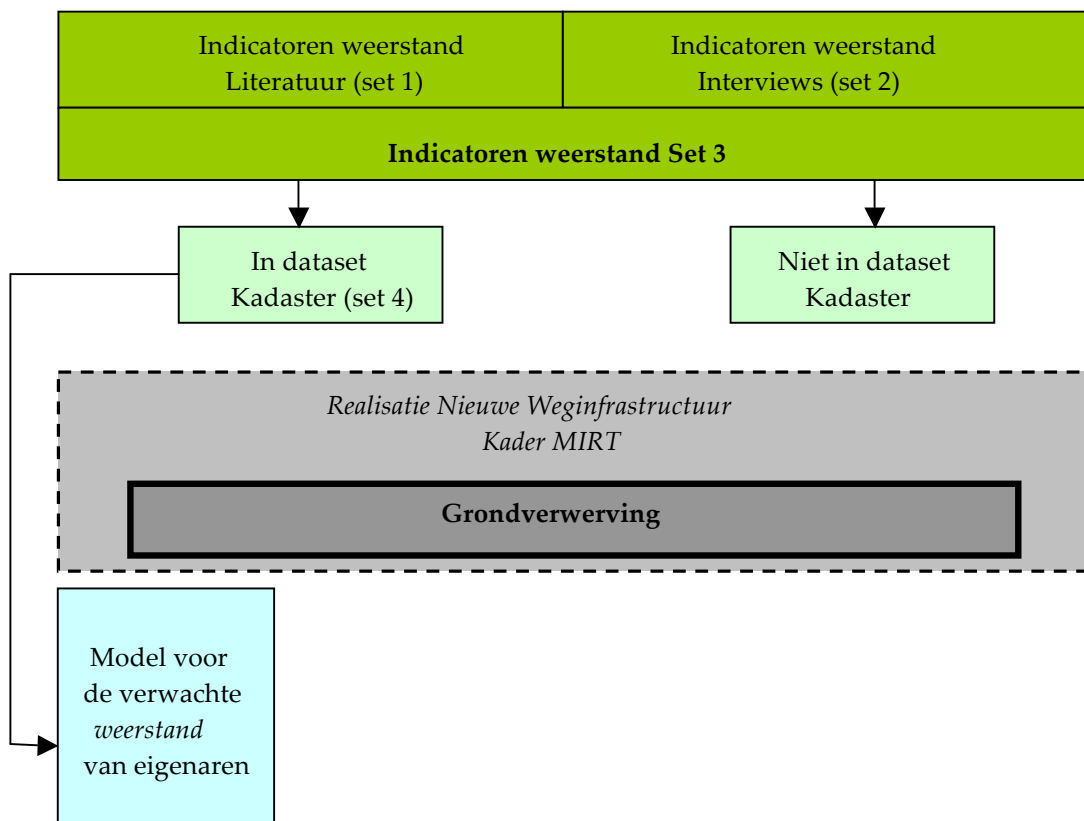
---

## 6 Model voor de verwachte weerstand

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten van de interviews en de literatuur besproken, waarna een definitieve lijst met indicatoren (set 3) is vastgesteld. In dat hoofdstuk is besproken welke indicatoren veel en weinig invloed hebben op de verbondenheid van eigenaren met hun grond. De vraag is nu of al deze indicatoren kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een model die de weerstand voorspelt van grondeigenaren. Welke indicatoren uit set 3 kunnen dus worden geoperationaliseerd en worden gebruikt om een model op te stellen die de weerstand van grondeigenaren voorspelt?

De werkwijze om tot zo'n dergelijk model voor verwachte weerstand te komen is als volgt (zie figuur 6.1). Ten eerste zullen de indicatoren set 3 uit het vorige hoofdstuk worden vergeleken met de gegevens die het Kadaster registreert. Hierbij zal worden aangegeven welke indicatoren kadastraal afleidbaar zijn en welke niet. De indicatoren die afleidbaar zijn uit de gegevens van het Kadaster (indicatoren set 4) zullen vervolgens worden gecategoriseerd, waarbij een model zal worden gepresenteerd die de verwachte weerstand van een eigenaar kan berekenen. Met dit model kan voor iedere individuele eigenaar worden berekend hoeveel verwachte weerstand hij of zij zou kunnen geven bij grondverwerving voor weginfrastructuur.

Figuur 6.1



Schematische weergave model voor verwachte weerstand. Bron: Eigen werk.

### 6.1 Vergelijking indicatoren set 3 met gegevens van het Kadaster

Voor het plaatsen van de indicatoren in een model moet eerst worden gekeken welke indicatoren wel en welke indicatoren niet voorkomen in de database van het Kadaster. Het

Kadaster maakte tot 1994 onderdeel uit van het Ministerie van VROM. Daarna is het verder gegaan als een Zelfstandig Bestuurs Orgaan. Het Kadaster heeft daarbij de wettelijke taak om alle gegevens over de ligging van vastgoed in Nederland en daarmee de samenhangende rechten als eigendom en hypotheek te registreren en te verstrekken<sup>2</sup>. Doordat de onderzoeker dit onderzoek in opdracht doet van zowel de Rijksuniversiteit Groningen als het Kadaster, is er een onbelemmerde toegang tot de gegevens van het Kadaster.

#### *Natuurlijke personen*

Ten eerste zal worden gekeken naar de indicatoren die van toepassing zijn op de natuurlijke personen. Voor dit onderzoek zal uit de database van het Kadaster de verschillende persoonlijke eigenschappen van grondeigenaren naar voren worden gehaald. Deze kunnen vervolgens gekoppeld worden aan de indicatoren die opgesteld zijn vanuit de interviews en de literatuur (indicatoren set 3). In tabel 6.1 wordt een overzicht gegeven van de indicatoren uit die interviews en de literatuur, met daarbij de indicatoren die overeenkomen met de gegevens in de database van het Kadaster.

Tabel 6.1

<b>Indicatoren</b>	<b>Gegevens Kadaster</b>
<i>Uit literatuur:</i>	
NIMBY	
Verschil in WTA en WTP	
Duur van bewoning	Aantal jaren in bezit
Huiseigenaarschap	
Leeftijd	Leeftijd
Verbintenissen met buurt	
Kwaliteit bestuurlijk handelen	
<i>Uit interviews:</i>	
Locatie van doorsnijding land	Kaveltype
Opvolger bij boerenbedrijven	
Grootte van boerenbedrijf	Oppervlakte in hectare
Aantal eigenaren	

*Indicatoren interviews en literatuur inclusief gegevens Kadaster. Bron: Eigen werk*

In bovenstaande tabel 6.1 is in de linker kolom een opsomming te zien van de indicatoren die naar voren zijn gekomen in de literatuur en de gehouden interviews (indicatoren set 3). In de rechterkolom zijn daarbij de relevante gegevens uit de database van het Kadaster die overeenkomen met de genoemde indicatoren in de linker kolom.

De eerste indicator die kan worden geoperationaliseerd is de duur van bewoning. Zoals genoemd in de voorgaande hoofdstukken is er met deze factor in bijna alle gevallen een positief verband te aangetoond met de emotionele verbondenheid. In de interviews is deze factor eveneens meer malen genoemd als positieve indicator voor emotionele verbondenheid. Het Kadaster registreert het moment van aankoop van de grond, waardoor er eenvoudig berekend kan worden hoelang de persoon eigenaar is van een bepaald stuk grond.

<sup>2</sup> <http://kadaster.nl/window.html?inhoud=/kadaster/>



---

Ten tweede kan de indicator leeftijd worden geoperationaliseerd. Hoewel deze indicator in de literatuur niet als consistent positief verband werd aangetoond met emotionele verbondenheid, is in de interviews naar voren gekomen dat er verschillen zijn tussen jonge en oudere eigenaren. Doordat de gegevens van het Kadaster worden gecontroleerd met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) is tevens de geboortedatum van de eigenaar beschikbaar. Hiermee kan dan ook de leeftijd van de eigenaar worden vastgesteld en worden gebruikt als indicator voor emotionele verbondenheid.

Ten derde bleek uit de interviews dat er verschillen zijn in emotionele verbondenheid en weerstand bij eigenaren door de grootte van het boerenbedrijf dat zij bezitten. Zo werd duidelijk dat kleine boerenbedrijven (<20 hectare) relatief veel weerstand vertonen. Middelgrote boerenbedrijven (20-50 hectare) gaven relatief meer weerstand dan kleine boerenbedrijven. Daarentegen waren eigenaren van grote boerenbedrijven (>50 hectare) juist minder emotioneel verbonden en gaven minder weerstand dan kleine en middelgrote boerenbedrijven. Doordat het Kadaster per eigenaar kan aangeven hoeveel oppervlakte land hij of zij in bezit heeft, is ook deze indicator te operationaliseren.

Ten vierde heeft ook de locatie van de doorsnijding van het tracé door het land de eigenaar invloed op de geboden weerstand door de grondeigenaar. Wanneer deze namelijk dwars door het woonhuis gaat, zal de weerstand toenemen, maar ook wanneer het tracé vlak langs het woonhuis komt te liggen. Vanuit het Kadaster kan deze indicator geoperationaliseerd worden door de selectie in kaveltypes. Het Kadaster registreert namelijk of er op een perceel een gebouw staan, waardoor het de aanmerking 'huiskavel' krijgt. Wanneer dit niet zo is, blijft dit een veldkavel.

Deze vier indicatoren vormen de basis van het model voor de verwachte weerstand, en vormen de indicatoren set 4.

#### *Niet-natuurlijke personen*

Het Kadaster registreert voor de niet-natuurlijke personen alleen de naam van de niet-natuurlijk persoon en de datum van registratie. Hierdoor kunnen er verder geen indicatoren worden ontleend aan bijvoorbeeld de persoonlijke eigenschappen van de indiener van de akte van eigendom. Hierdoor worden deze niet-natuurlijke personen beoordeeld op de rechtspersoon die van toepassing is. Hier zal later verder op worden in gegaan.

## **6.2 Model voor de verwachte weerstand**

In deze paragraaf zal het model de verwachte weerstand van natuurlijke personen, zoals opgesteld vanuit de indicatoren uit de vorige paragraaf, worden vastgesteld. Hierbij zal eerst uitleg worden gegeven over de verschillende waarden die zijn toegekend aan de indicatoren in het model. Daarna zal het uiteindelijke model worden gepresenteerd, waarbij uitleg wordt gegeven over de rekenwijze die is gehanteerd binnen het model.

Ten eerste zullen alle indicatoren worden behandeld met de daarbij gekozen verdeling van waarden voor emotionele weerstand. Om de individuele indicatoren zo goed mogelijk te operationaliseren, is elke indicator verdeeld in verschillende categorieën. Voor elke categorie is er een waarde bepaald van 1 tot 5. Deze zijn als volgt te klasseren:

- 
- 1 = Zeer weinig weerstand
  - 2 = Weinig weerstand
  - 3 = 'Normale' weerstand
  - 4 = Veel Weerstand
  - 5 = Zeer veel weerstand

*Indicator: Jaren in bezit*

De categorieën en de waarden die zijn gegeven aan de indicator 'jaren in bezit' zijn als volgt:

Jaren in bezit	0-15	15-30	30-45	>45
	1	2	3	4

Deze verdeling is gekozen doordat uit de interviews en literatuur blijkt dat er een relatie ligt in het aantal jaar van bezit en het de emotionele verbondenheid, die neemt daarbij toe. Wanneer een persoon de grond lang in bezit heeft, wordt dus onderkend dat hij/zij meer verbondenheid vertoont met de grond, waardoor de emotionele weerstand toe zal nemen wanneer deze grond nodig is voor het aanleggen van infrastructuur. De waarden voor elke categorie zijn gekozen op basis van uitspraken van de geïnterviewden. Ervoor gekozen is de waarden recht evenredig te laten toenemen wanneer de lengte van het aantal jaren toeneemt.

*Indicator: Leeftijd*

De categorieën en de waarden die zijn gegeven aan de indicator 'leeftijd' zijn als volgt:

Leeftijd	<40	40-50	50-60	60-80	>80
	1	3	5	2	5

Ook hier blijkt er een positieve relatie te zijn tussen de indicator en de emotionele verbondenheid. Over het algemeen kan gesteld worden dat oudere personen meer emotionele verbondenheid hebben met hun plaats (place attachment) en eigendom. Alleen voor de categorie van de leeftijd 60 tot 80 jaar gaat deze constante recht evenredige waarde niet op. Zoals uit de interviews is gebleken kunnen mensen in deze leeftijdscategorie namelijk besluiten om het huis/het boerenbedrijf te verkopen wanneer het boerenbedrijf geen opvolger heeft, of dat men graag nog één keer ergens anders wil gaan wonen. Ook het verkrijgen van veel geld op die leeftijd wordt als argument aangedragen. Hierdoor is emotionele verbondenheid van deze personen lager gewaardeerd. Wanneer er in de gegevens van het Kadaster personen staan die ouder zijn dan 80 jaar, betekent dit vaak dat zij de grond nog wel in bezit hebben, maar de opvolger/zoon van het boerenbedrijf is dan degene die het bedrijf runt. Hierdoor is er voor deze personen veel emotionele verbondenheid. Daarbij betekent dit ook dat bij onderhandelingen bij grondverwerving de grondverwerver te maken krijgt met meerdere eigenaren, waardoor de weerstand kan toenemen door trage besluitvorming.

*Indicator: Grootte van eigendom*

De categorieën en de waarden die zijn gegeven aan de indicator 'grootte van eigendom' zijn als volgt:

Grootte	<1 ha	1-20 ha	20-50 ha	>50 ha
	5	3	5	1

---

Op basis van de interviews is gebleken dat er verschillen in emotionele verbondenheid zijn wanneer boerenbedrijven verschillen van grootte. Hierdoor zijn er ook verschillen in emotionele weerstand bij de verwerving van gronden voor infrastructuur bij deze boerenbedrijven. Op basis van de conclusies van het vorige hoofdstuk is deze verdeling van de waarden gekozen. Uit die conclusies bleek dat kleine boerenbedrijven (1-20 hectare) niet erg veel emotionele weerstand boden. Middelgrote boerenbedrijven daarentegen relatief veel en grote boerenbedrijven relatief erg weinig.

Particulieren worden geklasseerd als personen met minder dan 1 hectare grond. Zij bieden, zo is tevens te lezen in de conclusies van het vorige hoofdstuk, relatief veel weerstand.

*Indicator: Kaveltype*

De categorieën en de waarden die zijn gegeven aan de indicator 'kaveltype' zijn als volgt:

Kaveltype	Veld	Huis
	1	5

Zoals vernomen uit de interviews met de verschillende grondverwerfers zijn er tevens verschillen in emotionele verbondenheid en weerstand wanneer er een huiskavel of een veldkavel moet worden verworven. Wanneer de infrastructuur door of vlak langs een huis wordt gerealiseerd zal de weerstand relatief zeer sterk zijn. Wanneer de infrastructuur door een veldkavel moet worden gerealiseerd, zal deze weerstand minder zijn doordat hier minder emotionele verbondenheid mee is.

*Berekening indicatoren*

Deze vier indicatoren die hierboven zijn genoemd kunnen nu in het model geplaatst worden. Door de indicatoren in dit model te plaatsen zal geprobeerd worden om voor elk natuurlijk persoon na te gaan hoeveel weerstand hij/zij kan gaan geven. Het model gaat dus uit van eventuele verwachte weerstand die kan optreden. Om deze verwachting te berekenen is besloten de leeftijd van de eigenaar af te zetten tegen de grootte van het bedrijf en het aantal jaar dat het stuk grond in bezit is van die eigenaar. Vervolgens zal ook het kaveltype worden meeberekend in het model, waardoor er in totaal twee tabellen ontstaan; één met de verwachte weerstand van een natuurlijk persoon die een veldkavel heeft en één met de verwachte weerstand van een natuurlijk persoon die een huiskavel bezit.

De formule voor de berekening van de verwachte weerstand van een natuurlijk persoon is als volgt:

$$\frac{(\text{Waarde Leeftijd} * 2 + \text{Waarde Grootte Eigendom} * 2 + \text{Waarde Jaren in bezit} + \text{Kaveltype})}{6}$$

Zoals te zien in de formule hierboven zijn de indicatoren 'leeftijd' en 'grootte van eigendom' zijn dubbel meegeteld. Dit is gedaan omdat vanuit de interviews is gebleken dat deze twee indicatoren meer invloed hebben op de weerstand van een natuurlijk persoon bij grondverwerving. Om deze indicatoren dus zwaarder te laten meewegen, is gekozen deze dubbel mee te tellen.

De formule is vervolgens gebruikt om beide modellen (huiskavel en veldkavel) te genereren. De uitkomsten hiervan zijn te vinden in tabel 6.2. In deze tabel zijn op verschillende plaatsen

---

de cellen zwart gemaakt met een kruis erdoorheen. Dit is gedaan doordat deze cellen niet te operationaliseren zijn, omdat deze indicatoren nooit gezamenlijk voorkomen.

Tabel 6.2

## Veldkavel

Leeftijd	Grootte <1 ha Jaren in bezit:				Grootte 1-20ha Jaren in bezit:				Grootte 20-50 ha Jaren in bezit:				Grootte >50 ha Jaren in bezit:			
	0-15	15-30	30-45	>45	0-15	15-30	30-45	>45	0-15	15-30	30-45	>45	0-15	15-30	30-45	>45
< 40	2	3	X	X	2	2	X	X	2	3	X	X	1	1	X	X
40-50	3	3	X	X	2	3	X	X	3	3	X	X	2	2	X	X
50-60	4	4	4	X	3	4	4	X	4	4	4	X	2	3	3	X
60-80	3	3	3	3	2	2	2	3	3	3	3	3	1	2	2	2
>80	X	4	4	4	X	3	3	4	X	4	4	4	X	3	3	3

## Huiskavel

Leeftijd	Grootte <1 ha Jaren in bezit:				Grootte 1-20ha Jaren in bezit:				Grootte 20-50 ha Jaren in bezit:				Grootte >50 ha Jaren in bezit:			
	0-15	15-30	30-45	>45	0-15	15-30	30-45	>45	0-15	15-30	30-45	>45	0-15	15-30	30-45	>45
< 40	3	3	X	X	2	2	X	X	3	3	X	X	2	2	X	X
40-50	4	4	X	X	3	3	X	X	4	4	X	X	2	2	X	X
50-60	4	4	5	X	4	4	4	X	4	4	5	X	3	3	3	X
60-80	3	3	4	4	3	3	3	3	3	3	4	4	2	2	2	2
>80	X	4	5	5	X	4	4	4	X	4	5	5	X	3	3	3

Verwachting van weerstand voor natuurlijke personen, gecategoriseerd per grootte van het bezit, het aantal jaren in bezit en de leeftijd van de eigenaar waarbij er onderscheidt is gemaakt tussen een veldkavel of een huiskavel. Bron: Eigen werk

---

*Niet-natuurlijke personen*

Naast de natuurlijke personen moeten ook voor de niet-natuurlijke personen waarden worden opgesteld. Naar aanleiding van de interviews zijn de volgende waarden toegekend aan de verschillende niet-natuurlijke personen:

<b>Niet-natuurlijk persoon</b>	<b>Waarde</b>
Overheden	1
Natuurbeherende instanties	5
Verenigingen/stichtingen	4
Kerkelijke instanties	2
Bedrijven	5

Vanuit de interviews zijn de gegeven waarden als volgt te beargumenteren:

Overheden hebben zelf de keuze gemaakt om een bepaalde weg te realiseren in het gebied waar zij grond hebben. Zij willen ook over het algemeen graag dat zo'n dergelijke weg er komt. Hierdoor is er weinig weerstand vanuit de overheden.

Natuur beherende instanties zijn, zoals naar voren kwam in de interviews, moeilijke organisaties om mee te onderhandelen door stugge organisatiestructuren. Daarnaast willen zij zoveel mogelijk realiseren in plaats van dat het totaal aan groene areaal afneemt. Hiervan kan veel weerstand worden ondervonden bij het grondverwervingsproces voor wegen.

Verenigingen en stichtingen zijn moeilijke organisaties om te peilen. Door de verscheidenheid aan verenigingen en stichtingen is het moeilijk hier een algemeen beeld van te bepalen. Maar, wanneer deze organisaties grond in het bezit hebben, zijn dit over het algemeen organisaties die een landgoed beheren. Hierdoor kan de weerstand groot zijn, wanneer een weg dwars door het landgoed moet worden gerealiseerd.

Kerkelijke instanties, zo bleek uit de interviews, bieden niet veel weerstand tegen de aanleg van wegen doordat zij veel grond verpachten en dus geen directe relatie hebben met de grond.

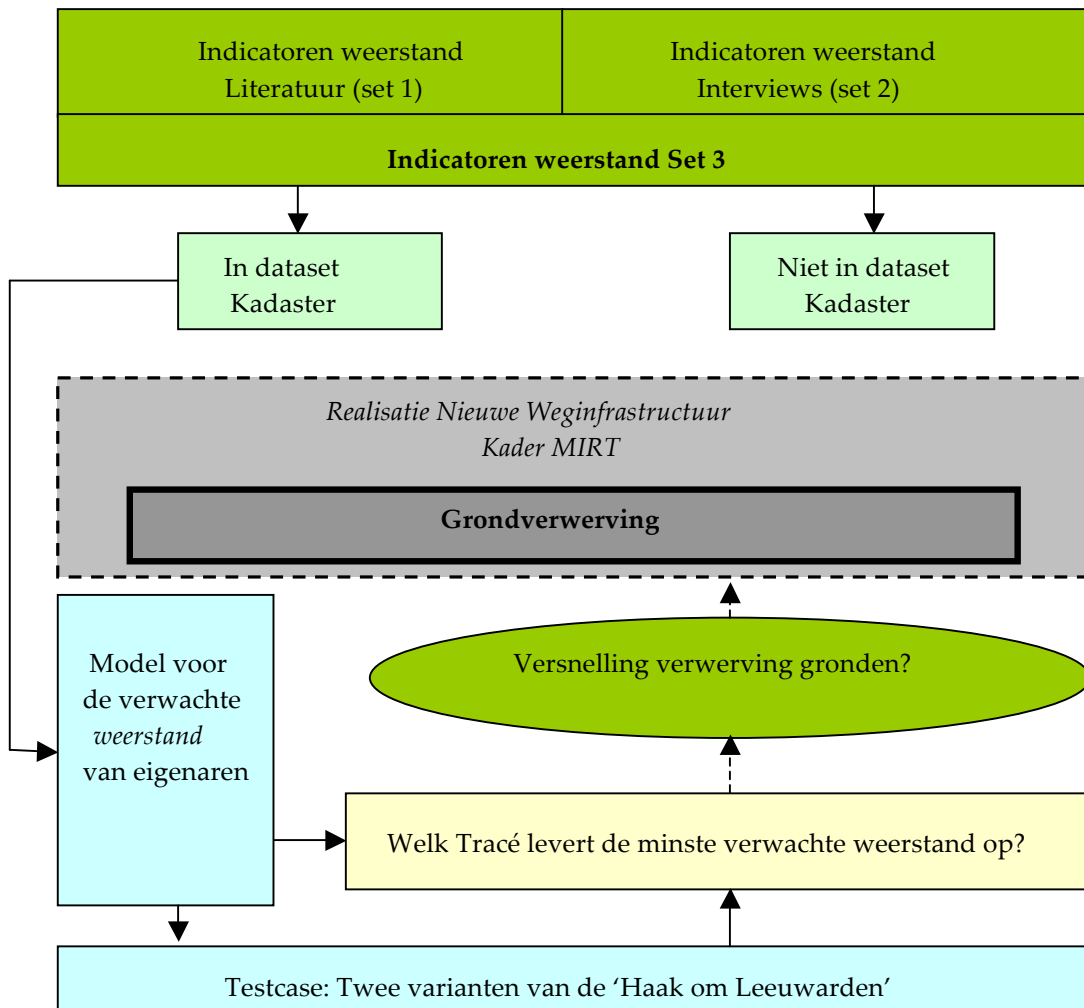
Bedrijven zijn, net als verenigingen en stichtingen, lastig in te schatten. Slechts 1 geïnterviewde grondverwerver heeft te maken gehad met bedrijven, waarbij de onderhandelingen met de eigenaren van dat bedrijf uiteindelijk erg moeizaam verliepen. Daarnaast moeten sommige wegen aan de rand van steden worden aangelegd. Hierdoor kan er sprake zijn van zogeheten 'warme' grond; grond opgekocht door projectontwikkelaars, hopen op prijsvermeerdering door de aanleg van een nieuwe woonwijk. Wanneer dit het geval is, zal de verwerving van gronden veel weerstand geven.

## 7 Testcase: Haak om Leeuwarden

Nu het model voor de verwachte weerstand is vastgesteld in hoofdstuk 6, zal het model in dit hoofdstuk worden toegepast op een bestaand project in Nederland. In deze testcase zullen twee tracés (varianten) worden onderzocht op verwachte weerstand van de onderliggende eigenaren, waarbij er dus zal worden gekeken welk tracé de minste weerstand zal opleveren (zie tevens figuur 7.1).

Voordat het model wordt toegepast, zal eerst dieper worden ingegaan waarom deze onderzoeksmethode is gekozen en voor welk project is gekozen. Vervolgens zal worden beschreven hoe het model is verwerkt met de data die voor handen was, waarna met behulp van kaarten de verwachte weerstand van eigenaren zal worden gevisualiseerd. Vervolgens zal de analyse verder gaan met het vergelijken van het twee tracés (het Tracébesluit en het Alternatief). Nadat de bevindingen zijn gepresenteerd zal daarna tevens worden in gegaan op de beperkingen van het model voor de verwachte weerstand, waarna ook verdere conclusies worden getrokken uit deze testcase.

Figuur 7.1



Positionering testcase in dit onderzoek. Bron: Eigen werk.

---

### *Methode en doel van testcase*

Voor de toetsing van het model voor de verwachte weerstand is er voor gekozen het model toe te passen op een toekomstig infrastructureel project. Het primaire doel van deze testcase is om te onderzoeken of er, naast het vastgestelde tracé, een tracé is te realiseren die lager scoort in verwachte weerstand dan het vastgestelde tracé. Dit geldt zowel voor aantal eigenaren dat moet worden benaderd als voor het aantal kavels dat moet worden verworven. Tevens is het doel van deze testcase om te onderzoeken of er bij een mogelijk alternatief tracé een lagere gemiddelde weerstand te behalen valt.

### *Werkwijze*

Om het doel zoals hierboven beschreven te bewerkstelligen, is ervoor gekozen eerst voor alle eigenaren de gemiddelde weerstand te berekenen. Dit is gedaan in het GIS programma MapInfo. Om de gemiddelde verwachte weerstand te berekenen, hebben de eigenaren per indicator de waarde van de categorie waarin hij/zij zich bevond, toegekend gekregen. Dit is eerst gedaan voor alle indicatoren, behalve de huis- of veldkavel. Dit is gedaan omdat er op deze manier eerst een goed beeld kan worden verkregen over de verwachte weerstand *per eigenaar*. Tevens moest voor de indicator 'Grootte van eigendom' de kavels van dezelfde eigenaar worden samengevoegd, waardoor de indicator huis- en veldkavel ook niet eerder te operationaliseren was.

Bij de operationalisatie van de indicator 'Jaren in bezit' liep de onderzoeker tegen een onverwacht probleem aan. De transactiedatum van kavels in het gebied kon niet verder worden teruggeleid tot 1994. Dit zou eventueel wel handmatig kunnen worden uitgezocht in de gegevens van het Kadaster, maar deze gegevens zijn niet geautomatiseerd. Hierdoor is de maximale waarde die is toegekend in deze categorie niet groter dan 2. Alle kavels die geen transactiedatum hadden, zijn namelijk ingedeeld in de categorie 15-30 jaar in bezit.

Nadat de gemiddelde verwachte weerstand per kavel en per eigenaar is uitgerekend, zijn er twee tracés in de kaarten getekend. Eén daarvan is het officiële tracé dat is vastgesteld in het Tracébesluit en de ander is de interpretatie van de onderzoeker, waarbij op zicht is gekeken waar de minste verwachte weerstand zich bevond. Het tracé van de 'Haak om Leeuwarden' is met de grootste precisie nagetekend van gedetailleerde kaarten, beschikbaar gesteld door de Gemeente Leeuwarden.

Nadat deze tracés zijn ingetekend zijn de kavels en eigenaren geselecteerd die 'onder' het tracé liggen en welke dus 'geraakt' worden. Dit is gedaan voor beide tracés, waardoor er duidelijk kan worden weergegeven hoeveel eigenaren uit de verschillende categorieën worden geraakt. In de komende paragraaf zal eerst het project worden beschreven waarin de testcase zich afspeelt.

### *Projectomschrijving*

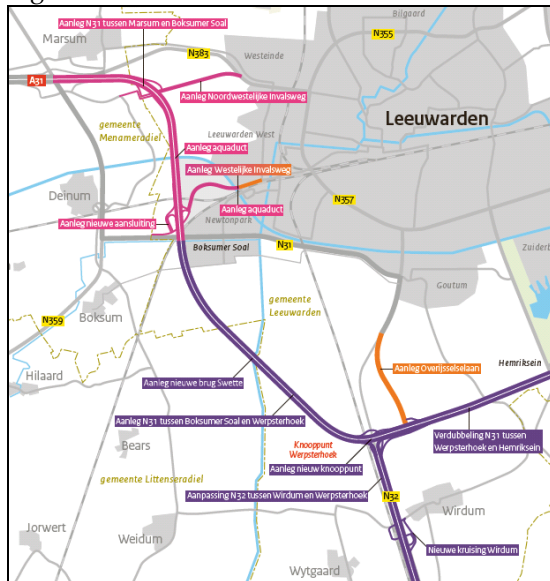
Om het model voor de verwachting van weerstand toe te passen, moet er eerst een keuze worden gemaakt op welk project dit zal worden gedaan. In het MIRT-projectenboek (2011) staan verscheidene projecten die allen in verschillende fasen zitten van realisatie. Belangrijke factoren voor de keuze van een bepaald project waren onder andere de lengte van het tracé, de aanwezigheid van een (O)TB en de beschikbaarheid van data vanuit het Kadaster. Doordat de analyse moet worden gedaan vóórdat de Gemeente, Provincie of Rijkswaterstaat grondaankopen hebben gedaan in het gebied, is de keuze gevallen op een project waarbij het



TB recentelijk is vastgesteld. Hierdoor zijn door de verschillende overheden nog geen gronden verworven.

Ook omwille van de beschikbaarheid van onderzoekstijd is ervoor gekozen een project te selecteren die niet langer was dan 30 kilometer, maar waarbij wel mogelijkheden waren voor een alternatieve tracering. De keuze is uiteindelijk gevallen op de Haak om Leeuwarden (zie figuur 7.2). Dit project, waarbij de N31 vanuit Drachten wordt doorgetrokken naar de A31 van Leeuwarden naar Harlingen, is een langlopende wens van zowel Provincie Fryslân als de Gemeente Leeuwarden. Met deze verbinding wordt namelijk het verkeer rondom de stad Leeuwarden geleid in plaats van door de stad heen. In 2006 is er begonnen met het rond krijgen van de financiën voor het project, waarna er in juni 2010 een definitief Tracébesluit is ondertekend door de Minister<sup>3</sup>.

Figuur 7.2



Haak om Leeuwarden. Bron: Rijkswaterstaat.nl

Omwille van de beschikbare data is er gekozen om het studiegebied te selecteren vanaf de nieuwe aansluiting in het Noordwesten met de A31 tot en met de aansluiting van de N31 ten Zuidoosten daarvan. Dit studiegebied heeft dus een rechthoekig karakter, waarin het tracé is bepaald. De gegevens komen uit het jaar 2006 zodat er, zoals eerder aangegeven, nog weinig grondaankopen zijn gedaan door de verschillende overheden ten behoeve van het tracé.

In het studiegebied zijn in totaal 169 natuurlijke personen te onderscheiden en 30 niet-natuurlijke personen. 199 eigenaren zijn dus gewaardeerd aan de hand van het model dat in de vorige paragraaf is gepresenteerd. De resultaten van deze analyses zijn in de volgende paragraaf te lezen.

## 7.1 Toepassing model verwachte weerstand

In deze paragraaf zullen de resultaten van de analyse worden besproken. Ten eerste zal er een overzicht worden gegeven van het aantal eigenaren en de weerstand die is berekend voor deze natuurlijke en niet-natuurlijke personen. De gronden van één persoon zijn hierbij

3

<http://www.haakomleeuwarden.nl/sjablonen/1/infotype/news/page/view.asp?objectID=29594>

---

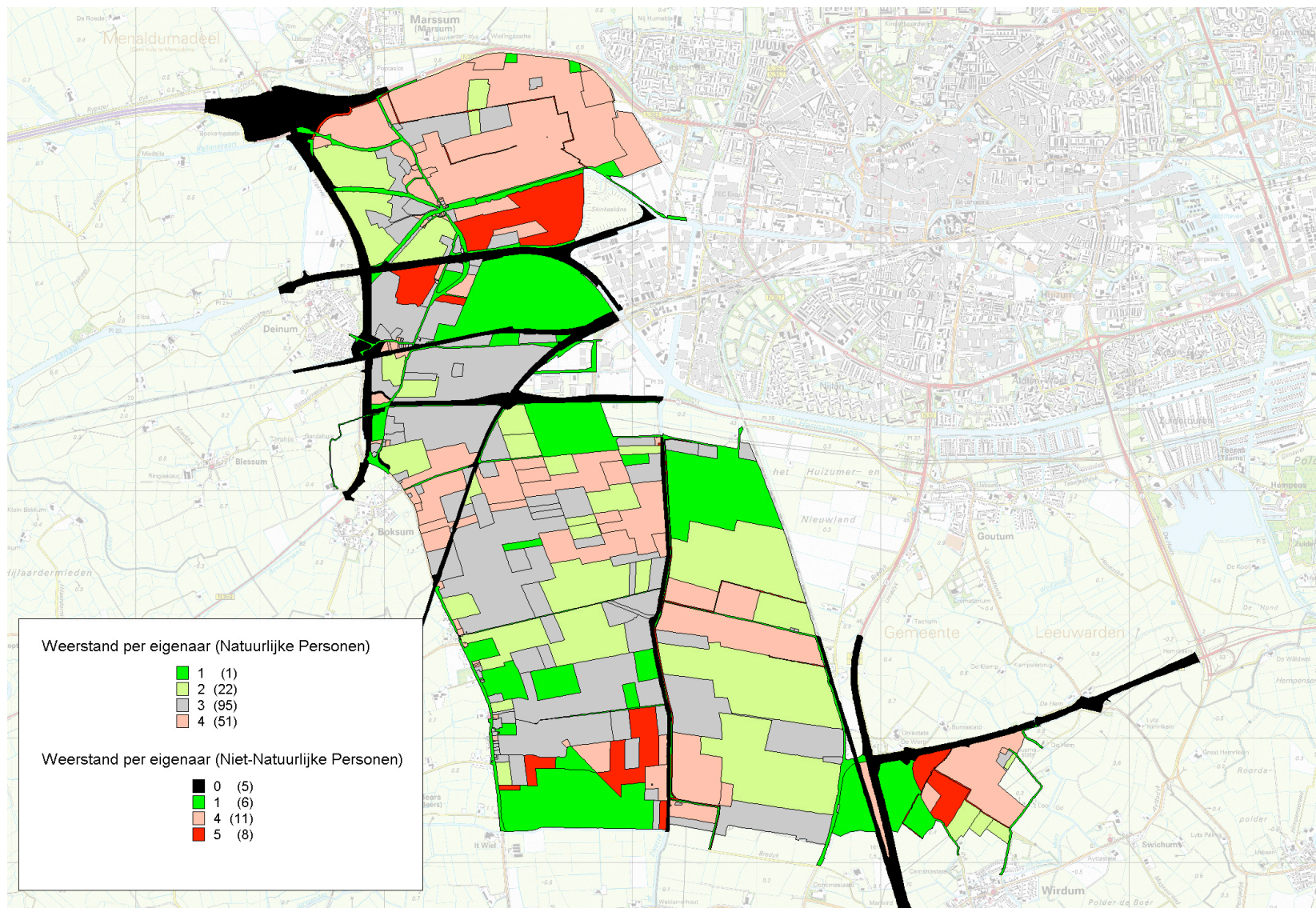
samen gevoegd in de kaart. Hierbij is er dus nog niet gekeken of de grond van deze eigenaren een veldkavel of een huiskavel is. Dit is gedaan om zo een goed beeld te krijgen van de verwachte weerstand *per eigenaar*. In dit geval is de factor Huis/Veldkavel nog niet meeberekend.

Vervolgens zijn de kavels van de natuurlijke personen (die meerdere kavels in bezit hebben) gesplitst zodat de factor veld- of huiskavel ook kon worden meegerekend. In dit soort kaarten wordt er dus onderscheidt gemaakt tussen de verwachte weerstand van een eigenaar *per kavel*.

Het onderscheidt tussen de soorten kaarten (per kavel en per eigenaar) is gedaan zodat er bij de uitkomsten van de analyse er onderscheidt gemaakt kan worden tussen het aantal eigenaren waarvan grond moet worden verworven en het aantal kavels dat per tracé moet worden verworven.

De uitkomsten van de toepassing van het model voor de verwachting van weerstand per eigenaar zijn te zien in figuur 7.3.

Figuur 7.3



Verwachte weerstand per eigenaar in gebied Haak om Leeuwarden. Bron: Eigen werk

---

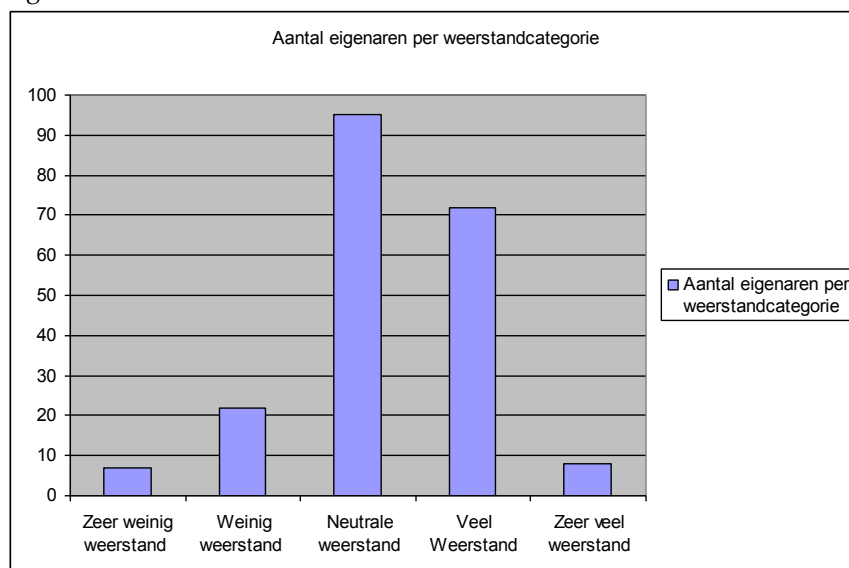
Zoals in de legenda te zien is zijn de natuurlijke en niet-natuurlijke personen die een lage emotionele verbondenheid hebben met de grond en waarvan dus zeer weinig weerstand te verwachten is, ingekleurd met de kleur felgroen (cijfer 1). Natuurlijke en niet-natuurlijke personen met een hoge emotionele verbondenheid en waar dus een zeer hoge weerstand te verwachten is, zijn felrood gekleurd (cijfer 5). Lichte weerstand, neutrale weerstand en veel weerstand zijn respectievelijk lichtrood, grijs en lichtgroen gekleurd.

Een overzicht van het aantal eigenaren per verwachte weerstandcategorie:

Zeer weinig weerstand (1) = 7 eigenaren  
Weinig weerstand (2) = 22 eigenaren  
Neutrale weerstand (3) = 95 eigenaren  
Veel Weerstand (4) = 62 eigenaren  
Zeer veel weerstand (5) = 8 eigenaren

Vijf eigenaren van grond zijn buiten beschouwing gelaten omdat op deze gronden weg-, spoor- of waterwerkinfrastructuur is gelegen. Zij worden op de kaart in de kleur zwart aangegeven. In Figuur 7.4 is de verdeling van het aantal eigenaren per categorie in een grafiek geplaatst.

Figuur 7.4

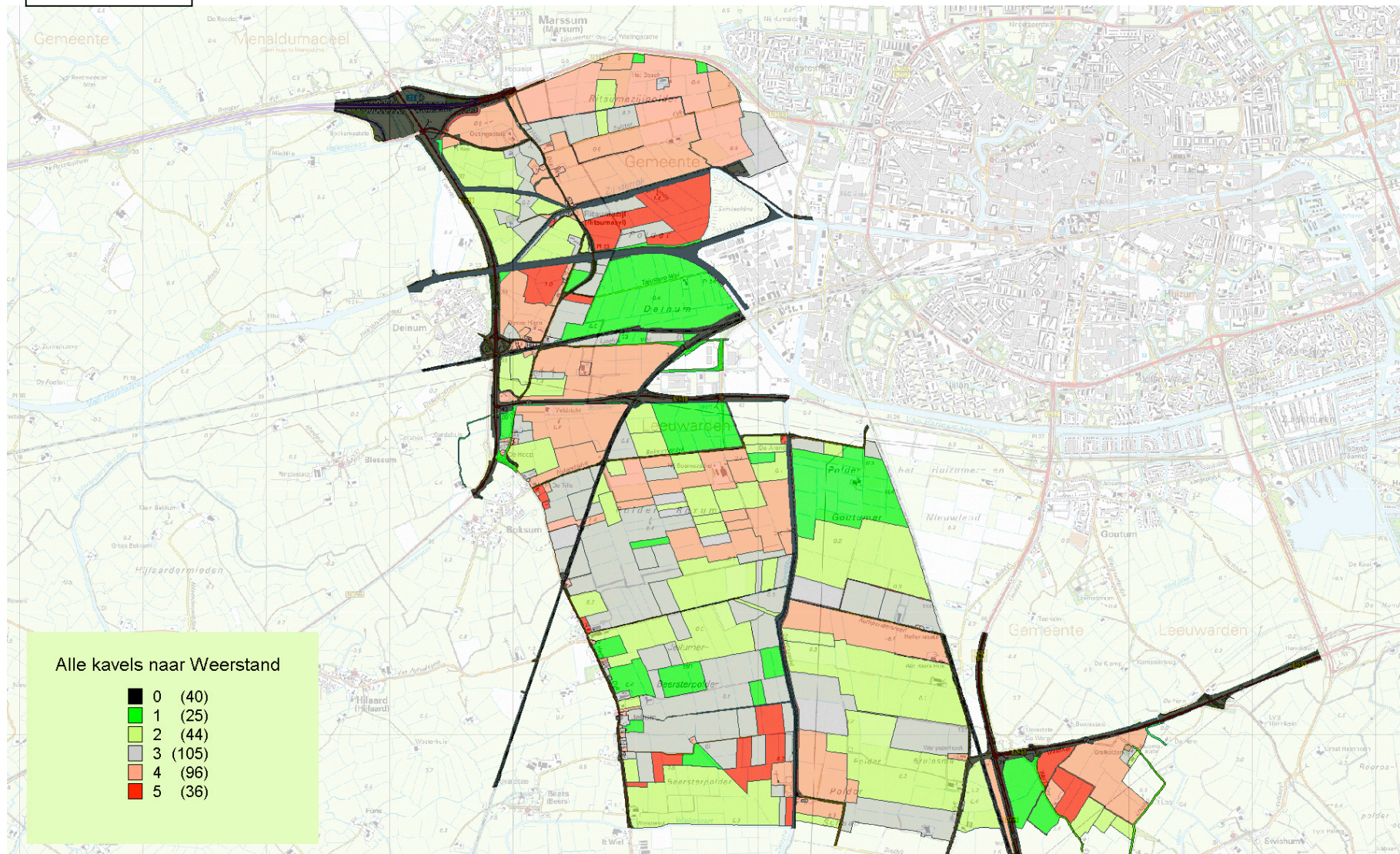


*Aantal eigenaren per weerstandscategorie. Bron: Eigen werk*

Naast deze kaart is er dus ook een kaart gemaakt van de weerstand van de eigenaren *per kavel*. De uitkomsten van de toepassing van het model voor deze verwachting van weerstand is te zien in figuur 7.5.



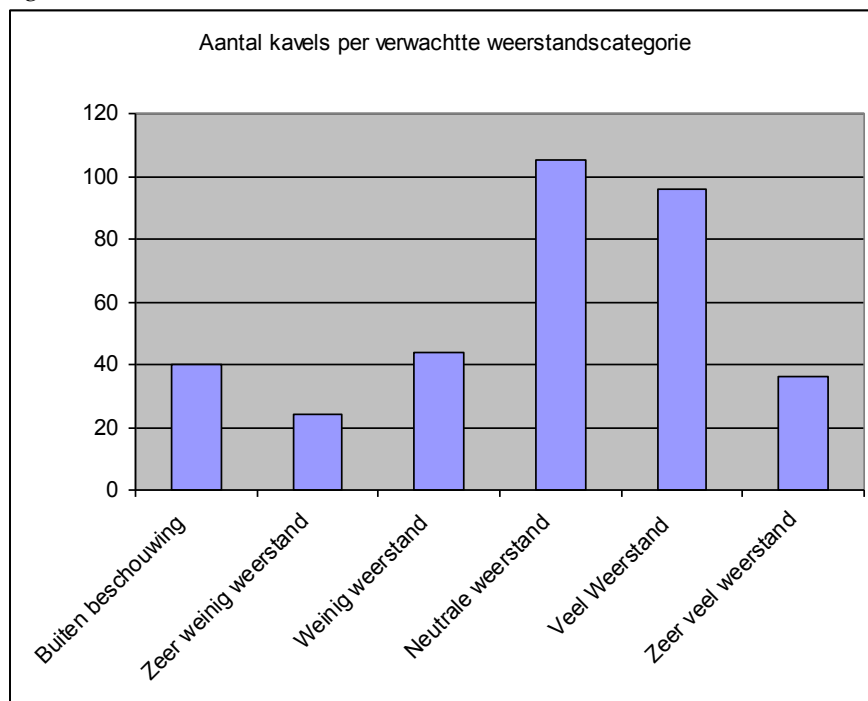
Figuur 7.5



Verwachte weerstand per kavel in gebied Haak om Leeuwarden. Bron: Eigen werk

Zoals te zien in de legenda zijn de kavels van de vijf eigenaren die buiten beschouwing gelaten zijn als waarde '0' hebben gekregen. Zij hebben in totaal 40 kavels in bezit, en zijn zwart gekleurd in de kaart. Een verdeling van de weerstand per kavel is hieronder in figuur 7.6 geplaatst.

Figuur 7.6



Aantal kavels per weerstandscategorie. Bron: Eigen werk

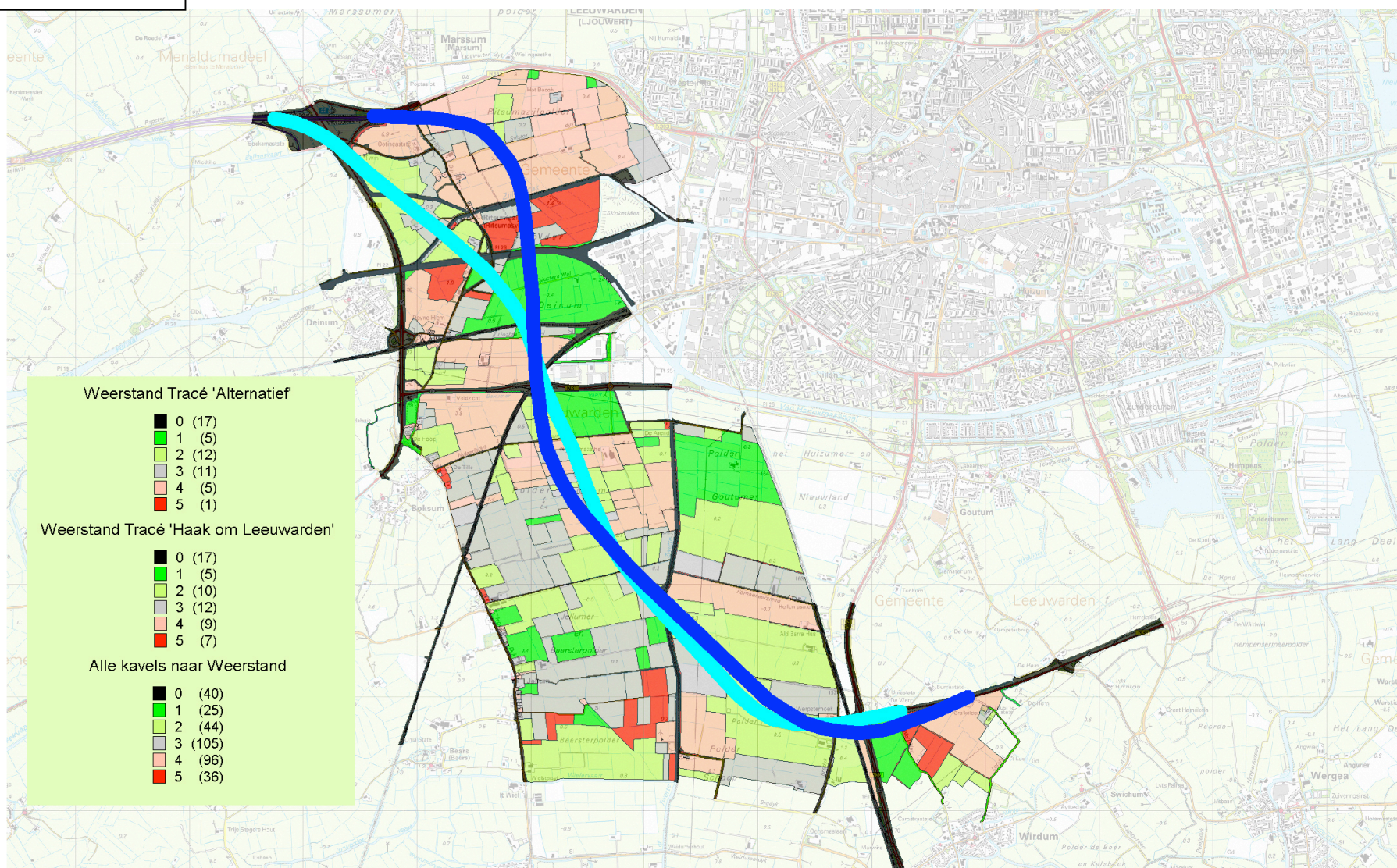
## 7.2 Tracés

Nadat de weerstand is vastgesteld per kavel en eigenaar, is vervolgens in de kaart het tracé getekend die zal worden gerealiseerd als zijnde 'de Haak om Leeuwarden'. Hierbij is berekend welke kavels worden 'geraakt' door het tracé van de Haak om Leeuwarden. Ditzelfde is gedaan voor een alternatief tracé. Dit fictieve tracé is ontworpen door de onderzoeker zelf. De twee verschillende tracés zijn te vinden in figuur 7.7, waarbij per weerstandscategorie is aangegeven hoeveel kavels 'geraakt' worden.

Uit de legenda valt op te maken dat voor het tracé 'Haak om Leeuwarden' 59 kavels gedeeltelijk of helemaal moeten worden verworven. Voor het alternatieve tracé ligt dit aantal op 54 kavels. In figuur 7.8 en 7.9 zijn deze twee tracé tegen elkaar afgezet in grafieken. Hierbij is er een duidelijk verschil te zien in de aantallen kavels en eigenaren die moeten worden verworven, vooral in de hogere verwachte weerstand categorieën.

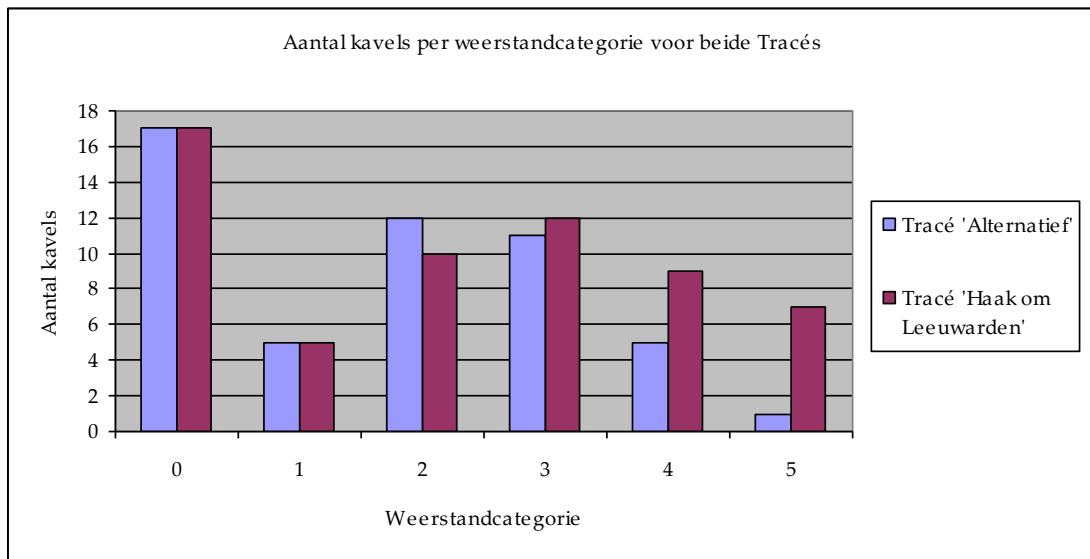


Figuur 7.7



Verwachte weerstand per kavel in gebied Haak om Leeuwarden. Bron: Eigen werk

Figuur 7.8



Aantal kavels per weerstandscategorie voor Tracé 'Haak om Leeuwarden' en Tracé 'Alternatief'. Bron: Eigen werk.

Figuur 7.9



Aantal eigenaren per weerstandscategorie voor Tracé 'Haak om Leeuwarden' en Tracé 'Alternatief'. Bron: Eigen werk.

### 7.3 Bevindingen

In deze paragraaf zullen de bevindingen van de hierboven uitgevoerde analyse worden besproken. Ten eerste zal er stil worden gestaan bij het tracé dat als Tracébesluit (TB) is vastgesteld (Tracé 'Haak om Leeuwarden'. Vervolgens zal het alternatieve tracé worden besproken (Tracé 'Alternatief'). Ten derde zal er naar aanleiding van de toepassing het model op het gebied rondom de Haak om Leeuwarden de vraag worden beantwoord of de tracering ook anders had kunnen verlopen.

Ten eerste zal het tracé dat is vastgesteld in het Tracébesluit worden besproken. Zoals te zien in figuur 7.8 en 7.9 'raakt' dit tracé in totaal 60 kavels. 16 van deze kavels zijn geïdentificeerd door het model als 'veel weerstand' en 'zeer veel weerstand'. Dat wil zeggen dat de



---

verwachting is dat 27% van de kavels die gedeeltelijk of in zijn geheel moeten worden verworven relatief lastig te verwerven zijn.

Deze 60 kavels zijn eigendom van in totaal 37 eigenaren. 9 personen zijn eigenaar van de 16 kavels die door het model als 'veel weerstand' en 'zeer veel weerstand' zijn geïdentificeerd.

Het alternatieve tracé dat is aangeboden in figuur 7.7 'raakt' 51 kavels. Hiervan zijn slechts 6 kavels die door het model worden geïdentificeerd als 'veel weerstand' en 'zeer veel weerstand'. Dit wil tevens zeggen dat de verwachting is dat slechts 12% van de kavels die gedeeltelijk of in zijn geheel moeten worden verworven relatief lastig te verwerven zijn.

Deze 51 kavels zijn eigendom van in totaal 39 eigenaren. 6 personen zijn eigenaar van de 6 kavels die door het model als 'veel weerstand' en 'zeer veel weerstand' zijn geïdentificeerd.

Daarnaast, wanneer we de gemiddelde verwachte weerstand per tracé uitrekenen gebaseerd op het aantal eigenaren, komen we op de volgende waarden:

(Voorbeeld berekening 'Haak om Leeuwarden':  $6 \times 0 + 1 \times 1 + 2 \times 10 + 3 \times 11 + 4 \times 6 + 5 \times 3 = 93$ .  $93/37 = 2,52$ )

Voor het tracé van de 'Haak om Leeuwarden' is deze gemiddelde verwachte weerstand **2,52**. Voor het tracé 'Alternatief' is deze gemiddelde verwachte weerstand **2,11**.

Concluderend kan dus gesteld worden dat het alternatieve tracé minder kavels 'raakt', maar juist meer eigenaren betreft bij de grondverwerving dan het tracé van de 'Haak om Leeuwarden'. Daarentegen zijn de kavels en eigenaren die worden getroffen bij het alternatieve tracé wel allen lager ingedeeld door het model van de verwachte weerstand. Dit valt goed af te lezen uit het cijfer voor de gemiddelde verwachte weerstand die hierboven is uitgerekend. De verwachting is dus dat de kavels die worden 'geraakt' door het alternatieve tracé relatief makkelijker te verwerven zijn en de eigenaren relatief makkelijker meewerken in het grondverwervingsproces.

#### **7.4 Beperkingen en kansen van het model voor de verwachte weerstand**

De uitkomsten die zijn gepresenteerd in de vorige paragraaf zijn allen gebaseerd op de berekening van de verwachte weerstand van grondeigenaren door het model. Dit model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, waarbij het model dan ook niet allesomvattend is. Met dit in ogenschouw zullen daarom in deze paragraaf de beperkingen en kansen van dit model voor de verwachte weerstand worden besproken. Deze zijn belangrijk om in ogenschouw te nemen voor eventuele verdere toepassing van dit model in de realiteit.

Ten eerste moet gesteld worden dat het model voor de verwachte weerstand dat in hoofdstuk 6 is gepresenteerd, door de onderzoeker door middel van de uitkomsten van interviews en literatuur is samengesteld. Hoewel het doel van de onderzoeker is geweest om zoveel mogelijk factoren voor emotionele weerstand mee te nemen, zijn er een aantal beperkingen in de dataset en de factoren die gefilterd zijn uit de literatuur en de interviews die ten grondslag liggen aan dit model. Deze zullen in deze paragraaf worden besproken. Tevens zullen de beperkingen van de rekenwijze in het model worden toegelicht.

---

### *Beperkingen in de indicatoren*

Ten eerste zijn niet alle indicatoren die de emotionele verbondenheid van eigenaren aangeven met de plaats, zoals opgesteld in tabel 6.2, geoperationaliseerd. Dit heeft verschillende redenen. Veel van deze indicatoren komen niet voor in de data die het Kadaster beheert. Dit geldt voornamelijk voor de indicatoren 'Verbintenissen met de buurt' en 'Kwaliteit van bestuurlijk handelen'. Deze indicatoren zijn daarnaast beide niet uit te drukken in kwantitatieve waarden, waardoor deze ook niet mee konden worden genomen in het model voor de verwachte weerstand.

Daarnaast zijn er indicatoren die wel meetbaar zijn, maar niet voorhanden in de data van het Kadaster. De vraag of een boerenbedrijf een opvolger heeft, die bijvoorbeeld al aan het werk is op de boerderij, kan in veel gevallen niet worden achterhaald uit de data. Hoewel dit, zoals aangetoond in de interviews een belangrijke factor is, kan deze factor niet consistent worden uitgelezen. Uit die data van het Kadaster kan wel worden uitgelezen wanneer bijvoorbeeld vader en zoon de eigendommen in gezamenlijk bezit hebben. Maar, wanneer dit niet zo is en de eigendommen staan maar op één naam geregistreerd, kunnen er verder geen conclusies worden getrokken vanuit de data. Hierdoor is besloten deze ook niet mee nemen in het model voor de verwachte weerstand.

Ten derde is de indicator 'Huisseigenaarschap' niet geoperationaliseerd. Van deze indicator is gebleken uit de literatuur dat wanneer mensen een huis in eigendom hebben, de place attachment groter is. Deze gegevens over het huiseigenaarschap kunnen wel uit de data van het Kadaster worden gehaald, maar hierin ligt wel een probleem. In de gegevens van het Kadaster staan namelijk niet de kavels die in pacht worden uitgegeven. Dit wordt geregistreerd in de Grondkamer. Een eventuele koppeling met die gegevens zou dit wel mogelijk maken, maar momenteel zijn deze gegevens niet toegankelijk. Eventueel kunnen uit de gegevens van het Kadaster ad hoc wel inzichtelijk worden gemaakt welke kavels in bezit zijn van een niet-natuurlijk persoon welke niet op dezelfde plaats gevestigd is als de kavel. Hiermee kan indirect worden aangetoond dat deze kavel in pacht is uitgegeven. Voor dit onderzoek is dit niet gedaan.

Ten vierde is de indicator "Willingness to Accept en Willingness to Pay" niet geoperationaliseerd. Doel van deze indicator is het verschil aan te tonen tussen deze twee waarden. Voor het operationaliseren hiervan zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld door het vaststellen van de marktwaarde van gronden in het gebied en daarbij de eigenaren te vragen naar hun minimale verkoopprijs. Deze werkwijze zou zeer tijdrovend zijn, waardoor deze indicator tevens niet is geoperationaliseerd.

Doordat de hierboven genoemde indicatoren niet konden worden geoperationaliseerd, maar deze wel van invloed kunnen zijn op de weerstand van eigenaren, kan gesteld worden dat het model in een beperkte mate de weerstand voorspelt. Hier zal rekening mee gehouden moeten worden bij de toepassing van het model in andere onderzoeken.

### *Beperkingen van de gehanteerde rekenwijze in het model*

Naast de beperking die hierboven is beschreven kan ook de gehanteerde rekenwijze in het model voor beperkingen zorgen. Deze zullen hieronder worden uiteengezet.

Ten eerste moet een kanttekening worden geplaatst bij de categorisering in de indicatoren die is gemaakt en de waarden die aan de verschillende categorieën zijn gegeven. De onderzoeker

---

heeft getracht de categorieën die gemaakt zijn in de indicatoren zoveel mogelijk te laten berusten op indicaties die werden gegeven in de interviews met de verschillende grondverwerwers. Wanneer deze niet direct konden worden verkregen vanuit de interviews, heeft de onderzoeker geprobeerd deze zelf in te vullen. Consequentie van de indeling die is gemaakt vanuit de interpretatie van de geïnterviewden en de onderzoeker, is dat grensgevallen in bijvoorbeeld 'Leeftijd' of 'Jaren in bezit' in een bepaalde categorie vallen, terwijl er met een andere indeling een verschillende waarde kan worden gehecht aan een bepaalde leeftijd. Dit probleem is helaas inherent aan de categorisering van data.

Hiermee komt ook een ander punt naar boven, namelijk de waarden die zijn gegeven aan de verschillende categorieën. Deze zijn eveneens toegekend aan de verschillende indicatoren en categorieën aan de hand de gegevens die zijn verzameld vanuit de literatuur en de interviews. Uit de deze databronnen valt af te leiden dat er vaak een geleidelijke toename is van de place attachment wanneer iemand bijvoorbeeld ouder wordt. Maar doordat er categorieën zijn gemaakt, kunnen er scherpe verschillen ontstaan tussen de verschillende categorieën. Zo zijn de verschillen in waarde in de indicator 'Leeftijd' bij de categorieën '50-60 jaar' en '60-80 jaar' groot te noemen (respectievelijk 5 en 2). In dit geval is dit verschil in waarde zo scherp doordat in de interviews is aangegeven dat in die leeftijdscategorie de mogelijkheid bestaat dat een boer zijn bedrijf sneller wil verkopen. Maar, wanneer een boer 61 jaar is, kan de verwachte weerstand laag worden ingeschat (2) terwijl de boer in werkelijk veel weerstand geeft. Een oplossing zou kunnen zijn om nog meer categorieën toe te voegen aan het model. Maar wanneer dit zou gebeuren, zouden de waarden dichter bij elkaar liggen, waardoor de waarde van de uiteindelijke verwachte weerstand van eigenaren erg dicht bij elkaar zouden liggen.

Ten derde moet nog een kanttekening worden geplaatst bij de rekenwijze in de formule die is aangeboden in paragraaf 6.2. Hierbij is de keuze gemaakt om de indicatoren 'Leeftijd' en 'Grootte van eigendom' dubbel mee te tellen op basis van de literatuur en interviews. Maar er kan niet met zekerheid worden gezegd of deze indicatoren ook daadwerkelijk *dubbele invloed* hebben op de verwachte weerstand van natuurlijk personen. Deze keuze is gemaakt door de onderzoeker doordat de verschillen tussen de verschillende eigenaren sterker naar voren zou komen. Hierdoor konden er duidelijke verschillen worden aangegeven in de kaarten in hoofdstuk 7.

#### *Algemene noot over beperking van het model*

In het model dat is aangeboden in hoofdstuk 6 is geprobeerd de werkelijkheid te omvatten aan de hand van indicatoren. Hierbij is getracht algemene uitspraken te genereren over natuurlijke personen die grond in eigendom hebben. Dit probeert het model te voorspellen aan de hand van indicatoren. Maar, de weerstand die bij eigenaren naar voren kan komen in de werkelijkheid is op de eerste plaats individueel en heeft op de tweede plaats sterk te maken met de persoonlijkheid en het karakter van die eigenaar. Hierdoor heeft het model maar een beperkte validiteit, doordat het niet op individueel niveau uitspraken kan doen over de weerstand die kan worden ondervonden. Zo kan persoon 1 juist veel weerstand geven met een leeftijd van 55 jaar, terwijl persoon 2 met dezelfde leeftijd minder weerstand geeft. Hierdoor kan het model alleen gezien worden als mogelijke indicatie voor de verwachte weerstand van eigenaren, maar kan deze weerstand in werkelijkheid afwijken van de voorspelde weerstand.

De beperkingen die hierboven zijn geschetst dienen meegenomen te worden bij verdere toepassing van het model voor de verwachte weerstand. In dit model is maar een deel van de

---

processen die zich in werkelijkheid voordoen berekend, waardoor bij stil moet worden gestaan bij de verdere toepassing van dit model in verdere onderzoeken. Aanbevelingen hiervoor zullen in hoofdstuk 9 worden behandeld.

## 7.5 Conclusies

Met de uitgevoerde analyse in dit hoofdstuk is getracht de verwachte weerstand in een model te plaatsen en deze toe te passen in het gebied van de 'Haak om Leeuwarden'. Hierbij is gekeken of, naar aanleiding van het model voor de verwachte weerstand, een alternatief tracé minder weerstand zou veroorzaken in vergelijking met het tracé van de Haak om Leeuwarden bij de verwerving van de gronden voor de realisatie van het tracé.

Om deze analyse te realiseren is het tracé van de Haak om Leeuwarden en een alternatief tracé getekend in de kaart ten Westen van Leeuwarden. Hierbij zijn de eigenaren en kavels gewaardeerd volgens het model dat in paragraaf 6.2 is aangeboden. Vervolgens is er gekeken welke kavels en eigenaren door de twee verschillende tracés worden 'geraakt'.

Concluderend kan er gesteld worden dat in vergelijking tot elkaar, het alternatieve tracé minder kavels betreft bij de grondverwerving dan het tracé van de Haak om Leeuwarden (51 kavels tegenover 60 kavels). Daarnaast worden er minder kavels geraakt die door het model zijn aangewezen als 'veel weerstand' en 'zeer veel weerstand' (6 tegenover 16 kavels). Dit is respectievelijk 27% van de kavels bij het tracé van de Haak om Leeuwarden en 12% van de kavels bij het alternatieve tracé.

Desondanks ligt het aantal eigenaren per tracé op ongeveer hetzelfde aantal (39 eigenaren bij het alternatieve tracé en 37 voor het tracé van de 'Haak om Leeuwarden'). Hoewel er dus minder eigenaren hoeven te worden benaderd bij de aanleg van het tracé van de 'Haak om Leeuwarden', zal dit tracé wel meer weerstand opleveren doordat het aantal kavels met weerstandscategorieën 4 en 5 relatief hoger ligt dan dat voor het alternatieve tracé. Dit is goed af te lezen aan de gemiddelde verwachte weerstand per tracé. Deze is bij de 'Haak om Leeuwarden' 2,52 en bij 'Alternatief' 2,11. Gemiddeld is het tracé 'Alternatief' dus relatief makkelijker te verwerven.

Samenvattend kan gesteld worden dat volgens het model van verwachte weerstand en de analyse die gedaan is met dit model, de kans voor het (sneller) verwerven van de gronden voor de aanleg van het *alternatieve* tracé in deze testcase relatief eenvoudiger is.

Toch moet er een nuance worden aangebracht in de resultaten van deze testcase. Zo moet er worden erkent dat het model voor de verwachte weerstand een aantal tekortkomingen heeft. Zo heeft de onderzoeker niet alle indicatoren voor emotionele verbondenheid kunnen operationaliseren en moesten er keuzes worden gemaakt in de categorisering, waarden en rekenwijze in het model. Hoewel deze keuzes zoveel mogelijk berust zijn op de conclusies uit de literatuur en interviews, zijn er ook een aantal keuzes gemaakt door de onderzoeker die niet af te leiden zijn uit de interviews en de literatuur. Hiermee moet rekening gehouden worden bij de verdere toepassing en gebruik van het model.

---

## 8 Relevantie van dit onderzoek en invloed model in MIRT-procedure

In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat volgens het model voor de verwachte weerstand het alternatieve tracé van de Haak om Leeuwarden relatief eenvoudiger is te verwerven doordat de gemiddelde verwachte weerstand lager ligt en er minder kavels in de hoogste weerstandscategorieën zitten. In dit hoofdstuk zal worden besproken of deze analyse (en het model voor de verwachte weerstand) relevant kan zijn voor de aanleg van nieuwe weginfrastructuur. Daarnaast zal ook worden besproken of dit model daadwerkelijk van invloed kan zijn op de MIRT-procedure en de keuze voor een bepaald (alternatief) tracé.

### 8.1 Relevantie voor de aanleg van weginfrastructuur

Naast de beperkingen van het model voor de verwachte weerstand uit het vorige hoofdstuk zal in deze paragraaf de relevantie van de testcase voor de aanleg van weginfrastructuur worden besproken. Hierbij zal worden gekeken welke conclusies kunnen worden getrokken uit de testcase, beschreven in hoofdstuk 7.

Ten eerste moet stil worden gestaan bij eventuele conclusies die worden getrokken uit de toepassing van het model van voor de verwachte weerstand in de beschreven testcase. In deze testcase is een tracé getekend waarbij minder verwachte weerstand is berekend. De verwerving van deze gronden zou in deze testcase in theorie dus sneller kunnen verlopen. De vraag is nu hoeverre de testcase representatief is voor andere cases in Nederland en of uit deze testcase conclusies op een hoger niveau kunnen worden getrokken. Dit zal dus in ogenschouw moeten worden genomen wanneer conclusies worden getrokken over het model voor de verwachte weerstand.

Ten eerste, wanneer het model voor de verwachte weerstand als leidend wordt gezien voor de tracering van een nieuw te realiseren weg, kan het aanleggen van een dergelijke weg mogelijk sneller verlopen. Wanneer men met behulp van het model namelijk het tracé tekent op kavels die alleen weerstandscategorie 1 en 2 hebben, zouden grondverwerwers *in theorie* weinig tot geen moeilijkheden moeten hebben om deze kavels in de minnelijke verwervingsfase te verwerven. Wanneer dit kan worden bewerkstelligt, kan hier tijd gewonnen worden doordat de administratieve en gerechtelijke onteigening niet hoeft plaats te vinden. Dit kan, zoals af te lezen uit figuur 4.1, maximaal één jaar schelen.

In theorie zou hier dan ook een ideale situatie ontstaan. Toch blijkt naar aanleiding van de rapporten van Rijkswaterstaat (kennisgids 1) en de interviews met Rijkswaterstaat, Provincies en DLG dat er in realiteit weinig tot geen rekening wordt gehouden met de emotionele verbondenheid en de weerstand die daaruit voortvloeit bij de verwerving van gronden voor de aanleg van infrastructuur. De grondverwerwers hoeven hier namelijk in principe geen rekening mee te houden, doordat zij na de minnelijke verwervingsfase als wettelijk middel de onteigening achter de hand hebben. De kavels die benodigd zijn, zullen uiteindelijk dus toch wel verworven worden. Hoewel uit de interviews bleek dat grondverwerwers tot een bepaalde hoogte wel meedachten over oplossingen voor het verminderen van de impact op eigenaren, blijkt de noodzaak voor het rekening houden met de emotionele verbondenheid en weerstand er niet te zijn.

Uit de case van de Haak om Leeuwarden blijkt tevens dat er in realiteit geen tracering mogelijk is waarbij alleen eigenaren worden 'geraakt' die in de weerstandscategorie 1 of 2 vallen. De verwachting is dan ook dat deze ideale situatie in werkelijkheid niet of nauwelijks

---

haalbaar is. De vraag is dus of dit onderzoek en het model voor de verwachte weerstand relevant is voor toepassing bij de tracering van nieuwe wegen.

Beargumenteerde kan worden dat met dit onderzoek en het model voor de verwachte weerstand *een indicatie* kan worden gegeven voor de verwachte weerstand in een gebied. Door dit inzichtelijk te maken kan er vooraf besloten worden om een tracé gedeeltelijk aan te passen, waardoor er bijvoorbeeld geen huizen, boerderijen en huiskavels 'geraakt' worden door het tracé. Bij gelijke geschiktheid van twee tracés, kan dit wel eventueel wel een doorslaggevende factor zijn.

Daarnaast kan er met een dergelijke analyse in een gebied meer consensus worden bereikt voor de aanleg van de weg. Doordat de verwachte weerstand in kaart kan worden gebracht, kunnen de eigenaren met grote verwachte weerstand vermeden worden waardoor de inpassing van de weg breder maatschappelijk gedragen wordt in het gebied. Dit kan een belangrijk aspect zijn, want hiermee kan de realisatie van de weg eventueel sneller worden uitgevoerd.

Belangrijk is dat dit model niet als leidend hoeft worden beschouwd voor de keuze van een bepaalde tracé, maar juist een indicatie kan geven naar de grondsituatie en de te verwachten emotionele weerstand in een gebied. Door dit van tevoren in kaart te brengen, kunnen eventuele problemen die zich voordoen bij de grondverwerving mogelijk eerder worden geïdentificeerd en worden meegenomen in het besluit rondom de tracering van de nieuwe aan te leggen weg. Ook wanneer de tracering niet wordt aangepast op de te verwachten weerstand, kan door middel van het model inzicht worden gegeven in mogelijke pijnpunten bij de grondverwerving, waarmee rekening kan worden gehouden in de minnelijke verwervingsfase. Door hiermee rekening te houden kunnen de benodigde kavels in de minnelijke verwervingsfase eventueel sneller worden verworven, waardoor in een gunstig geval de tijd van deze fase kan worden ingekort.

## **8.2 Toepassing model in de MIRT-procedure**

Uit de vorige paragraaf kan dus worden gesteld dat het model voor de verwachte weerstand een meerwaarde kan hebben bij de tracering van nieuwe wegen. De vraag is wanneer dit model het beste kan worden toegepast in de planning van deze wegen die de MIRT-procedure doorlopen. Deze paragraaf kan dus worden gezien als een antwoord en aanvulling op hoofdstuk 2, waar het MIRT is geïntroduceerd en uiteengezet.

In hoofdstuk 2 is gesteld dat de beoordelingsfase in de verkenningsfase en tevens de planuitwerkingsfase belangrijke fasen zijn waarin dit model mee kan worden genomen. In deze fasen worden namelijk verschillende varianten beoordeeld op uitvoerbaarheid en impact op de omgeving.

Vanuit de conclusies uit paragraaf 7.2 kan worden geconcludeerd dat het model dan ook een toegevoegde waarde kan zijn voor deze fasen in de MIRT-procedure. Zo kan in de beoordelingsfase van de verkenningsfase de emotionele verbondenheid in het gebied worden getoetst en kan er alvast een beeld worden gecreëerd over de te werven gronden. Dit kan gedaan worden bij de fase 'vergelijken van alternatieven' in deze beoordelingsfase. Wanneer per tracé de verwachte weerstand wordt berekend aan de hand van het model voor de verwachte weerstand, kan deze factor worden meegenomen in een Kosten Basten Analyse (KBA) en het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). Hierbij kan dus de verwachte

---

weerstand per variant worden meegenomen in de beslissing voor de keuze van één de alternatieven.

Daarnaast kan er in de planuitwerkingsfase op detailniveau aanpassingen worden gedaan aan het tracé om huiskavels en woonhuizen buiten het tracé te houden. Kleine hoekjes van een kavel die onder het tracé liggen en hoge verwachte weerstand hebben, kunnen met het model worden geïdentificeerd en worden vermeden. In deze planuitwerkingsfase kan het tracé namelijk nog worden beperkt worden aangepast, waarbij het tracé 100 meter aan weerszijden kan worden verlegd. Met het model kunnen deze zaken al voordat het Ontwerp Tracébesluit (OTB) wordt bekendgemaakt, worden aangepast.

### **8.3 Conclusies**

Concluderend kan worden gesteld dat het model voor de verwachte weerstand mogelijk invloed kan hebben bij de tracering van nieuwe wegen. In theorie kan het model als leidend instrument worden gebruikt om zo de administratieve en gerechtelijke onteigeningsprocedure te vermijden, hetgeen maximaal een jaar kan schelen. In realiteit is dit waarschijnlijk niet mogelijk. Toch kan het model worden gebruikt om de situatie van de verwachte weerstand vooraf in kaart te brengen en al bij de eerste varianten van het mogelijke tracé rekening te houden met huiskavels en andere kavels die in hoge weerstandcategorieën zijn ingedeeld. Dit kan de verwerving van gronden in de minnelijke verwervingsfase versnellen en kunnen eventuele problemen in deze fase vooraf worden geïdentificeerd.

Door dit model voor de verwachte weerstand al mee te nemen in de MIRT-procedure bij de beoordelingsfase van de verkenningsfase kan hier al rekening mee gehouden worden bij de beoordeling van de eerste varianten. Later, in de planuitwerkingsfase kan tot in op meer detailniveau dit worden uitgewerkt, waarbij er kleine aanpassingen kunnen worden gemaakt in het tracé.

---

## 9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen belangrijkste conclusies worden weergegeven van dit onderzoek, waarbij er antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en deelvragen opgesteld in hoofdstuk 1 van dit onderzoek. Deze hoofdvraag luidt:

*Welke invloed heeft het eigenaarstype van het perceel en emotionele verbondenheid van de eigenaar aan het perceel op de weerstand bij het verwerven van deze gronden, en kunnen deze indicatoren voor weerstand bijdragen in het besluitvormingsproces van de locatie van het voorkeustracé bij de planning van nieuwe weginfrastructuur en zorgen voor een snellere realisatie van deze nieuwe weginfrastructuur?*

In dit onderzoek is geprobeerd deze hoofdvraag aan de hand van verschillende deelvragen te beantwoorden. Ten eerste is er onderzocht wat deze emotionele weerstand bepaald. Verschillende theorieën en begrippen zijn hierbij naar voren gekomen. Ten grondslag aan de weerstand van eigenaren zijn onder andere het proces van NIMBY, de kwaliteit van het bestuurlijke handelen en de emotionele verbondenheid van eigenaren met de plaats geïdentificeerd. In deze literatuur zijn indicatoren naar voren gekomen die van invloed kunnen zijn op de emotionele weerstand en deze dus kunnen beïnvloeden. Onder andere de leeftijd van de eigenaar, de duur van bewoning op dezelfde plaats, huiseigenaarschap en de verbintenissen met de buurt zijn factoren die dit proces van weerstand beïnvloeden.

Ook in de interviews die zijn afgenomen onder grondverwerwers zijn (naast de indicatoren uit de literatuur) verscheidene indicatoren geïdentificeerd die specifiek aan de verschillende typen eigenaren (natuurlijke en niet-natuurlijke personen) kunnen worden verbonden. Zo kan een opvolger in een boerenbedrijf invloed hebben op de weerstand van eigenaren, maar ook de grootte van het boerenbedrijf, de locatie van doorsnijding van het land en het aantal personen dat eigenaar is van het stuk land. Niet-natuurlijke personen zijn om andere redenen verbonden met de gronden die zij bezitten of beheren. Hier komt weerstand bij grondverwerving naar boven doordat natuurbeherende instanties bijvoorbeeld geen natuur willen kwijtraken, of doordat stichtingen het land al decennia lang in bezit hebben. Voor de verschillende typen eigenaren gelden dus andere indicatoren die invloed hebben op de emotionele weerstand bij grondverwerving.

Vastgesteld is dat emotionele verbondenheid en weerstand aanwezig is bij de verschillende typen eigenaren. Toch blijkt uit de gehouden interviews met Provincies, Rijkswaterstaat (de uitvoerende instantie voor de aanleg van weginfrastructuur) en documentatie van deze organisaties dat zij niet of nauwelijks rekening houden met deze emotionele weerstand bij de verwerving van gronden voor infrastructuur. Geïdentificeerd is dat dit komt doordat het wettelijke middel van onteigening altijd kan worden toegepast, waardoor er geen noodzaak is om naar deze emotionele weerstand van eigenaren te kijken.

Met deze conclusies is getracht een model op te stellen die, met behulp van de indicatoren voor emotionele weerstand, de verwachte weerstand bij eigenaren kan berekenen. De waarden voor verwachte weerstand per type eigenaar en per indicator zijn in dit model op basis van de interviews en de literatuur toegekend. Met dit model voor de verwachte weerstand per type eigenaar is onderzocht of de tracering van een nieuw aan te leggen weg kan worden aangepast, waardoor de grondverwerving sneller kan verlopen.

Op deze vraag is geprobeerd antwoord te krijgen door het model voor de verwachte weerstand te toetsen in een testcase, waarbij het tracé van de Haak om Leeuwarden en een



---

door de onderzoeker gecreëerde variant worden vergeleken. Uit deze testcase bleek dat het alternatieve tracé een minder gemiddelde weerstand had dan het tracé van de Haak om Leeuwarden. Ook hoeven er minder gronden van eigenaren in de hogere weerstandscategoriën worden verworven. Hierbij moet wel een kritische kanttekening worden gemaakt. Het model voor de verwachte weerstand kent namelijk meerdere beperkingen (zoals uitgelegd in paragraaf 7.4), waardoor de uitkomsten een verkeerd beeld zouden kunnen geven. Hiermee moet rekening gehouden worden.

Uit de hierboven genoemde testcase blijkt dat de gemiddelde verwachte weerstand dus lager is voor het alternatieve tracé, waardoor grondverwerving voor dit tracé mogelijk sneller kan verlopen. Hoewel deze testcase niet representatief kan zijn voor elk ander nieuw aan te leggen tracé, kan het model voor de verwachte weerstand mogelijk wel van invloed zijn op de trasering bij nieuwe wegen, naast de vele andere factoren die van invloed zijn in de MIRT procedure (zie hoofdstuk 2).

Het model voor de verwachte weerstand kan dus een aanvulling zijn op MIRT procedure (onder andere de beoordelingsfase in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase). De verwachte weerstand in een gebied kan hiermee namelijk worden bepaald, waardoor het tracé kan worden aangepast en de grondverwerving sneller kan verlopen. Wanneer door dit model voor de verwachte weerstand eventuele onteigeningsprocedures kunnen worden voorkomen, kan de realisering van het tracé in theorie daardoor sneller worden uitgevoerd.

Toch is gebleken uit de interviews dat het voorkomen van onteigeningsprocedure nauwelijks mogelijk is. Het model voor de verwachte weerstand hoeft in die zin dan ook niet leidend te zijn bij de keuze voor een voorkeursalternatief bij nieuwe weginfrastructuur, maar kan als ondersteunend instrument worden toegepast voor het identificeren van emotionele weerstand in gebieden en daarbij kleine problemen tijdig identificeren en oplossen. Dit kan het proces van grondverwerving voor weginfrastructuur alsnog versnellen.

#### *Beperking en positionering van dit onderzoek*

Naast de beperkingen van het model voor de verwachte weerstand in hoofdstuk 7, moet hier nogmaals de beperking en de positionering van dit onderzoek in zijn algemeenheid worden benadrukt. Dit is belangrijk omdat dit een grote rol speelt in de verdere ontwikkeling van het model.

In dit onderzoek is er naar aanleiding van de gevonden indicatoren in de literatuur en interviews een model opgesteld dat de verwachte weerstand van grondeigenaar berekend. Hierbij wordt dus getracht menselijke emoties te vatten in een model, waarop ieder individu wordt gescoord. Hierin zit een crux. Menselijke emoties zijn zeer flexibel en kunnen snel veranderen. Daarbij is ook die ene man van 63 jaar niet de andere man van dezelfde leeftijd. In dit onderzoek is geprobeerd om in deze emoties een algemene lijn te identificeren, waarop dit model is gebaseerd. Maar dit betekent wel dat individuen in werkelijkheid niet dezelfde weerstand vertonen als voorspelt wordt door het model. De emotionele weerstand per eigenaar kan daarom ook alleen een *verwachting* zijn. Dit betekent dus dat bijvoorbeeld eigenaren die volgens het model een '4' krijgen toegekend, in werkelijk geen enkele moeite hebben met de verkoop van grond voor de realisatie van infrastructuur.

Deze beperking van het model voor de verwachte weerstand, maakt dat het model in werkelijkheid niet accuraat kan zijn. Op de vraag of dit model voor de verwachte weerstand dus invloed kan hebben op de trasering, zijn dus twee antwoorden mogelijk. Theoretisch

---

gezien kan dit model zeker invloed hebben, maar in de praktijk moet het model zijn waarde nog bewijzen. Dit kan alleen gedaan worden door het model vaak toe te passen bij de analyse van verschillende tracés en zo de verwachte weerstand te gaan vergelijken met de daadwerkelijke gemeten weerstand bij het grondverwervingsproces. Hierdoor kan het model zijn validiteit bewijzen, waardoor er betere analyses kunnen worden gedaan in de toekomst.

## 9.1 Aanbevelingen

Deze voortdurende toetsing en aanpassing van het model in de praktijk is één van de aanbevelingen die ik wil doen ten aanzien van vervolgstudies in dit onderzoeksgebied. Dit onderzoek is gepositioneerd in een studiegebied waar nog niet veel onderzoek naar is gedaan, namelijk de invloed van emotionele verbondenheid van grondeigenaren met planningsprocessen. Er zijn dan ook de nodige aanbevelingen die kunnen worden gedaan voor verder onderzoek naar emotionele verbondenheid in planningsprocessen, maar ook voor verbetering van de onderzoeksmethoden naar deze emotionele verbondenheid en weerstand. Hierbij kunnen ten eerste aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de verbetering van het aangeboden model voor de verwachte weerstand in dit onderzoek.

Dit aangeboden model voor de verwachte weerstand in dit onderzoek heeft namelijk een aantal beperkingen. Wanneer deze beperkingen kunnen worden weggenomen, kan het model evenwichtiger worden gemaakt, waardoor het model in de praktijk ook meer tot zijn recht kan komen.

Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld meerdere indicatoren voor weerstand, geïdentificeerd uit de literatuur en de interviews, te operationaliseren. Hiermee kan het model vollediger worden gemaakt doordat dan meer factoren worden meeberekend voor de verwachte weerstand van een eigenaar. Daarnaast kan wellicht dieper worden ingegaan op de waarden die zijn toegekend aan de verschillende categorieën. Deze zijn door middel van de interviews en de interpretatie van de onderzoeker in samenwerking met medewerkers van het Kadaster opgesteld, maar zouden eventueel beter en meer onderbouwd kunnen worden vanuit de empirie.

Naast de verbeteringen die kunnen worden doorgevoerd in het model, is het ook aan te bevelen om meer onderzoek te verrichten naar de emotionele waarde die eigenaren toekennen aan hun grond. Hoewel er in de sociale wetenschappen veel bekend is over place attachment en place disruption, is er niet of nauwelijks onderzoek gedaan naar de relatie eigenaar-grond. De theorieën van place attachment nemen daarbij ook een groter schaalniveau, waardoor verbintenissen met de buurt en stad veel meer naar voren komen in de onderzoeken dan de verbintenis met het eigendom. In de economische wetenschappen is deze relatie van eigenaar-eigendom wel meer onderzocht, maar zoals aangegeven in hoofdstuk 2, beperken zich deze onderzoeken alleen tot het onderkennen van een verschil tussen de Willingsness to Pay en de Willingsness to Accept. Het verschil hierin wordt aangeduid als attachment value, welke alleen wordt uitgedrukt in geldwaarde. Meer onderzoek in dit gebied kan dus leiden tot meer kennis over deze relatie.

## 9.2 Discussie

In deze paragraaf wil ik de gebruikte theorieën en methoden in dit onderzoek bespreken. Voor de bepaling van weerstand zijn de indicatoren gebruikt die voortkomen uit de concepten en theorieën van NIMBY, emotionele verbondenheid en kwaliteit van bestuurlijk handelen. Hiermee is een model opgesteld welke is toegepast in een project, waaruit

---

conclusies zijn getrokken voor de toepassing van dit model in de realisatie van een MIRT-project.

De insteek van dit onderzoek was onder andere om te kijken of er met de gegevens die het Kadaster registreert, valide uitspraken konden worden gedaan over de verwachte weerstand in een gebied en daarbij de verschillende tracés met elkaar vergeleken konden worden. Hierbij is dus getracht indicatoren te identificeren vanuit de literatuur en de interviews die overeenkwamen met de gegevens van het Kadaster, waardoor deze gegevens gebruikt konden worden voor gebiedsanalyse naar weerstand.

Ondanks dat er meerdere indicatoren hiervan zijn geïdentificeerd in het uitgebreide literatuuronderzoek, waaronder ook indicatoren die niet voorkomen in de gegevens van het Kadaster, zijn er wellicht meer indicatoren te identificeren die ten grondslag liggen aan weerstand bij eigenaren. Deze zouden geïdentificeerd kunnen worden door middel van interviews met eigenaren van grond en eigenaren die het proces van grondverwerving hebben meegemaakt. Daarbij kan deze groep dan ook van meerwaarde zijn voor het model van verwachte weerstand, doordat met dit model vervolgens meer legitieme uitspraken zouden kunnen worden gedaan. Mede door gebrek aan onderzoekstijd en de (waarschijnlijk) grote populatie van deze groep is deze groep niet ondervraagd in dit onderzoek. Hiervoor liggen nog kansen in vervolgonderzoeken om meerdere indicatoren te onderscheiden door middel van interviews met betrokken grondeigenaren.

Daarnaast moet er tevens kritisch worden gekeken naar de gebruikte literatuur in dit onderzoek. Zoals gemeld is deze literatuur vooral toegespitst op de emotionele verbondenheid met de buurt, omgeving en plaats. Terwijl in dit onderzoek juist is gekeken naar de verbintenis van eigenaren met hun grondeigendom.

In dit onderzoek zijn, mede door bovenstaande redenen, ook alleen interviews afgenomen bij grondverwerwers van Rijkswaterstaat, DLG en 2 Provincies. De inzichten die hierdoor werden verkregen zijn belangrijk geweest in dit onderzoek. Mogelijk hadden meer interviews gehouden kunnen worden bij nog een aantal grondverwerwers om zo tot meer informatie te komen. Dit is niet gedaan doordat na deze gehouden interviews al snel bleek dat er een groot saturatieniveau was bereikt. Toch kan het mogelijk zijn dat met meerdere interviews met onder andere ook grondeigenaren nieuwe inzichten kunnen worden verworven.

Dit onderzoek moet dus gezien worden als een eerste stap in de richting van het betrekken van emotionele weerstand bij de verwerving van gronden voor weginfrastructuur. Doordat deze emotionele weerstand een zeer vluchtige materie is (een mens heeft altijd veranderende inzichten), kan vervolgonderzoek de validiteit van het modelleren van emotionele weerstand vergroten.

---

## Referenties

- Altman, I. en Low, S. M. (1992). *Place attachment. A conceptual inquiry*. New York: Plenum Press.
- Arts, E.J.M.M. (2011). *Dilemmas in Infrastructure Planning, GEMDILEIP*. Rijksuniversiteit Groningen. Online powerpoint, niet gepubliceerd.
- Brown, B. en Perkins, D. D. (1992). Disruptions to place attachment. In I. Altman, en S. Low (Eds.), *Place attachment* (p. 279–304). New York: Plenum.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. New York: Oxford University Press. Third edition.
- Carruthers, B.G. en Ariovich, L. (2004). The Sociology of Property Rights. *Annual Review of Sociology*, Vol. 30 p. 23-45
- Damon, A.L. (2001) *Attachment Value and Farmland Prices: An Empirical Investigation*. Michigan State University, Masters Thesis
- Devine-Wright, P. (2009). Rethinking Nimbyism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action. *Journal of Community and Applied Social Psychology* Vol.19(6) p. 426-441
- Devine-Wright, P. en Howes, Y. (2010). Disruption to place attachment and the protection of restorative environments: A wind energy study. *Journal of Environmental Psychology* Vol. 30(3) p. 271-280
- Gierveld, H.A.J. (2009). *Tracéwet*. Deventer: Kluwer bv
- Ham, J.C. van (2010). *Zeehavenontwikkeling in Nederland; Naar een beter beleidvormingsproces*. Proefschrift Technische Universiteit Delft
- Herweijer, M., Marseille, A.T., Noordam, F.M., Winter, H.B. (2005). *Alles in één keer goed; Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*. Deventer: Kluwer
- Hidalgo, M. C. en Hernández, B. (2001). Place attachment: Conceptual and empirical questions. *Journal of Environmental Psychology* Vol. 21(3), p. 273–281.
- Hendriks, F. en Toonen, T. (1998). *Schikken en Plooien: De stropelige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum
- Hernandez, B., Hidalgo, M. C., Salazar-Laplace, M. E., Hess, S. (2007). Place attachment and place identity in natives and non-natives. *Journal of Environmental Psychology* Vol.27(4) p. 310-319.
- Huck, S., Kirchsteiger, G., Oechssler, J. (2005). Learning to Like What You Have – Explaining the Endowment Effect. *The Economic Journal* Vol. 115(505), p. 689-702
- Ike, P. (2009). *Planning en Infrastructuur, GEPLINFR*. Rijksuniversiteit Groningen. Online powerpoint, niet gepubliceerd

- 
- Inalhan, G. en Finch, E. (2004). Place attachment and sense of belonging. *Facilities*. Vol. 22 p. 120–128
- Kahneman, D., Knetsch, J.L., Thaler, R.H. (1990). Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. *The Journal of Political Economy*. Vol. 98(6), p. 1325-1348
- Lewicka, M. (2010). Place attachment: how far have we come in the last 40 years? *Journal of Environmental Psychology*. 20 October 2010
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010). *MIRT projectenboek 2011*. Zoetermeer
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu (VenW & VROM) (2009). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag
- Needham, B. (2007). *Dutch Land Use Planning, Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: Sdu uitgevers
- Projectdirectie Sneller en Beter (2010). *Handreiking MIRT-Verkenning*. Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Verkeer en Scheepvaart, Den Haag
- Raad voor Vastgoed Rijkswaterstaat (2010). *Kennisgids 1, schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen*. Ministerie van Financiën <http://rvr.rijksweb.nl>
- Reehuis, W.H.M., Heisterkamp, A.H.T. (2006). *Goederenrecht. Deel 3 Nederlands Burgerlijk Recht*. Den Haag: Kluwer
- Rijkswaterstaat (2007a). Leidraden; Administratieve onteigeningsprocedure; Titels II, IIa en IIc onteigeningswet. Bestuurlijk Juridische Kaderreeks
- Rijkswaterstaat (2007b). Grond of opstalsten verkopen aan Rijkswaterstaat? Wat u moet weten over regelingen en procedures.
- Rijkswaterstaat (2010). *Koepelnotitie Zinvol Bepalen. Handreiking ter vereenvoudiging van methoden voor de bepaling van effecten bij infrastructuurprojecten*. Den Haag
- Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart (2009). *Doorlooptijd MIRT-Verkenning*. Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, Den Haag
- Robison, L.J., Flora, J.L. (2003). The Social Capital paradigm: Bridging across Disciplines. *American Journal of Agriculture Economics*. Vol. 85(5) Proceedings Issue, p. 1187-1193
- Rosenthal, U, Ringeling, A.B. , Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en M.J.W. van Twist (1996). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn; Samson HD Tjeenk Willink.
- Wolsink, M. (1994). Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on Facility Siting. *Urban Studies*. Vol. 31(6) p. 851-866

---

Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*. Vol. 21 p. 49-64

Zellweger T.M., Astrachan, J.H. (2008). On the Emotional Value of Owning a firm. *Family Business Review*. Vol 21, p. 347-363