

Onderwerp

Startnotitie Projectbesluit of Provinciaal inpassingsplan (PIP) Westveen

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Gedeputeerde Staten stellen voor het benodigde planologische instrumentarium voor tijdige realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Westveen beschikbaar te maken. Er wordt voorgesteld om, in overeenstemming met het Aangepast Handelingskader voor de realisatie van Het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland, de bestemming te wijzigen en helderheid te scheppen voor de realisatie van de natuurdoelen, bij voorkeur door zelfrealisatie, anders door minnelijke aankoop met volledige schadeloosstelling en als dat niet succesvol is in het uiterste geval over te gaan tot onteigening. We creëren per direct de mogelijkheid om grond aan te kopen op basis van volledige schadeloosstelling. Aan de hiervoor met PS afgestemde randvoorwaarden in het in 2021 door PS vastgestelde Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland is voor Westveen voldaan.

Gedeputeerde Staten stellen voor het benodigde planologische instrumentarium voor tijdige realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Westveen beschikbaar te maken. Er wordt voorgesteld om, in overeenstemming met het Aangepast Handelingskader voor de realisatie van Het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland, de bestemming te wijzigen naar een passende natuurbestemming. Zo wordt helderheid gegeven over de realisatie van de natuurdoelen. Deze doelen realiseren we bij voorkeur door zelfrealisatie en minnelijke aankoop. We creëren per direct de mogelijkheid om grond aan te kopen op basis van volledige schadeloosstelling. We stellen hiertoe voor om Provinciale Staten de bereidheid uit te laten spreken om in het uiterste geval over te gaan tot onteigening. Aan de hiervoor met PS afgestemde randvoorwaarden in het in 2021 door PS vastgestelde Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland is voor Westveen voldaan.

Er bestaan al vele jaren plannen voor het behouden en versterken van de natuurwaarden in Natura 2000 gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck. Westveen maakt hier onderdeel van uit. Het gebied ligt in de gemeente Nieuwkoop. Sinds 2003 is duidelijk dat de gronden in Westveen een natuurinvulling moeten krijgen.

Provincie Zuid-Holland werkt aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Hiervoor lopen meerdere uitvoeringsprogramma's. Het programmabureau Veenweiden Gouwe Wiericke werkt, namens de Stuurgroep Veenweiden Gouwe Wiericke, sinds 2015 aan het project Westveen. Een groot deel van het gebied moet nog worden ingericht als natuur. Onder de huidige omstandigheden blijken de grondeigenaren nog niet mee te

werken aan de realisatie van de natuurdoelen. Noch door zelfrealisatie, noch door verkoop. Voltooiing van het NNN in 2027, zoals met het Rijk is afgesproken (Natuurpact 2013), komt zo in het geding.

Met het door u in juni 2021 vastgestelde 'Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland,' is de weg vrij gemaakt om voor cruciale, niet-herlokalisierbare delen van het NNN volledige schadeloosstelling te bieden bij de aankoop van grond. Volledige schadeloosstelling biedt een ruimer onderhandelingsmandaat waarbij aantoonbare schade of bijkomende kosten voor de grondeigenaar, als gevolg van de verkoop van percelen, vergoed worden. Bij de realisatie van het NNN in de Krimpenerwaard is inmiddels gebleken dat de inzet van dit instrument in het grootste deel van de grondverweringsdossiers tot overeenstemming leidt. Zie hiervoor paragraaf 1.5. Alvorens volledige schadeloosstelling geboden kan worden, dient eerst de intentie uitgesproken te worden om, indien nodig, over te gaan tot onteigening. Volledige schadeloosstelling en onteigening zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De inzet van volledige schadeloosstelling heeft namelijk als ultieme consequentie dat gronden onteigend worden als géén overeenstemming wordt bereikt over verwerving op basis van volledige schadeloosstelling, zelfrealisatie of toestemming om inrichtingsmaatregelen te nemen op het grondeigendom van grondeigenaren. Dit kan alleen in combinatie met een bestemmingswijziging. Hiervoor dient de planologie op orde te zijn gebracht middels een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan (respectievelijk een omgevingsplan of een projectbesluit onder de Omgevingswet) ter verkrijging van een onteigeningstitel.

De natuurontwikkeling in Westveen is cruciaal voor het voltooiën van het NNN en het halen van Natura 2000-instandhoudingsdoelen. Wijzigen van de begrenzing van een Natura 2000-gebied kan bovendien alleen om ecologische of ornithologische redenen (en met instemming van de Staatssecretaris). Daar is hier geen sprake van. Omdat de natuur in Westveen cruciaal en niet-herlokalisierbar is, is het wenselijk en noodzakelijk een volgende stap te zetten met de inzet instrumenten van het Aangepast Handelingskader voor de realisatie van Het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland.

Gedeputeerde Staten (vertegenwoordigd door Gedeputeerde Berend Potjer) hebben de Stuurgroep Veenweiden Gouwe Wiericke c.q. Gemeente Nieuwkoop in een bestuurlijk overleg op 12 september 2022 gevraagd of zij bereid is de planologie op orde te brengen en een onteigeningsintentie uit te spreken. De gemeente bleek hier niet toe bereid. In dit Statenvoorstel stellen Gedeputeerde Staten daarom voor om Westveen aan te merken als cruciaal en niet-herlokalisierbar onderdeel van het Natuurnetwerk (NNN) en derhalve, ter verwezenlijking van het project Westveen conform het door uw Staten vastgestelde Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland, in het uiterste geval over te gaan tot onteigening als ultimum remedium. Voorts wordt voorgesteld dat Gedeputeerde Staten alle voorbereidende werkzaamheden verricht ten behoeve van het vaststellen van een projectbesluit. Ook wordt voorgesteld dat, indien de Eerste kamer in oktober 2022 besluit dat de Omgevingswet (Ow) niet op 1 januari in werking treedt, Gedeputeerde Staten alle

voorbereidende werkzaamheden verricht ten behoeve van het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan (in plaats van een projectbesluit).

Met dit voorstel willen Gedeputeerde Staten, na een proces dat al vele jaren duurt, de natuurdoelen in Westveen zeker stellen en duidelijk maken dat de natuurontwikkeling in Westveen daadwerkelijk gaat plaatsvinden. Deze duidelijkheid betekent dat we onder gewijzigde omstandigheden met grondeigenaren in gesprek gaan. Grondeigenaren zullen de komende tijd een keuze moeten maken. Zij zullen, zoals nu ook al het geval is, worden ondersteund bij het maken van deze keuze. Bijvoorbeeld met inhoudelijke ecologische ondersteuning en voorlichting over beschikbare subsidies voor de afwaardering van grond, de inrichting en het natuurbeheer (van belang voor zelfrealisatoren). Daarnaast zullen, na vaststelling van dit Statenvoorstel door Provinciale Staten, gesprekken met grondeigenaren worden opgestart over de aankoop van hun gronden onder volledige schadeloosstelling. De verwachting is dat onteigening hierdoor slechts in een klein aantal gevallen daadwerkelijk aan de orde zal zijn.

Inhoud

1 *Maatschappelijke opgave*

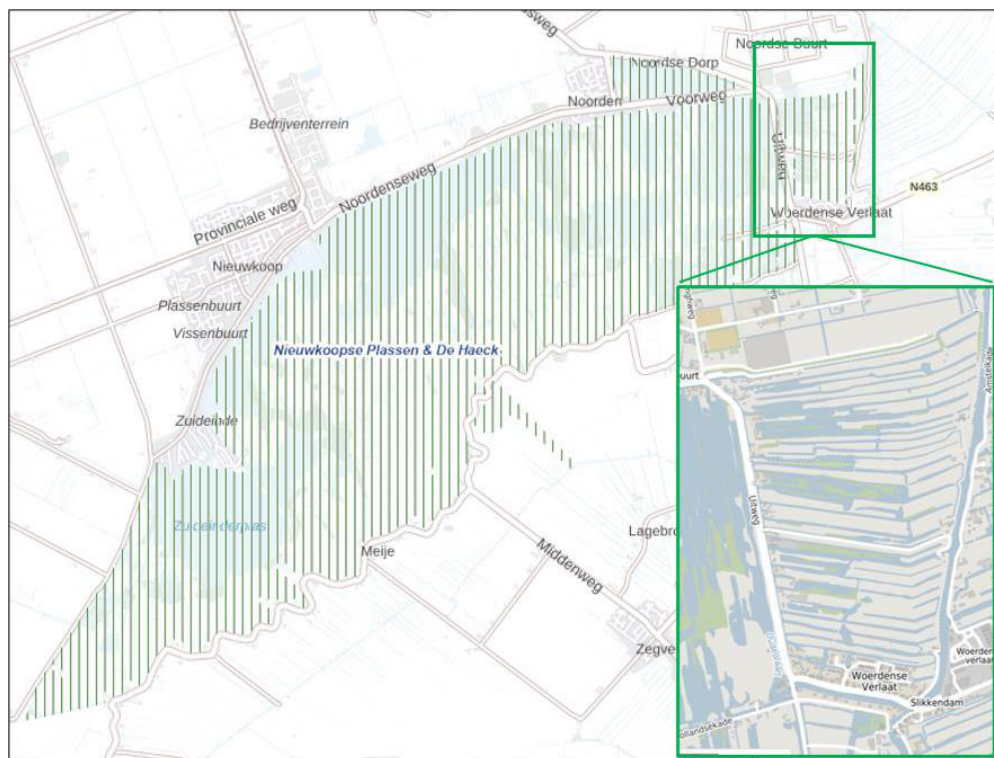
1.1 **Inleiding**

Natuur is van levensbelang. Een robuust geheel van natuurgebieden dat tegen een stootje kan. Met veel planten en dieren gaat het nu niet goed, de biodiversiteit is de afgelopen decennia met 85% afgenomen. Door druk op de ruimte en klimaatverandering is de leefomgeving voor velen van hen sterk verkleint of verdwenen. Sommige vogels zijn voor hun broedplaats volledig afhankelijk van natuurgebieden zoals onze veenweidegebieden. Om die teruggang een halt toe te roepen en te voldoen aan de Europese vogel - en habitatrichtlijnen wordt gewerkt aan het versterken en vergroten van natuurgebieden, door bestaande natuur te beschermen, nieuwe natuur aan te leggen en te zorgen voor verbindingen tussen die natuurgebieden. In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken dat de provincies er verantwoordelijk voor zijn om een kwalitatief goed, aaneengesloten netwerk van natuurgebieden en ecologische verbindingen te realiseren en te zorgen dat deze duurzaam in beheer zijn bij de eindbeheerders. Deze afspraak is bekrachtigd in het Coalitieakkoord. Dit betekent dat er in 2027 in Zuid-Holland in totaal 45.000 hectare beschermde natuur zal zijn, waarvoor deels nieuwe natuur en natuurverbindingen aangelegd moeten worden. Provincie Zuid-Holland werkt daarom aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Voor de realisatie van het NNN lopen drie uitvoeringsprogramma's, waaronder het in 2015 gestarte Programma Veenweiden Gouwe Wiericke. Dit programma heeft een realisatieopgave in Westveen. Voor dit programma is door Provincie Zuid-Holland in 2016 een gebiedsovereenkomst afgesloten met een stuurgroep waarin vier gemeenten (Nieuwkoop, Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Gouda) en twee waterschappen (Hoogheemraadschap van de Stichtse Rijnlanden en Hoogheemraadschap van Rijnland) zitting hebben. De bestuurders van deze overheden zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de NNN-projecten binnen het Programma Veenweiden Gouwe Wiericke.

Het programmabureau Veenweiden Gouwe Wiericke verzorgt de uitvoering van het programma in opdracht van de stuurgroep Veenweiden Gouwe Wiericke.

Binnen het Programma Veenweiden Gouwe Wiericke wordt, in de gemeente Nieuwkoop, het project Westveen voorbereid. Westveen ligt ten oosten van de Nieuwkoopse Plassen. Het gebied is zowel onderdeel van het NNN als onderdeel van het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen en De Haeck. Zie onderstaande afbeelding. Een deel van het gebied (18 hectare) is al als natuur ingericht en een ander deel (65 hectare) moet nog als natuur worden ingericht.



Als onderdeel van de Nieuwkoopse Plassen wordt al tientallen jaren gesproken over het behouden en versterken van de natuurwaarden in Westveen. Nadat het gebied in 1997 was aangemerkt als Vogelrichtlijngebied is het gebied in 2003 als onderdeel van de toenmalige Ecologische Hoofdstructuur (inmiddels het NNN genoemd) opgenomen in het Structuurplan Zuid-Holland Oost. In datzelfde jaar werd het gebied ook aangemeld als Habitatrichtlijngebied. De planvorming voor de feitelijke realisatie van nieuwe natuur is in 2015 gestart. Niet lang daarvoor (2013) had de definitieve aanwijzing van het gebied als Habitatrichtlijngebied plaats gevonden.

De gronden in het gebied hebben over het algemeen de bestemming Agrarisch met waarden of Natuur, met aan de grenzen van het plangebied (langs de wegen), de bestemmingen Wonen, Tuin, Bedrijf of Recreatie.

Door de Stuurgroep Veenweiden Gouwe-Wiericke zijn de volgende doelstellingen voor het project Westveen vastgesteld:

- Ontwikkeling kruiden- en faunairijk grasland en nat schraalland;
- Behoud hoog- en laagveenbos;
- Ontsnipperingsmaatregelen voor leefgebied otter door faunapassages en migratieroutes;
- Bijdrage instandhoudingsdoelstellingen¹ Natura 2000-gebied ten aanzien van de volgende soorten of habitats: grote zilverreiger, purperreiger, zwarte stern, Noordse woelmuis, gestreepte waterroofkever, hoogveenbossen en blauwgrasland.

Raakvlak met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG):

De realisatie van natuur in Westveen, en daarmee samenhangend (onder andere) de afname van stikstofemissie en de verbetering van de waterkwaliteit, dragen bij aan het behalen van de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) dat sinds 2022 loopt. De projectvoorbereiding voor natuurontwikkeling in Westveen waar voorliggend voorstel uit voortkomt, startte echter al in 2015. Dit is geruime tijd voor de start van het NPLG. Voorliggend voorstel staat los van de gebiedsprocessen die de komende periode, mede naar aanleiding van de door het Rijk opgestelde Startnotitie NPLG (van 10 juni 2022), lopen in het landelijk gebied rondom Nieuwkoop. De effecten van de natuurontwikkeling in Westveen zullen uiteraard wel worden meegenomen bij het opstellen van de gebiedsplannen die in 2023 worden opgesteld in het kader van het NPLG.

1.2 Huidige realisatiestrategie: zelfrealisatie en aankoop

Om de gronden in te richten als natuur dient, naast eventuele uitvoeringsvergunningen, aan twee voorwaarden worden voldaan. De inrichtingsmaatregelen moeten passen in het bestemmingsplan en er moet toestemming zijn om de gronden te kunnen inrichten. Voor Westveen is tot op heden een realisatiestrategie gebruikt gebaseerd op zelfrealisatie danwel aankoop.

Onderdeel van deze strategie is dat overeenstemming bereikt moet worden met de grondeigenaar. Het kan zijn dat de eigenaar de inrichtings- en de daaropvolgende beheermaatregelen op basis van een overeenkomst met de provincie zelf uitvoert. Het kan ook zijn dat de gronden moeten worden verworven om de natuur te realiseren of dat toestemming dient te worden verkregen om inrichtingsmaatregelen te nemen op het grondeigendom van grondeigenaren. Nadat overeenstemming is bereikt met de grondeigenaren wordt gestart met de aanvraag van omgevingsvergunningen en het voorbereiden van planologische besluit dat wordt genomen door de bevoegde gemeente.

De afgelopen jaren is deze strategie onvoldoende succesvol gebleken. Er is een aantal percelen verworven door Natuurmonumenten, er is één particulier overgegaan tot zelfrealisatie (uitgevoerd in 2018) en één eigenaar geeft aan zelfrealisatie te willen doen.

¹ Zoals opgenomen in het Beheerplan Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck voor de periode 2015 - 2021 uit juni 2015

Op dit moment voldoet dit plan echter nog niet aan de kaders voor de natuurdoelrealisatie. Overige eigenaren willen met de huidige realisatiestrategie niet zelf realiseren of verkopen (zie ook paragraaf 1.12 van deze notitie). Voor de plaatsing van enkele dammen en het uitvoeren van baggerwerkzaamheden is bovendien van een aantal grondeigenaren geen toestemming verkregen. Hierdoor is 26 hectare grond nog steeds niet beschikbaar voor de benodigde natuurontwikkeling. De verwachting is dat met de huidige strategie voor Westveen de komende jaren géén extra gronden beschikbaar zullen komen. Voltooiing van het Natuurnetwerk volgens de afspraken met het Rijk (uiterlijk 2027) wordt in dat geval zeker niet gehaald.

Om op korte termijn bij te dragen aan het behalen van de projectdoelstellingen wordt niet gewacht tot al deze gronden beschikbaar zijn voor de benodigde natuurontwikkeling. Het project wordt daarom gefaseerd uitgevoerd waarbij de percelen die reeds in eigendom zijn van Natuurmonumenten alvast worden ingericht. Zie hiervoor tekstkader.

Uitvoering in 2 fasen gepland:

Op de percelen reeds die nu reeds beschikbaar zijn voor natuurontwikkeling zal in het najaar van 2023 worden gestart met de uitvoering van de natuurinrichting. Dit wordt ook wel fase 1 genoemd. Het gaat om de inrichting van tenminste 33 hectare grond. Alle genoemde hectares betreffen percelen die reeds in eigendom zijn van Natuurmonumenten. Een groot deel van deze percelen heeft in het huidige bestemmingsplan (Bestemmingsplan Landelijke Gebied Nieuwkoop uit 2016) de bestemming Natuur. Een deel heeft echter de bestemming Agrarisch met waarden. Voor de werkzaamheden voor fase 1 zal in het voorjaar van 2023 een omgevingsvergunning worden aangevraagd om te mogen afwijken van de huidige bestemming. Het Programmabureau wenst deze percelen zo snel mogelijk in te richten en omliggende watergangen te baggeren. Hiermee krijgt de waterkwaliteit al op korte termijn een flinke kwaliteitsimpuls. Dit is van groot belang voor de instandhoudingsdoelen van soorten die gedijen bij een goede waterecologie: purperreiger, zwarte stern en de gestreepte waterroofkever. Fase 2 van Westveen wordt pas uitgevoerd nadat alle voor de natuurontwikkeling benodigde gronden beschikbaar zijn.

1.3 Aangepast Handelingskader realisatie NNN in Zuid-Holland

Omdat het NNN in Zuid-Holland lastig blijkt om te voltooien, is in 2021 het Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NNN in Zuid-Holland opgesteld en door u (PS) vastgesteld. De instrumenten uit dit Handelingskader moeten leiden tot voltooiing van het NNN voor eind 2027. Eén van deze instrumenten betreft de mogelijkheid om volledige schadeloosstelling te bieden bij de aankoop van grond. Volledige schadeloosstelling is een volledige vergoeding voor schade, die een eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk leidt door het verlies van grond. De volledige schadeloosstelling is gebaseerd op paragraaf 15.3.1 Omgevingswet². De inzet van volledige schadeloosstelling heeft als juridisch onlosmakelijke (ultieme) consequentie dat gronden onteigend worden als géén

² Deze bepalingen zijn nu opgenomen in de Ontheingingswet.

overeenstemming wordt bereikt met eigenaren over minnelijke verwerving op basis van schadeloosstelling. Daarom wordt dit instrument enkel ingezet voor delen van het NNN die cruciaal zijn en niet-geherlokaliseerd kunnen worden. In het Aangepast Handelingskader worden Natura 2000 gebieden als voorbeeld genoemd van niet-herlokaliseerbare natuur.

Voor het kunnen bieden van volledige schadeloosstelling is een politiek besluit nodig: de provincie moet bereid zijn om onteigening in te zetten als uiterste consequentie. Bij gebiedsprocessen waar gesprekken en onderhandelingen met grondeigenaren niet leiden tot realisatie, kan het onteigeningsinstrument in combinatie met de volledige schadeloosstelling ingezet worden. De volledige schadeloosstelling is gebaseerd op verwerving op basis van een onteigeningstitel. Hiervoor moet op basis van een besluit van het bestuur van de provincie³ vast staan dat onteigening als ultimum remedium zal worden ingezet. Hierdoor wordt het mogelijk om, naast de marktwaarde, ook inkomens- en bijkomende schade te vergoeden. Hierbij blijft gelden dat bij verwerving zoveel mogelijk wordt gestreefd naar verwerving op minnelijke basis.

1.4 Westveen: cruciaal en niet herlokaliseerbaar

In 2021 is, in opdracht van het Programmabureau Veenweiden Gouwe-Wiericke, door een ecologisch adviesbureau, onderzocht of alle in Westveen te realiseren hectares natuur als cruciaal. Uit de analyse, die door de Stuurgroep Veenweiden Gouwe-Wiericke wordt onderschreven, blijkt dat alle in Westveen te realiseren hectares als cruciaal kunnen worden aangemerkt. De analyse laat zien dat:

- Westveen vormt de verbinding tussen de Nieuwkoopse Plassen enerzijds en de bovenlanden van de Kromme Mijdrecht en Noordse Buurt anderzijds. Voor soorten van moerasbiotoop is deze verbinding alleen mogelijk via Westveen;
- Uit de Nadere natuurdoelanalyse voor het Natura-2000 gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck (RHDHV, Arcadis & Sweco, 2021) blijkt dat de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype Blauwgraslanden nu niet gehaald wordt. Hiervoor is realisatie van extra blauwgrasland van hoge kwaliteit noodzakelijk. De oppervlakte, ligging (op plekken met de juiste abiotische omstandigheden) en verdeling van de in het inrichtingsplan (schetsontwerp 2020) van Westveen voorziene gedeeltes blauwgrasland zijn essentieel voor het halen van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck en de realisatie van een robuuste verbinding tussen Nieuwkoop en de Bovenlanden langs de Kromme Mijdrecht;
- Met name het zuidelijk deel van Westveen is met de relatief brede watergangen met openheid en zonder versturende elementen zeer geschikt om, door aanpassen van de oevers en de ontwikkeling van kruiden- en faunarijke grasland, te ontwikkelen als foerageerbiotoop voor de grote zilverreiger, purperreiger en zwarte stern;
- De inrichting van doorgaande natuurvriendelijke oevers en de realisatie van een doorgaande oost-westverbinding via het middendeel van de polder (tussen de bestaande

³ Zie pagina 33 van de Uitvoeringsnota Grondbeleid, Provincie Zuid-Holland, Proactief en opgavegericht grondbeleid. Definitieve versie, juni 2022.

middelste faunapassage onder de Uitweg enerzijds en de Kromme Mijdrecht anderzijds) is van belang als leefgebied en migratieroute voor de otter en de noordse woelmuis;

- Voor het halen van de natuurdoelen in Westveen is een forse verbetering van de waterkwaliteit van groot belang. Die verbetering kan zich alleen doorzetten indien bemesting van alle percelen volledig stopt. Daarnaast zijn ook een verlengde aanvoerweg en een zo groot mogelijk watervolume van belang. Door de verlengde aanvoer raakt het vanuit de Kromme Mijdrecht ingelaten nutriëntrijke water door bezinking en opname door algen, bacteriën, planten etc. een groot deel van het beschikbare sulfaat en fosfaat kwijt. De invloed van inlaatwater op de percelen die ver van de inlaat afliggen, is hierdoor gering. De invloed van regenwater en lokale processen is daar juist groter. Om dit te kunnen realiseren dienen zoveel mogelijk watergangen onderdeel uit te maken van het watersysteem van Westveen.

Westveen is gelegen in Natura 2000 gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck. Dit deel van dit Natura 2000-gebied (landelijk gebiedsnummer 103) heeft sinds 1997 de status van Vogelrichtlijngebied (Nieuwkoopse Plassen) en sinds 2013 de (definitieve) status van Habitatrictlijngebied (Nieuwkoopse Plassen & De Haeck). Wijziging van de begrenzing van een Natura 2000-gebied is alleen mogelijk als sprake is van ecologische (ecologie van habitats) of ornithologische (ecologie van vogels) redenen. Er mag (dus) geen rekening worden gehouden met economische, sociale of culturele argumenten. Er is in het geval van Westveen geen sprake van ecologische dan wel ornithologische redenen die aanpassing van de begrenzing rechtvaardigen. Dit maakt de natuur in Westveen niet-herlokaliseerbaar.

Uit het voorgaande blijkt dat alle delen van de te realiseren natuur in Westveen zowel ecologisch cruciaal als niet-herlokaliseerbaar zijn. Hiermee voldoet Westveen aan de randvoorwaarden uit het Aangepast Handlingskader voor de inzet van volledige schadeloosstelling met als ultieme consequentie dat gronden onteigend kunnen worden.

1.5 Gewijzigde realisatiestrategie voor Westveen

In aansluiting op de voorgaande paragrafen wordt voorgesteld over te gaan op een gewijzigde realisatiestrategie waarbij, in overeenstemming met het Aangepast Handlingskader in het uiterste geval, de medewerking van de grondeigenaren kan worden afgedwongen. Hiertoe wordt gestart met de voorbereidingen van een planologisch besluit. Dit planologisch besluit schept helderheid naar alle betrokkenen, borgt de realisatie van de natuurdoelen en creëert een juridische basis voor een eventuele onteigening mochten eigenaren niet bereid zijn om over te gaan tot zelfrealisatie dan wel verkoop van hun gronden op basis van volledige schadeloosstelling.

Op basis van ervaringen uit andere natuurontwikkelingsprojecten kan worden gesteld dat gronden slechts in uitzonderlijke gevallen daadwerkelijk onteigend hoeven te worden. Hierna volgt ter illustratie een beschrijving van de ervaring die door de provincie is opgedaan bij het project Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard. Hieruit blijkt het nut van het op orde maken van de planologie en het voornemen tot inzet van het ultieme instrumentarium. Het laat zien dat het geven van duidelijkheid over het feit dat de

natuurontwikkeling er hoe dan ook zal komen, zorgt voor het ontstaan van goede doelgerichte gesprekken met grondeigenaren om te komen tot overeenstemming.

Grondvererving in de Krimpenerwaard ten behoeve van de realisatie van NNN

Het bestemmingsplan dat realisatie van 2250 hectare NNN-natuur in de Krimpenerwaard mogelijk maakte, is in maart 2019 door de gemeenteraad van Krimpenerwaard vastgesteld. De gemeenteraad had in 2017 reeds de intentie uitgesproken onteigening als uiterste middel in te zetten bij de realisatie van deze ontwikkeling. De raad besloot de Kroon in april 2019 te verzoeken om een Koninklijk Besluit (KB) tot onteigening. Het KB tot onteigening werd verkregen op 16 november 2020 (publicatiedatum).

Toen de raad in 2017 de onteigeningsintentie uitsprak, waren de percelen van 85 eigenaren/gerechtigden, nog niet beschikbaar voor zelfrealisatie of inrichting. Bij het verzoek aan de Kroon om KB in 2019 waren nog ongeveer 70 eigenaren/gerechtigden betrokken. Dit betekent dat met 15 eigenaren/gerechtigden in de tussenliggende periode verkoop overeen was gekomen. Hieruit wordt duidelijk dat, zodra een bevoegd gezag eigenaren/gerechtigden de duidelijkheid verschaft om met een onteigeningsintentie tot een ontwikkeling over te gaan, eigenaren keuzes zullen maken die alsnog tot overeenstemming leiden over verkoop van grond of zelfrealisatie van natuur.

In het project bleek dat, na het verzoek om een KB (2019), dus gedurende de proceduredtijd waarin het KB tot stand kwam, wederom een aantal eigenaren alsnog tot overeenstemming wilde komen.

Nadat het KB was verkregen (2020), is de gerechtelijke onteigeningsprocedure gestart. Hierin is inmiddels een aantal (<10 eigenaren) gedagvaard. Hiervan lijkt met ongeveer de helft overeenstemming bereikt te kunnen worden. Mogelijk volgt er nog een aantal dagvaardingen.

Sinds de vaststelling van het bestemmingsplan is inmiddels met 61 eigenaren/gerechtigden minnelijke overeenstemming bereikt. In het gebied is hierdoor inmiddels sprake van 22 à 23 zelfrealisatoren (waaronder ook particulieren en kleinere boeren). De Provincie realiseert de nieuwe natuur dus samen met heel veel grondeigenaren. Daadwerkelijke onteigening zal naar verwachting slechts in een zeer klein aantal gevallen noodzakelijk blijken.

Bij de realisatie van het NNN in de Krimpenerwaard is het planologisch besluit door de bevoegde gemeente genomen. In het project Westveen heeft de gemeente Nieuwkoop te kennen gegeven niet zelf over te willen gaan tot het nemen van een planologisch besluit

Op 7 maart 2022 heeft Gedeputeerde Staten (vertegenwoordigd door Gedeputeerde en portefeuillehouder Natuur Berend Potjer) hierover bestuurlijk overleg gehad met de betrokken wethouder van de gemeente Nieuwkoop. In dit overleg is afgesproken dat het Programmabureau Veenweiden Gouwe-Wiericke in de zomer van 2022 (nogmaals) met alle grondeigenaren zou spreken om gronden beschikbaar te krijgen voor natuurontwikkeling. In het overleg van 7 maart 2022 is door Gedeputeerde Staten ook aangegeven dat de Provincie het planologische instrument zal onderzoeken op basis

waarvan volledige schadeloosstelling kan worden geboden (onteigeningstitel). Afgesproken werd dat een besluit over de werkelijke inzet van dit instrument én welke partij dit instrument dan beschikbaar maakt (Stuurgroep/gemeente dan wel Provincie), indien nodig, in het laatste kwartaal van 2022 zou worden genomen.

Op 25 augustus 2022 is in de Stuurgroepvergadering Veenweiden Gouwe-Wiericke geconstateerd dat de laatste gesprekken met eigenaren niet hebben geleid tot het beschikbaar komen van benodigde gronden voor natuurontwikkeling. Gedeputeerde Staten hebben de gemeente Nieuwkoop daarom in het bestuurlijk overleg met de Stuurgroep op 12 september 2022 gevraagd of zij bereid is zelf de planologie op orde te brengen waarmee volledige schadeloosstelling en eventueel onteigening mogelijk wordt. De gemeente Nieuwkoop bleek hier niet toe bereid. Bovendien wilde de gemeente evenmin overgaan tot het doen van een verzoek aan de Provincie om een provinciaal inpassingsplan dan wel projectbesluit op te stellen. Daarop heeft Gedeputeerde Staten de stuurgroep laten weten dat zij Provinciale Staten nog voor eind 2022 het voorstel zullen doen dat Gedeputeerde Staten overgaan tot het vaststellen van een projectbesluit ofwel, indien de Eerste kamer der Staten Generaal in oktober van 2022 besluit de invoering van de omgevingswet (nu gepland voor 01-01-2023) uit te stellen, tot het opstellen van een (door Provinciale Staten vast te stellen) provinciaal inpassingsplan.

1.6 PIP of projectbesluit (bevoegdheid)

Om het project te realiseren en de te realiseren (of reeds gerealiseerde) natuur te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen, kunnen Provinciale Staten (PS) op basis van de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro), een provinciaal inpassingsplan (PIP) vaststellen. Een PIP is vergelijkbaar met een gemeentelijk bestemmingsplan, maar wordt vastgesteld door de Provinciale Staten. Het PIP komt in de plaats van het gemeentelijk bestemmingsplan, waardoor een planologisch-juridische basis ontstaat voor het realiseren van de bestemming natuur. Het PIP geeft tevens een onteigeningstitel.

Op 1 januari 2023 zal, zoals het er nu naar uitziet,⁴ de Omgevingswet (Ow) in werking treden. Dat heeft aanzienlijke consequenties voor het ruimtelijke ordeningsstelsel in Nederland. Bestaande planvormen houden op te bestaan en nieuwe instrumenten doen hun intrede. Eén van de wijzigingen is dat met ingang van de Omgevingswet het inpassingsplan als provinciaal ruimtelijk plan komt te vervallen en wordt vervangen door het projectbesluit (artikel 5.44 Omgevingswet). Het projectbesluit wordt het nieuwe instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van projecten met een publiek belang zoals de realisatie van nieuwe natuur.⁵ Voor sommige projecten vloeit de toepassing van het projectbesluit voort uit de wet, in andere gevallen kan het bevoegd gezag hiertoe vrijwillig besluiten. Dit laatste geldt voor natuurprojecten. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn Gedeputeerde Staten (GS) bevoegd om hiervoor een projectbesluit vast te stellen.

⁴ In oktober 2022 beslist de Eerste Kamer over de invoeringsdatum.

⁵ Zie ook de brief van gedeputeerde de Zoete met als titel 'Onteigening onder de Omgevingswet' die op 11 juli 2022 aan u (PS) is verstuurd (kernmerk: PZH-2022-811549040).

De Omgevingswet voorziet in regelingen om de overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium te begeleiden. Voor inpassingsplannen bepaalt het overgangsrecht dat als een PIP vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet in ontwerp ter inzage is gelegd, dat deze PIP nog op basis van het oude recht (Wet ruimtelijke ordening) mag worden vastgesteld en daarna ook als basis blijft gelden voor de latere vergunningverlening door bevoegde gezagen. Als op die datum nog geen PIP ter inzage kan worden gelegd, dan zal het plan moeten landen in een projectbesluit, dat moet voldoen aan de nieuwe wettelijke en technische vereisten.

Gelet op de planning van het project Westveen en de verwachting dat de Eerste Kamer in oktober zal besluiten de Omgevingswet per 1 januari 2023 in werking te laten treden, wordt ervan uitgegaan dat ten behoeve van de realisatie van het project Westveen een Projectbesluit wordt vastgesteld. De voorbereidende handelingen zullen daarom in de eerste plaats gericht zijn op de procedurele eisen die gesteld worden aan het Projectbesluit. Indien de Eerste Kamer in oktober besluit de wet uit te stellen, zal alsnog ingezet worden op de vaststelling van een provinciaal Inpassingsplan. Dit terugvalscenario wordt in paragraaf 1.10 besproken.

1.7 Plangebied voor het Projectbesluit/PIP

De doelstelling van het project is de gewenste natuur te realiseren in het gebied. Het gaat hierbij om Natura 2000-gebied en NNN-gebied. Het Natura 2000 gebied is exact begrensd in het aanwijzingsbesluit van 25 november 2013 in samenhang met de bijbehorende kaart (PDN/2013 – 103 | 103 Nieuwkoopse Plassen & De Haeck). In de provinciale Omgevingsverordening Zuid-Holland is de NNN exact begrensd. Daarnaast is een deel van de gronden in het bestemmingsplan al bestemd tot de bestemming natuur. Ook deze delen van Westveen maken onderdeel uit van het plangebied.

Het plangebied zal óók de delen van Westveen omvatten die vanaf eind 2023 al worden ingericht als natuur omdat daar de gronden al beschikbaar zijn (fase 1). De percelen die ingericht worden, hebben in de huidige situatie namelijk de bestemming Agrarisch met waarden of een bestemming Natuur die niet passend/toereikend is voor de bescherming die benodigd is om voortbestaan van de aldaar te realiseren en reeds gerealiseerde natuur planologisch te waarborgen.

Op grond van de Omgevingsverordening Zuid-Holland geldt dat in een bestemmingsplan aan gronden met de aanduiding NNN géén bestemmingen worden gegeven die de instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van deze gebieden significant beperken, of leiden tot een significante vermindering van de oppervlakte, kwaliteit of samenhang van die gebieden.

Op basis van bovenstaande en rekening houdend met het Aangepast Handelingkader zal het Projectbesluit/PIP alle gronden omvatten met de bestemming Natuur en/of de gronden met de aanduiding Natura 2000 en/of NNN. De exacte begrenzing van het projectbesluit zal in de uitwerking van het projectbesluit/PIP worden bepaald. Ook voor de gronden met de bestemming Wonen, Tuin, Recreatie en Bedrijf zal de exacte

begrenzing worden bepaald in het Projectbesluit/PIP. Gedeputeerde Staten zullen Provinciale Staten over de exacte begrenzing nader informeren.

1.8 Milieueffectrapportage (mer) en -procedure

Ten aanzien van het besluit tot vaststelling van een Projectbesluit/PIP moet worden bepaald in hoeverre het besluit mer(-beoordelings)plichtig is. Onder de Omgevingswet wijzigt deze praktijk feitelijk niet. Er zijn kleine procedurele verschillen die in het kader van de voorbereiding niet tot problemen leiden.

Zowel onder de huidige wetgeving (Besluit m.e.r.) als onder de Omgevingswet moet ten aanzien van het besluit een mer-beoordeling worden uitgevoerd omdat het project kwalificeert als een landinrichtingsproject. Op grond van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit is een dergelijk project (J12 in de tabel uit Bijlage V) mer-beoordelingsplichtig.

In het kader van de procedure voor de mer-beoordeling onder de Omgevingswet moet initiatiefnemer (in dit geval GS) aan het bevoegd gezag (ook GS) kenbaar maken dat er een voornemen is om een project uit te voeren. Deze mededeling kan in de vorm van de aanmeldnotitie worden aangeboden door initiatiefnemer aan het bevoegd gezag (GS). Op basis van deze aanmelding neemt GS een mer-beoordelingsbesluit. Onder de huidige wetgeving is de aanmelding niet expliciet vereist en neemt GS ambtshalve het mer-beoordelingsbesluit. Omdat het uitgangspunt is dat een Projectbesluit wordt vastgesteld, wordt in het kader van dit project het voornemen expliciet kenbaar gemaakt.

Gelet op de scope van het project wordt vooralsnog het uitgangspunt gehanteerd dat een MER niet nodig is. Om hier in een vroegtijdig stadium duidelijkheid over te krijgen, zal in het begin van het proces om te komen tot het projectbesluit, op basis van een op te stellen aanmeldnotitie, een m.e.r.-beoordelingsbesluit worden gevraagd aan het bevoegd gezag (GS). Dit besluit dient plaats te vinden binnen 6 weken na het kenbaar maken van het voornemen. Wanneer op dat moment het besluit genomen moet worden dat alsnog een MER opgesteld moet worden, dan kan dit worden ingepast in de procedure. Aangenomen wordt evenwel dat dit niet aan de orde zal zijn.

1.9 Procedure Projectbesluit

Indien in oktober 2022 duidelijk wordt dat de Omgevingswet per 01-01-2023 in werking treedt dan is er voor Westveen een projectbesluit nodig. De procedure om tot een projectbesluit te komen (de projectprocedure) is wettelijk vastgelegd (Omgevingswet, afdeling 5.2 en Omgevingsbesluit, hoofdstuk 5). Deze procedure lichten we hieronder toe. Mocht de inwerkingtreding van de omgevingswet uitgesteld worden, zal ingezet worden op de vaststelling van een Inpassingsplan (zie hiervoor paragraaf 1.10).

In beginsel bestaat de procedure uit 5 stappen:

1. kennisgeving voornemen;
2. kennisgeving participatie;
3. verkenning;

4. voorkeursbeslissing (soms);
5. projectbesluit.

1) Kennisgeving voornemen: De procedure start met de kennisgeving. In de kennisgeving wordt aangegeven dat een verkenning zal worden uitgevoerd over de mogelijke uitvoering van het project. Hierbij wordt iedereen, binnen een vast te stellen termijn, in de gelegenheid gesteld mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. In de kennisgeving worden uitgangspunten voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen gegeven.

2) Kennisgeving participatie: In de kennisgeving participatie staat hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken.

De stappen 1 en 2 kunnen gelijktijdig plaatsvinden. Ten behoeve van het projectbesluit Westveen is dit de aangewezen weg. Omdat het project al enkele jaren loopt, de stakeholders bekend zijn en er dus duidelijkheid is wie op welke wijze betrokken zal worden, of reeds betrokken is, in het participatietraject, ligt het voor de hand om één publicatie te doen voor zowel de kennisgeving als de participatie.

3) Verkenning: In de verkenning gaat het om het verzamelen van alle benodigde informatie over oplossingsmogelijkheden voor de opgave. Voor het project Westveen is, onder regie van de stuurgroep, al veel informatie beschikbaar gekomen. Er is een volledige ecologische beoordeling van het gebied waarin is bepaald welke percelen nodig zijn om de gewenste natuurdoelstellingen te bereiken. De verkenningsfase kan daarom in een redelijk kort tijdsbestek worden uitgevoerd.

4) Voorkeursbeslissing: een voorkeursbeslissing is op grond van de wet niet verplicht voor het project. Het project, realiseren van natuur, leent zich ook niet voor een voorkeursbeslissing. Het gebied waar de natuur gerealiseerd moet worden, ligt vast (aanwijzing Natura 2000-gebied en provinciale verordening (NNN)). Tevens zijn de natuurdoelen een gegeven. Hoewel binnen de bestemming c.q. functie natuur wel sprake kan zijn van meerdere natuurbeheertypen, is planologisch gezien slechts sprake van één functie (namelijk natuur) die los staat van het ontwerp. De te nemen maatregelen zijn meer een onderdeel van de verkenning, maar behoeven niet een voorkeursbeslissing. In het kader van de projectprocedure zal daarom geen voorkeursbeslissing worden genomen.

5) Projectbesluit: Anders dan het PIP is voor het projectbesluit niet een wettelijk format bepaald. Het spreekt voor zichzelf dat wanneer het projectbesluit het Omgevingsplan vervangt, het projectbesluit moet voldoen aan de eisen van het onderliggende Omgevingsplan. Dit zal voor het project Westveen nog niet aan de orde zijn.

De wet (artikel 5.51 Omgevingswet jo. artikel 5.6 Omgevingsbesluit) geeft richting aan de inhoud van het projectbesluit. Het besluit omvat:

- een beschrijving van het project;

- de permanente en/of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren (voor zover nodig);
- de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving (voor zover nodig), denk hierbij aan het regelen dat agrarisch gebruik gestaakt wordt; en
- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

Gedeputeerde Staten (GS) zijn bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

Van belang voor het projectbesluit Westveen is dat de gronden bestemd worden voor bestemming natuur en dat de maatregelen om de natuurdoelstellingen te realiseren kunnen worden uitgevoerd. In afstemming met de gemeente zal daarom het projectbesluit zo moeten worden opgesteld dat dit te zijner tijd doorvertaald kan worden naar het Omgevingsplan. Wanneer voor vaststelling van het projectbesluit de uitvoeringsmaatregelen op vergunningsniveau gereed zijn, kunnen de uitvoeringsvergunningen worden meegenomen. Dit is echter geen verplichting.

Het projectbesluit moet verder voldoen aan de algemene regels voor besluiten (Algemene wet bestuursrecht (Awb)) en aan de instructieregels van het Rijk en Provinciale Staten (afdeling 2.5 Omgevingswet) hoofdstuk 9 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Als het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning, dan dienen de beoordelingsregels voor die vergunning te worden gevolgd.

In het kader van de vaststellingsprocedure wordt eerst een ontwerp-project besluit ter inzage gelegd.

Bijzondere situatie als gevolg van overgangsrecht en reeds beschikbare percelen

Hiervoor is toegelicht dat een deel van de percelen reeds beschikbaar is voor inrichting als natuur en/of reeds ingericht zijn als natuur (paragraaf 1.2). Voor de percelen die in Fase 1 worden ingericht, zal een omgevingsvergunning worden aangevraagd zodra het ontwerp gereed is. Deze vergunningen kunnen dan aangevraagd worden vóórdat het projectbesluit is vastgesteld. Dit neemt niet weg dat de percelen onderdeel blijven uitmaken van het projectbesluit. Hoewel het projectbesluit als gevolg van de overgangsbepalingen van de Ow vooralsnog de status krijgt van een Omgevingsvergunning, wordt ervoor gekozen de reeds vergunde percelen toch onderdeel te laten zijn van het projectbesluit. Dit omdat in het projectbesluit een integrale regeling wordt opgenomen gericht op het beheer en instandhouding van de ingerichte percelen. Hoe deze regeling juridisch geregeld moet worden, moet nog nader geanalyseerd worden. Dit zal in het kader van de projectbesluitprocedure in samenspraak met de gemeente Nieuwkoop worden gedaan. Op dit punt wijkt het instrument van het projectbesluit namelijk af van dat van het provinciaal inpassingsplan.

1.10 Terugvaloptie: provinciaal inpassingsplan (PIP)

In het geval de Omgevingswet verder wordt uitgesteld, en het mogelijk wordt om vóór de inwerkingtreding van de wet een ontwerp-inpassingsplan ter inzage te leggen, dan zal gebruik worden gemaakt van het overgangsrecht. Als het ontwerp-inpassingsplan voor inwerkingtreding ter inzage is gelegd, kan de procedure tot vaststelling van het PIP namelijk worden afgerond onder de huidige wetgeving. De procedure ziet er dan als volgt uit.

GS bereiden een ontwerp-inpassingsplan voor dat ter inzage wordt gelegd. Na de terinzagelegging zal aan u een voorstel tot vaststelling van het PIP worden gedaan.

In de kennisgevingen zoals deze in paragraaf 1.9 zijn beschreven zal melding worden gemaakt van deze terugvaloptie. De kennisgevingen zoals de Omgevingswet deze vereist, passen in de zorgvuldige voorbereiding van besluiten zoals dit onder de huidige wetgeving is geregeld. Er hoeven dus, behoudens het vermelden van de terugvaloptie, geen extra publicaties plaats te vinden.

1.11 Provinciale coördinatie­regeling

Op grond van de provinciale protocolafspraken wordt in de startnotitie ingegaan op de vraag of de provinciale coördinatie­regeling wordt toegepast voor uitvoeringsvergunningen. Ook na invoering van de Omgevingswet is het mogelijk gebruik te maken van de coördinatie regeling⁶.

Bij het toepassen van de coördinatie­regeling besluit het bevoegd gezag (bij een projectbesluit dus GS), dat besluiten ter uitvoering van het projectbesluit (over het algemeen vergunningen) gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht. De uitvoeringsbesluiten volgen dan dezelfde voorbereidingsprocedure. Beroep tegen deze besluiten is alleen mogelijk bij de Raad van State. De coördinatie­regeling heeft meerwaarde wanneer veel uitvoeringsvergunningen nodig zijn van diverse bevoegde gezagen waarbij de verwachting is dat hiertegen de nodige bezwaren aanwezig zijn.

In het kader van het natuurproject Westveen is het doel van het planologisch besluit (projectbesluit of PIP) voornamelijk gericht op het beschikbaar maken van gronden zodat deze kunnen worden ingericht (voor zover nodig) als natuur. Voor deze inrichting zijn mogelijk uitvoeringsvergunningen nodig, maar de verwachting is dat hiertegen niet of nauwelijks bezwaar gemaakt kan worden omdat de gronden op dat moment volledig in eigendom zijn van de provincie. Inzet van de coördinatie­regeling wordt daarom niet voorzien in dit project.

1.12 Grondverwerving

Zoals hiervoor genoemd is het van belang dat overeenstemming wordt bereikt met grondeigenaren om de gronden te kunnen inrichten als natuur. Dit kan door de gronden in het geheel te verwerven of, afhankelijk van de maatregelen die getroffen moeten worden, contractuele afspraken te maken met de grondeigenaren over zelfrealisatie of

⁶ Het betreft dan de uniforme coördinatie­procedure op grond van de afdeling 3.5 Awb.

het verlenen van toestemming voor het realiseren van inrichtingsmaatregelen (en bijv. baggerwerkzaamheden) op gronden in eigendom van grondeigenaren.

Uitgangspunt van het project is dat er minnelijke overeenstemming wordt bereikt met grondeigenaren. Dit bleek echter tot op heden in veel gevallen niet mogelijk te zijn (zie paragraaf 1.2). Een nadeel van minnelijke verwerving onder de huidige omstandigheden is het ontbreken van helderheid over het doel en het tijdpad. Wanneer een projectbesluit wordt vastgesteld voor het gehele plangebied, ontstaat die helderheid en wordt de mogelijkheid geschapen om, indien zelfrealisatie en minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling niet succesvol is, met als laatste redmiddel ('ultimum remedium') de gronden te onteigenen om zo de gronden voor natuur beschikbaar te krijgen.

De Omgevingswet zorgt voor een geheel gewijzigde onteigeningsprocedure. De voornaamste wijziging is dat de administratieve onteigeningsprocedure bij de Kroon komt te vervallen. Deze procedure, in de huidige wetgeving, wordt normaal gesproken parallel aan de vaststellingsprocedure van een planologisch besluit (PIP) opgestart zodat vast staat dat, na het onherroepelijk worden van het besluit, ook onteigend kan worden. Voor de daadwerkelijke onteigening is dan een tweede (juridische) procedure nodig. Ervaring leert dat deze tweede procedure slechts in enkele gevallen nodig is omdat er dan toch overeenstemming met de eigenaren bereikt kan worden.

Op grond van de procedure onder de Omgevingswet is PS bevoegd tot het nemen van een onteigeningsbesluit (de onteigeningsbeschikking). Deze beschikking kan pas worden genomen wanneer het Projectbesluit is vastgesteld door GS. De beschikking moet vervolgens worden bekrachtigd door de rechter. Na bekrachtiging door de rechter en een eventueel hoger beroep, is de grond onteigend en kan de eigenaar van de grond alleen nog een juridische strijd aangaan over de schadeloosstelling. Deze juridische procedure heeft geen invloed meer op de eigendomspositie. De provincie is op dat moment al eigenaar en het project kan vooruit.

De Omgevingswet kent een overgangsregeling voor onteigening op grond van besluiten die genomen zijn onder de huidige wetgeving. Als het onteigeningsverzoek aan de Kroon, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend, wordt de onteigeningsprocedure afgerond op grond van het oude recht. Kijkend naar de planning is het op dit moment niet de verwachting dat voor onteigening in dit kader nog gebruik gemaakt kan worden van de procedure op grond van de huidige Onteigeningswet. Afhankelijk van het besluit van de Eerste Kamer over de definitieve invoering van de Omgevingswet, dat in oktober wordt verwacht, kan alsnog besloten worden de procedure op grond van de Onteigeningswet op te starten. Wij zullen u hier dan tijdig over informeren. Vooralsnog wordt er echter van uit gegaan dat aan u een voorstel tot het nemen van een onteigeningsbeschikking wordt voorgelegd.

Met dit voorstel willen Gedeputeerde Staten, na een proces dat al vele jaren duurt, de natuurdoelen in Westveen zeker stellen en duidelijk maken dat de natuurontwikkeling in Westveen daadwerkelijk gaat plaatsvinden. Deze duidelijkheid betekent dat we onder

gewijzigde omstandigheden met grondeigenaren in gesprek gaan. Grondeigenaren zullen de komende tijd een keuze moeten maken. Zij zullen, zoals nu ook al het geval is, worden ondersteund bij het maken van deze keuze. Bijvoorbeeld met inhoudelijke ecologische ondersteuning en voorlichting over beschikbare subsidies voor de afwaardering van grond, de inrichting en het natuurbeheer (van belang voor zelfrealisatoren). Daarnaast zullen, na vaststelling van dit Statenvoorstel door Provinciale Staten, gesprekken met grondeigenaren worden opgestart over de aankoop van hun gronden onder volledige schadeloosstelling. De verwachting is dat onteigening hierdoor slechts in een klein aantal gevallen daadwerkelijk aan de orde zal zijn.

1.13 Betrokkenheid Provinciale Staten

Het vaststellen van een projectbesluit is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten (GS). Echter, Gedeputeerde Staten zullen Provinciale Staten (PS) (conform de protocolafspraken tussen PS en GS) wél bij het opstellen en vaststellen van projectbesluiten betrekken. Omdat het nemen van een voorkeursbeslissing (op basis van meerdere alternatieven) voor Westveen niet aan de orde is, wordt voorgesteld om in de door PS vast te stellen startnotitie op te nemen dat PS tussentijds geïnformeerd zullen worden over het resultaat van de verkenning, het ontwerp-projectbesluit en het projectbesluit. Na bespreking in de procedurevergaderingen van de Statencommissie, zet GS de volgende stap in de voorbereiding van het projectbesluit dan wel de tervisielegging.

Zoals in paragraaf 1.7 staat beschreven zal de exacte begrenzing van het projectbesluit/PIP nog worden bepaald. Gedeputeerde Staten zullen Provinciale Staten ook over deze begrenzing nader informeren. Dit is van belang omdat hiermee duidelijk wordt welke gronden/percelen, in het uiterste geval, in aanmerking zouden komen voor onteigening indien het niet lukt met de eigenaren van deze gronden/percelen op minnelijke wijze overeenstemming te bereiken.

1.14 Participatie in Westveen

Participatie rondom het Schetsontwerp

Het Programmabureau heeft vanaf 2018 persoonlijke gesprekken met eigenaren in het gebied gevoerd over de natuurontwikkeling in Westveen. In deze gesprekken is ook gesproken over de mogelijkheden voor zelfrealisatie de verkoop van gronden en het verkrijgen van toestemming voor de realisatie van inrichtings- en baggerwerkzaamheden op gronden in eigendom van grondeigenaren.

Na een inloopavond op 26 november 2018 is in 2019 gestart met het ontwerpproces om te komen tot een schetsontwerp voor de natuurontwikkeling in Westveen. Om belanghebbenden actief te betrekken in het ontwerpproces is de Adviesgroep Westveen in het leven geroepen. In deze adviesgroep is een brede vertegenwoordiging van de grondeigenaren in het gebied betrokken. De adviesgroep heeft in ontwerpessies in 2019 allerlei suggesties, maar ook wensen en zorgen, uitgesproken aangaande het ontwerp en de inrichting van het gebied, op het vlak van natuur, landschap, recreatie en ontsluiting. De adviesgroep fungeerde daardoor als klankbord voor het ontwerpproces. Waar mogelijk zijn deze suggesties verwerkt in het ontwerp.

Op 7 oktober 2020 is het definitief schetsontwerp vastgesteld door de Stuurgroep Veenweiden Gouwe Wiericke.

Participatie bij de ontwikkeling van het Schetsontwerp naar Definitief ontwerp

Het definitieve schetsontwerp is gepubliceerd op de website van het programma Veenweiden Gouwe Wiericke en in de nieuwsbrief Westveen van maart 2021 staat dat de adviesgroep wordt betrokken bij het vervolg van de planvorming.

In 2021 is het Programmabureau verder gegaan met het uitvoeren van onderzoeken van de water(-bodem-) kwaliteit en de uitwerking van scenario's rondom het baggerwerk dat noodzakelijk is om het watersysteem op orde te krijgen. De bewoners zijn in de nieuwsbrief Westveen van juni 2022 ingelicht over de stand van zaken in het project. In het voorjaar van 2022 is gestart met het opstellen van het definitief ontwerp. Onderdeel van het opstellen van dit ontwerp zijn gesprekken met individuele grondeigenaren over de implicaties van het voorgenomen baggerwerk en o.a. de ligging van aan te brengen dammen in watergangen. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode juni tot augustus 2022. In deze gesprekken is grondeigenaren ook nogmaals gevraagd hoe zij aankijken tegen de mogelijkheid tot zelfrealisatie van natuur dan wel verkoop van hun gronden. Ook is getoetst of eigenaren toestemming wilde geven voor de plaatsing van dammen en het voorgenomen baggerwerk op hun gronden. Deze gesprekken hebben tot op heden niet geleid tot (haalbare) plannen voor zelfrealisatie of de bereidheid om over te gaan tot verkoop van gronden. In veel gevallen werd bovendien geen toestemming gegeven om dammen te plaatsen en watergangen te baggeren.

Mogelijkheden voor zelfrealisatie

Hoewel er, sinds de eerste zelfrealisatie in 2018, met andere grondeigenaren geen overeenstemming is bereikt over zelfrealisatie, zijn er op dit moment wel meerdere grondeigenaren die hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in de mogelijkheden voor zelfrealisatie. Met deze eigenaren wordt verkend op welke wijze de natuurdoelen van het project Westveen gerealiseerd kunnen worden op hun percelen. Deze gesprekken zullen de komende tijd onverkort worden voortgezet. Ook al wijzigen, na het besluit door Provinciale Staten over voorliggend voorstel, de omstandigheden waaronder deze gesprekken plaats vinden. Het is hierbij van groot belang dat de plannen van zelfrealisatoren invulling geven aan de natuurdoelen én passen bij de integraliteit van het definitief ontwerp (plan voor gehele gebied). Grondeigenaren worden actief ondersteund om te komen tot hun zelfrealisatieplannen.

Het Programmabureau zal het definitief ontwerp in het najaar van 2022 voorleggen aan de adviesgroep. Hierbij wordt het ontwerp doorgenomen en ingegaan op vragen en opmerkingen van eigenaren. In de laatste bijeenkomst wordt aangegeven wat er met de inbreng van de adviesgroep is gedaan. Daarna volgt een inloopavond voor alle bewoners en omwonenden, waarin het definitief ontwerp wordt getoond en uitgelegd. Ook zij kunnen reageren op het definitief ontwerp en het advies van de adviesgroep. Uiteindelijk

stelt de Stuurgroep Veenweiden Gouwe Wiericke eind 2022 het definitief ontwerp vast, met inachtneming van het advies van de adviesgroep en de reacties op de inloopavond.

Participatie in de projectprocedure

In het kader van de voorbereidingsprocedure voor de vaststelling van het projectbesluit wordt tevens een participatietraject opgezet. Hierbij wordt het gebiedsproces dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden zoals hiervoor is omschreven, voortgezet. In het kader van het projectbesluit wordt dit traject voortgezet met keukentafelgesprekken en inloopbijeenkomsten. Ook zullen nieuwsbrieven worden uitgebracht om belanghebbenden te blijven informeren over het project. Verder blijven bestuurlijke partners zoals de gemeente en het waterschap betrokken in de voorbereiding.

Als onderdeel van de participatie worden grondeigenaren in het gebied persoonlijk op de hoogte gebracht van het door GS genomen besluit en de agendering van voorliggende Statenvoorstel in de eerstvolgende (commissie-)vergadering van Provinciale Staten.

Met het bovenvermelde traject wordt ook voldaan aan de wettelijke eisen met betrekking tot participatie. In de kennisgeving participatie omtrent de projectplanprocedure (zie hiervoor) zal de in te zetten vorm van participatie, en de partijen die erbij worden betrokken, worden vermeld.

1.15 Planning

Voor wat betreft de planning van de stappen die volgen op het vaststellen van de startnotitie c.q. het statenvoorstel kan volgende tabel leidend zijn:

Activiteit	Periode
Vaststelling startnotitie door PS	December 2022
Start gesprekken over minnelijke verwerving o.b.v. volledige schadeloosstelling, en voortzetting gesprekken over zelfrealisatie van natuur dan wel verkrijging van toestemming voor het realiseren van inrichtingsmaatregelen op het eigendom van grondeigenaren. Deze gesprekken lopen door totdat ofwel een overeenkomst is gesloten, danwel een eventuele onteigeningsbeschikking onherroepelijk is en wordt verwerkt in een akte waarbij de eigendom over gaat.	December 2022 (t/m 2026)
Publicatie kennisgeving voornemen + kennisgeving participatie t.b.v. verkenning en opstellen projectbesluit	Januari 2023
Verkenning + participatie	Q1 2023
Opstellen ontwerp-projectbesluit + vaststelling GS + 6 weken tervisielegging	Q1 2023 t/m Q3 2023
Opstellen ontwerp onteigeningsbeschikking (na tervisielegging ontwerp-projectbesluit)	Q4 2023
Opstellen projectbesluit + vaststellen GS + 6 weken ter inzage voor k beroep bij RvS	Q4 2023 + Q1 2024
Beroep op het projectbesluit bij RvS (binnen 6 weken na de eerste dag van bekendmaking)	Juni – juli 2024
Vaststellen onteigeningsbeschikking (door PS)	Q1 2024

Onteigeningsbeschikking (genomen door PS) onherroepelijk (inclusief hoger beroep bij RvS)	April 2026
Inschrijving onteigeningsakte bij notaris (4 weken)	Q2 2026
Uitvoering Westveen Fase 2	Q4 2026 – Q4 2027

2 **Financiën en dekking**

Dit Statenvoorstel heeft financiële consequenties. Het gaat hierbij grofweg om de volgende kostenposten:

- kosten volledige schadeloosstelling
- kosten juridische ondersteuning/proceskosten
- kosten die verband houden met het opstellen van het Projectbesluit
- personeelskosten

Kosten volledige schadeloosstelling

Het betreft de extra kosten die gemoeid zijn met de betaling van volledige schadeloosstelling aan eigenaren die bereid zijn om over te gaan tot verkoop. Het grondaankoopbeleid van de Provincie Zuid-Holland biedt met de huidige realisatiestrategie niet de mogelijkheid voor het bieden van volledige schadeloosstelling. Bij volledige schadeloosstelling wordt naast een marktconforme prijs voor de aan te kopen onroerende zaken ook inkomens- en bijkomende schade vergoed. Deze schade wordt, na vaststelling van voorliggend Statenvoorstel, nader bepaald o.b.v. taxaties.

Proceskosten/juridische ondersteuning

Dit voorstel heeft ook proceskosten/kosten van juridische ondersteuning tot gevolg. Het kan hierbij gaan om de kosten van het inschakelen van een advocaat die werkt in opdracht van de provincie, maar ook om de ondersteuning van de (juridische) adviseurs van de wederpartij, griffierechten en kosten van rechtbankdeskundigen. De werkelijke kosten hiervan hangen sterk af van het aantal eigenaren waarvoor een onteigeningdossier/onteigening wordt voltooid.

Kosten die verband houden met het opstellen van een projectbesluit

Voor het opstellen van het (ontwerp-)projectbesluit, een m.e.r.-beoordeling en bijbehorend participatieproces, zal gebruik worden gemaakt van de capaciteit en expertise van adviesbureau. Ook hier zijn extra kosten mee gemoeid.

Personeelskosten

Door de extra werkzaamheden én de extra doorlooptijd is sprake van extra inzet van personeel van de provincie. Het gaat hier zowel om de inzet van personeel vanuit de Afdeling Water en Groen (opgave NNN-Realisatie) als de extra inzet van Afdeling Ontwikkeling en Grondzaken en het Programmabureau Veenweiden Gouwe-Wiericke. De bemensing én de daaruit voortvloeiende kosten van het Programmabureau Veenweiden Gouwe-Wiericke komen, vanwege afspraken hierover in de Gebiedsovereenkomst uit 2016, geheel voor rekening van de Provincie Zuid-Holland.

Op basis van het voorgaande én een analyse van het gebied, worden de meerkosten van de consequenties van voorliggende statenvoorstel begroot op 1.800.000 euro.

Dekking

Zoals in het Aangepaste Handelingskader voor de realisatie van het NatuurNetwerk Nederland in Zuid-Holland aangegeven, wordt dekking van de meerkosten voor het aanpassen van de realisatiestrategie (volgens het aangepaste handelingskader) gevonden binnen het Programma Natuur.

Voor het Programma Natuur is door de Provincie Zuid-Holland voor een bedrag van 7.500.000 euro voor versnelling van verwerving / optimalisering van de inrichting van natuurgebieden (NNN/N2000) aangevraagd bij het Rijk. Het Rijk heeft de Provincie hiervoor (maar ook voor tal van andere maatregelen in natuurgebieden) in juli 2021 een eenmalige specifieke uitkering toegekend. Bovengenoemde meerkosten worden gedekt vanuit deze uitkering.

3 Voorafgaande besluitvorming

Op 16 juni 2021 hebben Provinciale Staten het Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland vastgesteld.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 4 oktober 2022, met het besluitnummer PZH-2022-815939065;

Gelet op artikel 158 van de Provinciewet en artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening

Besluiten:

1. Westveen aan te merken als cruciaal en niet-herlokalisierbar onderdeel van het Natuurnetwerk (NNN) en derhalve, ter verwezenlijking van het project Westveen, indien nodig, over zal gaan tot onteigening als ultimum remedium. Onder de Omgevingswet zullen PS hiertoe één of meerdere onteigeningsbeschikkingen nemen. Indien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, zullen PS hiertoe een verzoek doen aan de Kroon om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen;
2. Te bepalen dat, wanneer de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt, GS alle voorbereidende werkzaamheden verricht ten behoeve van het vaststellen van een projectbesluit door GS als bedoeld in artikel 5.44 lid 1 van de in te voeren Omgevingswet;
3. Te bepalen dat, wanneer de Omgevingswet niet op 1 januari 2023 in werking treedt, GS alle voorbereidende werkzaamheden verricht ten behoeve van het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan door PS als bedoeld in artikel 3.26 Wet ruimtelijke ordening;
4. Te bepalen dat GS informatie over de nadere uitwerking van de begrenzing van het plangebied ten behoeve van het projectbesluit of het provinciaal inpassingsplan deelt met Provinciale Staten.

Den Haag, 14 december 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

B.S.M. Sepers

drs. J. Smit

Bijlagen:

-

Den Haag, 4 oktober 2022

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

wnd. secretaris,

voorzitter

ir. J.C. van Ginkel MCM

drs. J. Smit