

Levering natuurinclusief gedrag natuurwinst op?

Levert natuurinclusief gedrag natuurwinst op?

Aanzet tot een onderzoeksmethodiek

M. E. A. Broekmeyer

J. J. C. Gijsen

E.G. Steingröver

J. P. Chardon

P. F. M. Opdam

Alterra-rapport 763

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003

REFERAAT

Broekmeyer M.E.A., J.J.C. Gijzen, E.G. Steingröver, J.P. Chardon & P.F.M. Opdam, 2003. *Levert natuurinclusief gedrag natuurwinst op?; Aanzet tot een onderzoeksmethodiek*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 763. . 76 blz.; 4. fig.; 4 tab.; .24 ref.

Het Natuurplanbureau wil weten of natuurinclusief gedrag van actoren leidt tot meer natuurwinst, d.w.z dat natuur een belangrijkere plaats krijgt binnen de planvorming, hetgeen weer een positieve invloed heeft op de kwaliteit en kwantiteit van natuur. Men wil deze hypothese toetsen binnen cases op het gebied van de ruimtelijke ordening. Een eerste stap daartoe is onderzoek of natuurinclusief gedrag en natuurwinst binnen een dergelijk planproces te benoemen en te meten zijn. Dit rapport geeft een aanzet tot een methodiek hiervoor, inclusief een stappenplan om de diverse indicatoren voor de graadmeters 'natuurgedrag actoren' en 'natuurwinst' te bepalen. Dit stappenplan is uitgetest in de casus Landgoed Driessen te Waalwijk.

Zowel de methodieken als de mogelijke cases kennen diverse beperkingen die een goede toets van de hypothese vooralsnog bemoeilijken. Belangrijke knelpunten zijn het ontbreken van voldoende informatie over de kwaliteit van de natuur, het ontbreken van een geschikte methodiek voor het meten van de natuurhouding van actoren, het afbakenen van het planproces en het afbakenen van het begrip 'natuurwinst'.

Trefwoorden: natuurinclusief gedrag, duurzaamheid, natuurhouding, natuurwinst, ruimtelijke planvorming, Landgoed Driessen.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 763. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

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

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Aanleiding	14
1.3 Projectdoelstelling	15
1.4 Werkwijze en leeswijzer	18
2 Theoretische uitgangspunten en methodiekontwikkeling	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Theoretische uitgangspunten	20
2.2.1 Binnen welke context valt de hypothese te toetsen?	20
2.2.2 Hoe bepaal je fasen binnen een proces?	20
2.2.3 Wat is een actor?	21
2.2.4 Hoe stel je actoren vast binnen fasen planproces?	22
2.2.5 Wat is natuurinclusief gedrag?	22
2.2.6 Hoe meet je natuurinclusief gedrag van actoren?	23
2.2.7 Wat verstaan we onder meer en/of betere natuur?	23
2.2.8 Hoe meet je natuur?	24
2.3 Methodiekontwikkeling	28
2.3.1 Stap 1: Voorselectie cases	28
2.3.2 Stap 2: Quick-scan groslijst cases	28
2.3.3 Stap 3: Definitieve lijst cases	29
2.3.4 Stap 4: Verzamel basisinformatie casus: documentanalyse	29
2.3.5 Stap 5: Bepalen fasen planproces	30
2.3.6 Stap 6: Eerste interviewronde (bepalen van cruciale momenten)	30
2.3.7 Stap 7: Tweede interviewronde	31
2.3.8 Stap 8: Toetsen van de hypothese	31
3 Toepassing in een casus	33
3.1 Waarom Landgoed Driessen?	33
3.2 Korte introductie casus Landgoed Driessen	33
3.3 Onderzoeksopzet en verzamelen van basisinformatie	35
3.4 Planproces Landgoed Driessen	37
3.5 Fasen planproces	37
3.6 Cruciale momenten planproces	38
3.7 Actoren planproces	40
3.8 Natuur Landgoed Driessen	41
3.9 Bepaling van de verandering in natuurwaarde	41
3.10 Natuurgedrag actoren	44
4 Conclusies en adviezen	45
4.1 Geschiktheid cases	45
4.2 Begrippen en definities	45
4.3 Meetmethodiek natuurinclusief gedrag en natuurwinst	46
4.3.1 De meetmethodiek natuurinclusief gedrag	46

4.3.2 De meetmethodiek natuurwinst (meer en/of betere natuur)	47
4.4 Toetsen hypothese	49
Literatuur	53
<i>Bijlagen</i>	
1 Onderdelen uit Projectvoorstel Natuurinclusief Denken	55
2 Concept actorendocument Landgoed Driessen	57
3 A. Concept procesdocument	59
3 B. Beschrijving proces landgoed Driessen	61
4 Concept vragenlijsten natuurhouding actoren	69
5 Discussie Meetmethodiek natuurwinst	73

Woord vooraf

Dit project is uitgevoerd in opdracht van het Natuurplanbureau. Het Natuurplanbureau wil weten welk effect natuurinclusief gedrag heeft voor de natuur. Leidt natuurinclusief gedrag tot meer en/of betere natuur? Om dit te onderzoeken wil zij in 2003/2004 in een brede casuïstiek deze hypothese toetsen. Daartoe moet eerst duidelijk zijn of 'natuurinclusief gedrag' en 'natuurwinst' te benoemen en te meten zijn. Bepalend hiervoor zijn de context van cases waarbij men deze aspecten wil meten, en het moment (binnen de planvorming van deze cases) waarop men deze aspecten wil meten. Voor al deze zaken wordt in dit rapport een aanzet gegeven.

Contactpersoon namens het Natuurplanbureau was Florence van den Bosch. Zij werd daarbij ondersteund door Jan Vreke. Met beiden hebben wij vele elementaire discussies gevoerd over de begripsbepalingen en de theoretische uitgangspunten van de hypothese. Met Marijke van Winsum-Westra is prettig samengewerkt inzake de vragen over het bepalen van natuurinclusief gedrag van actoren. Het onderzoek maakte deel uit van het onderzoeksprogramma 'Regionale identiteit en natuur- en landschapsontwikkeling (programma 382) onder leiding van Kees Hendriks.

Ons is duidelijk geworden dat het onderwerp 'natuurinclusief denken' zeer leeft, in onderzoek en maatschappij, maar dat het ontwikkelen van een onderzoeksmethodiek meer voetangels en klemmen kent, dan men oorspronkelijk heeft voorzien. We hopen echter dat dit rapport bij zal dragen aan een open en heldere discussie over nader onderzoek naar de effecten van 'groen gedrag'.

Namens het gehele projectteam,

Mirjam Broekmeyer
Projectleider

Wageningen, mei 2003.

Samenvatting

Natuurinclusief gedrag: in het denken, besluiten en handelen natuur als criterium mee laten wegen. Natuur is geen onderschoven belang meer dat pas aan het eind van de planvorming in beeld komt, waardoor dure en omslachtige inpassing of compensatie noodzakelijk is. Nee, natuur wordt als volwaardig belang meegenomen van het begin van de planvorming. Een ideaal dat de overheid (LNV) graag in praktijk gebracht ziet, gezien haar streven naar meer integrale planvorming en het vergroten van natuurbesef bij 'de' burger als noodzaak voor duurzaam beleid.

Maar in hoeverre levert dergelijk natuurinclusief gedrag nu ook daadwerkelijk 'winst' op voor de natuur? Het Natuurplanbureau wil daartoe de volgende hypothese getoetst zien:

"...als actoren meer natuurinclusief denken, zullen natuur en landschap een grotere/belangrijkere plaats krijgen, zowel in het beleidsproces als in het Nederlandse grondgebruik. Dit zal een positieve invloed hebben op de kwaliteit en kwantiteit van de natuur in Nederland".

Binnen programma 382 is het afgelopen jaar een start gemaakt met een methodiekontwikkeling waarmee de hypothese in mogelijke vervolgprojecten getoetst kan gaan worden.

Om de relatie tussen natuurinclusief gedrag en natuurwinst te kunnen onderzoeken, is het eerst nodig om vast te stellen of natuurinclusief gedrag überhaupt te benoemen en te meten is. Hetzelfde geldt voor de natuurverandering ofwel de mogelijke natuurwinst. Daartoe moet ook de context worden afgebakend waarbinnen men deze zaken wil onderzoeken. Er wordt vaak geconstateerd dat er verschil is tussen het gewenste beleid en werkelijke praktijk ('het vlees is zwak'). Vanwege pragmatische redenen heeft het Natuurplanbureau besloten dat de hypothese getoetst zal gaan worden bij cases gericht op planvorming binnen ruimtelijke ordeningsprojecten waarbij de bestuurlijke besluitvorming op regionaal/lokaal niveau plaats vindt. De methodiekontwikkeling in dit project richt zich hier op.

Werkwijze

Natuurinclusief gedrag wordt gemeten bij actoren; elk individu, organisatie, netwerk e.d. die deelneemt aan het planproces kan als actor beschouwd worden. Per fase binnen een planproces kunnen verschillende actoren betrokken zijn. Nadat actoren vastgesteld zijn vindt het meten van het natuurinclusieve gedrag plaats. Dit gebeurt door positie, doel en middelen van de actor(groep) te bepalen en het achterhalen van de natuurhouding van actoren. Deze houding wordt onder andere bepaald door de aanwezige natuurkennis maar zeker ook door de inspanningsbereidheid om kennis in te winnen en toe te passen in het planproces. Juist dit verantwoordelijkheidsgevoel voor natuur lijkt het meest geschikt om te meten in welke mate een actor een positieve of negatieve grondhouding bezit. Er zijn momenteel geen bestaande methodieken voorhanden om dit te meten.

Wat is natuurwinst eigenlijk? Bij vrijwel alle ruimtelijk ordeningsprojecten is sprake van het verdwijnen van groen: een agrarisch gebied of natuurgebied krijgt een andere bestemming en wordt ingericht voor wonen, werken etc. In dit project draait het dan ook om de natuurwinst binnen de context van de planvorming: wordt er binnen het planproces het maximaal haalbare voor natuur bereikt? De waarde van natuur wordt hier afgemeten aan kwantiteit en kwaliteit (abiotiek en ruimtelijke rangschikking natuurgebieden). Er bestaat echter nog geen wetenschappelijke eenduidigheid over de waarde en weging van deze aspecten. De aspecten sec kunnen echter onderzocht worden indien hierover in de documenten van het planproces voldoende informatie vermeld staat. Idealiter is deze informatie dusdanig gedetailleerd dat een modelmatige bepaling van de natuurwaarde plaats kan vinden. Het alternatief is het beoordelen van de fasen in de planvorming in termen van beter en slechter.

Conclusies

Het rapport geeft een stappenplan met toelichting op de ontwikkelde methodiek voor het vaststellen van het natuurgedrag en de natuurwinst. Dit stappenplan is in concept uitgetest in de casus Landgoed Driessen, een woningbouwproject in de gemeente Waalwijk. De belangrijkste conclusies op basis van deze casus ten aanzien van verdere ontwikkeling van de methodiek zijn:

- Het meten van de beide indicatoren (natuurgedrag en natuurwinst) stuit voornamelijk op problemen. Bij het natuurgedrag ligt dit vooral aan het ontbreken van goede meetinstrumenten; bij het bepalen van de natuurwinst ligt dit met name aan het ontbreken van voldoende informatie in plandocumenten om aanwezige instrumenten toe te kunnen passen.
- 'Natuurwinst' is een relatief begrip: ook bij mogelijke natuurinclusieve projecten gaat in absolute termen natuur verloren. Bovendien is het noodzakelijk om vast te kunnen stellen wat men volgens vigerende beleid en wet- en regelgeving binnen de planvorming minimaal voor natuur dient te doen. In hoeverre stijgt het plan boven deze minimale vereisten uit? Onduidelijkheden ten aanzien van bijv. autonome ontwikkeling van bestaande natuur in het plangebied en compensatierichtlijnen maken het lastig om dit objectief te kunnen vaststellen.
- Natuurwinst is voornamelijk afgebakend als 'natuur voor natuur', fysieke natuur dus van waarde voor de biodiversiteit. Natuur is er echter ook voor mensen, in de vorm van economische gebruikswaarde, sociale belevingswaarden etc. Juist het denken in deze bredere termen van de betekenis van natuur sluit naadloos aan op het door de overheid gewenste duurzame beleid (ecologie – economie – maatschappij). Dat betekent dat deze andere dimensies bij de indicator natuur ook bepaald zouden moeten worden; een overweging die de methodiekontwikkeling echter niet vereenvoudigt.
- Natuurinclusief gedrag hoeft niet persé tot natuurwinst te leiden. Er kan in een planproces heel natuurinclusief gedacht zijn, terwijl men op grond van een evenwichtige belangenafweging tot een besluit komt dat niet positief is voor de natuur. De hypothese zou natuurinclusief gedrag niet alleen moeten koppelen aan directe fysieke effecten, maar ook aan indirecte effecten, die tot uiting komen in een veranderende grondhouding ten aanzien van natuur (verinnerlijking van natuur).

Tenslotte: uit diverse andere studies en ervaringskennis blijkt dat het loont om het natuurbelang in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming mee te nemen. Dus op strategisch niveau het natuurbelang al laten meewegen. De winst voor natuur bij een goede locatiekeuze kan vele malen hoger zijn dan de winst binnen inrichting van een planontwerp. Verinnerlijking van het natuurbelang bij alle 'burgers' is daartoe nodig evenals de bereidheid om op het juiste moment hiervoor verantwoordelijkheid te nemen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Er bestaat in principe een groot draagvlak voor natuur: uit enquêtes blijkt dat vrijwel iedereen natuur belangrijk vindt (Bervaes et al. 1997). Dat blijkt ook uit het grote aantal leden van verenigingen als Natuurmonumenten (Volker en Pleijte 2001). Toch overheersen in de (uitvoerings) praktijk andere belangen (bijv. economische belangen) het meestal van het natuurbelang. Natuur komt veelal aan het eind van de planvorming in beeld. Dit betekent dat er vaak geen evenwichtige en duurzame afweging van belangen mogelijk is. Een gevolg hiervan weer is dat men aan het eind van de planvorming geconfronteerd kan worden met dure, ingewikkelde inpassing van natuur of met compensatiemaatregelen. Het is daarom voor de (rijks)overheid moeilijk om het beleid ten aanzien van collectieve doelen als natuur vorm te geven.

De rijksoverheid stuurt daarom steeds meer aan op een integrale en innovatieve benadering van allerhande vraagstukken. De uitdaging is om verschillende belangen evenwichtig af te wegen in de besluitvorming. Het rijksbeleid is ook gericht op vergroting van de kwaliteit van de natuur in Nederland. Men beseft dat beslissingen van individuen van grote invloed kunnen zijn. Dit gedrag wordt bepaald door de drijfveren van mensen. 'Natuurinclusief denken' betekent dat natuur(kwaliteit) een belangrijke rol speelt bij het afwegen van belangen.

De noodzaak van 'natuurinclusief denken' wordt ook door de maatschappij steeds meer onderkend. Enerzijds door de recente aandacht voor de natuurwetgeving, met name de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de betekenis hiervan voor ruimtelijke planvorming. Anderzijds is de overheid vanuit internationale verplichtingen zoals voortkomend uit de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro in 1992 en Johannesburg in 2002, bezig om het 'duurzaamheidsprincipe' integraal onderdeel te maken van haar strategie. Daarbij wordt voortgeborduurd op het duurzaamheidsprincipe van de 'triple-P: people, profit and planet' ofwel sociaal-culturele belangen, economische belangen en ecologische belangen.

Vanuit de overheid¹ wordt het natuurbesef als een noodzaak voor duurzaam beleid gezien (LNV 2000; VROM 2002). Natuur- en milieueducatie kan een beslissende rol spelen in het bevorderen daarvan, en richt zich op zowel bedrijven, consumenten als op overheden. De overheid wil bereiken dat het draagvlak voor maatregelen op het gebied van natuur en milieu in stand blijft en groeit. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' staat dat de natuur- en milieueducatie onverminderd wordt voortgezet en wordt verbreed van 'ecologische vorming' naar 'leren voor duurzaamheid' (LNV 2000). Deze offensieve benadering leidt ertoe dat ook andere bestuurslagen (naast andere ministeries, directies en maatschappelijke organisaties) worden aangesproken op hun (natuur)gedrag. Nog te vaak wordt geconstateerd dat het natuurbeleid achter de stormachtige maatschappelijke en economische

¹ Vanuit de maatschappij blijkt deze noodzaak onder andere uit de aandacht voor integrale ruimtelijke planvorming (Kersten et al. 2001) en diverse adviezen vanuit bijv. de Raad voor het Landelijk Gebied over soortenbescherming en economische ontwikkeling (RLG 2002) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over duurzame ontwikkeling (WRR 2002).

ontwikkelingen aanloopt. Het beperkt zich zo noodgedwongen tot het zoveel mogelijke verminderen van de aantasting van natuur dan wel het verzachten ervan. Succesvol meekoppelen met ontwikkelingen, het realiseren van een positief saldo voor verschillende belangen, vraagt om andere, creatieve oplossingen. Dat kan alleen als én het natuurbelang in een vroeg stadium van relevante planvorming als een gelijkwaardig belang wordt meegenomen én er ontwikkelingsgerichte oplossingen voorhanden zijn (Jaarplan Directie Natuurbeheer 2002).

1.2 Aanleiding

Het Natuurplanbureau stelde in 2001-2002 vast dat er weinig bekend is over de mate waarin individuen of organisaties 'natuur' meenemen als criterium bij hun handelen. Eveneens is er geen onderzoek bekend dat zich richt op het effect van dit 'natuurinclusieve' handelen op de natuur.

Hoewel onderzoek hiernaar (vrijwel) ontbreekt, wil de overheid de medebetrokkenheid van individuen en organisaties op het vlak van natuurinclusief gedrag stimuleren: de vraag rijst dus hoe het met die medebetrokkenheid staat en waar en bij wie nog wat te doen valt.

De centrale onderzoeksvragen vanuit het Natuurplanbureau luiden dan ook (notitie Klijn/Hinssen 15 mei 2002):

- Is 'natuurinclusief denken' bij nader te bepalen doelgroepen te benoemen en te meten?
- Leidt 'natuurinclusief denken' aantoonbaar tot winst voor de natuur?
- Op welke terreinen is (nog) vooruitgang te boeken?
- Op welke wijze kan de overheid zulks stimuleren?

Op grond van de eerste twee vragen is de volgende hypothese opgesteld: "Als actoren meer natuurinclusief denken, zullen natuur en landschap een grotere/belangrijkere plaats krijgen, zowel in het beleidsproces als in het Nederlandse grondgebruik. Dit zal een positieve invloed hebben op de kwaliteit en de kwantiteit van de natuur in Nederland."

Met het toetsen van deze hypothese middels een brede casuïstiek in 2003-2004 wil het Natuurplanbureau inzicht krijgen in de praktijk van 'natuurinclusief gedrag': het denken, besluiten en handelen van actoren. Daartoe zijn in 2002 een zestal deelprojecten uitgezet, waarvan dit project met de werktitel 'Pilot regionale cases natuurinclusief' er één is. De context en centrale doelen van het koepelproject 'Natuurinclusief Denken' zijn beschreven in Bijlage 1².

² De structuur van het koepelproject 'Natuurinclusief Denken' is in de loop van 2002 sterk gewijzigd, met name omdat de overige deelprojecten niet doorgingen. Ook het koepelproject zelf heeft niet tot concrete resultaten geleid; een deel van de daar gestelde vragen zijn daarom in dit deelproject opgepakt en uitgewerkt.

1.3 Projectdoelstelling

Binnen dit deelproject dient een methodiek ontwikkeld te worden waarmee de hypothese van het Natuurplanbureau via casuïstiek getoetst kan worden. De methodiek moet dus behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de volgende twee vragen, die afgeleid kunnen worden uit de hypothese:

1. Wanneer is er (in een beleidsproces) sprake van 'natuurinclusief denken'?
2. Leidt 'natuurinclusief denken' tot meer en/of betere natuur?

Centraal daarbij staan actoren, met het accent op hun natuurinclusieve gedrag. Een actor kan een individu zijn maar ook een bedrijf, (overheids)organisatie of belangengroep. Voor alle actoren geldt dat ze denken, besluiten en handelen met effect op de natuur. De hypothese van het koepelproject Natuurinclusief denken veronderstelt dat een actor die natuurinclusief denkt ook zodanig handelt, dat het effect op natuur optimaal is. Optimaal wil zeggen dat een negatief effect zo klein mogelijk is en een positief effect zo groot mogelijk. Binnen dit deelproject spreken we dan ook van natuurinclusief gedrag in plaats van natuurinclusief denken (zie ook paragraaf 2.2.5).

We moeten daarvoor de volgende vragen beantwoorden:

- Welke cases zijn geschikt om de hypothese te toetsen?
- Wat verstaan we onder 'actoren', 'natuurinclusief gedrag' en 'meer en/of betere natuur'?
- Hoe en wanneer is natuurinclusief gedrag en meer en/of betere natuur te meten?

De doelstelling van het project 'Pilot regionale cases natuurinclusief' is dus primair:

1. Het ontwikkelen van een methodiek om natuurinclusief gedrag van actoren te bepalen;
2. Het ontwikkelen van een methodiek om natuurwinst binnen een planproces te kunnen bepalen.

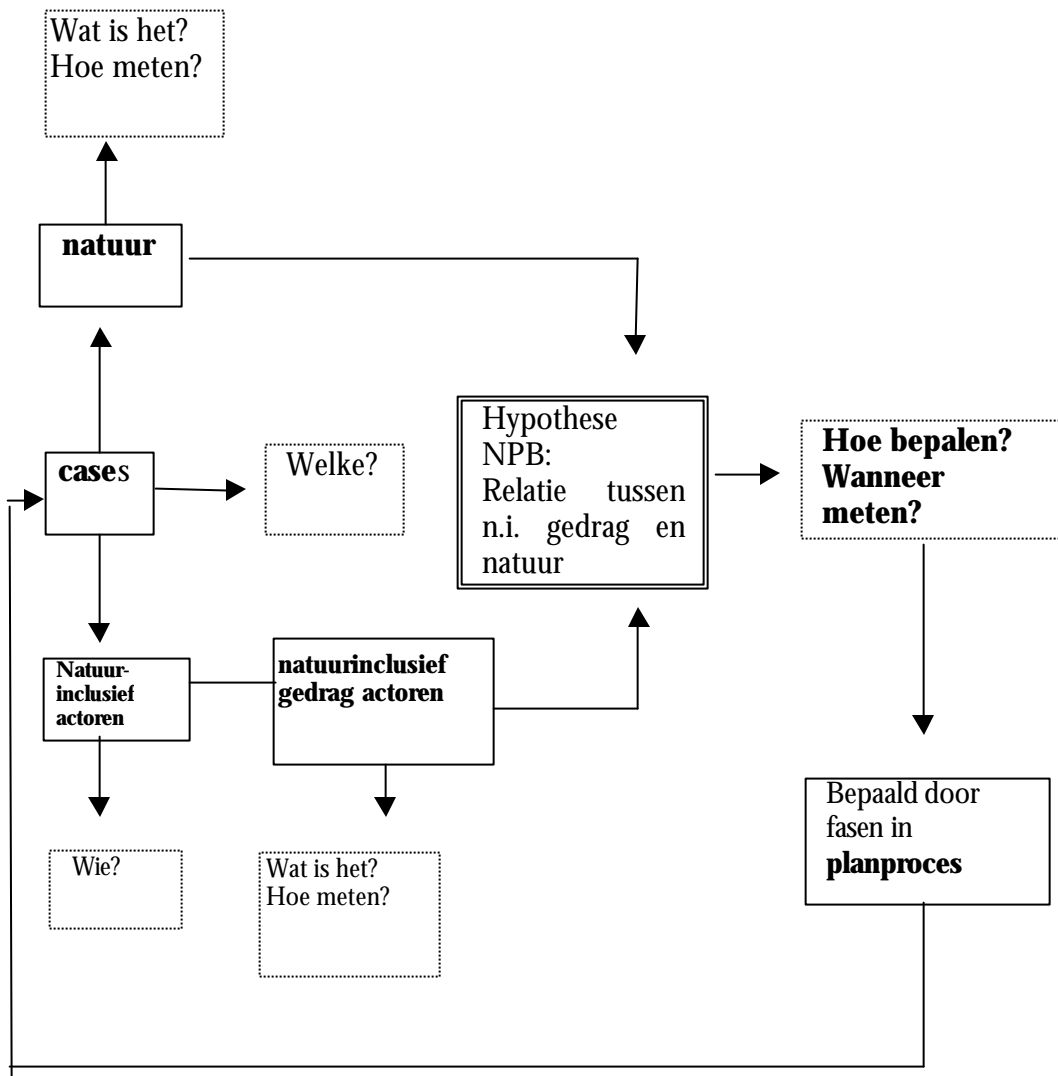
Afgeleide doelstellingen zijn:

3. Het vaststellen van actoren
4. Het bepalen binnen welke context de hypothese het beste getoetst kan worden;
5. Het geven van een aanzet op welke wijze de relatie tussen natuurinclusief gedrag en natuurwinst bepaald kan worden.

In een ander deelproject is onderzocht hoe de natuurhouding van actoren het beste gemeten kan worden. Zie hiervoor het rapport van Van Winsum-Westra (2003) 'Meetproblematiek natuurhouding; problemen en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren'.

In Figuur 1 zijn de centrale begrippen en vragen gegroepeerd.

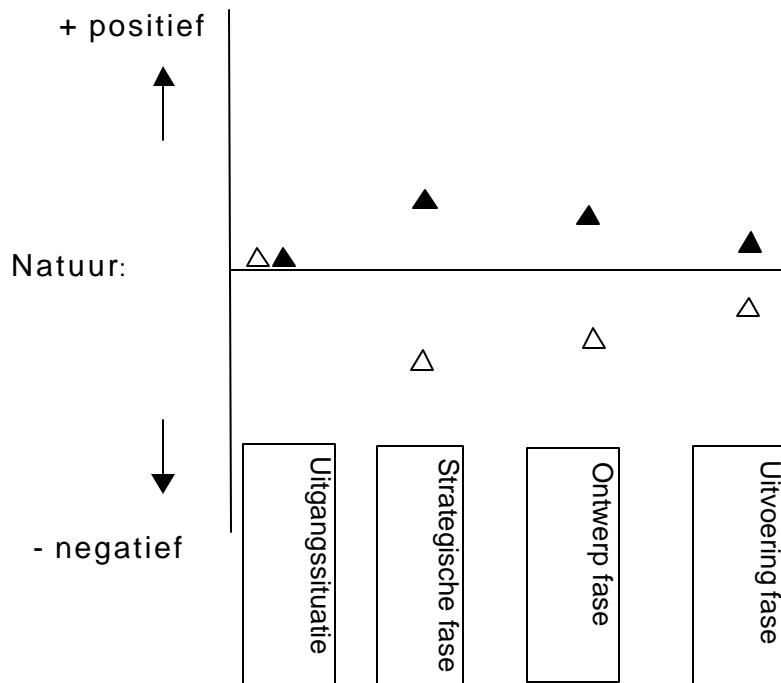
Hoewel doelstelling nummer 5 niet primair tot dit project behoort, is dit punt wel wezenlijk voor het ontwikkelen van een methodiek voor punt 1 en 2. *Een valkuil is namelijk dat het natuurinclusieve gedrag van actoren wordt afgemeten aan het effect op de natuur, waardoor er een cirkelredenering ontstaat. Zie kader 1.*



Figuur 1. Schematische weergave van samenhang vraagstelling en begrippen binnen het project "Pilot regionale cases natuurinclusief"

Kader 1. Wanneer is er sprake van natuurinclusief gedrag?

In dit fictieve voorbeeld gaan we uit van een planproces waarbinnen drie fasen zijn onderscheiden: een strategische fase, een ontwerpfase en een uitvoeringsfase. Hieraan vooraf gaat de uitgangssituatie, gekenmerkt door een bepaalde 'toestand van de natuur'. Op de y-as staan de fases, op de x-as staat de 'toestand van de natuur', en de doorgetrokken lijn is het 'peil' van de uitgangssituatie. Simpel gezegd kan natuur binnen elke fase van het planproces beter of slechter worden (op papier) dan de uitgangssituatie. In de figuur zijn twee fictieve planprocessen gezet (witte en zwarte driehoekjes).



In situatie 1 (witte driehoekjes) is het uiteindelijke effect op de natuur negatief: de natuur gaat er per saldo op achteruit. Toch is er relatief winst geboekt want het uitvoeringsplan is beter voor natuur dan het strategisch plan.

In situatie 2 (zwarte driehoekjes) is het uiteindelijke effect op de natuur in het hele planproces positief. Toch is het eindresultaat maar een mager afreksel van het strategisch plan.

In welke situatie is er nu sprake van natuurinclusief gedrag? Het is evident dat natuurinclusief gedrag niet automatisch tot betere en/of meer natuur leidt. Wel kan natuurinclusief gedrag leiden tot *natuurwinst* *gegeven de taakstelling en de randvoorwaarden van een planvorm*. Ment moet dan weten waardoor de veranderingen in de natuur tussen de fasen wordt bepaald; speelde natuurinclusief gedrag van een of meer actoren hierbij een rol?

Uiteindelijk draait het om de vraag wat er, *binnen de context van de planvorming*, gewonnen is voor de natuur door natuurinclusief te denken. In de veel gevallen zal agrarisch of natuurgebied een andere bestemming krijgen voor bijvoorbeeld wonen of werken. Het is evident dat in dergelijk gevallen het oppervlak natuur achteruit zal gaan. Maar: wordt binnen de planvorm nu het maximaal haalbare voor natuur bereikt? En zo ja, is dit dan een gevolg van natuurinclusief denken?

1.4 Werkwijze en leeswijzer

Gedurende het project zijn het opstellen van theoretische uitgangspunten, het ontwikkelen van meetmethoden, het toepassen van de uitgangspunten en meetmethoden in een casus gelijk opgegaan. Dat leidde tot een continu proces van het bijstellen van de uitgangspunten en opnieuw uitproberen. Omdat we een theoretische basis voor het benaderen van het onderzoeksprobleem misten, tastten we regelmatig in het duister bij het zoeken naar een methode die meet wat we moeten meten. Uiteindelijk menen we echter voldoende inzicht in de problematiek te hebben verkregen, hetgeen als volgt is weergegeven:

- In hoofdstuk 2 'Theoretische uitgangspunten en methodiekontwikkeling', worden de onderzoeksvragen toegelicht en uitgewerkt. Daarbij wordt met name ingegaan op diverse begripsbepalingen, noodzakelijk voor de verdere methodiekontwikkeling. Dit hoofdstuk besluit met een stappenplan voor het toepassen van de methodieken in een casus. Dit stappenplan is via een cyclisch proces gedurende het project opgesteld en steeds weer aangescherpt. Het stappenplan biedt een solide basis voor verdere verfijning in een vervolgproject.
- In hoofdstuk 3 'Toepassing in een concrete casus' wordt de methodiek getest. Het stappenplan is daartoe toegepast in de casus Landgoed Driessen, een woningbouwproject binnen de gemeente Waalwijk. De voorgestelde methodiek richten zich vooral op documentanalyse en interviews met actoren. Er worden in dit rapport geen uitspraken gedaan over het natuurinclusieve karakter van de casus Landgoed Driessen.
- Tenslotte worden in Hoofdstuk 4 conclusies getrokken over de ontwikkelde concept-methodiek en worden adviezen gegeven ten aanzien van verdere toetsing van de centrale hypothese van het Natuurplanbureau.

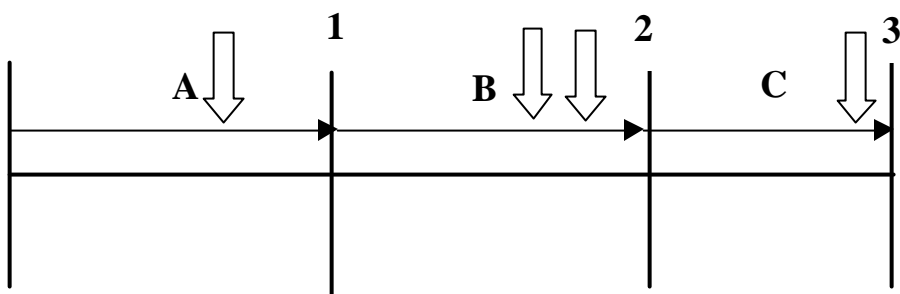
2 Theoretische uitgangspunten en methodiekontwikkeling

2.1 Inleiding

De hypothese van het Natuurplanbureau zal getoetst worden binnen de context van cases op het vlak van de ruimtelijke planvorming. Een dergelijk proces bestaat uit een aantal fasen; bij elke fase zijn één of meer actoren betrokken. Figuur 2 geeft versimpeld een planproces weer. Dit proces bestaat uit drie fasen: fase **A**, fase **B** en fase **C**. Elke fase wordt afgesloten door een zogenaamd beslismoment: beslismoment **1**, **2** en **3**. Om de hypothese te toetsen zal men in ieder geval:

- De toestand van de natuur op moment 1, 2 en 3 kunnen meten (en mogelijk op moment 0= de uitgangssituatie);
- Het natuurinclusieve gedrag van alle actoren betrokken bij fase A, B dan wel C kunnen vaststellen.

Verder kunnen er ook *gedurende* de fasen momenten kunnen zijn, die cruciaal zijn voor het proces: momenten waarop het gedrag van één of meer actoren leidt tot een verandering van de natuur, die zichtbaar (nl. in een beslisdocument) wordt aan het einde van een fase.



Figuur 2. Schematische voorstelling van een beleidsproces met fasen (A, B, C). Beslismomenten (1,2,3) zijn de momenten waarop een fase formeel wordt afgerond. Daarnaast kunnen er binnen fasen één of meer cruciale momenten zijn, hier voorgesteld met pijlen

De methodiek moet dus de volgende zaken achterhalen:

- Informatie over het planproces
- Informatie over actoren
- Informatie over het natuurinclusieve gedrag van actoren
- Informatie over de toestand van de natuur

Al met al komen we tot de volgende deelvragen:

- Binnen welke context (welke cases/planvormen) valt de hypothese te toetsen?
- Hoe bepaal je fasen, beslismomenten en cruciale momenten binnen een proces?
- Wat is een actor?
- Hoe stel je actoren vast binnen fasen van een proces?
- Wat is natuurinclusief gedrag?
- Hoe meet je natuurinclusief gedrag van actoren?

- Wat verstaan we onder meer en/of betere natuur?
- Hoe en wanneer kun je meer en/of betere natuur meten binnen fasen van het proces?

Deze vragen worden in de onderstaande paragraaf puntsgewijs behandeld.

2.2 Theoretische uitgangspunten

2.2.1 Binnen welke context valt de hypothese te toetsen?

Binnen het project heeft in overleg met de opdrachtgever de volgende afbakening plaatsgevonden:

- **Type casus:** de casus moet plaatsvinden op het vlak van zowel het ruimtelijke ordeningsbeleid als de praktijk van de ruimtelijke ordening. Echter, casussen waarbij alleen de aspecten natuur en landschap centraal staan, vallen af.

Toelichting: we gaan ervan uit dat er in het sectorale natuur- en landschapsbeleid al natuurinclusief gedacht wordt; dat geldt mogelijk niet voor andere beleidsvelden, zoals recreatie, infrastructuur, woningbouw etc.

- **Schaalniveau:** we beperken ons tot cases op regionaal en/of lokaal niveau.

Toelichting: de keuze komt vooral voort uit pragmatische overwegingen: projecten op nationaal schaalniveau zijn qua proces zo complex en strekken zich over zoveel jaren uit, dat zij zich niet lenen voor een eerste methodische toets.

- **Planvorm:** we beperken ons tot cases op ontwerp- en/of inrichtingsniveau waarbij de planvorming afgerond is.

Toelichting: we maken onderscheid tussen planvorming op strategisch niveau, op ontwerpniveau en op uitvoerend niveau. Met strategisch niveau bedoelen we bijv. het opstellen van bijv. structuurvisies of de locatiekeuze voor een ingreep. We richten ons echter op de planvorming die hierop volgt: ontwerp en inrichting van de locatie. Als voorwaarde geldt dat er een definitief ontwerp- en inrichtingsplan ligt. De uitvoering daarentegen hoeft niet perse al plaats te hebben gevonden.

Samenvattend: De methodiekontwikkeling binnen dit deelproject focust op cases binnen ruimtelijke ordeningsprojecten op ontwerp en/of inrichtingsniveau, waarbij de bestuurlijke besluitvorming op regionaal niveau plaats vindt.

2.2.2 Hoe bepaal je fasen binnen een proces?

Om het proces van een ruimtelijk ordeningsproject op ontwerp- en/of inrichtingsniveau met bestuurlijke besluitvorming op regionale schaal te kunnen faseren (zie Figuur 2) moeten we beschrijven wat er gebeurt, wanneer het gebeurt, en wie daarbij een rol spelen. Binnen een dergelijk planproces (cq. het hele proces rondom ontwerp en inrichting van een plan) kunnen diverse deelprocessen worden onderscheiden: één elementair deelproces is het beleidsproces, ofwel het proces rondom vorming en uitvoering van het beleid van overheden. Onderstaande kenmerken van een proces zijn daarbij van belang:

- **De afbakening van het (beleids)proces:** beleid is (Hoogerwerf 1989) het doelbewust en doelgericht handelen, gericht op het bereiken van bepaalde

doeleinden, met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. De afbakening beschrijft de nagestreefde doeleinden en de beschikbare middelen, aangevuld met de te volgen procedure.

- **Het verloop van het planproces:** we onderscheiden het 'centrale beleidsproces', waar de beslissingen worden genomen, ontwikkelingen in gang worden gezet, en waar een of meerdere productieprocessen worden geïnitieerd en aangestuurd. Een voorbeeld van een productieproces is een MER procedure.
- **De actoren die een rol spelen:** we onderscheiden formele actoren (expliciet benoemd in de procedure) en overige actoren (participeren op eigen initiatief). Van belang hierbij zijn hun positie (rol, doelen, middelen) en de (potentiële) coalities.

Voor de fasering maken we gebruik van beslismomenten in het centrale beleidsproces. Dit zijn momenten waarop belangrijke formele beslissingen zijn genomen, die gedocumenteerd zijn in een beslisdocument (bijv. een ontwerpbestemmingsplan). Document analyse van een case verschaft informatie over de verschillende beslisdocumenten uit zowel het centrale beleidsproces als uit de productieprocessen. Beslismomenten zijn altijd gekoppeld aan het centrale beleidsproces.

Er is voor gekozen om beslismomenten te kenmerken door formele beslisdocumenten, omdat alleen daarin 'zwart-op-wit' is neergelegd of en hoe een eventuele taakstelling voor de natuur op dat moment van het proces is geformuleerd. Om een relatie te kunnen leggen tussen het natuurinclusieve gedrag van actoren en de gevolgen hiervan voor de natuur, is natuurlijk niet alleen de formele beslissing van belang, maar ook de gebeurtenissen en acties die hiertoe geleid hebben. Deze informatie kan alleen uit interviews met actoren naar voren komen. Op grond van interviews kan het noodzakelijk zijn ook cruciale momenten te benoemen. Dit zijn voor de natuur belangrijke momenten, waarop initiatieven werden genomen die uiteindelijk van (doorslaggevende) invloed bleken te zijn op het besluit in het centrale beleidsproces. Deze momenten vallen niet noodzakelijkerwijs samen met de beslismomenten uit het centrale beleidsproces, kunnen gekoppeld zijn aan de productieprocessen, en kunnen ook door niet formele actoren genomen zijn.

Samenvattend: Een planproces is een complex van meerdere processen: het centrale beleidsproces en de daaraan aanleverende productieprocessen. Het planproces wordt gefaseerd op grond van formele beslismomenten. Beslismomenten zijn belangrijke beslissingen uit het centrale beleidsproces en zijn gedocumenteerd in beslisdocumenten. Cruciale momenten zijn (niet gedocumenteerde) belangrijke initiatieven en acties, die niet gekoppeld zijn aan het centrale beleidsproces en ook door niet-formele actoren kunnen zijn genomen.

2.2.3 Wat is een actor?

Onder actor verstaan we: 'elk individu, netwerk, organisatie etc. die deel uitmaakt van het netwerk rond het planproces'. Dat betekent bijvoorbeeld dat een natuurwerkgroep die inspreekt op het plan actor is, evenals een gemeente die het aanpassing bestemmingsplan dient goed te keuren, evenals bijv. de grondeigenaar van het stuk grond waar de ruimtelijke ingreep plaatsvindt. Eenieder die dus bij het

planproces betrokken is via: advisering, planvorming, planuitvoering, inspraak, goedkeuring etc. wordt als actor aangemerkt. Het gaat hierbij dus zowel om:

- **formele actoren:** spelen een vastgelegde rol in het planproces;
- **overige actoren:** raken op eigen initiatief betrokken bij het planproces.

2.2.4 Hoe stel je actoren vast binnen fasen planproces?

Het bepalen van actoren per fase van het planproces gebeurt in eerste instantie op basis van documentanalyse. Van het hele planproces (van start tot definitief ontwerp- of inrichtingsplan) worden zoveel mogelijk documenten, rapporten etc. verzameld. Op basis hiervan wordt een voorlopige actorenlijst samengesteld. Daaruit kan worden afgeleid wie centrale, formele actoren waren in (fasen van) het proces. Dit zullen meestal de beslissingsbevoegde actoren zijn, zoals bijv. een voorzitter van een stuurgroep of een klankbordgroep, de projectleider planvorming en/of de verantwoordelijk gemeenteambtenaar of wethouder.

Via interviews met deze centrale actoren wordt de voorlopige actorenlijst aangevuld en waar nodig verbeterd tot een definitieve actorenlijst.

2.2.5 Wat is natuurinclusief gedrag?

In de stukken van het Natuurplanbureau is steeds sprake van 'natuurinclusief denken'. Dit definieert men als '*de mate waarin een individu of organisatie bewust en onbewust 'natuur' als criterium meeneemt bij het denken en handelen*' (Bosch en Vreke 2002). In dit deelproject spreken we liever van 'natuurinclusief gedrag'. Met gedrag bedoelen we verschillende activiteiten zoals bijv. denken, besluiten en handelen.

Het 'natuurinclusief denken' is als het ware de gewenste grondhouding voor een actor op basis waarvan deze besluiten neemt. Met handelen bedoelen we het daadwerkelijk gevolg geven aan een besluit.

De volgende kenmerken kunnen verklarend dan wel bepalend zijn voor het natuurinclusieve gedrag van de actoren:

- **Positie, doel en middelen:** de meeste (formele) actoren vertegenwoordigen een organisatie o.i.d., die met een bepaald oogmerk deelneemt aan het planproces. Iedere actor heeft daarbij een eigen doel voor ogen, dat niet noodzakelijkerwijs hoeft overeen te komen met de doelen van het planproces. De positie van de actor en de middelen waarover hij beschikt bepalen in welke mate hij eigen doelen kan inbrengen/verwezenlijken binnen het planproces. Van belang hierbij is met name de speelruimte die de actor heeft: enerzijds het streef- en weerstandspunt van de eigenorganisatie zelf, anderzijds de speelruimte binnen het planproces zelf.
- **Natuurhouding:** om te achterhalen wat verstaan wordt onder de natuurhouding en hoe deze te meten valt, is binnen het Natuurplanbureau een apart onderzoek uitgevoerd (Winsum-Westra 2003). Zij onderscheidt vijf dimensies van natuurhouding:
 - Relatieve belang van de natuur ten opzichte van andere belangen;
 - Functie en waardering van natuur;

- Definitie van natuur;
- Relatie mens en natuur;
- Verantwoordelijkheidsgevoel voor natuur.

Het verantwoordelijkheidsgevoel, en aanverwante zaken als inzet en offerbereidheid, lijken het meest geschikt om te meten in welke mate een actor een positieve of negatieve natuurhouding bezit. Hiervoor kan het beste een attitudeschaal worden ontwikkeld. Er zijn geen bestaande methodieken voorhanden.

- **Natuurkennis:** we veronderstellen dat wie meer kennis heeft van natuurwaarde, natuurwetgeving etc., zich beter bewust is van de kaders waarbinnen hij kan opereren en zich ook bewuster is van de gevolgen van zijn handelen. Deze bewustwording leidt ertoe dat actoren besluiten meer dan voorheen mede baseren op de betekenis ervan voor natuur. Kortom, het natuurbelang weegt mee bij de besluitvorming. Het gaat daarbij om de volgende typen kennis:
 - Kennis van natuurwaarde plangebied;
 - Kennis van ingreep-effect relaties;
 - Kennis van natuurbescherming en natuurwetgeving.
- **Inspanningsbereidheid:** de natuurhouding en mogelijke natuurkennis van actoren zijn in theorie bepalend voor het gedrag van een actor. Echter, bepalend voor het gedrag in de praktijk is de vraag of en hoe een actor om gaat met deze houding en kennis. Kortom, hoe groot is de bereidheid van een actor om de benodigde kennis te vergaren, en/of in te zetten bij het nemen van besluiten? Niks is fnuikender voor het natuurbelang als een actor, die relevante kennis van bijv. ingreep-effect relaties bezit, maar deze niet inbrengt. Een dergelijke houding kan moeilijk als natuurinclusief gedrag worden gekenmerkt. De inspanningsbereidheid kenmerkt zich dus door:
 - Inspanning om kennis te verzamelen voor proces;
 - Inspanning om kennis in te brengen in proces;
 - Inspanning om kennis te gebruiken in proces.

2.2.6 Hoe meet je natuurinclusief gedrag van actoren?

Dit wordt gemeten door:

- Documentanalyse en het opstellen van een actorenlijst (positie, rol en middelen);
- Interviews met actoren en het aanvullen van de actorenlijst (kenmerken natuurkennis en daadwerkelijke inspanningsbereidheid):
- Via vragenlijsten per actor de natuurhouding te achterhalen (verantwoordelijkheidsgevoel en inspanningsbereidheid in theorie).

N.B. Dit onderdeel is verder uitgewerkt door Van Winsum-Westra (2003).

2.2.7 Wat verstaan we onder meer en/of betere natuur?

Aan natuur kunnen vele verschillende waarden worden toegekend: intrinsieke, sociale, economische, recreatieve etc. We richten ons op de waarden die natuur heeft voor de biodiversiteit, d.w.z. de waarden op grond van de aanwezigheid van soorten, vegetaties, ecosystemen etc., kortom natuur voor natuur.

Dat laat onverlet dat voornoemde overige waarden (economische gebruikswaarde, sociale belevingswaarde etc.) belangrijke items zijn binnen het bredere kader van de door het Natuurplanbureau opgestelde hypothese. Dan spreken we immers over de 'natuur voor mensen'. Het hedendaags natuurbeleid geeft aan dat natuur er niet meer alleen voor de natuur is, maar ook voor mensen (LNV 2000). Berends (2000) heeft aangetoond dat de drie dimensies (ecologisch, economisch en sociaal (zie ook de triple-P voor duurzaamheid uit paragraaf 1.1) van natuur met indicatoren gezamenlijk te waarderen zijn. De auteur veronderstelt dat wanneer de drie dimensies van natuur op inzichtelijke wijze worden onderscheiden, gecombineerd en tenslotte gepresenteerd, dit een beleidsinstrument oplevert waarmee bestuurders transparante en evenwichtige keuzen kunnen maken over behoud, gebruik en ontwikkeling van natuur. Een veronderstelling die nauw aansluit bij het streven van het rijk om 'natuurinclusief gedrag' te bevorderen.

Omdat de vraag wat onder meer en/of betere natuur wordt verstaan, en hoe het natuurinclusief gedrag van actoren gemeten kan worden, al complex genoeg is, beperken wij ons tot 'natuur voor natuur'. Dat de genoemde overige waarden wel belangrijk zijn staat niet ter discussie.

In notities van het Natuurplanbureau wordt fysieke natuur gedefinieerd als 'datgene wat de actor onder natuur verstaat'. Dat is echter geen op voorhand werkbare definitie voor deze graadmeter. Ook fysieke natuur kent beleidsmatige, ecologische, juridische, planologische en een reeks van maatschappelijke definities, variërend van de plaats voor wilde dieren tot het groen in de stad. Dit project focust op de natuur binnen de ruimtelijke planvorming, met de mens al dan niet als denkend middelpunt. We blijven dus zo dicht mogelijk bij die kernwoorden, en onderscheiden voorlopig de volgende drie categorieën natuur:

- **Gebieden bestemd als natuurgebied:** de netto ecologische hoofdstructuur en aangemelde cq. aangewezen Habitat- of Vogelrichtlijngebieden. Deze categorie is planologisch goed omschreven, en in kaartvorm aanwezig.
- **Leefgebieden van soorten:** veel soorten kennen een beschermde status volgens Europese (Habitat- en Vogelrichtlijn) en nationale regelgeving (Flora en Faunawet). De soorten zijn goed omschreven, wel dient een vertaalslag naar leefgebied te worden gemaakt, hetgeen niet voorhanden is. Dat kan voor veel soorten op basis van de begroeiingstypekaart.
- **Groenblauwe dooradering:** kenmerkende landschapselementen in agrarische en stedelijk landschap. Dit begrip omvat alle landschapselementen die niet de hoofdfunctie voedselproductie, wonen, mobiliteit en werken dragen, maar drager zijn van een nevenfuncties als waterbeheer, biodiversiteit, recreatie, gezondheid, en teeltondersteuning. Er is een databestand in ontwikkeling (Alterra) waarmee deze categorie kan worden begrensd.

2.2.8 Hoe meet je natuur?

De methodiek moet in staat zijn om zowel veranderingen te bepalen in de natuur (bestaande en te ontwikkelen) binnen het planproces als veranderingen in de waarde van die natuur op basis van de betekenis voor de natuur sec. Het gaat (vooralsnog) om veranderingen in de oppervlakte natuur en de voorwaarden voor biodiversiteit.

In de te onderzoeken cases zal sprake zijn van functieverandering. In veel gevallen zal agrarisch gebied of natuurgebied een woon- of werkbestemming krijgen. Als de uitgangssituatie van vóór de planvorming als referentiepunt wordt genomen zal dit evident tot natuurverlies leiden. Maar we willen juist weten en meten wat er, gegeven het 'worst-case scenario' van de planvorming, gewonnen is door natuurinclusief te denken en handelen. Tot welke relatieve natuurwinst leidt dit?

Het bepalen van de waarde van natuur staat al sinds halverwege de jaren '70 ter discussie (Barendrecht en Dagevos 2003). Als men puur naar de fysieke natuur kijkt, zijn er een achttal aspecten te onderscheiden die bepalend kunnen zijn voor de natuurwaarde: zeldzaamheid, biodiversiteit, compleetheid, oppervlak, positie in (landschaps)ecologische eenheid, natuurlijkheid, bedreigdheid, potentiële waarde en vervangbaarheid. Deze aspecten kunnen naar twee belangrijke maar verschillende niveaus worden toebedeeld:

- Voorwaarde scheppende aspecten: deze geven de randvoorwaarden aan voor natuurontwikkeling. Ze bevatten twee belangrijke componenten: ruimte en milieudruk. De component ruimte is opgebouwd uit oppervlak en ruimtelijke structuur; de component milieudruk bepaalt of een stuk natuur zich tot zijn maximale kwaliteit kan ontwikkelen op grond van de abiotische condities. Bij voorwaarde scheppende aspecten gaat het dus om kwantiteit (oppervlakte) en kwaliteit (ruimtelijke structuur en abiotiek) van de natuur en de veranderingen tengevolge van het planproces:
- Natuur-evaluerende aspecten: Bij het beoordelen (evalueren) van de kwaliteit van de natuur spelen twee aspecten een rol:
 - De abiotiek (samenstelling van bodem en water), omdat deze het type natuur bepaalt (verdwijnt zeldzame natuur en krijgen we algemene natuur terug?)
 - De ruimtelijke rangschikking (samenhang van natuurgebieden), omdat deze bepaalt welke soorten er voor kunnen komen (zijn de gebieden groot genoeg om een populatie te herbergen, en is uitwisseling mogelijk tussen gebieden?).

In dit project worden de veranderingen in natuurwaarde ofwel de 'natuurwinst' gemeten aan de hand van de volgende aspecten:

- **Oppervlakte natuur:** met behulp van kaartmateriaal uit het planproces.
- **Abiotische randvoorwaarden:** bepalen van de kwaliteit van de natuur op basis van informatie over grondwaterstand, bodemgesteldheid etc. hetgeen leidt tot informatie over het aanwezige en mogelijk te realiseren natuurdoeltype;
- **Ruimtelijke randvoorwaarden:** informatie over de ruimtelijke rangschikking van natuur binnen de planvorm, hetgeen leidt tot informatie over de ruimtelijke samenhang van de natuur.

Voor het meten van abiotische en ruimtelijke randvoorwaarden staan ons twee wegen ter beschikking: actuele kwaliteit meten (door inventarisatie van indicatorsoorten voor natuurkwaliteit vóór en na de planontwikkeling) en potentiële kwaliteit meten (de som der natuurwaarden waaronder die kwaliteit zich kan ontwikkelen). Actuele kwaliteit is als graadmeter niet bruikbaar, omdat deze kwaliteit alleen reageert op uitvoering van het plan, en dan nog vaak met een responsinterval van enkele tot tientallen jaren. Voor het meten van de potentiële natuurkwaliteit staan ons twee methoden ter beschikking:

1. meten op ecosysteemniveau: dat wil zeggen of de ruimtelijke of abiotische voorwaarden voor natuurdoeltypen door de ingreep zullen veranderen.

Hulpmiddelen zijn bijvoorbeeld het handboek natuurdoeltypen en de cd-rom abiotische randvoorwaarden.

2. meten op populatieniveau: een operationele graadmeter is ruimtelijke samenhang, zoals die bijv. binnen het model LARCH wordt gebruikt. Bij toepassing voor het onderhavige doel moeten een aantal keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld de typen ecosystemen waar we de bepaling aan doen, het schaalniveau en de soorten.

Het is niet alleen van belang de natuurverandering binnen deze aspecten gedurende het planproces te meten, maar ook op welke momenten dit gebeurt. Deze momenten zijn gekoppeld aan beslismomenten die gedocumenteerd zijn (zie paragraaf 2.1). Daarvoor is het noodzakelijk dat er (gedetailleerde) kaarten bestaan van de beoogde natuur. De hamvraag is of in de beslisdocumenten de natuurkwaliteit wordt gedefinieerd, of dat het bij (minder dan) bij vage omschrijvingen blijft. Kortom, wat is het detail van beschrijvingen en kaartmateriaal dat voorhanden is om de kwantiteit en de kwaliteit van de natuur in het plan te kunnen bepalen? De bepaling van de natuurwaardeverandering is in grote mate afhankelijk van de kwaliteit en het detail van de informatie in de documenten binnen het planproces. Deze documenten spelen daarmee een cruciale rol in de natuurwaardebepaling. Kader 2, 3 en 4 lichten toe wanneer en hoe de natuur(waarde) bepaald kan worden.

Samenvattend: de natuurwaarde wordt bepaald door de kwantiteit en kwaliteit van te ontwikkelen natuur. Er zijn diverse aspecten die deze waarden bepalen; er bestaat nog geen wetenschappelijke eenduidigheid over de waarde en weging van deze aspecten. Als belangrijke aspecten worden binnen dit deelproject onderscheiden: oppervlakte, abiotiek en ruimtelijke rangschikking. Waardebepaling binnen een planproces is mogelijk indien de beslisdocumenten voldoende informatie leveren over deze aspecten.

Kader 2. Moment van natuur(waarde) bepaling

Wanneer kan binnen het planproces de natuurwaarde gemeten worden?

- Beginfase, vòòr de planuitvoering. De natuurwaarde in de beginsituatie wordt gemeten aan de actuele situatie.
- Tussenfase(n). Wanneer in de plandocumenten tussentijdse, gedetailleerde planontwerpen staan vermeld kunnen voor die ontwerpen de potentiële natuurwaarden bepaald worden.
- Eindfase. Omdat de realisatie van de eindfase vaak nog ver in de toekomst ligt, gaat het hier ook om een potentiële natuurwaardebepaling op basis van het definitieve planontwerp.

Kader 3. Modellen voor natuurwaardebepaling

Modellen voor natuurwaardebepaling

Er zijn de afgelopen jaren enkele methoden ontwikkeld om potentiële natuurwaarden te bepalen. Deze zijn veelal gebaseerd op modellen (treinen) die, uitgaande van huidige vegetatietypen en/of abiotische standplaatsfactoren, potentiële vegetatietypen voorspellen. Deze vegetatietypen kunnen vervolgens een natuurwaardering krijgen op basis van bijv. itz-waarden. Ook kunnen er diersoorten aan gekoppeld worden (bijv. indicatorsoorten), die hun eigen itz-waarden weer kunnen inbrengen.

Natuurwaardering is nog volop in ontwikkeling en de vraag is dan ook in hoeverre de huidige methoden succesvol toegepast kunnen worden binnen het schaal- en detailniveau van lokale en regionale planprocessen. En hoe zit het met de actuele natuurwaardering van de uitgangssituatie?

Kader 4. Bepalen natuurkwaliteit

Natuurkwaliteit

Aan welke voorwaarden moet de methode om de natuurkwaliteit te bepalen voldoen?

- De belangrijkste voorwaarde is dat er, ongeacht de methodiek die gevolgd gaat worden, voldoende gedetailleerde informatie in de plandocumenten over de plannen voor natuur (ontwikkeling) aanwezig zijn. Om welke oppervlakten gaat het? Wat is de ligging van de beoogde typen natuur? Zijn de lijnvormige landschapselementen gedetailleerd weergegeven? Wat wordt er geschreven over de beoogde kwaliteit? Wat wordt vermeld over potentiële vegetatietypen?
- Wanneer deze gedetailleerde informatie niet aanwezig is, is het niet goed mogelijk de potentiële natuurwaarde te bepalen.
- De plannen gaan veelal over lokale schaal: de methode moet daarom bruikbaar zijn op lokaal schaalniveau. Dat houdt in dat de methode van berekening van natuurkwaliteit fjnischalig moet zijn.
- Er moet voldoende onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de verschillende typen natuur: een indeling in bijvoorbeeld grasland en heide is te grof. Bij voorkeur moeten ook lijnvormige landschapselementen apart geïnclassificeerd kunnen worden. Dus: de methode moet op kleine schaal voldoende onderscheidend vermogen hebben.
- De natuurkwaliteit van de te onderscheiden landschapstypen moet objectief bepaald kunnen worden.
- Bij voorkeur moeten de potentiële vegetaties ingeschat kunnen worden door modellen i.p.v. door eigen expertise. Dat vergroot de reproduceerbaarheid en de mogelijkheid tot vergelijking.
- Verschillende situaties met elkaar kunnen vergelijken, op basis van bodem en grondwater een potentieel vegetatietype vast kunnen stellen. Voor een zinvolle bepaling van de natuurwaarde moeten ook allerlei faunagroepen meegenomen worden.

2.3 Methodiekontwikkeling

Om de theoretische uitgangspunten in een casus te kunnen toepassen, zijn de volgende stappen nodig. Bij de beschrijving van deze stappen zijn de ervaringen uit landgoed Driessen reeds verwerkt. Het betreft dus de op ervaring gestoelde uitgangspunten, die via een cyclisch proces binnen het project steeds verder ontwikkeld en aangescherpt zijn.

2.3.1 Stap 1: Voorselectie cases

De randvoorwaarden uit paragraaf 2.2.1. zijn het eerste uitgangspunt bij het selecteren van cases. Ingangen voor het selecteren van cases zijn bijv:

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten: heeft mogelijk overzicht van acties en plannen gemeenten;
- Provinciale Planologische Commissies: betrokken bij goedkeuren bestemmingsplannen;
- Inspectie Ruimtelijke Ordening: betrokken bij handhaving binnen ruimtelijke ordening;
- Bestand Nieuwe Kaart van Nederland: overzicht van alle nieuwe/lopende ontwikkelingen ruimtelijke ordening;
- Nationale Commissie Duurzame Ontwikkeling: enquêteert o.a. gemeenten ten aanzien van duurzaamheid.

Bepalend voor de selectie is de vraag hoe generiek de uitkomsten dienen te zijn, of te wel: op welke wijze moeten de cases vergelijkbaar zijn (bijv. type ingreep, soort en aantal actoren, type proces etc.). Een gefundeerde selectie van cases kan zich op verschillende punten richten:

- ingrepen in buitengebied versus ingrepen in stedelijk gebied;
- verschillende typen ingrepen bijv. woningbouw versus wegebouw;
- verschillende typen initiatiefnemers;
- afstand van project tot natuurgebieden;
- duurzaamste gemeente versus minst duurzame gemeente;
- successen versus mislukkingen;
- geografische variatie.

De vragen ten aanzien van het aantal cases, de representativiteit van de cases en daarmee samenhangend de overige randvoorwaarden voor te selecteren cases worden hier verder niet behandeld. Dit is onderwerp van het vervolgproject.

Resultaat: groslijst van cases.

2.3.2 Stap 2: Quick-scan groslijst cases

Van alle cases van de groslijst wordt basisinformatie verzameld. Vaak zullen dat één of meer documenten betreffen zoals bijv. het concept-bestemmingsplan of het

definitieve ontwerp- of inrichtingsplan. Deze documenten worden gescreend op centrale actoren. Daarbij kan gedacht worden aan:

- initiatiefnemer(s);
- voorzitter stuurgroep/klankbordgroep;
- projectontwikkelaar/hoofdaannemer;
- bevoegd gezag;
- verantwoordelijk opsteller projectplan.

Sommige rollen kunnen samenvallen.

Resultaat: groslijst documenten en voorlopige actorenlijst.

2.3.3 Stap 3: Definitieve lijst cases

Een essentiële randvoorwaarde voor de te selecteren cases is dat actoren van de betrokken cases bereid moeten zijn om mee te werken aan het onderzoek. De theoretische uitgangspunten veronderstellen immers dat naast documentenanalyse ook interviews een belangrijke bron van informatie zijn voor het toetsen van de hypothese. Met de resultaten van de quick-scan worden de centrale actoren benaderd. Doel van het onderzoek en werkwijze worden toegelicht, waarna om medewerking wordt gevraagd. Een andere belangrijke voorwaarde is dat het grootste deel van de actoren nog werkzaam is bij dezelfde organisatie

Resultaat: definitieve lijst van cases uit de groslijst

N.B. 1. Uitgangspunt is dat als de centrale actoren bereid zijn mee te werken ook overige actoren hun medewerking willen verlenen.

N.B. 2. Bij het verkennen van de bereidheid tot medewerking moet duidelijk gemaakt kunnen worden wat het voordeel voor de actor is om mee te werken. Vermeden worden dat de actor het gevoel krijgt dat zijn/haar gedrag aan een waardeoordeel wordt onderworpen. Ervaring leert dat actoren zeer huiverig zijn dat hun gedrag als 'negatief voor natuur' bestempeld zal worden, zodat zij medewerking weigeren. Een valkuil is dus dat daardoor alleen 'succesprojecten' geselecteerd worden.

2.3.4 Stap 4: Verzamel basisinformatie casus: documentanalyse

Van de definitieve cases wordt nu zoveel mogelijk informatie verzameld:

- documenten vanuit het planproces;
- onderbouwende (wetenschappelijke) rapporten;
- eventuele Milieueffect rapporten;
- gemeentelijke besluiten;
- overige publicaties in kranten, tijdschriften etc.

Vervolgens wordt het centrale beleidsproces en bijbehorende productieprocessen in kaart gebracht. Belangrijke momenten in het centrale beleidsproces worden in kaart gebracht en waar mogelijk voorzien van een datum. Welke specifieke processen er onderscheiden kunnen worden is deels afhankelijk van de casus, maar men kan aan de volgende type processen denken:

- het centrale beleidsproces;
- een MER productieproces
- een compensatie productieproces

Elk proces wordt gekenmerkt door beslismomenten met bijbehorende relevante, onderbouwende (beslis)documenten.

Resultaat: een concept procesdocument (overzicht met beslismomenten, gegroepeerd op tijdbalk of op proceslijnen)

2.3.5 Stap 5: Bepalen fasen planproces

Het concept procesdocument bevat alle gedocumenteerde momenten uit het centrale beleidsproces en de relevante productieprocessen. Vervolgens worden deze documenten gescreend op in ieder geval de volgende punten:

- Welke fasen zijn er binnen het centrale beleidsproces te benoemen?
- Met welke beleidsbesluiten en documenten zijn deze fasen afgesloten?
- Welke overige cruciale momenten voor natuur zijn er binnen deze fasen te benoemen?
- Welke actoren zijn betrokken bij welke fase?
- Hoe is natuur beschreven dan wel meegenomen in de relevante documenten?

Resultaat:

- een concept *procesdocument* (bevat tijdspad met begin en eindpunt van alle fasen, relevante documenten, en overige cruciale momenten binnen de fasen)
- een concept *actorendocument* (bevat lijst met alle actoren (naam groepering, individuele vertegenwoordigers, positie/rol/middelen) per fase).
- Een concept *natuurdocument* (bevat beschrijving van stand van de natuur in uitgangssituatie per fase van het procesfase)

2.3.6 Stap 6: Eerste interviewronde (bepalen van cruciale momenten)

In de eerste interviewronde worden de centrale actoren geïnterviewd. Het accent ligt daarbij op het verifiëren en aanvullen van het procesdocument, het actorendocument en het natuurdocument. Aanvullingen worden verwerkt en vergeleken met de feiten uit de documenten. Waar mogelijk wordt achterhaald of er cruciale momenten zijn geweest, die mogelijk niet gedocumenteerd zijn.

Resultaat:

- een definitief *procesdocument* (bevat tijdspad met begin en eindpunt van alle fasen, beslismomenten en cruciale momenten per fase, aangevuld met de beslisdocumenten);
- een definitief *actorendocument* (bevat lijst met alle actoren (naam groepering, individuele vertegenwoordigers, positie/rol/middelen) per fase van het proces)
- een definitief *natuurdocument* (bevat beschrijving stand van de natuur in uitgangssituatie en per fase van het proces).

N.B. Na de 1ste interviewronde dient er voldoende tijd genomen te worden voor een goede analyse van de gegevens alvorens de tweede interviewronde te starten.

2.3.7 Stap 7: Tweede interviewronde

In de 2de ronde worden meerdere actoren geïnterviewd, niet alleen de centrale actoren maar ook zij die bijv. maar bij een deel van het proces betrokken zijn geweest. Het interview richt zich op het natuurgedrag van de actoren, en op positie, doel, middelen en speelruimte van de actoren ten aanzien van natuur. Het interview kent open vragen en gesloten vragen in de vorm van enquêtes.

Resultaat: inzicht in het natuurgedrag van actoren.

2.3.8 Stap 8: Toetsen van de hypothese

Op dit punt zijn de noodzakelijke gegevens voor het toetsen van de hypothese van het Natuurplanbureau verkregen: de toestand van de natuur binnen de fasen van het planproces, afkomstig uit het natuurdocument, en het natuurgedrag van de actoren, afkomstig uit de enquête. Vervolgens kan de hypothese getoetst worden. Op welke wijze dit dient te gebeuren is nog niet duidelijk. Uitwerking van het toetsen van de hypothese vormde geen onderdeel van dit deelproject.

3 Toepassing in een casus

3.1 Waarom Landgoed Driessen?

Diverse onderzoekers binnen Alterra is verzocht casussen aan te dragen voor deze studie aan de hand van de in paragraaf 2.2.1 genoemde selectiecriteria. Hiervan is een groslijst samengesteld. Vervolgens is van drie projecten basisinformatie opgevraagd. Deze projecten hadden alledrie betrekking op de uitbreiding van woonwijken in de provincie Noord-Brabant. Landgoed Driessen in de gemeente Waalwijk is uiteindelijk gekozen als casus om een aantal redenen:

- er is sprake van een afgerond planproces; er is reeds gestart met uitvoering;
- het ligt in de nabijheid van natuurgebieden;
- de actoren zijn bereid om aan onderzoek mee te werken;
- er is weinig wisseling geweest van actoren; de meeste actoren zijn langdurig betrokken geweest bij planproces.

3.2 Korte introductie casus Landgoed Driessen

De gemeente Waalwijk heeft een nieuwe woningbouwlocatie ten westen van de huidige kern Waalwijk gepland. In dit plangebied, Landgoed Driessen genaamd (figuur 3), vindt de ontwikkeling plaats van zowel een nieuw stedelijk gebied als van een natuurgebied. Het gebied wordt in tweeën gedeeld door het tracé van een voormalige spoorlijn. Het noordelijk deel boven de voormalige spoorlijn is 120 ha en maakt deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Het stedelijk gebied ten zuiden van de spoorbaan is 170 ha groot. Dit maakt deel uit van de Groene Hoofdstructuur, de GHS. De GHS is een provinciale aanvulling op de nationale EHS.

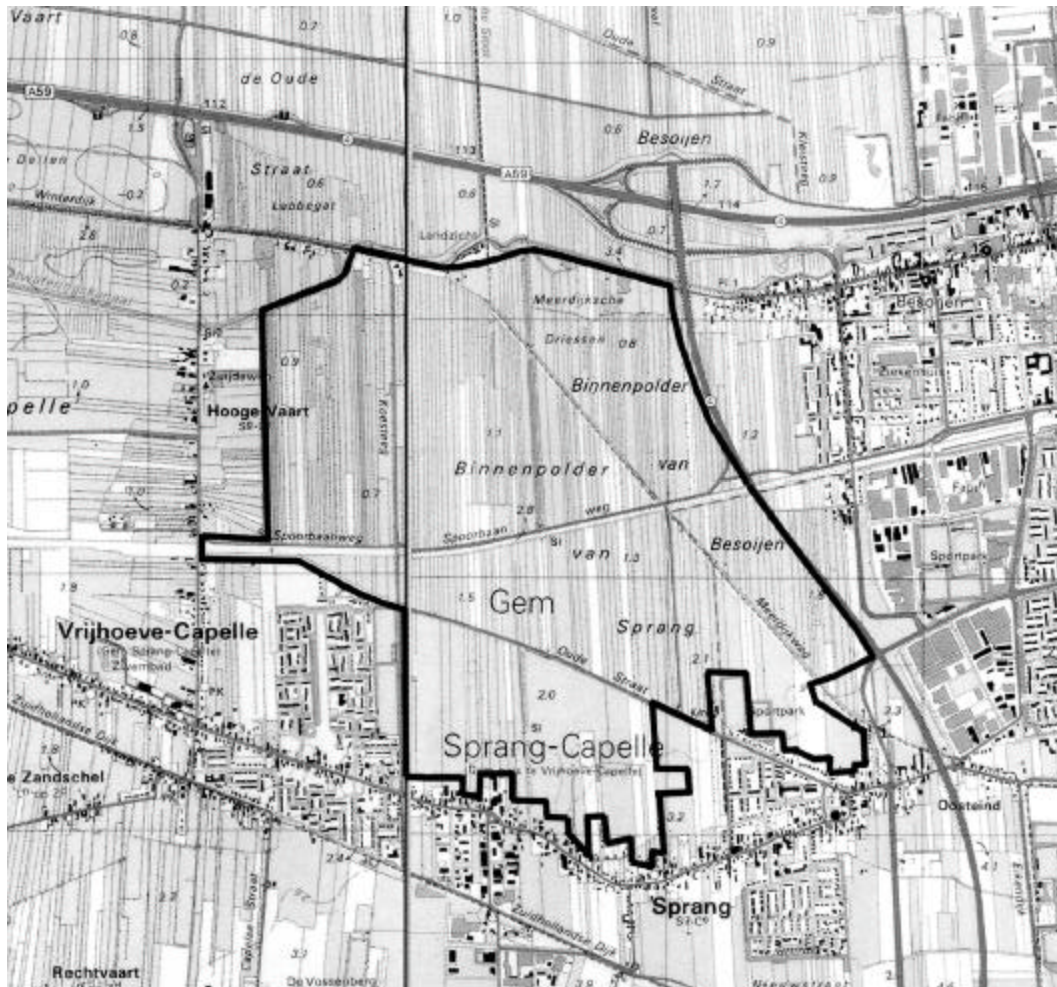
Dit zuidelijk deel moet voorzien in een totale woningbouwcapaciteit van ca. 2600-2700 woningen te realiseren in 20 jaar. In 2006/2007 moeten 1000 woningen worden opgeleverd. Daarna zal worden onderzocht hoe de woningmarkt op dat moment in elkaar zit, waarna verdere invulling zal worden gegeven aan Landgoed Driessen (Arcadis & Vista, 2001).

In het noordelijke deel van het plangebied worden gronden ingericht als reservaatgebied met een blijvende natuurdoelstelling. Dit betreft een uitbreiding van het huidige bestaande natuurreservaat het Labbegat, dat ten noorden van het plangebied ligt. Het Labbegat kent soortenrijke graslanden, met moeras- en watervogelgemeenschappen.

Ten zuiden hiervan ligt het slagenlandschap, gelegen binnen de begrensde ecologische hoofdstructuur. Dit Slagenlandschap zal worden hersteld als veenontginningslandschap met singels, broekbos, ruigtes en moeras. In kleine delen van dit gebied zijn restanten van het kleinschalige landschap bewaard gebleven en komen hoge botanische waarden in sloten en elzensingels voor, waaronder zeldzame

en bedreigde plantensoorten. Er komen veel broedvogels voor en verschillende soorten amfibieën.

Het te bebouwen deel van het plangebied ligt ten zuiden van de oude spoorbaan, waar deels een voortzetting te vinden is van het bovengenoemde Slagenlandschap. Vooral de sloten hebben hoge natuurpotenties, bepaald door het opwellen van grondwater op de gradiëntrijke overgang van de hogere zandgronden naar lager gelegen rivierklei en plaatselijk veengronden. Het kwelwater is ijzerhoudend en bindt fosfaat, waardoor de voedselrijkdom van het water beperkt wordt. Dit is een gunstige voorwaarde voor het ontwikkelen van zeldzame vegetaties. De singels liggen hier op grotere onderlinge afstanden van elkaar, en de faunawaarden zijn beperkt tot die gebieden waar het oude landschap bewaard is. In de meest zuidelijke zone zijn de botanische waarden lager. Toch treft men ook hier plaatselijk karakteristieke planten van bronmilieus aan op de overgang van zand en veen. Het grootste deel bevat echter geen sloten.



Figuur 3. Ligging plangebied Landgoed Driessen (vet omlijnd) situatie ca. 1998. Ten noorden van de oude spoorlijn gaat het om natuurontwikkeling; ten zuiden daarvan om woningbouw (uit Arcadis en Vista, 2001)

Landgoed Driessen heeft als ambitie het creëren van een wervend en aanvaardbaar woonmilieu in samenhang met versnelde natuurontwikkeling in het noordelijk plandeel (figuur 4). Natuurontwikkeling en woningbouw gaan daarbij samen op. De kwaliteitsverbetering in het noordelijk deel is mogelijk via de zgn 'waterpomp': de kweldruk in het noordelijk deel wordt verhoogd door oppervlakkige ontgraving in het noordelijk deel, welke grond gebruikt wordt voor ophoging in het zuidelijk deel.



Figuur 4. Ontwikkelingsplan Landgoed Driessen(uit Arcadis en Vista, 2001)

3.3 Onderzoekopzet en verzamelen van basisinformatie

Het opstellen van de theoretische uitgangpunten en het toepassen van de methodiek in de casus Landgoed Driessen zijn binnen het project gelijk opgegaan. Dit betekent dat er niet gewerkt kon worden conform het in paragraaf 2.3 beschreven stappenplan. De volgende werkwijze is bij Landgoed Driessen gehanteerd:

Allereerst zijn een aantal documenten verzameld, om inzicht te verkrijgen over het verloop van de besluitvorming. Op basis van deze documenten is een concept actorendocument opgesteld, zie bijlage 2 (stap 4 en 5). Op basis van dezelfde

documenten is een concept procesdocument opgesteld (bijlage 3). Er bleek een veelheid aan actoren actief te zijn geweest binnen het planproces van Landgoed Driessen. Om te komen tot een werkbaar analyse is besloten om:

- Alleen de belangrijkste actoren per fase te interviewen;
- Het aantal interviews te beperken tot circa 10.

Er zijn 10 actoren geselecteerd waarvan er 6 daadwerkelijk geïnterviewd zijn (tabel 1). Daarbij zijn de stap 6 en 7: check op procesdocument en actorendocument en het achterhalen natuurgedrag en rol/speelruimte actor, binnen één interview afgehandeld. Aan de geïnterviewden is een concept vragenlijst voorgelegd, waarmee een eerste poging is gedaan om een indicatie te krijgen in de natuurhouding van de verschillende actoren. De volgende stappen betroffen:

- Aanpassen procesdocument;
- Achterhalen mogelijke cruciale momenten;
- Vaststellen natuurinclusief gedrag;
- Vaststellen effecten op natuur.

Tabel 1. Centrale actoren casus Landgoed Driessen

Naam	Organisatie	Functie	Geïnterviewd
Piet van Steenoven	Gemeente Waalwijk	Project wethouder	Nee
Bert Ummels	Gemeente Waalwijk	Gemeenteambtenaar RO en juridische zaken	Ja
Pieter de Jongh	BBN	Extern projectleider	Ja
Huib Niesen	Kuiper Compagnons	Adviseur en hoofdsteller ontwikkelingsplan	Ja
Cees Zoon	Bureau Zoon	Ecologisch adviseur voor gemeente	Nee
Hans van Kempen	BRO	Projectleider MER	Ja
Henk Spoelstra	Provincie Noord-Brabant, afdeling Ruimtelijke Ordening	Stedenbouwkundig adviseur	Ja
Mari Versteegen / Paul van Oeffelt	Provincie Noord-Brabant, bureau Natuur	Beleidsmedewerker natuur	Nee
Toine Cooijmans	Brabantse Milieufederatie	Beleidsmedewerker	Ja
Guido Stoker	Staatsbosbeheer	Grondeigenaar	Nee
Piet de Jongh	IVN- de Waerdman	Lokale natuurorganisatie	Nee

3.4 Planproces Landgoed Driessen

Het planproces binnen landgoed Driessen kent een aantal belangrijke 'proceslijnen':

- het centrale beleidsproces: raadsbesluiten en besluiten Gedeputeerde Staten.

Daarnaast zijn er drie relevante productieprocessen:

- het productieproces: ontwerp van uitgangspunten en het opstellen van het ontwikkelingsplan Landgoed Driessen;
- het MER-proces: procedure rondom opstellen milieu-effect rapport;
- het compensatie-proces: procedure rondom opstellen en uitvoeren richtlijnen compensatie.

Het compensatieproces maakt feitelijk onderdeel uit van het centrale beleidsproces, het compensatieplan is immers onderdeel van het bestemmingsplan. Omdat echter compensatie in het hele planproces op een gegeven moment een belangrijke rol is gaan spelen, zijn alle momenten binnen dit compensatietraject in een aparte proceslijn gerangschikt.

Een andere opmerking is op zijn plaats ten aanzien van de MER-procedure: voor Landgoed Driessen is gekozen om de inhoudelijke werkzaamheden van het MER en het ontwikkelingsplan tegelijkertijd en met bijna hetzelfde planteam te laten uitvoeren. Men stelde zich tot doel om binnen ontwikkelingsplan te sturen op meest milieuvriendelijk alternatief. Het MER was daarbij niet voedend voor het ontwerpproces, maar juist controlerend. Op het moment dat men in het ontwerpproces een keuze maakte, zou het MER kunnen controleren wat er werkelijk gebeurde. Door als ambitieniveau het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) te nemen, zou het niet nodig zijn om in MER verschillende alternatieven af te wegen. De commissie MER is akkoord gegaan met deze aanpak, na overleg met het adviesbureau BRO en de extern projectleider van BBN (mond.med. van Kempen).

Het gehele planproces in chronologische volgorde wordt uitgebreid beschreven in bijlage 3, het concept procesdocument. Die bijlage richt zich op een beschrijving van het planproces met aandacht voor: het centrale beleidsproces met beslismomenten, relevante productieprocessen en overige cruciale momenten. Daarnaast wordt ingegaan op de betrokken actoren en hun interactie per fase, met specifieke aandacht voor hun rol, doel, middelen etc en natuurgedrag.

In onderstaande paragrafen zijn de relevante tekststukken uit deze bijlage gebruikt.

Op basis van bijlage 3 zijn onderscheiden:

- de fasen met beslismomenten binnen het planproces;
- cruciale momenten binnen het planproces (inclusief beslismomenten).

Fasen en cruciale momenten vallen niet noodzakelijkerwijs samen.

3.5 Fasen planproces

Het planproces in Landgoed Driessen is in te delen in vier fasen (Tabel 2). De fasen zijn in dit project afgebakend via formele beslismomenten binnen het centrale beleidsproces.

Tabel 2. Fasen binnen het planproces Landgoed Driessen

Fase	Onderdeel	Start	Eind	Document
1. Strategische fase	Locatiekeuze	Jaren '80	19-1-1993	Toelichting locatiekeuze G.S
2. Ontwerpfase 1	Planvoorbereiding	Oktober 1996	20 november 1998	Voorontwerp bestemmingsplan
3. Ontwerpfase 2	Planbepaling	November 1998	27 juli 2000	Vaststellen bestemmingsplan en natuurcompensatie
4. Uitvoeringsfase	Uitvoeren	Medio 2001		Uitwerkingsplan de Villa

De analyse heeft zich vooral gericht op de planvoorbereiding en planbepaling. Kort zal ingegaan worden op de strategische fase, omdat de keuze voor de bouwlocatie gevolgen heeft voor natuur. Over deze fase is echter niet voldoende informatie beschikbaar voor verdere analyse. Dit geldt ook voor de uitvoeringsfase. Deze fase is recentelijk gestart met uitvoering van het eerste plandeel De Villa dat ruimte biedt aan 300 woningen.

3.6 Cruciale momenten planproces

Vervolgens zijn er 10 cruciale momenten te onderscheiden binnen het hele planproces. Op basis van bijlage 3 zijn deze in tabel 3 op datum gerangschikt naar productieproces.

Tabel 3. Cruciale momenten planproces Landgoed Driessen

fase	beleidsproces		compensatieproces		MER-proces		datum
	moment	actor	moment	actor	moment	actor	
1	besluit locatiekeuze	GS					28-12-92
1	besluit gemeentelijke herindeling	GS					??-10-93
2	vaststellen nota van uitgangspunten LD	gemeente					7-7-97
2	vaststellen ontwikkelingsplan LD	gemeente					19-2-98
2	voorontwerp bestemmingsplan	gemeente					19-11-98
3	inspraak voorontwerp bestemmingsplan	BMF					15-12-98
3					toetsingsadvies	cie MER	27-1-99
3	inspraak ontwerp bestemmingsplan	BMF					06-99
3			aanvulling natuurcompensatie	PPC			13-4-00
3			advies aanvulling natuurcompensatie	Statencommissie			17-4-00

Besluit locatiekeuze

Dit moment is cruciaal omdat hiermee het zoeken naar alternatieve locaties eindigde. Met name de provincie (in persoon van hr. Spoelstra) drong aan op uitbreiding westelijk, terwijl de toenmalige gemeente Waalwijk (zonder Sprang-Capelle) meer voelde voor een noordelijke locatie. De redenen waren dat deze locatie op eigen grondgebied lag, gelegen nabij het stadscentrum van Waalwijk en bovendien minder ingrijpend zou zijn voor de natuur. Begin jaren 90 is Waalwijk uiteindelijk toch meegegaan in de voorkeur van de provincie voor west. Dit ondanks het feit dat de uitbreiding betrekking had op gronden die binnen de Groene Hoofdstructuur (GHS) van de provincie Noord-Brabant vielen. Tot op heden worden er door verschillende actoren, inclusief actoren binnen de gemeente Waalwijk, nog steeds vraagtekens gezet bij de locatiekeuze.

Bijzonder is dat bij de MER-procedure in 1997 de locatiekeuze wederom een rol heeft gespeeld: De Commissie MER stelde dat indien uit het MER zou blijken dat er door woningbouw schade zou worden toegebracht aan de natuur, de locatiekeuze

weer ter discussie zou komen. Het MER geeft aan dat wezenlijke waarden worden aangetast in het zuidelijke deel, maar dat het plan positief uitwerkt op natuurwaarde in noordelijk deel. Omdat volgens MER per saldo de natuur erop vooruit gaat, is noodzaak tot heroverweging van de locatiekeuze niet meer nodig.

Besluit gemeentelijke herindeling

Dit besluit is cruciaal omdat het de verdere procedure rondom de planvorming bepaald heeft. In oktober 1993 heeft GS besloten een voorstel te doen voor een nieuwe gemeentelijke herindeling. De gemeente Sprang-Capelle wilde echter 'groen' blijven en heeft verschillende studies laten verrichten waaruit bleek dat woningbouw op deze plek slecht was voor het dorp en de natuur. De gemeentelijke herindeling bleek echter een onomkeerbaar proces en de feitelijke samenvoeging op 1 januari 1997 werd een feit. Vanwege de complexiteit van het herindelingsproces, de verschillende politieke culturen én de bijzondere locatie, hebben beide gemeentebesturen gekozen voor de inzet van externe mensen op het planproces Landgoed Driessen.

De structuur van een externe projectorganisatie ontsloeg de (nieuwe) gemeente niet van haar verantwoordelijkheden, maar schiep wel de ruimte voor een grote en invloedrijke adviesrol van externen.

Vaststellen Nota van uitgangspunten Landgoed Driessen

Dit besluit is cruciaal omdat de gemeenteraad zich hiermee vastlegde op het volgende uitgangspunt: "het creëren van een wervend en aanvaardbaar woonmilieu dient samen te gaan met versnelde natuurontwikkeling in het gebiedsdeel ten noorden van de spoorbaan". Overigens was dit uitgangspunt ook al als voorwaarde meegegeven door de provincie bij het locatiebesluit! Stedelijke ontwikkeling in het zuiden en natuurontwikkeling in het noorden zijn nu onlosmakelijk met elkaar verbonden. De natuurontwikkeling betreft vernatting en verbetering van de waterkwaliteit. De doelstelling is om natuur, landschap en stad op een duurzame en evenwichtige wijze te ontwikkelen en daartoe optimale voorwaarden te scheppen.

Vaststellen ontwikkelingsplan

Dit plan is cruciaal omdat men zich hier voor het eerst eenduidig conformeert aan de grens van de EHS³, zijnde het noordelijk plangebied ofwel het natuurontwikkelingsgebied. De exacte grens van de overgangszone in relatie tot de afbakening van de ecologische hoofdstructuur (EHS) is ter discussie geweest. De discussie leidde tot tegenstellingen tussen 'stedenbouwers' en 'natuurmensen' en de vraag hoe flexibel resp. strikt men met begrenzing van planologisch beschermde natuurgebieden dient om te gaan.

³ *Het noordelijke plangebied is niet alleen aangewezen als kerngebied EHS maar voorjaar 2003 ook aangemeld als Habitatrichtlijngebied. Dat betekent dat het gebied straks niet alleen planologisch bescherming geniet maar op termijn ook wettelijke bescherming. Het gebied "Langstraat bij Sprang-Capelle" is aangemeld vanwege de aanwezigheid van drie bijzondere habitattypen en twee bijzondere soorten, te weten de Grote Modderkruiper en de Kleine modderkruiper. Het is opmerkelijk dat in geen enkel rapport waarin een ecologische beschrijving wordt gegeven of compensatie wordt besproken, deze soorten genoemd worden.*

Voorontwerp bestemmingsplan

Dit beslismoment is cruciaal omdat bij het bestemmingsplan handen en voeten moest worden gegeven aan natuurcompensatie, hetgeen toen ook pas gebeurde. Dit resulteerde in een door BBN en Bureau Zoon opgesteld compensatienota. Uitgangspunt van deze nota was dat compensatie vooral in het plangebied zelf zou kunnen plaatsvinden.

Inspraak voorontwerp en ontwerp bestemmingsplan

Deze momenten zijn cruciaal omdat pas bij de inspraak van het (voor)ontwerp-bestemmingsplan natuurcompensatie in de discussie een rol is gaan spelen. Tijdens de inspraakronde komt de Brabantse Milieufederatie (BMF) in beeld; zij geven aan o.a. aan dat de voorgestelde natuurcompensatie te kort schiet. In het gemeentelijk voorstel voor compensatie is niets te vinden van het standpunt van de provincie op welke wijze gecompenseerd zou moeten worden.

In de inspraakronde voor het ontwerp-bestemmingsplan die daarna volgt, herhaalt BMF (8 juni 1999 mondelinge toelichting door BMF tijdens hoorzitting), samen met IVN/De Waerdman en Staatsbosbeheer haar argumenten, en geeft zij aan dat het nieuwe voorstel voor natuurcompensatie wederom onvoldoende is.

Toetsingsadvies commissie MER

Dit moment is cruciaal omdat de commissie MER in haar toetsingsadvies voorbij is gegaan aan de richtlijnen van het provinciaal compensatiebeleid. Op grond van onvolledige informatie heeft de commissie MER geconcludeerd dat de inzet op natuurcompensatie in de planvorming voldoende was. Hierdoor voelde de gemeente zich gesterkt om door te gaan met het proces. De BMF heeft commissie MER op deze belangrijke omissie gewezen; commissie MER heeft toegegeven dat dit een uitglijder was, maar heeft zaken niet meer gecorrigeerd (mond. med. Coijmans).

Aanvulling natuurcompensatie PPC en advies aanvulling natuurcompensatie Statencommissie

In de maand april 2000 vinden versneld een aantal ontwikkelingen plaats ten aanzien van compensatie. Dit naar aanleiding van het bezwaar dat de BMF heeft aangetekend ter vaststelling van het bestemmingsplan. Er is een discussie ontstaan tussen met name provincie, gemeente en BMF. Dit heeft geleid tot een aanvullend raadsbesluit over compensatie, dat vervolgens via vergaderingen van de Provinciaal Planologische Commissie en de Statencommissie tot verdere aanscherping geleid heeft, waarbij de gedeputeerde Van Geel een belangrijke rol speelde. Vervolgens heeft de gemeente een aanvulling op het compensatieplan vastgesteld.

3.7 Actoren planproces

Uit de vorige paragraaf blijkt dat cruciale actoren met name de provincie en de gemeente zijn, maar ook enkele maatschappelijke organisaties: de Brabantse Milieufederatie (BMF) en IVN- de Waerdman. Daarnaast heeft de commissie MER een belangrijke rol gespeeld.

Binnen de gemeente en met name ook binnen de provincie zijn diverse afdelingen cq. bureaus of diensten betrokken geweest. Binnen de provincie bleek dit het tot

uitdragen van verschillende standpunten over met name natuurcompensatie te leiden. In sommige gevallen zijn aan cruciale momenten individuele personen te koppelen; zo heeft in de hele discussie over compensatie de gedeputeerde Pieter van Geel op een gegeven moment een belangrijke rol gespeeld, hoewel de formele actorgroepen de provinciaal planologische commissie en de statencommissie waren.

Ook op gemeentelijk niveau geldt dat diverse personen een rol hebben vervuld in het centrale beleidsproces: diverse ambtenaren en verschillende wethouders. Ook het tijdsaspect kan een rol spelen; functies kunnen worden overgenomen dus er komen andere spelers in het veld. Bij casus Landgoed Driessen was hier echter nauwelijks sprake van; alle centrale actoren zijn op hun plaats gebleven tijdens het proces. Tenslotte moet bedacht worden dat hoewel de gemeente uiteraard een formele rol speelt in het beleidsproces, veel besluiten van de gemeenteraad gebaseerd zijn op het toeleveren van informatie en opstellen van plannen e.d. door derden (ontwerpbureaus, onderzoekbureaus etc.). Achterhaald zou moeten worden hoe groot en beslissend de rol is geweest van deze overige actoren in het formele beleidsproces. Uit de interviews blijkt dat met name de externe projectleider en het ontwerpteam (in vorm van Cees Zoon (Bureau Zoon) en Huub Niesen/Anton Gregoir (Kuiper Compagnons) cruciale actoren zijn geweest in het hele proces.

3.8 Natuur Landgoed Driessen

De momenten waarop de toestand van de natuur in de planvorm beoordeeld wordt zijn bij Landgoed Driessen:

- einde fase 1: besluit locatiekeuze
- einde fase 2: voorontwerp bestemmingsplan
- einde fase 3: vaststellen definitief bestemmingsplan en compensatieplan.

Idealiter beschikt men bij elke eindfase over plandocumenten waarvan een kaart van het plangebied met daarop de oppervlakte natuur deel uitmaakt, inclusief informatie over het type natuur dan wel de abiotische randvoorwaarden voor natuur.

3.9 Bepaling van de verandering in natuurwaarde

In paragraaf 2.2.8 staat in een kader aangegeven aan welke voorwaarden de methode moet voldoen om de natuurwaarde te kunnen bepalen. Een aantal van deze voorwaarden gaat over de beschikbaarheid en gedetailleerdheid van gegevens over de natuurkwaliteit en -kwantiteit in de plandocumenten.

Voor Landgoed Driessen levert de documentanalyse van begin-, tussen- en eindfase (resp. fase 1, 2 en 3) de volgende informatie op:

Fase 1:

Versnelde natuurontwikkeling in het gebied ten noorden van de spoorbaan; geen opmerkingen of uitspraken over compensatie (bron: Nota van Uitgangspunten).

Fase 2:

optimaal functioneren van natuurkerngebied ten noorden van spoorbaan via behoud en ontwikkeling bijzondere grondwaterafhankelijke waternatuur; compensatie van biotoopverlies voor de fauna (singels) in deel ten zuiden van de spoorbaan via 1) aanleg nieuwe singels aansluitend op in noordelijk deel bestaande singels en bomen en 2) aanleggen van groengebieden van formaat rond groepen te behouden oude singels in zuidelijk deel (bron: Ontwikkelingsplan Landgoed Driessen). Compensatie wordt ingevuld door verbetering van natuurkwaliteit in noordelijk deel en behoud van groen in zuidelijk deel. Er wordt niet gesproken over aanvullende compensatie.

Fase 3:

Idem doelstelling als in fase 2 (optimaliseren gebied ten noorden van spoorbaan). Voor compensatie komt bovenop later vastgestelde oppervlak van 6,5 ha voor verlies van actuele waarden nog eens 20 ha te verwerven in 20 jaar inclusief een bankgarantie van 500.000 gulden voor uitvoering van een landschapsplan, ter compensatie en verbetering van ongeveer 60 ha potentiële waarden die verloren gaan (bron: Compensatieplan en ontwerp-bestemmingsplan).

Uit de casus van Landgoed Driessen blijkt dat voor geen enkele fase voldoende aan de voorwaarden voor de natuurwaardebepaling wordt voldaan: het kaartmateriaal ontbreekt of is niet voldoende gedetailleerd, en de informatie over de aanwezige en beoogde natuur(potentie) ontbreekt. De fasen kunnen daardoor onderling niet zinvol vergeleken worden.

Een alternatief is om per fase zeer globaal te kijken of de natuur beter of slechter wordt volgens de planvorming. Hieronder wordt daartoe een poging ondernomen.

Uit de beperkte informatie uit de plandocumenten zou afgeleid kunnen worden dat in de loop van het planproces natuur er dus steeds beter van afkomt. Deze veronderstelde positieve ontwikkeling wordt echter alleen veroorzaakt door ontwikkelingen in de compensatienatuur (verschil tussen fase 2 en 3). De versnelde natuurontwikkeling in het noordelijk deel is vrijwel niet aan verandering onderhevig geweest; binnen fase 1 is de grens van het te bebouwen gebied echter verschoven: in het begin wilde men bouwen in de EHS: de overgangszone tussen stedelijk en natuurlijk gebied was ten noorden van de spoorbaan maar is (o.a. na tussenkomst van IVN-de Waerdman) ten zuiden van de spoorlijn verplaatst.

De ontwikkelingen ten aanzien van compensatienatuur zijn met name ingegeven door opgestelde richtlijnen ten aanzien van compensatie door de Provincie Noord-Brabant. De commotie rondom de interpretatie van deze richtlijnen spitste zich toe op de volgende punten:

- wat is natuur? Is stadsnatuur (de groenstroken in het te bebouwen gebied) aan te merken als compensatienatuur? (Uitspraak SBB: natuur in de stad is andere natuur dan waar wij aan werken)
- in hoeverre dient de potentiële natuurwaarde van het te bebouwen gebieden gecompenseerd te worden? (Uitspraak adviseur gemeente: aanwezigheid van natuurwaarden in het te bebouwen gebied is grote flauwekul; uitspraak BMF en gemeente: door ruilverkaveling in jaren 70 zijn zichtbare waarden verdwenen, maar de ligging op de naad van Brabant (overgang zand-klei waardoor bijzondere

kwelsituatie) leidt nog steeds tot hoge potentiële waarden algemeen en actuele waarden van sloten in het bijzonder. Dit zijn juist dé plekken voor natuurontwikkeling).

Geconcludeerd kan worden dat hoewel de natuurverandering gedurende het planproces positief lijkt (steeds meer compensatienatuur) de waardering hiervan met name afhangt van de vraag wat nu feitelijk de waarden van het gebied, het verlies aan waarden en de minimaal vereisten aan compensatie zijn. Bovendien is onbekend hoe de autonome ontwikkeling in het gebied zou zijn geweest. Omdat de compensatierichtlijnen nog niet bekend waren bij het opstellen van de eerste plannen Landgoed Driessen maar ook ná het opstellen aanleiding geven tot verschillende interpretatie, is een objectief oordeel niet mogelijk.

Formele richtlijnen en officiële wet- en regelgeving vormen immers de ondergrens van wat minimaal aan natuurcompensatie vereist mag worden. Het is bij Landgoed Driessen de grote vraag of men überhaupt deze ondergrens met de huidige afspraken wel gehaald heeft.

Naast het verhaal over compensatie blijft overeind staan dat er ook actuele natuur verloren gaat: het gebied dat eerst onbebouwd was, en nu volledig bebouwd gaat worden. Wat was de actuele natuurkwaliteit van dat gebied? Wat wordt de natuurkwaliteit van dat gebied als het bebouwd is? Vragen waarop geen antwoord gegeven kan worden omdat de informatie daarover ontbreekt. Voor de natuurkwaliteit gelden dezelfde vragen. In de onbebouwde situatie is het oppervlak eenvoudig vast te stellen, maar voor een vergelijking met fase 2 en fase 3 is het ook nodig het oppervlak natuur te weten dat overblijft wanneer het onbebouwde deel bebouwd wordt (de 'Groene vensters', kwaliteit van de waterpartijen, overig plantsoen e.d.).

Een onzekere factor in de planvorming van Landgoed Driessen is dat de gewenste kwaliteitsverbetering in het noordelijk plandeel alleen mogelijk is als de gronden daar aangekocht kunnen worden (zie paragraaf 3.2 over de 'waterpomp'). Momenteel is een deel van de noordelijke gronden in handen van agrariërs. Hoewel er dus een gesloten grondexploitatie is, zijn aankoop en inrichting van het natuurgebieden daar niet in opgenomen. Realisering van de EHS valt immers onder verantwoordelijkheid van de provincie. Bovendien is de natuurontwikkeling gekoppeld aan het tijdpad van de woningbouw in het zuidelijk deel. Als door economische omstandigheden het tijdpad vertraagt, heeft dit direct gevolgen voor de gewenste natuurontwikkeling in het noordelijk deel, die daardoor niet versneld kan worden uitgevoerd.

Bovenstaande methode van globaal kijken blijkt daarmee ook niet goed mogelijk omdat daarvoor ook niet voldoende informatie aanwezig is. Een ander nadeel is dat deze methode sterk subjectief is en af hangt van welke visie men op natuur heeft. Iedere visie levert een andere conclusie op.

3.10 Natuurgedrag actoren

De geïnterviewden in de casus Landgoed Driessen hebben ieder een concept vragenlijst ingevuld (bijlage 4). De vragenlijst richtte zich op vier aspecten van de natuurhouding:

- de natuurvisie; deze vragenlijst komt qua opzet en uitwerking het dichtste bij een attitudemeting
- het relatieve belang van natuur;
- ideaalbeelden van natuur;
- probleemperceptie van de toestand van de natuur;

De vragenlijsten richtten zich echter niet op attitudemeting maar op het achterhalen van de mening van de bevolking; zij kwamen voort uit het draagvlakonderzoek voor natuur en natuurbeleid in 2001 (De Boer & Schulting 2002). De vragenlijsten zijn echter nog nooit op een goede manier als attitudemeter geanalyseerd. De resultaten per geïnterviewde zijn daarom statistisch gezien niet verantwoord. Bovendien is het moeilijk om iets over de consistentie in de antwoorden te zeggen. De resultaten van de vragenlijsten leiden bij de meeste geïnterviewden niet tot een consistent beeld.

Daarom kan er geen waarde worden gehecht aan de resultaten, zie hiervoor verder Van Winsum-Westra 2003.

4 Conclusies en adviezen

4.1 Geschiktheid cases

Uit paragraaf 2.2.1 blijkt dat voor een toetsing van de hypothese het beste gezocht kan worden naar cases die betrekking hebben op ruimtelijke ordeningsprojecten. Het gaat specifiek om regionale projecten (met bestuurlijke besluitvorming op decentraal niveau) waarbij de ontwerpfase afgerond is. Via diverse kanalen kunnen groslijsten van dergelijke cases worden gemaakt (paragraaf 2.2 voorselectie cases).

Een belangrijk aandachtspunt bij de selectie van cases is de bereidheid van actoren om mee te werken aan het onderzoek. De in dit rapport voorgestelde methodiek staat of valt met de medewerking van in ieder geval de centrale actoren omdat anders geen goed zicht kan worden verkregen in het natuurinclusieve gedrag van actoren. Bij de casus landgoed Driessen was iedere door ons benaderde actor bereid om mee te werken. Dit is waarschijnlijk grotendeels te verklaren omdat de meest direct betrokkenen het gevoel hebben gehad 'heel natuurinclusief' bezig te zijn geweest. Juist bij projecten waarbij men meent te denken minder het natuurbelang te hebben meegenomen, kan de wil om mee te werken wel eens lager liggen. Immers, niemand werkt graag mee aan een studie waar hij/zij als 'negatief' bestempeld wordt. Een dergelijk waardeoordeel wordt, al dan niet terecht, gauw verbonden aan dit type onderzoek.

Advies: verwoordt als opdrachtgever waarom het gewenst is dat actoren meewerken en maak duidelijk welke voordelen een dergelijk project voor hun organisatie in de toekomst kan hebben.

4.2 Begrippen en definities

Dit project draait om vragen ten aanzien van actoren, natuurhouding, natuurinclusief gedrag, effecten op natuur, natuurwinst etc. De betekenis en afbakening van deze begrippen is essentieel voor verder onderzoek. In paragraaf 2.2 hebben wij voor dit project werkbaar definities gegeven. Vele discussies binnen het projectteam en tussen projectteam en contactpersonen Natuurplanbureau zijn hieraan vooraf gegaan. Duidelijk is wel dat als deze termen naar buiten gebezigd worden, het zaak is om eenduidigheid te hebben over de betekenis en reikwijdte van deze begrippen. Met name over de betekenis van 'meer en betere natuur' kan door verschillende personen heel anders gedacht worden; het is dan zaak dat men een en dezelfde taal spreekt.

Advies: maak van begin af aan duidelijk wat je onder bepaalde begrippen verstaat.

4.3 Meetmethodiek natuurinclusief gedrag en natuurwinst

Binnen dit project en het project van Marijke van Winsum-Westra zijn belangrijke eerste aanzetten gedaan tot een methodiekontwikkeling voor het bepalen van natuurinclusief gedrag en meer en/of betere natuur. Voor beide methoden zijn eerste aanzetten gedaan. Methodiekontwikkeling is echter nog niet zover dat zij toegepast kan worden in een casus. De in dit rapport gegeven eerste concepten, mede ontwikkeld op basis van de ervaringen in de casus Landgoed Driessen (paragraaf 2.2.6 en 2.2.8) dienen verder aangescherpt te worden alvorens zij in een aantal andere cases getest kunnen worden. Hieronder wordt aangegeven welke hiaten er nog zijn en welke zwakke punten nadere aandacht verdienen.

4.3.1 De meetmethodiek natuurinclusief gedrag

Bepalen actoren: Bij een eerste definitie van actoren is gesteld dat hieronder verstaan moet worden 'elk individu, netwerk, organisatie etc. die deel uitmaakt van het netwerk rondom het planproces. Een dilemma bij het onderzoeken van de hypothese voor dit project is het feit dat een netwerk- of organisatieactor (bijv. de gemeente) altijd bestaat uit diverse individuen. Het natuurinclusieve gedrag van de actor hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te stemmen met het natuurinclusieve gedrag van de organisatie. Uit de besluitvorming rondom het planproces (de eindfasen van deelprocessen) zijn dé besluiten van dé actor (in geval Landgoed Driessen bijv. de BMF of het de provincie) af te leiden. Zodra één actor meerdere rollen speelt, zou men in feite moeten spreken van twee actoren, zie het voorbeeld van de provincie in deze casus: daar was zowel bureau stedelijke ontwikkeling als bureau natuur betrokken. Beide bureaus (in de vorm van verschillende individuen) waren op verschillende momenten in het planproces betrokken en behandelden verschillende aspecten. Tevens hadden zij geen eenduidig gedrag ten aanzien van natuur in het proces Landgoed Driessen.

Maar ook indien een actor door de tijd dezelfde rol en functie heeft, kan die rol een heel verschillende inhoud krijgen indien ingevuld door verschillende personen. Kortom: 'de' actor bestaat niet en er dient rekening te worden gehouden met individuele invullingen van doelen van de actor.

Advies: zorg dat je het juiste individu te pakken krijgt: soms blijkt pas na enkele interviews dat je iemand moet hebben die niet op je lijstje voorkomt. De rol die deze actor speelde is dan niet af te leiden uit de documentanalyse. Een bijkomend probleem kan zijn dat deze 'juiste' individuen ondertussen van functie veranderd kunnen zijn en soms niet meer te achterhalen zijn.

Bepalen natuurinclusief gedrag: De conclusies en adviezen ten aanzien van het gedrag worden behandeld in het rapport van Marijke van Winsum (Winsum-Westra 2003). Vanuit de ervaring van Landgoed Driessen kan daaraan toegevoegd worden dat naar ons idee drie typen kennis mogelijk van grote invloed zijn op het natuurinclusieve gedrag:

1. de kennis van natuur (waarom komen waar welke soorten voor?)

2. de kennis van natuurbeleid (wat hebben we eigenlijk met zijn allen als Europe/rijk/provincie/gemeente afgesproken om te behouden en ontwikkelen?)
3. de kennis van natuurbeschermingsrecht (o.a. welke ruimtelijke ontwikkelingen mogen wel/niet in de buurt van beschermde soorten en gebieden? En hoe dien ik dan mijn belangen af te wegen? En welk belang heeft natuur op die plek dan eigenlijk?).

Uit Landgoed Driessen bleek dat met name de wijze waarop men aankeek tegen de (potentiële) natuurwaarde van de GHS in belangrijke mate tussen actoren verschilde. Dit bepaalde grotendeels de wijze waarop men voor dan wel tegen de compensatievoorstellen was.

De mate waarin men vervolgens daadwerkelijk *natuurinclusief gedrag vertoont* kan met drie indicatoren worden bepaald:

- de mate waarin men kennis inwint indien die ontbreekt;
- de mate waarop men die kennis inbrengt in het planproces;
- de mate waarin men die kennis laat meewegen in de belangenafweging.

Het gaat dan om de zgn. handelingsbereidheid, die afhangt van de mate waarin een actor zich *verantwoordelijk voelt* voor de natuur. De inzet die men op deze onderdelen pleegt, komt overeen met de door Winsum-Westra voorgestelde graadmeter van 'verantwoordelijkheidsgevoel cq. inspanningsbereidheid'.

Advies: ontwikkel een methode waarmee men de 'natuurkennis' van actoren kan meten. Een dergelijke graadmeter zal eerst op een aantal proefpersonen uitgeprobeerd moeten worden. Vervolgens moet onderzocht worden hoe en in welke mate de uitslag van deze methode meetelt in het bepalen van het natuurinclusieve gedrag. Daarbij moet men opmerkzaam zijn op eventuele verschillen tussen de gemeten houding (voldoen aan maatschappelijke gewenste uitspraken) en de daadwerkelijke houding in de praktijk.

4.3.2 De meetmethodiek natuurwinst (meer en/of betere natuur)

Begripsbepaling natuur: ondanks de hier vastgestelde definities over natuur (paragraaf 2.2.7), kan er toch discussie ontstaan over de betekenis van deze natuur. In dit project is vooralsnog alleen naar 'natuur voor natuur' gekeken. De angel bij het bepalen van de natuur in de planvorm zit hem in de combinatie van *meer* en *beter*: meer natuur, puur naar oppervlak, is makkelijk te bepalen. Maar niet elke planontwerp met maar veel groen is goed voor de natuur. Misschien wel goed voor de mensen (voor de beleving) maar niet voor de natuur *sec* (de biodiversiteit). Dan speelt het kwaliteitsaspect nadrukkelijk een rol; zie ook de frase van SBB in de casus Landgoed Driessen '*natuur in de stad is andere natuur dan waar wij aan werken*'. De waardering van de natuur is dus van veel meer dan alleen het oppervlak groen afhankelijk, zoals we ook al zagen in paragraaf 2.2.7. Het aanduiden van de waarde van natuur blijft echter uiterst complex. De weging die men aan alle aspecten meegeeft is nooit waardevrij en dus per definitie subjectief.

Advies: ontwikkel een methodiek die natuurwinst niet alleen baseert op meer oppervlak natuur en meer natuurkwaliteit, maar ook op natuurbeleving, draagvlak, etc. Kortom, integreer in de graadmeter de sociale en economische aspecten van natuur.

Begrenzing studiegebied voor bepalen natuurwinst: welke plangrens houdt je aan voor het bepalen van de natuurwinst? het deel waar de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt in de vorm van een bestemmingsverandering? In geval van Landgoed Driessen zouden we dan alleen moeten kijken naar het stedelijk deel van het planontwerp, het deel ten zuiden van de spoorbaan. Immers, op het noordelijk deel ligt al de bestemming natuur: het is kerngebied van de EHS en recent ook aangemeld als Habitatrichtlijngebied. Waarom zou dit gebied dan in de beoordeling van het planontwerp mee moeten tellen? Vanuit de planologische en de nu op termijn voorziene wettelijke bescherming, is men al verplicht tot behoud en ontwikkeling van de natuur in dit gebied. Waarom zou dat op conto van het project Landgoed Driessen moeten komen? Toch is in alle planontwerpen het plangebied afgebakend als zijnde het stedelijk gebied ten zuiden van de spoorlijn én het noordelijk natuurgebied. De reden hiervoor is dat ‘dankzij’ de woningbouw in het zuiden versnelde natuurontwikkeling in het noorden kan plaatsvinden.

Advies: bij de waardering van natuur eigenlijk ook het aspect ‘tijd’ meegenomen zou moeten worden. Tegelijkertijd zou men dan willen weten hoe snel natuurontwikkeling zou hebben plaatsgevonden zonder woningbouw (of zoals de BMF het verwoordde: waarom heb je huizen nodig om natuur te ontwikkelen?). Deze vraag raakt aan de discussies over het al of niet mogen compenseren binnen de EHS. Vanuit het Structuurschema Groene Ruimte mag het niet, maar in de praktijk wordt dit vaak als een belemmering ervaren (Gijsen et al. in prep). De Habitatrichtlijn staat wel toe dat gecompenseerd wordt via het verbeteren van kwaliteit in bestaande speciale beschermingszones.

Meewegen van compensatie: via meer of minder compensatie dan waartoe men verplicht is volgens SGR of provinciale richtlijnen, kan men invloed uitoefenen op de natuurwinst binnen een planvorm. Compensatienatuur moet dus worden meegeteld in de bepaling van de natuurwinst. Daarbij doen zich een aantal inhoudelijke problemen voor:

- vaak is onduidelijk welke voorwaarden voor compensatie gelden;
- het verschil tussen compensatie op papier en uitvoering in de praktijk is vaak groot.

Zie bijv. casus Driessen waar in het woningbouwgedeelte zgn. Groene vensters worden aangelegd, die de wijk een groen aanzien moeten geven. Ditzelfde groen wordt echter ook meegeteld als compensatienatuur. Voor de overige te compenseren hectaren bestaan alleen maar zoeklocaties op papier en is het de grote vraag of de gewenste gronden op tijd kunnen worden verworven en ingericht. Kortom, de effectiviteit van de compensatievoorstellen is zeer onzeker. Het wel of niet meenemen van compensatienatuur maakt zeer veel verschil voor de natuurwinst van het plan.

Een technisch probleem is dat compensatienatuur zich vaak buiten het directe studiegebied bevindt. Dit betekent dat voor een bepaling van de natuurwinst veel

informatie en kaartmateriaal nodig is, waarbij het maar de vraag is of deze voldoende zijn voor een objectieve bepaling (zie kader 3 en 4).

Advies: voorstellen voor compensatie worden wel meegenomen. De methode zou echter zo ontwikkeld moeten worden dat de zwaarte waarmee compensatienatuur meetelt afhankelijk is van de wijze (in tijd, geld etc.) waarop men daadwerkelijk uitvoering geeft aan realisatie hiervan. Ook zou de methodiek moeten laten meewegen in hoeverre vanuit ecologisch oogpunt te verwachten is dat daadwerkelijk dezelfde natuurwaarden zich kunnen ontwikkelen (dus meewegen abiotische omstandigheden).

Ondergrens voor bepalen natuurwinst: het Natuurplanbureau wil onderzoeken wat voor natuur gewonnen is door natuurinclusief gedrag: Hamvraag is; wat is gewonnen *ten opzichte van wat?* Uit paragraaf 2.2.8 blijkt dat er twee referentiepunten mogelijk zijn:

- de huidige Ausgangssituatie van natuur in het plangebied;
- de 'slechtste' planvorm voor natuur.

Omdat het Natuurplanbureau wil weten wat er voor natuur gewonnen is 'gegeven de taakstelling en randvoorwaarden van een planvorm' zou het tweede referentiepunt als Ausgangspunt moeten worden gekozen. Daarbij doen zich de volgende problemen voor (zie ook bijlage 5):

Wat is de 'slechtste planvorm'? Het is maar de vraag of deze planvorm op papier uitgewerkt is, zodat het daadwerkelijk geanalyseerd kan worden. Planvorming die gelijk hoog insteekt op papier komt er dan relatief bekaaid vanaf. Anderzijds was in Landgoed Driessen op een gegeven moment sprake van bouwen in de EHS. Als dit als ondergrens wordt genomen zou er sprake zijn van (relatieve) natuurwinst als er niet gebouwd wordt in de EHS!

En wat voor natuur zou er zijn ontstaan als de natuur haar gang had kunnen gaan? Als nu een casus als 'goede natuurwinst' beoordeeld wordt, is het nog steeds mogelijk dat er toch veel natuur uiteindelijk verloren gaat. Binnen de planvorming is er in *relatieve termen* wel het maximale aan natuur teruggekomen, maar in *absolute termen* is natuur verloren gegaan.

Advies: maak steeds duidelijk onderscheid tussen relatieve natuurwinst en absolute natuurverandering. Hanteer voor de relatieve natuurwinst een ondergrens gebaseerd op het vigerend lokaal natuurbeleid en op de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van natuurbescherming. Dit geldt als 'worst-case' scenario. Pas alles wat daarbovenop ten goede komt aan natuur geldt als natuurwinst. Zet deze relatieve natuurwinst altijd af tegen de absolute natuurverandering; dat wil zeggen vergelijk de natuur in de uiteindelijk planvorming met de huidige natuur én de autonome ontwikkeling van deze natuur.

4.4 Toetsen hypothese

De manier waarop men de hypothese wil toetsen is nog niet nader uitgewerkt door het Natuurplanbureau. De in dit project gedane voorstellen voor het meten van natuurverandering en meten van natuurinclusief gedrag zijn daartoe hulpmiddelen.

De vraag is of men op het niveau van cases uitspraken wil doen over de betekenis van natuurinclusief gedrag voor de natuur of op het niveau van actoren. De opdrachtgever zal eerst helder moeten krijgen op welk niveau men het gedrag van actoren zal koppelen aan de toestand van de natuur.

Algemeen zal men er rekening mee moeten houden dat het moeilijk zal zijn om generieke uitspraken te doen, die representatief zijn voor hetgeen zich in de ruimtelijke ordening afspeelt. Hoewel in dit project maar één casus is onderzocht, hebben wij sterk de indruk dat elke casus ‘uniek’ zal zijn d.w.z. dat er altijd specifieke omstandigheden zijn, die van invloed zijn op het hele proces.

We geven in ieder geval graag de volgende overwegingen mee:

Vergelijking van graadmeters: we weten niet op voorhand of we de natuurwinst goed meten en of we de mate van natuurinclusief gedrag goed meten. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 4 Vergelijking van graadmeters

		Natuurwinst	
		+	-
Natuurinclusief gedrag	+	Positief	Vals negatief
	-	Vals positief	Negatief

Als we de graadmeter natuurwinst niet goed kunnen bepalen (methodiek schiet tekort of informatie schiet tekort) is er kans op een ‘vals negatieve’ uitslag: er is wel natuurinclusief gedrag vertoont maar wij kunnen geen effecten vaststellen.

Als we de graadmeter natuurinclusief denken niet goed kunnen bepalen (methodiek schiet tekort of informatie schiet tekort) is er kans op een vals positieve uitslag: als er sprake is van natuurwinst is niet duidelijk of dat aan natuurinclusief gedrag kan worden toegeschreven.

Let wel goed op: de grote valkuil bij het toetsen van de hypothese is dat het natuurinclusieve gedrag afgemeten wordt aan de natuurwinst! Er kan heel natuurinclusief gedacht zijn in planvorm, terwijl dit niet tot uiting komt in positieve verandering fysieke natuur (omdat men op grond van belangenafweging tot andere besluiten komt. En ook wanneer natuurinclusief gedacht en gehandeld wordt, betekent dat nog niet dat ook daadwerkelijk het plan gerealiseerd wordt. Veelal spelen andere actoren bij die realisatie weer een rol, waardoor niet volledig uitvoering kan worden gegeven aan de planontwerpen. Deze cirkelredenering is ook in paragraaf 1.4 en kader 1 toegelicht.

Advies: pas, nadat de methodiek voor het bepalen van natuurinclusief gedrag en natuurwinst operationeel is, deze methodieken toe in ca. 3 cases om zo te achterhalen op welk niveau en op welk moment de relatie tussen deze twee graadmeters getoetst kan worden.

Graadmeter gedragsverandering: een ander belangrijk punt van aandacht is het feit dat natuurinclusief gedrag in de hypothese gekoppeld wordt aan ‘directe natuurwinst in het veld’, terwijl effecten zich ook kunnen uitstrekken tot ‘gedragsverandering’. Deze gedragsverandering leidt in de specifieke casus misschien

nog niet tot directe natuurwinst, maar op de langer termijn wel tot natuurwinst, omdat men in het vervolg het natuurbelang evenwichtiger laat meewegen in de besluitvorming.

Advies: koppel natuurinclusief gedrag niet alleen aan directe natuurwinst, maar breidt dit uit tot winst in veranderende natuurhouding. Er zou dus aandacht besteed moeten worden aan het indirecte effect van natuurinclusief gedrag van actoren, dat tot uiting komt in een veranderend besef van natuurbelang: de verinnerlijking van natuur.

Afbakening ruimtelijk planproces: in dit project heeft een afbakening plaatsgevonden tot de planvormingsfase binnen de ruimtelijke ordening. Zowel uit de casus Landgoed Driessen als uit andere ervaringskennis en literatuur blijkt dat de natuurwinst bij goede locatiebesluiten wel eens vele malen hoger kan zijn dan de winst ten gevolge van goed ontwerpplannen op slechte locaties. Het is essentieel dat het natuurbelang in een zo vroeg mogelijk stadium van planvorming al wordt meegenomen. Een probleem daarbij is dat onderzoek naar alternatieven vaak pas wordt uitgevoerd op het moment dat diverse andere strategische besluiten al genomen zijn, waardoor het locatiebesluit een voldongen, doch slecht afgewogen besluit is.

Advies: beschrijf duidelijk het doel waartoe men de hypothese wil toetsen. Als het uiteindelijke doel is nieuwe 'rode' gebieden zo groen mogelijk in te richten voldoen cases uit de planvormingsfase. Als het doel is om vooruitgang te boeken in het hele terrein van de ruimtelijk ordening, zal men eerst helder moeten krijgen in welke fase hier effectief de meeste winst valt te behalen: locatiebesluit, ontwerpbesluit of inrichtings- en beheersbesluit.

Literatuur

Arcadis & Vista, 2001. Stenen voor natuur? Ervaringen met 'rood met groen' in nieuwe stadsuitbreidingen. Arnhem/Amsterdam.

Barendregt, A. & J.J. Dagevos, 2003. Natuurwaardering terug van weggeweest. In: *Landschap* 20(1):14-25.

Berends, H., E. den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas, 2000. Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen. Werkdocument 2000/17, Natuurplanbureau/Alterra, Wageningen.

Bervaes, J.C.A.M., A.E. Buijs & P. Filius, 1997. Draagvlak voor natuur? Peiling bij het publiek en maatschappelijke organisaties. Achtergrondrapport nr. 4 Natuurverkenning '97. IKC-Natuurbeheer, Wageningen.

Boer, T. A. & R. Schulting, 2002. Zorg(en) voor natuur. Draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Alterra rapport 453, Wageningen.

Hoogerwerf, A. (red.), 1989. Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, Samson H.D., Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Kersten, P.H., M.J.J. Eekhout, R.P. Kranendonk, K.R. de Poel & J.J.N. Geenen, 2001. Op zoek naar Magische Momenten in de ruimtelijke planvorming. Deskstudie voor de etudes uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Alterra rapport 336, Wageningen.

LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

VROM, 2002. Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling. Verkenning van het Rijksoverheidsbeleid. Ministerie van VROM, Den Haag.

RLG, 2002. Voorkomen is beter... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Publicatie Raad voor het Landelijk Gebied 02/5.

Winsum-Westra, M. van, 2003. Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren. Werkdocument 2003/01, Natuurplanbureau/Alterra, Wageningen.

WRR, 2002. Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid /SDU Uitgevers, Den Haag.

Interne stukken

Bosch, F. van den & J. Vreke, 2002. Natuurinclusief denken. Projectvoorstel deelproject 1: algemene structuur inclusief begripsafbakening en coördinatie.

Directie Natuurbeheer, 2002. Jaarplan directie Natuurbeheer ministerie van LNV.

Klijn, J. & P. Hinssen, 2002. Notitie van 15 mei 2000 over Natuurinclusief denken NPB onderzoek

Volker, C. & M. Pleijte, 2001. Het geweten van de samenleving. Institutioneel draagvlak voor natuur. Essay voor het Natuurplanbureau, intern stuk Alterra.

Casus Landgoed Driessen

BRO Adviseurs, 1998. Gemeente Waalwijk, Milieu Effect Rapport Landgoed Driessen.

Commissie MER, 1999. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Woningbouwlocatie Landgoed Driessen.

Gemeente Waalwijk, 1998 Voorontwerp Bestemmingsplan Landgoed Driessen.

Gemeente Waalwijk, 1999 Voorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan Landgoed Driessen.

Gemeente Waalwijk, 2000. Aanvulling natuurcompensatie Landgoed Driessen.

Kuiper Compagnons / maatschap voor Ruimtelijke Ordening, 1997. Ontwikkelingsplan - basisconcept Landgoed Driessen, inventarisatie en uitgangspunten.

Kuiper Compagnons / maatschap voor Ruimtelijke Ordening, 1997. Ontwikkelingsplan Landgoed Driessen.

Bijlage 1 Onderdelen uit Projectvoorstel Natuurinclusief Denken

Auteur: Florence van den Bosch en Jan Vreke

Datum: voorjaar 2002

Projectdoelstelling

We willen inzicht te krijgen in de mate waarin en de manier waarop natuurinclusief denken een effect heeft op de wijze waarop natuurbelang wordt afgewogen tegen andere belangen; en welk effect dit heeft op de kwaliteit en kwantiteit van de natuur. De vraag is of de uitkomsten van projecten waarin meer mensen meer natuurinclusief denken, dan wel waarin de meest bepalende mensen (sleutelactoren) natuurinclusief denken, positievere gevolgen hebben voor de natuur dan projecten waarin minder mensen natuurinclusief denken dan wel waarin de sleutelactoren minder natuurinclusief denken.

Drie vragen staan in dit project centraal:

- Wat is / wat wordt verstaan onder natuurinclusief denken en handelen en hoe kun je het meten)? Niet alleen denken en handelen mensen in meer of mindere mate natuurinclusief, ook hebben mensen verschillende ideeën over wat natuur is. Ook dit (definitie)proces van wat natuur is, vindt in interactie plaats en is contextafhankelijk.
- Hoe / in hoeverre leidt natuurinclusief denken tot een afname van acties (van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, individuele burgers) die een negatief effect hebben op de natuur, dan wel tot een toename van acties die een positief effect hebben op de natuur?
- Wat drijft mensen om natuurinclusief te (gaan) denken en handelen?

Om deze vragen te beantwoorden, wordt er in 2002 vanuit verschillende invalshoeken naar gekeken; in 2003 worden deze invalshoeken met elkaar geïntegreerd. Invalshoeken zijn:

- theoretisch / methodisch: een economische, een sociaal-bestuurlijke, een sociaal-psychologische invalshoek en een psychologische invalshoek
- methodisch: toepassing in een casus / aantal casussen

De verschillende invalshoeken worden in even zo vele (5) deelprojecten belegd. Integratie van deze deelprojecten vindt plaats in dit overkoepelend deelproject: *algemene structuur inclusief begripsafbakening en coördinatie.*

Projectresultaat

Algemene resultaat eind 2002:

Methoden zijn ontwikkeld om cases te identificeren en in cases te onderzoeken in welke omstandigheden en op welke manier natuurinclusief denken het natuurinclusief doen bevordert en wat dit betekent voor de natuurkwaliteit en -kwantiteit. Via een casus is inzicht verkregen in de relevante actoren en processen en mogelijke effecten op natuur; tegen welke (methoden- en meet-)problemen je aan loopt als je dit in een casus gaat onderzoeken.

Identificatie en / of ontwikkeling van de verschillende methoden van onderzoek wordt binnen de verschillende deelprojecten gedaan. Omdat de ontwikkelde methoden volgend jaar in samenhang met elkaar gebruikt moeten worden in de case-studies, is het overkoepelende deelproject opgezet (waarvoor dit het projectvoorstel is). Doel van dit overkoepelend project is, de kennis die wordt opgedaan binnen de deelprojecten – over theorieën methoden en toepassingsmogelijkheden / -onmogelijkheden in cases - te delen en manieren te zoeken om methoden te integreren dan wel naast elkaar te gebruiken.

In dit overkoepelend deelproject staan met name de vragen centraal:

- wat is een actor / definitie van actor
- wat is natuurinclusief denken? Hoe definitie bepalen / welke aspecten spelen een rol bij natuurinclusief denken (bijv. opleggen / bewustwording) / op basis van welke criteria bakenen we het begrip af?
- Waarom / door wie wordt n.i. denken belangrijk gevonden? Wat verstaat men onder natuurinclusief denken?
- wat is natuurinclusief handelen?
- hoe definieer je (effecten op) natuur? Kwaliteit, kwantiteit, nationaal, internationaal,...? Materiele / immateriële waarde van natuur?
- welke effecten op natuur meet je? / welke effecten op natuur kun je onderscheiden?
- in welke 'setting' (in welke beleidsfase / elk beleidsonderdeel) doen we onderzoek?
- hoe / op basis van welke criteria bakenen we de 'setting' af?
- welke casussen kiezen we / op basis van welke criteria?

Bijlage 2 Concept actorendocument Landgoed Driessen

Klankbordgroep	Vertegenwoordigers van:	Namen	RoI	Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen
(Monitoringsgroep)	ZLTO	Wim Spierings			Monitoringsgroep piv 25 mrt 99
	hoogheerraad West Brabant	Marit Meyer (vertrokken)			
	Waterschap de Dongestroom	Ad Sweere			
	SBB	Ton van Loonen			
		Guido Stoker			
		Hein van Nunen	uitwerking begeleiding natuurcompensatie		
	provincie	Henk Spelstra		stedenbouwkundige	geen lid monitoringsgroep
	woningbouw cooperaties	Ad Boets (gepensioneerd)			
		Rene Rijken			
	Kerkgemeenschappen	2 dominees			
	gemeente	wethouder van Steenoven	voorzitter		
	IVN 'de waerdman'	Piet de Jongh			
	Burger vertegenwoordiging	mevr. Paulides			
Overigen	Vertegenwoordigers van:	Namen	RoI	Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen
	Brabantse Milieufederatie	Toine Coojmans	inspreker		
	Provincie Noord-Brabant	Paul van Oeffelt/Mari Verstegen	richtlijnen compensatie		
MER	Vertegenwoordigers van:	Namen	RoI	Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen
	Bureau BRO	Hans van Kempen	Opsteller MER		
	Gemeente	Bert Ummels	coördinator gemeente		
	Gemeente	Alex van Gent		stedenbouwkundige	
	Bureau BBN	Pieter de Jong	Extern projectleider		ook bij deel planeconomie betrokken
	Bureau Kuiper Compagnons BV	Huib Niessen	Coördinatie stedenbouw	Opstellers Nota Uitgangspunten & Ontwikkelingsplan	
	Bureau MRO	Piet Mulder	inbreng natuur en landschap	stedenbouwkundige	
	Bureau MRO	Judith van der Laken	inbreng natuur en landschap	landschapsarchitecte	
	Bureau Zoon	Cees Zoon	Onderaannemer MRO	ecologie	
	Royal Haskoning	Harrie van der Putten		hydrologie	MER
	Royal Haskoning	Bart Brorens			MER
	Royal Haskoning	Leon Wijnker			MER
	Royal Haskoning	Marc Gommers			MER
	Goudappel Coffeng	Tonny Bosch		verkeer	MER
	Bureau BBN	Pieter de Jong		planeconomie	MER
	Bureau BBN	Leon Lebbink		planeconomie	MER
Toetsingscie MER	Vertegenwoordigers van:	Namen	RoI		
	Commissie MER	Jacques de Smidt	voorzitter		
Projectorganisatie tot 2002	Vertegenwoordigers van:	Namen	RoI	Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen
	Gemeente	Bert Ummels	coördinator gemeente		
	Bureau BBN	Pieter de Jong	Extern projectleider		ook bij deel planeconomie betrokken
	Bureau Kuiper Compagnons BV	Huib Niessen	Coördinatie stedenbouw	Opstellers Nota Uitgangspunten & Ontwikkelingsplan	
	Bureau MRO	Piet Mulder	inbreng natuur en landschap	stedenbouwkundige	
	Bureau MRO	Judith van der Laken	inbreng natuur en landschap	landschapsarchitecte	
	Bureau Zoon	Cees Zoon	Onderaannemer mRO	ecologie	
	Royal Haskoning	Harrie van der Putten		hydrologie	MER
	Royal Haskoning	Bart Brorens			MER
	Royal Haskoning	Leon Wijnker			MER
	Royal Haskoning	Marc Gommers			MER
	Goudappel Coffeng	Tonny Bosch		verkeer	MER
	Bureau BBN	Pieter de Jong		planeconomie	MER
	Bureau BBN	Leon Lebbink		planeconomie	MER
	Gemeente	Alex van Gent		stedenbouwkundige	
vanaf 2002	Stuurgroep			Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen
	Gemeente	Piet van Steenoven	voorzitter		
	Projectteam			Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen
		Hugo Sijlaar	projectleider	grondvererving en uitgifte	
		Henk Gillis	planeconomie en budgetbewa	planeconoom	
		W van de Ven		infrastructuur, civieltechniek, groenvoorziening	
	gemeente	Alex van Gent		stedenbouw, milieu en bouwzaken	
	gemeente	Bert Ummels	procesbewaker	juridische kennis	
Brabantse N- en M organisaties	Namen	RoI	Inhoudelijke inbreng	Opmerkingen	
	BMF	Toine Cooymans			
Projectontwikkelaars					
	van Wijnen projectontwikkeling zuid				
	Nebuvas BV				
	Volker Wessels vastgoed				
	Woningbouwcorporatie Casade woondiensten				

Bijlage 3 A. Concept procesdocument

				Strategische fase				Ontwerpfase				Uitwerkingsfase		
				92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
								planvoorbereiding		planbepaling				
Beurtenis	Beslissing	Documenten	uitgebracht door	Besloten door										
sluit	Locatie keuze	in bijlage MER		GS N-Brabant	28-Dec									
edere toelichting op locatiekeuze		brief over voorwaarden bouwlocatie	GS		19-Jan									
	Start projectmatige aanpak			? Gemeente				x						
	Instelling klankbordgroep			? Gemeente				x						
nnisgeving startnotitie stellen		Startnotitie MER		Gemeente					10-Jan					
nnisgeving		Richtlijnenadvies		commissie MER					13-Mar					
	vaststellen	richtlijnen MER		Gemeenteraad					29-May					
		Nota uitgangspunten en basisconcept		Gemeenteraad					7-Jul					
	Vaststellen natuurcompensatie	provinciale richtlijnen		GS N-Brabant					26-Aug					
	Vaststellen	ontwikkelingsplan		Gemeenteraad					19-Feb					
orlopig standpunt natuurcompensatie		bijlage in voorontwerp-bestemmingsplan		GS Brabant					17-Sep					
		voorstel voor compensatie		Gemeente					17-Nov					
nnisgeving MER en voorontwerp-bestemmingsplan verleg van gemeente met BMF		MER rapport en voorontwerp-bestemmingsplan		Gemeente					19-Nov					
									15-Dec					
atsing MER		toetsingsadvies MER		commissie MER						27-Jan				
	aanvaarding MER			Gemeenteraad						25-Mar				
	verzoek aan klankbordgroep om planuitvoering te monitoren			gemeenteraad						25-Mar				
brenge compensatienota		Compensatienota		BBN & mRO						26-Apr				
orzitting over										8-Jun				
twerp-bestemmingsplan														
	Vaststellen	bestemmingsplan		Gemeenteraad						30-Sep				
		inclusief compensatieplan												
erleg gemeente +											28-Jan			
lf fed. + LNV + prov. SBB														
er compensatie														
adsvergadering	besluit aanvulling natuurcompensatie			Gemeenteraad							11-Apr			
enbare vergadering PPC	aanvulling natuurcompensatie										13-Apr			
rgadering Statencommissie	advies over voorgenomen streekplanafwijking en aanvullend fonds										17-Apr			
	Vaststellen	notitie aanvulling natuurcompensatie		Gemeenteraad							27-Apr			
	Goedkeuring	bestemmingsplan		GS							22-May			
	Onherroepelijk van kracht	bestemmingsplan									27-Jul			
	Vaststellen	uitwerkingsplan de Villa									??			

Bijlage 3 B. Beschrijving proces landgoed Driessen

Fase 1 Strategische fase: de locatiekeuze

Over de mogelijke uitbreidingsrichtingen van Waalwijk is jarenlang gediscussieerd in allerlei provinciaal overleg, tussen de provincie Noord-Brabant, de gemeente Waalwijk en de gemeente Sprang-Capelle. In 1976 besloot de Waalwijkse gemeenteraad om de locatie Noord (ten noorden van de A59, grenzend aan een industrieterrein) als mogelijke uitbreidingslocatie open te houden. De redenen waren dat deze locatie op eigen grondgebied lag, gelegen nabij het stadscentrum van Waalwijk en bovendien minder ingrijpend was voor de natuur⁴ (mond.med. Ummels). De provincie ondersteunde deze keuze niet: in het streekplan van 1978 en de partiele herziening van 1985 (mond.med. Spoelstra) wordt de locatie West genoemd als potentiële bouwlocatie. Medio 1990 spreken GS uit dat de locatie Noord definitief van de baan is, omdat er onder de toen geldende normen onvoldoende potenties zijn om te komen tot een wervend en aanvaardbaar woonmilieu. Belangrijkste motieven voor afwijzing waren: geïsoleerde ligging, inflexibele locatie waardoor bij tussentijdse veranderingen in woningbehoefte geen aanpassingen mogelijk zijn, veel milieubelastende factoren en aantasting van het open rivierenlandschap (Bron: MER). Bovendien was toen al duidelijk dat de locatie Noord nodig was voor bedrijvigheid (mond. med. Spoelstra). Uitbreidingen naar het oosten of naar het zuiden zijn wel overwogen, maar verdwenen snel uit beeld, vanwege de natuurlijke en landschappelijke waarden in deze gebieden (bron: MER). GS sprak de voorkeur uit voor een uitbreiding in westelijke richting. De toenmalige gemeentesecretaris van de gemeente Waalwijk is meegegaan in de voorkeur van de provincie (mond. med.. Ummels). Vervolgens heeft GS op 19 januari 1993 (kenmerk nr. 96918) de woonlocatie Waalwijk-West aangewezen ten zuiden van de voormalige spoorlijn met inachtneming van een bufferzone rond de kern Sprang. Dit besluit werd genomen ondanks dat de aanwijzing mede betrekking had op grond gelegen in de GHS (bron: meded. Ummels). Wel is als voorwaarde in de brief januari 1993 meegegeven dat mogelijkheden gecreëerd moesten worden voor versnelde natuurontwikkeling in het gebiedsdeel gelegen ten noorden van de spoorbaan.

Als gevolg van deze beslissing over de locatie kwam de grenscorrectie tussen de gemeente Waalwijk en Sprang-Capelle op de agenda, en vervolgens de discussie en besluitvorming omtrent gemeentelijke herindeling. De gemeente Sprang-Capelle wilde in eerste instantie niet meewerken aan deze locatie en gaf er de voorkeur aan om een groene gemeente te blijven. In de periode 1993-1995 hebben zij verschillende studies laten verrichten, die duidelijk moesten maken dat de locatie West slecht was voor het dorp en voor de natuur. Binnen de gemeente Waalwijk zijn wel ideeën ontwikkeld, maar dit heeft in de periode tot de gemeentelijke herindeling niet tot zichtbare producten geleid. Medio 1996 kwam herindelingsproces van de toenmalige

⁴ Natuurredenen zijn niet terug te vinden in de documentatie. In het MER wordt alleen gesproken over grondgebied Waalwijk en de ligging nabij stadscentrum.

gemeenten Sprang-Capelle, Waalwijk en Waspik op gang. Deze gemeenten zijn per 1 januari 1997 samengevoegd.

Belangrijkste actoren:

Provincie
gemeente Waalwijk
gemeente Sprang-Capelle

Ambitie: creëren van een wervend en aanvaardbaar woonmilieu in omgeving Waalwijk

Voorwaarde voor natuur: Versnelde natuurontwikkeling in het gebiedsdeel ten noorden van de spoorbaan.

Cruciale momenten:

Januari 1993: besluit GS provincie om woonlocatie aan te wijzen
Oktober 1993: besluit GS om herindeling in gang te zetten

***Fase 2 Ontwerpfase - planvoorbereiding: van nota naar voorontwerp-
bestemmingsplan (1996-1999)***

Vanaf medio 1996 is er gewerkt aan de voorbereiding van plan Landgoed Driessen, waarbij de beide gemeentebesturen kozen voor een inzet van externe mensen, vanwege de complexiteit van het herindelingsproces, ingegeven door verschillende politieke culturen, en de bijzondere locatie. Binnen de gemeente was onvoldoende expertise aanwezig, om alle onderzoeken te verrichten (mond.med. Ummels).

De ambtelijke voorbereiding en het bestuurlijk overleg vond plaats in een stuurgroep, waar naast de gemeentelijke inbreng en een projectwethouder, enkele externe mensen in plaatsnamen, waaronder de extern procesmanager.

Verder was er een projectgroep, die zorgdroeg voor inhoudelijke afstemming en coördinatie met vele externe adviseurs voor specifieke vakgebieden, die zitting hebben in verschillende werkgroepen. De werkgroep ontwerp is de denktank geweest van de planfase. In deze werkgroep zaten alle belangrijkste disciplines vertegenwoordigd.

Daarnaast was er een klankbordgroep waarin onder meer maatschappelijke groeperingen waren vertegenwoordigd. Vanuit de provincie is er een relatiebeheerder die contact houdt met gemeente en zaken afstemt (zie actorenlijst)

Het proces startte met een inventarisatie van de aanwezige actuele waarden en potenties en het definiëren van uitgangspunten in een Nota Uitgangspunten & Basisconcept Landgoed Driessen (vastgesteld door Raad op 7 juli 1997). Deze nota zorgde ervoor dat de meest cruciale zaken in een later traject niet meer teruggedraaid zouden kunnen worden. De uitgangspunten werden vervolgens geconcretiseerd en vertaald in een ontwikkelingsplan, dat door de Raad op 19 februari 1998 is vastgesteld.

Tegelijkertijd met het opstellen van het ontwikkelingsplan is het MER opgesteld. Er bestond geen verplichting tot de uitvoering van het MER. Toch heeft B&W hiervoor gekozen, vooral om hiermee draagvlak bij de natuur- en milieuorganisaties te creëren. Als er werkelijk schade toegebracht zou worden aan de natuur, en dit onaanvaardbare consequenties zou hebben, zou een andere locatie gekozen kunnen worden. Dit is opgenomen in de startnotitie MER.

Op basis van het vastgestelde ontwikkelingsplan kon een bestemmingsplan voor het gebied worden opgesteld en in procedure gebracht worden. De formele afhandeling van het MER vond plaats tegelijk met de procedure die het bestemmingsplan voor het plangebied doorliep, en zowel MER als voorontwerp-bestemmingsplan werden op 19 november 1998 ter kennisgeving gelegd. Vervolgens heeft de commissie MER in haar toetsingsadvies van 27 januari 1999 een positief oordeel gegeven over het MER. Zij onderschrijft dat er onvoldoende argumenten zijn voor het opnieuw openen van de discussie over de locatiekeuze. Bovendien vindt de commissie dat in het MER een wijze van planvorming gekozen is die leidt dat het ontwikkelen van een alternatief dat tevens het meest milieuvriendelijke alternatief is. De commissie geeft aan dat de gehanteerde methode als een sterk punt van dit MER is te beschouwen. Verder geeft de commissie aan dat in het plan zorgvuldig uitwerking wordt gegeven aan de beginselen van natuurcompensatie. De uitwerking van de natuurcompensatie blijkt echter niet voldoende (zie fase 3).

Uitgangspunten voor natuur

In de Nota Ontwikkelingsplan- Basisconcept zijn uitgangspunten geformuleerd, waarbij tevens de samenhang met andere natuurgebieden in ogenschouw is genomen. Deze uitgangspunten komen volledig terug in het voorontwerp-bestemmingsplan.

De volgende uitgangspunten voor natuur(ontwikkeling) zijn geformuleerd in de Nota Ontwikkelingsplan - Basisconcept (1997), die de start van het planvoorbereiding is geweest:

Externe relaties

Het te ontwikkelen natuurgebied ten noorden van de spoorbaan dient ten behoeve van een optimaal functioneren van het natuurkerngebied in de westelijke Langstraat een verbinding te hebben met de Dullaard in het westen en het Maasdal in het noorden.

Interne relaties

- Inrichten/handhaven groengebieden ten zuiden van de spoorbaan, ten behoeve van de optimale ontwikkeling van de fauna ten noorden van de spoorbaan.
- Een indeling van het gebied boven de spoorbaan met een natuurontwikkelings- en behoudfunctie en het gebied eronder te ontwikkelen als woongebied (daartussen ligt rond de spoorbaan een overgangszone)
- Behoud en ontwikkeling van bijzondere grondwaterafhankelijke waternatuur in bestaande en nieuwe wateren in het gehele gebied.
- Compensatie van biotoopverlies voor de fauna (singels), door nieuwe aanleg ten noorden van het te ontwikkelen stedelijk gebied, zoveel mogelijk gekoppeld aan reeds bestaande singels en bomen. Groengebieden van formaat in het zuiden zoveel mogelijk formeren rond groepen van oude singels, zodat met hoge uitgangswaarden van natuur gestart wordt.
- Voorkomen van (in ieder geval minimaliseren) gemotoriseerd verkeer door/langs natuurgebied, wel ontsluiten voor langzaam verkeer. Zoveel mogelijk beperken van sluipverkeer door Hoge Vaart en over de Winterdijk/Westeinde.

Uit de interviews blijkt dat er tijdens het opstellen van het ontwikkelingsplan en de MER twee discussies hebben gespeeld die van belang zijn:

Bij uitgangspunt 3: welk deel maak je groen, wel deel rood en hoe interfereer je dit met elkaar?

De exacte grens van de overgangszone in relatie tot de afbakening van de ecologische hoofdstructuur (EHS) is ter discussie geweest. Een aantal actoren, vooral afkomstig uit de ruimtelijke ordeningshoek (provincie-ruimtelijke ordening, gemeente en extern projectleider) gaven de voorkeur aan een minder stringente scheiding tussen rood en groen en wilde folies in de EHS, waardoor langere rafelige overgangen zouden ontstaan. Een aantal actoren vanuit de natuurhoek (provincie-bureau natuur en Staatsbosbeheer) hielden vast aan de hardheid van de grens van de EHS. Een deel van de actoren bestempelde het vasthouden aan de EHS-grenzen als dwarsliggend.

Bij uitgangspunt 2: stedelijke natuur

Een tweede discussiepunt is ontstaan over de werkelijke waarden, behoud en inpassing van bestaande natuur binnen het stedelijk plangebied. De gemeente, ondersteunt door de projectorganisatie en met name de ecologisch extern adviseur, ziet de groene elementen (breder dan 100 meter) als elementen met natuurwaarde, maar met name Staatsbosbeheer heeft hierover een ander standpunt: "natuur in de stad is andere natuur dan waar wij aan werken". Dit verschil in interpretatie blijkt ook in het vervolg van het planproces een rol te gaan spelen als er gesproken gaat worden over de werkelijke natuurcompensatie.

Conclusie

Het ontwikkelingsplan heeft nauwelijks geleid tot discussie, in tegenstelling tot de uitwerking van natuurcompensatie (zie verder fase 3). Ook de natuur- en milieuorganisaties bevestigen dat het ontwikkelingsplan op zichzelf een goed plan is (mond. med. Cooijmans).

In deze fase zijn er verschillen geweest in interpretatie van sommige uitgangspunten van het planproces, maar dit heeft niet geleid tot geen onoverkoombare problemen. Wellicht dat de grote speelruimte die er is in het aantal te bouwen woningen hier een positieve rol in heeft gespeeld. Onduidelijk is welke rol de klankbordgroep hier heeft gespeeld.

Belangrijkste actoren:

Provincie
gemeente Waalwijk
verschillende externe adviseurs

Ambitie: integratie en duurzaamheid, vertaald in een visie: Stad-in-Landschap-in-Stad, waarj het opheffen van de paradox tussen kwetsbare natuur en de stad centraal staat.

Natuurverandering:

Absoluut niet bouwen in EHS

Cruciale momenten:

1997 Vaststellen nota uitgangspunten
1997 Vaststellen ontwikkelingsplan
1998 Voorontwerp-bestemmingsplan en MER

Fase 3 Ontwerpfase - planbepaling: vaststelling en goedkeuring bestemmingsplan en natuurcompensatie (1998-2000)

In de periode kort voorafgaande aan de kennisgeving van de MER en het voorontwerp bestemmingsplan, wordt langzamerhand duidelijk dat er gecompenseerd moet worden voor de natuur die verloren gaat. Natuurcompensatie is vanaf de mogelijkheid voor inspraak bij het voorontwerp-bestemmingsplan een cruciale rol gaan spelen.

Tot aan de vaststelling van de provinciale richtlijnen voor het compensatiebeginsel op 26 augustus 1997 had de provincie geen actieve houding wat betreft de uitwerking van de natuurcompensatie. Ook de klankbordgroep lijkt hierin geen actieve rol te hebben gespeeld (mon. med. Ummels).

Wat is er over compensatie gezegd tot het moment van vaststelling van de richtlijnen?

In de brief van januari 1993 over de aanwijzing van de bouwlocatie stond GS op het standpunt dat als voorwaarde meegenomen moest worden dat mogelijkheden gecreëerd moesten worden voor versnelde natuurontwikkeling in het gebiedsdeel gelegen ten noorden van de spoorbaan. Dit is vertaald in een uitgangspunt: het bereiken van een kwalitatieve verbetering van natuurontwikkeling in het noordelijk plandeel (uit: Voorstel tot vaststelling van het bestemmingplan, 1999).

Naar aanleiding van de geformuleerde uitgangspunten in de Nota geeft de provincie in een reactie (op 12 mei 1997) aan dat de wijze waarin het verlies gecompenseerd wordt, namelijk door aanleg van groene gebieden tussen het noordelijk natuurgebied en het toekomstige woongebied, nadere uitwerking verdient.

Na het uitbrengen van de richtlijnen zijn er verschillende acties genomen:

In het opgestelde MER wordt aan de hand van de vastgestelde provinciale richtlijnen berekend hoeveel er gecompenseerd dient te worden. Zij gaan uit van circa 70 ha GHS, waarbinnen ca. 3,5 km aan oude en jonge elzensingels, exclusief de singels die gehandhaafd blijven binnen het zuidelijk plangebied. Vervolgens houden ze rekening met de kwaliteitstoetslag en komen uit op ca. 5500 meter nieuw te ontwikkelen singels. Er worden geen uitspraken gedaan over de plaats waar gecompenseerd zou kunnen gaan worden.

Kort voordat het MER en het voorontwerp-bestemmingsplan ter inzage gelegd is (d.d. 24 november 1998) heeft de provincie in een schrijven van 17 september 1998 een voorlopige standpunt gegeven over de benodigde natuurcompensatie. Zij geven aan dat het gebied ten zuiden van de spoorbaan dat onder GHS valt, 96 ha bevat, waarvan 68 ha met potentiële waarden en 28 ha met actuele waarden. Hiervan kunnen 10 ha binnen de bouwlocatie gecompenseerd worden, de positieve effecten van de waterhuishouding op het noordelijk gebied worden op 5 ha gesteld, waardoor er nog een taakstelling van 13 ha over blijft. Vervolgens stelt de provincie een praktische benadering voor, waarbij de gemeente betaalt voor 13 ha binnen het noordelijk gebied, waardoor die vrijvallen uit de EHS. Vervolgens kunnen de vrijgevallen hectares worden begrensd daar waar de provincie de hoogste prioriteit

legt. De gemeente heeft een "Voorstel voor compensatie en behoud van natuur bij de aanleg van Landgoed Driessen" d.d. 17 november 1998 opgesteld.

Vervolgens wordt het MER samen met het voorontwerp-bestemmingsplan ter inzage gelegd op 24 november 1998. Tijdens de inspraakronde komt de Brabantse Milieufederatie (BMF) in beeld. In een overleg op 15 december 1998, dat schriftelijk bevestigd wordt op 23 december 1998, geven zij te kennen dat zij twijfel hebben over de noodzaak van deze bouwlocatie voor een belangrijk deel gelegen binnen de GHS, gezien de algemeen dalende woningbehoefte. Verder geven zij aan dat het natuurcompensatieplan te kort schiet. In het gemeentelijk voorstel voor compensatie is niets te vinden van het standpunt van de provincie op welke wijze gecompenseerd zou moeten worden. Het oordeel van de commissie MER in haar toetsingsadvies van 27 januari 1999 is echter positief over de uitwerking van het natuurcompensatiebeginsel.

In de periode januari - april 1999 heeft de gemeente in overleg met de provincie een concreet compensatievoorstel uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in een compensatienota d.d. 26 april 1999. Samen met het ontwerp-bestemmingsplan en het MER is dit compensatieplan op 7 mei 1999 ter kennisgeving gelegd. Hierin staat vermeld dat de omvang van het gebied dat onder de GHS valt 90 ha is, waarvan 62 ha intensief beheerde landbouwgronden met hoge potentiële waarden en 28 ha met actuele natuurwaarden. Binnen het plangebied blijft ongeveer 10 ha van de huidige natuur behouden en wordt 9,5 ha nieuw ontwikkeld. Verder wordt in het noordelijk natuurgebied een weg opgeheven, die 3 ha nieuwe natuur oplevert. De resterende 5,5 ha kan niet binnen het plangebied gecompenseerd worden⁵. Deze hectares zullen gecompenseerd worden als onderdeel van een ecologische zone langs de Sprangse sloot naar de Maas. Dit moet geregeld worden in het bestemmingsplan Haven-West. De 62 ha met potentiële waarden zullen planologisch zeker worden gesteld, middels een voorbereidingsbesluit. De zoekgebieden met vergelijkbare natuurpotenties worden hierin opgenomen.

In de inspraakronde die volgt herhaalt BMF (8 juni 1999 mondelinge toelichting door BMF tijdens hoorzitting), samen met IVN/De Waerdman en Staatsbosbeheer haar argumenten, en geeft zij wederom aan dat het natuurcompensatieplan onvoldoende is. In reactie hierop geeft de gemeente aan dat de uitgewerkte compensatienota in nauw overleg met de provincie is opgesteld, rekening houdend met de provinciale richtlijnen. Er wordt onderscheid gemaakt met actuele en potentiële natuurwaarden en de toepassing van de kwaliteitstoelage voor verlies van actuele natuur. Vervolgens geeft de gemeente wederom aan dat zij in de gehele planontwikkeling als uitgangspunt hebben meegenomen het bereiken van een kwalitatieve verbetering van natuurontwikkeling in het noordelijk gebied. Uit het MER en het toetsingsadvies blijkt ook dat de planuitvoering een positieve uitwerking heeft op het noordelijk plandeel. De gemeente geeft aan dat ze het betreurt dat bij de beoordeling van de

⁵ Het gewijzigde bestemmingsplan betreft echter niet het gehele plangebied, omdat het meest zuid-westelijke deel buiten beschouwing wordt gelaten. Op basis van het te wijzigen bestemmingsplan wordt voor een gebied met 23 ha actuele natuur een inrichting ontworpen van 13,5 ha natuur. Verder wordt door het bestemmingsplan geregeld dat 3 ha nieuwe natuur ontstaat door opheffen van de Koesteeg en de Spoorbaanweg in het noordelijk natuurgebied, waardoor het gebied geheel ontsnipperd wordt. Vervolgens resteert er nog 6,5 ha natuurcompensatie

natuurcompensatie aan de hand van de richtlijnen hiermee geen rekening wordt gehouden. BMF geeft in een mondelinge mededeling aan dat hiermee de commissie MER een cruciale rol heeft gespeeld, waarmee zij de gemeente gesteund heeft in haar wijze van uitwerking (mond. Med.. Coijmans).

Na de vaststelling van het bestemmingsplan Landgoed Driessen op 30 september 1999, tekent BMF bezwaar aan bij de provincie. Vastgestelde bestemmingsplannen moeten tenslotte ter goedkeuring aan de provincie worden voorgelegd. In een overleg op 28 januari 2000 met natuur- en milieuorganisaties, vertegenwoordigers van LNV, provincie en gemeente onder leiding van het regiohoofd van Staatsbosbeheer voor West-Brabant en het Deltagebied, werd vastgesteld dat de opvatting van de natuur- en milieuorganisaties en de gemeente ten aanzien van de natuurcompensatie ver uiteen lagen. BMF stond op het standpunt dat de gehele omvang van de GHS van 90 ha gecompenseerd moest worden, rekening houdend met een kwaliteitstoetslag van 1/3. In totaal zou volgens hen 120 ha gecompenseerd moeten worden. Binnen de provincie bleek geen eenduidigheid te bestaan over de wijze van uitwerking van hun compensatiebeleid, waarbij verschillende bureaus een ander standpunt innamen. Onduidelijk is op welk moment het bureau Natuur betrokken is bij de uitwerking van compensatiebeleid.

Vervolgens besluit de gemeenteraad, na bestuurlijk overleg met o.a. de Provinciale Planologische Commissie (PPC), in een raadsvergadering op 11 april 2000 een aanvulling te bieden op de vastgestelde compensatie. In de komende 10 jaren zal zij jaarlijks 1 ha agrarische grond aankopen ten behoeve van natuurontwikkeling. Daarboven geven zij een bankgarantie die oploopt met de vordering van de woningbouw tot een bedrag van maximaal fl. 2 miljoen gulden.

Deze aanvulling bleek in een openbare vergadering van de PPC, waar o.a. de BMF aan deelnam, op 13 april 2000 niet voldoende en volgens een meerderheid niet houdbaar in een eventuele vervolprocedure voor de Raad van State waar de BMF mee dreigde. Hierop heeft de voorzitter van deze commissie voorgesteld de aanvulling uit te breiden naar 20 ha agrarische grond in 20 jaren, waarna vervolgens de leden aangaven te zullen instemmen.

Tenslotte is door de directeur van BMF in de Statencommissie op 17 april 2000 gepleit voor een extra aanvullende fonds van fl. 500.000 gulden voor de uitvoering van een landschapsplan om hiermee de potentiële natuurwaarden tot ontwikkeling te brengen. Vervolgens is het bestemmingsplan door GS goedgekeurd op 22 mei 2000 waarna het vervolgens op 27 september 2000 onherroepelijk is verklaard en gepubliceerd in de Staatscourant. Bij de planvorming en uitwerking wordt SBB, IVN de Waardman, BMF en ZLTO betrokken. Ook zal monitoring plaatsvinden door een ingestelde monitoringsgroep.

Volgens BMF was dit het maximaal haalbare in de politieke setting (mond. med. Coijmans). In overleg met andere natuur- en milieuorganisaties zijn zij hiermee akkoord gegaan. Het bureau RO van de provincie is van mening dat er sprake is van overcompensatie: er wordt meer gecompenseerd dan strikt noodzakelijk in

oppervlakte, maar hiermee is een Raad van State procedure voorkomen. Dit wordt bevestigd door de gemeente en haar externe adviseurs (mond. med. Ummels). De extern projectleider bevestigt dat bureau Natuur krankzinnige ideeën had omdat zij potentiële natuur wilde compenseren met gerealiseerde natuur. Dit werd mede ingegeven door het feit dat het compensatiebeleid van de provincie nog niet uitgekristalliseerd was.

Conclusie:

Lange tijd bestaat over gedeelte natuurcompensatie geen eenduidigheid. Richtlijnen werden door verschillende instanties verschillend geïnterpreteerd, waardoor veel onduidelijkheid was over de werkelijk noodzakelijke fysieke compensatie. Hierdoor is een strijd ontstaan die tot op hoog bestuurlijk niveau is uitgespeeld. Uiteindelijk is door het aanbieden van extra compensatie en financiële middelen middels een fonds wel een Raad van State procedure voorkomen. Belangrijkste actoren tijdens deze fase waren de gemeente inclusief haar externe adviseurs, met name de projectleider Pieter de Jongh en de ecooloog Cees Zoon, de provincie, met name de bureaus RO en Natuur en de BMF.

Belangrijkste actoren:

Provincie, bureau RO
Provincie, bureau Natuur
Gemeente Waalwijk
Brabantse Milieufederatie

Natuurverandering:

Extra 20 ha in 20 jaar en fl. 500.000 uitvoering landschapsplan

Cruciale momenten:

Toetsingsadvies commissie MER
Vaststelling bestemmingsplan inclusief natuurcompensatieplan
Vergadering provinciale planologische commissie
Vergadering Statencommissie
Goedkeuring bestemmingsplan

Bijlage 4 Concept vragenlijsten natuurhouding actoren

Hieronder volgen een aantal uitspraken over de relatie tussen mens en natuur. Wilt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met deze stellingen?

	helemaal mee eens	grotendeels mee eens	Neutraal	grotendeels mee oneens	helemaal mee oneens
Door technologische ontwikkelingen kunnen milieuproblemen in de toekomst worden opgelost.					
Met de natuur moeten we heel voorzichtig omgaan.					
Als de mens actief met de natuur omgaat, kan de natuur daar beter van worden.					
Ik zou graag een maand helemaal alleen in een bos zijn om mij één te voelen met de natuur.					
De natuur mag geen belemmering zijn voor economische vooruitgang.					
De mens moet zorgen voor het behoud van de natuur.					
Het zou heerlijk zijn om eens met de wilde ganzen mee te kunnen gaan op hun trektocht.					
De mens heeft het recht om de natuur ingrijpend te veranderen.					
In de natuur ervaar ik iets dat de mens overstijgt.					
Wij mensen moeten niet boven de natuur staan, maar met de natuur samenwerken.					
Mens en natuur zijn gelijkwaardig.					
Door de natuur kan ik de nietigheid van de mens ervaren.					
De natuur laat mij onverschillig.					

De overheid houdt zich met veel beleidsterreinen bezig. Hieronder zijn 10 beleidsterreinen genoemd. Kunt u aangeven welke 4 beleidsterreinen u het meest belangrijk vindt voor de overheid om zich mee bezig te houden?

Kunt u vervolgens aangeven welk van deze 4 beleidsterrein u het allerbelangrijkste vindt?

	de vier belangrijkste beleidsterreinen	het allerbelangrijkste beleidsterrein
De milieuverontreiniging bestrijden		
De samenleving meer persoonlijk maken		
Een hoge economische groei bevorderen		
De werkloosheid bestrijden		
De stabiliteit van de economie handhaven		
Zorgen dat de sociale voorzieningen in ieder geval niet verslechteren		
De orde handhaven		
De vrijheid van meningsuiting beschermen		
De natuur behouden		
De misdaad bestrijden		

De onderstaande stellingen gaan over uw beeld van de natuur. Wilt u voor elke stelling aangeven of u het hiermee eens bent of niet?

	helemaal mee eens	grotendeels mee eens	Neutraal	grotendeels mee oneens	helemaal mee oneens
Als ik aan het wandelen ben in de natuur kom ik liever geen bebouwing tegen					
Om een gebied als natuur te bestempelen moet het een behoorlijke omvang hebben (bijv. minimaal 1 x 1 km ²)					
Van mij hoeven ze het gras in de wegbermen en langs sloten nooit te maaien					
Naarmate een natuurgebeid langer door de mens met rust is gelaten, neemt de waarde van het gebied toe					
Hoogspanningsmasten of moderne windmolens maken natuurgebieden minder waardevol					
Ook in de stad zijn allerlei plekjes met natuur te vinden					
Het verbouwen van gewassen en het houden van vee hoort bij de natuur					
Een gebied is pas echt een natuurgebied als de mens er geen invloed op uitoefent					
Dode bomen en struiken in bossen en natuurgebieden moeten opgeruimd en weggehaald worden					
Een stuk grond dat vooral gebruikt wordt om voedsel te produceren is per definitie geen echte natuur					
In nieuwe natuurgebieden moet de mens kunnen recreëren					
Oude boerderijen met rieten daken passen goed in de natuur					
Echte natuur vind je alleen op plekken waar je niets merkt van de bewoonde wereld					

Mensen kijken op verschillende manieren aan tegen de natuur in Nederland. Hieronder staan vier uitspraken die hierover gaan.

Wilt u aangeven in hoeverre u het eens bent met deze uitspraken?

	helemaal mee eens	Grotendeels mee Eens	Neutraal	grotendeel s mee oneens	helemaal mee oneens
Ik maak mij ongerust over de toestand van de natuur in Nederland					
Al die aandacht voor de natuur is overdreven					
We maken ons te veel zorgen over de toekomst van de natuur in Nederland					
De overheid geeft te weinig geld uit aan natuurbehoud					

Bijlage 5 Discussie Meetmethodiek natuurwinst

De algemene methodiek ontwikkeling hebben we parallel laten lopen aan de directe toepassing op Landgoed Driessen. De resultaten van deze discussie staan hieronder vermeld. Zij vormen de basis voor paragraaf 2.2.8. Belangrijke aandachtspunten komen ook terug in paragraaf 4.3.

Oppervlakte

Als we ons beperken tot de ‘relatieve natuurverandering’ (relatief in die zin dat het alleen gaat over het directe oppervlak dat in het plan betrokken is) dan gaat het om het oppervlak van het plangebied, zonder de compensatiegebieden (wanneer we spreken over ‘absolute natuurverandering’ dan worden ook de compensatiegebieden bij het plan betrokken). We gaan er hier voor het gemak van uit dat compensatie een wettelijk voorgeschreven maatregel is. Wanneer hier aan voldaan wordt heeft dat niets met natuurinclusief handelen te maken, maar met het volgen van wettelijke voorschriften. Iets anders wordt het wanneer meer gecompenseerd wordt dan wettelijk is voorgeschreven. Dit valt wèl onder natuurinclusief denken, en heeft zowel invloed op de graadmeter planvorming als op de graadmeter natuur. In feite kom je daarbij weer op ‘absolute natuurverandering’ uit. Dit geeft al het dilemma aan waar we tegenaan lopen: voor de methodiekontwikkeling is het nodig om naar het totale gebied te kijken (plangebied + compensatiegebieden). Wanneer compensatie volgens de regels plaatsvindt laten we het verder achterwege, wanneer het méér is dan voorgeschreven gaan we het bij natuurinclusief denken betrekken, en gaat het een rol spelen bij de graadmeters planvorming en natuur. Doorredenerend komen we dan toch uiteindelijk uit bij de noodzaak om te kijken naar het totale gebied (dus de ‘absolute natuurverandering’) en kunnen we ons niet beperken tot het plangebied an sich (‘relatieve natuurverandering’).

Conclusie: de methodiekontwikkeling moet toegepast worden op de oppervlakte van het totale plangebied (inclusief dus de compensatiegebieden).

Uitgangssituatie

Het blijkt niet eenvoudig om een duidelijk punt in de planfasering te vinden waarvandaan vertrokken kan worden. Er kan begonnen worden bij de locatiekeuze in de vroegste plannen, dan begin je dus helemaal aan het begin van het proces. In het werkdocument is echter gekozen voor het moment waarin de keuze voor de locatie definitief gemaakt is. De locatieafweging wordt daarmee niet in het natuurinclusief denken betrokken.

Conclusie: de uitgangssituatie is die wanneer de definitieve locatiekeuze is gemaakt.

Vaststelling deelgebieden na de locatiekeuze

Binnen een plan kunnen verschillende deelgebieden onderscheiden worden, afhankelijk van de uiteindelijke bestemming. Het natuurinclusief denken verschilt per deelgebied, vandaar dat het voor de methodiek ook nodig is om met die verschillende deelgebieden rekening te houden.

Voorbeeld van een indeling:

- Bouwgebied (omgrensd door te bebouwen gebied).

- Randgebied (gebiedsdeel dat bij de planvorming meegenomen wordt, maar niet wordt bebouwd (bijv. natuurgebied, recreatiegebied, park, overgangszone). Begrenzing zoals aangegeven in het plan.
- Compensatiegebied (begrenzing: de gebieden (percelen) waar gecompenseerd gaat worden).

Fasen in het planproces na de locatiekeuze

Het planproces doorloopt, na de definitieve locatiekeuze nog een (groot) aantal fasen, totdat uiteindelijk het gehele plan (inclusief compensatiegebieden) gerealiseerd is. Welke fase dient als referentiepunt om de plannen mee te vergelijken? We doen dit per deelgebied.

Deelgebied A (bebouwd gebied)

Het meest voor de hand ligt de eerder gekozen uitgangssituatie: het eerste plan dat op tafel ligt voor het gebied A (bouwgebied) nadat de locatiekeuze is vastgesteld.

Conclusie: het eerste plan dat na de definitieve locatiekeuze op tafel ligt vormt het referentiepunt voor het bouwgebied.

Het is goed mogelijk dat bij de totstandkoming van dit eerste plan natuurinclusief gedacht is. Hoe betrek je dat deel, het voortraject bij de vaststelling van de mate van natuurinclusief denken? Dat staat vaak niet op papier, omdat we van het eerste plan dat op papier uitgaan als referentieplan. Het gaat dus om het voortraject. Dat kan alleen maar afgezet worden door als 'worst-case' de situatie te nemen dat het bouwgebied volledig volgebouwd gaat worden. Dus met een volledig verlies van de aanwezige natuurwaarden voordat gebouwd gaat worden. En dat zou betekenen dat dan de (fictieve) referentie moet worden, waartegen het eerste plan dat op tafel komt wordt afgezet. Dit klinkt geforceerd, want ook niet realistisch, maar weinig bouwplannen gaan over volbouwen. Maar het is de meest objectieve uitgangssituatie die mogelijk is, en vermoedelijk breed toepasbaar.

Nieuwe conclusie: het fictieve plan van het bouwgebied A volledig volbouwen (of ongeschikt maken voor enige natuurwaarde) vormt het referentiepunt. Natuurlijk is het niet zo dat een volgebouwd gebied geen natuurwaarde meer kan hebben: de bestaande vegetatie gaat wel verloren, maar in tuintjes kan nog veel ruimte zijn voor kleine zoogdieren, vogels en insecten meer zelfs dan er in het oorspronkelijk gebied aanwezig was. Toch moet dit voor het gemak maar in eerste instantie genegeerd worden.

Dit betekent dat het eerder aangemerkte referentiepunt (eerste plan op tafel) vervalt, en kan opschuiven tot het plan waarmee het nieuwe referentiepunt (volledig volbouwen) vergeleken wordt.

We hebben nu twee plannen:

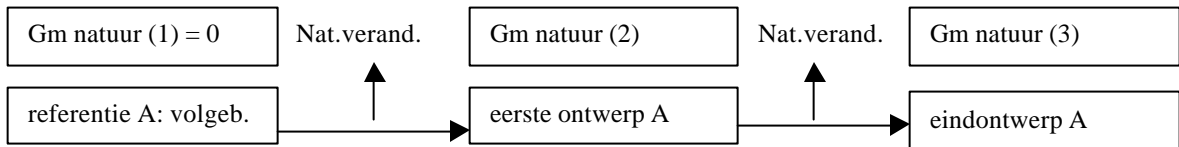
- de referentie: volledig volbouwen van het bouwgebied, met natuurwaarde = 0
- eerste plan: het plan dat voor het bouwgebied (en voor het randgebied (evt. Ook compensatiegebieden, maar vermoedelijk nog niet in dit stadium) op tafel komt:
- eerste ontwerp genaamd.

Vervolgens zal dit eerste ontwerp diverse molens en stadia passeren, en na verloop van tijd resulteren in een eindontwerp. Dit eindontwerp (3) vormt het derde plan. Voor het gemak slaan we alle tussenliggende fasen in de planontwikkeling over: het is

namelijk niet altijd duidelijk welke andere plannen er tussendoor nog ontworpen worden, en daarnaast is het voor de reproduceerbaarheid veel duidelijker je te beperken tot de beide, duidelijk afgebakende plannen van het eerste ontwerp, en het eindontwerp. Elk plan zal namelijk een eerste ontwerp hebben, en een eindontwerp: daarmee worden allerlei plannen onderling met elkaar vergelijkbaar. Het blijft wel een manco dat tussenliggende fasen niet meegenomen kunnen worden, maar omwille van een algemene methodiek is dat niet te vermijden.

Het voordeel van bovenstaande methode is dat we dus werken met bestaande informatie uit de planontwikkeling (waarbij de referentie natuurlijk arbitrair is, maar wel reproduceerbaar, en toepasbaar binnen een groot aantal andere plannen). Het al of niet natuurinclusief denken wordt hiermee strikt beperkt tot bestaande delen uit de planontwikkeling (eerste ontwerp en eindontwerp). Enerzijds is dit een voordeel (vanwege reproduceerbaarheid en brede toepasbaarheid), anderzijds een nadeel omdat tussenliggende ontwerpen niet mede beoordeeld worden.

Eindconclusie: we gaan uit van de referentie (volgebouwd bouwgebied) en vergelijken die situatie met het eerste ontwerp. Vervolgens vergelijken we het eindontwerp met het eerste ontwerp. Dus:

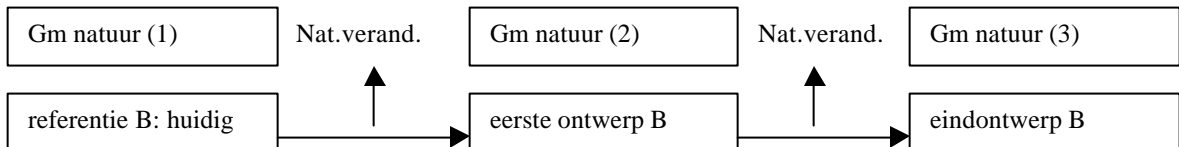


Deelgebied B (randgebied)

Naar verwachting worden plannen voor een eventueel randgebied direct ontworpen met plannen voor het bouwgebied. Voor het randgebied heeft het geen zin om als referentiepunt te nemen dat het vol gebouwd gaat worden, want dat is niet aan de orde. De huidige situatie voor het randgebied moet hier fungeren als referentie.

Ook voor dit randgebied zal een plan gemaakt worden dat als eerste op tafel komt. Dit eerste ontwerp wordt, net als bij gebied A, gebruikt om te vergelijken met het referentiepunt. Vervolgens wordt ook hier het eindontwerp vergeleken met het eerste ontwerp.

Eindconclusie: we gaan uit van de referentie (huidige situatie) en vergelijken die situatie met het eerste ontwerp. Vervolgens vergelijken we het eindontwerp met het eerste ontwerp. Dus:



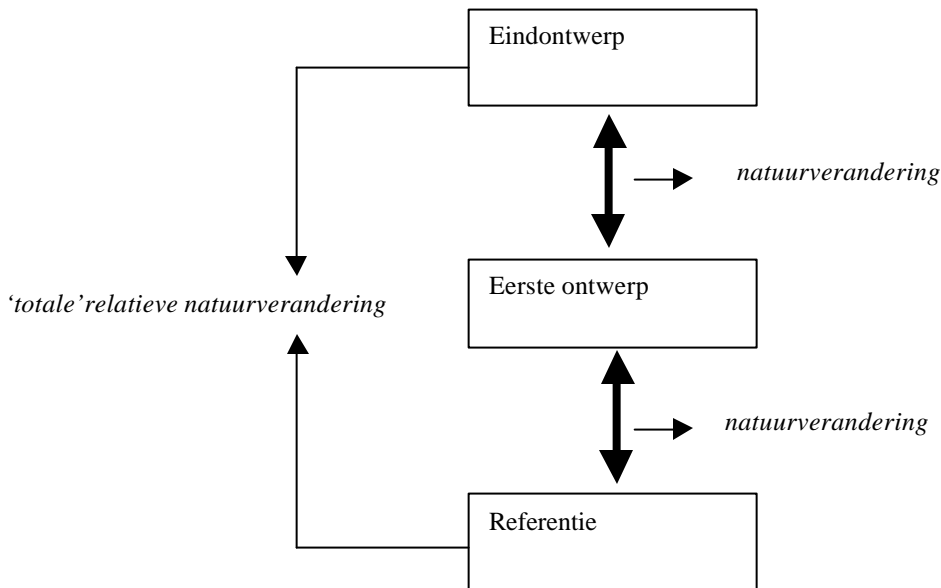
Deelgebied C (compensatiegebied)

Eerst moet vastgesteld worden of de compensatie conform is aan de wettelijke voorschriften. Is dat zo, dan kan daarmee volstaan worden en levert het geen bijdrage aan natuurinclusief handelen (neutraal). Wordt er meer gecompenseerd dan wordt voorgeschreven, dan kan dat als natuurinclusief handelen gezien worden, en

kan dat in de graadmeter planvorming worden meegenomen. Er kan vervolgens gekozen worden of dan ook de graadmeter natuur nog ingezet gaat worden. Wanneer dat laatste gebeurt, dan kan de zelfde vergelijking als bij deelgebied B gevolgd worden: referentie (huidige situatie) → eerste ontwerp → eindontwerp.

Conclusie: of deelgebied C meegenomen wordt in de analyse hangt af van de wijze van compenseren.

Na deze fasen is bekend welke planontwerpen als uitgangspunt gaan dienen om de natuurkwaliteit te bepalen. Zie voor een overzichtsfiguur beneden.



Aandachtspunten

- Autonome ontwikkeling: in plaats van naar het eerste ontwerp en het eindontwerp te kijken kan ook gekeken worden naar een vierde situatie: de toekomstsituatie bij autonome ontwikkeling. Wat zou er met de deelgebieden gebeuren wanneer het plan niet door gaat, maar 'autonome' ontwikkeling zou plaatsvinden? Ofwel: wat wordt de verandering in natuurkwaliteit wanneer de plannen vergeleken worden met de situatie van autonome ontwikkeling? Vooral nog hebben we daar niet voor gekozen, het is lastig vast te stellen wat de natuurkwaliteit gaat worden bij autonome ontwikkeling omdat dit van veel, onbekende, factoren afhankelijk is.
- Referentiepunt: dit punt, de verbeelding van het 'worst-case' scenario, zal qua uitvoering moeten voldoen aan alle eisen die reeds aan natuur gesteld worden conform de vigerende wet- en regelgeving en natuur- en bouwbeleid. Dit vormt immers de ondergrens voor behoud en beheer van natuur.