



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De rechter bepaalt? Juridisering in lokaal beleid rond de bebouwing van natuurgrond

Dingemans, Maartje

Citation

Dingemans, M. (2022). *De rechter bepaalt?: Juridisering in lokaal beleid rond de bebouwing van natuurgrond.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484396>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De rechter bepaalt?

Juridisering in lokaal beleid rond de bebouwing van natuurgrond



De Bakspieker-eik te Ootmarsum-Dinkelland, Overijssel. Rond 1900 vroeg een pachter toestemming tot uitbreiding van dit 'bakspieker' (bakkershuisje) met een varkenshok. De barones verleende toestemming op voorwaarde dat de eik bleef staan.

M.L. Dingemans
S1536753
MSc. eindschrift
Dr. N. van der Zwan

Management van de Publieke Sector:
Politiek, Bestuur en Beleid
Specialisatie: Besluitvorming
9.955 woorden

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Literatuur, theorie en verwachtingen	3
Multi-s benaderingen	
Implementation gap	
Repertoires collectieve actie	
Causaal mechanisme	
3. Methode	10
Onderzoeksdesign	
Conceptualisering en operationalisering	
Casusselectie	
Dataverzameling	
Data-analyse	
Reflectie validiteit en betrouwbaarheid	
4. Resultaten	15
Voorstel bebouwing	
Akkoord gemeente en provincie	
Milieuorganisatie	
Juridisering	
Na juridisering	
5. Analyse	25
Redenen implementation gap, MLG type I en multi-issue	
Repertoires actie, MLG type II en horizontal governance	
Redenen juridisering	
6. Conclusies en aanbevelingen	31
Literatuurlijst	33
Appendix 1: interviewvragenlijsten	37
Appendix 2: dataverzameling documenten	43

1. Inleiding

Er is een verschuiving gaande in Nederlands bestuur betreffende natuurzaken. Naast het bekende netwerk van Rijk, provincie, waterschappen, gemeentes, burgers en milieuorganisaties, is daar de rechter bij gekomen. Recentelijk zijn landelijke klimaatzaken gewonnen door Urgenda (2019) en Milieudefensie (2021) tegen respectievelijk de Nederlandse staat en Shell (Macchi & Van Zeben, 2021). Niet alleen landelijk, ook op lokaal niveau wordt de rechter betrokken bij natuurzaken, ingeschakeld door milieuorganisaties. Natuur- en milieuregelingen op diverse niveaus, zoals NatuurNetwerk Nederland in provinciale verordeningen en Europese richtlijnen, worden daarvoor gebruikt tegen onder andere woningbouw, gasboringen en stikstofbeleid (Beunen et al., 2013; Heidtmann & Selck, 2021, p.2).

Milieuorganisaties weten de weg naar de rechter steeds vaker te vinden. Aan het inzetten van de rechter, een kostbaar en traag middel, gaat echter een heel besluitvormingsproces vooraf. Organisaties ondernemen juridische actie alleen wanneer overheden en private actoren zich niet (geheel) aan wet- en regelgeving (lijken te) houden, ten koste van natuur en milieu. Tot op heden is de implementatie van natuurbeschermingsregels een knelpunt voor Nederlandse lokale overheden, die verder bemoeilijkt is door de stikstofcrisis (Beunen et al., 2013). Beunen et al. (2009, p.61) zien dat op regionaal en lokaal niveau daarom juridisering van natuurbeleid optreedt: ‘more conflicts between actors, more decision making through lawsuits [...]. Decision making about nature conservation issues has thus become more bureaucratic and more legalistic’.

Bestuurskundig onderzoek bekijkt de niet-naleving van regelgeving oftewel het ‘implementation gap’ door overheden (Van Stigt et al., 2013; Bondarouk & Lieferink, 2017). Omdat de focus bij deze onderzoeken ligt op het aantonen van het implementation gap (o.a. Koomen et al., 2008; Bondarouk et al., 2020; Heidtmann & Selck, 2021), wordt de koppeling naar juridisering niet gemaakt. Heinen et al. (2022, p.63) ziet bovendien dat onderzoek naar klimaat governance het juridische aspect nog onderbelicht laat.

Daarnaast is de aandacht bij lokale casussen rondom natuur- en milieubeleid met name gericht op de geringe implementatie van EU, nationale en provinciale richtlijnen door gemeenten, kortom top-down multi-level governance (MLG) type I (Van Straalen et al., 2014; Van Stigt et al., 2013; Van Dijk & Beunen, 2009; Koomen et al., 2008). MLG type II en een multi-actor benadering worden echter nog amper bekeken (Heidtmann & Selck, 2021; Chou et al., 2017), terwijl naast overheden bedrijven, belangenorganisaties en burgers van cruciaal

belang zijn als starters van juridische procedures. Literatuur over sociale bewegingen ziet de rechtsgang als onderdeel van de repertoires van (collectieve) actie (Tilly, 1993; Rootes & Nulman, 2015), maar analyseert de actie niet verder, noch koppelt haar aan juridisering. Deze scriptie bundelt de inzichten over het implementation gap en repertoires van actie en onderzoekt deze fenomenen voor het eerst als voorwaarde voor juridisering. Een analyse van de dynamiek tussen belangengroepen en lokale overheid geeft daarnaast maatschappelijk relevante inzichten in de voor- en nadelen van juridisering voor het democratisch gehalte en het besluitvormingsproces.

Deze scriptie tracht daarom de vraag te beantwoorden: wat verklaart de Nederlandse juridisering van natuurregelgeving? Het doel is om een verklaring te vinden, gericht op het proces en de voorwaarden die aan juridisering (het effect) vooraf gaan. Daartoe wordt eerst de relevante literatuur besproken, bestaande uit: het conceptuele kader van MLG, horizontaal governance, multi-actor en multi-issue perspectieven; en de theorieën van het implementation gap en repertoires van actie. De twee theorieën van implementation gap en repertoires monden uit in de twee verwachtingen, namelijk de goedkeuring van ambtenaren en de rechtsgang van belangengroepen. In het causaal mechanisme, een micro-macro mechanisme, worden de twee verwachtingen aan elkaar gekoppeld als elkaar opvolgende voorwaarden voor juridisering.

Na de theoretische onderbouwing volgt de methodiek, bestaande uit Causal Proces Tracing (CPT) van een single casestudy en gebruik makend van documentanalyse en interviews. De casusselectie gaat dieper in op de gekozen casus, waarin een belangenorganisatie in beroep gaat tegen een bestemmingsplanwijziging, op basis van de niet-naleving van de bescherming van NatuurNetwerk Nederland, zoals beschreven in de provinciale omgevingsverordening. Nadat de beperkingen van het onderzoek worden besproken, volgen de resultaten en analyse van de casus. Ten slotte worden de conclusies besproken en aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Literatuur, theorie en verwachtingen

Multi-s benaderingen

Het implementation gap en de repertoires van actie worden bekeken vanuit verschillende conceptuele kaders. Ten eerste is multi-level governance (MLG) relevant. Wet- en regelgeving is namelijk meer en meer verspreid over verschillende actoren en overheidslagen die met elkaar rekening dienen te houden. MLG, oftewel het delen van autoriteit en invloed over verschillende, interacterende niveaus weg van de nationale staat (Marks et al., 1996, p.342, 346), beschrijft deze complexiteit. Hooghe en Marks (2003) kwamen tot de invloedrijke onderverdeling type I en II MLG. Type I is de verdeling van autoriteit naar jurisdicties voor algemene doelen, de lange termijn en zonder overlapping, zoals de getrapte hiërarchie van gemeenten, provincies en Rijk. Type II is de verspreiding naar overlappende en flexibele jurisdicties op basis van specifieke taken, waarin diverse (zowel publieke als private) organisaties samenwerken (Hooghe & Marks, 2003, p.233-234, 239-240).

Sindsdien hebben onderzoekers MLG – en de typen I en II – gebruikt als conceptueel kader, voornamelijk voor onderzoek naar Europese integratie (Chou et al., 2017, p.5-6; Heidtmann & Selck, 2021). Dit onderzoek kijkt echter naar MLG in relatie tot de gelaagdheid aan regelgeving en stakeholders binnen Nederland, specifiek tussen provincie en gemeente. In de casus ligt een provinciale verordening namelijk ten grondslag aan de juridische procedure, ingezet tegen de wijziging van een gemeentelijk bestemmingsplan.

Onderzoek met lokale casussen over natuur- en milieubeleid is gericht op de geringe implementatie van EU, nationale en provinciale richtlijnen door gemeenten, kortom top-down MLG type I (Van Straalen et al., 2014; Van Stigt et al., 2013; Van Dijk & Beunen, 2009; Koomen et al., 2008). Type II MLG wordt nog amper bekeken, terwijl naast overheden bedrijven, belangenorganisaties, burgers en media van cruciaal belang zijn. Heidtmann en Selck (2021) hebben tot nu toe de enige multi-actor analyse gedaan, gefocust op de Duitse niet-naleving van luchtkwaliteitsrichtlijnen. Zij bekeken niet alleen de interactie tussen overheidslagen, maar ook de invloed van bedrijven, media en publieke druk. Ze concluderen dat, ondanks formele type I structuren van regelgeving, type II MLG implementatie kan remmen of stimuleren. Het waren namelijk lokale bedrijven die naleving remden en landelijke en lokale belangenorganisaties die rechtszaken aanspannen tegen gemeentes die de luchtkwaliteitsrichtlijnen onvoldoende implementeerden (Heidtmann & Selck, 2021, p.15). Dit onderzoek zal deze multi-actor analyse voor het eerst op een Nederlandse casus betreffende bestemmingsplannen en natuurconservatie toepassen en toetst zodoende de representativiteit

van Heidtmann en Selck's (2021) onderzoek.

Chou et al. (2017, p.5-7) bekritisieren het gebruik van MLG voor de non-gouvernementele actoren. MLG krijgt dan een te brede invulling, waardoor het onduidelijk wordt of de 'levels' naar de distributie van autoriteit tussen overheidslagen of tussen publiek en privaat verwijzen. Horizontal governance en de multi-issue en multi-actor perspectieven zijn daarom bruikbare aanvullingen op MLG type II (Chou et al., 2017, p.2, 6-7; Ferguson, 2009). Horizontal governance is een paraplueterm voor niet-hiërarchische samenwerking, gericht op consensus, zowel voor overheidsactoren als daarbuiten (Ferguson, 2009, p.1). Het multi-actor perspectief ziet samenwerkingen en conflicten ontstaan tussen verschillende actoren die ieder eigen waarden en principes hebben, zoals actoren binnen een overheidslaag, tussen overheidslagen en tussen overheden en andere stakeholders, zoals bedrijven, belangenorganisaties en burgers (Chou et al., 2017, p.7). De multi-issue benadering bekijkt de prioritering van verschillende belangen en hoe tot een consensus gekomen wordt (Chou et al., p.8).

Dit onderzoek kijkt kortom naar zowel MLG type I als II, met aandacht voor horizontal governance, multi-actor en multi-issue perspectieven. Deze meer 'holistische' aanpak (zie ook Heidtmann & Selck, 2021; Van Stigt et al., 2013, p.231) zal effectief zijn om zowel het implementation gap als repertoires van actie te onderzoeken en sluit aan bij Heinen et al.'s (2022) standpunt dat klimaat governance deze veelheid aan perspectieven bundelt.

Implementation gap

Ook onderzoekt deze studie voor het eerst niet (gehele) naleving van regelgeving of het 'implementation gap' als voorwaarde voor juridisering. Van Stigt et al. (2013) en Bondarouk en Lieferink (2017) zagen grote verschillen tussen gemeenten en hun implementatie van wet- en regelgeving. Van Stigt et al. (2013, p.222, 225, 230) hebben vier reacties getypeerd, namelijk: naleving; consideratie zonder wijziging van plannen, waarbij de regels minder strikt worden geïnterpreteerd of omzeild; ambitie, oftewel verdergaande maatregelen dan nodig volgens de regels; en botsing van regels met de lokale context, waarbij gehoor geven aan de regels problemen voor de gemeente veroorzaken.

De mogelijke verklaringen waarom lokale overheden niet geheel de regelgeving implementeren, zijn zijdelings door diverse auteurs onderzocht. Uit die literatuur blijkt dat lokale overheden te weinig beschikbare middelen (tijd, geld, personeel) en/of juridische of inhoudelijke kennis hebben om alle wet- en regelgeving na te leven (Verschuuren et al., 2002, p.38-39; Beunen et al., 2013; Heidtmann & Selck, 2021, p.2, 14). Kleine gemeenten scoren

lager op de implementatie van natuurbeleid dan grotere gemeenten, wat strookt met de grote rol van beschikbare middelen zoals ambtelijke capaciteit (Bondarouk & Liefferink, 2017, p.342).

Onderzoeken die MLG type I expliciteren, tonen een andere verklaring. Regionaal of landelijk beleid wordt soms niet afgestemd met de lokale context, waardoor beleidsplannen botsen in de lokale implementatie (Van Straalen et al., 2014, p.567). Dat wat is afgesproken op een hoger niveau, kan bij de implementatie op lokaal niveau tegenstrijdig zijn met de lokale regelgeving, normen en praktijken. Volgens Bartley (2022, p.192, 198) en Graz (2022, p.179, 181) ontstaat zo een machtsstrijd: de politiek van ‘grounding’. Er moet een vertaalslag volgen naar de lokale context om de regels uitvoerbaar te maken, of naleving van beleid wordt lokaal geheel afgewezen. Die vertaalslag zorgt voor een constructie van naleving: ook al kunnen er bezwaren zijn op detailniveau, zolang aan de oppervlakte de regels maar lijken te worden nageleefd (Bartley, 2022, p.196).

In literatuur over ruimtelijk beleid zijn andere verklaringen voor een implementation gap te vinden. Koomen et al. (2008, p.361, 371) zien dat urbanisatie in natuurgebieden langzaam doorgaat (zie ook Van Stigt et al., 2013, p.230). Als oorzaak zien zij ten eerste dat uitzonderingsparagrafen in regelgeving de ruimte geeft om in uitzonderlijke gevallen toch te bouwen. Deze uitzonderingsclausules worden regelmatig misbruikt. De provincies lijken dat gebruik eerder te faciliteren dan aan banden te leggen (Koomen et al., 2008, p.374; Van Dijk & Beunen, 2009, p.1811). Dit sluit aan op het verband tussen de mate van interpretatieruimte in regelgeving en de mate van juiste implementatie. Regelgeving met weinig discretie en expliciete, heldere verboden zorgen voor betere toepassing van de regels, terwijl vage, multi-interpretabele regelgeving onduidelijkheid geeft over de implementatie (Verschuuren et al., 2002; Koomen et al., 2008, p.361, 371; Van Stigt et al., 2013, p.229-230).

Ten tweede geven gedateerde gemeentelijke bestemmingsplannen meer ruimte voor bouwen aan dan de provinciale regulering toestaat. Zonder geüpdatet bestemmingsplan, kunnen gemeenten varen op de verouderde bestemmingsplannen. Ten derde hebben gemeenten een financiële prikkel om bij te bouwen. Hun budget is krap, nationaal gefixeerd en afhankelijk van het inwonertal. Als de gemeente niet groeit in inwonertal, betekent dat een budgetkrimp (Koomen et al., 2008, p.374).

Het multi-issue perspectief toont een belangrijke verklaring waarom specifiek milieu- en natuurregels lang niet altijd worden nageleefd: andere belangen wegen zwaarder. Zoals Verschuuren et al. (2002, p.39) het verwoorden: ‘natuurbescherming heeft weinig bestuurlijk en politiek gewicht. Een gemeente vindt de uitbreiding van een bedrijventerrein [of] aanleg

van een nieuwe woonwijk' belangrijker. Beunen et al. (2009, p.64-65) benadrukken de angst bij lokale overheden dat milieu- en natuurbeschermingsregels voor beperkingen op sociale en economische belangen zorgen. Bedrijven oefenen daarnaast invloed uit op alle overheidslagen, waardoor overheden aandacht schenken aan hun belangen (Heidtmann & Selck, 2021, p.10-12).

Naast botsing van belangen, koppelen Bondarouk et al. (2020) onvoldoende naleving aan weinig urgentie voor natuur- en milieubelangen. Beunen et al. (2013, p.283-284) zien dat media invloed hebben op de urgentie: de media scheppen een dominant economisch narratief, waarbij natuurregels 'alles blokkeren' en synoniem worden met stroperig beleid. Burgers en lokale overheden zien daarom geen urgentie in natuurregelgeving.

Ten slotte geeft horizontal governance een verklaring voor een implementation gap. Wanneer ambtenaren in een consensus-zoekende horizontale samenwerking deelnemen, hebben zij nog steeds te maken met hiërarchische verantwoordelijkheden, zoals politieke prioriteiten en regelgeving. Deze verantwoordelijkheden hebben grote invloed op wat wel en niet kan binnen het samenwerkingsproject, maar dreigen tegelijkertijd naar de achtergrond te vallen door het zoeken naar consensus (Ferguson, 2009, p.3). Bovenstaande verklaringen zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1: Verklaringen implementation gap	Literatuur
Te weinig beschikbare middelen en/of kennis.	Bondarouk & Liefferink, 2017; Beunen, et al., 2013; Heidtmann & Selck, 2021.
Implementatie (provinciale) regels botst met bestaand lokaal beleid (MLG type I).	Bartley, 2022; Graz, 2022; Van Straalen et al., 2014; Van Stigt et al., 2013.
Discretionaire ruimte, gedateerde bestemmingsplannen en/of uitzonderingsclausules bieden mogelijkheid omzeilen regels.	Van Stigt et al., 2013; Koomen et al., 2008; Van Dijk & Beunen, 2009.
Financiële prikkel gemeenten om bij te bouwen.	Koomen, et al., 2008.
Natuurproblematiek botst met andere belangen en politieke doelstellingen (multi-issue).	Bondarouk & Liefferink, 2017; Koomen et al., 2008; Heidtmann & Selck, 2021; Bondarouk et al., 2020.
Burgers en lokale overheden zien urgentie naleving niet. Berichtgeving in economisch frame.	Beunen et al., 2013; Heidtmann & Selck, 2021; Bondarouk et al., 2020.
Bedrijven voeren druk uit tegen implementatie.	Heidtmann & Selck, 2021.
Consensus-gedreven proces verdringt verantwoordelijkheden (horizontal governance).	Ferguson, 2009.

Hoe houden de gepresenteerde verklaringen voor het implementation gap, geïnformeerd door multi-s benaderingen, verband met juridisering? Juridisering kan niet optreden zonder (schijnbaar) onvoldoende implementatie van regelgeving, anders hebben bezwaarmakers geen basis om een juridische procedure te starten. Er moet kortom sprake zijn van een

implementation gap. Hieruit volgt de eerste verwachting:

Verwachting 1: Als de theorie van implementation gap van toepassing is op mijn casus (namelijk geen of gebrekkige implementatie door lagere overheden) (Van Stigt et al., 2013), dan zouden we in het empirische bewijs moeten zien dat de gemeente en provincie bestemmingsplanwijzigingen goedkeuren die ingaan tegen bestaande natuurregelgeving. Een of meer van de volgende verklaringen zal te vinden moeten zijn: gebrekkige ambtelijke middelen en/of kennis (Bondarouk & Liefverink, 2017; Beunen, et al., 2013; Heidtmann & Selck, 2021); mismatch tussen provinciaal, nationaal of EU-beleid met gemeentebeleid (Bartley, 2022; Graz, 2022; Van Straalen, et al., 2014); discretionaire ruimte (Van Stigt et al., 2013; Koomen et al., 2008; Van Dijk & Beunen, 2009); financiële prikkels gemeente (Koomen, et al., 2008); botsing natuurregels met andere belangen en politieke doelstellingen (Bondarouk & Liefverink, 2017; Koomen et al., 2008; Heidtmann & Selck, 2021); geen urgentie strikte naleving (Beunen et al., 2013; Heidtmann & Selck, 2021; Bondarouk et al., 2020); druk vanuit bedrijven om regels niet na te leven (Heidtmann & Selck, 2021); en consensus-gedreven besluitvorming (Ferguson, 2009).

Naast dit implementation gap, dient er een individu of organisatie te zijn die een juridische procedure start om te kunnen spreken van juridisering. In het geval van natuurbescherming kan alleen een belangenbehartiger van de natuur een juridische procedure starten, wat in de praktijk natuur- en milieuorganisaties zijn. Over zulke belangenorganisaties en hun verschillende acties is veel geschreven in de sociale bewegingen literatuur.

Repertoires collectieve actie

Uit de literatuur over sociale bewegingen volgt de tweede verwachting. Deze literatuur geeft allereerst aan dat sociale bewegingen niet homogeen en statisch zijn, maar divers en fluïde in omvang en aard, wat bovendien zeker geldt voor 'de' milieubeweging (Tarrow, 2011; Rootes & Nulman, 2015; Gready & Robins, 2017). Daarnaast benoemde en conceptualiseerde Charles Tilly (1993, p.264-265; 2006, p.53) de term repertoires van (collectieve) actie, oftewel de middelen die sociale bewegingen en belangengroepen hebben om invloed uit te oefenen in het politieke proces. Sinds die conceptualisering zijn onderzoekers geïnteresseerd in waarom welke middelen worden ingezet en wanneer en waarom sociale bewegingen veranderen van tactieken (Tarrow, 2011; Coy, 2015; Alimi, 2015; Gready & Robins, 2017). Het is context-afhankelijk welke middelen belangengroepen inzetten. Zo zijn in

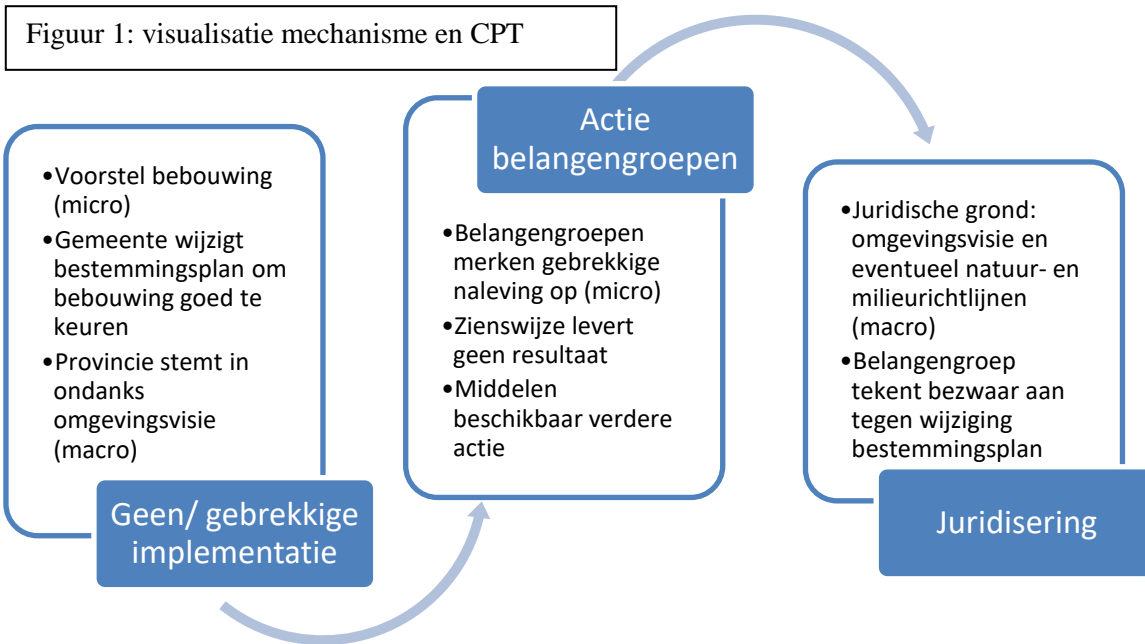
democratische politieke regimes zoals Nederland de gangbare middelen geweldloos, zoals de media opzoeken, demonstreren, petitie starten en lobbyen bij verschillende overheidslagen (Munro, 2005; Tilly, 2006, p.35; Alimi, 2015, p.414). Zonder veel politieke onrust houden organisaties vaak (losjes) vast aan de middelen die ze gewend zijn te gebruiken (Tilly, 2006, p.41; Tarrow, 2011, p.199).

Hassel (2010, p.153, 165) maakt duidelijk dat belangengroepen niet alleen lobbyen, maar ook als experts, administrateurs en begeleiders optreden in het beleidsproces en daarmee onderdeel vormen van MLG (type II), maar nog onvoldoende mee worden genomen in MLG onderzoek. Specifiek de milieubeweging, gerespecteerd in Noord-Europa, heeft deze actieve rol als experts in ecologische en klimaatrapporten, waardoor zij meer kennis opdoet over het politieke en juridische veld en daar verandering teweeg brengen (Rootes & Nulman, 2015). Sociale bewegingen literatuur ziet juridische actie wel als middel in de repertoires van actie (Rootes & Nulman, 2015), maar analyseert deze niet. Dit onderzoek focust voor het eerst op het specifieke middel juridische actie door een belangenorganisatie in de analyse van juridisering. Immers zonder juridische actie kan er geen juridisering ontstaan. Vandaar dat de tweede verwachting als volgt is:

Verwachting 2: Als de theorie van repertoires van actie (Tilly, 1993) van toepassing is op mijn casus, dan zouden we het ondernemen van juridische actie door sociale bewegingen (Rootes & Nulman, 2015) moeten zien in het empirische bewijs. Oftewel: een lokale maatschappelijke organisatie stapt naar de rechter. Zij doet dit vanwege verwachting 1.

Causaal mechanisme

Verwachting 1 en 2 vullen elkaar kortom aan om tot de uitkomst juridisering te komen. Juridisering is een proces dat met een micro-macro causaal mechanisme werkt: een hoger overheidsniveau maakt regels die voor een lager (gemeente of provincie) niveau gelden. Dit lagere niveau implementeert de regels echter niet (geheel). Een volgend niveau reageert daarop: een milieuorganisatie stapt naar de rechter, met als uitkomst juridisering. Dit proces is in figuur 1 schematisch weergegeven.



3. Methode

Onderzoekdesign

Het onderzoek bestudeert één casus met gebruik van Causal Proces Tracing (CPT) en op basis van documentanalyse en interviews. CPT is een onderzoeksmethode die het causaal mechanisme (zie figuur 1) stap voor stap test en bekijkt of beide situaties (implementation gap en repertoires van actie) nodig zijn om het effect (juridisering) te krijgen. Bovendien bekijkt CPT hoe deze situaties ontstaan en wanneer en hoe de stappen interacteren (Blatter & Haverland, 2012, p.81). Dit gebeurt door drie soorten observaties vast te leggen: het grote verhaal, dat de historische ontwikkeling van de structurele factoren beschrijft; ‘smoking-gun’ observaties, die nauwe connecties tussen tijd en ruimte moeten tonen als bewijs van belangrijke oorzaak-gevolg momenten; en bekentenissen, die de percepties en motivaties van de belangrijke actoren onthullen (Blatter & Haverland, 2012, p.118-119, 143). In de volgende paragrafen komen de methodes voor dataverzameling- en analyse en de motivatie voor de casus aan bod.

Conceptualisering en operationalisering

Dit empirische onderzoek operationaliseert de concepten uit het vorige theoretische gedeelte, namelijk juridisering (de uitkomst), implementation gap en repertoires van actie (de causale factoren). Juridisering houdt in brede zin de toegenomen rol van regelgeving in in het besluitvormingsproces en de implementatie. Specifieker duidt juridisering op de toename van juridische procedures in het beleidsproces. Het implementation gap geeft aan dat na de vaststelling van regels en richtlijnen, de regels niet (geheel) worden uitgevoerd zoals bedoeld is. Repertoires van actie betekent ten slotte het arsenaal aan middelen dat sociale bewegingen (hier: milieuorganisaties) hebben om hun invloed te doen gelden, zoals demonstreren, petities starten en, in dit geval, een juridisch proces beginnen. In tabel 2 staat de operationalisering van deze concepten centraal en de bronnen waar deze operationalisering op worden getest. Onder de tabel volgen de casusselectie en methodiek die hebben geleid tot deze databronnen. De specifieke databronnen zijn vanwege het waarborgen van anonimiteit slechts bekend bij de scriptiebegeleider.

Tabel 2: Operationalisering concepten

Concept	Operationalisering	Databron
Implementation gap	Zijn er plannen om natuurgrond,	Visiedocument Hoeve Bergeik; ontwerp

	onderdeel van NNN, te bebouwen?	bestemmingsplan.
Implementation gap redenen gemeente	Is er een wijziging van het bestemmingsplan, keurt de gemeente dit goed en waarom?	Opnames raadscommissie- en gemeenteraadsvergadering; ontwerp bestemmingsplan; nota van beantwoording; interview gemeenteambtenaar.
Implementation gap redenen provincie	Wordt beredeneerd waarom de provincie geen beleidsinstrumenten inzet?	Zienswijze provincie; interview provincieambtenaar.
Implementation gap: druk om te bouwen?	Worden (financiële) prikkels genoemd om te bouwen?	Opnames raadscommissie- en gemeenteraadsvergadering; nota van beantwoording; gemeentenieuws; interviews gemeente- en provincieambtenaar.
Repertoires van actie: invloed milieuorganisatie	Welke feedbackmomenten waren er voor stakeholders, zoals milieuorganisaties en burgers?	Participatieverslagen en visiedocument Hoeve Bergeik; zienswijze milieuorganisatie; opnames raadscommissie- en gemeenteraadsvergadering; interview milieuorganisatie.
Repertoires: invloed milieuorganisatie	Merkt een milieuorganisatie een implementation gap op?	Zienswijze milieuorganisatie; interviews milieuorganisatie en jurist.
Repertoires: bezwaar maken	Levert eerder bezwaar van de milieuorganisatie geen resultaat op?	Opnames raadscommissie- en gemeenteraadsvergadering; nota van beantwoording; interview milieuorganisatie.
Repertoires: naar rechter	Heeft de milieuorganisatie de middelen om naar de rechter te gaan?	Interview milieuorganisatie.
Juridisering	Heeft de milieuorganisatie bezwaar gemaakt op de plannen en/of is zij naar de rechter gestapt?	Interviews milieuorganisatie en jurist.

Casusselectie

Door de methodiek van Causal Proces Tracing (CPT), interviews en documentanalyse (zie volgende paragraaf), ligt de focus van dit onderzoek op gedetailleerde en grondige analyse. CPT vergt diepgaand onderzoek waar, ook voor de tijd- en woordenlimiet van dit onderzoek, een single casestudy zich goed voor leent.

De bestudeerde casus bevindt zich in een kleine gemeente. De grondeigenaren van landgoed Hoeve Bergeik hebben een plan gemaakt voor herontwikkeling van natuur, sloop van bestaande bebouwing en nieuwbouw. Om dit plan te realiseren, dient eerst het bestemmingsplan van de gemeente te wijzigen. De betrokken actoren zijn de grondeigenaren ofwel initiatiefnemers, de gemeente (ambtenaren, gemeenteraad en het College van B&W), de provincie (ambtenaren en Gedeputeerde Staten), omwonenden en diverse belangenorganisaties. Een gebied behorend tot het NatuurNetwerk Nederland (NNN) zou volgens de plannen van de initiatiefnemers deels bebouwd worden. Een milieuorganisatie gaat hier niet mee akkoord en is in beroep gegaan bij de Raad van State.

De relevante populatie bestaat uit alle gevallen waarin een organisatie naar de rechter gaat, op basis van natuurregeling. Dit is een brede populatie: bezwaarmakers kunnen allerlei natuur- en milieuorganisaties zijn; en het bezwaar kan gericht zijn op de implementatie van gemeentelijke, provinciale, landelijke en Europese regels, zoals bestemmingsplannen, vergunningen en natuurrichtlijnen. De casus verhoudt zich daartoe als een bezwaar op een gemeentelijke bestemmingsplanwijziging door een milieuorganisatie, die zich beroept op een provinciale omgevingsverordening. Deze casus is daarmee een typisch voorbeeld van juridisering. Zowel MLG als een multi-actor benadering lijken goed toepasbaar te zijn op de casus, gezien de veelheid en gelaagdheid aan actoren (onder andere provincie, gemeente, initiatiefnemers, omwonenden en meerdere belangengroepen). De casus is kortom bij uitstek geschikt om als vraagstuk betreffende lokale implementatie en juridisering te onderzoeken.

Dataverzameling

Met een enkele casus is het mogelijk om diverse kwalitatieve methoden toe te passen. Interviews zijn adequaat gebleken om motivaties en afwegingen te achterhalen voor redenen van het implementation gap (o.a. Van Straalen et al., 2014, p.573; Van Stigt et al., 2013, p.224; Heidtmann & Selck, 2021, p.7). Voor de CPT observatie ‘bekentenissen’ komen interviews goed uit. De hoofdmethode van dataverzameling is daarom het afnemen van interviews: ten eerste bij een gemeenteambtenaar en een provincieambtenaar die zich beiden bezighielden met de casus in een coördinerende rol, om de afwegingen te achterhalen van het goedkeuren van het bestemmingsplan. Deze ambtenaren hebben het overzicht in de verschillende belangen en zijn betrokken in het hele proces. Ten tweede zijn interviews afgenomen bij twee bestuursleden van de milieuorganisatie en de door hen ingehuurde jurist, om de afwegingen te achterhalen om naar de rechter te stappen. De bestuursleden beslissen immers om naar de rechter te stappen. De jurist gaf een juridisch perspectief dat anders zou ontbreken. Er is voor gekozen om de initiatiefnemers niet te interviewen, aangezien hun standpunten en afwegingen uitgebreid aan bod komen in de documentatie (zoals de door hen opgestelde participatieverslagen en georganiseerde webinar) en interviews.

De interviewvragen centreerden zich om de afwegingen van ambtenaren en de milieuorganisatie voor respectievelijk goedkeuring en bezwaar in het beleidsproces rondom natuurgrond. Een inspiratiebron voor de vragen was Bondarouk en Liefferinks (2017, p.735) conceptueel kader om beleidsimplementatie te scoren: inhoud (doelen en definities),

reikwijdte (territorium, looptijd, actoren), en moeite (personeel, expertise, budget, prioritering). Op inhoud werd gevraagd naar afwegingen; op reikwijdte naar de betrokken actoren; en op moeite naar middelen en kennis (bijvoorbeeld: ‘U heeft vaak te maken met gecompliceerde casussen. Hoe zorgt u ervoor dat u goed op de hoogte blijft?’). Na meer algemene vragen is gefocust op de casus. Ook is gevraagd of de geïnterviewde denkt dat en waarom er sprake is van juridisering betreffende natuurbeleid (zie appendix 1 voor alle interviewvragenlijsten).

Ter aanvulling op en ter controle van de interviews is een documentanalyse gemaakt. De documentatie geeft achtergrondinformatie om geïnformeerd de interviews af te nemen. Daarnaast zijn CPT's grote verhaal en de ‘smoking gun’ observaties beter te zien op schriftelijke bronnen, vanwege de zekerheid betreffende data en locaties. De verkrijging van en zoekopdrachten naar de verschillende documenten zijn opgenomen in appendix 2.

Data-analyse

Om de casus goed te begrijpen, is alle documentatie doorgenomen. Voor een verdere documentselectie heb ik informatie van vóór 2019, wanneer het nieuwe plan uitgedacht wordt, alleen ter achtergrondinformatie gebruikt. Documentatie vanaf 2019 is gebruikt ter analyse. Die analyse is beperkt tot de vragen uit tabel 2 en het confirmeren of afwijzen van de informatie uit de interviews. Vanwege de veelheid aan plannen voor het landgoed, is alleen gefocust op de plannen waar uiteindelijk een juridische procedure tegen is gestart (namelijk bebouwing van natuurgrond).

De interviewantwoorden en documenten zijn daarnaast geanalyseerd en besproken op chronologische volgorde van het besluitvormingsproces. Vervolgens zijn deze data gegroepeerd in verschillende thema's, die bijvoorbeeld een verklaring voor het implementation gap kunnen vormen, zoals gebrekkige middelen. De interviewantwoorden van iedere geïnterviewde zijn naast elkaar gelegd om te zien of en zo ja wat voor middelen bij de geïnterviewden ontbreken. Op deze manier wordt de chronologie steeds gecheckt met figuur 1 en CPT; en worden binnen die chronologie de thema's geselecteerd en gecheckt met de redenen uit tabel 1.

Reflectie validiteit en betrouwbaarheid

De single casestudy brengt zowel sterktes als beperkingen met zich mee. Zo kan er gefocust worden op veel verschillende bronnen en actoren, waardoor de kans op alternatieve verklaringen kleiner wordt en de interne validiteit sterk is. De multi-actor analyse houdt

rekening met meerdere invloeden en CPT houdt rekening met een veelheid aan (noodzakelijke) voorwaarden. Het implementation gap en de gang naar de rechter kunnen concreet en eenvoudig gemeten worden door mondelinge en schriftelijke bevestiging.

Door de methodiek van CPT en het gebruik van literatuur is bovendien rekening gehouden met omgekeerde causaliteit. CPT bekijkt nauwkeurig welke volgorde en welke voorwaarden nodig zijn om tot een bepaalde uitkomst te komen. Het gevolg juridisering biedt wanneer succesvol voor belangengroepen een voedingsbodem voor meer juridisering (Beunen et al., 2013).

De single casestudy is echter beperkt representatief en heeft beperkte externe validiteit. Hoewel nuances in afwegingen geen ander resultaat geven – dit onderzoek kijkt primair naar de uitkomsten, namelijk dát er een implementation gap is en dát belangengroepen bezwaar maken, niet naar de redenen – en hoewel de beschreven afwegingen vaker voorkomen, zullen in een andere casus (iets) andere afwegingen gemaakt worden. De casus wordt naast literatuur zoals Heidtmann en Selck (2021) gelegd om de representativiteit te controleren. Ook is in de interviews gevraagd of de casus een typisch voorbeeld is en in welke opzichten ze dat niet is. Desalniettemin zal vervolgonderzoek het beste de representativiteit kunnen controleren.

Daarnaast zijn interviews subjectief en geven zij daarom onzeker empirisch bewijs. In de resultaten zijn meningen daarom geëxpliciteerd. De perspectieven van de geïnterviewden worden bovendien gecontextualiseerd en gecontroleerd met de bestudeerde documenten, oftewel middels het gebruik van triangulatie.

Bovendien is het onderzoek niet volledig repliceerbaar, vanwege de subjectiviteit en anonimiteit van de interviewmethode. De casus is recent en zal na verloop van tijd nieuwe narratieven genereren en emoties oproepen bij de geïnterviewden, afhankelijk van de doorzetting en resultaten van het beroep. Interviews zijn kortom momentopnames. Bovendien zijn namen van actoren, geïnterviewden en locaties gefingeerd en zijn datalinks verwijderd om de anonimiteit en vertrouwelijkheid van het onderzoek te garanderen.¹

¹ De werkelijke gegevens en interviews zijn bekend bij de scriptiebegeleider, Dr. N. Van der Zwan.

4. Resultaten

Voorstel bebouwing

De initiatiefnemers voor bebouwing bezitten ongeveer 150 jaar een landgoed, Hoeve Bergeik, in een kleine gemeente, Merchum (< 50.000 inwoners). Hoeve Bergeik is omringd door woonwijken en een kanaal en heeft onder meer gediend als school, bejaardentehuis en religieuze instelling (Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.17-18). De eigenaars kunnen Bergeik niet langer financieel opbrengen wat betreft beheer en onderhoud (Hoeve Bergeik, 2020b, p.3; Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.19). Ook zijn de eigenaars op dusdanig hoge leeftijd dat zij het landgoed willen nalaten middels een erfgoedstichting met behoud van hun kernwaarden. Dit houdt concreet een complex, groot plan in: de realisatie van (sociale) zorgwoningen met behoud van natuur en historie. Om het plan noodzakelijkerwijs economisch rendabel te houden, komen daar vrije sectorwoningen bij (Gemeenteambtenaar, interview, 20 april 2022; Hoeve Bergeik, 2020b, p.3; Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.12, 18, 44; Hoeve Bergeik, 2021c).

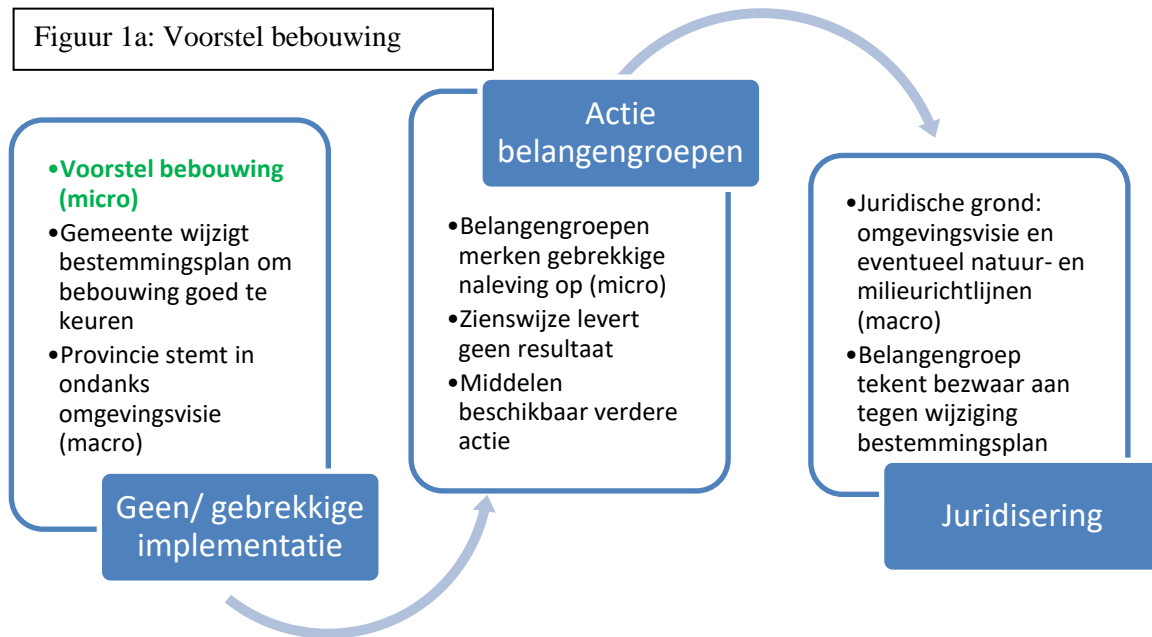
Om te kunnen bouwen is een bestemmingsplanwijziging nodig. Op 12 september 2019 organiseerden de eigenaars/initiatiefnemers samen met gemeenteambtenaren een workshop waarin ze de uitgangspunten voor het project vastlegden (Hoeve Bergeik, 2020a; Hoeve Bergeik, 2020b, p.7; Van Zuijlen et al., 2019; Gemeenteambtenaar, 2022). Daarna zijn de initiatiefnemers een uitgebreid participatietraject gestart om te informeren en ideeën te verzamelen, geconcentreerd rond het voorjaar van 2020 en mei 2021 (Hoeve Bergeik, 2020b, p.4, 13-14; Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.30; College van B&W, 2021; Gemeenteambtenaar, 2022). Overigens zijn belangenorganisaties niet proactief benaderd in deze participatie (Gemeenteraad Merchum, 2021c, 57:00-1:01:00). Volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaar (2022) hielp het participatietraject om begrip te creëren en om aan te voelen hoe omwonenden over de plannen dachten.

In het eerste plan zijn twee gebieden aangewezen als zoeklocatie voor nieuwbouw en parkeren, maar leek weinig mogelijk. Op 7 mei 2020 adviseerde de raadscommissie het College van B&W om met de initiatiefnemers en de provincie gezamenlijk naar oplossingen te zoeken ‘in de dilemma’s die geconstateerd zijn bij de herontwikkeling’ (Hoeve Bergeik, 2020b, p.25; Frisgroen, 2021a, p.6). Zo werd de provincie bij de casus betrokken. De provincie wordt meestal in zulke vooroverleggen ingeschakeld om te vragen: ‘kan dit wel, kan dit niet?’ en om te voorkomen dat zij later formele instrumenten inzet (Provincieambtenaar, interview, 3 mei 2022; Gemeenteambtenaar, 2022).

De zoeklocaties voor bebouwing, evenals vrijwel het hele landgoed, zijn in de provinciale omgevingsverordening aangewezen als landgoedbiotoop en NatuurNetwerk Nederland (NNN) (Provincieambtenaar, 2022; Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.31). De provincie zag dat bij een van de gebieden archeologische resten zijn gevonden die bebouwing vrijwel uitsluiten. Het tweede zoekgebied mocht ook niet bebouwd worden, vanwege het NNN (Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.31; Gemeenteambtenaar, 2022). In 2012 had de provincie ditzelfde gebied om die reden al afgeschoten als bouwlocatie. Ook ontmoette dat plan protest van buurtbewoners vanwege hun uitzicht (Frisgroen, 2021a, p.1-4; Frisgroen, 2021b, p.8). Ook nu blijkt dat de buurtbewoners protesteren tegen dit zoekgebied en krijgen zij aandacht als betrokken partij (Hoeve Bergeik, 2020b, p.6, 8, 17-21; Gemeenteambtenaar, 2022; Hoeve Bergeik, 2020c).

Uit de overleggen kwam op 25 maart 2021 een nieuw plan (Van Zuijlen & Horsten, 2021). Om de landgoedbiotoop en NNN-gebieden te ontzien, is ervoor gekozen nieuwere aanbouwen aan het hoofdgebouw te slopen, waarna grote nieuwbouw gepleegd wordt bij het hoofdgebouw (Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.32, 36; Tilburg et al, 2021a). Om de financiën rond te krijgen komt er een zoekgebied voor 20 grondgebonden, natuurinclusieve gezinswoningen van 5000m² in een bosachtig gebied, gecentreerd rondom een vakantiehuis (Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.32, 41). Echter, ook dit gebied geniet bescherming van NNN en de landgoedbiotoop. Er is dus een voorstel voor bebouwing (zie figuur 1a).

Om toch aan de provinciale omgevingsverordening te voldoen, redeneert de vormvrije milieueffectrapportage bij het plan als volgt: het vakantiehuisje inclusief verharding, erf en tuin vallen niet onder deze bescherming middels de exclaveringsregel, een regel die voorkomt als uitzonderingsregel voor Natura-2000 gebieden (Rokkin & Heeren, 2021, p.18; Kim et al, 2021b). De ecologen inventariseerden het te exclaveren gebied op 3.124 m², waardoor 2.500 m² aan bebouwing binnen de regeling valt (Rokkin & Heeren, 2021, p.18; Kim et al., 2021a, p.65, 67). ‘Dus dan neemt het areaal per saldo niet af’ (Gemeenteambtenaar, 2022). Bovendien heeft de tuin veel uitheemse plantensoorten met ‘weinig floristische waarde’ (Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.21; Remrev et al., 2021, p.15; Kim et al., 2021a).



Akkoord gemeente en provincie

Ondanks dat er intern verschillende opvattingen waren, besloot gemeente Merchum akkoord te gaan met dit plan. De adviseur natuur werd eerst ‘niet zo vrolijk’ van het bebouwingsplan op natuurgrond (Gemeenteambtenaar, 2022). Deze adviseur wilde zien hoe per saldo de natuur in het gebied toch versterkt werd. De eerdere twee gebieden die als zoeklocatie dienden, worden hersteld met inheemse flora, beter beheer en onderhoud (Gemeenteambtenaar, 2022; Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.21-29, 36-37). Het zijn zulke gemotiveerde zoektochten naar balans, om ‘het grotere geheel’ beter te maken, die voor gemeenteambtenaren de doorslag geven (Gemeenteambtenaar, 2022). Zij houden toezicht op zorgvuldige afweging, met als eis ‘het goed toepassen van de regelgeving’ en ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ (Gemeenteambtenaar, 2022). Het hangt vervolgens af van de metingen uit rapportages hoe wordt afgewogen (Gemeenteambtenaar, 2022).

Bij de provincie was die rapportage juist een punt. De provincie (en haar vakafdeling natuur) ging mee in het toepassen van de exclaveringsregel, maar: ‘ruim 20 woningen [...] is echt te fors. Dan gaat het de belangen schaden van NatuurNetwerk Nederland. Dus dat hebben we toen ook aangegeven: dit moet echt kleiner’ (Provincieambtenaar, 2022). De provincie heeft vervolgens een tweede inventarisatie laten uitvoeren waaruit 1.600 m² als te exclaveren gebied kwam (Provincieambtenaar, 2022). De vraag die verschillend is beantwoord is kortom: wat geldt als verharding, erf en tuin, en wat geldt als natuurgebied?

Na overleg over de exclaveringskwestie, hebben de initiatiefnemers op 15 september 2021 het plan aangepast: het vakantiehuisterrein zal geen 22 maar 12 gezinswoningen

bevatten (Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.34-36, 44; Provincieambtenaar, 2022; Gemeenteambtenaar, 2022). Dit plan werd bij het College van B&W aangeleverd, die de formele inspraakprocedure startten (Gemeenteambtenaar, 2022).

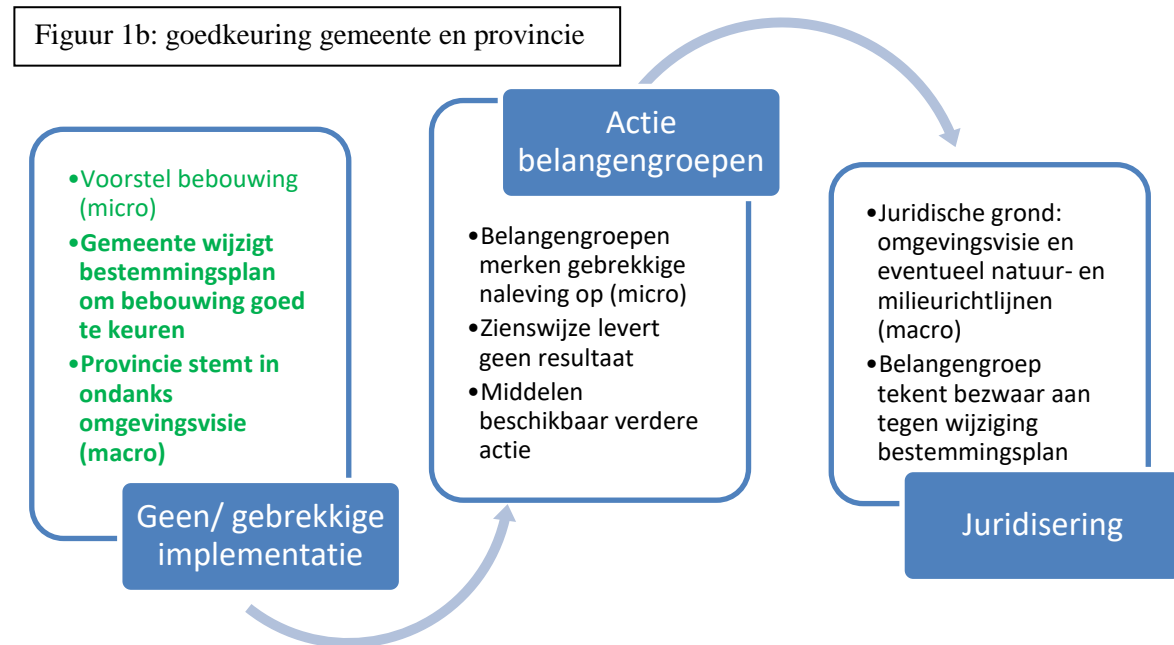
Vervolgens lag het ontwerp bestemmingsplan van 16 juni tot en met 10 augustus 2021 ter inzage. Er zijn zeven zienswijzen binnengekomen, waarvan een van de provincie (Gemeenteambtenaar, 2022; College van B&W, 2021; Gemeente Merchum, 2021b, p.1-2). Voor de geïnterviewde provincieambtenaar was de casus een ‘hele bijzondere situatie [...] met tegenstrijdige belangen en ook intern discussie van hoe moet je daar dan in gaan zitten’ (Provincieambtenaar, 2022). De verschillende vakafdelingen gaven tegenstrijdige adviezen, maar: ‘uiteindelijk bepaalt het bestuur welke instrumenten we inzetten’ (Provincieambtenaar, 2022).

De provincie heeft een zienswijze ingediend. Hierin constateert de provincie hoofdzakelijk dat het verschil van exclavering vanuit de provincie (1.600 m²) met de benodigde bebouwing (2.000 m²) beperkt blijft. Het zoekgebied voor die 2.000 m² aan bebouwing is echter nog 5.000 m², wat voor hen te ruim is. Als helder kan worden aangegeven waar de 2.000 m² aan bebouwing komt, dan beschouwt de provincie het plan ‘als een niet significant effect op het NNN’ (Gedeputeerde Staten, 2021, p.1-2; Provincieambtenaar, 2022). Bovendien wil de provincie in het belang van de landgoedbiotoop een specifiek beeldkwaliteitsplan zien waarin duidelijk wordt hoe de woningen in het landschap zullen passen (Gedeputeerde Staten, 2021, p.3).

Merchum heeft in de nota van beantwoording aan deze provinciewensen voldaan: het zoekgebied is verkleind van 5.000 m² naar 3.000 m², beredenerend dat er enige flexibiliteit nodig is om bijzondere flora te ontzien. Het beeldkwaliteitplan is daarnaast aangepast met nieuwe verbeeldingen (Gemeente Merchum, 2021b, p.2-6).

Na de beantwoording heeft de provincie de afweging gemaakt ‘om geen instrumenten in te zetten’ (zie figuur 1b) (Provincieambtenaar, 2022; Gemeenteraad Merchum, 2021b, p.4). Wat was daarvoor de reden? Allereerst is het hoofddoel voor initiatiefnemers, gemeente en provincie hetzelfde: het behoud van Bergeik als geheel (Provincieambtenaar, 2022; zie ook Gemeenteambtenaar, 2022). De provincie (en Merchum) keek vervolgens vanuit ‘het hele brede perspectief’: in het plan zit woningbouw met aandacht voor goedkope woningen en bijzondere doelgroepen, wat overeenkomt met provinciedoelen. Het plan behoudt Hoeve Bergeik, stelt het openbaar toegankelijk en herstelt natuurgebieden: ‘dat zijn nog winstpunten ook’ (Provincieambtenaar, 2022). Deze pluspunten legde de provincie naast de exclaveringskwesitie. De discrepantie tussen de geïnterviewde 1.600 m² en benodigde

bebouwing van 2.000 m² blijft staan, maar: ‘dan vinden we dat te zwaar om met die redenen van de exclavering te zeggen: “dit is zodanig in strijd met de verordening, dat we instrumenten inzetten”’ (Provincieambtenaar, 2022). Of, zoals de gemeenteambtenaar (2022) zei: ‘Soms moet je iets geven om er voor in de plaats iets terug te krijgen’. Ditzelfde standpunt had de gemeenteraad van Merchum (2021d), die op 12 november 2021 unaniem het bestemmingsplan aannamen (zie figuur 1b).



Milieuorganisatie

Ook al onderneemt de provincie geen verdere actie, een belanghebbende kan zeggen: “‘Ik vind dit in strijd met de provinciale regels”, en die kan er gewoon mee naar de rechter gaan en haar gelijk halen’ (Provincieambtenaar, 2022). Dit pad bewandelt de milieuorganisatie Frisgroen, die een van de overige zes zienswijzen heeft ingediend.

Drie van de zienswijzen zijn opgelost na schriftelijk antwoord van gemeente Merchum. Bij zienswijzen kijkt de gemeente of de indiener tegemoet kan worden gekomen, of er extra informatie is om zorgen weg te nemen en of een gesprek met de initiatiefnemers helpt om wederzijds begrip te creëren (Gemeenteambtenaar, 2022). Zo willigt Merchum de wens van omwonenden in om vast te leggen dat er nooit bruggen richting hun buurt worden aangelegd (Bewonersgroep, 2021; Gemeente Merchum, 2021b, p.15); verbetert ze gevonden inconsistenties (Vereniging, 2021; Gemeente Merchum, 2021b, p.21-22); en worden bouwhoogtes verder beperkt (Inwoners, 2021; Gemeente Merchum, 2021b, p.13).

De andere drie zienswijzen hadden meer aandacht nodig. Twee erfgoedstichtingen, Schermzicht en het Krophollercollectief, maken bezwaar tegen de sloop van het vakantiehuis en de aanbouw bij het hoofdgebouw (Krophollercollectief, 2021; Schermzicht, 2021). Daarnaast heeft het Krophollercollectief ingesproken tijdens de raadscommissievergadering die het ontwerp bestemmingplan besprak. Raadsleden bespraken daarom de zorgen van de stichting en wezen haar op de voordelen van het plan (Gemeenteraad Merchum, 2021c, 41:00-46:00). De wethouder reageerde dat de gemeentelijke erfgoedcommissie betrokken zal worden bij de aanvraag van omgevingsvergunningen, zoals de stichting graag wil (Gemeenteraad Merchum, 2021c, 57:07-1:01:55; Kim et al., 2021b, p.18). In de gemeenteraadsvergadering werd het Krophollercollectief ook regelmatig genoemd en meldde de wethouder dat met de stichting gesprekken worden gevoerd (Gemeenteraad Merchum, 2021d, 1:47:00-2:02:00). Waarschijnlijk door dit contact is de stichting niet in beroep gegaan.

Voordat op de laatste zienswijze wordt ingegaan, is het goed om de indiener nader te introduceren. Milieuorganisatie Frisgroen heeft bij een grote buurgemeente een lange geschiedenis en ‘een dusdanige goede relatie [...] dat we heel vroeg in de planvorming worden betrokken. Ambtenaren [...] toetsen vaak bij ons: hoe zou dat vallen?’ Ook hebben ze dunne lijntjes met raadsleden om informatie uit te wisselen (Frisgroen, interview, 19 april 2022). Een geïnterviewd bestuurslid duidt dit als het ‘managen van stakeholders’ door de gemeente (Frisgroen, 2022). Dit contact ‘leidt uiteindelijk [...] tot minder gedoe aan de achterkant’, namelijk zienswijzen en formele procedures. Die formele manier ‘kost veel tijd, ook voor de ambtenaren [en] de sfeer wordt er niet beter op’ (Frisgroen, 2022). In de kleinere omliggende gemeenten is er beginnend tot geen contact, zoals in Merchum. Daar is de organisatie reputatie en bekendheid aan het opbouwen (Frisgroen, 2022).

Frisgroen (2022) is in de zomer van 2021 door een omwonende geattendeerd op het ontwerp bestemmingsplan, dat destijds ter inzage lag. Het uitgangspunt van de organisatie is de natuur beschermen: ‘bomen kunnen niet praten, die kunnen niet participeren, maar die hebben wel wet- en regelgeving die ze beschermt’ (Frisgroen, 2022). Frisgroen heeft zich verdiept in de casus en kwam zo op de exclaveringskwestie (zie figuur 1c).

In haar zienswijze redeneert Frisgroen (met hulp van haar jurist en advocaat) hoofdzakelijk als volgt: ze vinden de exclaveringsregel oneigenlijk gebruikt. De regel is van toepassing op Natura-2000 gebieden en niet op NNN. Daarom zou er wel een ‘nee, tenzij’-toets moeten plaatsvinden voor het vakantiehuissterrein en zou het terrein alleen omgevormd kunnen worden naar natuur, zoals in de provinciale omgevingsverordening voor het NNN-gebied is vastgesteld (Frisgroen, 2021b, p.1-2). Dit zou daarnaast in lijn zijn met de provincie,

toen zij in 2012 beperkte bebouwing weigerde in het NNN-gebied van Hoeve Bergeik (Frisgroen, 2022). Zelfs als de exclaveringsregel rechtmatig wordt toegepast, is de aanduiding ‘tuin’ (en daarmee het te exclaveren gebied) te ruim genomen. Aangezien de ‘nee, tenzij’-toets niet is gedaan, is het plan strijdig met de provinciale omgevingsverordening (Frisgroen, 2021b, p.3-5). Frisgroen heeft kortom juridische grond voor hun bezwaren gevonden (zie figuur 1c).

Merchum beantwoordde de zienswijze met enerzijds verwijzing naar hun antwoord op de provincie. Anderzijds geeft ze aan dat de exclaveringsregel wel voor NNN-gebieden kan worden gebruikt, verwijzend naar jurisprudentie. ‘Dit is vast provinciaal beleid, aangezien het redelijk is dat gronden die onder de definities vallen van de exclaveringsformule niet kunnen worden aangemerkt als gronden die behoren tot de NNN’ (Gemeente Merchum, 2021b, p.16-18). Na deze nota staat in het raadsvoorstel (Gemeenteraad Merchum, 2021b, p.3) het advies om de drie zienswijzen van de erfgoedstichtingen en Frisgroen ‘ongegrond te verklaren met verwijzing naar enerzijds het zeer zorgvuldige bouwhistorisch onderzoek en anderzijds met verwijzing naar het sociaal-maatschappelijk programma en de noodzakelijke voorwaarden voor behoud en doorontwikkeling van de locatie’.

Gezien verwarring over vergaderdata (raadscommissievergadering gepland 21 oktober, werd 5 november, zie: Hoeve Bergeik, 2021b; Gemeenteraad Merchum, 2021c), kreeg Frisgroen pas op korte termijn door wanneer de raadscommissievergadering was. Agendatechnisch lukte het hen niet meer om in te spreken. Frisgroen en haar bezwaren zijn niet genoemd in de raadscommissie- en latere gemeenteraadsvergadering (Frisgroen, 2022). De bezwaren van Frisgroen hebben dus geen wijziging van het plan teweeggebracht (zie figuur 1c).



Juridisering

Nadat het nieuwe bestemmingsplan was vastgesteld in de gemeenteraadsvergadering, was er nog een beroepstermijn van zes weken (Gemeenteambtenaar, 2022). Frisgroen (2022) moest de knoop doorhakken: ‘Gaan we nu door? Ja er zitten nogal wat haken en ogen aan’. Een nadeel van juridische actie is dat er vaak niet meer met elkaar wordt gepraat, waardoor de organisatie niet langer invloed kan uitoefenen om alsnog zoveel mogelijk natuur te beschermen. Daar komt bij dat de advocaat aangaf ‘dat de kans op het winnen van de zaak bij de Raad van State niet groot is’ (Frisgroen, 2022; zie ook Jurist, interview, 2 mei 2022). De jurist raadde aan om informeel invloed uit te oefenen via gesprekken om de natuurwaarden te borgen (Jurist, 2022). Tegelijkertijd loopt de organisatie dan het risico mee te werken terwijl er toch meer wordt gebouwd.

Een andere afweging is de behoefte in grotere kring aan duidelijkheid omtrent de exclaveringsregel. Bij rondvraag bij andere milieuorganisaties ontmoette Frisgroen (2022) ‘verbazing [...] over de toepassing van deze regel’. Gemeente, provincie, milieuorganisaties en juristen staan op onbekend terrein met ‘heel weinig jurisprudentie’, terwijl zij allen ‘behoefte [hebben] aan scherpe grenzen tussen wat mag en wat niet mag’ (Frisgroen, 2022; zie ook Provincieambtenaar, 2022).

Naast deze voor- en nadelen, heeft Frisgroen geen last van geldgebrek om de juridische procedure te doorlopen (zie figuur 1d). Omdat zij een armlastige vereniging zijn, kunnen ze een advocaat op toevoegingsbasis krijgen (Frisgroen, 2022; Jurist, 2022). ‘Wat een veel nijpender punt is, is tijd: het kost krankzinnig veel tijd, het bestuurswerk [...] dus alleen al om die reden willen we juridische procedures vermijden’ (Frisgroen, 2022). Toch heeft tijd een andere rol gespeeld in de vorm van de beroepstermijn. De organisatie vond het te riskant om de mogelijkheid van beroep te laten schieten, dus hebben zij die kans gegrepen (zie figuur 1d) (Jurist, 2022). Vanwege de geplande woningbouw valt de casus binnen de crisis- en herstelwet en gaat het beroep direct naar de Raad van State (Jurist, 2022).



Na juridisering

Ondanks de vrees dat gesprekken niet mogelijk zouden zijn, is het contact juist gestart na het aantekenen van beroep. In januari 2022 had Frisgroen een gesprek met de gemeente en provincie, waarin ze hun standpunten hebben uitgewisseld (Frisgroen, 2022). De dag erna kwamen ieders juristen om de tafel en keken: ‘wat zijn de juridische pijnpunten, waarin kunnen we elkaar tegemoet komen’ (Jurist, 2022). De jurist van Frisgroen typeert het als een prettig en openhartig gesprek: ‘zij snaptten ook eigenlijk wel de motivaties van [Frisgroen] om deze procedure te starten en erkenden ook dat het misschien voorkomen had kunnen worden als in de beginfase, in de onderhandelfase [Frisgroen] erbij betrokken zou zijn geweest’ (Jurist, 2022).

Daarna hebben twee initiatiefnemers en hun zaakbehartiger een gesprek gehad met de organisatie op 8 maart 2022 (Frisgroen, 2022). ‘Zij hebben nogmaals benadrukt wat de belangen zijn bij het niet doorgaan van het proces [...] en ze gaan nog een brief schrijven naar de voorzitter, waarin zij dat hele verhaal op een rijtje zetten en doen ze een bepaald aanbod aan [Frisgroen]. [...] Het komt erop neer dat we kunnen meedenken in zowel de richting als het laten beheren van de groenplannen’ (Frisgroen, 2022).

Naast de eerder genoemde voor- en nadelen, begrijpt Frisgroen nu beter wat de gevolgen zijn als ze het beroep doorzetten. Als ze verliezen, kunnen ze niet meesturen in het verdere verloop zoals hen is aangeboden (Frisgroen, 2022). Als ze winnen, zijn er ook negatieve gevolgen. Ze zien dat de initiatiefnemers ‘het beste met de wereld voorhebben. [...]

Ze zeggen ook: “over anderhalf jaar zal dit hoogstens voor de rechter komen, [...] we hebben niet meer de energie om dan weer opnieuw te [beginnen]. [...] het is niet uitgesloten dat er dan gewoon een bord in de tuin komt van te koop” (Frisgroen, 2022). In dat geval, weet Frisgroen uit ervaring, zal een projectontwikkelaar Bergeik kopen zonder aandacht voor de natuur: ‘die boeit het niet zo, details als een boom’ (Frisgroen, 2022). Daarnaast vraagt de milieuhoeft ‘om wel door te zetten’ met het beroep vanwege de behoefte aan duidelijkheid. De belangenbehartiger zag dit belang in en zei: “Ik hoop niet dat jullie deze casus als testcase zien om jurisprudentie af te dwingen” (Frisgroen, 2022). De milieuorganisatie heroverweegt nu (mei 2022) of ze wel of niet doorgaan met het beroep.

5. Analyse

Redenen implementation gap, MLG type I en multi-issue

Nu de casus chronologisch is besproken, is te zien dat figuur 1, het causaal mechanisme, geheel doorlopen is. Om de verwachtingen te bespreken en de hoofdvraag te beantwoorden, dient de casus ook geanalyseerd te worden met de besproken literatuur. Het is reeds duidelijk geworden dat er sprake is van een implementation gap: uit Van Stigt et al.'s (2013) implementatiemogelijkheden valt de casus kortom onder 'consideratie' van regelgeving zonder volledige naleving. Welke redenen zijn hiervoor in de casus te zien, kijkend naar tabel 1?

Allereerst lijkt er geen sprake te zijn van te weinig kennis bij ambtenaren. Zowel bij Merchum als de provincie is er vertrouwen in de actuele expertisekennis van respectievelijk de adviseurs en vakafdelingen (Gemeenteambtenaar, 2022; Provincieambtenaar, 2022). Wel is er onduidelijkheid over de regelgeving: het is niet helder wat de rechter zal beslissen over de exclaveringsregel. Ambtelijke capaciteit en tijd zijn een ander verhaal. Vanwege beperkte ambtelijke capaciteit had Merchum Bergeik eerst niet geprioriteerd en doet de geïnterviewde gemeenteambtenaar meer werk dan zijn takenpakket voorschrijft (Gemeenteraad Merchum, 2021a, 53:00-53:40; Gemeenteambtenaar, 2022). De provincieambtenaar 'vind[t] personeel af en toe nog weleens wat krap. [...] Tijd is vaak ook krap omdat we met procedures te maken hebben' (Provincieambtenaar, 2022). Aangezien de provincie vroeg is ingeschakeld in de casus, was dit geen probleem. De beperkte middelen zijn geen verklaring gebleken voor het implementation gap.

De casus toont ten tweede Bartley's (2022) politiek van 'grounding' en MLG type I: provinciale regels (de omgevingsverordening met daarin NNN) botsen met lokaal beleid, namelijk meer (zorg)woningen. De provincie gaf vervolgens restricties voor bebouwing, maar accepteerde de exclaveringsregel als uitzonderingsregel. Gemeente en provincie probeerden kortom de vertaalslag te maken van de provinciale omgevingsverordening naar uitvoerbare plannen op het landgoed, door de exclaveringsregel als uitzonderingsregel toe te passen.

Ten derde is er sprake van horizontal governance (Ferguson, 2009): het gezamenlijke doel om Bergeik te behouden maakt dat de provincie, gemeente en initiatiefnemers naar elkaar keken voor 'consensus' (Tompkin, 2021, 23:40-25:40) en betreffende de woningen op de vakantiehuislocatie, voor compromis. De provincieambtenaar (2022) ziet de inventarisatie van de exclaveringsgrond niet als harde grens, maar als een product van eerst de initiatiefnemers en daarna de provincie: 'wie betaalt, bepaalt'. De provincie stemt in met een

discrepancie tussen hun exclaveringsinventarisatie en de benodigde bebouwing, terwijl de initiatiefnemers tien woningen uit hun plan hebben geschrapt (Gemeenteambtenaar, 2022). Er is wegens die consensus ten vierde geen sprake van bedrijven of initiatiefnemers die actief lobbyen tegen de implementatie van de provincieverordening.

De casus is ten vijfde een multi-issue kwestie: andere (politieke) belangen botsen met natuurbescherming (Bondarouk & Liefferink, 2017; Koomen et al., 2008; Heidtmann & Selck, 2021; Bondarouk et al., 2020). De bouw in/bij het natuurgebied wordt noodzakelijk geacht voor het behoud van Bergeik, wat als groter belang wordt gezien wegens de landgoedbiotoop en sociale- en zorgwoningbouw, doelstellingen van Merchum en de provincie. De huizen crisis legt meer gewicht in de schaal: ‘Woningbouw vinden we heel belangrijk, vooral als het gaat om sociale woningen, dat willen we meer en meer’ (Provincieambtenaar, 2022). Ook Merchum is geneigd ontwikkeling eerder te honoreren bij woningbouw: ‘het belang ligt bij woningen realiseren’ (Gemeenteambtenaar, 2022). Het College van B&W streefde naar het goedkeuren van woningbouwplannen voor 600 woningen (Gemeente Merchum, 2021a; Gemeenteraad Merchum, 2021a, 52:30-52:50). Bij dit bouwbelang is overigens – afgezien van dreigende gemeentelijke financiële tekorten (Gemeente Merchum, 2021a) – geen direct verband gevonden dat financiële prikkels voor Merchum een rol spelen.

Merchum ziet weliswaar het belang van natuurbescherming in, maar dit is geen prioriteit. De milieuorganisatie zegt daarover: ‘Het idee dat het groen echt verdedigd moet worden, is nog niet geworteld in [Merchum]’. Groene bermen en natuurvriendelijker maaibeeld hebben bijvoorbeeld in het verleden veel politieke weerstand opgebracht (Frisgroen, 2022). Frisgroen zag bovendien bij de informatie- en participatiemomenten alleen ‘het positieve verhaal: [...] het landgoed wordt opgeknapt [...] zorgenheden worden gebouwd’ (Frisgroen, 2022; zie ook Van Zuijlen & Horsten, 2021, p.4-5).

Daartegenover staat niet zozeer een economisch (Beunen et al., 2013), maar wel een negatief frame van de natuurregels. In een participatieverslag van de initiatiefnemers staat: ‘Bij aanvang van het project, leek er niets mogelijk. [...] groen moest groen blijven’ (Hoeve Bergeik, 2021a, p.11). In de informatiewebinar vertelde de woordvoerder van de initiatiefnemers dat het NNN ‘nou wat beperkingen, behoorlijk wat beperkingen’ gaf (Tompkin, 2021, 1:02:20-1:03:17). In de gemeente- en commissieraadsvergaderingen en de technische vragen van partijen ging de politieke discussie voornamelijk over het verkopen van gemeentegrond als parkeerplaats voor Hoeve Bergeik en de borging van goedkope woningen (Gemeenteraad Merchum, 2021c; 2021d).

Ten slotte is er gekeken naar discretionaire ruimte in de vorm van een uitzonderingsclausule (Van Stigt et al., 2013; Koomen et al., 2008; Van Dijk & Beunen, 2009), namelijk de exclaveringsregel uit de Natura-2000 regels. De gemeenteambtenaar zegt in algemene zin: ‘We zijn wel creatief in het vinden van [...] de ruimte tussen de regels, dat zoeken we natuurlijk op’ (Gemeenteambtenaar, 2022). Alleen zo is de mogelijkheid gevonden om te bouwen in/bij het NNN-gebied. De rechter beslist uiteindelijk of die ruimte terecht of onterecht is gevonden.

Repertoires actie, MLG type II en horizontal governance

Uit het interview blijkt dat Frisgroen een groot repertoire aan actie heeft: formele vergaderingen met bijvoorbeeld wethouders; (informeel) contact met ambtenaren, gemeenteraadsleden, aannemers en ecologisch rapporteurs; inzetten van eigen ecologisch experts; ‘bezwaarschriften, zienswijzen, inspraak, juridische procedures, cursus, [...] sociale media [...] advies’ (Frisgroen, 2022). Frisgroen (2022) zoekt normaliter niet de media op, omdat dat niet bevorderlijk is voor politieke relaties.

Waarom gaat de milieuorganisatie naar de rechter? Reeds zijn veel afwegingen besproken, waaruit blijkt dat tot nu toe de voordelen van het plan, zoals natuurcompensatie elders, sociale huur en informele invloed, niet opwegen tegen het natuurbelang op het vakantiehuisterrein, het willen rechtzetten van het geconstateerde implementation gap en heldere jurisprudentie, ook al is de kans op juridische winst niet groot. Frisgroen denkt nu na over verdere nadelen van juridische actie, zoals een mogelijke verkoop van het landgoed aan minder natuurbewuste kopers.

Tegenover de consensus-gedreven overheden en initiatiefnemers (horizontal governance), staat de milieuorganisatie, die voor één belang opkomt, namelijk het natuurbelang. De milieuorganisatie ziet de vertaalslag van ‘grounding’ en vindt op detailniveau de regels te losjes geïnterpreteerd. Zij houdt zich bezig met de politiek van geloofwaardigheid, namelijk wat geloofwaardig natuurbeleid is (Bartley, 2022, p.192, 198). De (NNN-)regels creëren een verwachting van (streng) bescherming en handhaving die overheden niet altijd waarmaken. De politiek van geloofwaardigheid wordt vervolgens gestreden middels participatie en wanneer dat niet werkt of niet plaatsvindt, in de rechtszaal. Dit sluit aan bij Rootes en Nulmans (2015) constatering dat milieugroepen meer invloed kunnen uitoefenen op beleid in de agendavorming. Eerdere participatie, door de milieuorganisatie proactief te benaderen, had de juridische actie wellicht kunnen voorkomen, zoals de juristen onder elkaar bespraken (Jurist, 2022).

Reeds was bij de bespreking van het implementation gap in de casus te zien dat MLG type I en horizontal governance te zien zijn bij de politiek van ‘grounding’ bij provincie en gemeente. MLG type II en het multi-actor perspectief zijn echter cruciaal bij juridisering (Heidtmann & Selck, 2021, p.15): degenen die om beleidsverandering vragen zijn vaak private actoren, in dit geval de eigenaars van het landgoed die om een bestemmingsplanwijziging vragen. Zij hebben wezenlijk belang bij de rechtszaak die wordt gestart door de milieuorganisatie. Belangengroepen zoals Frisgroen zijn fluïde, doen mee per ‘project’ (namelijk rechtszaak of geschil) en zijn de doorslaggevende factoren bij het aangaan van rechtszaken die het verschil maken tussen wel of geen doorgang van een project. Dit sluit aan bij Hassels (2010) punt dat belangengroepen niet alleen lobbyen, maar actief beleidsverandering faciliteren. Initiatiefnemers en milieuorganisatie vormen bovendien Woods (2022) ‘community of practice’, oftewel de gemeenschap die de narratieven in gang zetten van verzet tegen regelgeving (NNN geeft ‘behoorlijk wat beperkingen’ voor het plan, Tompkin, 2021) en vertaling van regelgeving (het natuurframe: ‘bomen kunnen niet praten, [...] maar die hebben wel wet- en regelgeving die ze beschermt’, Frisgroen, 2022).

Redenen juridisering

Diverse geïnterviewden zien een verband tussen de repertoires van actie en juridisering. Daarbij framen Frisgroen en hun jurist dit verband positief en de ambtenaren negatief. De jurist (2022) ziet dat grote milieclubs juridische procedures inzetten als effectieve strategie om verandering teweeg te brengen. Het ‘juridiserende proces is heel erg nuttig: de Raad van State en Europese hof [...] ziet dat [beleid] niet passend is. Dan krijg je grootschalige verandering’ (Jurist, 2022). Grote, nieuwswaardige rechtszaken zoals de Shell-zaak van Milieudefensie maken burgers daarnaast bewust ‘dat ze er iets tegen kunnen doen en niet moedeloos hoeven toe te kijken’ (Jurist, 2022; zie ook Frisgroen, 2022). Zichtbare rechtszaken die beleidsverandering teweegbrengen hebben dan een versterkend effect.

De provincieambtenaar (2022) denkt dat mensen meer, gemakkelijker en sneller niet altijd even objectieve informatie tot hun beschikking hebben dan ooit. Steeds meer mensen worden vervolgens mondiger en grijpen naar instrumenten om beleid tegen te houden. De gemeenteambtenaar ziet die mondigheid als onderdeel van een cultuurverandering: Nederland gaat van een poldercultuur naar verzakelijking. Burgers komen op voor het eigenbelang en schieten daarbij sneller in de formele sfeer, waardoor (beleids)processen meer worden dichtgetimmerd (Gemeenteambtenaar, 2022). Dit sluit aan bij de botsing uit de casus tussen

de consensus-gedreven overheden en initiatiefnemers (horizontal governance en ‘grounding’) en het principiële standpunt van de milieuorganisatie (de politiek van geloofwaardigheid).

De milieuorganisatie nuanceert deze tweedeling: de reden voor juridisering is in ieder geval niet dat belanghebbenden niet met elkaar kunnen of willen praten. In de casus ‘wordt er wel gesproken nu we een beroep hebben ingediend, [...] daarvoor niet’ (Frisgroen, 2022). Het gaat niet om acties van burgers, maar: ‘ook in die grote zaken wordt de overheid aangesproken op afspraken die ze zelf heeft gemaakt.’ Ze zien de rechter daarom als een cruciale schakel van de rechtsstaat (Frisgroen, 2022).

Zo is te zien dat tegelijkertijd het verband wordt gelegd tussen juridisering en het implementation gap. Voor de milieuorganisatie is het antwoord wat juridisering veroorzaakt ‘eigenlijk heel kort: omdat de overheid zich niet aan hun eigen wetten houdt’ (Frisgroen, 2022). Frisgroen noemt als voornaamste redenen hiervoor het gebrek aan politieke prioriteit voor natuur (bouwplannen gaan voor in coalitieonderhandelingen) en beperkte kennis en capaciteit van de lokale politiek ten opzichte van initiatiefnemers: ‘Op al die grote projecten moeten moedwillige amateurs [...] het hele speelveld maar overzien, [...] zonder] de ondersteuning, de tijd, de kennis, om daar mee om te gaan [...] tegenover een team van professionals die dat fulltime kunnen doen’ (Frisgroen, 2022).

Ook de jurist ziet de verklaring voor juridisering liggen bij de wetgevende macht. Zij maken beleid dat niet in lijn is met bestaande regelgeving. ‘Als de politiek niet meewerkt, dan krijg je steeds dezelfde besluiten, dan voeren we steeds dezelfde procedures, omdat ze juridisch niet kloppen’ (Jurist, 2022). De jurist noemt als voorbeeld de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), een landelijke beleidsmaatregel uit 2013, waarvan het Europees Hof van Justitie in 2018 concludeerde dat ze strijdig is met de Europese habitatrichtlijn (Jurist, 2022; zie ook Hakkenes, 2019).

Deze analyse sluit aan bij de constatering van tegenstrijdig beleid door de provincieambtenaar. De besproken casus kan een voorbode zijn voor meer gevallen waarin de ‘landgoedbiotopen vaak ook zijn aangegeven als NatuurNetwerk Nederland. [...] [Het is] in het belang van de landgoedbiotoop dat je dan minder strikt op je NNN regels gaat zitten [...]. Hier zit een tegenstrijdigheid in ons beleid, dat je daar iets beleidsmatig mee moet. Dat signaleren we ook [bij de bestuurders]’ (Provincieambtenaar, 2022). Door minder strijdige regelgeving zijn juridische procedures minder mogelijk (Provincieambtenaar, 2022).

De gemeenteambtenaar (2022) geeft bovendien een reden voor meer en tegenstrijdige regels: ‘We moeten wel beseffen dat we inmiddels met 16, 17 miljoen mensen op een vrij kleine postzegel leven en we vinden alles belangrijk’. Ook in de casus: zelfs als het

bestemmingplan goedgekeurd is, volgen vele vergunningen, ontheffingsvragen en controles op soortenbescherming (middels de Europese habitatrichtlijn) en daarmee mogelijke implementation gaps en juridische acties (Jurist, 2022).

Zowel de juridische actie vanuit belangengroepen als het implementation gap vanuit de overheid zijn kortom nodig om tot juridisering te komen. Juridisering is dan een gevolg van het onopgeloste spanningsveld ‘tussen enerzijds het streven van de overheid naar vergroting van de beleidsruimte [...] en anderzijds de behoefte aan rechtszekerheid van de burger’ (De Vries, 1994). Beide geconstateerde bewegingen worden negatief gezien: belangengroepen frustreren het beleidsproces en overheden houden zich niet aan afspraken. De belangenorganisaties gebruiken regelgeving niet met een doel van effectiviteit, maar van ideologie, wat het politieke proces met een mores van compromis en flexibiliteit frustreert (Van Dijk & Beunen, 2009, p.1800, 1802). Anders gezegd lijken zowel de politiek van ‘grounding’ als de politiek van geloofwaardigheid te botsen met de wil van de lokale overheid om regels na te leven (Bartley, 2022, p.198).

Beunen et al. (2013, p.287) raden daarom re-politisering van ruimtelijke ordening aan. Burgers en belangenorganisaties krijgen dan in het eerste stadium van besluitvorming inzichtelijk wat voor politieke keuzes gemaakt moeten worden. Als zij bovendien vroeg en proactief betrokken worden in de besluitvorming, kunnen afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld ecologische borging en interpretaties van rapportages en regelgeving. Hiertoe dienen alle partijen bereidwilligheid te tonen. Uiteindelijk kan dit juridische procedures voorkomen (Jurist, 2022; Gemeenteambtenaar, 2022).

6. Conclusies en aanbevelingen

Wat verklaart de Nederlandse juridisering van natuurregelgeving? Deze onderzoeksvraag kan nu beantwoord worden. Middels Causal Process Tracing van een single casestudy met gebruik van documentatie en vier interviews zijn de theorieën van het implementation gap en repertoires van actie getoetst. Beide verwachtingen zijn uitgekomen. Ten eerste is in de bestudeerde casus sprake van een implementation gap: gemeente en provincie hebben een bestemmingsplanwijziging goedgekeurd die ingaat (of in lijkt te gaan) tegen bestaande natuurregelgeving, namelijk het NatuurNetwerk Nederland. Daarbij spelen een aantal factoren uit de literatuur een rol: discretionaire ruimte in de vorm van een uitzonderingsclausule (de exclaveringsregel); botsing van natuurregels met de lokale context en andere politieke doelstellingen, namelijk behoud en openstelling van het landgoed, de huizen crisis en zorg- en sociale woningen; geen gevoelde urgentie voor strikte naleving; en consensus-gedreven besluitvorming. Vanwege dit implementation gap komt de tweede verwachting uit: een milieuorganisatie onderneemt juridische actie. Zij gaat in beroep tegen de bestemmingsplanwijziging bij de Raad van State. De verklaring voor juridisering is kortom dat belangenorganisaties juridische actie ondernemen, vanwege een waargenomen gebrekkige implementatie van natuurregelgeving.

Dit onderzoek heeft daarmee voor het eerst de theorieën van het implementation gap en repertoires van actie verbonden aan juridisering en zo het onderbelichte juridische aspect van het beleidsproces en de interactie met belangengroepen benadrukt. Ook is gebleken dat veel onderliggende afwegingen een rol spelen om tot de twee causale factoren te komen. Een interessante conclusie daaruit is dat alle actoren niet staan te springen om juridische actie: voor zowel de milieuorganisatie als de overheden gaat veel tijd verloren in het juridische proces en de sfeer wordt er niet beter op. Ideologie (het natuurbelang behartigen), principes (het implementation gap tegengaan) en duidelijkheid (jurisprudentie afdwingen) geven vervolgens de doorslag om toch als milieuorganisatie naar de rechter te gaan.

Om de onderliggende afwegingen van beleidsactoren te achterhalen, zijn interviews gecombineerd met een ‘multi-s’ benadering (Chou et al., 2017) succesvol gebleken. Niet alleen MLG type I, maar juist type II, horizontal governance en multi-issue perspectieven belichten de verschillende afwegingen en actoren in het beleidsproces. Zo geeft de toepassing van zowel horizontal governance als MLG het inzicht dat de consensus-gedreven samenwerking van provincie, gemeente en initiatiefnemers botst met de strikte naleving van (hiërarchisch ingestelde) regels en daarmee het principiële standpunt van de milieuorganisatie.

Het MLG en multi-actor onderzoek van Heidtmann en Selck (2021) is daarmee succesvol op representativiteit getoetst. Vervolgonderzoek wordt aangeraden deze holistische benadering toe te passen.

Toch zijn er ook beperkingen aan dit onderzoek. Vanwege de single casestudy is het onderzoek beperkt representatief en laat het slechts één combinatie van afwegingen zien. Bovendien is gebleken dat raadsleden veel invloed kunnen uitoefenen op participatie en agendering van problemen in de casus, maar zij zijn niet geïnterviewd. Vervolgonderzoek naar juridisering en/of het implementation gap is daarom wenselijk om betrokken bestuurders, zoals wethouders en gemeenteraadsleden, te interviewen en te zien welke afwegingen nog meer/vaker meetellen.

Ten slotte gaat per 1 januari 2023 de nieuwe Omgevingswet in, een grootschalige stelselverandering waar ambtenaren ‘ambtelijk zorgen’ om hebben: ‘Ik merk dat gemeenten daar nog niet klaar voor zijn, en wij ook niet’ (Provincieambtenaar, 2022; zie ook Gemeenteambtenaar, 2022). De milieuorganisatie ziet de wet liever niet ingevoerd worden: ‘het niet bouwen in landgoedbiotopen en natuurgebieden en het 'nee, tenzij'-principe komen te vervallen’ (Frisgroen, 2022). De redenen om juridische actie te ondernemen, veranderen niet. De beoogde deregulering zal echter impact hebben op juridisering, maar hoe precies is nog niet duidelijk: zal juridisering bijvoorbeeld afnemen wegens minder botsende regelgeving, of toenemen wegens meer discretionaire ruimte? Aanbeveling voor toekomstig onderzoek is daarom om de implementatie van en juridisering betreffende de Omgevingswet te analyseren.

Literatuurlijst

Primaire bronnen

- Bewonersgroep (2021, 27 juli). *Zienswijzen op het Ontwerp-bestemmingsplan Hoeve Bergeik*, nr. 1476.
- College van B&W (2021, 12 juni). *Informatiebrief Ontwerp-bestemmingsplan 'Landgoed Hoeve Bergeik'*, nr. 231004.
- Frisgroen (2021a). *Tijdlijn Hoeve Bergeik*.
- Frisgroen (2021b, 23 augustus). *Zienswijze L. Hoeve Bergeik*, nr. 1452.
- Frisgroen (19 april 2022). Interview.
- Gedeputeerde Staten (2021, 6 augustus). *Zienswijze ex artikel 3.8 Wro inzake ontwerpbestemmingsplan Hoeve Bergeik*, nr. 1426.
- Gemeenteambtenaar (20 april 2022). Interview.
- Gemeente Merchum (2021a, 13 april). *Dreigende financiële tekorten voor gemeentelijke taken, blijkt uit balans 2020*.
- Gemeente Merchum (2021b). *Nota van beantwoording ontwerpbestemmingsplan 'Hoeve Bergeik' en ambtelijke wijzigingen*, nr. 214903.
- Gemeenteraad Merchum (2021a, 4 maart). *Commissievergadering Ruimte, Natuur & Bouw Prioritering*.
- Gemeenteraad Merchum (2021b, 19 oktober). *Adviesnota vaststellen bestemmingsplan Landgoed Hoeve Bergeik*, nr. 216681.
- Gemeenteraad Merchum (2021c, 5 november). *(Extra) commissievergadering Ruimte, Natuur & Bouw*.
- Gemeenteraad Merchum (2021d, 12 november). *Gemeenteraad Merchum - 12 november. 8: Vaststellen bestemmingsplan Landgoed Hoeve Bergeik*.
- Hoeve Bergeik (2020a). *ID-card en herkenning*.
- Hoeve Bergeik. (2020b, 17 maart). *Participatieverslag*.
- Hoeve Bergeik (2020c, 12 november). *Omzien naar verleden, blik op toekomst*.
- Hoeve Bergeik (2021a, 12 mei). *Participatieverslag deel 2*.
- Hoeve Bergeik (2021b). *Bestemmingsplan*.
- Hoeve Bergeik (2021c). *Voorwaarden*.
- Inwoners (2021, 25 juni). *Reactie ontwerp L. Hoeve Bergeik*, nr. 1419.
- Jurist (2 mei 2022). Interview.

- Kim, V., Kock, F. & Veen, Z. van den (2021a, 23 september). *Bestemmingsplan Landgoed Hoeve Bergeik. Toelichting.*
- Kim, V., Kock, F. & Veen, Z. van den (2021b, 23 september). *Bestemmingsplan Landgoed Hoeve Bergeik. Regels.*
- Krophollercollectief (2021, 31 augustus). *Zienswijze bestemmingsplan Bergeik*, nr. 1488.
- Provincieambtenaar (3 mei 2022). Interview.
- Remrev, B., Nicks, A. & Kluwer, D. (2021, 22 september). *Beeldkwaliteitplan Landgoed Hoeve Bergeik.*
- Rokkin, J. & Heeren, A. (2021, 28 juni). *Vormvrije m.e.r.-ontwikkeling.*
- Schermblick (2021, 6 augustus). *Zienswijze bestemmingsplan Hoeve Bergeik*, nr. 1441.
- Tompkin (2021, 29 mei). *Webinar Hoeve Bergeik* [Video]. YouTube.
- Vereniging (2021, 6 augustus). *Zienswijze bestemmingsplan Bergeik*, nr. 1437.
- Zuijlen, E. van, Horsten, I. & Munt, R. (2019, oktober). *Zicht op Hoeve Bergeik.*
- Zuijlen, E. van & Horsten, I. (2021, 15 september). *Landgoed Hoeve Bergeik. Visie vanuit historie.*

Secundaire bronnen

- Alimi, E. (2015). Repertoires of Contention. In D. Della Porta & M. Diani (Eds.), *The Oxford Handbook of Social Movements* (410–422). Oxford: Oxford University Press.
- Bartley, T. (2022). Power and the Practice of Transnational Private Regulation. *New Political Economy*, 27(2), 188–202.
- Beunen, R., Assche, K. van & Duineveld, M. (2013). Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land Use Policy*, 31, 280–288.
- Beunen, R., Knaap, W. van der & Biesbroek, R. (2009). Implementation and Integration of EU Environmental Directives. Experiences from The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 19, 57–69.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies*. London: Palgrave Macmillan.
- Bondarouk, E. & Liefferink, D. (2017). Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), 733–753.

- Bondarouk, E., Liefferink, D. & Mastenbroek, E. (2020). Politics or management? Analysing differences in local implementation performance of the EU Ambient Air Quality directive. *Journal of Public Policy*, 40, 449–472.
- Chou, M., Jungbluth, J, Ravinet, P. & Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1–15.
- Coy, P. (2015). *Research in Social Movements, Conflicts and Change*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Dijk, T. van, & Beunen, R. (2009). Laws, People and Land Use: A Sociological Perspective on the Relation Between Laws and Land Use. *European Planning Studies*, 17(12), 1797–1815.
- Ferguson, D. (2009). Understanding Horizontal Governance. Accountability and Adult Literacy (Research Brief).
- Graz, J. (2022). Grounding the Politics of Transnational Private Governance: Introduction to the Special Section. *New Political Economy*, 27(2), 177–187.
- Gready, P., & Robins, S. (2017). Rethinking civil society and transitional justice: lessons from social movements and 'new' civil society. *The International Journal of Human Rights*, 21(7), 956–975.
- Hakkenes, E. (2019, 31 mei). Hoe werd Nederland op milieugebied het vieste jongetje van de klas? Een reconstructie. *Trouw.nl*.
- Hassel, A. (2010). Multi-level governance and organized interests, 153-167 in Enderlein, H., Wälti, S. and Zürn, M. (red.), *Handbook of Multi-Level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Heidtmann, K., & Selck, T. (2021). Local level failure? Non-compliance of EU environmental policy within EU multi-level governance. *Regional & Federal Studies*, 32(1), 1–20.
- Heinen, D., Arlati, A. & Knieling, J. (2022). Five dimensions of climate governance: a framework for empirical research based on polycentric and multi-level governance perspectives. *Environmental Policy and Governance*, 32(1), 56–68.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Koomen, E., Dekkers, J. & Dijk, T. van (2008). Open-space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects. *Land Use Policy*, 25, 361–377.

- Macchi, C. & Zeben, J. van (2021). Business and human rights implications of climate change litigation: Milieudefensie et al. v Royal Dutch Shell. *Review of European, comparative & international environmental law*, 30(3), 409–415.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341–378.
- Munro, L. (2005). Strategies, Action Repertoires and DIY Activism in the Animal Rights Movement. *Social Movement Studies*, 4(1), 75–94.
- Rootes, C. & Nulman, E. (2015). The Impacts of Environmental Movements. In D. Della Porta & M. Diani (Eds.), *The Oxford Handbook of Social Movements* (729–742). Oxford: Oxford University Press.
- Stigt, R. van, Driessen, P. & Spit, T. (2013). Compact City Development and the Challenge of Environmental Policy Integration: A Multi-Level Governance Perspective. *Environmental Policy and Governance*, 23, 221–233.
- Straalen, F. van, Janssen-Jansen, L. & Brink, A. van den (2014). Delivering planning objectives through regionalbased land-use planning and land policy instruments: an assessment of recent experiences in the Dutch provinces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32, 567–584.
- Tarrow, S. (2011). Contentious Politics and Social Movements. In *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (16–34). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1993). Contentious repertoires in great Britain, 1758–1834. *Social science history*, 17(2), 253–280.
- Tilly C. (2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verschuuren, J., Wijmen, P. van & Braat, L. (2002). Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen. *Planbureaustudies* (5). Wageningen: Natuurplanbureau, 1–46.
- Vries, H. de (1994). *De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid*. Utrecht: Kluwer.
- Wood, S. (2022). Local grounding of transnational private governance authority: translation, contestation, legitimation and communities of practice. *New Political Economy*, 27(2), 240–256.
- Afbeelding titelpagina: *Bakspieker* (2018). Geraadpleegd (12 mei 2022) van: <https://bakspiekertwente.nl/>.

Appendix 1: interviewvragenlijsten

Vragenlijst interview gemeenteambtenaar
<p>Voorstellen: Allereerst de vraag: zou u zich willen voorstellen, wie bent u, welke functies heeft u bekleed en wat is uw huidige functie? Sinds wanneer doet u dit werk?</p>
<p>Rollen en actoren in het proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bent u betrokken bij het opstellen van bestemmingsplannen en/of de goedkeuring van vergunningen? Zo ja: wat doet u precies? (welke rollen vervult u) - Met welke mensen binnen de gemeente werkt u samen, wat doen zij in dit proces? - Met welke mensen heeft u of het team bij deze activiteiten nog meer te maken buiten de gemeente? Raadsleden, wethouders, bedrijven? Wat is hun rol? - En van andere overheidslagen, bijvoorbeeld provincieambtenaren of rijksambtenaren? Wat is hun rol? <p>Het proces zelf en afwegingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stel, een particulier of bedrijf komt met een voorstel voor bebouwing van natuurgrond. Zou u me kunnen meenemen in het proces dat volgt? Is dat überhaupt hetzelfde proces voor particulier of bedrijf? - Welke afwegingen maakt u in dit proces? > verder vragen: juridisch, regels, met welke actoren houdt u rekening. <p>Participatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er ook sprake van burgerparticipatie? > Ja, wanneer is dat dan precies? Hoe ziet dat er uit? > Nee, waarom is dat niet in dit geval? - Hoe is de sfeer? - <p>Middelen en kennis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - U heeft vaak te maken met gecompliceerde casussen. Hoe zorgt u ervoor dat u goed op de hoogte blijft? - Zijn er bepaalde obstakels die u tegenkomt? - Heeft u het idee dat u en uw collega's de middelen hebben om steeds een weloverwogen keuze te maken? > verder vragen: personeel genoeg, tijd genoeg, alle informatie boven tafel, zelf de technische en juridische kennis in huis. <p>Juridisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nu houd ik me ook bezig met juridisering, dat houdt in de toename van de rol van regelgeving en de rechter op het beleidsproces en het resultaat. Bijvoorbeeld de Formule-1 race in Zandvoort en stikstof. - Eerst: bent u er bekend mee? - Heeft u het idee dat bij uw werk ook juridisering is opgetreden? Waarom wel/niet? - Wat zijn volgens u redenen dat juridisering optreedt? <p>Upchunken: waarom, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.</p>
<p>Casus Een casus die ik wel interessant vind, is Hoeve Bergeik in Merchum.</p>

- Was dat een lastige casus om mee te werken?

Als ik het goed begrijp, laat het me weten als ik iets zeg dat niet correct is, hebben de initiatiefnemers een plan voor bebouwing opgesteld en moest, voordat dit plan kon worden goedgekeurd, het bestemmingsplan van de gemeente worden aangepast.

- Heeft u daar ook bij meegewerkt? Zo nee, heeft u de casus meegekregen?
- Hoe en met welke redenen is het plan goedgekeurd?
- Hoe en met welke redenen is het bestemmingsplan goedgekeurd?
- Is er sprake van verzet? > Ja: Waarom is dat verzet er, denkt u?
- Hoe gaan u en uw collega's om met zulk verzet?
- Heeft verzet invloed op het proces en/of het resultaat?

Als u kijkt naar dit voorbeeld: een milieuorganisatie is tegen bebouwing. Zij hebben de mening dat de plannen voor bebouwing tegen de regels ingaat, namelijk exclaveringsregel opgerekt.

- Wat is daarover uw mening? Vindt u dit terechte kritiek? Waarom wel/niet?
- De provincie erkent de frictie, maar is toch akkoord gegaan met de gemeente. Welke afweging is daar gemaakt, denkt u? Komt dit vaker voor?

Upchunken: motivatie, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.

Afsluiting Ik heb heel wat vragen gesteld, maar ik ben erg benieuwd of u nog een vraag mist of dat u nog iets wilt toevoegen?

Vragenlijst interview provincieambtenaar

Voorstellen:

Allereerst de vraag: zou u zich willen voorstellen, wie bent u, welke functies heeft u bekleed en wat is uw huidige functie? Sinds wanneer doet u dit werk?

Rollen en actoren in het proces:

- Bent u betrokken bij het opstellen en/of goedkeuren van bestemmingsplannen en vergunningen? Zo ja: wat doet u precies?
- Met welke mensen binnen de provincie werkt u samen, wat doen zij in dit proces?
- Met welke mensen heeft u of het team bij deze activiteiten nog meer te maken buiten de provincie? Bijvoorbeeld bedrijven, bewoners? Wat is hun rol?
- En van andere overheidslagen, bijvoorbeeld gemeenteambtenaren, rijksambtenaren, wethouders?

Het proces zelf en afwegingen:

- Ik neem aan dat u via gemeenten hoort over vergunningen en bestemmingsplannen, specifiek plannen van bebouwingen van natuurgrond, en dan begint het proces voor u. Stel, een gemeente komt met een voorstel voor bebouwing of wijziging van een bestemmingsplan. Zou u me kunnen meenemen in het proces dat volgt?
- Welke afwegingen maakt u in dit proces? > verder vragen: structuurvisie, Natuurnetwerk Nederland, juridisch, regels, met welke actoren houdt u rekening.

Participatie:

- Is er ook sprake van burgerparticipatie? > Ja, wanneer is dat dan precies? Hoe ziet dat er uit? Hoe is de sfeer? > Nee, waarom is dat niet nu?

Middelen en kennis:

- U heeft vaak te maken met gecompliceerde casussen. Hoe zorgt u ervoor dat u goed op de hoogte blijft?
- Zijn er bepaalde obstakels die u tegenkomt?
- Heeft u het idee dat u en uw collega's de middelen hebben om steeds een weloverwogen keuze te maken? > verder vragen: personeel genoeg, tijd genoeg, alle informatie boven tafel, zelf de technische en juridische kennis in huis.

Juridisering:

Nu houd ik me ook bezig met juridisering, dat houdt in de toename van de rol van de rechter op het beleidsproces en het resultaat. Bijvoorbeeld de Formule-1 race in Zandvoort en stikstof.

- Eerst: bent u er bekend mee? Heeft u het idee dat bij uw werk ook juridisering is opgetreden? Waarom wel/niet?
- Wat zijn volgens u redenen dat juridisering optreedt?

Upchunken: waarom, motivatie, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.

Casus

Een casus die ik wel interessant vind, is Hoeve Bergeik in Merchum.

- Was dat een lastige casus om mee te werken?

Als ik het goed begrijp, laat het me weten als ik iets zeg dat niet correct is, hebben de initiatiefnemers een plan voor bebouwing opgesteld en moest, voordat dit plan kon worden goedgekeurd, het bestemmingsplan van de gemeente worden aangepast.

- Heeft u daar ook bij meegewerkt? Zo nee, heeft u de casus meegekregen?
- Hoe en met welke redenen is het plan goedgekeurd?
- Hoe en met welke redenen is het bestemmingsplan goedgekeurd?
- Is er sprake van verzet? > Ja: Waarom is dat verzet er, denkt u?
- Hoe gaan u en uw collega's om met zulk verzet?
- Heeft verzet invloed op het proces en/of het resultaat?

Als u kijkt naar dit voorbeeld: een milieuorganisatie is tegen bebouwing op natuurgrond. Zij hebben de mening dat de plannen voor bebouwing tegen de regels ingaat, namelijk exclaveringsregel uitgerekt.

- Wat is daarover uw mening? Vindt u dit terechte kritiek? Waarom wel/niet?
- De provincie erkent de frictie, maar is toch akkoord gegaan met de gemeente. Welke afweging is daar gemaakt? Komt dit vaker voor?

Afsluiting Ik heb heel wat vragen gesteld, maar ik ben erg benieuwd of u nog een vraag mist. Heeft u nog iets toe te voegen?

Vragenlijst interview jurist

Voorstellen:

Allereerst de vraag: zou u zich willen voorstellen, wie bent u, welke functies heeft u bekleed en wat is uw huidige functie? Sinds wanneer doet u dit werk?

Rollen en actoren in het proces:

- Welke rol vervult u in het proces van bestemmingsplannen en vergunningen? Wanneer komt u bij dit proces?
- Met welke mensen werkt u direct samen, wat doen zij in dit proces?
- Met welke mensen heeft u nog meer te maken? Bijvoorbeeld gemeente-, provincie-, rijksambtenaren, raadsleden, wethouders, bedrijven, bewoners?

Het proces zelf en afwegingen:

- Stel, een organisatie, bedrijf of burger komt naar u omdat diegene het oneens is met een beslissing van betreffende een bouwvergunning, of bestemmingsplan. Zou u me kunnen meenemen in het proces dat volgt?
- Welke afwegingen maakt u in dit proces, om wel of niet voor de stap te gaan om bezwaar te maken? > verder vragen: juridisch, regels, met welke actoren houdt u rekening.
- Welke afwegingen maakt u wanneer er is gekozen voor juridische stappen?

Participatie:

- Bent u ook voordat eventueel juridische stappen worden gemaakt, weleens betrokken bij het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld bij burgerparticipatie-avonden? Of gesprekken tussen actoren? (Hoe ziet dat er uit? Hoe is de sfeer?)

Middelen en kennis:

- U heeft vaak te maken met gecompliceerde casussen. Hoe zorgt u ervoor dat u goed op de hoogte blijft?
- Zijn er bepaalde obstakels die u tegenkomt?
- Heeft u het idee dat ambtenaren (gemeente- en provincieambtenaren) de middelen hebben om steeds een weloverwogen keuze te maken? Hebben ze de juridische kennis in huis? > verder vragen: personeel genoeg, tijd genoeg, alle informatie boven tafel, zelf de technische en juridische kennis in huis.

Juridisering:

- Nu is er het fenomeen juridisering waar ik me ook mee bezig houdt [de toename van de rol van de rechter op het beleidsproces en het resultaat]. Heeft u het idee dat bij bestemmingsplannen en natuurbehoud ook juridisering is opgetreden? Waarom wel/niet?
- Wat zijn volgens u de redenen voor juridisering?

Upchunken: waarom, motivatie, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.

Casus

Een casus die ik wel interessant vind, is Hoeve Bergeik in Merchum.

Als ik het goed begrijp, hebben de initiatiefnemers een plan voor bebouwing opgesteld en moest, voordat dit plan kon worden goedgekeurd, het bestemmingsplan van de gemeente

worden aangepast. Frisgroen komt in verzet, want een stuk natuur dat bij Natuurnetwerk Nederland hoort, zou worden bebouwd volgens deze plannen en beargumenteert juridisch dat de plannen de exclaveringsregeling oprekken.

- Klopt dit? Zijn er nog andere juridische redenen die ik over het hoofd zie? Bijvoorbeeld de crisis- en herstelwet, welke rol heeft deze wet?
- De gemeente is akkoord gegaan met de aanpassing, en heeft deze regelingen zo geïnterpreteerd. Wat zijn de redenen, denkt u, dat de gemeente op deze manier is omgegaan met de regelingen die voorhanden zijn?
- De provincie erkent de frictie van de regelingen in hun opgestuurde visie, maar is toch akkoord gegaan. Welke afweging is daar gemaakt, denkt u? Ziet u dit vaker? (wat zit daarachter, redenen?)

Upchunken: waarom, motivatie, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.

Afsluiting

Ik heb heel wat vragen gesteld, maar ik ben erg benieuwd of u nog een vraag mist. Heeft u nog iets toe te voegen?

Vragenlijst interview milieuorganisatie

Voorstellen:

Allereerst de vraag: zou u zich willen voorstellen, wie bent u, welke functies heeft u bekleed in de milieubeweging en wat is uw huidige functie? Sinds wanneer doet u dit werk?

Rollen en actoren in het proces:

- Welke rollen vervult Frisgroen als het gaat om besluitvormingsprocessen in gemeenten of de provincie?
- Met welke mensen heeft Frisgroen in dit proces nog meer te maken, dus gemeente, provincie, Rijk, burgers, media...? Raadsleden, wethouders, bedrijven?

Het proces zelf en afwegingen:

- Vanaf welke stappen wordt u betrokken en hoe of door wie wordt u bekend met de situatie? [Zijn vergunningen al goedgekeurd, of is dat proces meestal nog gaande?]
- Zou u me kunnen meenemen in het proces dat volgt/activiteiten die u onderneemt?
- Welke afwegingen maakt u in dit proces? > verder vragen: juridisch, regels, met welke actoren houdt u rekening.

Participatie:

- Is er sprake van burgerparticipatie bij zaken waar u betrokken bent?
- Komt u ook naar die participatiemomenten?
- Welke momenten zijn dat en hoe ziet dat eruit? Hoe is de sfeer?

Middelen en kennis:

- Welke middelen zet u zoal in, behalve naar de rechter gaan, en hoe vaak? (denk

aan: media opzoeken, demonstreren, lobbyen > waarom deze vormen?)

- Hele complexe zaken, hoe gaat u om met die complexiteit? Hoe zorgt u ervoor dat u op de hoogte blijft van alle informatie?

Juridisering:

Nu houd ik me ook bezig met juridisering, dat houdt in de toename van de rol van de rechter op het beleidsproces en het resultaat. Bijvoorbeeld de Formule-1 race in Zandvoort. Frisgroen stapt dus weleens naar de rechter. We hebben het al gehad over uw afwegingen om wel of niet naar de rechter te stappen.

- Maar wat zijn volgens u de redenen dat juridisering optreedt, in bredere zin? (Komt dat omdat er meer regels zijn, waardoor de overheid zich moeilijker aan die regels kan houden? Of hebben milieuorganisaties en burgers beter door waar ze gelijk kunnen krijgen? Of is de overheid lakser geworden volgens u? Of ligt de oorzaak ergens anders?)

Upchunken: waarom, motivatie, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.

Casus

Een casus die ik wel interessant vind, is Hoeve Bergeik in Merchum. Ik geef nu een korte samenvatting van de casus, laat u me weten als ik iets zeg dat niet correct is? Als ik het goed begrijp, hebben de initiatiefnemers een plan voor bebouwing opgesteld en moest, voordat dit plan kon worden goedgekeurd, het bestemmingsplan van de gemeente worden aangepast. Frisgroen komt in verzet, want een stuk natuur dat bij Natuurnetwerk Nederland hoort, zou worden bebouwd volgens deze plannen. Frisgroen beargumenteert juridisch dat de exclaveringsregeling wordt opgerekt.

- Klopt dit? Zijn er nog andere (juridische) redenen die ik over het hoofd zie?
- De gemeente is akkoord gegaan met de aanpassing, en heeft deze regelingen zo geïnterpreteerd. Wat zijn de redenen, denkt u, dat de gemeente op deze manier is omgegaan met de regelingen die voorhanden zijn?
- De provincie erkent de frictie van de regelingen in hun opgestuurde visie, maar is toch akkoord gegaan. Welke afweging is daar gemaakt, denkt u? Ziet u dit vaker?
- Sinds wanneer bent u bij de casus betrokken? Kunt u me meenemen in het proces? Wie zijn de betrokken actoren?
- Wat maakte dat u naar de rechter bent gegaan, wat waren de afwegingen? Voors- en tegens?

Upchunken: waarom, motivatie, overkoepelend doel. Downchunken: wie/wat/waar/wanneer, details.

Afsluiting

Ik heb heel wat vragen gesteld, maar ik ben erg benieuwd of u nog een vraag mist. Heeft u nog iets toe te voegen?

Appendix 2: dataverzameling documenten

Via de Google zoekopdracht ‘gemeente [naam gemeente] [naam landgoed]’ kwamen de website van de initiatiefnemers, nieuwsberichten over de casus op de gemeentewebsite en op nieuwswebsites op. De website van de initiatiefnemers toont vele documentatie, zoals participatieverslagen, een visiedocument als basis van het bestemmingsplan en een link naar een webinar voor belangstellenden waarin zowel het besluitvormingsproces als de inhoudelijke plannen worden besproken.

De gemeentewebsite laat twee nieuwsberichten over de casus zien. Daarnaast linkt een Google-resultaat met een gemeentelijke commissie naar een website met videos en notulen van commissie- en gemeenteraadsvergaderingen. De zoekopdracht [naam landgoed] geeft hier als resultaat alle vergaderingen over het landgoed met daarbij bijlages zoals een ontwerp-bestemmingsplan, het plan van de initiatiefnemers, technische vragen en moties van partijen en de nota van beantwoording van de gemeente.

Voor de zienswijzen is op Google gezocht op ‘zienswijzen [naam landgoed]’, waarna een zienswijze als resultaat verschijnt op de gemeentewebsite onder ‘ingekomen stukken’. Vanuit de tab ‘ingekomen stukken’ is gefilterd op de data 13 juni t/m 23 augustus 2021, omdat in die tijd de zienswijzen zijn ingediend. Vervolgens zijn alle zienswijzen te vinden. Door het opvragen van documenten bij de milieuorganisatie, heb ik tot slot een tijdspad van de casus gekregen met daarin de beleidsveranderingen betreffende het landgoed van de laatste 40 jaar.