

Van Landmeter naar Ruimtelijk Adviseur

Een onderzoek naar de rol van het Kadaster in het
planproces van waterveiligheidsmaatregelen



Masterthesis Water & Coastal Management

Jan Erik Leenders

Groningen, oktober 2010

Van Landmeter naar Ruimtelijk Adviseur

Een onderzoek naar de rol van het Kadaster in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen

J.H. (Jan Erik) Leenders

j.h.leenders@student.rug.nl

Studentnummer Groningen: 1460838

Studentnummer Oldenburg: 1029247

Masterthesis voor de double degree master Water and Coastal Management

Rijksuniversiteit Groningen & Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg



Begeleider: dr. M.A. van den Brink

m.a.van.den.brink@rug.nl

2^e beoordelaar: dr. ir. T. van Dijk

t.van.dijk@rug.nl

Kadaster, afdeling Ruimte en Advies

Begeleiders:

Gerard Molenkamp

gerard.molenkamp@kadaster.nl



Cees Kroon

cees.kroon@kadaster.nl

Groningen, oktober 2010

Foto voorkant: Luchtfoto van de Overdiepse Polder (www.overdiepsepolder.nl)

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie “Van landmeter naar ruimtelijk adviseur”. Het vormt de afronding van mijn masteropleiding Water and Coastal Management aan de Carl-von-Ossietzky Universität in Oldenburg en de Rijksuniversiteit in Groningen. In deze opleiding staan waterbeheer en ruimtelijke ordening centraal. In Oldenburg vond het eerste jaar van de opleiding plaats, alwaar ik mij heb verdiept in allerlei aspecten van het waterbeheer zoals klimaatverandering, duurzame ontwikkeling en fysische processen. Het tweede jaar, dat in Groningen plaatsvond, bestond uit het masterprogramma Environmental and Infrastructure Planning en stond in het teken van de ruimtelijke planning. Ten tijde van dit afstudeeronderzoek heb ik stage gelopen bij het Kadaster te Groningen.

In deze afstudeerscriptie, waarin de relatie tussen water en ruimtelijke ordening de context vormt, wordt getracht inzicht te verkrijgen in hoe in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen wordt omgegaan met grondeigendom en hoe daarin verbeteringen te behalen zijn. De rol die het Kadaster daarbij kan spelen staat in dit onderzoek centraal.

Hierbij wil ik een aantal mensen bedanken zonder wie deze scriptie niet tot stand had kunnen komen. Tijdens het onderzoek heb ik veel steun gehad aan mijn begeleider. Zij hielp mij keer op keer op weg en zorgde voor structuur in mijn onderzoek. Vanaf deze plaats wil ik dr. Margo van den Brink dan ook hartelijk bedanken voor de prettige samenwerking.

Daarnaast wil ik Cees Kroon en Gerard Molenkamp van het Kadaster bedanken voor hun opbouwende commentaar en het beantwoorden van mijn vragen. Tevens wil ik alle andere Kadastermedewerkers bedanken voor hun interesse in het onderzoek en de prettige sfeer op de werkvloer.

Ten slotte gaat mijn dank uit naar iedereen die heeft willen meewerken aan een interview. De informatie uit de interviews heeft in grote mate bijgedragen aan de inhoud van dit onderzoek.

Jan Erik Leenders

Groningen, oktober 2010

Samenvatting

In Nederland heeft de focus van het waterbeheer altijd gelegen op technische maatregelen. Door de ontwikkeling van de techniek kon de waterhuishouding steeds beter worden beheerd. Na de watersnoodramp van 1953 werd door het uitvoeren van het Deltaplan de veiligheid van Nederland tegen overstromingen vergroot. Echter, in 1993 en '95 stond het water in de rivieren zo hoog, dat grote delen van het rivierengebied geëvacueerd moesten worden. Deze bijna-overstromingen markeren een keerpunt in het Nederlandse waterbeheer. Door ontwikkelingen en veranderende inzichten in bodemdaling, zeespiegelstijging en toenemende rivierafvoeren werd duidelijk dat er grenzen zijn aan puur technische oplossingen. Het waterbeheer behoeft ook ruimtelijke oplossingen. Dit markeert een trendbreuk in het waterveiligheidsbeleid: daar waar mogelijk wordt ingezet op het creëren van ruimte voor water. Dit vindt ondermeer weerslag in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier, waarin op 39 plaatsen in Nederland de rivier meer ruimte wordt gegeven ondermeer om de gevolgen van klimaatverandering op te kunnen vangen. Het werken aan waterveiligheid staat weer volop op de agenda. Een nieuwe Deltacommissie heeft in 2008 geadviseerd over hoe Nederland duurzaam veilig te maken voor de gevolgen van klimaatverandering. Ook deze maatregelen zullen een grote ruimtelijke invloed hebben.

Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat zich onder andere bezighoudt met het registreren van gegevens van onroerende zaken. In het openbare register van onroerende zaken wordt ondermeer de naam van de eigenaar, ligging en afmetingen van het perceel, eventuele hypothecaire waarde en erfdiensbaarheden bijgehouden. In de loop der jaren heeft het Kadaster steeds meer taken gekregen. Sinds 1924, het jaar waarin de eerste Ruilverkavelingswet tot stand kwam, speelt de organisatie een belangrijke rol in de landinrichting door het uitvoeren van ruilverkavelingen. Nadat deze wet in de loop der jaren een aantal keren is herzien, worden sinds 2007 deze werkzaamheden uitgevoerd in het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De invoering van deze wet heeft echter tot gevolg gehad dat het Kadaster het aantal opdrachten in de landinrichting zag teruglopen. In reactie hierop is de afdeling Ruimte en Advies in het leven geroepen. Deze afdeling richt zich op het adviseren van overheden bij de inrichting van stedelijk en landelijk gebied en bij infrastructurele vraagstukken, waarbij de jarenlange ervaring met het zekerstellen van eigendomsrechten en met landinrichtingsprojecten de basis is. Deze jonge afdeling is echter nog zoekende naar een juiste invulling van deze ambitie. Kadaster Ruimte en Advies vermoedt dat ze vanuit deze achtergrond ook een adviserende rol kan spelen in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen, dat zich sinds de trendbreuk in het waterbeleid van de jaren '90 richt op het creëren van ruimte voor water. Het Kadaster vermoedt dat wanneer vroeg in het planproces eigendomsgegevens betrokken worden, dit minder vaak leidt tot een confrontatie tussen overheid en grondeigenaar tijdens de uitvoeringsfase van het planproces. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre en op welke manier het Kadaster kan adviseren over grondeigendommen in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen.

Om dit na te kunnen gaan, is een conceptueel model ontworpen waarin uiteengezet is hoe grondeigendom beter gerespecteerd kan worden in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen. Hiervoor zijn twee institutionele visies op grondeigendom relevant: een economisch institutioneel perspectief, dat zich richt op rechten met betrekking tot grondeigendom, en een sociologisch institutioneel perspectief, dat het emotionele en sociaal-maatschappelijke belang van grond centraal stelt. In de praktijk van ruimtelijke planning kunnen beide perspectieven gemakkelijk botsen. Een overheid hanteert vaak een economisch institutioneel perspectief op grondeigendom en gaat vaak voorbij aan de emotionele waarde die grond voor een eigenaar kan hebben. In het conceptueel model, genaamd eigendomsgevoelig plannen, wordt gesteld dat wanneer de plangrenzen van een ruimtelijk plan flexibel zijn deze aangepast kunnen worden op verkavelingsstructuren en individuele percelen. Op deze manier kan de invloed op de eigendommen zo gering mogelijk gehouden worden en recht gedaan worden aan het emotionele, sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom. Achterliggende gedachte daarbij is dat hoe verder het planproces vordert, hoe minder flexibel de plangrenzen zijn. Hoe eerder in het planproces de eigendommen betrokken worden, hoe meer recht gedaan kan worden aan het sociologisch institutionele perspectief.

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre eigendomsgevoelig plannen is toe te passen in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen, en op welke manier het Kadaster daaraan kan bijdragen. Door middel van een case study benadering zijn de uitvoeringsfase, de planstudiefase en de verkenningfase van het planproces aan de hand van drie waterveiligheidsprojecten onder de loep genomen. Respectievelijk zijn de ontpoldering van de Overdiepse Polder, de aanleg van een hoogwatergeul tussen de Gelderse plaatsen Veessen en Wapenveld en een deel van het Deltaprogramma (IJsselmeerprogramma en Waddenprogramma) aan de hand van interviews met de belangrijkste betrokken organisaties onderzocht.

In de uitvoeringsfase, waarin het project Overdiepse Polder onderzocht is, was de verwachting dat de ruimte voor eigendomsgevoelig plannen erg klein zou zijn. Daarom is ook nagegaan hoe in aanloop naar de uitvoeringsfase om is gegaan met eigendommen en het sociologisch institutionele perspectief daarop. Duidelijk werd dat er geen ruimte was voor het schuiven met plangrenzen, omdat de gehele polder betrokken moest worden en niet bijvoorbeeld individuele percelen buiten schot konden blijven. Wel is bij het maken van het inrichtingsplan erg veel rekening gehouden met de wensen van de bewoners van de polder, om zo de impact op hun dagelijkse leven en hun eigendommen zo klein mogelijk te houden. De geraadpleegde actoren zien niet waar het Kadaster een meerwaarde had kunnen leveren aan het planproces door te adviseren over eigendomsgegevens. Het Kadaster is momenteel wel betrokken in de uitvoeringsfase van het project: de organisatie levert eigenarenkaarten, werkt aan een herverkavelingsplan en bereidt onteigeningsdocumenten voor. Dit zijn echter activiteiten die vallen onder de ‘traditionele’ werkzaamheden van het Kadaster in landinrichting en zijn niet de ‘nieuwe’ activiteiten waar Ruimte en Advies naar op zoek is.

In de planstudiefase, waarin het project Veessen-Wapenveld onderzocht is, was de verwachting dat er meer ruimte zou zijn voor eigendomsgevoelig plannen. Naast het feit dat de plangrenzen in de planstudiefase nog

niet definitief zijn, gaat het hier om de aanleg van twee dijken ongeveer evenwijdig aan elkaar door het landschap. De ruimte voor eigendomsgevoelig plannen bleek echter beperkt te zijn. Omdat er behoorlijk veel randvoorwaarden meegewogen moeten worden, blijkt de ruimte om te schuiven met de dijken erg klein te zijn. Daarnaast geven de geraadpleegde actoren aan dat waar er enige ruimte aanwezig is om te schuiven de impact op eigendommen al zo klein mogelijk wordt gehouden. Het Kadaster is echter wel betrokken geweest in de planstudiefase: de organisatie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de impact van de hoogwatergeul op de agrarische structuur en de gronddruk in het gebied. Volgens de geraadpleegde actoren heeft dat onderzoek een waardevolle bijdrage geleverd aan het planproces, maar zien zij niet waar het Kadaster nog meer betrokken had kunnen worden. Wel wordt de meerwaarde van het Kadaster op het meer traditionele werkveld in de uitvoeringsfase sterk gewaardeerd.

Ten slotte is de verkenningenfase onderzocht aan de hand van het Deltaprogramma. Twee deelprogramma's die deels binnen de provincie Fryslân spelen stonden hierbij centraal: het IJsselmeerprogramma en het Waddenprogramma. De verwachting was dat in de verkenningenfase erg veel ruimte zou zijn voor eigendomsgevoelig plannen, omdat in deze fase de plannen nog weinig concreet zijn. Dit bleek echter de belangrijkste beperking te zijn voor het schuiven met plangrenzen, juist omdat in deze fase nog geen grenzen bekend zijn. Het betrekken van eigendommen werd dan ook gezien als iets voor in de planstudiefase. Maar daar bleek juist geen ruimte meer voor eigendomsgevoelig plannen, zoals hierboven als is aangegeven. Daarnaast werd ook het betrekken van het Kadaster niet direct als meerwaarde gezien. Indien het Kadaster bijvoorbeeld handige GIS-applicaties zou hebben, zou er eventueel een samenwerking mogelijk zijn. Maar de geraadpleegde actoren konden niet concreet aangeven waar het Kadaster dan zou kunnen inspringen in de verkenningenfase.

Door middel van dit onderzoek is vast komen te staan dat eigendomsgevoelig plannen niet kan leiden tot het beter omgaan met grondeigendommen in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen. In de uitvoeringsfase is er geen ruimte meer om te schuiven met plangrenzen, de grenzen staan dan al vast. In de planstudiefase blijkt de ruimte hiervoor heel beperkt te zijn door het grote aantal randvoorwaarden die waterveiligheidsmaatregelen met zich meebrengen, en in de verkenningenfase blijken de plannen nog niet concreet genoeg om eigendomsgegevens al te betrekken. Hiermee zijn de kansen voor het Kadaster om te adviseren over eigendommen anders dan op de traditionele werkvelden erg klein. Het Kadaster zou zich daarom nog eens goed moeten beraden op deze ambitie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling	15
1.3 Onderzoeksbenadering	15
1.4 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2 Een institutioneel perspectief op grondeigendom	18
2.1 Een institutionele benadering	18
2.2 Het eigendomsrecht in de Nederlandse ruimtelijke planning	21
2.3 Overheden en het verwerven van grondeigendom	22
2.4 Ruimtelijke planning in de praktijk	23
2.5 Conceptueel model: eigendomsgevoelig plannen	24
Hoofdstuk 3 Methodologie	28
3.1 Een case study benadering	28
3.2 Case selectie	29
3.3 De dataverzameling	31
Hoofdstuk 4 Trends in het Nederlandse waterbeheer	35
4.1 Historie van het Nederlandse waterbeheer	35
4.2 De manipulatieve fase onder de loep	36
4.3 Trendbreuk in het waterbeheer	39
4.4 Ruimte voor de Rivier	43
4.5 Advies van de Deltacommissie	45
4.6 Resumé	47
Hoofdstuk 5 Het Kadaster in verandering	48
5.1 Geschiedenis	48
5.2 Wettelijke bepalingen en taken	49
5.3 Kadaster in transitie	51
5.4 Nieuwe afdeling: Ruimte en Advies	52
5.5 Organisatiestructuur Kadaster	53
5.6 Resumé	54

Hoofdstuk 6 De uitvoeringsfase: Overdiepse Polder	56
6.1 Project	56
6.2 Planproces en organisatiestructuur	57
6.3 Draagvlak en participatie	59
6.4 Plangrenzen	60
6.5 Grondverwerving: eerst minnelijk, dan dwingend	61
6.6 Resumé	63
Hoofdstuk 7 De planstudiefase: Veessen-Wapenveld	64
7.1 Project	64
7.2 Planproces en organisatiestructuur	65
7.3 Draagvlak en participatie	66
7.4 Plangrenzen	68
7.5 Grondverwerving: eerst minnelijk, dan dwingend	69
7.6 Resumé	70
Hoofdstuk 8 De verkenningenfase: het Deltaprogramma	72
8.1 Project	72
8.2 Planproces en organisatiestructuur	74
8.3 Draagvlak en participatie	74
8.4 Plangrenzen en betrokkenheid Kadaster	75
8.5 Grondverwerving	78
8.6 Resumé	78
Hoofdstuk 9 Reflectie en aanbevelingen	80
9.1 Empirische reflectie	80
9.2 Aanbevelingen aan het Kadaster	84
9.3 Theoretische en methodologische reflectie	86
9.4 Suggesties voor verder onderzoek	87
Bronnen	88
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	92
Bijlage 2 Interviewvragen	94
Bijlage 3 Adviezen van de Deltacommissie	95
Bijlage 4 Projectplan Overdiepse Polder	97
Bijlage 5 Voorkeurstracé hoogwatergeul Veessen-Wapenveld	98

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse klimaat is aan veranderingen onderhevig. De verwachting is dat de waterextremen groter worden en vaker voorkomen. Dit zal zich onder andere uiten in een veranderend neerslagpatroon, hogere piekafvoeren van de rivieren en zeespiegelstijging. Er zullen vaker watertekorten en wateroverschotten voorkomen. Daarnaast is de hoogteligging van het land aan veranderingen onderhevig (KNMI, 2006). Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden, zijn aanpassingen aan het watersysteem nodig. Simpelweg ophogen van dijken is onwenselijk: eind jaren '90 is er een trendbreuk in het denken over waterveiligheid ontstaan. Er wordt ingezet op maatregelen die water zoveel mogelijk de ruimte geven waardoor hoge waterstanden en ongecontroleerde overstromingen voorkomen kunnen worden. Alleen daar waar het creëren van ruimte niet tot de mogelijkheden behoort, zullen de waterkeringen worden versterkt en verhoogd. Deze trendbreuk wordt gerealiseerd door onder meer de uitvoering van de Planologische Kernbeslissing (PKB) *Ruimte voor de rivier*. Daarnaast wordt het thema ruimte voor water uitvoerig besproken in hoofdstuk 3 *Water en groene ruimte* van de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2004). De publiciteitscampagne 'Nederland leeft met water' is in het leven geroepen om de bevolking bewust te maken van de beleidsveranderingen (figuur 1).



Figuur 1: Onderdeel van publiciteitscampagne Nederland leeft met water (www.nederlandleeftmetwater.nl)

De ontwikkelingen in het klimaat- en waterveiligheidsdebat maken dat waterbeheerders in Nederland verdergaande maatregelen zouden moeten nemen dan tot nu toe gedaan wordt. Het Kabinet heeft daarom in 2007 een Deltacommissie ingesteld om te laten onderzoeken hoe Nederland duurzaam veilig te maken voor de gevolgen van klimaat- en bodemveranderingen en het garanderen van de zoetwatervoorziening. In 2008 bracht de Deltacommissie, geleid door voormalig minister Cees Veerman, het adviesrapport *Samen werken met water* uit (Deltacommissie, 2008). In dit rapport worden adviezen en strategieën gepresenteerd voor een samenhangende aanpak voor duurzame ontwikkeling van de Nederlandse kust en het achterland, om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen.

Uit de waterdiscussie blijkt dat Nederland daar waar dat mogelijk is kiest voor het creëren van ruimte voor water. Echter, in Nederland is ruimte schaars. Daardoor is de beschikking over grond uitgegroeid tot een cruciale factor in de uitvoering van het ruimtelijk en het waterbeleid (Hidding, 2006). Bij het ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke plannen vormt het willen beschikken over grond meer dan eens aanleiding tot conflict tussen burger en overheid (Buitelaar, 2008). Deze conflicten ontstaan doordat overheden in het planningsproces vaak te weinig aandacht hebben voor de emotionele waarde die grondeigendom voor eigenaren kan hebben. Door de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma zullen veel grondeigenaren betrokken raken, omdat deze projecten grote invloed hebben op de directe omgeving.

Het Kadaster

Het Kadaster, opgericht in 1832, is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat tot taak heeft het beheren van het openbare register van onroerende zaken en de daarop gevestigde rechten. Bijgehouden wordt ondermeer de naam van de eigenaar, ligging en afmetingen van het perceel, en eventuele hypothecaire waarde en erfdiensbaarheden die op het perceel rusten. Naast het registreren, beheren en ontsluiten van deze vastgoedinformatie, behoren onder andere ook het onderhouden van het stelsel van Rijksdriehoekmeting en bieden van ondersteuning in landinrichting en gebiedsontwikkeling tot de werkzaamheden van het Kadaster (Kadaster, 2009). Echter, door de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in 2007 werd een terugloop in het aantal landinrichtingsactiviteiten van het Kadaster verwacht.

Om op deze verandering in te spelen heeft het Kadaster de afdeling Ruimte en Advies in het leven geroepen. De ambitie van Kadaster Ruimte en Advies is om als onafhankelijk adviseur te opereren in ruimtelijke vraagstukken. Ruimte en Advies wil met de kadastrale gegevens en ervaring en kennis van landinrichtingsactiviteiten de verschillende overheden adviseren en ondersteunen bij ruimtelijke vraagstukken op het gebied van natuur en landschap, infrastructuur, wonen, werken, openbare orde en veiligheid, en water en klimaat. Op deze terreinen wil Ruimte en Advies samen met de betrokken partijen de meest optimale situaties creëren door in het planproces te adviseren over eigendommen (Kadaster, 2010a).

Het onderzoek

Het Kadaster is van oudsher vaak in de uitvoeringsfase van ruimtelijke planprocessen betrokken en houdt zich in die fase vaak bezig met activiteiten rond de verkaveling in het plangebied. Echter, het Kadaster vermoedt dat

wanneer eigendomsgegevens in een eerder stadium van het ruimtelijk planproces betrokken worden, dit kan leiden tot een betere inpassing van de ruimtelijke plannen en hiermee recht gedaan kan worden aan de emotionele waarde van het grondeigendom. De afdeling Ruimte en Advies is van mening dat zij hierbij een belangrijke rol kan spelen in de planstudie- en verkenningenfase van het planproces, maar is nog zoekende naar een juiste invulling hiervan. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe het Kadaster in de verschillende fases van het planproces kan bijdragen aan het beter omgaan met grondeigendom. De focus ligt daarbij op het planproces van waterveiligheidsmaatregelen.

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

De hierboven beschreven ontwikkelingen in het klimaat- en waterveiligheidsdebat enerzijds en de ontwikkelingen binnen het Kadaster anderzijds vormen de aanleiding voor dit onderzoek. Het gegeven dat overheden vaak weinig aandacht hebben voor de emotionele waarde van grondeigendom staat hierbij centraal. Dit onderzoek heeft als doel inzicht te verschaffen in de manier waarop daadwerkelijk omgegaan wordt met grondeigendom in de verschillende fasen van het planproces van waterveiligheidsmaatregelen en welke rol het Kadaster hierbij kan spelen. Indien blijkt dat daarin verbeteringen te behalen zijn, zullen aanbevelingen gedaan worden over hoe die verbeteringen waargemaakt kunnen worden. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre en op welke manier kan het Kadaster bijdragen aan het respecteren van grondeigendom in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen?

Deze onderzoeksvraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. *Hoe wordt eigendom gedefinieerd en gerespecteerd in de ruimtelijke planning?*
2. *Wat houdt de trendbreuk in het waterveiligheidsdebat in en wat is de actuele stand van zaken hierin?*
3. *Hoe ziet het veranderingsproces binnen het Kadaster eruit, waarbij de afdeling Ruimte en Advies tot stand is gekomen?*
4. *Hoe wordt in de uitvoerings-, planstudie- en verkenningenfase van het planproces van waterveiligheidsmaatregelen omgegaan met grondeigendom?*

1.3 Onderzoeksbenadering

Voor het beantwoorden van hoofd- en deelvragen is door middel van een case study benadering het onderzoek uitgevoerd. De onderzoeksmethoden die gebruikt zijn, zijn literatuurstudie, documentanalyse, participerende observatie en het houden van interviews. Tevens is voor dit onderzoek stage gelopen bij het Kadaster te Groningen. Door deze stage kon vrij gemakkelijk informatie met betrekking tot dit onderzoek verkregen worden. De belangrijkste theoretische concepten die gehanteerd worden binnen dit onderzoek zijn gebaseerd op werk van Barry Needham en Edwin Buitelaar. Hieronder wordt de opbouw van het onderzoek uiteengezet. Deze is ook schematisch weergegeven in figuur 2.

Dit onderzoek richt zich op grondeigendom en hoe hiermee om wordt gegaan in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen. Het begrip grondeigendom wordt vanuit een institutioneel perspectief uiteengezet. Tevens wordt beschreven welke rechten en beperkingen grondeigendom met zich meebrengt, evenals hoe er in de ruimtelijke planning mee om wordt gegaan. De begrippen toelatings- en ontwikkelingsplanologie staan hierbij centraal. Op basis van deze aspecten rond eigendom is een conceptueel model uiteengezet waarin ‘eigendomsgevoelig plannen’ centraal staat. De gedachte achter eigendomsgevoelig plannen is dat wanneer de plangrenzen van het project nog flexibel zijn, deze aangepast kunnen worden op de wensen van de grondeigenaren.

Het onderzoek gaat vervolgens in op waterveiligheid. Hiertoe wordt eerst de Nederlandse geschiedenis op het gebied van waterveiligheid beschreven. Tevens wordt de trendbreuk in het waterveiligheidsbeleid die eind jaren '90 ontstaan is uiteengezet. Ten slotte worden de PKB Ruimte voor de Rivier en het Advies van de Deltacommissie besproken. Na het waterveiligheidsvraagstuk worden de ontwikkelingen binnen het Kadaster besproken. De oprichting, de taken en de ontwikkelingen binnen het Kadaster worden uiteengezet. De ontwikkelingen in het waterveiligheidsbeleid en binnen het Kadaster vormen tezamen met het conceptueel model de basis voor het case study onderzoek, waarin het planproces van waterveiligheidsmaatregelen onder de loep wordt genomen.

Deze case study kent drie cases, voor elke fase van het planproces één. In elke case wordt een waterveiligheidsproject onder de loep genomen. De uitvoeringsfase wordt behandeld aan de hand van het Ruimte voor de Rivier project Overdiepse Polder. De planstudiefase komt aan bod aan de hand van het Ruimte voor de Rivier project Veessen-Wapenveld. De verkenningfase wordt behandeld aan de hand van het Deltaprogramma. Gekeken is of het conceptueel model toegepast kan worden in de praktijk van de ruimtelijke planning. De informatie hiervoor is verkregen uit interviews. Tenslotte worden de resultaten uit de drie cases onderling vergeleken.

1.4 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is een inleiding op dit onderzoek gegeven. De aanleiding, de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet zijn uiteengezet.

In hoofdstuk 2 wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Aan de hand van een theoretisch kader wordt een conceptueel model uiteengezet dat centraal staat in het empirische gedeelte van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 behandelt en verantwoordt de methodologie die voor dit onderzoek is gevolgd.

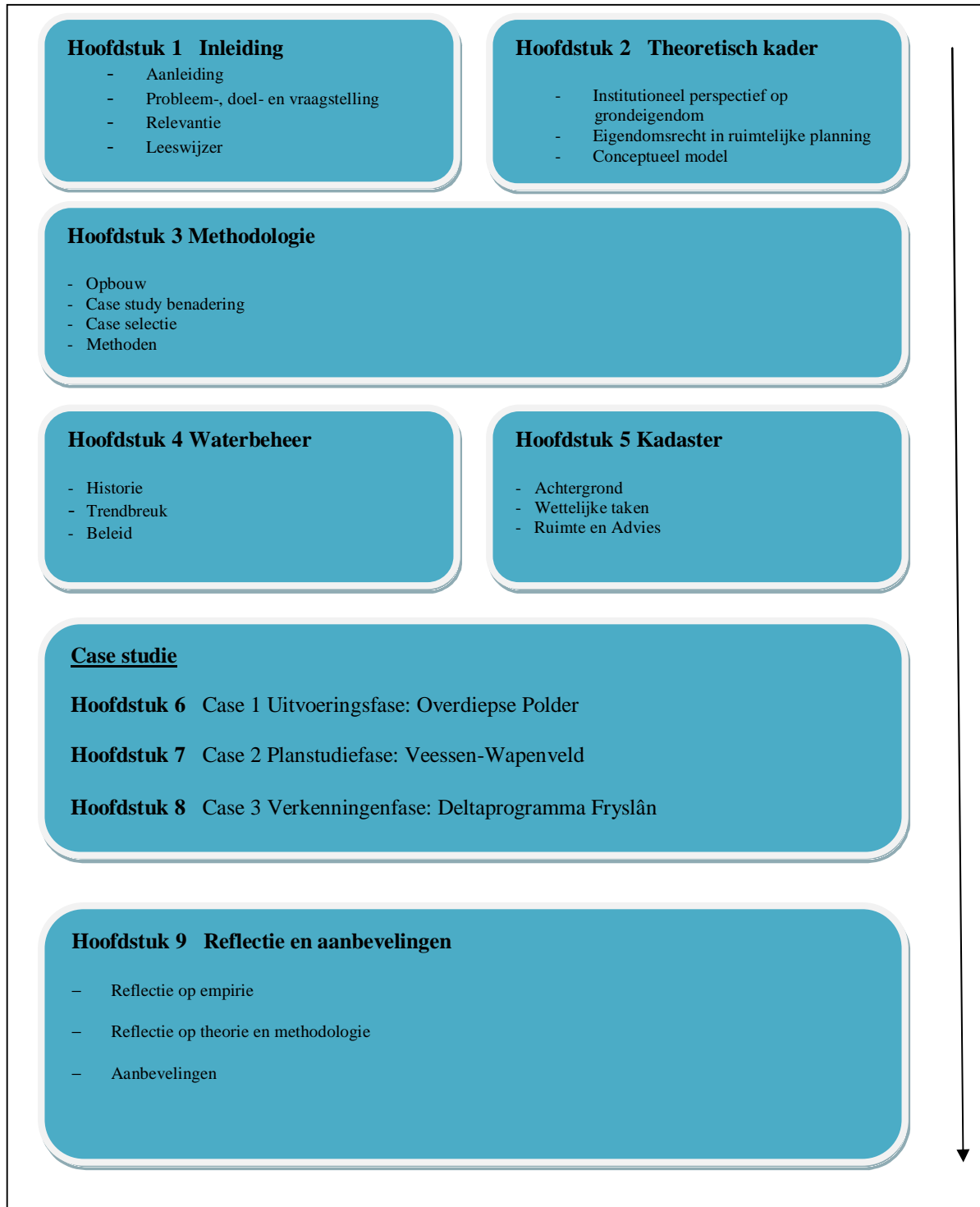
In hoofdstuk 4 staat de tweede deelvraag centraal en wordt ingegaan op de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer, de trendbreuk in het waterveiligheidsbeleid en een beschrijving van het programma Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma.

Hoofdstuk 5 gaat in op de ontwikkeling van het Kadaster, hoe de afdeling Ruimte en Advies tot stand gekomen is en wat de ambities van deze afdeling zijn: het hoofdstuk geeft antwoord op de derde deelvraag.

Vervolgens is hoofdstuk 6 het eerste empirische hoofdstuk en gaat in op de uitvoeringsfase van het ruimtelijk planproces. Hierin wordt onderzocht hoe het in hoofdstuk 2 opgestelde conceptuele model toegepast kan worden in deze fase van het planproces en de rol die het Kadaster hierbij kan spelen. In hoofdstuk 7 wordt dit

gedaan aan de hand van de planstudiefase van het ruimtelijk planproces. De verkenningenfase van het planproces van waterveiligheidsmaatregelen komt in hoofdstuk 8 aan bod.

Hoofdstuk 9 bevat een reflectie op het onderzoek. Ook de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek komen in dit hoofdstuk aan bod.



Figuur 2: Opbouw van het onderzoek

Hoofdstuk 2 Een institutioneel perspectief op grondeigendom

Dit hoofdstuk schept een theoretisch kader voor het onderzoek. Het hoofdstuk gaat in op de rol van grondeigendom in de Nederlandse ruimtelijke planning, om van hieruit te kunnen onderzoeken of er beter met grondeigendom kan worden omgegaan. Hiertoe wordt eerst aan de hand van een institutioneel perspectief het begrip grondeigendom uiteengezet (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt uiteengezet welke rechten grondeigendom met zich meebrengt en hoe Nederlandse overheden met grondeigendom omgaan. (paragraaf 2.2 en 2.3). Grootschalige waterveiligheidsmaatregelen worden tegenwoordig vaak integraal gerealiseerd door middel van een gebiedsgerichte aanpak. In paragraaf 2.4 wordt hierop ingegaan aan de hand van de begrippen toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Aan de hand van deze opzet wordt tenslotte een conceptueel model uiteengezet dat centraal staat in het empirische gedeelte van dit onderzoek (paragraaf 2.5). Op basis van dit model wordt de analyse in dit onderzoek uitgevoerd. Overigens wordt in dit hoofdstuk over ruimtelijke planning en grondeigendom vaak over gemeenten gesproken, terwijl het verwerven van grond door alle overheden gedaan kan worden. Echter, een gemeente is een spil in de ruimtelijke ordening omdat ze verantwoordelijk is voor het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen. Wanneer Rijk of een provincie een ruimtelijk plan maken, is het de taak van de gemeente om het bestemmingsplan hier al dan niet op aan te passen. In het kader van gebiedontwikkeling krijgen provincies echter een steeds belangrijkere rol in de ruimtelijke planning.

2.1 Een institutionele benadering

In deze paragraaf wordt grondeigendom vanuit een institutioneel perspectief benaderd als basis voor het onderzoek. Een institutioneel perspectief is gebaseerd op het begrip instituties. Instituties zijn kort gezegd de spelregels van een maatschappij, ofwel de door mensen bedachte voorwaarden die de menselijke interactie vormgeven (North, 1990). Een internationaal geaccepteerde definitie van het begrip institutie luidt: “Systems of rules, decision- making procedures, and programs that give rise to social practices, assign roles to the participants in these practices, and guide interactions among the occupants of the relevant roles” (IDGEC, 1999). Instituties geven zekerheid door het structureren van de politieke, sociale en economische acties van mensen: het dagelijks leven. Vaak worden formele en informele instituties onderscheiden. De formele instituties zijn bijvoorbeeld de grondwet, gewone wetten, voorschriften en regels et cetera. De informele instituties verwijzen naar waarden, normen, gewoonten, taboes et cetera in een maatschappij (North, 1990). Daarnaast bieden instituties een bepaalde mate van stabiliteit voor interactie tussen actoren en maken collectief gedrag mogelijk (March & Olsen, 1989). Een institutioneel perspectief houdt in dat vanuit een institutionele stroming naar een onderwerp wordt gekeken, in dit onderzoek naar grondeigendom. In de literatuur (o.a. Hall en Taylor, 1996; Steunenbergh, 2000) worden drie institutionele stromingen onderscheiden:

- *de historisch institutionele benadering*: deze benadering gaat ervan uit dat beleidskeuzes vaak geen bewuste keuzes zijn, maar ingegeven zijn door tradities, conventies, gebruiken en modes, kortom, ze zijn voorgestructureerd door de geschiedenis. Bestaande situaties zijn ontstaan door een padafhankelijk

proces. Wetenschappers die zich bezighouden met deze benadering richten zich vooral op het tot stand komen van grote (internationale) politieke beleidskeuzen (Hall & Taylor, 1996; zie voor een uitgebreide bespreking: Struyven, 2006).

- *de rationeel/economisch institutionele benadering*: deze benadering gaat er vanuit dat actoren rationele keuzes maken gericht op het realiseren van hun eigen, individuele belangen. Het gedrag van individuele actoren is gebaseerd op persoonlijke bedoelingen. Instituties beperken het individu in de zin dat niet meer alle denkbare handelingsopties of combinaties daarvan tot de mogelijkheden behoren (Steunenberg, 2001; zie voor een uitgebreide bespreking: Scharpf, 2000).
- *de sociologisch institutionele benadering*: deze benadering gaat ervan uit dat actoren zich laten leiden in hun keuzes door wat ze menen dat van hen in een bepaalde situatie verwacht wordt. Instituties vormen dus het gedrag van actoren (zie voor een uitgebreide bespreking: March & Olsen, 1984, 1989).

Het historisch institutionele perspectief speelt geen rol in dit onderzoek, omdat het zich vooral richt op het tot stand komen van bepaalde politieke situaties (Struyven, 2006). In de loop der jaren hebben de economische en de sociale wetenschappen ieder verschillende theoretische invalshoeken op grondeigendom ontwikkeld. Beide wetenschappelijke disciplines benaderen de waarde van grondbezit niet op dezelfde manier. Echter, in de praktijk van de ruimtelijke ordening moet met beide perspectieven rekening gehouden worden. In de praktijk blijkt namelijk dat overheden vooral een economisch perspectief op grondeigendom hebben en niet zozeer stilstaan bij het sociale aspect dat grondeigendom met zich meebrengt. Hieronder worden beide wetenschappelijke perspectieven uiteengezet op basis van het artikel *De juridische en culturele betekenis van grond* van Buitelaar (2008).

Economisch institutioneel perspectief

Binnen de discipline economie is met betrekking tot grond vooral de eigendomsrechtenbenadering interessant (zie bijvoorbeeld het artikel *The problem of social cost* van de Britse econoom en Nobelprijswinnaar Ronald Coase (Coase, 1960)). Volgens Buitelaar (2008) geldt namelijk binnen de eigendomsrechtenliteratuur de basisaanname dat het niet zozeer de grond is die economische betekenis heeft, maar het recht om die grond te gebruiken: het eigendomsrecht. Dit recht regelt niet de relatie tussen de eigenaar en de grond, maar die tussen de eigenaar en ieder ander met betrekking tot de grond. Eigenlijk wordt dus geen grond verhandeld, maar de rechten op grond. Een recht op grond geldt alleen als het door de samenleving als zodanig erkend wordt.

Het gebruiken van rechtstermen zorgt ervoor dat er veel preciezer gesproken kan worden over het deel van de grond dat gebruikt mag worden en hoe. Grondeigendom kent bijvoorbeeld privaatrechtelijke beperkingen, zoals een huurrecht, of zakenrechtelijke beperkingen, zoals erfpacht. De afbakening van de rechten op grond bepaalt voor een belangrijk deel de waarde van die grond. Ook publiekrechtelijke beperkingen op grond bakenen het eigendomsrecht af en hebben daardoor grote invloed op de grondwaarden en grondprijzen, zoals bijvoorbeeld beperkingen voortvloeiend uit het bestemmingsplan. Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld het verschil tussen agrarische grondprijzen en grondprijzen voor een toekomstige stedelijke functie (Buitelaar, 2008).

Sociologisch institutioneel perspectief

Buitelaar (2008) stelt dat grondeigendom niet alleen een noodzakelijke voorwaarde of een middel om te kunnen bouwen is, maar dat het ook een doel op zich kan zijn. De betekenis van grondeigendom is volgens Buitelaar echter wel cultuurgebonden. In de Nederlandse cultuur neemt grondeigendom geen hele belangrijke plaats in (Teijmant, 1988). In veel andere landen wordt meer waarde gehecht aan het bezitten van grond: grondeigendom is vaak heilig. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten is grondeigendom van groot belang. Met de kolonisatie van Noord-Amerika werden grote stukken grond verdeeld, vaak in groottes die in Europa ondenkbaar waren. Privaat grondeigendom is daardoor een van de fundamenteën van de Amerikaanse samenleving, en rust op publieke interventie een taboe (Jacobs, 1999). Ook in veel andere (niet westerse) landen is grondeigendom maatschappelijk beladen en vormt het regelmatig de aanleiding van conflicten. Toch moet de maatschappelijke betekenis van grond in Nederland niet onderschat worden. Voor individuen vormt privaat eigendom, zoals een eigen woning of een stuk grond, vaak een belangrijk deel van hun identiteit. Daarnaast lopen de emoties vaak hoog op wanneer (landbouw)grond wordt opgeofferd voor natuur of waterberging, zoals rond de discussie rond de Zeeuwse Hertogin Hedwigepolder (Freriks, 2009).

De twee perspectieven in de ruimtelijke planning

De economische visie op grondeigendom en de maatschappelijke betekenis van grondeigendom kunnen met elkaar botsen. In de praktijk van de ruimtelijke ordening gebeurt dat met enige regelmaat. Als de maatschappelijke betekenis van grond wordt onderschat, kan er verzet ontstaan. In Nederland heeft grondeigendom op zich een geringe culturele betekenis, maar voor individuen vormt een eigen woning of een stuk grond vaak een belangrijk deel van hun identiteit. Voor gemeenten en andere ruimtelijke ontwikkelaars is het dus van belang om dit sociale aspect mee te nemen in de ruimtelijke plannen. Maar vaak ontkomt de overheid er niet aan om in het kader van het hoger publiek belang het private eigendom van ondergeschikt belang te verklaren. Toch lijkt het soms beter als gemeenten eigendomsverhoudingen respecteren, zeker in plangebieden met versnipperd grondeigendom. Buitelaar (2008) pleit voor “eigendomsgevoelig plannen”. Door het in kaart brengen van de eigenaren van de percelen in het plangebied (de zgn. grondposities, deze staan geregistreerd bij het Kadaster), kunnen bijvoorbeeld de grenzen van een plan worden aangepast of bepaalde percelen in het plan worden ingepast. Hiermee kan de ongewenste impact die ruimtelijke plannen kunnen hebben op eigendommen van mensen zo klein mogelijk worden gehouden. Met andere woorden, door eigendomsgevoelig plannen kan vanuit zowel het economische als het sociologische institutionele perspectief meer recht gedaan worden aan het private eigendom.

Het Kadaster vermoedt dat ze met haar gegevens over eigendommen, grondposities en de financiële waarden van deze objecten de verschillende overheden kan ondersteunen bij het uitwerken van ruimtelijke plannen. Het Kadaster is van mening dat deze aspecten pas laat in het planproces aan bod komen en daardoor te vaak het accent ligt op het economisch institutionele perspectief. Vaak leidt dit tot vertraging van het proces en tot onteigening van de objecten en gronden. Het bezit van grond is een cruciale factor in de ruimtelijke ordening. Kadaster Ruimte en Advies vermoedt dat wanneer deze aspecten worden meegenomen in de planvorming, er

meer rechtszekerheid voor alle betrokken partijen bestaat. Dit kan wellicht leiden tot een breder draagvlak en snellere en efficiëntere uitvoering (deze ambitie komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 5).

Dit onderzoek gaat in op hoe beide institutionele perspectieven aan de orde komen in de verschillende fasen van de ruimtelijke planning van waterveiligheidsmaatregelen, om zo te onderzoeken in hoeverre er ruimte is om de ambitie van het Kadaster te realiseren. Hiertoe wordt in dit hoofdstuk een conceptueel model geschetst waarin een aantal factoren van eigendomsgevoelig plannen uiteengezet worden. Hiertoe moet eerst inzicht verschaft worden in de rechten die privaats (grond)eigendom met zich meebrengt. Daarmee kunnen beide institutionele perspectieven beter begrepen worden. Het private grondeigendom wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt, evenals hoe ermee om wordt gegaan in de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke planning.

2.2 Het eigendomsrecht in de Nederlandse ruimtelijke planning

Overheden die acties uitvoeren die direct invloed hebben op de manier waarop land wordt gebruikt, moeten de eigendomsrechten die een burger heeft op dat stuk land in overweging nemen. Dit komt onder meer tot uiting in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat onder andere extra bescherming geeft aan actoren met eigendomsrechten. Artikel 1 uit het Eerste Protocol luidt:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht”.

“De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren” (European Court of Human Rights, 2010)

In dit Protocol wordt met ‘eigendom’ ook de eigendomsrechten bedoeld. Ruimtelijke planning heeft direct invloed op eigendommen. Het is dus van belang de relatie tussen ruimtelijke planning en eigendomsrechten in acht te nemen (Needham, 2007).

De wetten die in Nederland betrekking hebben op rechten in land en gebouwen stammen direct uit de tijd van de Franse bezetting van 1795 tot 1813. Het belangrijkste gegeven met betrekking tot ruimtelijke planning is het idee van absoluut eigendom: de eigenaar van een perceel heeft de vrijheid om het land te benutten in welke vorm hij dat zelf wil. In het Burgerlijk Wetboek wordt eigendom gedefinieerd als: *“het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben”* (boek 5, artikel 1, lid 1). Echter, absoluut eigendom is nooit absoluut: het staat de eigenaar nooit geheel vrij te doen met zijn land wat hij wil. Als dat wel zo was, zou er geen ruimtelijke planning bestaan. Hetzelfde artikel in het Burgerlijk Wetboek gaat dan ook verder met: *“Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met*

rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen” (boek 5, artikel 1, lid 2).

Een basisregel van Nederlandse ruimtelijke planning is dat de eigenaar van een perceel het gebruik hiervan niet mag veranderen zonder vooraf verkregen toestemming, en dat een verzoek om het landgebruik van dat perceel te veranderen getoetst zal worden aan het geldige bestemmingsplan waarin de toegestane gebruiken voor dat land zijn vastgelegd. De ambities van de ruimtelijke ordening richten zich op hoe land wordt gebruikt, niet op wat dat gebruik kost of wie de eigenaar is. De relatie tussen ruimtelijke planning en eigendomsrechten is dus eigenlijk dat de planning dat ene aspect van de eigendomsrechten beperkt: het recht op het veranderen van het gebruik (Needham, 2007, pp. 153).

In Napoleons wetgeving, zoals dat in de Franse tijd in Nederland ingevoerd werd, betekent eigendom van land niet alleen het recht om te kiezen hoe dat land te gebruiken, maar ook het recht op het inkomen dat gegenereerd kan worden met dat land (het vruchtgebruik, of *usus fructus* in het Latijn). De waarde van het land hangt af van de manier waarop het wordt gebruikt. Dus kan ruimtelijke planning, door het opleggen van beperkingen aan het landgebruik, ook het inkomen dat een eigenaar van dat land heeft beïnvloeden (Needham, 2007, pp. 153).

De belangrijkste regel in ruimtelijke planning is dus: zonder toestemming is de eigenaar niet bevoegd het gebruik van het land te veranderen. Het bestemmingsplan treedt dus effectief in werking wanneer een eigenaar een verandering wil doorvoeren in het gebruik van zijn land. Wanneer het bestaande landgebruik afwijkt van dat in het bestemmingsplan, en de eigenaar niet voornemens is het gebruik te veranderen, dan mag de non-conformiteit met het bestemmingsplan blijven bestaan. Er is dus geen verplichting om het bestemmingsplan uit te voeren. Het plan bepaalt niet het landgebruik, het beperkt alleen veranderingen van het landgebruik. Daarom moet iemand die de intentie heeft om het gebruik van zijn grond te veranderen eerst een vergunning aanvragen (Needham, 2007, pp. 155).

2.3 Overheden en het verwerven van grondeigendom

Ruimtelijke planning richt zich op de functie of het gebruik van het land, niet op het eigendomschap. Daarom is het niet altijd mogelijk om de gewenste functie op een perceel te realiseren door simpelweg te wachten totdat de eigenaar een aanvraag doet om het gebruik van zijn perceel te wijzigen. Soms wil een overheid, de opsteller van het ruimtelijke plan, snel een functie realiseren maar de huidige eigenaar van het perceel, die het non-conform het ruimtelijke plan gebruikt, neemt hiervoor geen initiatief. Soms staan in het bestemmingsplan bestemmingen opgesteld voor een perceel die de huidige eigenaar niet wil realiseren en misschien nooit wil realiseren, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een weg of een park. In zulke gevallen kan het gewenste grondgebruik alleen gerealiseerd worden als de relevante overheid eigenaar wordt van het perceel. Dat kan door minnelijke verwerving, dat is op een vrijwillige basis tot een koopovereenkomst komen. Maar wellicht wil de huidige eigenaar zijn eigendommen niet verkopen aan de overheid. In dat geval kan die overheid een

voorkeursrecht op het bepaalde perceel plaatsen en in het uiterste geval kan de desbetreffende overheid overgaan tot onteigening van het perceel (Needham, 2007, pp. 168). Hieronder worden beide instrumenten beschreven. Hoe overheden met de inzet van deze instrumenten omgaan, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Voorkeursrecht

De Wet Voorkeursrecht gemeenten stelt een gemeente in staat een voorkeursrecht te vestigen op percelen. Dit houdt in dat wanneer de eigenaar voornemens is zijn land te verkopen, hij het eerst moet aanbieden aan de gemeente. Alleen wanneer de gemeente niet wil kopen, mag de eigenaar andere kopers benaderen. Het voorkeursrecht voor gemeenten stelt de overheden in staat om prijsopdrijvende grondspeculaties voor te zijn. Wanneer de eigenaar van een perceel dat valt onder het voorkeursrecht wil verkopen, moet hij samen met de gemeente een prijs overeenkomen. Wanneer beide partijen het niet eens worden over de prijs, dan schrijft de wet een prijs voor. Deze prijs is even hoog als die betaald zou worden wanneer tot onteigening zou worden overgegaan (Needham, 2007, pp. 170).

Onteigening

De Onteigeningswet staat onteigening toe voor vele verschillende redenen en geeft hiervoor de macht aan een aantal overheden. De wet staat bijvoorbeeld de rijksoverheid toe grond te onteigenen voor de aanleg van nieuwe wegen, spoorwegen, waterkeringen, et cetera. Ook provincies mogen onteigenen in het kader van het algemeen belang. Gemeenten mogen onteigenen in het kader van de ruimtelijke ordening en woningbouw. Specifieker, eigendommen kunnen worden onteigend om een bestemmingsplan uit te voeren, of om een bestaande situatie te handhaven in overeenstemming met het bestemmingsplan (Needham, 2007, pp. 168).

Overigens wordt in dit systeem op geen enkele manier stilgestaan bij het sociologisch institutionele perspectief dat mensen op grondeigendom hebben: tegen de zin van de eigenaar in moet hij zijn eigendom afstaan en de emotionele waarde die hij hecht aan zijn eigendom kan niet worden vergoed.

2.4 Ruimtelijke planning in de praktijk

Wanneer een overheid een ruimtelijk plan voor een gebied voor ogen heeft, waarin de meest gewenste ontwikkeling voor dat gebied geschetst wordt, kan ze bestemmingen toewijzen aan de percelen in het gebied. Vervolgens wacht de overheid op het initiatief van derden. Dit initiatief kan bestaan uit bijvoorbeeld de aanvraag van een bouwvergunning. Wanneer de aanvraag overeenkomstig met het plan is, wordt het initiatief toegestaan, anders niet. Deze passieve manier van plannen wordt toelatingsplanologie genoemd. Hier tegenover staat ontwikkelingsplanologie. Bij ontwikkelingsplanologie probeert de overheid actief ontwikkelingen in gang te zetten. Betrokken partijen participeren in dit proces en realiseren samen met de overheid het ruimtelijke plan. De betrokken partijen kunnen ook betrokken worden bij het maken van het plan (Needham, 2003).

Bij proactieve planning, ofwel ontwikkelingsplanologie, speelt grondbezit een belangrijke rol. Een overheid kan een grondeigenaar immers niet dwingen het bestaande landgebruik te veranderen. Overheden zijn machtige

spelers op de grondmarkt, doordat ze naast publiekrecht ook private rechten bezitten. Een overheid kan namelijk het landgebruik via het publiekrecht beïnvloeden, maar óók door te kopen en verkopen op de markt van grond en vastgoed. Deze combinatie van rechten maakt van een overheid een zeer machtige speler. Een veelvoorkomende vorm van ontwikkelingsplanologie is gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling

Eind jaren '90 van de vorige eeuw kwam er steeds meer vraag naar decentralisatie van ruimtelijke planning. In reactie hierop presenteerde het Kabinet in 2004 haar visie op de ruimtelijke ordening in de Nota Ruimte (Hidding, 2006). Met de komst van deze nota wordt ruimte gegeven aan ontwikkelingsplanologie. Onder het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van (gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen. De Nota Ruimte ondersteunt gebiedsgericht beleid (Ministerie van VROM, 2010). In lijn met deze ontwikkelingen presenteerde de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling in 2005 haar eindrapport *Ontwikkel Kracht* (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005) waarin de commissie adviseert over hoe de gebiedsontwikkeling in de praktijk uitwerking moet krijgen. Bij gebiedsontwikkeling vervullen provincies een belangrijke rol, omdat de opgave vaak gemeentegrensoverschrijdend is. In samenwerking met gemeenten, waterschappen, private partijen en andere betrokken actoren wordt een zo breed mogelijk gedragen inrichtingsplan opgesteld, waarbij aandacht is voor sociaal-economische vraagstukken, wateropgaven, mobiliteitsproblemen, natuurontwikkeling, woningbehoefte en veranderingen in de agrarische sector.

Een voorbeeld van ontwikkelingsplanologie in het landelijk gebied is het realiseren van waterberging. Gesteld kan worden dat een private grondeigenaar, een burger, niet in staat is een waterberging te realiseren. Redenen hiervoor zijn versnippering van eigendomsrechten, de noodzaak van grootschalige infrastructurele werken, en de externe financiële en milieueffecten (Needham, 2003). Toelatingsplanologie is hier niet efficiënt. Het bezitten van de grond is cruciaal voor de uitvoering van het plan. Ontwikkelingsplanologie zal hier soelaas bieden. De verantwoordelijke overheid gaat opzoek naar partners: andere overheden, bedrijfsleven en belangengroepen uit het betreffende gebied.

De maatregelen in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier bijvoorbeeld worden gerealiseerd via de gebiedsgerichte benadering. Deze maatregelen hebben een behoorlijke impact op de omgeving. Doel is dan ook om de omgevingskwaliteit te behouden en zo mogelijk te verbeteren, door samen met eigenaren, bewoners en belangenorganisaties uit de gebieden de kansen en mogelijkheden van het gebied te benutten. Echter, voor het realiseren van de maatregelen is altijd grond nodig.

2.5 Conceptueel model: eigendomsgevoelig plannen

In deze paragraaf wordt op basis van de aspecten van de ruimtelijke planning die zijn beschreven in dit hoofdstuk een model uiteengezet waaraan ruimtelijke planning moet voldoen om de economisch institutionele

en het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom met elkaar in evenwicht te laten zijn: het eigendomsgevoelig plannen.

In dit hoofdstuk zijn twee institutionele perspectieven op grondeigendom gepresenteerd: een economisch institutioneel perspectief, dat zich richt op rechten met betrekking tot grondeigendom, en een sociologisch institutioneel perspectief, dat het emotionele en sociaal-maatschappelijke belang van grond centraal stelt. In de daarop volgende paragrafen is uiteengezet hoe het private grondeigendom gedefinieerd wordt en hoe ermee om wordt gegaan, ofwel gerespecteerd wordt in de Nederlandse ruimtelijke planning. Hieruit blijkt dat het principe van absoluut eigendom in de praktijk niet bestaat door de publiekrechtelijke beperkingen die erop rusten en de verschillende grondverwervingsmogelijkheden van overheden. Overheden hanteren vaak hoofdzakelijk een economisch institutioneel perspectief op grondeigendom, waardoor meer dan eens aan de sociaal-maatschappelijke waarde van grond voorbijgegaan wordt. Dit onderzoek richt zich op de planning van grootschalige waterveiligheidsmaatregelen en de omgang hierin met privaat grondeigendom.

Om de sociaal-maatschappelijke waarde van grond meer te respecteren (bijvoorbeeld door minder vaak onteigening toe te passen) en toch een vlotte uitvoering van het ruimtelijk plan te realiseren, zijn er alternatieven voor onteigening nodig. Hieronder wordt op basis van het begrip ‘eigendomsgevoelig plannen’ uiteengezet hoe dit eruit zou kunnen zien. Eigendomsgevoelig plannen is al geïntroduceerd in paragraaf 2.1. Hieronder wordt aan de hand van de in dit hoofdstuk beschreven Nederlandse ruimtelijke planning uiteengezet hoe eigendomsgevoelig plannen in de praktijk toegepast kan worden.

Eigendomsgevoelig plannen draait voornamelijk om de plangrenzen van een ruimtelijk plan. Voorwaarde is dat de plangrenzen niet hard, maar flexibel zijn. Wanneer de grenzen nog niet vast staan, kunnen de eigendomsposities en verkavelingsstructuren namelijk in acht worden genomen om zo de plannen hierop af te stemmen. Bepaalde eigendommen kunnen dan wel of juist niet opgenomen worden in het ruimtelijke plan door te schuiven met de plangrenzen. Hiermee kunnen bijvoorbeeld grondeigenaren met emotionele bezwaren tegen de plannen buiten de grenzen van het plan gehouden worden. De emotionele, sociologisch institutionele visie op grond kan zo gerespecteerd worden. Dit kan echter alleen wanneer de plangrenzen nog niet definitief zijn. Daarom kan het schuiven met plangrenzen alleen plaatsvinden in een vroeg stadium van het planproces. In de uitvoeringsfase van het planproces liggen alle plannen en grenzen vast: eigendomsgevoelig plannen kan dus niet of nauwelijks plaatsvinden in de uitvoeringsfase, maar wel in de planstudiefase (waarin een ruimtelijk plan gedetailleerd wordt) en de verkenningfase (gezien hier nog verschillende oplossingsrichtingen besproken worden) van het planproces.

Eigendomsgevoelig plannen kan alleen plaatsvinden wanneer de planners weten wat er in een gebied speelt en welke ruimtelijke patronen belangrijk zijn. Alleen dan kan ten volle rekening gehouden worden met de emotionele waarde van grondeigendom. Daarom is het belangrijk dat lokale eigenaren participeren in het planproces en hun voorkeuren kenbaar kunnen maken. Inspraak en participatie zijn daarom belangrijke

factoren voor eigendomsgevoelig plannen. Daarnaast zegt de mate van maatschappelijk draagvlak wellicht iets over de omgang met emotionele waarden van grond. Wellicht kan het draagvlak voor projecten vergroot worden, indien er meer aandacht is voor de emotionele waarde van grond. Andersom kan ook: indien het draagvlak voor een maatregel groot is (doordat men bijvoorbeeld doordrongen is van het nut van de maatregel), hecht een eigenaar wellicht minder waarde aan zijn emotionele verbondenheid met zijn eigendom.

Wanneer een overheid grond aankoopt via een minnelijk traject, komt de deal vrijwillig tot stand. Er is dus geen sprake van dwang. Een eigenaar die niet wil verkopen omdat hij bijvoorbeeld sterk emotioneel verbonden is met zijn eigendom, wordt in zijn waarde gelaten. Met andere woorden, bij minnelijke verwerving van grond wordt het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom gerespecteerd. Dat ligt anders bij onteigening. Onteigening is een dwingend middel van overheden om grond in bezit te krijgen. Het is een middel dat geen rekening houdt met de emotionele verbondenheid van mensen met hun eigendom, oftewel het sociologisch institutioneel perspectief op grondeigendom wordt niet gerespecteerd. Wellicht kan eigendomsgevoelig plannen ertoe bijdragen dat er minder vaak naar dit middel wordt gegrepen.

Resumé

De betrokkenheid van lokale actoren is een belangrijke factor van eigendomsgevoelig plannen. Door inspraak en participatie van lokale actoren kunnen de kennis en wensen met betrekking tot grond in het gebied in beeld worden gebracht. Om aan deze wensen te kunnen voldoen moet geschoven kunnen worden met de plangrenzen. Grondeigendom moet dus al vroeg in het planproces betrokken worden. Op deze manier kunnen bepaalde percelen al dan niet ingepast worden in het ruimtelijke plan. Indien door het schuiven met plangrenzen minder tegenwerkende eigenaren in het plangebied komen te liggen, hoeft ook minder onteigening te worden toegepast en kan een groter deel van de grond via minnelijke verwerving aangekocht worden. Hierdoor botst de grondverwervende overheid minder vaak met de eigenaar die emotioneel gebonden is aan zijn grond. Er wordt op deze manier dus meer recht gedaan aan het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom en de inbreuk op eigendomsrechten blijft dan zo klein mogelijk. Gesteld kan worden dat hoe meer aan deze drie aspecten voldaan wordt, hoe beter de zakelijke, juridische visie op grondeigendom (het economisch institutionele perspectief) en de emotionele visie op grondeigendom (het sociologisch institutionele perspectief) met elkaar in evenwicht zijn.

Daar waar het gaat om het vroegtijdig betrekken van grond in het planproces en het schuiven met de plangrenzen, vermoedt het Kadaster dat ze een adviserende rol kan spelen.

Buitelaar, de bedenker van de term eigendomsgevoelig plannen, richt zich voornamelijk op de toepasbaarheid hiervan in het stedelijk gebied. Dit onderzoek richt zich op de toepasbaarheid van eigendomsgevoelig plannen in het landelijk gebied bij de ruimtelijke planning van waterveiligheidsmaatregelen. Daarbij is ook gekeken naar de rol die het Kadaster daarin kan spelen. Aan de hand van de betrokkenheid van het Kadaster bij het programma Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma zijn drie hoofdfasen uit het planproces onderzocht: de uitvoeringsfase, de planstudiefase en de verkenningfase. Voor elke fase van uit planproces is een

waterveiligheidsproject onderzocht op de rol die grondeigendom speelt, wat de mogelijkheden voor eigendomsgevoelig plannen zijn of waren en welke rol het Kadaster hierbij zou kunnen spelen. In het volgende hoofdstuk worden de gemaakte keuzes en de gevolgde methodologie van dit onderzoek verantwoord.

Hoofdstuk 3 Methodologie

Dit hoofdstuk zet uiteen hoe het onderzoek is opgebouwd en uitgevoerd. Ten eerste wordt de opbouw van het onderzoek en de gekozen methodologie, een case study benadering, verantwoord. Vervolgens worden de cases die centraal staan in dit onderzoek beschreven en de keuze voor deze cases verklaard. Ten slotte worden in paragraaf 3.3 de gebruikte onderzoeksmethoden voor het verzamelen van de data verantwoord.

3.1 Een case study benadering

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan hoe eigendomsgevoelig plannen, zoals dat uiteengezet is in hoofdstuk 2, toegepast kan worden in de ruimtelijke planning van waterveiligheidsmaatregelen en op welke manier het Kadaster hierbij een rol kan spelen. Om na te gaan na te gaan in hoeverre daar ruimte voor en behoefte aan is in de praktijk van de ruimtelijke planning, zullen drie verschillende projecten van twee belangrijke waterveiligheidsprogramma's (het programma Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma) aan de hand van een case study onder de loep worden genomen. Hiertoe zal eerst in hoofdstuk 4 een achtergrond geschetst worden aan de hand van de historie van het Nederlandse waterbeheer, het actuele waterveiligheidsdebat en zullen het programma Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma aan bod komen. Het is de context waarbinnen dit onderzoek zich afspeelt. Voordat over kan worden gegaan tot het onderzoeken van de fases van het planproces, is ook enige kennis van het Kadaster vereist. Daarom wordt in hoofdstuk 5 de geschiedenis, het takenpakket en de ontwikkelingen binnen het Kadaster uiteengezet om de ambitie van het Kadaster (het adviseren en ondersteunen van overheden in ruimtelijke planning) te begrijpen. Vervolgens komen drie fases uit het planproces aan bod: de uitvoeringsfase, de planstudiefase en de verkenningenfase komen aan bod in respectievelijk de hoofdstukken 6, 7 en 8, waarin wordt nagegaan in hoeverre eigendomsgevoelig plannen toegepast kan worden in de praktijk en welke rol het Kadaster hierbij kan spelen.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard: het gaat immers om de rol van grondeigendom in de ruimtelijke planning van waterveiligheidsmaatregelen. Daarom is voor het verzamelen van de empirische data een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt: een case study benadering. Deze onderzoeksmethode wordt door Stake (1995, p. xi) gedefinieerd als *“the study of the particularity and complexity of a single case, coming to understand it's activity within important circumstances”*. Yin (1985) stelt een drietal voorwaarden voor het gebruik van case studies:

- De onderzoeksvraag is een “hoe” of “waarom”-vraag
- De onderzoeker heeft geen/nauwelijks controle over de gebeurtenis
- De focus ligt op een hedendaags fenomeen

Aan alle drie de eisen wordt in dit onderzoek voldaan. De onderzoeksvraag is een “hoe”-vraag. Er is geen controle over de situatie en de focus ligt op het hedendaagse. Daarom vallen andere onderzoeksmethoden af, zoals het “experiment” of de “enquête” (Yin, 1985).

Een case study is een onderzoeksmethode die vaak gebruikt wordt binnen de sociale wetenschappen. In een case study wordt een verschijnsel onderzocht aan de hand van een of meer eenheden: de cases. Een case study wordt gekenmerkt door een intensieve vorm van onderzoek: het verdiept zich in één of een beperkt aantal cases (Swanborn, 2000). Dit onderzoek bestaat uit een meervoudige case study, waarbij gekeken wordt naar de toepasbaarheid van eigendomsgevoelig plannen en de rol die het Kadaster daarbij kan vervullen drie verschillende cases.

In dit onderzoek zijn de cases drie verschillende waterveiligheidsprojecten die ieder in een andere fase van het planproces verkeren. Voor de uitvoeringsfase is gekozen voor het Ruimte voor de Rivier project Overdiepse Polder, een ontpolderingsproject langs de Bergse Maas. Voor de planstudiefase is gekozen voor het Ruimte voor de Rivier project Veessen-Wapenveld, waarbij een hoogwatergeul langs de IJssel wordt gerealiseerd tussen de Gelderse plaatsen Veessen en Wapenveld. Voor de verkenningfase is een gedeelte van het Deltaprogramma gekozen, namelijk de twee deelprogramma’s waarbij de provincie Fryslân betrokken is: het IJsselmeergebied en het Waddengebied. De keuze voor juist deze cases en een korte beschrijving van de inhoud van de cases komen in de volgende paragraaf aan de orde.

De beschrijving en de analyse van de cases ziet er als volgt uit. In de eerste plaats is van elke case een beschrijving van de waterveiligheidsmaatregel gegeven, om zo wegwijs te worden in het project. Vervolgens wordt ingegaan op het verloop van het planproces en de organisatiestructuur binnen het project. Ook de betrokkenheid van het Kadaster in het project wordt beschreven. Vanuit deze basis is door het houden van interviews met de belangrijkste actoren (zie paragraaf 3.3) nagegaan in hoeverre aan de verschillende aspecten van eigendomsgevoelig plannen voldaan wordt en of er mogelijkheden zijn om dit te verbeteren. Achtereenvolgens komen de aspecten draagvlak en participatie, de plangrenzen en de manier van grondverwerving aan bod. Hierbij wordt ingegaan op de kansen die de projecten bieden voor het Kadaster. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé. In hoofdstuk 9 worden de drie cases onderling vergeleken en conclusies getrokken. In de volgende paragraaf wordt verantwoord waarom voor welke case is gekozen.

3.2 Case selectie

Zoals hierboven reeds is aangegeven zijn de cases gekozen aan de hand van de fases die onderscheiden kunnen worden in het ruimtelijke planproces: de uitvoeringsfase, de planstudiefase en de verkenningfase. Voor de uitvoeringsfase is gekozen voor het Ruimte voor de Rivier project Overdiepse Polder. Voor de planstudiefase is gekozen voor het Ruimte voor de Rivier project Veessen-Wapenveld. Ten slotte is voor de verkenningfase een gedeelte van het Deltaprogramma gekozen, de twee deelprogramma’s waarbij de provincie Fryslân betrokken is: het IJsselmeerprogramma en het Waddenprogramma. Aan de keuze voor juist deze drie cases liggen verschillende redenen ten grondslag.

Voor het kiezen van de cases is een aantal criteria gehanteerd. In de eerste plaats moeten de projecten betrekking hebben op het planproces van waterveiligheidsmaatregelen. Daar waar in het kader van de trendbreuk in het waterveiligheidsdebat ruimte voor water gecreëerd wordt, worden immers grondeigenaren vroeg of laat betrokken. Ten tweede moet een project zich duidelijk in een bepaalde fase van het planproces bevinden, om juist voor die fase van het planproces te onderzoeken welke ruimte er is voor eigendomsgevoelig plannen en het Kadaster. Een derde criterium voor het kiezen van een case is de betrokkenheid van het Kadaster bij die case. Immers, door de stage die voor dit onderzoek gelopen is bij het Kadaster kon vrij gemakkelijk toegang verschaft worden tot relevante informatie. Hieronder worden de cases kort beschreven en verantwoord.

Case 1: Ontpoldering Overdiepse Polder

In het kader van het programma Ruimte voor de rivier (zie paragraaf 4.4), zal de Overdiepse polder worden ontpolderd. Rijkswaterstaat heeft hiertoe besloten om het rivierpijl in de Bergse Maas ten tijde van extreem hoog water te verlagen. De polder beslaat 550 hectare en heeft een agrarische functie. Daarnaast is er een uiterwaard van 180 hectare. Een nieuw dijk zal worden aangelegd aan de zuidkant van de polder, tegen het Oude Maasje aan. De huidige rivierdijk langs de Bergse Maas zal worden verlaagd, waardoor bij extreem hoge waterstanden rivierwater door de polder kan stromen (Waterschap Brabantse Delta, 2010). Het project bevindt zich momenteel in de uitvoeringsfase en hierbij is ook het Kadaster is betrokken. De organisatie verzorgt onder andere de herverkaveling en bereidt de onteigeningsdocumenten voor.

Het project Overdiepse Polder is gekozen om verschillende redenen. Ten eerste is het een project uit het programma Ruimte voor de Rivier en heeft grote invloed op de eigendommen van bewoners. Daarnaast verkeert het project momenteel in de uitvoeringsfase. Een andere belangrijke reden is dat het Kadaster betrokken is in de uitvoeringsfase van dit project. Naast dat dit project voldoet aan de drie criteria is er een groot maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering van dit project. Draagvlak is een van de aspecten van eigendomsgevoelig plannen (zie paragraaf 2.5).

Case 2: Hoogwatergeul Veessen – Wapenveld

In het kader van het programma Ruimte voor de River wordt een hoogwatergeul tussen de Gelderse plaatsen Veessen en Wapenveld ontwikkeld. Door de IJssel meer ruimte te geven, kan een grotere hoeveelheid water worden afgevoerd. Het is een binnendijkse maatregel waarbij twee evenwijdige dijken door het landschap aangelegd moeten worden, waarbij alle bebouwing die binnen deze dijken valt moet verdwijnen. De verwachting is dat eens per mensenleven de geul mee stroomt met de IJssel. Momenteel bevindt het project zich in de planstudiefase. In 2011 moet het projectbesluit worden genomen waarna de uitvoering kan beginnen. De geul moet dan in 2015 operationeel zijn (Provincie Gelderland et al, 2010). De provincie Gelderland heeft Kadaster Ruimte en Advies gevraagd de gevolgen van de inpassing van de geul op de agrarische structuur binnen het gebied te onderzoeken en onderzoek te doen naar de gronddruk in het gebied. Het project Veessen – Wapenveld is gekozen om ongeveer dezelfde redenen als die zijn aangedragen bij de case Overdiepse Polder. Ten eerste is het een waterveiligheidsproject met een grote invloed op de ruimte. Ten

tweede is het een project dat zich in de planstudiefase bevindt en ten derde is het Kadaster betrokken. Echter, in tegenstelling tot de Overdiepse Polder, wordt er binnen het project Veessen-Wapenveld gestuit op veel maatschappelijke weerstand. Daarnaast is er op het eerste gezicht veel ruimte voor het schuiven met plangrenzen en dus voor eigendomsgevoelig plannen, omdat twee lijnvormige elementen aangelegd moeten worden.

Case 3: Deltaprogramma

In de derde case is een deel van het Deltaprogramma onderzocht. Het Deltaprogramma bevindt zich in de verkenningfase, waarin het programma nader geconcretiseerd en uitgewerkt wordt. Het Deltaprogramma richt zich onder andere op het klimaatbestendig maken van het Nederlandse watersysteem en bestaat uit ondermeer zes gebiedsgerichte deelprogramma's (zie paragraaf 4.5). In deze case is om praktische redenen gekeken naar de deelprogramma's waarbij de provincie Fryslân betrokken is. Het IJsselmeerprogramma en het Waddenprogramma hebben beide betrekking op de provincie Fryslân. Door interviews te houden met stakeholders is getracht in kaart te brengen hoe binnen het Deltaprogramma om wordt gegaan met het private eigendom en hoe dit zo goed en vroeg mogelijk betrokken kan worden in de plan- en besluitvorming. Daarnaast wordt ook bekeken welke rol het Kadaster hierbij zou kunnen vervullen.

De redenen dat in deze case voor het Deltaprogramma gekozen is en specifiek voor de deelprogramma's waarbij de provincie Fryslân betrokken is, luiden als volgt. Ten eerste heeft het Deltaprogramma betrekking op waterveiligheid en heeft een impact op de ruimte. Daarnaast bevindt het Deltaprogramma zich nog in een zeer vroeg stadium van het planproces. Er is dus nog alle ruimte om eigendomsgevoelig plannen toe te passen in het planproces. Tevens heeft het Kadaster reeds contact gehad met de provincie Fryslân waarin de provincie voorzichtig heeft laten doorschemeren wellicht een samenwerking te zien bij de nadere uitwerking en concretisering van beide deelprogramma's. Daarnaast vermoedt het Kadaster dat ze een belangrijke rol kan spelen bij het concretiseren van het Deltaprogramma.

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe alle benodigde data voor het onderzoek verzameld is.

3.3 De dataverzameling

In deze paragraaf worden de gebruikte onderzoeksmethoden besproken. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van primaire en secundaire data. Secundaire data wordt door Clark (2005) omschreven als informatie die door anderen verzameld is maar tot ieders beschikking staat, zoals literatuur. Primaire data omschrijft Clark (2005) als gegevens die de onderzoeker zelf heeft verzameld. In tabel 1 worden deze data met bijbehorende methoden per hoofdstuk weergegeven. Tijdens dit onderzoek is stage gelopen bij het Kadaster te Groningen. Deze stage is een belangrijk instrument geweest voor het verkrijgen van de juiste data.

Voor het verzamelen van de empirische data in een case study kan volgens Yin (1985) uit een zestal soorten bronnen data verzameld worden: documenten en archieven (studies, rapporten, notities, etc.), interviews (open of gestructureerd), enquêtes, directe observaties, participerende observaties en fysieke objecten. Deze laatste categorie is niet vaak van toepassing op case studies. Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen

worden verschillende soorten bronnen gebruikt. Dit heet triangulatie. Dit is een van de principes die Yin (1985) noemt voor een betrouwbare manier van dataverzameling. In dit onderzoek is hieraan voldaan door enerzijds secundaire data te gebruiken uit een grote verscheidenheid aan secundaire bronnen, zoals wetenschappelijke literatuur, relevante websites, beleidsdocumenten en adviesrapporten. Anderzijds is primaire data verkregen door veel verschillende partijen en individuen te interviewen. Tevens is door het lopen van de stage het principe van participerende observatie toegepast.

Tabel 1: De onderzoeksmethoden en databronnen

	De onderzoeksmethoden	Geraadpleegde bronnen
Hoofdstuk 4	Literatuurstudie Documentanalyse	Wetenschappelijke literatuur Beleidsdocumenten Adviesrapporten
Hoofdstuk 5	Literatuurstudie	Relevante literatuur Interne documenten
	Interviews	Medewerkers Kadaster
	Participerende observatie	
Hoofdstuk 6,7,8 Empirie	Literatuurstudie	Relevante websites Beleidsdocumenten Adviesrapporten
	Interviews	Rijkswaterstaat Provincie Fryslân, Gelderland en Noord-Brabant Dienst landelijk Gebied
		Onderzoeker Universiteit Utrecht
		Kadaster

De relevante data is niet voor ieder hoofdstuk in dit onderzoek op dezelfde manier verkregen. Hieronder wordt per hoofdstuk verantwoord hoe de data verzameld zijn.

Hoofdstuk 4 genaamd ‘trends in het Nederlandse waterbeheer’ is volledig gebaseerd op secundaire data, verkregen door literatuurstudie en documentanalyse. De belangrijkste documenten zijn onder andere een artikel van Lintsen (2002), het rapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, de PKB Ruimte voor de Rivier deel 4 en het Adviesrapport van de Deltacommissie. Clark (2005) onderscheidt een aantal sterke punten van het gebruik van secundaire bronnen. Een belangrijk voordeel is dat deze data reeds verzameld is, waardoor het minder tijd kost dan het verzamelen van primaire data. Een tweede punt is dat secundaire bronnen de basis vormen voor het verzamelen van de empirische data. Een ander sterk punt volgens Clark (2005) is dat secundaire data, relatief makkelijk te verkrijgen is. Hoofdstuk 5, dat ingaat op de ontwikkelingen binnen het Kadaster, is ook grotendeels tot stand gekomen door het gebruik van secundaire data. Door het bestuderen

van publicaties over het 150 en 175 jarige bestaan van het Kadaster en interne documenten zoals jaarverslagen is de veel secundaire data verzameld. Deze data is op sommige punten aangevuld of genuanceerd door medewerkers van het Kadaster.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 zijn op zowel primaire als secundaire data gebaseerd. De secundaire data is gebruikt om een indruk te krijgen van de inhoud van de projecten en de organisatiestructuur waarmee gewerkt wordt. Met name de websites van de projecten vormden hiervoor de voornaamste bron. Het houden van interviews vormde een essentiële primaire databron. De interviews waren deels gestructureerd met veel vrijheid voor de geïnterviewden maar met een duidelijke focus op het onderzoek (Yin, 1985). Tijdens het interviewen kregen de respondenten veel ruimte om uit te wijden over de onderwerpen. De vragenlijst diende slechts als richtlijn om alle onderwerpen te kunnen aansnijden. Om een evenwichtig en compleet beeld te verkrijgen van de empirie zijn vijf soorten partijen geïnterviewd: Rijkswaterstaat, provincies, Dienst Landelijk Gebied, medewerkers van het Kadaster en een onderzoeker van de Universiteit Utrecht. Tabel 2 geeft een overzicht van de cases, de geïnterviewde actoren en de rol van het Kadaster.

Tabel 2: Geïnterviewde actoren per case

Fase	Case	Geïnterviewde instanties	Betrokkenheid Kadaster
Uitvoeringsfase	Ruimte voor de Rivier: Overdiepse Polder	- Provincie Noord-Brabant - Rijkswaterstaat PDR - DLG Tilburg - Kadaster	Opstellen eigenarenkaart, uitvoeren herverkaveling en voorbereiding onteigening
Planstudiefase	Ruimte voor de Rivier: Veessen-Wapenveld	- Provincie Gelderland - Rijkswaterstaat PDR - DLG Arnhem - Kadaster	Vooronderzoek naar invloed van hoogwatergeul op agrarische structuur
Verkenningfase	Deltaprogramma: provincie Fryslân	- Onderzoeker UU - Provincie Fryslân - Rijkswaterstaat WD - Kadaster	Contact met provincie Fryslân, Kadaster vermoedt dat ze een rol kan spelen

In de eerste plaats zijn interviews gehouden met Rijkswaterstaat omdat deze organisatie belast is met de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier, in het bijzonder vanuit de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR). Daarnaast is Rijkswaterstaat ook betrokken bij het Deltaprogramma, ondermeer vanuit de Waterdienst (WD). Daarnaast zijn verschillende provincies geïnterviewd, omdat deze overheden een belangrijke rol spelen bij de uitwerking en realisatie van de projecten. Zo is de provincie Noord-Brabant nauw betrokken bij de case Overdiepse Polder, en de provincie Gelderland bij de case Veessen-Wapenveld. De Dienst Landelijk Gebied is bij veel projecten betrokken bij de planuitwerking en speelt vaak een belangrijke rol. Deze

drie organisaties zijn vaak de belangrijkste spelers binnen Ruimte voor de Rivierprojecten en daarom geïnterviewd. Daarnaast zijn Kadastermedewerkers geïnterviewd om de activiteiten en betrokkenheid van het Kadaster bij de projecten in kaart te brengen. Als laatste is een onderzoeker van de Universiteit Utrecht geïnterviewd voor een onafhankelijke blik op het onderzoek en de ambitie van het Kadaster. Een lijst van geïnterviewde personen is bijgevoegd in bijlage 1. Een indicatie van de gestelde vragen in de interviews is te vinden in bijlage 2.

Op basis van de hierboven beschreven methodologie en methoden is het onderzoek uitgevoerd. Het volgende hoofdstuk gaat in op de trends in het Nederlandse waterbeheer en vormt samen met hoofdstuk 5 over het Kadaster de context voor het empirische onderzoek.

Hoofdstuk 4 Trends in het Nederlandse waterbeheer

Nederland staat wereldwijd bekend om een lange historie in de strijd tegen het water. Een bekende uitspraak in het buitenland is *“God created the world, but the Dutch created Holland”* (Wikipedia, 2010) en is niet zomaar uit de lucht gegrepen. De eeuwenlange strijd tegen het water heeft zijn sporen nagelaten in het landschap. Nederland is ook de delta van Noordwest-Europa en een van de dichtst bevolkte delta's ter wereld, bestaande uit de Rijn, Maas, Schelde en Eems. Met de voltooiing van de Deltawerken leek Nederland veilig tegen het water. Niets is minder waar. De bijna rivieroverstromingen in 1993 en 1995 hebben Nederland wakker geschud. Daarnaast groeide het besef en de bewustwording van de klimaatverandering. Om ook in de toekomst Nederland droog en leefbaar te houden, zijn flinke maatregelen nodig. De discussie over hoe Nederland veilig te maken is erg breed en kan niet los worden gezien van de lange Nederlandse historie op het gebied van waterbeheer. Dit hoofdstuk schets de context waarbinnen dit onderzoek zich afspeelt en gaat eerst in op de ontstaansgeschiedenis van Nederland en het waterbeheer in paragraaf 4.1 en 4.2. Aansluitend wordt in paragraaf 4.3 de discussie over het huidige Nederlandse waterbeheer uiteengezet. Paragrafen 4.4 en 4.5 geven twee voorbeelden van het huidige waterbeleid: achtereenvolgens zullen de PKB Ruimte voor de Rivier en het advies van de Deltacommissie besproken worden. Beide concepten voor het waterveilig maken van Nederland hebben een grote ruimtelijke impact en vormen de achtergrondinformatie voor het empirisch onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 4.6 een korte reflectie op dit hoofdstuk gegeven.

4.1 Historie van het Nederlandse waterbeheer

De ontwikkeling van het Nederlandse landschap met de kenmerkende polders begon ongeveer 1000 jaar geleden. Van der Ham (2002) onderscheidt in de waterstaatsgeschiedenis vier fases: de natuurlijke, de defensieve, de offensieve en de manipulatieve waterstaat.

Natuurlijke waterstaat

De natuurlijke waterstaat beslaat de periode tot ca. 1000 na Chr. Bewoners van Nederland waren overgeleverd aan de kracht van de natuur: wind en water hadden vrij spel. Het westelijk deel van Nederland, een groot veengebied, was nog onbewoond. De rivieren waren nog onbedijkt. Bewoning vond slechts plaats in de hoger gelegen delen van Nederland en op de terpen in Groningen, Friesland en Zeeland. De natuurlijke situatie zoals deze was werd door de bewoners geaccepteerd.

Defensieve waterstaat

De defensieve waterstaat beslaat de periode vanaf het jaar 1000 tot ca. 1500. Deze fase staat bekend als de periode van de grote landaanwinning. De mensen trokken het westelijk veengebied in en begonnen met het ontginnen van het veen. De exploitatie van het veengebied leidde tot het nemen van maatregelen in de waterhuishouding. Door landverlies en bodemdaling werd men gedwongen tot het aanleggen van sloten, dijken, dammen en sluizen. In deze fase ontstonden ook de damsteden zoals Amsterdam en Rotterdam.

Regelmatig overstromden de pas ontgonnen gebieden door stormvloed door de geringe hoogte en sterkte van de dijken. De technologie van de waterhuishouding was gebaseerd op ervaring en werd van vader op zoon via gilden overgedragen.

Offensieve waterstaat

De offensieve waterstaat beslaat de periode tussen ca. 1500 en 1800. Deze periode werd vooral ingeluid door de uitvinding van windbemaling. Hierdoor werd met name in het westelijk veengebied de afwatering aanzienlijk verbeterd. In deze periode werden offensieve bedijkingen aangelegd om op grote schaal land te heroveren op het water. Dit kwam tot uiting door de aanleg van polders en droogmakerijen, zoals de Beemster. Daarnaast wordt de offensieve waterstaat gekenmerkt door de veranderde vorm van kennisoverdracht: de gilden hadden plaats gemaakt voor een meer georganiseerde benadering van kennisopbouw. De totstandkoming van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in 1579 speelde hierin een belangrijke rol. Een goed georganiseerd leger zorgde voor de coördinatie en uitvoering van de aanleg van fortificaties, kanalen en bruggen et cetera.

Manipulatieve waterstaat

De vierde fase die van der Ham onderscheidt is de manipulatieve waterstaat en beslaat de periode vanaf 1798 tot heden. Deze fase staat in het teken van sterke bevolkingsgroei, industrialisatie, verstedelijking, omvangrijke ontgrondingen en veranderingen in de landbouw. Water wordt niet langer als ordenend principe beschouwd, maar als een dienend principe. De start van deze fase wordt gemarkeerd door de oprichting van Rijkswaterstaat in 1798. Dit uitvoeringsorgaan voor publieke werken heeft sinds die tijd het Nederlandse landschap compleet veranderd. De kustlijn werd verkort van 3.400 km tot 650 km. Er werd meer dan 350.000 ha land gewonnen. Daarnaast heeft de organisatie veel grote infrastructurele projecten uitgevoerd, al dan niet in samenwerking met andere overheidsorganen (Lintsen, 2002). Lintsen (2002) onderscheidt in de manipulatieve fase en in de belangrijke rol van Rijkswaterstaat in deze fase drie perioden: de autocratisch-traditionele periode, de democratisch-mechanische periode en de technocratisch-wetenschappelijke periode. In de volgende paragraaf worden deze fases nader uitgewerkt.

4.2 De manipulatieve fase onder de loep

Autocratisch-traditionele periode (1798 – 1850): In de periode 1795 – 1813 waren het roerige tijden in politiek Nederland. Onder invloed van Napoleon werd de Bataafse Republiek gesticht en kwam er een einde aan de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Met de staatsgreep van 1798 stonden de provincies een groot deel van hun macht af aan de staat. Het werd wenselijk geacht om alles wat te maken had met publieke werken onder te brengen in een centraal orgaan. Hiertoe werd Rijkswaterstaat opgericht, met speciale aandacht voor het bedwingen van de rivieren. De organisatie van dit centrale uitvoeringsorgaan voor publieke werken had een sterk militair karakter. Na de val van Napoleon in 1813 werd Nederland een koninkrijk met Koning Willem I op de troon. Van de ambitieuze plannen van Willem I op het gebied van infrastructuur en waterwerken, zoals het aanleggen van 500 km nieuwe kanalen en het inpolderen van de Haarlemmermeer, had

Rijkswaterstaat veel profijt, met name in de jaren '20 van de negentiende eeuw. Problematisch bleven de rivieren, die nog regelmatig buiten hun oevers traden. De rivieren bestonden in deze periode uit geulen onderbroken door zandplaten en eilanden. Dit bemoeilijkte de afvoer van grote hoeveelheden water en ijs. De ingenieurs van Rijkswaterstaat hadden twee oplossingen voor dit probleem beschikbaar: het uddiepen van de geulen en het creëren van overlopen. Doordat de ingenieurs het onderling niet eens werden, bleef het probleem nog lang bestaan. Het kwam de geloofwaardigheid van Rijkswaterstaat niet ten goede. Daarnaast vond er nog een aantal andere gebeurtenissen plaats waar Rijkswaterstaat onder te lijden had. In 1830 scheidde België zich af van Nederland, waarop Willem I een dure en lange periode van mobilisatie begon. Dit ging ten koste van investeringen in de publieke werken. Na het aftreden van Willem I in 1840 ging het snel bergafwaarts met Rijkswaterstaat. De organisatie werd een vrij onbelangrijk orgaan met onbelangrijke taken en klein budget (Lintsen, 2002).

Democratisch-mechanische periode (1850 – 1930): De malaise bij Rijkswaterstaat duurde nog tot 1848. Onder invloed van Thorbecke werd het politieke stelsel hervormd. De absolute macht lag niet langer bij het Koningshuis, maar bij het parlement. De relaties tussen regering, provincies en gemeenten werden herzien. Dit leidde tot een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken in het nationale en provinciale waterbeheer. Rijkswaterstaat kon zich nu volledig toeleggen op publieke werken en het uitvoeren van projecten van nationaal belang, terwijl decentrale overheden zich richtten op het regionale waterbeheer.

Het liberale gedachtegoed van Thorbecke had grote invloed. Waterstaatsingenieurs spraken van een “nieuwgeboren land” en geloofden dat de tijd rijp was voor het uitvoeren van rivierverbeteringen, het graven van nieuwe kanalen en het afdammen van de Zuiderzee. In de periode 1850 – 1870 groeide het budget voor publieke werken van 3 miljoen tot 16 miljoen gulden per jaar. Ook werd er eindelijk een lans gebroken omtrent rivierverbeteringen. In 1850 besloot Rijkswaterstaat om geen overlopen te creëren, maar om de rivieren te verdiepen en te sturen. Ook werd besloten de estuaria van de Waal en de Maas compleet te herzien. Hiertoe werden respectievelijk de Nieuwe Merwede en de Bergse Maas aangelegd. Door de uitvoering van deze gigantische projecten, samen met het doorvoeren van rivierverbeteringen, werd het rivierenlandschap totaal veranderd. Honderden kilometers rivieren werden systematisch geherstructureerd. Elke rivier kreeg een rivierbed met standaardwijdte en diepte. De rivierverbeteringen waren een groot succes. De laatste grote overstroming was in 1876 en Rijkswaterstaat had daarmee zijn bestaansrecht bewezen. In 1865 werd begonnen met de aanleg van het Noordzeekanaal, een snelle verbinding voor de steeds groter wordende schepen tussen Amsterdam en de Noordzee. Rond dezelfde tijd werd begonnen met de aanleg van de Nieuwe Waterweg bij Rotterdam.

Het succes van Rijkswaterstaat rond deze grote projecten was mede te danken aan de introductie van de stoommachine: stoom werd gebruikt voor graafmachines, nieuwe funderingstechnieken, waterpompen, et cetera. Rond 1900 naderden veel grote projecten hun voltooiing. Daardoor daalde het totaal aan investeringen in de publieke sector drastisch in de eerste twee decennia van de twintigste eeuw. Dit kwam mede door het uitbreken van de eerste wereldoorlog. Hierdoor zat de Nederlandse staat krap in de financiën (Lintsen, 2002).

Technocratisch-wetenschappelijke periode (1930 – 1995): Rond het jaar 1930 ging het roer om. Hoewel Nederland aan de rand van een economische depressie stond, begon het er voor Rijkswaterstaat weer zonnig uit te zien. Er werd een nieuwe Directeur-generaal aangesteld, dhr. J.A. Ringers. Er begon een frisse wind te waaien: de hele organisatie werd gereorganiseerd. Met het invoeren van gespecialiseerde departementen voor onder andere bruggen, sluizen, de bovenrivieren en de benedenrivieren, werd de functionaliteit van Rijkswaterstaat sterk verbeterd en kreeg de organisatie weer vertrouwen vanuit de politiek. Rijkswaterstaat werd ontzien tijdens de grote bezuinigingen in de jaren '30 en kon daardoor flink investeren in onder meer kanalen, rivierkanalisatie en landwinning. Veel nieuwe technieken en theorieën werden geïntroduceerd, met name op het gebied van hydrologie. Wetenschap en onderzoek stonden hoog in het vaandel, en ook voor schaalmodellen was er veel aandacht. Naast overstromingspreventie werd bevaarbaarheid van de rivieren een belangrijk onderwerp.

Rijkswaterstaat kwam bekend te staan als de heerser van de delta. Na de vloed van 1953 werden de grootschalige Deltawerken uitgevoerd die Rijkswaterstaat wereldwijde faam brachten. Hoewel Rijkswaterstaat reeds in de jaren '30 van de twintigste eeuw zo'n vloed al voorspeld had, was het nooit tot uitvoering van de plannen gekomen.

Tamelijk onverwacht keerde het tij voor Rijkswaterstaat in de jaren '70. De helden van de Deltawerken werden plotseling beschouwd als kortzichtige ingenieurs, autoritaire specialisten, asfaltfreaks, milieuvuilers en landschapvernietigers. De redenen voor deze ommekeer waren diepgeworteld. De wederopbouw was grotendeels voltooid: Nederland was geïndustrialiseerd en welvarend. In de jaren '70 schoten de milieubewegingen als paddenstoelen uit de grond. Het geloof in vooruitgang en moderne techniek brokkelde langzaam af. De geloofwaardigheid van Rijkswaterstaat kwam onder vuur. Een goed voorbeeld hiervan zijn de dijkversterkingen in het rivierengebied. Na de ramp van '53 werden de veiligheidsnormen opnieuw vastgesteld en moest het rivierengebied enorme veranderingen ondergaan. De oude dijkstructuren werden rechtgetrokken, de bosschages en begroeiing zoveel mogelijk verwijderd. Dit stuitte op grote maatschappelijke weerstand en de werkzaamheden werden uitgesteld. Uiteindelijk werden de ontwerpen voor de dijkversterkingen aangepast aan de eisen van onder meer milieuorganisaties. In de ontwerpen moest nu rekening worden gehouden met landschapswaarden, biodiversiteit en monumentale structuren. Deze principes conflicteerden nogal met het veiligheidsprincipe. De beweging kreeg steun van de intellectuele elite en van de politiek. Veel grote projecten, zoals de noodzakelijke dijkversterkingen in het rivierengebied, kwamen stil te liggen. Deze situatie bleef voortbestaan in de jaren '70 en '80. Pas begin jaren '90 wordt er voorzichtig weer een begin gemaakt met de dijkverbeteringen, volgens de nieuwste inzichten en technieken. Maar de plannen waren hoe dan ook flink vertraagd.

In 1993 en 1995 leidden extreem hoge rivierafvoeren en dreigende dijkdoorbraken tot de evacuatie van ruim tweehonderdduizend mensen uit het rivierengebied (Hidding & van der Vlist, 2003). Deze hoogwaters van '93 en '95 hebben de rivieren en de dijkversterkingen weer echt op de agenda gezet. Overstromingen konden ternauwernood voorkomen worden en nieuw beleid werd snel ontwikkeld. Een nieuw tijdperk in het waterbeheer was aangebroken (Lintsen, 2002).

Een nieuw tijdperk: Na de opkomst en verzet van milieu- en belangenorganisaties in de jaren '70 en '80 van de twintigste eeuw is duidelijk geworden dat Rijkswaterstaat niet de enige speler is bij het ontwerpen van waterveiligheidsmaatregelen. Na de hoogwaters van '93 en '95 werd nog eens duidelijk dat Nederland nog flink moet investeren in waterveiligheidsmaatregelen, maar rekening moet houden met andere belangen. Er is een nieuw tijdperk aangebroken. Kernwoorden in dit nieuwe tijdperk zijn *interactief* en *integraal* (Lintsen, 2002). Interactief verwijst hier naar een interactief ruimtelijk planningsproces: het betrekken van verschillende belangengroeperingen in het ontwerp, in de besluitvorming en in de uitvoering van het ruimtelijk planproces om zo tot een breed draagvlak in de samenleving te komen. Integraal heeft betrekking op het afstemmen van de verschillende belangen in de samenleving, zoals veiligheid, economie en ecologie. Hooijmeijer (2006) noemt deze fase die in de jaren '90 begint adaptief manipulatief: de grenzen van puur technische oplossingen zijn bereikt. Het waterbeheer behoeft ook ruimtelijke oplossingen (Berkum, 2007). De problemen in het rivierengebied markeren het breekpunt in het Nederlandse waterbeheer. Daarnaast groeide het besef dat door klimaatverandering de waterextremen groter worden en vaker voor zullen komen. Tevens is het besef dat Nederland anders om moet gaan met water de laatste jaren gegroeid door de ramp in New Orléans en de onheilspellende toekomst die klimaatgoeroe Al Gore schetst in zijn film *An inconvenient truth*. De omslag in het denken over waterbeheer, een trendbreuk, wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.3.

4.3 Trendbreuk in het waterbeheer

In Nederland heeft de focus van het waterbeheer altijd gelegen op technische maatregelen en de primaire keringen. Figuur 3 geeft de veiligheidsnorm per dijkkringgebied weer. Hierbij valt op dat er voor de verschillende dijkkringgebieden verschillende veiligheidsnormen gelden. Deze normen zijn na de watersnoodramp van 1953



Figuur 3: Veiligheidsnorm per dijkkringgebied (bron: TAW, 2000)

ontwikkeld en worden uitgedrukt in overschrijdingskansen: de kans dat hoogwater over de dijk stroomt. Dichtbij zee zijn de normen het strengst, maar liefst 1:10.000. Dat is niet verwonderlijk: de zee is een oneindige bron van water en de gevolgen van een dijkdoorbraak zullen dus desastreus zijn. Andere grote delen van Nederland kennen een veiligheidsnorm van 1:4000 en 1:2000. Voor het grootste deel van het rivierengebied wordt een norm van 1:1250 gehanteerd. De normen zijn vastgelegd in de Wet op de Waterkering (Hoekstra, 2005; Eijgenraam, 2006).

Echter, eind jaren '90 is men geleidelijk tot inzicht gekomen dat de bescherming tegen overstromingen niet alleen kan worden bereikt met de verdere aanleg en versterking van dijken en

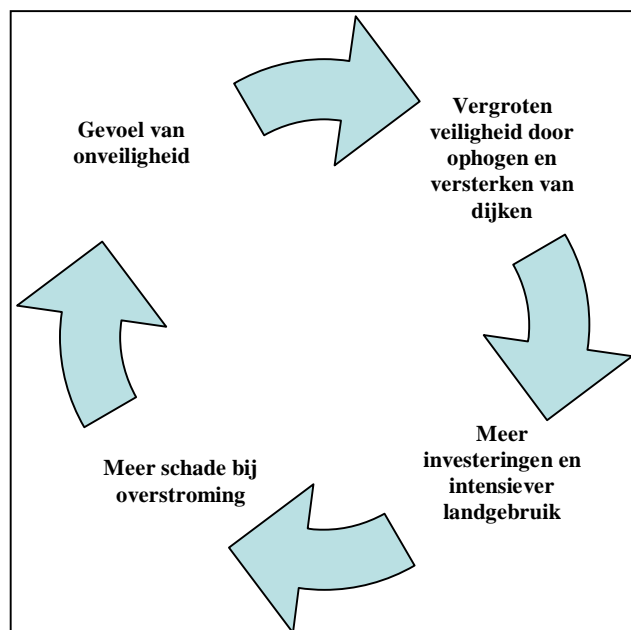
andere waterkeringen. Ontwikkelingen als bodemdaling, zeespiegelstijging, toenemende rivierafvoeren en de bijna-overstromingen van 1993 en '95 vormen het keerpunt voor een nieuwe kijk op het Nederlandse waterbeheer. Daarbij komt dat de mogelijke gevolgen van overstromingen nu veel groter zijn dan in de tijd dat

Box 1: de veiligheidsparadox

In de geschiedenis van het Nederlandse waterveiligheidsbeleid heeft de nadruk altijd gelegen op het tegenhouden van water. Het land werd beschermd door dijken, duinen, dammen en keringen. Deze manier van waterbeheersing kan leiden tot een vicieuze cirkel, waarin steeds maar nieuwe maatregelen nodig zijn: de veiligheidsparadox. Wanneer door het bouwen van dijken de veiligheid in een gebied vergroot wordt, heeft dit tot gevolg dat mensen het achterliggende gebied intensiever gaan gebruiken. Er worden meer investeringen gedaan. Dit leidt ertoe dat bij een eventuele overstroming de schade groter zal zijn dan voorheen. Dit geeft vervolgens een gevoel van onveiligheid, wat weer leidt tot het versterken van de dijken (Remmelzwaal & Vroon, 2000).

de veiligheidsnormen ontworpen zijn, omdat het inwonertal en het totaal aan investeringen achter de dijken in de loop der jaren sterk is toegenomen. Als reactie hierop zou gekozen kunnen worden voor het verder ophogen en versterken van dijken en keringen, want technisch gezien is de mens tot veel in staat. Maar dit heeft ook negatieve kanten. Hogere dijken zijn breder, en vaak zijn er negatieve gevolgen voor landschap, natuur en cultuurelementen. Sinds de dijkringen gesloten zijn en de frequentie van overstromingen in Nederland steeds verder terug liep, is de focus komen te liggen op het beheersen van overstromingskansen. De ruimtelijke ontwikkeling achter de dijken stond niet onder invloed van het waterbeheer (Hoekstra, 2005; van den Brink, 2007). Daarnaast leidt het verder ophogen en versterken van dijken tot een gevoel van schijnveiligheid: dit kan leiden tot de zogenaamde veiligheidsparadox (zie box 1 en figuur 4) (Remmelzwaal en Vroon, 2000).

De veranderingen van klimaat, de negatieve kanten van extra dijkverhogingen en de bijna-overstromingen van de jaren '90 tezamen vormden de eerste aanleiding tot de trendbreuk in het waterbeheer. Ruimtelijke maatregelen zullen, naast de belangrijke functie van dijken, moeten bijdragen aan een lagere overstromingskans. Hiertoe moet ruimte voor water worden gecreëerd. Dit kan bijvoorbeeld door het terugleggen van dijken, het aanleggen van hoogwatergeulen, het creëren van waterbergingsgebieden, et cetera. Dit soort maatregelen moeten bij hoogwater leiden tot een waterstanddaling. Een van de bekendste voorbeelden hiervan is de PKB Ruimte voor de Rivier (zie paragraaf 4.4).



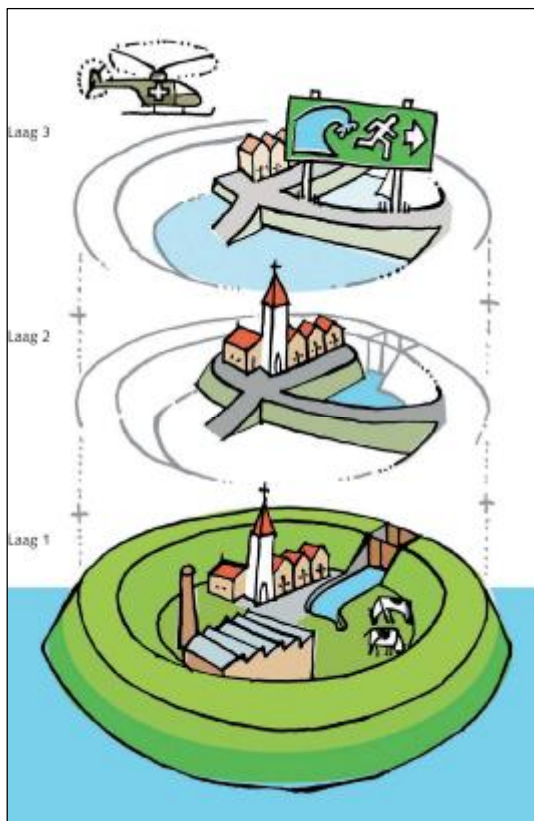
Figuur 4: De veiligheidsparadox (Remmelzwaal en Vroon, 2000)

De tweede aanleiding voor de trendbreuk was het besef dat Nederland zich ook moet richten op gevolgenbeperking van een overstroming. De focus van het waterbeheer lag altijd op het beheersen overstromingskansen, en niet op de gevolgen ervan. Beide aspecten vormen tezamen het overstromingsrisico (risico = kans x gevolg). Doordat overstromingsrisico's eenzijdig werden gemanaged door te focussen op de kansen, is Nederland wellicht niet goed genoeg voorbereid op overstromingen. Door bijvoorbeeld niet meer te bouwen in uiterwaarden en diepgelegen polders, en vluchtwegen en evacuatieplannen op orde te brengen, kunnen de gevolgen van een overstroming beperkt worden (Hoekstra, 2005; van den Brink, 2007).

De trendbreuk in het waterbeheer wordt gekenmerkt door meer ruimte voor water te creëren en naast het beheersen van overstromingskansen ook de gevolgen van een mogelijke overstroming te reduceren. Deze trendbreuk is verankerd in ondermeer het Kabinetsstandpunt *Anders omgaan met water* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000) en *Waterbeleid voor de 21^e eeuw* (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000) en de publiekscampagne *Nederland leeft met water*.

Omdat de trendbreuk in het waterbeheer in het teken staat van ruimtelijke ingrepen, is een goede afstemming nodig tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Vanuit beide beleidsvelden wordt sinds eind jaren '90 toenadering tot elkaar gezocht en nieuwe theorieën ontwikkeld. Zo is vanuit de waterwereld onder meer het concept van “meerlaagsveiligheid” ontwikkeld en vanuit de ruimtelijke ordening is de lagenbenadering ontwikkeld. Hieronder worden beide concepten beschreven.

Meerlaagsveiligheidsconcept



In het kader van de waterveiligheid is het concept van meerlaagsveiligheid ontworpen. Hierin werken waterbeheerders samen met bijvoorbeeld planologen en hulpdiensten. Dit concept werkt in drie lagen aan de veiligheid in Nederland (figuur 5). De eerste laag van het model richt zich op de preventie van een overstroming. Dit is en blijft de belangrijkste component van het Nederlandse waterveiligheidsbeleid. De volgende twee lagen zijn gericht op het beperken van de gevolgen van een overstroming. De tweede laag richt zich op een duurzame inrichting van het landschap: in de meest kwetsbare gebieden is het niet verstandig om belangrijke functies te hebben. Mocht er in Nederland ooit een overstroming plaatsvinden, dan is een goede organisatie van evacuatie en rampenplannen van groot belang. De derde laag zet in op verbetering van deze plannen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2009). Een risicobewuste ruimtelijke inrichting, de tweede laag, is

Figuur 5: Het meerlaagsveiligheidsconcept (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009)

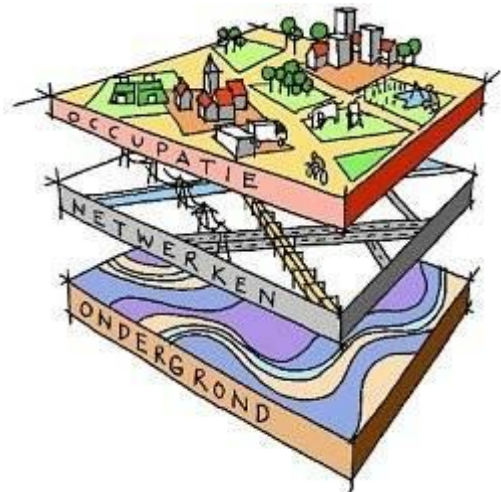
echter een proces van lange adem. Resultaten zullen daar vooral op de lange termijn worden geboekt. Een systeem van risicozonering kan als onderlegger dienen in overstroombare gebieden: aan de hand van het risicoprofiel kan in de verschillende zones met verschillende inhoud en intensiteit gebouwd worden. In zones met een hoog risicoprofiel zal de bebouwingsintensiteit lager moeten zijn dan in de zones met lagere risico's (Alberts, 2009).

Het meerlaagsveiligheidsconcept is een typisch voorbeeld waarin de waterbeheerder toenadering zoekt tot de ruimtelijke ordening. Het besef dat het op orde hebben van de ruimtelijke inrichting en evacuatieplannen minstens zo belangrijk is als het op orde houden van dijken en keringen, is sturend binnen dit beleid.

De lagenbenadering

De lagenbenadering is een model waarbij de leefomgeving wordt voorgesteld als een samenstel van verschillende lagen (figuur 6). Er zijn drie lagen te onderscheiden die tezamen het gelaagde land zijn:

- De ondergrond: bodem, water en hoogteligging zijn de belangrijkste elementen van deze laag.
- De netwerklaag: het geheel van wegen, spoorwegen, waterwegen, havens, luchthavens en overstappunten. Ook de onzichtbare verbindingen zoals vliegroutes of digitale netwerken kunnen hiertoe gerekend worden.
- De occupatielaag: het patroon van menselijke activiteiten zoals wonen, werken en recreëren.



Figuur 6: De lagenbenadering (MWH, 2007)

Het doel van de lagenbenadering is om als leidraad te dienen voor het handelen van burgers, politici en planners. Het model dient antwoord te geven op welk bestuursniveau welke belangen

behartigd dienen te worden. De lagen in het model zijn gebaseerd op de verschillen in de planningshorizon. De planningshorizon van de ondergrond, waarin het doorgaans gaat om vraagstukken op het gebied van de waterstaat, bedraagt 20 – 200 jaar. De netwerklaag heeft een planningshorizon van 10 – 30 jaar en de occupatielaag 5 – 10 jaar. Hieraan valt een taakverdeling van bevoegdheden tussen Rijk, provincie en gemeente te koppelen. De langetermijnvraagstukken, veelal in de ondergrond, zouden onder verantwoordelijkheid van het Rijk moeten vallen, terwijl de kortetermijnvraagstukken op gemeentelijk niveau opgelost dienen te worden. Hierdoor heeft de laag van de ondergrond en daarmee de strategische planvorming een belangrijke sturende rol voor de bovenliggende lagen.

Het lagenmodel, geïntroduceerd in de Nota Ruimte, heeft in de loop der jaren volop ingang gevonden in de ruimtelijke planning. Het speelt een belangrijke rol in de vraagstukken met betrekking tot het gebied van ruimte en water, waar water steeds vaker als ordenend principe wordt ingezet (Hidding, 2006).

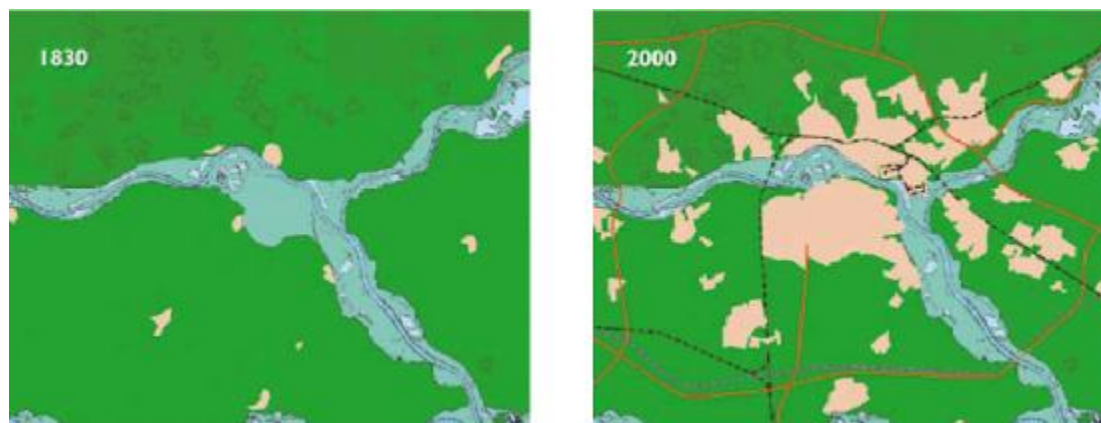
Naast het beperken van de gevolgen van overstromingen, staat de trendbreuk in het waterbeheer ook vooral in het teken van het creëren van ruimte voor water. Het programma Ruimte voor de Rivier brengt dit

gedachtegoed in de praktijk. Daarnaast is met het oog op klimaatverandering het Deltaprogramma opgesteld. De realisatie van dit programma zal een grote impact hebben op de ruimte in Nederland. Beide onderwerpen worden in de volgende paragrafen besproken.

4.4 Ruimte voor de Rivier

In deze paragraaf wordt de PKB Ruimte voor de Rivier besproken. Het ontstaan en de inhoud ervan worden kort uiteengezet. Dit vormt belangrijke achtergrondinformatie voor het empirische gedeelte van dit onderzoek, waar twee projecten uit de PKB Ruimte voor de Rivier worden onderzocht (de Overdiepse Polder en Veessen-Wapenveld).

Na de bijna rampen van de jaren '90 zijn de rivieren weer volop in de belangstelling komen te staan. Het heeft er voor gezorgd dat er weer hard gewerkt werd aan de hoogwaterbescherming in het rivierengebied. Eerst volgens een noodwet Deltaplan Grote Rivieren waarmee versneld dijken versterkt werden. Daarna volgde de beleidslijn Ruimte voor de Rivier, waarmee een halt werd toegeroepen aan het sluipende proces van ruimteverlies in het winterbed (figuur 7) (Alberts, 2009).



Figuur 7 Verstedelijking rond Arnhem (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007)

Mede dankzij de bijna overstromingen van de jaren '90, het toenemende besef van klimaatverandering en met name door het werk van de Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw (de commissie Tielrooij), groeide het inzicht dat voor een duurzaam veilig rivierengebied veel meer ruimte voor de rivieren nodig was (Alberts, 2009). De commissie Tielrooij adviseerde om oplossingen voor de stijgende maatgevende rivierafvoeren niet langer te zoeken in het ophogen van dijken, maar te streven naar meer echte ruimte voor de rivier. Dijkverhoging zou een sluitstuk moeten worden. Tevens adviseerde de commissie te streven naar meer samenhang tussen de watersystemen, bij watermaatregelen voor de korte termijn te anticiperen op de verwachte lange termijn ontwikkelingen, en het principe van niet-afwentelen (vasthouden – bergen – afvoeren) te hanteren (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). Om deze adviezen te realiseren is in 2006 de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier in het leven geroepen, waarbij een duidelijke trendbreuk gemarkeerd wordt: geen verder ruimteverlies, accentverschuiving van weerstand naar veerkracht, duurzaamheid als leidend principe en een lange termijn horizon. In een van de dichtstbevolkte en verstedelijkte

delta's ter wereld is dit geen eenvoudige opgave. De te creëren ruimte voor de rivier, in combinatie met de vele andere ruimteclaims, kan alleen worden gerealiseerd wanneer een integrale aanpak nagestreefd wordt. Door het als simpelweg een technische en sectorale opgave te beschouwen zou uitvoering onmogelijk zijn. In de aanpak wordt meervoudig ruimtegebruik nagestreefd, waarin veiligheid en ruimtelijke kwaliteit centraal staan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2007).

Deze kwalitatieve opgave is gebaseerd op een kwantitatieve opgave. Het Kabinet heeft besloten dat de in 2001 vastgestelde normen uiterlijk in 2015 gerealiseerd moeten zijn. De Rijn moet dan 16.000 m³/s bij Lobith veilig kunnen afvoeren. Voor de Maas is de maatgevende afvoer vastgesteld op 3.800 m³/s bij Borgharen. De overschrijdingskans van 1:1250, die in het grootste deel van het rivierengebied geldt, blijft hierbij gehanteerd. Voor de onbedijkte delen van de Maas geldt een lagere norm: 1:250. De hoofddoelstelling van de PKB Ruimte voor de Rivier is om deze eisen te realiseren. Daarnaast is er ook een lange termijnopgave: er wordt vanuit gegaan dat de maatgevende afvoer van de Rijn in de loop van de tweede helft van deze eeuw zal stijgen tot 18.000 m³/s en die van de Maas tot 4.600 m³/s (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2007).

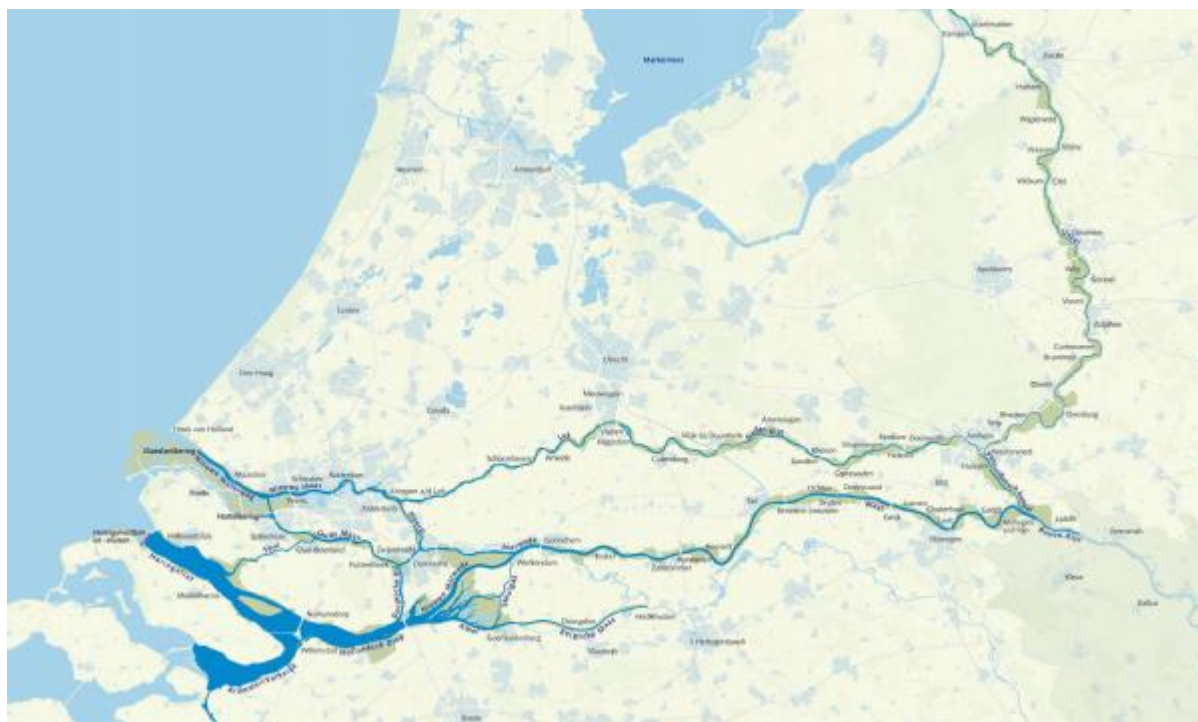
Bijzonder aan de uitvoering van de PKB is dat naast het realiseren van de veiligheidsopgave ook het waarborgen en zo mogelijk verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving centraal staat. Hierbij wordt een gebiedsgerichte aanpak gevolgd. Het Rijk is verantwoordelijk voor de integrale aanpak ten aanzien van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast biedt deze aanpak kansen om regionale ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven te koppelen aan de veiligheidsopgave. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor provincies, maar ook voor gemeenten, waterschappen, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en particulieren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2007).

Het programma Ruimte voor de Rivier is opgedeeld in drie fasen. Te onderscheiden zijn de PKB-fase, de planstudiefase en de uitvoeringsfase. Hieronder volgt een korte uitwerking (Ruimte voor de Rivier, 2010):

- De PKB-fase (2004 – 2006): in deze fase wordt de procedure voor de Planologische Kernbeslissing doorlopen. Hierin wordt op nationaal niveau de ruimtelijke inrichting van het rivierengebied vastgelegd en worden de maatregelen die nodig zijn om de rivieren meer ruimte te geven beschreven, evenals de effecten van die maatregelen. Hiertoe zijn 39 maatregelen/projecten aangewezen (figuur 8). Ook worden de maatregelen die nodig zijn om de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied te verbeteren beschreven. Nadat de PKB door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurd was, trad de PKB in werking in januari 2007.
- De planstudiefase (2006 – 2009): in deze fase gaat het om het onderzoek en studie ter voorbereiding van de projectbesluiten, per maatregel of cluster van maatregelen. Tevens wordt er een planning gemaakt van de uitvoering van de maatregelen. Per maatregel of maatregelencluster wordt er één overheidsinstantie belast met de zorg voor de uitvoering van de planstudiefase. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat wat verantwoord decentraal geregeld kan worden, ook op dat niveau gebeurt. Een lokale overheid weet immers precies wat er in dat gebied speelt. Lokale initiatieven

kunnen dan gecombineerd worden met de waterveiligheidsmaatregelen. Tevens zijn er planstudies waarbij Rijkswaterstaat de initiatiefnemer is. Overigens bevindt zich momenteel nog een groot aantal projecten in de planstudiefase.

- De uitvoeringsfase (2009 – 2015): in deze fase worden de specifieke besluiten genomen die nodig zijn voor de uitvoering van de maatregelen. Het gaat bijvoorbeeld om het aanvragen van graaf- en bouwvergunningen. De uitvoering van de projecten Zuiderklip en Hondsbroekse Pleij is reeds begonnen. De verwachting is dat in de loop van 2010 op vele andere locaties ook de schop in de grond zal gaan.



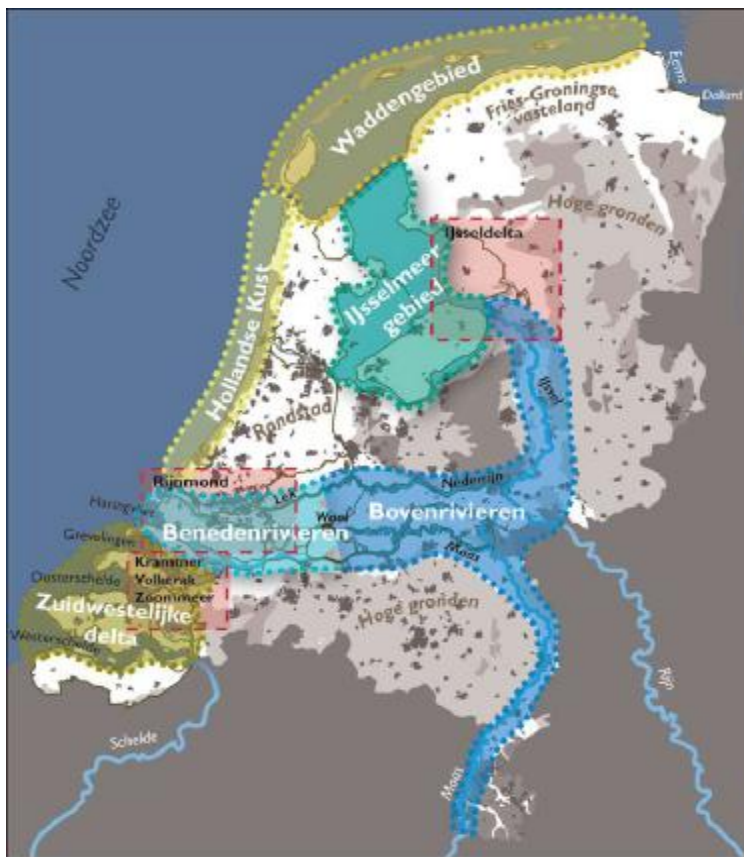
Figuur 8: Projecten van de PKB Ruimte voor de Rivier (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007)

Om de doelstellingen te realiseren zijn een aantal maatregelen beschikbaar. Deze zijn op te delen in buitendijkse en binnendijkse maatregelen. Onder de buitendijkse maatregelen vallen onder meer uiterwaardvergraving, obstakelverwijdering, kribverlaging en zomerbedverdieping. Onder de binnendijkse maatregelen vallen onder meer: dijkverlegging, inrichten van retentie- en bergingsgebieden, aanleggen van hoogwatergeulen en dijkverlegging. In alle 39 projecten uit het programma Ruimte voor de Rivier worden één of een combinatie van bovenstaande maatregelen toegepast, al dan niet in combinatie met dijkversterking (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2007).

4.5 Advies van de Deltacommissie

In deze paragraaf wordt het advies van de Deltacommissie uiteengezet. Het ontstaan en de inhoud ervan worden kort uiteengezet. Dit vormt belangrijke achtergrondinformatie voor het empirische gedeelte van dit onderzoek, waar het Friese gedeelte van het Deltaprogramma onderzocht wordt.

In 2007 heeft het kabinet een Deltacommissie in het leven geroepen om een advies uit te brengen over hoe Nederland te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Deze commissie, onder leiding van voormalig minister Cees Veerman, werd gevraagd om in te gaan op de vraag hoe Nederland zo ingericht kan worden dat het land ook op de zeer lange termijn klimaatbestendig is, veilig tegen overstromingen, en een aantrekkelijke plaats is en blijft om te wonen, werken, recreëren en investeren. Kernpunt hierbij was om verder te kijken dan waterveiligheid alleen. De Commissie heeft daarom een integrale visie opgesteld waarin de belangen van wonen en werken, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie centraal staan. De visie is gebaseerd op twee belangrijke pijlers: veiligheid en duurzaamheid. In het advies dat zich richt op bescherming tegen het water en het veiligstellen van de zoetwatervoorziening, benoemt de Commissie ook



de kansen voor de Nederlandse samenleving. Het advies heeft een lange termijnvisie: het voorziet in maatregelen zodat Nederland ook in de 21e eeuw veilig en leefbaar is. Daarnaast geeft het advies een doorkijk naar de 22e eeuw. De commissie heeft Nederland opgedeeld in een zestal hydrologische regio's, die te samen het Nederlandse hoofdwatersysteem vormen (figuur 9). De twaalf adviezen (zie bijlage 3) van de commissie zijn deels van toepassing op heel Nederland, en slaan deels terug op de specifieke hydrologische regio's. Hoewel de dreiging van het water niet acuut is, is de veiligheidsopgave wel urgent (Deltacommissie, 2008).

Figuur 9: Hydrologische regio's van het Nederlandse hoofdwatersysteem (Deltacommissie, 2008)

Voor de uitvoering van het advies heeft de commissie het Deltaprogramma opgesteld. Dit programma heeft een looptijd van meer dan een eeuw. In dit programma worden de adviezen van de commissie via een decentrale uitvoering gerealiseerd via 3 algemene en zes gebiedsgebonden programma's (Deltacommissaris, 2010).

Om het Deltaprogramma te kunnen realiseren stelt de commissie voor om een Deltafonds op te richten waar jaarlijks 1 tot 1,5 miljard euro ingestort zal moeten worden, waarvan een deel afkomstig moet zijn uit de aardgasbaten. Daarnaast moet er een Deltawet komen die een politiek-bestuurlijke organisatie en de financiën moet verankeren binnen het huidige staatsbestel en wet- en regelgeving (Ten Brinke & Jonkman, 2009).

Naast de vele lovende woorden was er ook kritiek op het rapport van de nieuwe Deltacommissie. Zo gaat de commissie uit van een maximale zeespiegelstijging van 130 cm in 2100, een absoluut worst case scenario. Deze waarde wordt slechts bereikt wanneer alle ongunstige factoren allemaal tegelijk ongunstig zijn. Het is een high end prediction. De Deltacommissie brengt dit ten onrechte als een zeer waarschijnlijk scenario (Knip, 2008).

4.6 Resumé

In dit hoofdstuk is nader ingegaan op het Nederlandse waterbeheer. Centraal staat de trendbreuk van eind jaren '90 wat leidde tot het creëren van meer ruimte voor water en het beter op orde brengen van de gevolgenbeperking in geval van een overstroming. Beide aspecten van het overstromingsrisico (kans x gevolg) worden hiermee aangepakt. Overigens ligt de nadruk nog vaak op kansreductie, maar wel op een innovatieve manier. Dit blijkt ondermeer uit het programma Ruimte voor de Rivier en het Advies van de Deltacommissie. Beide projecten hebben een grote ruimtelijke impact. Hierdoor raken veel grondeigenaren betrokken bij de projecten. Dit onderzoek tracht bij te dragen aan een betere omgang het private grondeigendom in het planproces van deze grootschalige ruimtelijke plannen op het gebied van waterveiligheid. Het Kadaster denkt hierbij een rol te kunnen spelen met haar grote hoeveelheid gegevens en kennis van eigendommen. De ontwikkeling en de ambities van het Kadaster staat centraal in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 5 Het Kadaster in verandering

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de taken en doelen van het Kadaster. De ontwikkelingen die het Kadaster in de loop der jaren heeft doorgemaakt hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de huidige activiteiten van de organisatie. In paragraaf 5.1 wordt de oprichting van het Kadaster beschreven, evenals de veranderingen die de organisatie heeft ondergaan. Paragraaf 5.2 gaat in op de taken die het Kadaster door de jaren heen heeft uitgevoerd. In paragraaf 5.3 komt de situatie aan bod waarin het Kadaster zich momenteel bevindt en welke ontwikkelingen er momenteel gaande zijn. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er een nieuwe afdeling binnen de organisatie ontstond, de afdeling Ruimte en Advies. Deze afdeling staat centraal in paragraaf 5.4. In paragraaf 5.5 wordt kort de organisatiestructuur van het Kadaster uiteengezet. Tenslotte wordt in paragraaf 5.6 een reflectie op dit hoofdstuk gegeven.

5.1 Geschiedenis

Eigendomsgrenzen zijn altijd al aanleiding geweest voor conflicten. Het is dus altijd al belangrijk geweest om grenzen goed in kaart te brengen. De kunst van het landmeten gaat dan ook ver terug, tot in de middeleeuwen. Grond was veelal in het bezit van grootgrondbezitters, met name de kerk en de adel. Landmeters brachten de ligging en oppervlakten van percelen in kaart, vaak met behulp van een kaartschilder. In geval van grensconflicten kon mede hierop een oordeel gebaseerd worden. Ook werden de oppervlaktes gebruikt voor het heffen van belastingen, zoals al vroeg door de waterschappen gedaan werd. Er was echter geen centrale dienst voor het landmeten en het beheren van de gegevens. De verschillende systemen sloten slecht op elkaar aan. Hierin kwam verandering met de oprichting van het Kadaster. Deze Rijksdienst van het ministerie van Financiën werd ingesteld onder Franse invloed in 1832 en had een tweeledige doelstelling: het leveren van een grondslag voor het heffen van belasting (1) en het dienen van de rechtszekerheid ten aanzien van onroerende goederen (2) (Ministerie van VROM, 1982).

Om deze tweeledige doelstelling waar te maken beheert het Kadaster landelijke registers en kaarten. Hiertoe wordt een systeem van perceelsaanduiding gebruikt. Een perceel behoort aan één eigenaar (of groep van eigenaren), en de grenzen zijn door medewerkers van het Kadaster gemeten en in kaart gebracht. De kaarten laten de perceelsgrenzen en de belangrijkste gebouwen zien. De rechtszekerheid krijgt vorm door het systeem van kadastrale en openbare registers. In de kadastrale registers wordt per perceel bijgehouden welke gegevens op welk perceel betrekking hebben. Onder andere de volgende gegevens worden geregistreerd: de rechthebbenden (bv. eigenaar, erfpachter), de aard van het perceel (bv. huis met tuin, weiland, heide), de oppervlakte van het perceel, et cetera. Van oorsprong werden deze gegevens opgenomen voor het heffen van grondbelastingen, maar tegenwoordig zijn de kadastrale registers een belangrijke bron van informatie over onroerende goederen voor de maatschappij. De openbare registers dienen voor het actueel houden van de kadastrale gegevens. In de openbare registers moeten relevante rechtsfeiten door middel van notariële akten worden gepubliceerd, zoals bijvoorbeeld de eigendomsoverdracht ten gevolge van verkoop. Indien publicatie

van de eigendomsoverdracht in de openbare registers niet plaatsvindt, dan heeft dat tot gevolg dat het eigendom niet is overgedragen (in vaktermen: de juridische levering heeft dan niet plaatsgevonden). De openbare en kadastrale registers zijn door iedereen te raadplegen. Het feit dat een iemand als eigenaar van een perceel geregistreerd staat, tezamen met de gegevens van dat perceel, biedt hem een vorm van rechtszekerheid (Ministerie van VROM, 1982).

Tot 1973 was het Kadaster onderdeel van het Ministerie van Financiën, daarna kwam het onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM. Dit had onder andere als oorzaak dat het accent steeds minder kwam te liggen op het fiscale aspect van de doelstelling. Het Kadaster was er van oudsher om grond te registreren voor het grondbelastingstelsel, en om de rechtszekerheid in het rechtsverkeer van onroerend goed te waarborgen. In de loop der jaren werden publiekrechtelijke taken aan het Kadaster toegevoegd. Reden hiervoor was dat de kadastrale gegevens de basis vormden voor het opeenvolgende aantal wetten die met de grond en bodem te maken hadden (Onteigeningswet, Wro, etc.). Door deze accentverschuiving in de doelstelling paste het Kadaster beter bij het Ministerie van VROM en kreeg de nieuwe doelstelling *“het bevorderen van de rechtszekerheid ten aanzien van goederen van bijzonder maatschappelijk belang (onroerende goederen, schepen en luchtvaartuigen)”*. De verhuizing naar VROM ging gepaard met een grote reorganisatie (Gebel, 2001; Ministerie van VROM, 1982).

Laat in de twintigste eeuw kwam een liberaliseringsgolf op gang waarin belangrijke delen van het Nederlandse overheidsapparaat verzelfstandigd werden, waarbij ook het Kadaster losgekoppeld wordt van het Ministerie van VROM. In 1994 werd het Kadaster een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Nog steeds is het Kadaster verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken, maar de Minister van VROM stuurt de werkzaamheden nu op afstand aan door het beoordelen van meerjarige bedrijfsplannen. Het Kadaster is zelf verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het bedrijf en dient rekening te houden met ontwikkelingen in de markt (Rutten, 1999).

5.2 Wettelijke bepalingen en taken

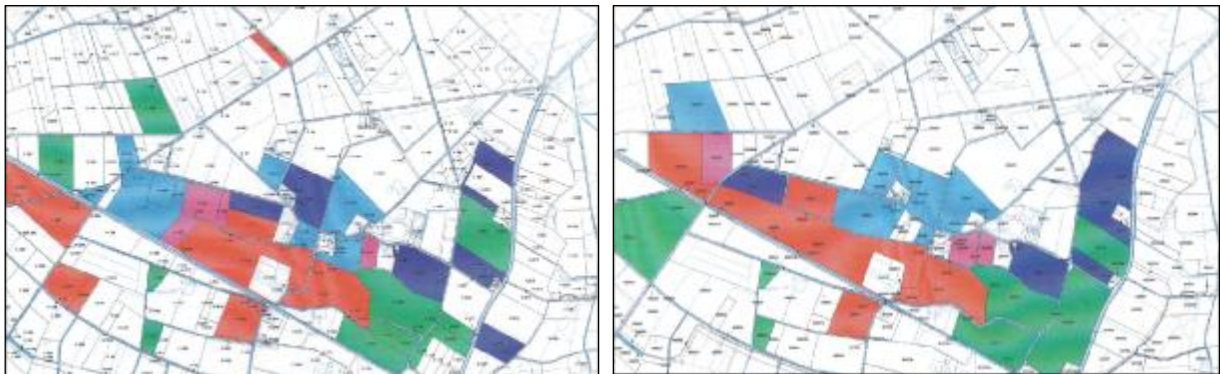
Sinds de oprichting in 1832 verzamelt het Kadaster eigendoms- en locatiegegevens van percelen. Het houdt bij wie in Nederland welke rechten heeft op grond en gebouwen, wat de afmetingen van het perceel zijn, hoe de grond gebruikt wordt, en de zakelijke rechten zoals erfdienstbaarheden. Vanaf 1838, het jaar waarin in Nederland het Burgerlijk Wetboek van kracht werd, wordt ook de waarde van de eventuele hypotheek die erop rust gekoppeld aan de perceelsnummers zodat ook het recht van de hypotheekhouder gewaarborgd is. In hetzelfde wetboek staat ook beschreven dat een akte waarin een eigendomsoverdracht is vastgelegd alleen rechtsgeldig is wanneer deze terug te vinden is in de openbare registers van het Kadaster (Gebel, 2001; Rutten, 1999).

Wanneer er twijfel bestaat over het eigendom van grond, kan in Nederland de registratie in de openbare registers niet als uitsluitend bewijsmateriaal aangevoerd worden. Er bestaan namelijk gevallen waarbij iemand eigenaar van een perceel kan zijn zonder dat dat vermeld is in de openbare registers, zoals bij vererving en

verjaring. Dit systeem wordt het negatieve stelsel genoemd. In veel andere Europese landen hanteert men een positief stelsel. Voor de wet geldt dan datgene wat in de openbare registers staat, totdat het tegendeel bewezen is. In tegenstelling tot veel andere landen worden in Nederland wel andersoortige zakelijke rechten die verbonden zijn aan het bezit van een perceel geregistreerd, zoals het recht van overpad (Rutten, 1999).

Landinrichting

Het Kadaster speelt een belangrijke rol bij ruilverkaveling en modernere vormen van landinrichting. Ruilverkaveling is van oorsprong het ruilen van stukken grond met een agrarische bestemming. In 1924 kwam, na een lange discussie en in navolging van ondermeer Duitsland, de eerste Ruilverkavelingswet tot stand. Deze wet is onder andere ontstaan uit het verkavelingsprobleem dat in de loop van vele jaren was ontstaan. Het grondeigendom in Nederland was aan het begin van de twintigste eeuw sterk versnipperd ondermeer doordat via vererving stukken grond in steeds kleinere percelen werden opgedeeld. In die tijd zag de Nederlandse boerengrond eruit als een lappendeken, wat de uitoefening van het agrarische bedrijf inefficiënt maakte. Het is immers efficiënter om één groot perceel te bebouwen, dan vele kleine, verspreid liggende percelen. De ruilverkaveling heeft als doel het ruilen van percelen waardoor grotere aaneengesloten stukken land ontstaan (zie figuur 10) (Rutten, 1999).



Figuur 10: Ruilverkavelingsplan: situatie voor (links) en na (rechts) (Rutten, 1999).

De Ruilverkavelingswet werd in de loop der jaren herzien, onder meer in 1938 en 1954. In 1985 werd de Landinrichtingswet aangenomen. De ruilverkaveling werd een onderdeel van deze wet. Belangrijk in de Landinrichtingswet was dat ruilverkaveling niet enkel meer een agrarische, maar een meer algemene doelstelling had: *“Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven”* (van den Bergh, 2004). In zowel de Ruilverkavelingswet als de Landinrichtingswet was een belangrijke rol weggelegd voor het Kadaster (van den Bergh, 2004). De rol van het Kadaster in ruilverkaveling en landinrichting berustte op twee pijlers (Oosterbroek, 2007):

- De eerste pijler is de rol van het Kadaster als beheerder van de kadastrale registratie. Tijdens het herverkavelingsproces ontstaat een compleet nieuwe rechtstoestand. Daarom is het belangrijk dat tijdens dat proces de rechtszekerheid stevig geborgd moet zijn.

- De tweede pijler waarop de kadastrale betrokkenheid bij landinrichting rust is de eigenlijke herverkavelingsactiviteit. Hierbij worden gronden planmatig herschikt. Uitgegaan wordt van de actuele eigendommen van de rechthebbende, en wat deze als eerste, tweede en derde voorkeur heeft opgegeven voor de nieuwe toestand. Op basis van de inbreng wordt een nieuwe toedeling van percelen gemaakt, waarbij verbetering in de agrarische structuur vaak voorop staat.

Het Kadaster begeleidde het hele herverkavelingsproces, van beschrijving van de inbreng, het ontwerpen van de nieuwe indeling en de verdeling van grond onder de rechthebbenden tot de verdeling van de kosten van de herverkaveling (Ministerie van VROM, 1982). Het verschil tussen ruilverkaveling onder de Ruilverkavelingswet en ruilverkaveling onder de Landinrichtingswet is dat bij landinrichting de ruilverkaveling ingezet kan worden om ook niet-agrarische doelen te realiseren (zoals bijvoorbeeld natuurdoelen), terwijl de Ruilverkavelingswet alleen verbetering van de agrarische structuur beoogde.

In 2007 werd de Landinrichtingswet vervangen door de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De WILG werd ingevoerd om enkele tekortkomingen uit de Landinrichtingswet op te lossen. Onder de Landinrichtingswet werd uitgegaan van een centrale sturing door het Rijk en moesten verplichte procedures doorlopen worden. De behoefte aan decentralisatie van verantwoordelijkheden en flexibiliteit in het planproces kreeg haar beslag in de WILG (Hidding, 2006). De nieuwe wet bracht ook een aantal wijzigingen voor herverkaveling met zich mee. De procedures werden aanzienlijk verkort en de rol van het Kadaster staat veel minder expliciet beschreven. Stond in de eerste Ruilverkavelingswet uit 1924 de rol van het Kadaster nog beschreven als *“De plaatselijke commissie wordt bijgestaan door een landmeter van het Kadaster”*, in de WILG staat nu *“Het bestuur van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers besluit na overleg met gedeputeerde staten omtrent de door de Dienst te leveren bijstand”* (Oosterbroek, 2007). De gevolgen hiervan voor het Kadaster worden beschreven in de volgende paragraaf.

5.3 Kadaster in transitie

Sinds in 2007 de WILG in werking is getreden, ligt de regie over de inrichting van het landelijk gebied niet langer bij het Rijk maar bij de provincies. Om de rijksdoelen ten aanzien van het landelijk gebied te realiseren krijgen de provincies een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hoe dit geld besteed moet worden wordt niet meer door het Rijk gedetailleerd voorgeschreven (Hidding, 2006). Om het nieuwe beleid succesvol te kunnen invoeren heeft de minister van LNV besloten dat alle lopende landinrichtingsprojecten van voor de WILG versneld moeten worden afgerond. Vanaf 2010 mag er geen enkel oud landinrichtingsproject meer gaande zijn. Overigens is inmiddels gebleken dat deze doelstelling niet volledig gehaald wordt (Oosterbroek, 2007).

Voor het Kadaster heeft dit grote gevolgen. Om de projecten versneld af te ronden, moest extra personeel geworven worden. Hiertoe zijn ook mensen met een niet-landmeetkundige achtergrond aangetrokken, zoals bijvoorbeeld planologen en geografen. Dit heeft ertoe geleid dat er momenteel een grote spreiding in de expertise van medewerkers is. Onder de WILG zullen naar verwachting veel minder grootschalige

herverkavelingen uitgevoerd worden. Het verplichtende karakter van de wettelijke herverkaveling is onder bestuurders uit de mode geraakt. Herverkaveling is niet meer een vanzelfsprekend onderdeel van gebiedsinrichting in het kader van de WILG. Herverkaveling zal hierin op een kleinschaliger en vaker op vrijwillige basis plaatsvinden. Met het vooruitzicht dat na 2010 het aantal verkavelingsopdrachten aanzienlijk kleiner zal zijn is niet de grootte van het personeelsbestand aangepast, omdat het Kadaster ervan overtuigd is dat de organisatie ook bij gebiedsinrichting van toegevoegde waarde kan zijn. Daarom is het producten- en dienstenpakket aangepast aan de verwachte veranderde behoeften van de maatschappij. Naast het adviseren bij herverkaveling, wil het Kadaster een innovatieve partner zijn voor overheid en bedrijfsleven bij de inrichting van stedelijk en landelijk gebied en bij infrastructurele vraagstukken, waarbij de jarenlange ervaring met het zekerstellen van eigendomsrechten en het bieden van rechtszekerheid bij landinrichtingsprojecten de basis zal zijn. Hierbij komen ook de uiteenlopende expertises van de personeelsleden weer van pas (Oosterbroek, 2007).

5.4 Nieuwe afdeling: Ruimte en Advies

Het is vanuit deze achtergrond dat de afdeling Ruimte en Advies ontstaan is. Eind 2005 is men, met de WILG in het vooruitzicht, begonnen na te denken over wat er met de afdeling Landinrichting van het Kadaster moest gebeuren. Er werd een terugloop in de opdrachten verwacht na 2010. Om deze terugloop op te vangen, zijn doelen gesteld voor nieuwe activiteiten die het Kadaster wil ontplooiën. Binnen het Kadaster staat dit bekend als ‘nieuwe business’. Onder nieuwe business moet worden verstaan het ontplooiën van adviserende activiteiten in ruimtelijke ordeningsprojecten die het Kadaster voorheen niet vervulde. Ruimte en Advies heeft zichzelf de volgende opdrachten gesteld (Kadaster, 2007):

- Het uitvoeren van inrichtingsactiviteiten in het landelijk gebied: deze taak vloeit voort uit de traditionele landinrichtingsactiviteiten.
- Verbetering van de eigen kadastrale registratie.
- Het ontplooiën van activiteiten in het kader van de ‘nieuwe business voor externe klanten’.

Met deze laatste activiteit wordt het ondersteunen van en adviseren aan overheden en bedrijfsleven bij de inrichting van stedelijk en landelijk gebied en bij infrastructurele vraagstukken. Deze activiteiten bestaan uit het leveren van drie soorten producten en diensten (Kadaster, 2007):

- Maatwerkproducten: het leveren van een (GIS)maatwerkproduct. De kern van deze activiteit is productgericht.
- Analyse en advies: bij deze activiteit gebruikt Ruimte en Advies de maatwerkproducten voor verdere analyse en advisering aan de klant. Ruimte en Advies helpt de klant om beslissingen te onderbouwen, het zogenaamde decision support. Deze activiteit is procesgericht.
- Advies, begeleiding en uitvoering: bij deze activiteit richt Ruimte en Advies zich op de markt waarin de transitie van rechten op onroerend goed aan de orde is. Wanneer er sprake is van transitieprocessen met betrekking tot rechten op grond, kan Ruimte en Advies ondersteuning bieden bij het oplossen van vraagstukken.

De uitdaging voor Kadaster Ruimte en Advies is om de kennis en ervaring die is opgedaan in landinrichtingsprojecten in dienst te stellen van de ruimtelijke ordening, met name als het gaat om een transitie van grondposities. Dit kan zijn op het gebied van stedelijke vernieuwing, revitalisering van bedrijventerreinen en de aanleg van (grote) infrastructurele werken, zoals de verbetering van bestaande wegen, aanleg van nieuwe wegtracés, spoortracés, recreatieve voorzieningen, realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en de realisatie van waterberging. Ruimte en Advies heeft hiertoe in de afgelopen jaren al een substantieel aantal instrumenten ontwikkeld, zoals de bedrijventerreinmonitor, wijkmonitor, tracéplanner, et cetera (Kadaster, 2009).

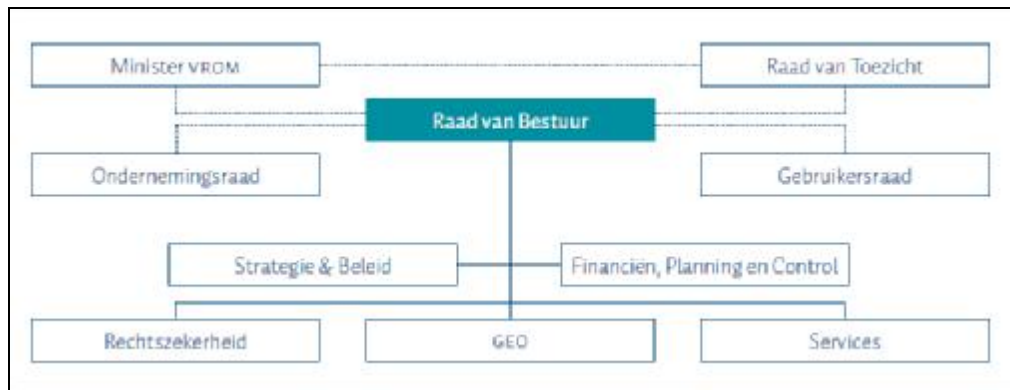
De ambitie

In het Meerjaren Beleidsplan 2010-2014 staat expliciet geschreven dat het Kadaster als onafhankelijk adviseur wil bijdragen aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. Tot op heden is het Kadaster echter vaak betrokken bij de uitvoering van ruimtelijke projecten en voert haar wettelijke taak uit de Landinrichtingswet en de WILG uit. De organisatie wil juist meer betrokken worden in de voorfase van ruimtelijke inrichtingsprocessen: de planstudie- en verkenningfase. Het Kadaster vermoedt dat het met zijn kennis van rechtszekerheid, GIS-expertise, de grote collectie data rond eigendom, waarde en historische ontwikkelingen en de basisregistraties zich kan ontwikkelen tot een logische partner voor overheden en instellingen in de ruimtelijke planning. Het Kadaster ziet haar meerwaarde ook in het feit dat naast deze hoeveelheid kennis en expertise waar ze over beschikt ze geen belang heeft bij de uitkomst van het planproces en zich daardoor als onafhankelijk adviseur kan opstellen. Het Kadaster vermoedt dat wanneer de organisatie in een vroeg stadium betrokken wordt, kwaliteit en overzicht gebracht kan worden in het planproces door zijn kennis van landinrichtingsvraagstukken in te brengen bij de voorbereiding van beleidskeuzes. Volgens het Kadaster moet dit leiden tot een snellere, betere en goedkopere realisatie van de ruimtelijke plannen. Het Kadaster wil zich bij de advisering laten leiden door de vraag vanuit de markt en zijn producten hier zoveel mogelijk op af te stemmen (Kadaster, 2009).

5.5 Organisatiestructuur Kadaster

In de loop der jaren heeft het Kadaster dus steeds meer verantwoordelijkheden gekregen. Naast het bijhouden van de openbare en kadastrale registratie, behoort ook de registratie van schepen, luchtvaartuigen, kabels, leidingen en topografische informatie tot het takenpakket. In 2007 is ook de landelijke voorziening die publiekrechtelijke beperkingen (zoals Voorkeursrecht gemeenten) toegankelijk maakt toegevoegd. Tevens vallen de voorzieningen Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), Kabels- en Leidingen Informatie Centrum (KLIC) onder verantwoordelijkheid van het Kadaster. Al deze gegevens worden beschikbaar gesteld aan burgers, bedrijven en overheden. De belangrijkste klantgroepen van het Kadaster zijn het notariaat, de makelaardij, financiële instellingen, overheden (ministeries, waterschappen, gemeenten en provincies), nutsbedrijven, bouwsector en particulieren. Jaarlijks wordt rond de 20 miljoen keer informatie aan hen verstrekt, voornamelijk via internet (Kadaster, 2009; Kadaster, 2010b).

Ten slotte wordt in deze paragraaf de organisatiestructuur (figuur 11) van het Kadaster beschreven. De wettelijke basis voor organisatie en inrichting van de dienst is de Organisatiewet Kadaster. Het Kadaster als ZBO legt verantwoording af aan het Ministerie van VROM. Daarnaast bestaat er een Raad van Toezicht, een Ondernemingsraad en een Gebruikersraad. Deze laatste bestaat uit vertegenwoordigers van de belangrijkste klantengroepen van het Kadaster.



Figuur 11: Organisatiestructuur van het Kadaster (Kadaster, 2010b).

Onder de Raad van Bestuur vallen vijf directies. De directie Rechtszekerheid is verantwoordelijk voor de juridisch-registratieve processen en de advisering bij landinrichting en gebiedsontwikkeling. De afdeling Ruimte en Advies valt onder deze directie. De Directie GEO is onder andere verantwoordelijk voor de landmeetkundige werkzaamheden en de Rijksdriehoekmeting. Tezamen voeren beide directies het primaire productieproces van het Kadaster. Zij worden daar bij ondersteund door de directie Services, die verantwoordelijk is voor interne services, ict, en klantenservices. De Raad van Bestuur wordt verder ondersteund door de directie Strategie & Beleid voor de lange en middellange termijnstrategie en door de directie Financiën, Planning en Control voor de bedrijfsmatige beheersing. Anno 2010 kent het Kadaster negen kantoren verspreid over het land. Het hoofdkantoor is gevestigd te Apeldoorn (Kadaster, 2010b).

5.6 Resumé

Sinds de oprichting in 1832 speelt het Kadaster een belangrijke rol bij het waarborgen van de rechtszekerheid rondom onroerende goederen. In de loop der jaren zijn hier steeds meer taken aan toegevoegd. In 2007 is de Landinrichtingswet, waarin het Kadaster een belangrijke taak had, vervangen door de WILG, waarin de taakstelling van het Kadaster veel vrijblijvender is gesteld en naar verwachting zal de hoeveelheid werk vanuit de wettelijke taken teruglopen. In reactie hierop heeft het Kadaster een nieuwe afdeling in het leven geroepen: Ruimte en Advies. Vanuit deze afdeling wil het Kadaster zich onder meer richten op het adviseren van andere overheden op het gebied van de ruimtelijke inrichting van Nederland. In hoofdstuk 2 is een conceptueel model uiteengezet, eigendomsgevoelig plannen, dat hiervoor de basis zou kunnen zijn. Het liefst wil het Kadaster vroeg betrokken worden in het planproces: de plangrenzen staan dan immers nog niet vast. Dit onderzoek kan voor het Kadaster richting geven aan de rol die de organisatie kan vervullen in de besluitvorming rond

waterveiligheidsmaatregelen, zoals programma Ruimte voor de Rivier of het Deltaprogramma. De mogelijkheden hiertoe in de verschillende fasen van het planproces worden in de volgende hoofdstukken onderzocht. De uitvoeringsfase komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 De uitvoeringsfase: Overdiepse Polder

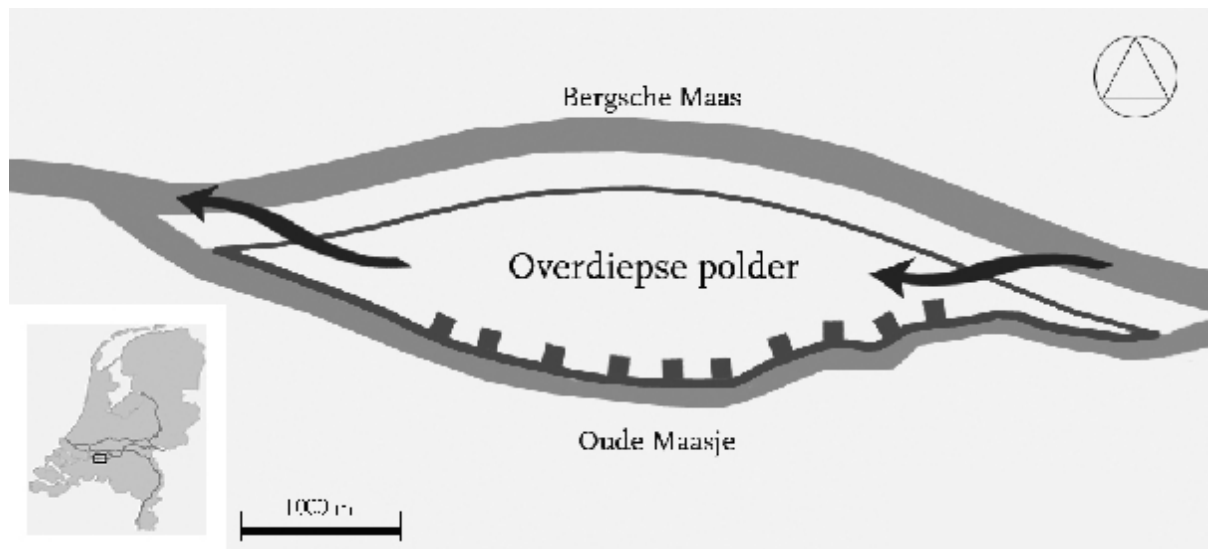
Dit hoofdstuk gaat in op de case Overdiepse Polder. Dit project uit het programma Ruimte voor de Rivier bevindt zich reeds in de uitvoeringsfase van het planproces. In deze fase is ook het Kadaster betrokken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op activiteiten van het Kadaster tijdens de uitvoering van het project Overdiepse Polder. Omdat in deze fase van het planproces het inrichtingsplan al vast staat is de verwachting dat er weinig of geen ruimte meer is om eigendomsgevoelig plannen en de ambitie van het Kadaster te verwezenlijken (dat is het vroegtijdig betrokken willen worden in het planproces om te adviseren over eigendommen). Daarom wordt tevens onderzocht welke ruimte er in de planstudiefase was om de ambitie van het Kadaster te realiseren, zodat hier lering uit getrokken kan worden. Omdat de planstudiefase vooraf gaat aan de uitvoeringsfase, wordt deze chronologische volgorde ook in dit hoofdstuk aangehouden. De mogelijkheden voor het Kadaster worden onderzocht aan de hand van de in hoofdstuk 2 opgestelde aspecten van eigendomsgevoelig plannen: de participatie van lokale actoren, de flexibiliteit van de plangrenzen en de manier van grondverwerving. Op basis hiervan kan worden vastgesteld hoeverre rekening gehouden wordt met beide institutionele visies op grondeigendom: het economisch institutionele perspectief (een zakelijke, juridische visie op grondeigendom) en het sociologisch institutionele perspectief (een emotionele visie op grondeigendom).

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt een beschrijving van het project Overdiepse Polder gegeven. Vervolgens worden het planproces en de organisatiestructuur van de betrokken actoren uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op het maatschappelijke draagvlak voor het project en de mate van participatie. Vervolgens wordt de invloed van bewoners op de plangrenzen en ruimtelijke structuren van het plan uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op de manier van grondverwerving. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie.

6.1 Project

In het kader van het programma Ruimte voor de Rivier (zie hoofdstuk 4) zal de Overdiepse polder worden ontpolderd. Rijkswaterstaat heeft hiertoe besloten om het rivierpijl in de Bergse Maas ten tijde van extreem hoog water te verlagen. De polder, gelegen tussen Geertuidenberg en Waalwijk, wordt aan de noordkant begrensd door de Bergse Maas en aan de zuidkant door het Oude Maasje (figuur 12). De polder beslaat 550 hectare en heeft een agrarische functie. Daarnaast is er een uiterwaard van 180 hectare. Een nieuwe dijk zal worden aangelegd aan de zuidkant van de polder, tegen het Oude Maasje aan. De huidige rivierdijk langs de Bergse Maas zal worden verlaagd, waardoor bij extreem hoge waterstanden rivierwater door de polder kan stromen. Dit zal gemiddeld eens in de 25 jaar voorkomen, waardoor de polder haar agrarische functie kan behouden. Door deze rivierverruimende maatregel zal de waterstand ongeveer 27 centimeter dalen. Dit effect is merkbaar tot ver stroomopwaarts en voorkomt zo wateroverlast in de steden en dorpen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2007; Waterschap Brabantse Delta, 2010).

Om de nieuwe functie van de polder te realiseren, zullen alle bestaande gebouwen worden gesloopt. Hiervoor in de plaats zal er een negental terpen worden aangelegd tegen de nieuwe dijk aan. Hier zullen 9 agrariërs hun bedrijf kunnen voortzetten. Voor de huidige 17 agrariërs is niet genoeg ruimte. Er zullen 8 bedrijven moeten vertrekken. Een aantal hiervan stopt met het bedrijf, voor anderen wordt nieuwe ruimte elders gezocht. In de nieuw ingerichte polder is ruimte voor landbouw, natuur en recreatie (Waterschap Brabantse Delta, 2010). Een gedetailleerde plattegrond is te vinden in bijlage 4.



Figuur 12: Het terpenplan voor Overdiepse Polder (Roth & Winnubst, 2009)

Bijzonder aan het project Overdiepse polder is dat het inrichtingsplan voor de polder tot stand gekomen is door nauwe samenwerking tussen de provincie Noord-Brabant en de bewoners van de polder. Het eerste idee voor dit inrichtingsplan kwam zelfs van de bewoners zelf. Toen rond het jaar 2000 bij een voorverkenning de Overdiepse Polder in beeld kwam als plaats voor rivierverruiming, zijn de bewoners hierop ingesprongen. Zij hebben zich verenigd in een bewonersvereniging, en hebben samen met de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) een plan ontwikkeld, waarin een uitwerking werd gegeven aan het terpenplan waarbij rivierverruiming gecombineerd wordt met agrarisch gebruik. Het idee voor het terpenplan kwam ondermeer voort uit het hoogwater van 1995. Veel bedrijven in het rivierengebied werden toen geëvacueerd en boeren zagen hun vee her en der in het land verspreid staan. Dit gegeven bepaalde dat de bedrijfsgebouwen hoogwatervrij zouden moeten worden, zodat wanneer het water in de polder zou komen de bedrijven niet weer geëvacueerd hoefden te worden. Dit plan werd uiteindelijk in het totaalplan Ruimte voor de Rivier opgenomen. Het fungeert nu als koploperproject (Pelikaan, 2009).

6.2 Planproces en organisatiestructuur

De ontpoldering van de Overdiepse Polder is een van de 39 projecten uit het rijksprogramma Ruimte voor de Rivier (zie ook hoofdstuk 4). Rijkswaterstaat is belast met de uitvoering van dit programma. Hiertoe is de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) opgericht. De PDR heeft de eindverantwoordelijkheid voor de

realisatie van de PKB Ruimte voor de Rivier. Een aantal projecten is gedelegeerd naar decentrale initiatiefnemers, zo ook het project Overdiepse polder. Tijdens de planstudie was de provincie Noord-Brabant de initiatiefnemer van het project. De PDR hield zich tijdens deze fase op de achtergrond bezig met onder andere het controleren van het proces en heeft een toetsende rol.

De betrokken overheden in de planstudiefase van het project zijn de provincie Noord-Brabant, de PDR, de gemeenten Waalwijk en Geertruidenberg en waterschap Brabantse Delta. Deze zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep. De stuurgroep adviseert aan de provincie (de initiatiefnemer) over de plannen. De stuurgroep wordt ondersteund door een ambtelijke begeleidingsgroep, waarin ambtenaren van de betrokken overheden uit de stuurgroep samenwerken met de belangenvereniging Overdiepse Polder. Tijdens de planstudiefase is door nauwe samenwerking tussen de overheden uit de stuurgroep en de belangenvereniging van bewoners en ondernemers uit het gebied een inrichtingsplan tot stand gekomen, dat in het najaar van 2008 door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is goedgekeurd. In 2009 heeft de provincie de wettelijk verplichte plannen vastgesteld. Tijdens de gehele planstudiefase was een consortium van zes adviesbureaus betrokken bij het project. Dit consortium voerde een groot deel van alle onderzoeken uit en schreef de plannen uit (Waterschap Brabantse Delta, 2010).

Momenteel bevindt het project Overdiepse Polder zich in de uitvoeringsfase. Deze fase is officieel van start gegaan na het afronden van de planstudiefase op 21 juni 2009, toen een speciale samenwerkingsovereenkomst getekend werd door verschillende partijen. Hierin staan voor het Rijk (ministerie van Verkeer en Waterstaat), de provincie Noord-Brabant, de gemeenten Geertruidenberg en Waalwijk en waterschap Brabantse Delta de verantwoordelijkheden en taken vastgelegd voor deze fase. Het initiatief voor de uitvoering van het project ligt in deze fase bij waterschap Brabantse Delta en de provincie heeft de formele verantwoordelijkheid voor de grondverwerving en herverkaveling. De PDR treedt ook in deze fase voornamelijk op als toetsende organisatie (Brabantse Delta, 2009).

In opdracht van de provincie Noord-Brabant is ook het Kadaster betrokken bij de uitvoering van het project Overdiepse polder. Aan het Kadaster is in eerste instantie gevraagd een eigenarenkaart van het gebied te leveren met gegevens over de eigenaren, percelen en rechtstoestanden. Later zijn hier opdrachten omtrent de ruilverkaveling en advisering rondom onteigening aan toegevoegd. Zoals reeds is aangegeven in voorgaande hoofdstukken heeft de afdeling Ruimte en Advies van het Kadaster het vermoeden dat de organisatie met haar data en kennis over eigendommen ook een rol kan spelen in een vroegere fase van het planproces, namelijk gedurende de planstudiefase die vooraf gaat aan de uitvoeringsfase. Het Kadaster vermoedt dat wanneer eigendomsgegevens eerder in het planproces betrokken worden, een snellere, efficiëntere en transparantere planvorming en uitvoering kan plaatsvinden en kan leiden tot een groter maatschappelijk draagvlak. In het project Overdiepse polder kan het Kadaster hier niet meer aan bijdragen, omdat het project reeds in uitvoering is en de besluitvorming al rond is. Daarom wordt hieronder naast de werkzaamheden die het Kadaster in de uitvoeringsfase verricht ook ingegaan op de mogelijkheden die er voor eigendomsgevoelig plannen geweest waren in de planstudiefase van het project Overdiepse Polder.

6.3 Draagvlak en participatie

Van meet af aan was er onder de bevolking relatief veel draagvlak voor het ontpolderingsplan. Het project is volgens de PDR zelfs een van de meest voortvarende projecten op het gebied van draagvlak binnen het programma Ruimte voor de Rivier. Vanaf het eerste moment dat er gesproken werd over ontpoldering, bestonden er onder de agrariërs drie ongeveer even grote groepen. De eerste groep gaf direct aan te willen blijven in de polder en op een terp te willen wonen. Ze zagen de kansen die ontpoldering kon bieden en *“wilden het water goed regelen”*, aldus een beleidsmedewerker van de provincie Noord-Brabant. Een tweede groep zag niks in de plannen en gaf aan te willen vertrekken uit de polder. De provincie Noord-Brabant: *“Er zijn er een aantal bij die inmiddels elders een bedrijf hebben gekocht, en daar hun uitbreiding zien”*. De laatste groep twijfelde aan de plannen. Alleen onder bepaalde voorwaarden wilden ze al dan niet in de polder blijven: *“Natuurlijk zijn er ook boeren geweest die nog een tijdje gedacht hebben van god, gaat het wel echt door, dus die wat afwachtend waren”*. Deze verhouding van drie ongeveer even grote groepen heeft vrij lang bestaan, en met deze verhouding is gaandeweg de planstudiefase het inrichtingsplan ontwikkeld dat uiteindelijk is ontstaan.

Dat het draagvlak voor het plan vrij groot is, is mede te danken aan het feit dat er vanaf het eerste begin altijd nauw overleg gevoerd is tussen agrariërs en provincie. Dat kon onder andere doordat de belangenvereniging voor de boeren vertegenwoordigd was in het ambtelijk overleg. De belangenvereniging heeft hierdoor veel invloed gehad op het uiteindelijke inrichtingsplan. Veel onderzoeken en stukken konden door de boeren voor publicatie worden ingekeken en becommentarieerd worden. De provincie Noord-Brabant:

“Bijna elke snipper papier die we hier geproduceerd hebben, die hebben de vertegenwoordigers van de boeren ook vooraf gekregen en kunnen becommentariëren. Dat heeft heel goed gewerkt: zowel naar de boer toe om heel goed op de hoogte te zijn van hoe het plan zich ontwikkelde, maar ook naar de projectorganisatie toe om allerlei detailinformatie over de polder en agrarische kant van de zaak ook direct in de planontwikkeling te betrekken”.

Hieruit blijkt dat er veel ruimte was voor inspraak en participatie en dat de bewoners en eigenaren hun stempel hebben gedrukt op het uiteindelijke inrichtingsplan. Het sociologisch institutionele perspectief, wat inhoudt dat eigenaren vaak ook emotioneel betrokken zijn bij hun eigendommen, is in dit opzicht dus erg gerespecteerd door de betrokken overheden. Dit aspect van eigendomsgevoelig plannen (betrokkenheid van bewoners) is dus goed toegepast. De bewoners en eigenaren konden rechtstreeks invloed uitoefenen op de herinrichting van de polder, die in wezen het eigendom is van de bewoners. De ruimte voor het Kadaster lijkt hierbij echter klein: *“Doordat je samen met de burger plannen maakt, neem je de wensen van de burger al mee. Dan hoef je niet speciaal naar eigendommen te kijken”*, aldus een onderzoeker van de Universiteit Utrecht (UU). Echter, in de kern draait eigendomsgevoelig plannen om het flexibel opstellen van plangrenzen. Hoe hiermee om is gegaan komt in de volgende paragraaf aan de orde. Het grote maatschappelijke draagvlak voor het project neemt overigens ook niet weg dat er helemaal geen weerstand is in de polder. Nu het daadwerkelijk op verwerving

van grond aankomt zijn er wel spanningen in het gebied. De PDR: *“Voor de wijkers die uit de Overdiep moeten is het nog steeds niet leuk dat ze nu voor voldongen feiten staan”*.

6.4 Plangrenzen

Het ontpolderingsproject Overdiepse Polder bleek de meest kosteneffectieve maatregel te zijn om ruimte voor de rivier te creëren langs de Bergse Maas, aldus een procesmanager vastgoed van de PDR. Vanaf het moment dat het project Overdiepse polder daadwerkelijk in de PKB was opgenomen, was duidelijk dat de gehele polder betrokken moest worden, en dat bepaalde delen van de polder niet buiten schot konden blijven. Met de inwerkingtreding van de PKB Ruimte voor de Rivier werd de ontpoldering van de Overdiepse polder definitief en stonden de plangrenzen vast. Met individuele grondposities en emotioneel belang van bewoners die tegen ontpoldering waren kon geen rekening meer gehouden worden. *“Dat klinkt misschien hard, maar je zou kunnen zeggen dat daar in die zin geen rekening mee is gehouden. Het was natuurlijk duidelijk, de hele polder moest betrokken worden”*, aldus de beleidsmedewerker van de provincie Noord-Brabant. Dit was een belangrijke beperking voor het eigendomsgevoelig plannen: de plangrenzen waren niet meer flexibel. Hiermee werd een belangrijke beperking gegeven aan het omgaan met het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom, omdat het niet mogelijk was om bepaalde eigenaren in het gebied te ontzien. Op zich is dit logisch: de gehele polder wordt ingezet voor het Ruimte voor de Rivier programma, en dus treft het alle eigenaren in het gebied. Ook hier ging de ambitie van het Kadaster dus niet op: het belangrijkste aspect van het eigendomsgevoelig plannen, het flexibel omgaan met plangrenzen, bleek hier niet toegepast te kunnen worden. De onderzoeker van de UU: *“Het schuiven met grenzen is op zich handig, maar is in Overdiep niet echt van toepassing”*.

Na het inwerkingtreden van de PKB stond de ontpoldering van de Overdiepse Polder vast en waren de plangrenzen niet meer flexibel. Er is echter wel geprobeerd om op andere manieren sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom mee te laten wegen, door bijvoorbeeld de inrichting van de polder voor een belangrijk deel af te stemmen op de wensen van de agrariërs. De agrarische belangen moeten echter wel afgewogen worden tegen andere belangen, zoals het behouden of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. De beleidsmedewerker van de provincie: *“Dat is een discussie geweest die we gevoerd hebben om vanuit de verschillende gedachten zo goed mogelijk tot een compromis te komen”*.

Bij het detailleren van het inrichtingsplan in de planstudiefase is door de samenwerkende overheden wel veel aandacht besteed aan de emotionele binding van eigenaren met hun grond, door veel rekening te houden met belangen van de agrariërs in het gebied. Hierbij is erg veel overleg gepleegd met de agrariërs in de polder, zoals bij het bepalen van de locatie van de terpen. Daarbij hebben zij veel invloed op het plan gehad. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen op te voeren. Ten eerste was er de wens van de boeren om ten tijde van de uitvoering van het hele project maar één keer te hoeven verhuizen. Zij zagen het niet zitten om eerst met hun hele bedrijf te verhuizen naar een tijdelijke locatie, om vervolgens terug te verhuizen naar de nieuwe, definitieve locatie. Deze uitdrukkelijke wens van de boeren, om van de huidige locatie in één keer naar de terp te verhuizen, heeft er toe geleid dat er met de locatie van de terpen geschoven moest worden. De terpen

moesten namelijk gesitueerd worden op die locaties waar nu geen boerderij staat. *“Op een aantal plekken leek dit minder handig, wanneer gekeken wordt naar de polder als geheel. Daar is dus veel rekening gehouden met de belangen van de boeren”*, aldus de beleidsmedewerker van de provincie Noord-Brabant. Ten tweede was het vanuit agrarisch oogpunt van belang dat achter de terpen voldoende veldkavels van behoorlijke grootte zouden komen liggen. Uitgangspunt daarbij was dat de aanwezige hoofdstructuur van de polder, zoals wegen en watergangen, niet aangepast zou worden. Bij het positioneren van de terpen moest dus rekening gehouden worden met de ruimtelijke structuur in het achterliggende land, om zo de afstand tussen terp en kavels te minimaliseren.

De provincie geeft aan dat het Kadaster op dit punt in de planstudiefase een rol had kunnen spelen, omdat de organisatie veel kennis en expertise heeft op het gebied van agrarische structuren. Echter, de provincie ziet niet de meerwaarde die het Kadaster hier kan leveren ten opzichte van een adviesbureau. Daarbij heeft een (consortium van) adviesbureau(s) vaak meerdere disciplines in huis en kan het producten en diensten combineren die het Kadaster niet kan. Bij het consortium van vijf adviesbureaus dat betrokken is bij Overdiepse polder zit ook een bureau dat zich bezighoudt met agrarisch vastgoed en bedrijfsvoering en kan dus inzicht geven in allerlei agrarische aspecten, ook verkaveling en dergelijke. Gezien kadastrale informatie voor iedereen toegankelijk is en de provincie ook veel van die informatie in huis heeft, ziet de provincie Noord-Brabant niet direct in waar het Kadaster in de planstudiefase een meerwaarde kan leveren ten opzichte van het consortium van adviesbureaus:

“Natuurlijk kun je het Kadaster eerder betrekken, maar ik zie niet direct de meerwaarde hiervan ten opzichte van het inschakelen van een adviesbureau. In die zin zouden ze gelijkwaardig kunnen zijn. Een goede afdeling vastgoed van een goed adviesbureau moet in de planstudiefase hetzelfde kunnen opleveren als het Kadaster zou kunnen leveren”.

Ook de procesmanager van de PDR geeft aan dat ze niet ziet waar het Kadaster, anders dan op de meer traditionele werkvelden die vaak in de uitvoeringsfase van toepassing zijn, een meerwaarde kan leveren ten opzichte van de grond- en vastgoedexperts werkzaam bij de PDR. *“De kadastrale informatie waarover het Kadaster beschikt, die hebben we zelf ook. Die kopen we van het Kadaster. Dus ik vraag me altijd af van wat is dan de toegevoegde waarde van het Kadaster in dat hele planproces”.*

6.5 Grondverwerving: eerst minnelijk, dan dwingend

Zoals hierboven uiteengezet is, heeft de provincie Noord-Brabant tijdens de planstudiefase erg haar best gedaan om zoveel mogelijk rekening te houden met de emotionele binding die de agrariërs hebben met hun eigendom en het gebied. Het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom is in die zin zo goed mogelijk gerespecteerd. Echter, nu de uitvoeringsfase is begonnen komt de einddatum van het Ruimte voor de Rivier programma, 31 december 2015, in beeld. Dan moet ook het project Overdiepse polder afgerond zijn. De provincie, die verantwoordelijk is voor de grondaankopen, probeert zoveel mogelijk door minnelijk overleg overeenstemming te bereiken met de acht agrariërs die uit de polder moeten vertrekken. In 2005 is tijdens de

planstudiefase reeds de eerste boerderij en bijbehorende grond aangekocht van een boer met emigratieplannen. *“Dit was een belangrijk signaal naar de bewoners van de polder toe om te laten zien dat de plannen met de Overdiepse polder serieus zijn”*, aldus de provincie Noord-Brabant.

De provincie Noord-Brabant geeft aan dat het niet zo mag zijn dat ten tijde van de uitvoeringsfase een enkele eigenaar het hele project kan vertragen. Daarom steekt de provincie veel energie in minnelijk overleg bij het aankopen van grond. Aankoop via een minnelijke weg is niet dwingend, en verstoort dus ook de emotionele binding van een eigenaar met zijn eigendom niet. Het doet daarom recht aan het sociologisch institutionele perspectief op privaats grondbezit. Echter, mocht men op basis van minnelijk overleg niet tot overeenstemming komen, dan moet de provincie kunnen terugvallen op dwingende middelen. Ten eerste om het project tijdig te realiseren, ten tweede om de andere agrariërs niet te frustreren. De agrariërs zijn immers gebaat bij een snelle realisatie. Zij kunnen het zich niet veroorloven om lang in onzekerheid te verkeren, omdat investeringen in het bedrijf niet altijd uitgesteld kunnen worden. Mede daarom heeft de provincie ervoor gekozen om in de uitvoeringsfase een WILG-procedure op te starten: *“Stel dat je er met een boer niet uitkomt, dan moet er wel een vangnet zijn dat je het op een gegeven moment wettelijk kunt afdwingen”*. Het wettelijk afdwingen, bijvoorbeeld door onteigening, is een manier van grondverwerving die past binnen het economisch institutionele perspectief op grondbezit. Maar wanneer dwingende middelen nodig zijn om in het bezit van grond te komen, wijst dat erop dat de private grondbezitter niet wil verkopen. Hier botsen het economisch institutionele perspectief van de provincie met het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom. Echter, dit valt niet altijd te vermijden: het publieke belang van waterveiligheid weegt logischerwijs zwaarder dan het individuele, emotionele belang van een eigenaar.

De WILG geeft mogelijkheden voor een wettelijke herverkaveling. Mocht er op basis van minnelijke verwerving en vrijwillige ruiling van gronden niet voldoende resultaat geboekt worden, dan kan de provincie terug vallen op wettelijke herverkaveling. Iedere eigenaar in het gebied levert dan zijn gronden in, en krijgt op basis van zijn inbreng via ruiling andere gronden terug. Via de ruiling komen dan ook de gronden beschikbaar die nodig zijn voor het aanleggen van de infrastructurele werken. De provincie heeft reeds een ontwerpplan voor een wettelijke herverkaveling laten maken door de Dienst Landelijk Gebied. In dit kader is ook het Kadaster betrokken bij de uitvoeringsfase van de Overdiepse Polder: de organisatie bereidt onder meer de onteigeningsdocumenten voor. De provincie geeft aan dat de informatie die het Kadaster geleverd heeft zeer waardevol is: *“We hebben hierbij dankbaar gebruik gemaakt van de knowhow van het Kadaster”*. Ook de PDR geeft aan dat de meer traditionele werkzaamheden van het Kadaster zeer gewaardeerd worden en onmisbaar zijn:

“Ik weet wel daar waar het Kadaster goed in is, de verwerking van aktes en dergelijke. Stel dat je echt een verkaveling gaat opstarten, dan is het handig als je percelen van te voren gaat splitsen, dan zou ik denk ik het Kadaster inschakelen. Maar puur voor grondverwerving, en dan heb je natuurlijk ook de onteigeningskennis nodig die daarbij hoort, doen wij het gewoon met vastgoedverwerwers”.

6.6 Resumé

Dit hoofdstuk is aan de hand van de case Overdiepse Polder de uitvoeringsfase van het planproces van waterveiligheidsmaatregelen uiteengezet. Echter, omdat verwacht mag worden dat de mogelijkheden voor eigendomsgevoelig plannen dan vrij klein zijn, is ook de planstudiefase van dit project bekeken. Hierbij is nagegaan in hoeverre er ruimte was voor eigendomsgevoelig plannen in de Overdiepse Polder en welke rol het Kadaster hierbij had kunnen spelen. Het Kadaster wil immers graag naast de uitvoeringsfase ook betrokken worden in bijvoorbeeld de planstudiefase. Zowel de PDR als de provincie Noord-Brabant zien echter niet direct de noodzaak van het in de planstudiefase betrekken van het Kadaster. Het eerder of beter betrekken van eigendommen in het planproces blijkt in de Overdiepse Polder nauwelijks mogelijk, gezien de hele polder in het plangebied valt. Daarnaast zien beide partijen simpelweg de meerwaarde van het Kadaster ten opzichte van een adviesbureau niet, als het gaat om de activiteiten die het Kadaster wil ontplooiën.

Een van de redenen dat het sociaal institutionele perspectief op grondeigendom, oftewel de emotionele binding van een eigenaar met zijn eigendommen, hier moeilijk beter kan worden gerespecteerd is vanwege het feit dat de hele Overdiepse polder in aanmerking komt voor ontpoldering. Dat is op zich logisch. De percelen van eigenaren die tegen het plan zijn kunnen moeilijk buiten de plannen worden gelaten. Het algemeen belang van waterveiligheid gaat hier duidelijk boven het individuele, emotionele belang dat een eigenaar aan grond hecht.

Ondanks het feit dat de gehele polder betrokken is en de plangrenzen niet flexibel waren, is toch geprobeerd de meningen en wensen van de agrariërs uit de polder zo goed mogelijk in het plan te verwerken. Er is uitdrukkelijk gekeken naar wat vanuit agrarisch oogpunt de beste locatie voor de terpen is om zo een optimum te creëren voor de agrarische bedrijfsvoering. In die zin is toch geprobeerd de emotionele sociologische visie op grondeigendom zo goed mogelijk te respecteren. Hierbij was echter geen rol voor het Kadaster weggelegd. De provincie en de PDR zien namelijk de meerwaarde daarvan niet in.

In de uitvoeringsfase wordt de professionaliteit van het Kadaster echter wel zeer gewaardeerd. De geraadpleegde actoren zijn overtuigd van de meerwaarde die het Kadaster in deze fase kan leveren ten opzichte van adviesbureaus met het oog op bijvoorbeeld een verkavelingsproces. Dit behoort tot de meer traditionele activiteiten van het Kadaster. De expertise en kennis van het Kadaster op dit gebied in de uitvoeringsfase wordt zeer gewaardeerd. Dit heeft echter niets te maken met eigendomsgevoelig plannen en is dus voor het Kadaster niets nieuws.

In dit hoofdstuk zijn de mogelijkheden voor de toepasbaarheid van eigendomsgevoelig plannen en de ambitie van het Kadaster in de planstudiefase en de uitvoeringsfase van het project Overdiepse polder onderzocht. Hieruit bleek dat de activiteiten van het Kadaster in de uitvoeringsfase zeer gewaardeerd worden, maar dat de mogelijkheden in de planstudiefase zeer beperkt waren. In de case Veessen-Wapenveld, ook een Ruimte voor de Rivier project, wordt een binnendijkse hoogwatergeul ontworpen. Hiertoe moeten twee ongeveer evenwijdige dijken worden aangelegd tussen de Gelderse plaatsen Veessen en Wapenveld. In beginsel zijn de plangrenzen minder hard dan bij de Overdiepse polder. In het volgende hoofdstuk worden de kansen voor het Kadaster in de planstudiefase van het project Veessen-Wapenveld verkend.

Hoofdstuk 7 De planstudiefase: Veessen-Wapenveld

Dit hoofdstuk gaat in op de case Veessen-Wapenveld. Dit project uit het programma Ruimte voor de Rivier bevindt zich planstudiefase van het planproces. In deze fase is ook het Kadaster betrokken. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de case Veessen-Wapenveld de rol van het Kadaster beschreven en de ruimte die er is om de ambitie van het Kadaster te realiseren aan de hand van het in hoofdstuk 2 opgestelde model van eigendomsgevoelig plannen. De verwachting is dat in dit project meer ruimte is voor eigendomsgevoelig plannen en dus een grotere rol voor het Kadaster is weggelegd. In tegenstelling tot het project Overdiepse Polder waar de polder als geheel ontpolderd wordt, is hier namelijk de belangrijkste ingreep het aanleggen van twee binnendijkse dijken waarmee op het eerste gezicht nog geschoven zou kunnen worden met de ligging. Om dit na te gaan wordt eerst een beschrijving van het project gegeven. Vervolgens worden het planproces en de organisatiestructuur van de betrokken actoren uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op het maatschappelijke draagvlak voor het project en de mate van participatie. Vervolgens komt het aspect van de plangrenzen aan bod. Daarna wordt ingegaan op de manier van grondverwerving. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie.

7.1 Project

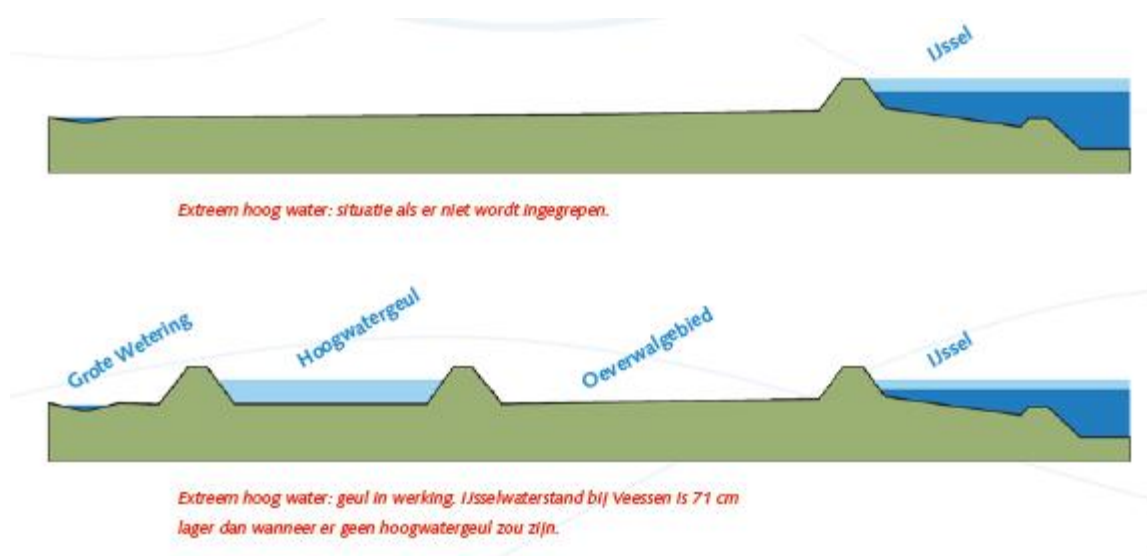
In het kader van het programma Ruimte voor de River wordt een hoogwatergeul tussen de Gelderse plaatsen Veessen en Wapenveld ontwikkeld. Door de IJssel meer ruimte te geven, kan een grotere hoeveelheid water worden afgevoerd. In mei 2010 is een voorkeursvariant officieel vastgesteld. Deze wordt momenteel verder gedetailleerd en uitgewerkt. In 2011 moet het projectbesluit worden genomen. De geul moet dan in 2015 operationeel zijn (Provincie Gelderland et al, 2010).

De hoogwatergeul is geen permanent meestromende geul. Alleen in tijden van extreem hoog water stroomt de geul mee met de IJssel, wat moet leiden tot een waterstandsaling van 70 centimeter (figuur 13). Hiertoe worden twee evenwijdige dijken in het landschap aangelegd van ongeveer 8 kilometer lang en 4 meter hoog (zie bijlage 5). Het tussenliggende gebied behoudt een agrarische functie, maar alle bestaande gebouwen tussen de dijken moeten wijken. Aan het begin van de geul wordt een mechanische inlaat geplaatst. In principe is de inlaat dicht. In extreme situaties zal het water over de inlaat stromen. Wanneer de geul vol is gelopen zullen de in- en uitlaat van de geul geopend worden, zodat het water in de geul mee stroomt met de IJssel. De verwachting is dat dit eens per mensenleven zal gebeuren. De inpassing van deze geul en de daaruit voortvloeiende veranderingen in het wegen- en waternetwerk hebben ingrijpende gevolgen voor de huidige agrarische structuur (Provincie Gelderland et al, 2010).

Naast het realiseren van de veiligheidsopgave wordt er ook gewerkt aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Door gebiedsontwikkeling moet de ruimtelijke kwaliteit van het gebied gewaarborgd worden. Hierbij komt het erop neer dat in samenwerking met verschillende partijen de toekomstige ontwikkeling voor het gebied wordt vast gesteld. Hierbij moet ondermeer gedacht worden over de ligging van woningbouwlocaties in

relatie tot de aan te leggen geul. Daarnaast moeten infrastructurele verbindingen en aanrijtijden van hulpdiensten gewaarborgd zijn (Ruimte voor de Rivier, 2010b).

Er is rond het plangebied van de hoogwatergeul veel maatschappelijke weerstand. Mensen moeten gedwongen verhuizen, terwijl ze dat helemaal niet willen. De bewoners zijn tevens van mening dat buitendijkse maatregelen, zoals het verwijderen van obstakels in de uiterwaarden, ook voldoende soelaas bieden tegen hoogwater. Tevens zijn de agrariërs niet tevreden over de communicatie in het Ruimte voor de Rivier project. De meeste agrariërs ervaren dat ze geen echte inspraak hebben in het project, dat de plannen al lang vastgesteld zijn. Velen hebben een machteloos gevoel. Op een gegeven moment zijn agrariërs zelfs uit het overleg gestapt (Provincie Gelderland et al, 2010).



Figuur 13: Effect van de geul op de waterstand (Provincie Gelderland et al, 2009)

7.2 Planproces en organisatiestructuur

De aanleg van de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld is een van de 39 projecten uit het rijksprogramma Ruimte voor de Rivier. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is belast met de uitvoering van dit programma. Hiertoe is bij Rijkswaterstaat, de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) opgericht. De PDR heeft de eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van de PKB Ruimte voor de Rivier. Net als het project Overdiepse Polder is ook het project Veessen-Wapenveld gedelegeerd naar een decentrale overheid. Tijdens de planstudie is de provincie Gelderland de initiatiefnemer van het project. De PDR houdt zich tijdens deze fase op de achtergrond bezig met onder andere het controleren van het proces en heeft een toetsende rol.

In 2007 is met het aanbreken van de planstudiefase een stuurgroep gevormd, die adviseert aan de provincie Gelderland (de initiatiefnemer) over de plannen en te nemen beslissingen. In de stuurgroep zijn naast de provincie ook de PDR, de gemeente Heerde, het waterschap Veluwe en het ministerie van LNV betrokken. De taak van de provincie is om een advies voor te bereiden en uit te brengen over de uitvoering van het project. De planning is om halverwege 2011 de planstudiefase af te sluiten.

Voor de dagelijkse voortgang en acties binnen het project is een projectteam verantwoordelijk. Het projectteam bestaat uit ambtenaren van de betrokken overheden, medewerkers van adviesbureaus en ambtenaren van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). DLG vervult hier een grote rol op het gebied van de grondverwerving.

Ook het Kadaster is betrokken (geweest) in de planstudiefase van Veessen-Wapenveld. In opdracht het projectteam heeft het Kadaster een onderzoek uitgevoerd naar impact van de geul op de agrarische structuur en naar de gronddruk in het gebied, dat wil zeggen waar na aanleg van de geul de meeste vraag naar grond zou zijn en waar de minste. Het uitvoeren van dit onderzoek in de planstudiefase van het planproces komt in de richting van de ambitie van het Kadaster, dat is vroegtijdig in het planproces betrokken worden om te adviseren over eigendomsgegevens. Hieronder wordt aan de hand van het in hoofdstuk 2 opgestelde model voor eigendomsgevoelig plannen ingegaan op de mogelijkheden die het project Veessen-Wapenveld hier voor biedt.



Figuur 14: Hoogwatergeul NEE (foto: T. van Bergen)

7.3 Draagvlak en participatie

Het draagvlak voor de geul onder de plaatselijke bevolking en in het bijzonder onder de agrariërs is, in tegenstelling tot het project Overdiepse Polder, erg klein. Volgens de procesmanager van de PDR is het project binnen het programma Ruimte voor de Rivier zelfs een van de meest extreme projecten op het gebied van

maatschappelijke weerstand. Velen ervaren de geul als een groot onrecht dat hen aangedaan wordt door de overheid. De redenen hiervoor zijn volgens de woordvoerders van PDR, DLG en provincie onder meer te vinden in het verleden. In 2001 zijn veel bedrijven in de omgeving geruimd vanwege de mond-en-klauwzeercrisis. Voor veel ondernemers was dit een moeilijke tijd. Net nu ze hun zaken weer helemaal op orde hebben, komt de geul roet in het eten gooien. De procesmanager van de PDR: *“Zij zijn de eerste die getroffen werden door de mond en klauwzeer. Dus daar zit heel veel emotie in dat gebied, emotie tegen de overheid”*. Naast de MKZ-crisis voelen veel agrariërs zich ook nog slachtoffer van de wettelijke herverkaveling van de jaren '70 van de vorige eeuw. Dat de historie van een gebied belangrijk is beaamt ook de medewerker van DLG: *“Ieder gebied heeft z'n eigen specifieke kenmerken qua mensen die er wonen er wat er is gebeurd”*. De bevolking ziet de hoogwatergeul als de zoveelste ingreep waarmee de overheid hen benadeelt. Mensen moeten gedwongen verhuizen, terwijl ze dat helemaal niet willen. Binnen het gebied heerst onder de mensen het gevoel te moeten vechten tegen het onrecht wat hen overkomt. Ook de projectleider van de provincie Gelderland geeft aan dat de voorgeschiedenis van het gebied een belangrijke rol speelt in de houding van de bewoners. Dat daarnaast gekozen is voor een binnendijkse in plaats van een buitendijkse maatregel draagt daar ook nog eens aan bij. Echter de manier waarop de bewoners hun onvrede uiten zit volgens de provincie ook wel enigszins in de plaatselijke volksaard:

“De geschiedenis heeft natuurlijk een rol gespeeld, en ook de keuze voor een hoogwatergeul in binnendijks gebied in plaats van buitendijkse maatregelen die de bevolking veel liever had gewild, daar is hun weerstand zeker uit te verklaren. Maar de manier waarop de weerstand zich uit is wel een beetje de volksaard”.

Hiermee doelt de provincie op het naar haar mening weinig coöperatieve handelen van de betrokken actoren. DLG geeft nog een andere verklaring voor de maatschappelijke weerstand:

“Dit project heeft een grote impact bij mensen, dat heeft veel tijd nodig om bij de mensen te landen. Dat duurt langer dan de tijd waarin je je ontwerp en planproces doorloopt. Als projectteam werk je er fulltime aan, de ontwikkelingen krijg je direct mee. De burger krijgt slechts info per nieuwsbrief en infoavond. Die kan al die denkstappen niet zo snel maken en voelt zich daarom ook slachtoffer, zeker in Veessen-Wapenveld”.

De grote mate van maatschappelijke weerstand doet vermoeden dat er weinig aandacht is voor de impact op de emotionele binding van de eigenaren met hun grond, oftewel dat het sociologisch institutionele perspectief op grond niet voldoende gerespecteerd wordt. Hieronder wordt de relatie tussen de weerstand en de inhoud van het plan nader uiteengezet, op basis van de flexibiliteit van de plangrenzen.

7.4 Plangrenzen

Hoewel de grote maatschappelijke weerstand tegen het project Veessen-Wapenveld anders doet vermoeden, is wel degelijk nagedacht over hoe er zo weinig mogelijk grondeigenaren in het gebied getroffen worden door de aanleg van de geul. De Grote Wetering, een vrij grote waterloop, is een grens aan de verkaveling in het gebied. De meeste grondeigenaren hebben slechts aan één kant van de Grote Wetering grond in eigendom. Vanuit de agrariërs was er de uitdrukkelijke wens dat de westelijke dijk zo dicht mogelijk tegen deze waterloop zou worden aangelegd. Dat is ook gedaan. Tussen de Grote Wetering en de westelijke dijk blijft een zone over van ongeveer 30 meter. Dit is nodig om te voorkomen dat de dijk in het water wegzakt. Deze zone wordt ingericht als natuurgebied. De provincie Gelderland: *“Daarmee ben je al bezig na te denken over hoe je zo min mogelijk percelen doorsnijdt”*. Bij de positionering van deze dijk is de beste oplossing gekozen vanuit agrarisch oogpunt. Hier is dus rekening gehouden met het sociologisch institutionele aspect in de ruimtelijke planning: de emotionele binding die agrariërs hebben met hun bedrijf is zo goed mogelijk gerespecteerd door de impact van deze dijk zo klein mogelijk te houden.

Het doorsnijden van zo min mogelijk percelen was ook het uitgangspunt voor de oostelijke dijk, hoewel het daar veel lastiger is. Daar bevinden zich een aantal randvoorwaarden en *“beleidsgevoelige elementen”*, zoals dorpskernen en een weidevogelgebied. Geprobeerd is om de dijk aan de hand van een vast punt op te bouwen, bijvoorbeeld een bestaande watergang. Uitgangspunt is dan om aan één kant van de watergang te blijven, zodat maar één eigenaar geraakt wordt. Dat principe is zo veel mogelijk toegepast. *“Dat levert bij de agrariërs minder problemen op, en het bespaart ons onderhandelingen”*, aldus de projectleider van de provincie Gelderland. Toch zorgde deze dijk voor een groot geschil met de agrariërs. Het projectteam wilde de dijk zo ver mogelijk om het weidevogelgebied heen leggen, om het gebied zo min mogelijk te verstoren. Het weidevogelgebied kwam daarmee in de geul te liggen. Dat was een impopulaire beslissing bij de agrariërs. Vanuit het oogpunt van agrariërs en verkaveling was het beter geweest de dijk dwars door het weidevogelgebied heen te trekken. Vanuit het projectteam waren er belangrijke redenen om het weidevogelgebied intact te houden. De provincie Gelderland: *“Voor de agrariërs was dit de belangrijkste reden om op te stappen, daar waren ze het absoluut niet mee eens”*. Doordat met zo veel randvoorwaarden rekening gehouden moest worden (zoals dorpskernen, het weidevogelgebied en een dubbele hoogspanningsleiding), bleven er slechts kleine delen in het gebied over waar geschoven kon worden met de grenzen. *“Naar mijn idee waren er maar kleine delen in het gebied waar we enige vrijheid hadden om te spelen”*, aldus de projectleider van de provincie Gelderland. Daarbij ziet de provincie echter niet het nut in van het betrekken van het Kadaster, omdat de mate van complexiteit daar niet zo groot was. *“Dat kon je ook nog wel met de hand doen, om het oneerbiedig te zeggen”*.

Ook DLG geeft aan dat in het planproces al wel veel naar eigendommen wordt gekeken, maar dat het simpelweg niet altijd mogelijk is om hier rekening mee te houden omdat het gaat over waterbeheersing en een veiligheidstaakstelling. *“Hydro-morfologische kenmerken van een gebied zijn niet gekoppeld aan eigendom, aan wat er bovenop ligt. Bodemtypes en gelaagdheid van de bodem en hoogteverschillen stellen beperkingen aan het schuiven met grenzen”*. Deze mening wordt ook onderschreven door de PDR. De essentie van het project is het verbeteren van de waterafvoer. Dat heeft alles te maken met het watersysteem. *“In principe wordt op basis*

daarvan het ontwerp gemaakt, van hoe kun je op de beste manier zoveel mogelijk water afvoeren. Dan wordt daarna geprobeerd dat zo goed mogelijk ruimtelijk in te passen”. De PDR geeft aan dat daar nog wel enigszins valt bij te sturen, maar dat is vrij marginaal.

Hieruit blijkt dat bij dit project de flexibiliteit van de plangrenzen toch behoorlijk beperkt is, ondanks dat het om twee lijnvormige elementen gaat. Over de westelijke dijk is nooit veel discussie geweest. Door deze zo dicht mogelijk tegen de Grote Wetering aan te leggen, was de impact op de verkaveling minimaal. Tevens bevinden zich rond deze dijk geen dorpskernen of andere elementen die invloed zouden kunnen hebben op de loop van de dijk. De oostelijke dijk daarentegen stond in het middelpunt van de discussies. Hierbij moesten verschillende belangen worden afgewogen. Hierbij kon niet altijd evenveel rekening gehouden worden met de emotionele binding van agrariërs met hun bedrijf, oftewel het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom kon hierbij niet altijd even goed worden gerespecteerd. Dit kwam ondermeer naar voren bij de uitkomst van de discussie rond het weidevogelgebied. Dit gegeven brengt ook beperkingen met zich mee voor de uitoefening van de ambitie van het Kadaster: er is maar zeer beperkt ruimte voor het schuiven met grenzen en dus met het minimaliseren van de impact op eigendommen. Waar mogelijk wordt daar al zo veel mogelijk rekening mee gehouden.

Echter, de ambitie van het Kadaster om actief in het planproces mee te denken over de impact op eigendommen stuit bij DLG niet op onbegrip. DLG is van mening dat in een planproces het onderste uit de kan moet worden gehaald om eigendommen zo goed mogelijk te respecteren. De emotionele binding die mensen hebben met hun eigendom weegt voor DLG zwaar. Daar zou veel rekening mee gehouden moeten worden. De rol die het Kadaster daarbij kan spelen, is volgens DLG wel beperkt. Daarbij ziet de woordvoerder van DLG meer in de dialoog die gevoerd wordt met bewoners: *“Daar valt een grote winst te behalen”*. Door het tonen van bereidwilligheid en het transparant maken van de plannen, kan volgens hem een grote winst gehaald worden. De procesmanager van de PDR houdt er echter een nuchtere mening op na: *“In de detaillering van het plan wordt gekeken naar hoe liggen eigendomsposities en hoe kun je daar goed mee omgaan. Je zult soms keuzes moeten maken, het is natuurlijk allemaal NIMBY. Je voorkomt niet dat je eigendommen nodig hebt”*.

7.5 Grondverwerving: eerst minnelijk, dan dwingend

In 2015 moet de hoogwatergeul operationeel zijn. Momenteel wordt geprobeerd zoveel mogelijk benodigde grond via minnelijke verwerving in handen te krijgen. Echter, niet alle grond in de geul wordt aangekocht. De aan te kopen eigendommen vallen in twee categorieën. De eerste categorie is de bebouwing in de geul. Alle bebouwing moet verdwijnen, omdat na ingebruikname drie tot vier meter water in de geul kan komen te staan. In de geul bevinden zich acht boerderijen, waarvan inmiddels zes zijn aangekocht via een minnelijk traject. Indien de eigenaar in plaats van alleen de gebouwen het hele bedrijf wil verkopen, dan wordt dat ook gedaan. De tweede categorie is de grond die nodig is voor het kunnen uitvoeren van alle infrastructurele werken. Dit betreft grond voor wegen, waterlopen, dijken en een gebied van 80 ha tussen de westelijke dijk en de Grote Wetering, dat ingericht zal worden als natuurgebied.

Vrij recent is gestart met de werving van grond uit de tweede categorie, in het bijzonder de grond voor de dijken. Dit kon pas van start gaan nadat de dijktracés definitief werden met het vaststellen van de

voorkeursvariant. *“Er moest voorkomen worden dat grond werd aangekocht die achteraf niet nodig zou zijn”,* aldus de PDR.

Tot op heden is circa 250 ha grond verworven, terwijl voor de uitvoering van de maatregel 180 ha nodig is. Er is dus meer grond voorhanden dan daadwerkelijk noodzakelijk is. Dit biedt goede ruilmogelijkheden om de overige grond in handen te krijgen. De provincie ziet in de gesprekken die momenteel gevoerd worden over losse percelen, dat mensen zelf al concrete ruilvoorstellen doen.

Ten slotte staat de eigenaren die hun bedrijfsgebouwen of losse percelen moeten verkopen maar via minnelijke overleg niet tot overeenstemming komen onteigening te wachten. De projectleider van de provincie: *“Wat ons betreft heeft de Kamer besloten dat er een hoogwatergeul moet komen, en dat betekent dat die moet kunnen functioneren, dus dat de dijken gesloten moeten zijn. Je kan niet rechte dijken aanleggen en dan om een huis heen gaan. Dat zijn we niet van plan”*. Hier komt duidelijk naar voren dat het publieke belang van waterveiligheid zwaarder weegt dan het individuele, emotionele belang van een grondeigenaar. Door niet meewerkende grondeigenaren te onteigenen, overheerst weer het puur zakelijke, economisch institutionele perspectief op grondeigendom van overheden dat geen rekening houdt met emotionele en individuele belangen. Als het niet goedschiks kan, dan maar kwaadschiks. Het private eigendom wordt uiteindelijk van ondergeschikt belang verklaard ten opzichte van het hogere, publieke belang van waterveiligheid.

Het Kadaster heeft in aanloop naar de aankoop van gronden in opdracht van het projectteam een onderzoek uitgevoerd naar de impact van de geul op de agrarische structuur en de gronddruk (waar is na uitvoering van het project de vraag naar grond hoog en waar laag) in het gebied. Hierbij valt een onderscheid te maken tussen over- en onderdrukgebieden. Met andere woorden: waar zouden eigenaren die grond moeten afstaan graag grond terug willen hebben? De uitkomsten van dit onderzoek waren zeer waardevol voor het projectteam. Deze gegevens spelen een belangrijke rol als het aankomt op ruiling van gronden. Sommige eigenaren hebben volgens de provincie Gelderland meer recht op een perceel in een bepaald gebied dan andere eigenaren. Uitgangspunt hierbij is dat van eigenaren waarvan de bedrijfsgebouwen buiten de geul vallen, maar de dijk wel de huiskavel doorsnijdt, het eerst in aanmerking komen voor ruiling. Deze partijen komen in de problemen zonder goede oplossing, en zijn dus belangrijker dan partijen waarvan een los perceel doorsneden wordt.

Zowel DLG als de provincie Gelderland geven aan dat dit onderzoek van het Kadaster waardevol heeft bijgedragen in de planstudiefase van het project. Het heeft het projectteam veel inzicht gegeven in de gronddruk in het gebied. De provincie Gelderland merkt op dat het betrekken van een partij als het Kadaster in de planstudiefase altijd een kosten-batenafweging is. *“Wat voegt een extra partij toe, en wat kost die dan?”* Het is het lastig te zeggen of meer inzet van het Kadaster tot een beter resultaat geleid had.

7.6 Resumé

Het project Veessen-Wapenveld heeft weinig maatschappelijk draagvlak en stuit op erg veel weerstand. De agrariërs zijn zelfs uit de klankbordgroep gestapt. Dit valt voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het verleden van het gebied: mensen zijn wantrouwig richting de overheid.

De belangrijkste ingrepen in dit project zijn het aanleggen van twee evenwijdige dijken in het gebied. Bij het positioneren van deze dijken is erg veel naar eigendomsgegevens gekeken, om zo de invloed van de dijken op het gebied zo klein mogelijk te houden. Er is dus geprobeerd de impact op de bedrijfsvoering en dus ook de impact op de emotionele binding die agrariërs hebben met hun bedrijf zo klein mogelijk te houden. Binnen de randvoorwaarden die gelden binnen het gebied is dus getracht zo veel mogelijk recht te doen aan het sociologisch institutionele perspectief op grond van de agrariërs. Bij de westelijke dijk is dat goed gelukt. Bij het positioneren van de oostelijke dijk daarentegen werd op erg veel weerstand gestuit. Hoewel de insteek van de overheden was om de inbreuk op de eigendommen zo klein mogelijk te houden, moest er hier met veel meer voorwaarden rekening gehouden worden. Hierdoor kon niet altijd even goed aan het emotionele, sociologisch institutionele perspectief voldaan worden. Mede door de (in de ogen van de provincie) wantrouwige houding van de eigenaren was een coöperatief overleg tussen de verschillende partijen niet altijd goed mogelijk. Daarbij lieten de vele randvoorwaarden het niet altijd toe om goed met het sociologisch institutionele perspectief op grond om te gaan. Mede daarom moet de provincie hier en daar overgaan tot onteigening van de benodigde gronden. Dit is een duidelijk voorbeeld van het botsen van het economisch institutionele perspectief dat de provincie hanteert om tot een vlotte realisatie te komen, met het sociologisch institutionele perspectief: de agrariërs zien hun bedrijfsvoering aangetast worden.

Daarmee zijn ook de mogelijkheden voor het Kadaster beperkt in het kader van de ambitie om te adviseren over eigendommen en het schuiven met plangrenzen. De betrokken partijen zien daar geen kans voor gezien het aantal randvoorwaarden, maar ook zijn ze van mening dat al zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met eigendommen. Overigens vinden de partijen wel dat het Kadaster waardevol kan bijdragen in gebiedsprocessen. Het onderzoek dat het Kadaster in dit project gedaan heeft, was een waardevolle bijdrage en heeft hier in de planstudiefase veel inzicht gegeven in de gronddruk in het gebied.

In het volgende hoofdstuk komt de verkenningfase van het planproces aan de orde. Hierbij wordt gekeken naar de case Deltamaatregelen en ingezoomd op de provincie Fryslân. Omdat dit project zich nog in een hele vroege fase van het planproces bevindt, zijn de plangrenzen nog zeer flexibel. Op basis hiervan kan men verwachten dat daar zeker ruimte is om de ambitie van het Kadaster te verwezenlijken.

Hoofdstuk 8 De verkenningfase: het Deltaprogramma

Dit hoofdstuk gaat in op de case Deltaprogramma in de provincie Fryslân. Dit programma bevindt zich momenteel in een aanloop naar de verkenningfase als voorbereiding op het planproces. Het Kadaster is (nog) niet betrokken bij het Deltaprogramma. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het model van eigendomsgevoelig plannen onderzocht welke rol er voor het Kadaster in de verkenningfase zou kunnen zijn in de deelprogramma's IJsselmeer- en Waddenprogramma. Omdat het Deltaprogramma pas is opgestart en er nog veel ruimte is voor het in de praktijk brengen van eigendomsgevoelig plannen is er dus wellicht een grotere rol voor het Kadaster weggelegd dan in de twee voorgaande hoofdstukken. Om dit na te gaan worden de deelprogramma's die in de provincie Fryslân spelen eerst kort geïntroduceerd. Vervolgens wordt ingegaan op het planproces en de organisatiestructuur van de deelprogramma's. Daarna wordt ingegaan op hoe de geïnterviewde actoren maatschappelijk draagvlak en participatie denken te realiseren. Vervolgens komen de mogelijkheden voor het flexibel omgaan met plangrenzen aan bod, evenals het betrekken van het Kadaster hierbij in de verkenningfase. Tevens wordt er kort ingegaan op grondverwerving. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie.

8.1 Project

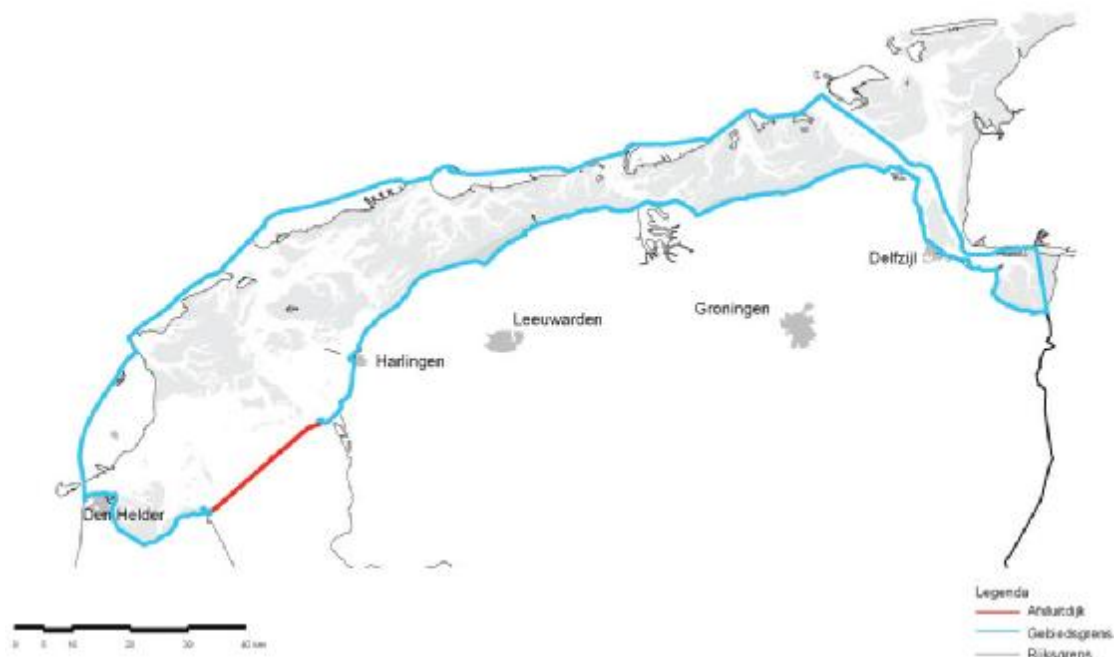
In hoofdstuk 4 is het advies van de Deltacommissie reeds geïntroduceerd. Dit hoofdstuk gaat nader in op de gevolgen die de uitwerking van het Deltaprogramma zal hebben op grondeigenaren in provincie Fryslân en hoe het concept van eigendomsgevoelig plannen hier toegepast kan worden. De provincie Fryslân heeft te maken met twee van de zes gebiedsgerichte aanpakken uit het Deltaprogramma: het IJsselmeergebied (figuur 15) en het Waddengebied (figuur 16). Onlangs is voor beide programma's een Plan van Aanpak (PvA) opgesteld waarin staat welke plannen en beslissingen de komende tijd worden voorbereid.

In het deelprogramma IJsselmeergebied wordt verkend hoe de strategische zoetwater-functie van het IJsselmeer verder versterkt kan worden. Er wordt gekeken in hoeverre het IJsselmeerpeil mee kan of moet stijgen met de zeespiegel of dat ook andere oplossingen voorhanden zijn. In 2015, wanneer een nieuw nationaal waterplan gepresenteerd wordt, neemt het kabinet een besluit over het peilbeheer van het IJsselmeer, zowel voor de korte termijn (tot 2035, maximale peilstijging centimeters tot decimeters) als voor de lange termijn (na 2035, maximale peilstijging kan wel 1,5m zijn). Tot 2014 wordt verkend wat de mogelijkheden voor peilstijging zijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2010a).

Het deelprogramma Waddengebied richt zich op ontwikkelen van een integrale aanpak voor het waarborgen van de waterveiligheid in het Waddengebied voor de komende eeuw. Daarbij is er speciale aandacht voor natuurlijke processen zodat de natuur er ook baat bij heeft, en is er ruimte voor het ontwikkelen van duurzame economische activiteiten (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2010b).



Figuur 15: De compartimenten van het IJsselmeergebied (Ministerie van V en W et al, 2010c)



Figuur 16: Het Waddengebied, zoals beschouwd in het deelprogramma Waddengebied (Ministerie van V en W et al, 2010b)

8.2 Planproces en organisatiestructuur

De Deltacommissie onder leiding van Cees Veerman heeft in haar adviesrapport van 2008 geadviseerd om via een Deltawet de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van de financiële middelen te verankeren in de wet- en regelgeving. De Deltawet moet volgens de commissie in ieder geval ingaan op: een deltafonds en de voeding daarvan, de rol van de deltagoedkoopcommissaris en de bepaling dat er een deltagoedkoopprogramma zal worden opgesteld. Het Kabinet heeft dit advies ter harte genomen en heeft een ontwerp-Deltawet in 2009 goedgekeurd. Echter, met het vallen van het Kabinet begin 2010 is de Deltawet controversieel verklaard. De wet wordt pas weer in behandeling genomen zodra er een nieuw kabinet gevormd is (Deltacommissaris, 2010). Er is echter al wel een Deltacommissaris aangewezen. Wim Kuijken heeft als taak het opstellen van het Deltaprogramma, het actualiseren en uitvoeren hiervan. Het Deltaprogramma, gebaseerd op het advies van de Deltacommissie, bevat maatregelen en voorzieningen voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, inclusief de planning daarvan en een globale raming van de kosten. Overleg en samenwerking met andere overheden is hierbij van groot belang, om zodoende voldoende maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak te creëren en te behouden (Deltacommissaris, 2010).

De maatregelen uit het Deltaprogramma zullen deels gerealiseerd worden door een gebiedsgerichte aanpak (zie ook paragraaf 2.4). Hiervoor staat de samenwerking tussen Rijk en regio uit het programma Ruimte voor de Rivier model (Warbroek, 2009). In elk deelprogramma zijn vertegenwoordigd de ministeries van Verkeer en Waterstaat, LNV en VROM. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd in de deelprogramma's.

Het Kadaster is momenteel niet betrokken bij het Deltaprogramma. Toch zou de organisatie dat wel graag willen. Het Kadaster vermoedt namelijk dat ze met haar gegevens over eigendommen kan adviseren in het planproces om zo de besluitvorming ondermeer transparanter en efficiënter te maken. Omdat het Deltaprogramma zich nog in een vroeg stadium van het planproces bevindt, kan aan de ambitie om vroeg in het planproces betrokken te zijn wellicht voldaan worden.

De provincie Fryslân heeft bij het Kadaster reeds aangegeven een eventuele samenwerking te zien wanneer het Deltaprogramma concreter wordt en moet worden uitgewerkt. Hieronder wordt aan de hand van het in hoofdstuk 2 opgestelde model van eigendomsgevoelig plannen nader ingegaan op de mogelijkheden die het Deltaprogramma hiervoor biedt. Hiervoor is de visie op de ambitie van het Kadaster gepeild bij de provincie Fryslân, Rijkswaterstaat (RWS) en een onderzoeker van de Universiteit Utrecht.

8.3 Draagvlak en participatie

Het IJsselmeerprogramma en het Waddenprogramma die in de provincie Fryslân lopen, bevinden zich nog niet in de verkenningfase, maar nog in een onderzoeksfase. Dat is een soort verkenning van de verkenningfase van het planproces. Het gaat hierbij om het vergaren van kennis en het definiëren van problemen en knelpunten in het gebied. *“Als we dat gedaan hebben, kunnen we ergens in de verkenningfase gaan komen die tot plannen kan gaan leiden”*, aldus de woordvoerder van RWS. In de verkenningfase worden oplossingsrichtingen gezocht voor de gedefinieerde problemen uit de onderzoeksfase. Deze oplossingen kunnen een grote ruimtelijke impact hebben op hun omgeving. Het ligt in de lijn der verwachting dat de

uitvoering van maatregelen veel grondeigenaren kan treffen. Het is dus belangrijk om een breed maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen. Dat onderkent de provincie Fryslân ook: *“We zijn nu bezig met het opzetten van het proces, en dat doe we met allerlei maatschappelijke organisaties. Daarnaast willen we ook een soort burgerpanel”*. Dit aspect komt ook in het deelprogramma Waddengebied terug: in het maatschappelijk forum zitten de vertegenwoordigers van direct betrokkenen, zoals bijvoorbeeld de Waddenvereniging of de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO). Het burgerpanel is een selectie van burgers uit de plangebieden en is bedoeld om te peilen hoe plannen vallen in de maatschappij. *“Dat is onze manier om zoveel mogelijk contact te houden”*, aldus de woordvoerder van RWS.

Er wordt dus veel aan gedaan om betrokkenen al te laten participeren in de verkenningfase. Het is erg belangrijk om betrokkenen al vanaf het begin betrokken te laten voelen bij het proces. Zij zijn dan wellicht meer overtuigd van nut en noodzaak van de maatregelen. Indien zij in de toekomst grond moeten afstaan voor realisatie van een maatregel, is er wellicht meer begrip en draagvlak voor de maatregelen en zal men wellicht eerder bereid zijn hun eigendommen af te staan, en hun emotionele verbondenheid deels opgeven. Deze emotionele verbondenheid, oftewel het sociologisch institutionele perspectief op grond, zal dan minder vaak geschaad worden wanneer het tot uitvoering van maatregelen komt. De provincie Fryslân geeft daarnaast ook aan de mate van weerstand (zoals bijvoorbeeld in Veessen-Wapenveld) tegen maatregelen voor een groot deel ook kan afhangen van de voorgeschiedenis van een gebied: *“Wat heeft er allemaal gespeeld, en hoe is het aangepakt”*. De provincie geeft aan dat met een vroege betrokkenheid en het overtuigen van de actoren van nut en noodzaak van te nemen maatregelen in combinatie met gebiedsgericht maatwerk dit probleem wellicht ondervangen kan worden.

De provincie Fryslân geeft echter aan dat het niet onwaarschijnlijk is dat er op weerstand tegen de plannen gestuit wordt. Ze geeft aan dat dat nu nog niet aan de orde is, omdat de programma's nu nog erg abstract zijn. Daarbij ligt de uitvoeringsfase wellicht nog 30 tot 40 jaar weg. De provincie Fryslân verwijst daarbij naar het adviesrapport van de Deltacommissie: *“Zoals Cees Veerman zei: niet urgent maar wel belangrijk. Dus je hebt wel de tijd voor het bewustmaken van de bevolking”*.

Zowel de provincie Fryslân als RWS erkennen noodzaak van maatschappelijk draagvlak. Bij zowel het IJsselmeerprogramma als het Waddenprogramma wordt een maatschappelijk forum ingesteld en een burgerpanel. Hiermee kan het maatschappelijk draagvlak gepeild worden. Hieronder wordt nader ingegaan op de praktische mogelijkheden voor eigendomsgevoelig plannen. Daarbij komt ook de rol die het Kadaster zou kunnen spelen aan de orde.

8.4 Plangrenzen en betrokkenheid Kadaster

De uitwerking van zowel het deelprogramma IJsselmeergebied als Waddengebied staat duidelijk nog in de kinderschoenen. Daarnaast richten beide programma's zich op de lange termijn. Er wordt hierbij nog niet over eigendommen gesproken, omdat er nog geen formele zekerheid is over welke richting de plannen opgaan. Hier lijkt op het eerste gezicht voor het Kadaster dan ook geen rol weggelegd als het gaat om adviseren over eigendommen, omdat deze pas in een latere fase aan de orde komen. Maar juist in een latere fase werd de meerwaarde van het Kadaster niet ingezien als het gaat om het adviseren over eigendommen (vergelijk

hoofdstuk 6 en 7). Daarnaast bestaat er ook over de plangrenzen (hier draait het uiteindelijk om bij eigendomsgevoelig plannen) nog geen zekerheid, behalve dat binnen het deelprogramma IJsselmeergebied binnendijkse gebieden voorlopig niet aan de orde zijn: *“In principe kijken we naar het buitendijkse en eventuele dijkversterkingen”*, aldus de woordvoerder van de provincie Fryslân. Het Friese buitendijkse IJsselmeergebied is voornamelijk in agrarisch gebruik, ook zijn er een aantal bedrijventerreinen.

Het gegeven dat het plannen voor de lange termijn veel onzekerheid voor betrokken eigenaren mee kan brengen (zoals dat ook in de vorige twee cases ter sprake is gekomen), wordt door de provincie onderkend maar ook genuanceerd. *“We kunnen niet op korte termijn die onzekerheden wegnemen. Aan de andere kant, onzekerheid is er al zolang als het IJsselmeer er ligt”*. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat het waterpeil van het IJsselmeer altijd aan veranderingen onderhevig is, bijvoorbeeld onder invloed van wind. De provincie Fryslân wil de gecreëerde onzekerheid deels ondervangen door de ondernemers in het gebied bewust te maken van de nut en noodzaak van de maatregelen, en ook door het lange termijn karakter van de maatregelen te benadrukken. *“Iedereen begrijpt wel dat dit gaat over hele grote besluiten waar heel veel geld aan vast zit en heel veel afhankelijkheden zijn. Daar gaan we niet over een nacht ijs”*. Door de mensen te doordringen van nut en noodzaak maar ook van de omvang van de programma's probeert men de gecreëerde onzekerheid te nuanceren. Hiermee kan wellicht voorkomen worden dat eigenaren zich te veel emotioneel verbonden blijven voelen met hun eigendommen en niet willen wijken voor de maatregelen. Met andere woorden: door mensen minder door een sociologisch institutionele bril naar grond te laten kijken kan in de toekomst wellicht het aantal botsingen met het economisch institutionele perspectief van overheden verminderd worden.

De provincie probeert de mensen ook te overtuigen door te benadrukken dat een grote maatregel als een peilverhoging van het IJsselmeer niet alleen bedreigingen met zich meebrengt maar ook kansen biedt. Wellicht kunnen er projecten gerealiseerd worden die nu niet betaalbaar zijn, maar door dat te combineren met het uitvoeren van het Deltaprogramma opeens wel betaalbaar zijn. De provincie houdt daarbij echter wel een slag om de arm: *“Wat nu essentieel is, is het goed managen van verwachtingen van alle partijen, zonder daarbij zekerheden voor te spiegelen die er niet zijn. Dat krijg je later weer op je brood”*. Dat gaat dus over de nut en noodzaakdiscussie, over abstracte oplossingsrichtingen, maar nog niet over gedetailleerde plannen. Eigendommen en plangrenzen zijn voorlopig dus niet aan de orde. Daarom lijkt er vooralsnog geen rol weggelegd voor het Kadaster.

Het managen van de verwachtingen wordt ook door RWS als belangrijk ervaren. Binnen het deelprogramma Waddengebied is onder andere door RWS het concept 'schetsschuit' omarmd wat in de verkenningfase ingezet kan worden. Het is een methode waarbij samengewerkt wordt tussen enerzijds lokaal betrokkenen zoals grondeigenaren en anderzijds deskundigen zoals bijvoorbeeld planologen en landschapsarchitecten, waarbij iedereen gelijkwaardig is. Met behulp van kaarten van het gebied en de probleemstelling worden de mogelijkheden verkend van wat de lokaal betrokkenen als goede en handige oplossing zien. Dat wordt geprobeerd in te tekenen op een kaart. *“Door mensen zelf met het probleem mee te laten denken, ervaren ze*

het ook heel anders. Heel anders dan wanneer je langskomt met een kaart en een plan en er dan over gaat praten, dan schieten mensen meteen in de weerstand”, aldus de woordvoerder van RWS.

RWS zegt dus nadrukkelijk in een vroeg stadium met betrokken actoren te willen praten over de maatregelen, waarbij de organisatie een probleem op tafel legt, en de actoren oplossingsrichtingen aan kunnen dragen. Door mensen vroegtijdig het probleem te leren inzien *“ben ik er van overtuigd dat je dan veel minder weerstand krijgt en vaak ook hele leuke en creatieve ideeën”,* aldus de woordvoerder van RWS. Daarbij moeten ook contacten gelegd worden met de juiste mensen, wat volgens RWS bij het hele Waddengebied nog best lastig is. Bij zo'n proces zou volgens RWS het Kadaster best mee kunnen doen of denken. *“Wellicht dat het Kadaster daar wel een rol in kan spelen, dat ze ons daar in adviseren van in die gebieden daar zijn grote grondspelers, of iets dergelijks”.* In ieder geval ziet deze woordvoerder van RWS wel de meerwaarde van het Kadaster ten opzichte van een adviesbureau in: *“Een adviesbureau kan best vinden dat ze alle kadastrale gegevens heeft. Maar het is ook een enorme brij van gegevens en om daarin de juiste keuzes te maken en daaruit te filteren wat belangrijk is, dat is meestal waar je professionaliteit boven komt. Ik kan me voorstellen dat het Kadaster daar dan handig in is”.*

Overigens plaatst de woordvoerder van RWS hier wel een kanttekening bij. Indien het Kadaster rechtstreeks aan tafel zou zitten bij gesprekken met betrokken actoren, dan kan het gesprek heel beladen worden door het imago van het Kadaster. Dat is een belangrijk punt. *“Dat mensen zoiets hebben van oeh, het Kadaster, dat is wel heel serieus, daar gaat m'n stuk grond, daar komt de onteigening, et cetera. Dat lijkt me een beetje een nadeel”.* De woordvoerder van RWS kan zich voorstellen dat dit weerstand oproept bij mensen. Daarom ziet RWS er meer in om het Kadaster eventueel in te schakelen om mee te denken in een onderzoekstraject. De exacte rol die het Kadaster eventueel kan spelen is nog moeilijk te bepalen. *“Ik denk dat het heel leuk is om daar in de toekomst nog eens op door te gaan”,* aldus de woordvoerder van RWS. Hiermee lijkt een eerste aanzet gegeven te zijn tot het betrekken van het Kadaster in de verkenningfase van het Deltaprogramma in de provincie Fryslân.

Echter, de provincie Fryslân is minder overtuigd van het feit dat het Kadaster een rol kan spelen, ondanks dat ze reeds bij het Kadaster heeft aangegeven wellicht een samenwerking te zien. Net als bij de twee Ruimte voor de Rivier cases, wordt ook hier het argument geopperd dat water zich niet laat leiden door verkaveling en eigendomsverhoudingen. Daarnaast oppert de provincie dat kadastrale gegevens ook bekend zijn bij gemeenten en provincies. Toch staat de provincie niet direct afwijzend tegenover het betrekken van het Kadaster: *“Dat zou eventueel kunnen, als je eenmaal in die fase aanbeland bent”,* daarmee doelende op het concreter worden van de plannen. Hier komt weer de tegenstrijdigheid naar voren met de twee voorgaande cases, waar de meerwaarde van het betrekken van het Kadaster over het algemeen niet werd ingezien. *“In eerste instantie is het een verhaal van overheden en belangengroeperingen. Dan schakelen we partijen in voor zover ze informatie hebben die we nodig hebben”.* Daarbij wordt aangegeven dat als het Kadaster ingeschakeld gaat worden in de planvorming, het gaat om informatieverstrekking met betrekking tot eigendomsgegevens en het toepassen van slimme tools. Daarbij doet de provincie overigens geen enkele toezegging: *“Mocht het Kadaster een hele slimme tool hebben, een slim GIS-verhaal waarmee we makkelijker ons doel kunnen bereiken,*

nou dan misschien”. De provincie is dus erg terughoudend en weinig enthousiast als het gaat om het inschakelen van het Kadaster in de verkenningfase of een latere fase van het planproces.

Een ander argument tegen de ambitie van het Kadaster wat in de vorige cases ook al naar voren is gekomen, is dat eigendommen vaak pas in een laat stadium van de discussie op tafel komen omdat de plannen vaak behoorlijk vast moeten liggen. Dat is ook het voornaamste argument van de onderzoeker van de UU. Zij ziet niet in wat het nut is van het betrekken van het Kadaster in de verkenningfase: *“Wat wel kan, is dat een vertegenwoordiger van het Kadaster betrokken is en vanuit zijn expertise meedenkt. Maar dat is wel weer een extra belang aan tafel. Ik vind dat niet heel erg noodzakelijk”*. Ze ziet meer in een expertrol van het Kadaster bij het maken van (gedeeltes van) effectstudies, die uiteindelijk meewegen in het besluitvormingsproces zoals dat ook gebeurd is in het project Veessen-Wapenveld.

8.5 Grondverwerving

Grondverwerving is bij beide deelprogramma’s nog lang niet aan de orde. Echter, door relevante actoren nu al zo veel mogelijk te betrekken en de mensen te overtuigen van nut en noodzaak van de maatregelen, hoopt men straks op weinig weerstand als het op uitvoering aankomt. Hiermee wordt in zekere zin recht gedaan aan het sociologisch institutionele aspect: door via een open discussie mensen mee te laten praten over de plannen en ook daadwerkelijk invloed op de plannen uit te laten oefenen, kan een zo breed mogelijk gedragen plan ontstaan. Overigens laat de provincie doorschemeren dat het uiteindelijk om maatregelen van nationaal belang en waterveiligheid gaat, en dat zal altijd van bovengeschikt belang zijn ten opzichte van individuele, emotionele belangen met betrekking tot grond. Als dus uiteindelijk niet alle grond via een minnelijke manier te verwerven valt, zal het economisch institutionele perspectief van de overheid overheersen doordat de benodigde grond onteigend zal worden.

8.6 Resumé

De deelprogramma’s IJsselmeergebied en Waddengebied bevinden zich nog in een zeer vroeg stadium van het planproces. In deze fase denkt men na over de inrichting van het planproces: dit staat onder meer beschreven in het Plan van Aanpak van beide programma’s. Aan de echte verkenningsfase van het planproces is nog niet begonnen. Dit biedt alle ruimte om een eventuele rol voor het Kadaster in het planproces te overdenken en dat is in dit hoofdstuk gedaan.

Hoewel de deelprogramma’s nog weinig concreet zijn, is er al wel aandacht voor het betrekken van burgers. Door het instellen van een maatschappelijk forum en een burgerpanel wordt gewerkt aan het creëren van maatschappelijk draagvlak. Tevens wordt er al volop nagedacht over hoe de burgers kunnen participeren in het planproces, door bijvoorbeeld het concept van de ‘schetsschuit’ te betrekken. Door het creëren van dit maatschappelijke draagvlak en het bewust maken van de bevolking van nut en noodzaak van de deelprogramma’s, is er in de toekomst wellicht minder weerstand tegen de realisatie van de plannen. Hiermee wordt als het ware geprobeerd de burgers minder sterk door een sociologisch institutionele bril naar het Deltaprogramma te laten kijken. Dit kan dan weer tot logisch gevolg hebben dat het sociologisch institutionele perspectief minder vaak zal botsen met het economisch institutionele perspectief.

Hoewel op basis van de abstractheid van het Deltaprogramma in vergelijking met de twee voorgaande Ruimte voor de Rivier cases verwacht mocht worden dat in de verkenningfase van het planproces genoeg ruimte zou zijn om de ambitie van het Kadaster te verwezenlijken, blijkt dit toch tegen te vallen. De geïnterviewde actoren reageren wisselend maar overwegend negatief op de rol die het Kadaster in de verkenningfase van het Deltaprogramma zou kunnen spelen. De provincie vindt het nog te vroeg om daar nu al uitspraken en toezeggingen over te doen. Wellicht als de plannen concreter worden en als er daadwerkelijk eigendommen in beeld komen wil ze het Kadaster eventueel inschakelen, afhankelijk van de informatie die op dat moment nodig is en het aanbod van slimme GIS-tools van het Kadaster. De provincie kan echter nog geen indicatie geven over wat voor tools dat eventueel zouden moeten zijn. De onderzoeker van de UU houdt er een soortgelijke mening op na. Omdat plannen behoorlijk concreet moeten zijn voordat eigendommen in beeld komen, heeft het volgens haar weinig zin om eigendommen concreet in een vroege fase van het planproces te betrekken. Te meer daar omdat ruimtelijke plannen tegenwoordig gebiedsgericht en bottom up door vele partijen samen gemaakt worden, en dus al vele belangen vertegenwoordigd en afgewogen zijn.

De woordvoerder van RWS is positiever gestemd en ziet wel het voordeel van het vroegtijdig betrekken van het Kadaster, ook al heeft hij nog niet echt een idee van de invulling daarvan. In ieder geval staat hij er wel voor open en is benieuwd naar wat een samenwerking kan opleveren.

Samenvattend komt het er op neer dat in de verkenningfase van het Deltaprogramma veel aandacht is voor het betrekken van burgers, maar dat opnieuw de kansen voor het Kadaster in de verkenningfase van het planproces zeer beperkt zijn.

Hoofdstuk 9 Reflectie en aanbevelingen

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre eigendomsgevoelig plannen toegepast kan worden in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen en welke rol het Kadaster daarbij kan spelen. Daarvoor zijn de uitvoeringsfase, de planstudiefase en de verkenningenfase van het planproces onderzocht aan de hand van drie waterveiligheidsprojecten. Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van het onderzoek. Hiertoe wordt eerst een empirische reflectie gegeven op het onderzoek en de hoofdvraag beantwoord. Vervolgens worden aanbevelingen aan het Kadaster gedaan op basis van deze conclusies. Daarna komen een theoretische en methodologische reflectie op het onderzoek aan bod. Ten slotte wordt het hoofdstuk afgesloten met een aantal suggesties voor verder onderzoek.

9.1 Empirische reflectie

Deze paragraaf geeft een reflectie en de belangrijkste conclusies van het empirische onderzoek. Het geeft een antwoord op de hoofdvraag die in hoofdstuk 1 is opgeworpen. Deze luidt als volgt:

In hoeverre en op welke manier kan het Kadaster bijdragen aan het respecteren van grondeigendom in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen?

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. De vraag kan worden gesplitst in een gedeelte dat ingaat op het respecteren van grondeigendom in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen, en een gedeelte waarin de rol van het Kadaster centraal staat. Op het eerste gedeelte van de vraag is getracht een antwoord te vinden door te onderzoeken hoe het principe van eigendomsgevoelig plannen toegepast kan worden in de praktijk van de ruimtelijke ordening.

Reflectie op eigendomsgevoelig plannen

Eigendomsgevoelig plannen gaat ervan uit dat er twee perspectieven bestaan waarmee naar grond wordt gekeken in de praktijk van de ruimtelijke planning. Een economisch institutioneel perspectief waarmee op een hele zakelijke manier naar grond wordt gekeken: welke rechten brengt grondeigendom met zich mee, wat is de financiële waarde, wat zijn de mogelijkheden tot aankoop. Het zijn vaak overheden die dit perspectief op grondeigendom hanteren. Dit botst meer dan eens met het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom. Eigenaren kijken niet alleen via de zakelijke, economische manier naar grond, maar zijn vaak ook emotioneel verbonden met hun eigendom. In de praktijk van de ruimtelijke planning kunnen beide perspectieven dan ook gemakkelijk botsen, waarbij emoties hoog op kunnen lopen. In hoofdstuk 2 is daarop een model voor eigendomsgevoelig plannen uiteengezet, dat bij zou kunnen dragen aan het beter omgaan met grondeigendom.

In dit model werd uiteengezet dat wanneer plangrenzen nog flexibel zijn in het planproces, deze kunnen worden aangepast op de verkavelingsstructuren en wensen van eigenaren uit het plangebied. Hoe eerder in het planproces naar eigendommen gekeken wordt, hoe beter de plangrenzen hierop aangepast kunnen

worden. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat in de uitvoeringsfase de plangrenzen vastliggen, in de planstudiefase nog enigszins flexibel zijn en in de verkenningenfase van het planproces nog grotendeels vrij zijn. Daarbij is participatie van lokale actoren van groot belang. Zonder inbreng van deze actoren zijn de wensen uit het plangebied immers niet bekend. Daarnaast is de manier van grondverwerving belangrijk. Indien grond via een minnelijke weg wordt aangekocht, wordt de emotionele binding van eigenaren met hun eigendom niet geschaad.

Deze aspecten van eigendomsgevoelig plannen zijn in de empirische hoofdstukken besproken en van verschillende zijden belicht. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met betrekking tot het beter respecteren van grondeigendom door het toepassen van eigendomsgevoelig plannen.

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat eigendomsgevoelig plannen, wat neerkomt op het flexibel opstellen en schuiven met plangrenzen, nauwelijks toegepast kan worden in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen. Dit blijkt uit het feit dat in de verkenningenfase er nog te weinig informatie voorhanden is om over eigendommen te spreken, maar dat in de planstudiefase, waar het plan al veel concreter is, er zoveel randvoorwaarden zijn waar rekening mee moet worden gehouden dat er nog nauwelijks ruimte is om te schuiven met plangrenzen. In de uitvoeringsfase liggen de grenzen vast en kan eigendomsgevoelig plannen ook niet meer toepast worden. Overigens wordt in de projecten die in dit onderzoek zijn onderzocht wel veel aandacht besteed aan het betrekken van lokale actoren en het aankopen van grond via een minnelijke weg. Deze conclusie wordt hieronder verder belicht.

Dat de twee institutionele perspectieven op grondeigendom met elkaar kunnen botsen, komt het duidelijkst naar voren in de case Veessen-Wapenveld, waar veel maatschappelijke weerstand is tegen de aanleg van een hoogwatergeul. De agrariërs zijn op een gegeven moment zelfs uit het overleg gestapt, omdat zij zich te veel geschaad voelden in hun bedrijfsvoering en emotionele binding met de grond, oftewel het sociologisch perspectief op grondeigendom werd te weinig gerespecteerd.

Dit valt onder meer te verklaren uit het feit dat het sociologisch institutionele perspectief op grond vaak moeilijk is mee te nemen in het planproces, door de vele randvoorwaarden waaraan een project moet voldoen. Neem bijvoorbeeld eisen aan de waterafvoer, infrastructurele eisen, ecologische voorwaarden, et cetera. Het sociologisch institutionele perspectief op grondeigendom is vaak slechts één van al deze randvoorwaarden. Dat wil niet zeggen dit aspect niet genoeg meegewogen wordt. Integendeel, in de onderzochte projecten is er veel aandacht aan besteed zoals in de Overdiepse Polder, waar een nauwe samenwerking was tussen de bewonersvereniging en de provincie Noord-Brabant. Ook in Veessen-Wapenveld is zo goed mogelijk getracht de agrariërs zoveel mogelijk tegemoet te komen, binnen de andere randvoorwaarden die gelden in het project. Naast de vele randvoorwaarden die het plannen van een waterveiligheidsmaatregel met zich meebrengt is er nog een factor die erg bepalend is voor mate waarop grondeigenaren zich aangetast voelen in hun sociologisch institutionele visie op grond.

De historie van een gebied blijkt namelijk erg belangrijk te zijn voor de houding van de betrokkenen in een gebied. Overheidsingrepen uit het verleden kunnen grote invloed hebben op het vertrouwen van de burger in het handelen van de overheid en op de geloofwaardigheid van de overheid. Impopulaire overheidsingrepen uit het verleden kunnen vaak jaren later nog invloed hebben op de houding van de burger ten opzichte van de overheid, die bijvoorbeeld een waterveiligheidsmaatregel wil realiseren.

Een andere belangrijke conclusie ten aanzien van het planproces van waterveiligheidsmaatregelen is dat eigendomsgevoelig plannen, ofwel het schuiven met plangrenzen, maar beperkt opgaat omdat de projecten gaan over waterveiligheid en water zich niets aantrekt van verkaveling en eigendom. Daarom zijn hydro-morfologische aspecten van de ondergrond veel belangrijker. Onder meer om deze reden is het vaak niet of heel beperkt mogelijk om plangrenzen flexibel op te stellen om zo meer rekening te kunnen houden met het sociologisch institutionele perspectief op grond, oftewel de belangen van eigenaren.

Een aanvulling op het bovenstaande is dat waterveiligheidsmaatregelen over veiligheid en nationaal belang gaan. Dit wordt over het algemeen veel belangrijker gevonden en van bovengeschikt belang verklaard ten opzichte van het individuele, emotionele belang van grondeigenaren. Uiteindelijk kan een individu de projecten niet tegenhouden omdat het sociologisch institutionele perspectief geschaad wordt. Het economisch institutionele perspectief van overheden wint het altijd. Dat is waarom beide perspectieven vaak botsen in de praktijk van de ruimtelijke planning en dat blijkt dus niet altijd voorkomen te kunnen worden.

Wanneer de plaatselijke bevolking bereidwillig is om actief en op een constructieve manier mee te werken aan het plan, zoals in de Overdiepse Polder het geval was, kan via een gebiedsgerichte en bottom up benadering het planproces doorlopen worden. Hierin wordt ieders mening gehoord en elk belang vertegenwoordigd. Het plan komt met medewerking van alle betrokkenen tot stand. Hier vloeit een van de belangrijkste punten van kritiek op het eigendomsgevoelig plannen uit voort: grond eerder betrekken in de planvorming heeft weinig zin, omdat er een breed gedragen plan tot stand komt met medewerking van vele betrokkenen. Hierin is ieders belang reeds vertegenwoordigd. Daarnaast komen de eigendommen niet voor niets pas in beeld als het ruimtelijke plan ver gevorderd is: de grenzen moeten namelijk eerst vastliggen voordat men exact weet welke eigendommen nodig zijn voor realisatie van het plan.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag, wat de rol van het Kadaster kan zijn in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen, wordt hieronder beantwoord.

[Reflectie op de ambitie van het Kadaster](#)

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het Kadaster niet kan bijdragen aan het beter omgaan met grondeigendom in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen. Er blijkt nauwelijks ruimte te zijn om de ambitie van het Kadaster te realiseren. Daarnaast wordt de meerwaarde van het vroeg betrekken van het Kadaster in het planproces niet gezien. Deze conclusie wordt hieronder verder genuanceerd.

De geraadpleegde actoren van de cases Overdiepse Polder en Veessen-Wapenveld waarderen het Kadaster erg op haar ‘traditionele’ activiteiten in de uitvoeringsfase van het planproces. In de Overdiepse Polder was dit ondermeer het voorbereiden van de onteigeningsdocumenten en het aandragen van eigendomskaarten. De verwachting is dat het Kadaster ook voor dit soort activiteiten ingeschakeld wordt in Veessen-Wapenveld. Het ligt voor de hand dat wanneer het in dit project op bijvoorbeeld een herverkaveling aankomt het Kadaster heel geschikt is. Dat is echter pas in de uitvoeringsfase van het planproces. Voor ‘nieuwe’ activiteiten in de uitvoeringsfase van het planproces lijkt voor het Kadaster geen ruimte te zijn. Hiervoor hebben de geraadpleegde actoren een consortium van adviesbureaus in dienst of hebben zelf specialisten in dienst. De zelfbenoemde onafhankelijkheid van het Kadaster ten opzichte van deze specialisten wordt door de respondenten niet als zodanig erkend.

Het onderzoek van het Kadaster naar de invloed van de hoogwatergeul op de agrarische structuur en de gronddruk in Veessen-Wapenveld in de planstudiefase van het planproces heeft het projectteam veel inzicht gegeven en is een waardevolle bijdrage geweest. Hoewel deze opdracht niet helemaal voldoet aan de ambitie van het Kadaster om juist in het vroege planproces betrokken te worden, komt dit soort opdrachten toch behoorlijk in de richting en vallen ook onder de noemer ‘nieuwe business’ van het Kadaster. Hoewel dit onderzoek zeer waardevol was voor het projectteam, worden veel onderzoeken echter door een consortium van adviesbureaus uitgewerkt, zoals ook in de Overdiepse Polder. Hier zitten wellicht ook taken of delen van onderzoeken tussen die het Kadaster zou kunnen uitvoeren. Echter, het gegeven dat een consortium meerdere disciplines in huis heeft en daardoor complexe en veelzijdige opdrachten kan uitwerken zorgt er voor dat het Kadaster vaak niet betrokken wordt. Daarbij speelt ook mee dat het betrekken van het Kadaster naast dit consortium extra geld kost, zonder dat direct de toegevoegde waarde daarvan aan de uitkomst van het planproces zichtbaar is.

Het Kadaster is nog niet betrokken geweest in een verkenningfase van een planproces op het gebied van waterveiligheid. Dat is echter wel wat het Kadaster zou willen, om al in deze fase te adviseren over eigendommen. De geraadpleegde actoren in dit onderzoek staan hier overwegend negatief tegenover. Ten eerste omdat men het nut hiervan niet inziet. Men is er van overtuigd dat in de planstudiefase van het planproces al veel aandacht wordt besteed aan eigendommen door een communicatief en bottom up planproces. Tevens wordt verklaard dat dit in de verkenningfase niet mogelijk is, omdat de plannen nog niet concreet genoeg zijn. Een ander belangrijke genoemde verklaring is dat wanneer het Kadaster betrokken zou worden in de verkenningfase, dit een extra actor en dus een extra belang is in het planproces.

De provincie Fryslân, die ooit bij het Kadaster heeft aangegeven een eventuele samenwerking te zien bij het uitwerken en concretiseren van het Deltaprogramma, kan ook op dit moment nog geen invulling geven aan deze mogelijke samenwerking. Ze geeft aan dat de plannen eerst concreter moeten worden voordat over eigendommen gesproken kan worden. Als er behoefte is aan informatie op het gebied van eigendomsgegevens en slimme toepassingen, dan kan het Kadaster eventueel betrokken worden mits zij kan voorzien in die

informatievraag en toepassingen. Daarbij wordt wederom de nuance geplaatst dat de eventuele rol voor het Kadaster in de verkenningenfase waarschijnlijk niet groot zal zijn, omdat water zich nou eenmaal niet laat leiden door eigendommen en verkaveling maar door hydromorfologische kenmerken van de ondergrond en dat naast eigendommen nog vele andere belangen spelen.

De woordvoerder van RWS die betrokken is bij het deltaprogramma Waddengebied staat als enige positief tegenover een samenwerking met het Kadaster. Ondanks dat hij nog geen exacte invulling kan geven aan de rol die het Kadaster kan spelen in de verkenningenfase, kan hij zich wel voorstellen dat het Kadaster meedenkt vanuit haar expertise met het richting geven aan ideeën en plannen in de verkenningenfase van het planproces. Daarbij moet echter wel rekening gehouden worden met het imago van het Kadaster: lokaal betrokkenen kunnen afgeschrikt worden door een associatie van het Kadaster met ruilverkaveling en onteigening. Maar ook deze woordvoerder van RWS weet dus niet goed hoe deze samenwerking eruit zou kunnen zien.

Over het algemeen is de houding van de geraadpleegde actoren erg sceptisch ten opzichte van de ambitie van het Kadaster om eerder betrokken te worden in het planproces om te adviseren over eigendommen. Hoewel in alle drie empirische hoofdstukken werd aangegeven dat het Kadaster zeer waardevol en onmisbaar is bij bepaalde activiteiten in de uitvoeringsfase van het planproces, ziet men over het algemeen niet de meerwaarde in die het Kadaster zou kunnen leveren bij ‘nieuwe’ activiteiten. Wel is bijvoorbeeld het onderzoek naar de invloed van de hoogwatergeul op de agrarische structuur en de gronddruk (over- en ondervraag naar grond in een gebied) erg goed ontvangen, maar dat betekent niet dat het Kadaster automatisch in andere projecten ook zulke opdrachten kan uitvoeren. Dat hangt mede af van de lokale en specifieke omstandigheden in een gebied.

9.2 Aanbevelingen aan het Kadaster

Dit onderzoek kan beschouwd worden als een verkenning naar de mogelijkheden voor het realiseren van de ambitie van het Kadaster om eerder betrokken te worden in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen om te adviseren over eigendommen. Het is de taak aan de afdeling Ruimte en Advies van het Kadaster om deze verkenning verder uit te bouwen. Dit onderzoek kan daarvoor als uitgangspunt dienen. In deze paragraaf wordt hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan.

Ondanks dat de ambities binnen het Kadaster groot zijn, zou het Kadaster haar kansen in de verkenningenfase van het planproces reëel moeten bekijken. Omdat in het werkveld van de ruimtelijke planning de belangstelling voor het betrekken van het Kadaster in de verkenningenfase zeer gering is, is het beter dat de verwachtingen binnen het Kadaster voor het verwezenlijken van haar ambitie in de verkenningenfase niet te hoog gespannen zijn. Indien er toch een rol voor het Kadaster in de verkenningenfase van het planproces rond waterveiligheidsmaatregelen is weggelegd, zou dat waarschijnlijk in de rol zijn van een expert van het Kadaster die vanuit zijn kennis en expertise meedenkt en zijn visie geeft op de ruimtelijke impact van bepaalde

oplossingsrichtingen. Dit is de meest concrete indicatie voor hoe de rol van het Kadaster in de verkenningfase eruit zou kunnen zien die in dit onderzoek naar voren kwam.

Omdat de geraadpleegde actoren deze rol verder nog niet concreet kunnen invullen, is het belangrijk dat het Kadaster zelf actief blijft nadenken over hoe deze adviserende rol er exact uit zou kunnen zien. Daarom zou het Kadaster zich ook proactief bezig moeten houden met het ontwikkelen van nieuwe GIS-applicaties die van pas zouden kunnen komen bij het planproces van de Deltamaatregelen. Daarbij moet het Kadaster goed de ontwikkelingen binnen het Deltaprogramma in de gaten zodat ze adequaat hierop kan insprijgen.

In dit onderzoek kwam tevens naar voren dat het Kadaster erg gewaardeerd wordt op het vlak van de ‘traditionele’ landinrichtingsactiviteiten, zoals in de case Overdiepe Polder. Daar werkt het Kadaster mee aan de voorbereiding van de WILG-procedure die de provincie in gang heeft gezet. Het Kadaster levert hier onder andere eigendomsgegevens en ondersteunt de provincie in het onteigeningstraject. Ook in de case Veessen-Wapenveld wordt de professionaliteit van het Kadaster rondom bijvoorbeeld herverkavelingen geprezen, ook al zijn deze activiteiten nog niet van toepassing in dit project. Om ook in de toekomst van deze werkzaamheden verzekerd te zijn moet het Kadaster voorloper en toonaangevend blijven in dit ‘traditionele’ werkveld. Het Kadaster zou moeten zorgen dat ze onmisbaar blijft in deze rol. Dit kan bijvoorbeeld door te blijven investeren in modernisering en digitalisering van deze activiteiten. Zo zou het Kadaster deze koppositie kunnen behouden en concurrerende bureaus voor kunnen blijven.

Ten slotte heeft het Kadaster reeds met het onderzoek naar de gevolgen voor de agrarische structuur en de gronddruk in het project Veessen-Wapenveld bewezen ook in de planstudiefase een belangrijke rol te kunnen spelen. Wellicht zou dat onderzoek van het Kadaster als voorbeeld en inspiratie kunnen dienen bij het verwerven van soortgelijke opdrachten in andere projecten. De kans op meer van zulke opdrachten lijkt op basis van dit onderzoek reëler dan dat het Kadaster ooit een grote rol in de verkenningfase zal gaan spelen. Om de kansen in planstudiefase te vergroten zou het Kadaster tijdens aanbestedingsprocedures kunnen proberen zich aan te sluiten bij consortia van adviesbureaus om binnen dit consortium activiteiten uit te voeren die momenteel door concurrerende adviesbureaus worden uitgevoerd.

Daarnaast heeft het Kadaster een imago probleem, waaraan de organisatie zou moeten werken. Dit imago probleem schuilt in het feit dat het Kadaster vaak automatisch geassocieerd wordt met wettelijke herverkaveling en onteigening. Veel mensen hebben dus geen positieve gedachte bij het Kadaster. Door dit imago probleem op te lossen zou wellicht vanuit de markt positiever gereageerd kunnen worden op het betrekken van het Kadaster.

Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op waterveiligheid. Het Kadaster zou voor zichzelf na moeten gaan in hoeverre de conclusies van dit onderzoek gelden voor andere domeinen waar Ruimte en Advies zich op richt. Als blijkt dat de conclusies uit dit onderzoek vergelijkbaar zijn met praktijkervaringen uit de andere domeinen,

zou het Kadaster zich serieus moeten beraden op de haalbaarheid van haar ambitie en deze wellicht moeten bijstellen.

9.3 Theoretische en methodologische reflectie

In dit onderzoek is getracht een bijdrage te leveren aan de planning van waterveiligheidsmaatregelen door te onderzoeken of door het flexibel opstellen van plangrenzen meer recht gedaan kan worden aan het private grondeigendom en welke bijdrage het Kadaster hieraan kan leveren. Hiervoor is in hoofdstuk 2 het principe van eigendomsgevoelig plannen uiteengezet. Daarbij was er vanuit het Kadaster de verwachting dat de organisatie een rol kan spelen bij de toepassing hiervan. Vervolgens is in het onderzoek onderzocht in hoeverre het principe van eigendomsgevoelig is toe te passen in de verschillende fasen van het planproces en welke rol het Kadaster daarbij kan spelen. Hieruit is gebleken dat eigendomsgevoelig plannen lastig is toe te passen bij de planning van waterveiligheidsmaatregelen, ondermeer omdat deze maatregelen aan een groot aantal andere randvoorwaarden moeten voldoen. Daarbij blijft maar zeer beperkt ruimte over om te schuiven met plangrenzen, en wordt er daar waar mogelijk al veel over nagedacht.

Daarnaast bleek het sociologisch institutionele perspectief, zoals dat uiteengezet is in hoofdstuk 2, te krap gedefinieerd. In het theoretisch kader is het begrip uiteengezet als een manier van kijken naar grond: niet vanuit een economische, juridische visie, maar vanuit een emotionele visie. Het sociologisch perspectief belicht dus de emotionele waarde die grond voor een eigenaar kan hebben. In het onderzoek bleek het begrip veelzijdiger te zijn: alle impacts op grondeigendom die niet direct in monetaire waarde zijn uit te drukken, zijn geplaatst onder het sociologisch institutionele perspectief (bijvoorbeeld impact van een maatregel op de bedrijfsvoering van een agrariër). Overigens blijkt uit dit onderzoek dat in het planproces van waterveiligheidsmaatregelen al veel aandacht voor het sociologisch institutionele perspectief bestaat.

Naast deze opmerkingen over de theoretische achtergrond, zijn er ook een aantal opmerkingen te plaatsen bij de methodologische keuzes. Dit onderzoek is gebaseerd op kwalitatieve data, voor een groot deel verkregen uit interviews. De case study benadering bleek hiervoor erg geschikt. Er kon diep op de materie worden ingegaan. Er is ondermeer getracht een zo goed mogelijk beeld neer te zetten van de visie die externe partijen hebben op de ambitie van het Kadaster. Er is echter per case per instantie één persoon geïnterviewd. Maar één werknemer van een overheid of instantie is wellicht niet representatief voor de gehele opinie van alle werknemers binnen die overheid of instantie. Een beperking van dit onderzoek is dus dat de meningen verzameld in dit onderzoek wellicht niet representatief zijn voor de meningen van de verschillende overheden en instanties. Indien andere personen aan het interview hadden meegewerkt was wellicht een ander beeld ontstaan over eigendomsgevoelig plannen en de ruimte die er voor het Kadaster is om haar ambitie te realiseren. Echter doordat de meningen van de respondenten overwegend dezelfde kant opwijzen lijkt de kans gering dat in de praktijk van het planproces van waterveiligheidsmaatregelen de meningen anders zijn.

In dit onderzoek zijn twee Ruimte voor de Rivier cases onderzocht waarbij het Kadaster reeds betrokken was. Deze cases bleken ieder hun eigen specifieke kenmerken te hebben. Zo was de houding van de bewoners van

de plangebieden sterk verschillend en ook de maatregelen en gebiedskenmerken waren zeer specifiek per case. Daarnaast is gekozen voor het Deltaprogramma dat zich afspeelt in de provincie Fryslân, omdat daar reeds contacten waren vanuit het Kadaster. Indien per fase uit het planproces andere waterveiligheidsprojecten met andere specifieke omstandigheden zouden zijn onderzocht, zouden de uitkomsten wellicht anders geweest zijn. Binnen de kaders van dit onderzoek ging het echter te ver om meer projecten te onderzoeken.

9.4 Suggesties voor verder onderzoek

Om bovenstaande beperkingen te ondervangen, zou aanvullend onderzoek zich kunnen richten op andere waterveiligheidsprojecten. Er zou bijvoorbeeld onderzoek gedaan kunnen worden binnen andere Ruimte voor de Rivier projecten, of andere deelprogramma's van het Deltaprogramma.

Tevens zou er in aanvullend onderzoek extra interviews gehouden kunnen worden met relevante actoren. Zoals hierboven al genoemd is, is in dit onderzoek per project één persoon per organisatie geïnterviewd. Maar de mening van één persoon is wellicht niet representatief voor de algemene mening van de betreffende organisatie. In aanvullend onderzoek kunnen meerdere personen per organisatie worden geïnterviewd en ontstaat er een breder beeld van wat die organisatie in het algemeen denkt.

Ten slotte zou door aanvullend onderzoek nagegaan kunnen worden in hoeverre de conclusies van dit hoofdstuk toepasbaar zijn op de andere domeinen van ruimtelijke planning waarop de ambitie van het Kadaster zich richt, zoals bijvoorbeeld infrastructuur en natuurontwikkeling. Hiervoor zou dan het planproces van grote infrastructurele projecten onder de loep kunnen worden genomen, of bijvoorbeeld de aanleg van de ecologische hoofdstructuur (EHS).

Bronnen

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de Adviescommissie gebiedsontwikkeling.*
- Alberts, F (2009) Ruimte voor de River: trendbreuk en meervoudige kwaliteitsopgave. In: Hidding, M. en Vlist, M. van der, eds. *Ruimte en water: planningsperspectieven voor de Nederlandse delta.* Den Haag: Sdu.
- Bergh, S. van den (2004) *Verdeeld land: de geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890 – 1985.* Proefschrift, Universiteit Wageningen.
- Berkum, P. van (2007) *Ruimte en de kunst van het waterbeheer (masterthesis).* Delft.
- Billiet, J. en H. Waege (2005) *Een samenleving onderzocht: methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.* Antwerpen: De Boeck.
- Brabantse Delta (2009) Groen licht voor uitvoering Overdiepe Polder door waterschap. Online via: <http://www.brabantsedelta.nl/overdiep/actueel/nieuws/nieuws/@141508/pagina/>
- Brink, M.A. van den (2007) Werken tegen water. *De Volkskrant*, 4 augustus 2007, pp. 26.
- Brinke, W. ten & B. Jonkman (2009) Kustveiligheid en Ruimte. In: Hidding, M. & Vlist, M. van der, eds. *Ruimte en water: planningsperspectieven voor de Nederlandse delta.* Den Haag: Sdu.
- Buitelaar, E (2008) De juridische en culturele betekenis van grond. *Agora*, vol. 24, pp. 7-9.
- Burgerlijk Wetboek (2010) Boek 5 Zakelijke rechten. Online via: www.wetboekonline.nl (Bezocht op 25 juni 2010)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009) *De regionale economie 2008.* Den Haag.
- Clark, G. (2005) Secondary data. In: Flowerdew, R. & D. Martin, eds. *Methods in Human Geography: a guide for students doing a research project.* Harlow: Pearson Education Limited.
- Coase, R.H. (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, pp. 1-44.
- Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21-ste eeuw, Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw*
- Deltacommissaris (2010) Deltaprogramma. Online via www.deltacommissaris.nl (bezocht op 29 sept. 2010)
- Deltacommissie (2008) *Samen werken met water: een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst.* Heerhugowaard: Hollandia printing.
- Eijgenraam C.J.J. (2006) *Optimal safety standards for dike-ring areas (discussion-paper).* Den Haag.
- European Court of Human Rights (2010) *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens* (Nederlandse versie, 1 juni 2010).
- Freriks, K. (2009) Hedwigepolder is nu nog droog; de laatste dijk die na de ramp werd aangelegd. *NRC Handelsblad*, 20 augustus, pp.1.
- Hall, P.A. & R.C.R. Taylor (1996) Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp. 936-957.
- Gebel, G. (2001) *Van Franse komaf: het Kadaster ontrafeld.* Bunnik: Libertas.

- Ham, W. van der (2002) De historie, een wijd perspectief; een historische verkenning van het Nederlandse landschap in relatie tot het waterbeheer. *Waterlandschappen; de cultuurhistorie van de toekomst al opgave voor het waterbeheer* (werkdocument). Lelystad.
- Hidding, M. (2006) *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.
- Hidding, M. & M. van der Vlist, (2003) Ruimte en water in Nederland; opgaven voor een rode delta. In: Hidding, M. & M. van der Vlist, eds. *Ruimte en water; planningsopgaven voor een rode delta*. Den Haag: Sdu.
- Hoekstra, A.Y. (2005) Generalisme als specialisme; Waterbeheer in de context van duurzame ontwikkeling, globalisering, onzekerheden en risico's (oratie). Enschede.
- Hoekstra, H. & C. Nijburg (2009) Waterberging in regionale watersystemen en meervoudig ruimtegebruik. In: Hidding, M. & van der Vlist, M (2009) *Ruimte en water: planningsperspectieven de Nederlandse delta*. Den Haag: Sdu, pp91 – 107.
- Hooijmeijer, F.L. (2006) Mismatched boundaries between the disciplines of civil engineering and urban design considering polder cities in The Netherlands, werkdocument. Delft.
- IDGEC Scientific Planning Committee (1999) *Institutional Dimensions of Global Environmental Change*. IHDP Report No. 9: Bonn.
- Jacobs, H.M. (1999) Fighting over land: America's legacy...America's future. *Journal of the American Planning Association* 2, pp. 141-149.
- Kadaster (2007) Deelplan afdeling Ruimte en Advies. Intern document.
- Kadaster (2009) Meerjarenbeleidsplan 2010 – 2014.
- Kadaster (2010a) Kadaster Ruimte en Advies. www.kadaster.nl (Bezocht op 20 oktober 2010)
- Kadaster (2010b) Wettelijk jaarverslag 2009.
- Knip, K (2008) Geen zee te hoog. NRC Handelsblad, 8 November, pp. 8-9.
- KNMI (2006) KNMI Klimaatscenario's. Online via: <http://www.knmi.nl/klimaatscenarios/knmi06/index.php>. (Bezocht op 22 maart 2010)
- Lintsen, H.W. (2002) Two centuries of central water management in the Netherlands. *Technology and Culture*, 43(3) p.549-568
- March, J.G. & J.P. Olsen (1984) The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78: pp. 734-749.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000) Anders omgaan met water: Waterbeleid voor de 21ste eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Water in beeld 2009*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM & Ministerie van LNV (2007) PKB deel 4 Ruimte voor de Rivier, Nota van toelichting.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM & Ministerie van LNV (2009) Nationaal Waterplan 2009 – 2015. Den Haag.

- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, LNV & VROM (2010a) Samenvatting Plan van Aanpak, deltaprogramma IJsselmeergebied.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, LNV & VROM (2010b) Samenvatting Plan van Aanpak, deltaprogramma Waddengebied.
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, LNV & VROM (2010c) Voorverkenning lange termijn peilbeheer IJsselmeer, deltaprogramma IJsselmeergebied.
- Ministerie van VROM (1982) *150 jaar Kadaster in Nederland*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2004) Nota Ruimte. Online via www.vrom.nl (Bezocht op 15 april 2010).
- Ministerie van VROM (2010) Dossier Nota Ruimte. www.vrom.nl (Bezocht op 1 juli 2010).
- MWH (2007) Strategienota Van normen naar gebiedskwaliteit. Online via: <http://www.mwhglobal.nl/syncera/projecten/projecten/strategienota-van-normen-naar-gebiedskwaliteit>. (Bezocht op 26 juli 2010).
- Needham, B (2003) Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* (02), pp. 10 – 13.
- Needham, B (2006) *Planning, Law and Economics: the rules we make for using land*. Londen: Routledge.
- Needham, B (2007) *Dutch land use planning: planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: Sdu.
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press.
- Oosterbroek, E.P. (2010) 175 jaar Kadaster: Landinrichting bij het Kadaster: hoe het was en hoe het wordt, daar gaat het om. *Geo-Info* (5), pp. 200 – 203.
- Pelikaan, F. (2009) Kansen in overloopgebied. *Veeteelt* (2), pp. 38 – 39.
- Provincie Gelderland, gemeente Heerde, Waterschap Veluwe en Dienst Landelijk Gebied (2009) *Informatiebulletin Veessen – Wapenveld, nr. 10*
- Provincie Gelderland, gemeente Heerde, Waterschap Veluwe en Dienst Landelijk Gebied (2010) *Informatiebulletin Veessen – Wapenveld, nr. 12*.
- Remmelzwaal, A. & J. Vroon (2000) *Werken met water; veerkracht als strategie*. RIZA/RIKZ, Leleystad.
- Ruimte voor de Rivier (2010a) Ruimte voor de rivier: Besluitvorming. Online via: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/Hoofdsite/menu/Ruimte%20voor%20de%20Rivier/Besluitvorming> (Bezocht op 10 juni 2010.)
- Ruimte voor de Rivier (2010b) Veessen-Wapenveld: projectuitleg. Online via: <http://www.veessenwapenveld.nl/> (Bezocht op 24 augustus 2010)
- Roth, D. & M. Winnubst (2009) Reconstructing the polder: negotiating property rights and ‘blue’ functions for land. *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology* (8), pp. 37-56.
- Rutten, S. (1999) *Kadaster in kaart: een geschiedenis van landmeters, techniek en cartografie*. Lochem: Lochemdrukk.
- Scharpf, F.W. (2000) Institutions in comparative policy research. *Comparative Political Studies* (33): pp. 762 – 790.
- Stake, R.E. (1995) *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications..

- Steunenberg, B (2000) *Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen vloeibare en gestolde voorkeuren*. Inaugurele rede Universiteit Leiden.
- Struyven, L. (2006) *Hervormingen tussen drang en dwang: marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling*. Leuven: Acco.
- Swanborn, P.G. (1991) *Methodieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Delft, Boom.
- TAW (2000) *Van overschrijdingskans naar overstromingskans, Achtergrondrapport*. Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, Delft.
- Tashakkori, A. & C. Teddlie (2003) *Handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Teijmant, I (1988) Grondeigendom in ons cultuurpatroon. *Sociologische Gids* 5, pp. 302-319.
- Waterschap Brabantse Delta (2010) Projectomschrijving Overdiepse Polder. Online: http://www.brabantsedelta.nl/algemene_onderdelen/overdiepse_polder/rivierverruiming/projectomschrijving (Bezocht op 17 juni 2010).
- Yin, R.K. (1985) *Case Study Research: design and methods*. SAGE: Beverly Hills.
- Warbroek, B. (2009) Ruimte voor Rivier model voor Deltaplan. In: *Binnenlands Bestuur*, 30-10-2009.
- Waterschap Brabantse Delta (2010) Projectwebsite Overdiepse Polder. www.overdiepsepolder.nl
- Wet Ruimtelijke Ordening (2008) Hoofdstuk 6: Financiële bepalingen.
- Wikipedia (2010) Polder. Online: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Polder> (Bezocht op 26 juli 2010)

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Gert-Jan de Fijter	Projectmanager Veessen-Wapenveld, Provincie Gelderland Telefonisch interview gehouden op 26 augustus 2010 Betrokken bij: Veessen-Wapenveld
Rick Hoeksema	Senior adviseur Rijkswaterstaat Waterdienst Interview gehouden op 20 september 2010 te Eelderwolde Betrokken bij: Deltaprogramma
Sytske Hoekstra	Medewerkster afdeling water Provincie Fryslân Interview gehouden op 17 augustus 2010 te Leeuwarden Betrokken bij: Deltaprogramma
Thomas Ietswaart	Hoofd afdeling water bij Provincie Fryslân Interview gehouden op 17 augustus 2010 te Leeuwarden Betrokken bij: Deltaprogramma
Leonie de Jong	Procesmanager Vastgoed bij Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR), Rijkswaterstaat Telefonisch interview gehouden op 2 september 2010 Betrokken bij: Overdiepse Polder en Veessen-Wapenveld
Robert Maarschalkerweerd	Medewerker gebiedsontwikkeling Dienst Landelijk Gebied Arnhem Interview gehouden op 9 juli 2010 te Arnhem Betrokken bij: Veessen-Wapenveld
Coen Rommen	Medewerker Dienst Landelijk Gebied Tilburg Telefonisch interview gehouden op 25 augustus 2010 Betrokken bij: Overdiepse Polder
Jaap Sonnevijlle	Beleidsmedewerker provincie Noord-Brabant Telefonisch interview gehouden op 26 augustus 2010 Betrokken bij: Overdiepse Polder

Madelinde Winnubst Onderzoeker Universiteit Utrecht
Telefonisch interview gehouden op 17 augustus 2010
Onderzoek gedaan naar Overdiepse Polder, visie gegeven op ambitie van
het Kadaster

Geïnterviewd bij Kadaster:

Paul van Diepen Projectleider Kadaster Ruimte en Advies

Nico Jonker Projectmanager Kadaster Ruimte en Advies

Cees Kroon Projectmanager Kadaster Ruimte en Advies

Ernst-Peter Oosterbroek Adviseur Kadaster Strategie en Beleid

Bijlage 2 Interviewvragen

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij verschillende personen van verschillende organisaties (zie bijlage 1). Ieder interview had een open karakter, waarbij veel vrijheid was voor de respondenten om uit te wijden over het project en aanverwante onderwerpen. De interviews duurden gemiddeld 30 tot 45 minuten, en daarin kwamen grofweg de volgende punten aan bod:

- *Introductie in het onderzoek: institutionele perspectieven op grondeigendom, eigendomsgevoelig plannen en opbouw van het onderzoek.*
- Hoe is uw organisatie bij het project betrokken en wat is daarbij uw functie?
- Wat is de stand van zaken in het project?
- In hoeverre is er maatschappelijke draagvlak voor dit project?
- In hoeverre is er ruimte voor initiatieven en ideeën van eigenaren en bewoners?
- Had/kan er beter omgegaan kunnen worden met privaat grondeigendom in dit project?
- In hoeverre is eigendomsgevoelig plannen toe te passen/toegepast in dit project?

- *Introductie van de ambitie van het Kadaster.*
- Hoe kijkt u aan tegen deze ambitie van het Kadaster?
- In hoeverre zou/had het Kadaster deze ambitie kunnen vervullen in dit project en in het algemeen?

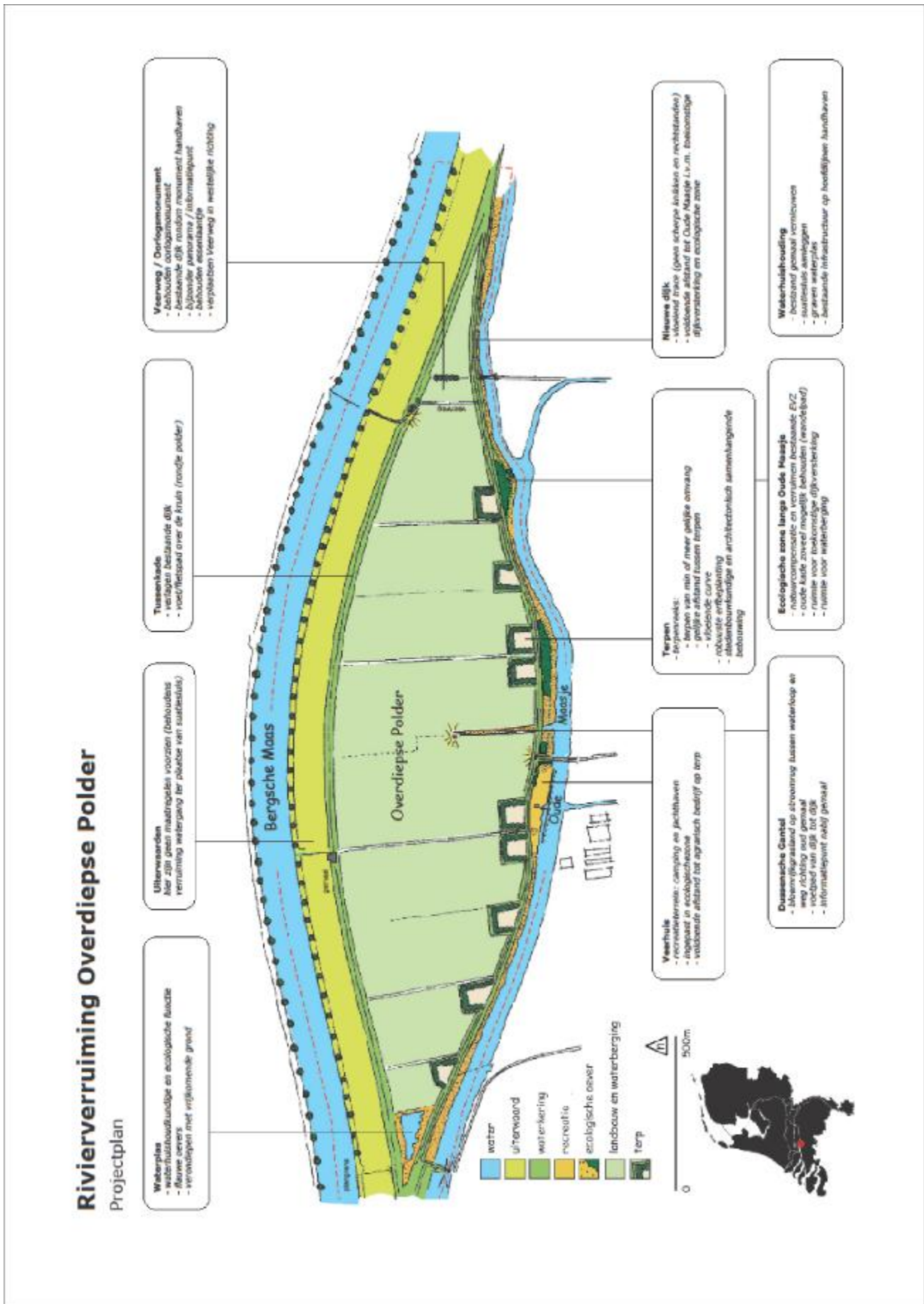
- Heeft u verder nog ideeën/opmerkingen naar aanleiding van dit interview?

Bijlage 3: Adviezen van de Deltacommissie

Aanbeveling 1 Veiligheidsniveau	Tot 2050	De huidige veiligheidsniveaus van alle dijkringen moeten met een factor 10 verbeterd worden. Hiertoe moeten de normen zo snel mogelijk (2013) worden vastgesteld. Daar waar meer veiligheid gewenst is, is het concept van de Deltadijk veelbelovend (deze dijken zijn of zo hoog, of zo breed of zo sterk dat de kans op een plotselinge en oncontroleerbare overstroming vrijwel nihil is). Gelet op specifieke of plaatselijke omstandigheden is maatwerk hierbij het devies. Maatregelen voor de verhoging van het veiligheidsniveau moeten voor 2050 zijn gerealiseerd.
	Na 2050	De veiligheidsniveaus moeten met regelmaat geactualiseerd worden.
Aanbeveling 2 Nieuwbouwplannen		De keuze van wel of geen nieuwbouw op fysisch ongunstige locaties moet gebaseerd zijn op een kosten-batenanalyse. Hierin moeten huidige en toekomstige kosten voor alle partijen zijn berekend. De kosten als gevolg van lokale besluiten moeten niet op een andere bestuurslaag of de samenleving als geheel worden afgewenteld, maar gedragen worden door degenen die ervan profiteren.
Aanbeveling 3 Buitendijkse gebieden		Nieuwe ontwikkelingen in buitendijkse gebieden mogen de afvoercapaciteit van de rivier en toekomstige peilopzet van meren niet belemmeren. Bewoners/gebruikers zijn zelf verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen. De overheid heeft een faciliterende rol op het gebied van voorlichten, informeren en waarschuwen.
Aanbeveling 4 Noordzeekust	Tot 2050	Bouwen met de natuur. Voor de kust van Zeeland, Holland en de Waddeneilanden wordt de kustveiligheid op orde gehouden door het suppleren van zand, eventueel met verlegging van de stroomgeulen. De supplementies moeten zodanig worden uitgevoerd dat de kust de komende eeuw kan aangroeien. Dit levert grote maatschappelijke meerwaarde op. Op korte termijn moeten zandwinlocaties gereserveerd worden. Ook moet onderzocht worden hoe deze grote volumes ecologisch, economisch en energetisch zo efficiënt mogelijk kunnen worden gesuppleerd.
	Na 2050	Blijven suppleren - afhankelijk van de zeespiegelstijging met meer of minder zand.
Aanbeveling 5 Waddengebied		De zandsuppleties langs de Noordzeekust dragen bij aan het meegroeien van het Waddengebied. Het voortbestaan van de Waddenzee zoals wij die nu kennen, is echter niet vanzelfsprekend. De ontwikkelingen moeten in internationale context worden geobserveerd en geanalyseerd. De bescherming van de eilandpolders en de kust van Noord-Nederland moet gewaarborgd blijven.
Aanbeveling 6 Zuidwestelijke delta: Oosterschelde	Tot 2050	De Costerscheldekering voldoet aan de eisen. Het nadeel van de kering is de beperking van de getijdenwerking en het verlies van intergetijdengebieden. Met zandsuppleties van buiten (bijvoorbeeld uit de Voordelta) wordt dit bestreden.
	Na 2050	De levensduur van de Oosterscheldekering wordt verlengd. Dit is mogelijk tot het niveau van een zeespiegelstijging van ongeveer 1 m (op zijn vroegst rond 2075). Als de Oosterscheldekering niet meer voldoet, wordt naar een oplossing voor de veiligheid gezocht waarbij de getijdendynamiek in de Oosterschelde grotendeels wordt teruggebracht.
Aanbeveling 7 Zuidwestelijke delta: Westerschelde		Deze moet open blijven om het waardevolle estuarium en de vaartroute naar Antwerpen te behouden. Veiligheid moet op peil worden gehouden door dijkversterking.
Aanbeveling 8 Zuidwestelijke delta: Krammer-Volkerak Zoommeer	Tot 2050	Het Krammer-Volkerak Zoommeer samen met de Grevelingen en eventueel de Oosterschelde inrichten voor de tijdelijke berging van het overtollig rivierwater van Rijn en Maas. Een zoet-zoutgradient (een natuurlijke overgang tussen zoet en zout water) voor dit gebied is een goede oplossing voor het waterkwaliteitsprobleem en kan nieuwe ecologische kansen bieden. In dat geval moet er een alternatieve zoetwatervoorziening komen.

<p>Aanbeveling 9 Rivierengebied</p>	<p>Tot 2050</p>	<p>De programma's <i>Ruimte voor de Rivier</i> en <i>Maaswerken</i> moeten snel worden uitgevoerd. Daar waar dit kosteneffectief is, moeten nu al maatregelen worden genomen voor afvoeren van 18.000 m³/s voor de Rijn en 4.600 m³/s voor de Maas. In dit licht is het noodzakelijk overleg te voeren met de buurlanden in het kader van de <i>EU-richtlijn Overstromingsrisico's</i> zodat maatregelen op elkaar kunnen worden afgestemd. Ook moet ruimte worden gereserveerd en zonnig gronden worden aangekocht zodat het riviersysteem in staat is de 18.000 m³/s Rijnwater en 4.600 m³/s Maaswater veilig te kunnen afvoeren.</p>
	<p>2050 - 2100</p>	<p>Voltooiing van maatregelen zodat de Rijn 18.000 m³/s en de Maas 4.600 m³/s kunnen verwerken.</p>
<p>Aanbeveling 10 Rijnmond</p>	<p>Tot 2050</p>	<p>Een 'afsluitbaar open' Rijnmond biedt goede vooruitzichten voor de combinatie van de functies veiligheid, zoetwatervoorziening, stedelijke ontwikkeling en natuur. De extreme afvoeren van de Rijn en Maas moeten dan via de Zuidwestelijke delta worden afgevoerd. Het water voor West-Nederland moet via het IJsselmeer worden aangevoerd. De infrastructuur hiervoor moet worden aangepast. Er moet ruimte komen voor lokale berging in diepe droogmakerijen. Nader onderzoek naar de 'afsluitbaar open' Rijnmond moet op korte termijn starten.</p>
<p>Aanbeveling 11 IJsselmeergebied</p>		<p>Het peil van het IJsselmeer wordt met maximaal 1,5 m verhoogd. Daarmee kan tot na 2100 onder vrij verval worden gespuid op de Waddenzee. Het peil van het Markermeer wordt niet verhoogd. Het IJsselmeer behoudt zijn strategische functie als zoetwaterreservoir voor Noord-Nederland, Noord-Holland en, vanwege de dieper indringende zouttong in de Nieuwe Waterweg, voor West-Nederland.</p>
	<p>Tot 2050</p>	<p>Uitvoer van de maatregelen om de peilstijging te realiseren, kan geleidelijk gebeuren. Gestreefd moet worden naar een zo groot mogelijke zoetwatervoorraad rond 2050. Onderzocht moet worden welke maatregelen nodig zijn om de inrichting van de benedenloop van de IJssel en het Zwarte Water aan te passen aan een verhoging van het IJsselmeerpeil met 1,5 m.</p>
	<p>Na 2050</p>	<p>Afhankelijk van de gefaseerde aanpak zijn nog maatregelen nodig om tot een peilstijging van 1,5 m te komen.</p>
<p>Aanbeveling 12 Politiek-bestuurlijk, juridisch en financieel</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. De politiek-bestuurlijke organisatie voor onze waterveiligheid dient te worden versterkt door: <ul style="list-style-type: none"> - te voorzien in een verbindende nationale regie en regionale verantwoordelijkheid voor de uitvoering (ministeriële stuurgroep met MP als voorzitter, V&W-bewindspersoon politiek verantwoordelijk, de deltaregisseur voor samenhang en voortgang, regionale bestuurders voor invulling en realisatie van de (afzonderlijke) regionale opgaven); - in de Tweede Kamer een permanente Themacommissie in te stellen. 2. De financiële middelen dienen zeker te worden gesteld door: <ul style="list-style-type: none"> - een Deltafonds op te richten onder beheer van de minister van Financiën; - het Deltafonds te voeden met een combinatie van lenen, en storting van (een gedeelte van de) aardgasbaten; - als Rijk financiële middelen ter beschikking te stellen, en regels op te stellen voor onttrekking van financiële middelen uit het fonds. 3. Een <i>Deltawet</i> moet de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiën verankeren binnen het huidige staatsbestel en de huidige wet- en regelgeving. Hierin moet in ieder geval worden opgenomen het Deltafonds en de voeding ervan; taken en bevoegdheden van de Deltaregisseur; de bepaling dat een <i>Deltaprogramma</i> zal worden opgesteld; regelingen voor strategische grondverwerving, schadevergoeding voor nadelen en onttrekking geldelijke voordelen die ontstaan door realisatie van maatregelen uit het <i>Deltaprogramma</i>.

Bijlage 4 Projectplan Overdiepse polder



Bijlage 5 Voorkeurstracé hoogwatergeul Veessen-Wapenveld

