



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs. Een uitwerking ten behoeve van de milieuvisie 2006-2010 van de provincie Noord-Brabant.**

Graaf, H.J. de; Musters, C.J.M.

**Citation**

Graaf, H. J. de, & Musters, C. J. M. (2006). *In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs. Een uitwerking ten behoeve van de milieuvisie 2006-2010 van de provincie Noord-Brabant* (pp. 1-39). Leiden: Institute of Environmental Sciences CML. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/11867>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/11867>

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



Universiteit Leiden

# ***In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs***

Een uitwerking ten behoeve van de milieuvisie 2006-2010 van  
de provincie Noord-Brabant

Dr. H.J. de Graaf  
Dr. C.J.M. Musters

**Juni 2006**

CML report 173  
**Afdeling Milieubiologie**



Centrum voor Milieuwetenschappen Leiden

# ***In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs***

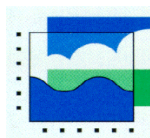
Een uitwerking ten behoeve van de milieuvisie 2006-2010 van  
de provincie Noord-Brabant

Dr. H.J. de Graaf (KDO Advies/CML)  
Dr. C.J.M. Musters (CML)

Juni 2006



Postbus 261  
2300 AG Leiden  
Tel: 06-227.638.66 / 071-513.59.86



Centrum voor  
Milieuwetenschappen Leiden

Einsteinweg 2, Postbus 9518  
2300 RA Leiden  
Tel: 071-5275615

CML report 173

Kopieën zijn als volgt te bestellen:

- Telefoon: 071 71 527 74 70
- Brief: CML. P.O 9518, RA Leiden
- Mail: [eroos@cml.leidenuniv.nl](mailto:eroos@cml.leidenuniv.nl)

ISBN-10: 90-5191-151-3

ISBN-13: 978-90-5191-151-0

# In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs

## Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Aanbevelingen	6
DEEL I. Ontwikkeling en de inzet van instrumenten	8
1 In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs	8
1.1 Behoeftte aan een strategische aanpak voor compensatie van effecten	9
1.2 Duurzame ontwikkeling en afwenteling	9
1.3 Afwenteling op gebruikswaarden door verlies van voorraden	10
1.4 GebruiksWaardenTabel voor Effect Rapportage	10
1.5 Strategieën voor compensatie	12
1.6 Afwenteling en compensatie in proces en dialoog	13
1.7 Hoe zorg je voor vertrouwen bij de belanghebbende partijen?	14
1.8 In welke vorm zijn afspraken en keuze vast te leggen?	14
1.9 Rol van overheden en succes van de aanpak	15
DEEL II. Achtergronden en analyse	17
2 Vragen en werkwijze	17
3 Welke prijs heeft duurzame ontwikkeling?	17
3.1 Regionale duurzame ontwikkeling en afwenteling	17
3.2 Welke waarden zijn in het geding bij interne afwenteling?	20
3.3 Welke kwaliteiten zijn in het geding bij interne afwenteling?	23
3.4 Hoe kan de onbalans worden verkomen?	24
3.5 Welke voorraden lenen zich voor compensatie?	26
3.6 Een strategisch zoek- en checkinstrument voor compensatie	28
4 Hoe verk(n)oop je de compensatie in de dialoog:	31
4.1 Wanneer wordt in het proces afwenteling en compensatie zichtbaar gemaakt?	31
4.2 Hoe zorg je voor vertrouwen bij de stakeholders in de uitkomsten?	32
5 Afspraken en rol van de overheid	35
5.1 In welke vorm zijn afspraken en keuzes vast te leggen?	35
5.2 Rol van overheden	36
6 Literatuurlijst	38

## Voorwoord

*De provincie Noord-Brabant werkt op dit moment aan een milieuvisie 2006 – 2010. In de visie zal een nieuwe strategie worden gepresenteerd in het streven naar duurzame ontwikkeling. De uitvoering wordt apart uitgewerkt. De strategie is te typeren als “Integraal strategisch beleid met een omgevingsbril”. Daarmee richt de visie zich niet alleen op het milieubeleid, maar ook op andere beleidsterreinen zoals economie, landbouw en bouwen.*

*In het nieuwe strategisch concept wil de provincie Noord-Brabant voor de komende jaren de nadruk leggen op “meedenken met” en “meewerken aan” nieuwe initiatieven. De Provincie wil een gerichte dialoog aangaan om samen met belanghebbenden inhoud te geven aan een duurzame ontwikkeling. Het streven is de wensen van vandaag te vervullen en tevens bij te dragen aan de ontwikkeling van de sociale, economische en ecologische kapitalen voor de komende generaties. Deze benadering veronderstelt in beginsel een gelijkwaardigheid in de tijd en ruimte van de verschillende doelstellingen bij het realiseren daarvan om te voorkomen dat de realisatie van de ene doelstelling ten koste gaat van een andere.*

*De economische vraagstukken in de provincie Noord-Brabant laten echter zien dat gelijktijdigheid in het bereiken van doelstellingen soms moeilijk is te realiseren. Met de noodzaak van het stimuleren van economische ontwikkeling op korte termijn dreigt afwenteling op de sociale en ecologische doelen. De tijdsdimensie dreigt zo een duurzame ontwikkeling te frustreren.*

*Een aanvullend beleidsconcept is dus nodig in het streven naar duurzame ontwikkeling als antwoord op het af en toe uit de pas lopen van economische, sociale en ecologische ontwikkelingen.*

*Bij het oplossen van het vraagstuk van de gelijkmatige ontwikkeling zijn verschillende wegen in te slaan. Welke ook wordt gekozen, in alle gevallen gaat het om het voorkomen van een vertrouwensbreuk tussen overheid en burger en het bevorderen van draagvlak bij de spelers in het Brabantse. Een strategie dus, die past bij het concept van “duurzame ontwikkeling” en de drie-kapitalen-benadering. Het ligt daarom voor de hand tegenover “de nadruk op korte termijn op het economisch kapitaal” een tegengewicht te plaatsen op de duurzaamheidbalans.*

*Dit onderzoek brengt aangrijpingspunten voor compensatie in beeld en het doet aanbevelingen hoe in het beleid handen en voeten valt te geven aan de compensatiestrategieën daar waar afwenteling dreigt.*

## Aanbevelingen

“In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs”. Een motto waar je alle kanten mee uit kan, maar tegelijk één die aangeeft dat het streven naar een duurzame ontwikkeling niet vanzelf gaat. En daarom een motto dat goed bruikbaar is om in één zin aan te geven wat de intenties zijn wanneer er bijvoorbeeld een extra impuls wordt gegeven aan economische ontwikkeling. Het maakt ook meteen duidelijk dat inspanningen worden gevraagd als we duurzame ontwikkeling serieus nemen.

Bij prijs wordt al snel gedacht aan een compensatie in geld: het beboeten van een normoverschrijving, verhandelen van emissie of het afkopen van natuuraantasting. Een prijs betalen heeft echter meer betekenissen. Naast het geld op tafel leggen, kan het ook gaan om een andere werkwijze dan gebruikelijk, extra inspanningen en nieuwe afspraken. Welke prijs uiteindelijk betaald wordt - en in welke combinatie - is afhankelijk van de ingreep, maar ook van de rol die de overheid zichzelf toebedeelt. Een uitwerking van het motto leidt daarom tot de volgende aanbevelingen die gaan over inhoudelijke aspecten, de procesaanpak en de rol van de overheid bij het geven van impulsen en sturing van ontwikkelingen.

Bij *concrete inhoudelijke gevolgen* van een ingang gezette ontwikkeling is de kern dat helder in beeld wordt gebracht welke waarden in het geding zijn en hoe negatieve effecten zijn te voorkomen dan wel te compenseren. Dat is niet gemakkelijk en vaak complex. Daarom is een eenvoudig hulpmiddel onontbeerlijk waarmee relevante waarden zijn aan te geven: een zogenaamde gebruikswaardetabel (GWT). Dat is niet een tabel waarin van tevoren alle mogelijke waarden worden opgesomd om deze vervolgens een voor een af te lopen: een dergelijke aanpak vraagt te veel energie, tijd en geld en is daardoor moeilijk uitvoerbaar. Er is een GWT nodig die waarden alleen typeert om vervolgens samen met betrokkenen de tabel in te vullen en zo een gemeenschappelijk toetsingkader te creëren. Vanuit het duurzame ontwikkelingsconcept gaat het noodzakelijkerwijs om een typering naar de drie kapitalen (de kapitalenbenadering): het sociaal-cultureel, het economisch en ecologisch kapitaal. En daarbinnen naar typering van voorraden in termen van abiotisch, biotisch en humaan (vergelijk de sleutelvoorradenbenadering). Met het oog op de gebruiksmogelijkheden is het verder een typering naar basisvoorraden (de basislaag), de voorraad aan netwerken (de netwerklaag) en het nut van het feitelijke gebruik (de occupatielaag of gebruikslaag). Voorwaarde voor gebruik van de GWT is dat deze wordt gevuld met de wensen van partijen. Het voordeel van de GWT is dat het verwachte effect - de prijs van een ingreep - voor iedereen helder zichtbaar valt te maken. De GWT als zodanig is daarmee een aantrekkelijk instrument, maar kan zijn nut alleen bewijzen door het op een slimme manier in te zetten in de dialoog met partijen. Anders gezegd: het is de kwaliteit van de dialoog en procesaanpak die de meerwaarde van een GWT zichtbaar maakt. We komen daarmee op de prijs die betaald moet worden in de procesaanpak.

Ook in de *procesaanpak* betaalt men een prijs. Voor het overheidsbeleid is van belang dat het bepalen van de compensatieprijs zich niet mag beperken tot het moment waarop een plan klaar is om uitgevoerd te worden. Dan is men in feite al te laat: óf omdat er geen draagvlak is onder de betalers, óf omdat er geen vertrouwen is bij de partijen omdat hun wensen en doelen niet adequaat zijn meegenomen. Al bij het voornemen van een ingreep of een ontwikkelingsproces is het van belang duidelijk te laten zien dat men een duurzame ontwikkeling serieus neemt. Dit uit zich door de

bereidheid uit te spreken om in alle stappen van het ontwikkelingsproces de ideeën en plannen te toetsen aan de belangen en wensen van betrokken partijen, ook van hen die niet aan tafel zitten. Het vereist dat wordt voorkomen dat partijen niet worden gehoord, wensen vergeten, compensatiestrategieën gemist en effecten verkeerd worden ingeschat en er geen afspraken worden gemaakt over compensatiemaatregelen. Dit vraagt inspanningen - de procesprijs - van alle partijen. Om de effectiviteit te vergroten is het aantrekkelijk de gebruikswaardentabel - met zijn typering van waarden - in alle stappen van het proces te gebruiken als zoek- en checkinstrument. Dat wil zeggen: bij het uitnodigen van partijen door na te gaan of belangen worden gemist; door betrokken partijen de kans te geven om de tabel mee in te vullen, zodat ze kunnen aangeven wat zij belangrijk vinden (en bij gaten nadrukkelijk te vragen of er niet wat wordt gemist). Door de ingevulde tabel met waarden te gebruiken om effecten van maatregelen (of plannen) in beeld te brengen (GWT als Ingreep-Effect Tabel). Door effecten van compensatiestrategieën vooraf zichtbaar te maken (GWT als Compensatie Effecten Tabel). Door plannen en projecten te monitoren (de GWT als Monitoring Effecten Tabel).

De prijs die de *overheid* betaalt is afhankelijk van de rol die ze voor zichzelf ziet. Hier ligt de keuze of wordt ingezet op zelfsturing door een sector of gebied met een overheid die een regiefunctie vervult, dan wel een sturende overheid die met regelingen ervoor zorgt dat de prijs wordt betaald die nodig is. In het eerste geval zorgt de overheid voor bemiddeling en gebruikt de GWT als hulpmiddel voor het uitnodigen van partijen, voor het controleren of wensen niet zijn vergeten en voor het signaleren van kansen en knelpunten. In het tweede geval stuurt de overheid aan op een wettelijke toepassing van de GWT als rapportage instrument zoals dat thans ook plaatsvindt binnen de Milieu-Effect-Rapportages. Het geeft daarmee invulling aan de tendens van een verdere verbreding van de MER-aanpak, zoals dat ook in de Noordwaard in het kader van Ruimte voor de Rivier wordt beoogd. In beide gevallen ligt er een uitdaging om de werkelijke effecten ook te monitoren. Niet alles kan worden gemeten en daarom is ook hier de ingevulde GWT de leidraad voor de monitoring.

Ten slotte. Vooraf valt het succes van de geschetste aanpak en gebruik van de hulpmiddelen niet te verzekeren. Achteraf is dat wel af te lezen uit verschillende resultaten. Het inhoudelijke succes valt te meten aan effect op de gebruikswaarden op basis van een monitoringstraject. Procesmatig is een succesvolle aanpak af te lezen uit het aantal bezwaarprocedures die beduidend lager zou moeten zijn dan gebruikelijk. Een adequate regie valt af te lezen uit de kritiek achteraf. Komt er weinig kritiek over het al dan niet vergeten zijn van belangrijke zaken en kansrijke alternatieven voor compensatie, dan is de aanpak succesvol geweest.

## DEEL I. Ontwikkeling en de inzet van instrumenten

### 1 In duurzame ontwikkeling heeft alles zijn prijs

Het is alweer een aantal decennia geleden dat de toenemende aandacht voor het milieu resulteerde in de overbekende publicaties van de Club van Rome. Centrale boodschap was dat het er snel maatregelen nodig waren om te voorkomen dat binnen enkele tientallen jaren er niets meer over zou zijn van de voorraden aan fossiele energie en grondstoffen. Later wordt daar in verschillende publicaties aan toegevoegd dat het ook met de biodiversiteit niet best is gesteld: soorten verdwijnen en tropisch regenwoud wordt versneld gekapt. Als probleemsignalering hebben dergelijke publicaties hun nut bewezen, maar ze gaven weinig aangrijpingspunten voor het ombuigen van de ontwikkelingen. Ook was er relatief weinig aandacht voor de eventuele consequenties van een trendbreuk. Ombuigen had zijn prijs en zou ten koste kunnen gaan van sociale en economische ontwikkeling in vooral ontwikkelingslanden.

Met de introductie van het concept Duurzame Ontwikkeling in de jaren tachtig wordt het pad van het benadrukken van alleen het milieuprobleem verlaten. De kern is dat de sociale, economische en ecologische ontwikkelingen in samenhang moet worden gezien om afwenteling tussen kapitalen in ruimte en tijd te voorkomen. Niet alleen mondiaal heeft het concept draagvlak gekregen. Ook regionaal is het vaak een uitgangspunt voor beleid.

De provincie Noord-Brabant streeft naar duurzame ontwikkeling. Een mensgerichte aanpak staat daarbij centraal en valt te monitoren aan de hand van effecten op gezondheid, leefbaarheid, veiligheid en (bio)diversiteit. Het milieubeleid van de provincie wordt ingezet voor het vergroten van het ecologisch, sociaal-cultureel en economisch kapitaal. Of het ecologisch kapitaal te vergroten zonder dat dit ten koste gaat van de ontwikkeling van de andere kapitalen.

De vernieuwde provinciale milieustrategie kent een aantal uitgangspunten: milieu als kans, deregulering en basislagen als erfgoed. En verder een werkwijze van dialogen met stakeholders om dit te realiseren. Bestaand beleid en EU-normen zijn daarbij een gegeven. Milieu is zo min mogelijk een stopbord maar vooral een ontwikkelingskracht. De huidige, vaak complexe maatschappelijke problemen vragen om een integrale aanpak en om een inzet van zoveel mogelijk actoren. Milieu is daarbij een onderdeel.

Wanneer echter regionaal gekozen wordt voor een extra impuls in het economische of sociale domein, dan is dat vanuit ecologisch domein te accepteren als ook de “ecologische” prijs wordt betaald. Hoe geef je echter inhoud aan dit principe van “alles heeft zijn prijs in het streven naar duurzame ontwikkeling?” Hoe zorg je dat er bij de belanghebbenden vanuit het ecologische domein voldoende vertrouwen is in de gekozen aanpak? In dit hoofdstuk willen we daar een antwoord op geven. In de volgende hoofdstukken geven we de achtergronden van het verhaal en de gemaakte keuzen.

## 1.1 Behoeftte aan een strategische aanpak voor compensatie van effecten

In het streven naar duurzame ontwikkeling past een aanpak waarin afwenteling wordt voorkomen om zo een positieve bijdrage te kunnen leveren aan zowel het economisch als het sociaal en het ecologisch kapitaal. Dit veronderstelt een gelijktijdige ontwikkeling in de kapitalen, maar de vraag is of dat altijd noodzakelijk is. Een vraagstuk dat alle aandacht verdient wanneer ervoor wordt gekozen om een extra impuls te geven in één van de afzonderlijke domeinen en er afwenteling dreigt.

Voor de hand ligt om te zoeken naar compensatiestrategieën om onbalans te voorkomen en het resultaat daarvan krachtig uit te dragen. Niet in de laatste plaats om zo het draagvlak onder de Brabantse bevolking en organisaties voor het ingezette omgevingsbeleid te versterken. Voor een adequate (strategische) aanpak is het nodig een scherp beeld te krijgen van de dreigende afwenteling, de aangrijpingspunten voor compensatiestrategieën en consequenties daarvan voor het benodigde beleidsinstrumentarium.

Met het oog op de effectiviteit (waaronder voldoende draagvlak en vertrouwen) is het zaak ook na te gaan op welke wijze compensatie-instrumenten zijn in te zetten in een dialoog met partijen betrokken bij sectorale en gebiedsontwikkelingsprocessen. Bij het ontwikkelen van visies, het formuleren van realisatiestrategieën, het maken van plannen en het realiseren daarvan door maatregelen en projecten. Ten slotte zal duidelijk moeten worden welke rol de provinciale overheid kan spelen bij het inzetten van instrumenten.

## 1.2 Duurzame ontwikkeling en afwenteling

Het streven naar “duurzame ontwikkeling” is kort gezegd gericht op het zorgen voor voldoende gebruiks- en verbruiksmogelijkheden voor het vervullen van de wensen van mensen van vandaag en morgen, hier en elders. De relatie met “elders” gaat over de totale bijdrage van een regio aan bijvoorbeeld het energieverbruik, de nationale werkgelegenheid of behoud van biodiversiteit. Wanneer de totale gebruiks- en verbruiksmogelijkheden niet kleiner worden, is er geen reden om het gelijktijdigheidbeginsel per se te handhaven en is er dus ruimte om intern accenten te leggen in de economische, sociale en ecologische ontwikkeling.

Vanuit een optimistische veronderstelling dat “toekomstige generaties” over voldoende veerkracht en technologische capaciteiten zullen beschikken is eveneens te verantwoorden om een extra impuls te geven in bijvoorbeeld het economische domein en het gelijktijdigheidbeginsel te verlaten. Als er bij deze benadering al een prijs moet worden betaald, dan concentreert zich dat op het aanvullen van de voorraad “kennis en vaardigheden” - human resources -, om daarmee in alle domeinen in de toekomst dezelfde mogelijkheden te creëren. Dit geeft enige garantie, zij het een indirecte.

Een meer terughoudende benadering gaat er vanuit dat ten minste de huidige mogelijkheden worden doorgegeven. Daarmee komt bij afwenteling en compensatie het accent vooral te liggen op het verlies aan gebruik- en verbruiksmogelijkheden van vandaag voor het vervullen van de wensen van vandaag en morgen.

### 1.3 Afwenteling op gebruikswaarden door verlies van voorraden

Een afwenteling door bijvoorbeeld een extra economische impuls kan zich op verschillende manieren uiten. Een natuurterrein gaat verloren, een recreatieroute wordt doorbroken en grondwater voor waterwinning wordt aangetast. Er kan dus zowel ecologische, sociale als economische afwenteling optreden in zowel *gebruiksmogelijkheden* (van het areaal) als *verbruiksmogelijkheden* (energie en grondstoffen).

Bij verlies van verbruiksmogelijkheden is duidelijk dat er *voorraden* verloren gaan. Kan er geen water meer worden gewonnen, dan kan dat het gevolg zijn van verlies van de hoeveelheid water, maar ook door het verlies van kwaliteit van de voorraad grondwater voor waterwinning. Vervolgens is de vraag welke gebruiksmogelijkheden er zijn om het verlies te compenseren. Maar ook bij gebruiksmogelijkheden gaat het om voorraden. Als recreanten het bos niet in kunnen, dan kan dat komen doordat de voorraad bos is afgenomen, maar ook doordat de voorraad “bos waar geen verkeersherrie is” is afgenomen. Het verlies aan beleevingswaarden van de omgeving - gevoel van rust en ruimte en genieten van natuur - valt deels ook terug te voeren op het verlies van gebruikswaarden zoals genietbare natuur of door toename van stank en storend geluidsniveau.

Afwenteling valt dus te beschouwen als een verlies aan verschillende voorraden. Dat kan betrekking hebben op de abiotische omgeving zoals bodem, water en lucht, de humane omgeving met zijn kennis en vaardigheden en biotische omgeving met zijn soorten en ecosystemen. Dit vormt de *basislaag* in de voorraden. Voor compensatie is van belang dat het niet voldoende is om bijvoorbeeld te spreken over de voorraad “bodem, water en lucht” of de “kennis en vaardigheden”. Willen we verlies kunnen compenseren, dan moeten we precies weten of het gaat over “economisch” water voor waterwinning of “ecologisch” water voor natuur. Verder hebben we te maken met het netwerk van verbindingen en samenhang tussen voorraden: de *netwerklaag* als voorraad voor gebruik door belanghebbenden. Het feitelijke gebruik van een gebied - *de occupatielaag* - vormt zelf ook een voorraad. Denk daarbij aan het gebruik van een areaal als natuurgebied dat een ruimtevoorraad vormt voor planten en dieren.

### 1.4 GebruikswaardenTabel voor Effect Rapportage

Het geheel van gebruikswaarden is voor te stellen als een tabel - de Gebruikswaarden Tabel (GWT) - waarin de relevante voorraden zijn benoemd om zo het verlies daarvan aan te kunnen geven. De tabel maakt onderscheid tussen economische, sociale en ecologische gebruikswaarden (de X-as). Daarbinnen (de Y-as) wordt onderscheid gemaakt in de basislaag met het totale potentieel en de beschikbaarheid van voorraden, de netwerklaag met de gebruikswaarden in termen van verbindingen en verdeling tussen voorraden en de occupatielaag met het volume en de dichtheid van feitelijke gebruik. Specificatie van de voorraden gaat vervolgens over een typering naar het mogelijke verlies van abiotische (A), humane (H) en biotische (B) voorraden. Aangrijpingspunten voor compensatie zijn dus te structureren naar domein, laag en voorraadtype. We geven hier een voorbeeld:

In de basislaag gaat het om de potenties en beschikbaarheid van voorraden en voorzieningen:

- Economisch van bijvoorbeeld grondstoffen, energie en ruimte (abiotisch), arbeid (humaan) en productiegewassen (biotisch).
- Sociaal van bijvoorbeeld kwaliteit van omgeving, voorzieningen en groenvoorraad.
- Ecologisch van bijvoorbeeld de ecologische kwaliteit van bodem water en lucht, basiskennis van beheer en aanwezigheid van sleutelsoorten en ecosystemen.

In de netwerklaag ligt de nadruk op verbindingen en verdeling:

- Economisch van bijvoorbeeld de transportinfrastructuur, de kennis en verdeling hoger opgeleiden, de verdeling van bestuivers in verband met de fruitteelt.
- Sociaal van bijvoorbeeld de afstand tot recreatievoorziening, afstand tot zorgvoorziening en bosverdeling.
- Ecologisch van bijvoorbeeld de fysieke groen- en blauwverbindingen, de verdeling van beheercapaciteit over natuurgebieden en de populatieverdeling in verband met migratie.

In de occupatie gaat het om omvang en dichtheid van gebruik van goederen en diensten:

- Economisch gebruik van bijvoorbeeld industrieterreinen, de inzet van hoog opgeleiden en inzet van productiegewassen.
- Sociaal gebruik van ruimte voor bijvoorbeeld wonen, van gezondheidspersoneel en van genietnatuur.
- Ecologisch van bijvoorbeeld de groene ruimte voor natuur, inzet van milieubeheer, de bezetting met bos, heide e.d..

De Gebruikswaardentabel (GWT) is te zien als een basisinstrument voor het benoemen van aangrijpingspunten voor afwenteling bij een concrete ingreep. Dat wil zeggen dat de tabel valt te gebruiken als een Gebruikswaarden-Ingreep-Effect Tabel (GIET): Figuur A geeft een voorbeeld: we stellen ons hier voor dat een hectare kantoorterrein ten koste gaat van een hectare bos. Het terrein met zijn kantoren heeft een positief effect in het eigen domein: arbeidsbenutting en kennisontwikkeling, maar dreigt ten koste te gaan van de waterkwaliteit voor de drinkwatervoorziening. Ook neemt het energiegebruik toe. Met het verdwijnen van het bos dreigt een recreatieve fietsroute verloren te gaan. Het nettoresultaat is een dreigende afwenteling in met name het sociale en het ecologische domein.

De GebruikswaardenIngreep Effect Tabel (GIET) valt vervolgens te gebruiken bij het zoeken naar

Lagen en maten	Domeinen			Tot						
	Economisch	Sociaal	Ecologisch							
Maat	T	Omschrijving	T	Omschrijving	T	G				
<b>Occupatielaag:</b>	A	<b>Ha kantoorterr.</b>	+	A	Woonruimte	0	A	<b>Bos</b>	-	0
	H	<b>Arbeid benutting</b>	+	H	<b>Werkzame bevolking</b>	+	H	Inzet natuurzorg	0	2
	B	Inzet product.soorten	0	B	<b>Leefomgeving: groen</b>	-	B	Natuur	0	-1
<b>Netwerklaag:</b>	A	Infrastruct.: gebruik	0	A	<b>recreatieve route</b>	-	A	Groene/bl. verbinding	0	-1
	H	Arbeid verdeling	0	H	inkomen/werkverdeling	0	H	Netw natuureducatie.	0	
	B	Bestuivers/predatoren	0	B	Groennetw/diversiteit	0	B	netw populaties	0	
<b>Basislaag:</b>	A	<b>Waterkwaliteit</b>	-	A	Bodem water lucht	0	A	Bodem water lucht	0	-1
	A	<b>Energie</b>	-	A	Energie grondstoffen	0	A	Energie grondstoffen	0	-1
	H	<b>Kennisontwikk.ICT</b>	+	H	Onderwijs/werkgeleg	0	H	Educatie natuur	0	1
	B	productiesoorten	0	B	Groen en blauwroutes	0	B	Soorten/ecosystemen	0	
<b>Totaal:</b>			1			-1			-1	-1

Figuur A: Gebruikswaarden Ingreep-Effect Tabel. Verwacht effect van de aanleg van één hectare kantoorterrein op de voorraden in de domeinen en de lagen. (-) = negatief effect; (+) = positief effect. Effecten zijn zonder te wegen opgeteld.

compensatiestrategieën. Het dient daarbij als hulpmiddel voor het aangeven van verwachte effecten van compensatie en krijgt dan de vorm van een Gebruikswaarden Compensatie-Effect Tabel (GCET).

## 1.5 Strategieën voor compensatie

Welke wegen zijn in te slaan om de dreigende onbalans te voorkomen. Het ligt voor de hand om tegenover het verlies aan voorraden te zoeken naar wegen om de voorraden - en daarmee de gebruiksruimte - te vergroten. Dat kan door gebiedskwaliteiten (die bepalend zijn voor de beschikbaarheid van voorraden) binnen en tussen de lagen beter op elkaar af te stemmen. Vanuit deze invalshoek zijn er ten minste vier compensatiestrategieën. Voor het aangrijpingspunt van een economische impuls, bijvoorbeeld de aanleg van een kantoorterrein, zijn dat:

- E: Efficiëntievergroting in het gebruik en het verbruik. Zo is kantoorruimte intensiever te gebruiken door het te combineren met ‘avond “gebruik” voor bijvoorbeeld culturele en sociale activiteiten (a).
- P: De tweede strategie is “preventie van verlies”. Het terrein wordt bijvoorbeeld met aantrekkelijk groen aangekleed (b) en het fietspad wordt gehandhaafd (c). Verder wordt gericht ingezet op een bijdrage aan inkomensverdeling (d). Kort gezegd : win-win door efficiëntie en interne meervoudigheid.

		Economisch		Sociaal-cultureel		Ecologisch		tot		
		IN	EF	IN	EF	IN	Ef			
a.	O A:ha kantoorterrein (E)	+		Vergader ruimte		+			2	
f.				Aanleg. nat.rec.(M)		+		-	1	
e.	H:Arbeid: benutting	+		Werkz. bevolk.(P)		+		+	3	
c.	B:Inzet producties.			Leefomg: groen (P)	-	+			0	
b.	N A:Infrastruct. gebruik			recreatieve route	-	+			0	
d.	H:Arbeidsverdeling			Inkom./werkverd.		+			1	
	B: Bestuiver/predatoren			Groen/diversiteit						
B	A:Waterkwaliteit E	-	+	Waterkwaliteit					0	
g.	A:Waterkwaliteit M		+					+	2	
	A: Energie (E)	-	+	Energie grondst.					0	
	H: Kennisontw. (IN)	+		Onderw./werkg.					1	
	B: Productiesoorten			Groen en blauw						
Totaal		1	3		-2	6		-1	3	10

Figuur B: Gebruikswaarden Compensatie-effect tabel. Verwacht effect van gekozen strategieën op het totaal aan voorraden en gebruikswaarden in de domeinen en lagen bij de ingreep één hectare kantoorterrein. IN = Ingreep, EF = Effect, Co = Effect van compensatiestrategie. Overige afkortingen: zie tekst.

- C: Compenseren door Koppelen. Bijvoorbeeld door geld in te zetten voor het intensiveren van natuurbeheer elders (e).
- M: Combineren van gebruiksmogelijkheden elders (M van meervoudig gebruik). Bijvoorbeeld een hectare verloederd recreatieterrein krijgt een facelift en gaat zo bijdragen aan het behoud van biodiversiteit en recreatie (f). Een ander voorbeeld vinden we in de groene ruimte waar schoon grondwater in beginsel geschikt is voor een combinatie van waterwinning, soortenrijk grasland en landbouw, dit in tegenstelling tot hoog bemest grasland. Meervoudig gebruik krijgt hier vorm door te investeren in de vermindering van bemestingdruk om zo een combinatie mogelijk te maken van van landbouw, waterwinning, genieten van groen en ontwikkelen van natuurwaarden (g). Door de compensatiestrategieën in de Ingrep Effect Tabel te plaatsen is te zien dat negatieve effecten worden gecompenseerd.

### 1.6 Afwenteling en compensatie in proces en dialoog

Wanneer een extra impuls aan de economische ontwikkeling wordt gegeven is niet alleen de vraag waar compensatiemogelijkheden liggen. Ook is relevant hoe daarmee wordt omgegaan in de verschillende stappen van een sectorale of gebiedsontwikkeling. De kernstappen (figuur C) van zo'n traject zijn de benoeming van de te ontwikkelen sector of gebied (1), het betrekken van partijen daarbij (2) en het in beeld brengen van hun wensen (3).

De stappen in de realisatie zijn: het formuleren van strategieën voor realisatie (4), het maken van plannen (5), het uitvoeren daarvan (6) en het monitoren van het resultaat (7). In elke stap speelt de vraag: wat wil je, wat heb je nodig en wat heb je te bieden. Daarmee is in elke stap ook het vraagstuk van afwenteling en compensatie aan de orde, zij het in verschillende vormen. Het varieert van het betrekken van partijen tot het benoemen van hun wensen en effecten van ingrepen en compensatiestrategieën.

Procesronden	Toepassing/regie	Voorbeeld
1 Proloog	Grenzen	Programma DTO
2 Initiatief	Partijen vragen (GWT)	Programma MDL
3 Verkenning	Wensen invullen (GIET)	Gebiedsplan Wierden
4 Strategieën	Strategie kiezen (GCS)	Buurtschap Zwolle
5 Projecten en plannen	Compensatie eff. (GCET)	Noordwaard
6 Realisatie	Inzet middelen (CI)	Nog n iet geregeld
7 Monitoring en evaluatie	Monitoring eff. (GWER)	

Figuur C. Procesronden in een ontwikkelingsproces en de inzet van de GebruiksWaarden Tabel en voorbeelden van toepassing.

## 1.7 Hoe zorg je voor vertrouwen bij de belanghebbende partijen?

Voor vertrouwen en draagvlak is het in ieder geval nodig duidelijk aan te geven wat de omvang of reikwijdte is van de ingreep (stap 1) en partijen aan tafel uit te nodigen (stap 2). De GebruiksWaardenTabel (GWT) kan als hulpmiddel dienen om gericht te zoeken naar partijen die specifiek staan voor een gebruikswaarde of een combinatie daarvan (stap 2).

De partijen moeten de ruimte krijgen om de abstracte omschrijvingen in de GWT te vervangen door hun eigen wensen en zo concrete invulling te geven aan de verschillende gebruikswaarden. Een extra economische impuls uit zich in de wens extra ruimte en andere middelen in te zetten in het economische domein. Van belang is hier dat de effecten zichtbaar worden gemaakt in de Gebruikswaarden-Ingreep-Effect-Tabel (GIET in stap 3). De transparantie in de te verwachte effecten van de ingreep moet leiden tot een dialoog tussen partijen met als doel het vinden van strategieën voor compensatie (stap 4) en het zichtbaar maken van de effecten daarvan in de Gebruikswaarden Compensatie-Effect Tabel (GCET; stap 5).

Voor vertrouwen moet in deze stap het totale effect worden vertaald in de totale behoefte aan geld, menskracht en materieel nodig voor compensatie- en combineermaatregelen. Dit hoort te gaan over zowel inrichting, exploitatie als gebruik (5). Veelal komt men niet verder dan een reservering voor inrichtingscompensatie waardoor het vertrouwen slinkt omdat bij de realisatie blijkt dat beheer slecht is geregeld (stap 6). Ook de monitoring moet zijn geregeld waarbij resultaten zoveel mogelijk op dezelfde manier worden gepresenteerd in de vorm van een Gebruikswaarden Effect Rapportage (GER in stap 7). Zo wordt een vergelijking mogelijk met de verwachte resultaten (stap 5 en stap 6). De ervaring is dat dit onderdeel in praktijk nauwelijks is geregeld en daarmee bijsturing onmogelijk lijkt.

## 1.8 In welke vorm zijn afspraken en keuze vast te leggen?

Draagvlak en vertrouwen in een sectorale of gebiedsontwikkeling worden bevorderd door in alle stappen helderheid te verschaffen over de gezamenlijk gekozen gebruikswaarden. Dit legt tevens de basis voor de medewerking van partijen bij het maken van afspraken. Welke dat zijn, verschillen weer per stap en tussen een sectorale ingreep of een gebiedsgerichte ingreep. Ook de rol van de overheid verschilt daarmee.

In de meeste stappen van een ontwikkelingsproces valt te denken aan een convenant of een intentieverklaring van partijen om telkens te werken met de GebruiksWaarden Tabel (GWT) voor het vaststellen van effecten (IER) en compensatie-effecten (CER) met verschillende varianten (vergelijk de MER). Bij “Plannen voor realisatie” hoort dan dat een GWT wordt opgenomen in het ondernemings- of gebiedsplan. Dat kan een principeafpraak zijn met de sector of het gebied of meer het karakter krijgen van een contract waarin de plichten zijn vastgelegd en waaraan ook rechten worden ontleend. De verschillende compensatiemaatregelen zijn aan de hand van een Compensatie Effect Rapportage in verschillende vormen vast te leggen:

- Efficiëntie: uitvoeringsovereenkomst met vastgelegde doelen voor energie-, grondstoffen-, medegebruik etc..
- Preventie: contract voor medegebruik of openstelling; investeringscontract voor inrichting en herstel; storting in beheersfonds voor onderhoud.
- Compensatie door koppeling: contract met financiële reservering voor bijvoorbeeld compenserende aankopen of beheer elders.
- Combineren: contract met financiële reservering in een lokaalfonds of gebiedsfonds ten behoeve van verbetering van basiskwaliteit, met inzet menskracht en met inzet materiële middelen.

Bij “Realisatie en Monitoring” zijn afspraken te maken over het opnemen van de economische, sociale en ecologische effecten in jaarverslagen (GER; vergelijk milieujaarverslagen). Daar waar met fondsen wordt gewerkt valt een dergelijk verslag ook af te dwingen met als sanctie heroverweging van inzet van fondsen en andere middelen.

## 1.9 Rol van overheden en succes van de aanpak

De rol van de provincie en andere overheden is afhankelijk van de houding die zij aannemen ten opzichte van een zelfsturing door een sector of een gebied. Ziet de overheid zich als de sturende en controleerde instantie, dan leidt dat er toe dat ingezet wordt op het wettelijk vastleggen van de verplichting om een Gebruik Effect Rapportage (GER) uit te voeren of over te gaan tot bijvoorbeeld Duurzaam Ondernemersvergunningen of Gebiedscontracten aan de hand van een GER en verplichte compensatieregelingen. De gebruikswaarden tabel wordt in alle stappen verplicht, zij het in verschillende vormen ( figuur D).

Processtappen	Sturing overheid	Zelfsturing	Vergelijkbare praktijken
	Verplichten/ regelen het gebruik van GWT	Regie bij de overheid m.b.v. GWT	
1: Proloog	• Gebruikswaarden Rapportage in alle stappen!	• Convenant: gebruik GWT	• MER/reconstructie
2: Initiatief	• Vulling van GWT met partijen	• Partijen uitnodigen aan tafel a.h.v. GWT	•
3: Verkenning	• Ingreep Effect Rapportage met GWT	• Verkennen kansen en knelpunten m.b.v. GWT	• MER varianten
4: Strategieën	• Met Ingreep effect tabel aangeven de afspraken m.b.t.: • Efficiëntie ter plekke • Preventie ter plekke • Compensatie elders • Combineren/stapelen elders	• Bemiddelen: prijsbepaling m.b.v Ingreep effect tabel • • •	• • Uitvoerings-overeenkomst • Investerings-overeenkomst • Natuurcompensatie • Gebiedsfondsen
5 Projectplannen	• Compensatie Effect Rapport m.b.v GWT	• Signaleren kansen en knelpunten	• Vergunningen/ bestemmingsplan
6: Realisatie	• Monitoringrapport a.d.h.v. GWT	• Controleren realisatie effect	• Jaarverslagen
7: Evaluatie			

Figuur D. De rol van de overheid en de inzet van de Gebruikswaarden (Effect) Tabel.

Wanneer de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de partijen en wordt ingezet op zelfsturing, dan valt te denken aan het samenbrengen van Task Forces voor de ondersteuning van de verschillende initiatieven voor sectorale en gebiedsontwikkeling. De begeleiding bestaat uit het toezien dat in alle stappen van het proces zwakke partijen aan tafel blijven en gebruikswaarden in beeld worden gebracht, met tekens de Gebruikswaarden Tabel als zoek- en controle-instrument. Ten slotte is er de mogelijkheid om alleen een vinger aan de pols te houden. In dat geval gaat het om het stroomlijnen van de monitoring door zelf aan te geven welke gebruikswaarden relevant zijn en de eis te stellen daarover in evaluatierapporten en jaarverslagen inzicht in te geven.

Vooraf valt het succes niet te verzekeren. Achteraf is dat wel af te lezen uit verschillende resultaten. Het inhoudelijke succes valt te meten aan effect op de gebruikswaarden op basis van een monitoring. Procesmatig is het een succesvolle aanpak als het aantal bezwaarprocedures lager is dan gebruikelijk. Een adequate regie valt af te lezen uit de kritiek achteraf over het al dan niet vergeten zijn van belangrijke zaken en kansrijke alternatieven voor compensatie.

## DEEL II. Achtergronden en analyse

### 2 Vragen en werkwijze

In het streven naar duurzame ontwikkeling staat centraal dat afwenteling moet worden voorkomen op de economische, sociale en ecologische mogelijkheden voor het vervullen van wensen voor vandaag en morgen en hier en elders. Dreigt dat toch op te treden dan is tegenwicht nodig om de balans tussen de kapitalen in evenwicht te brengen en te houden. Daarbij spelen de volgende vragen:

- Inhoudelijk: welke afwenteling dreigt er als het vervullen van economische, sociale en ecologische wensen uit de pas gaan lopen gezien vanuit het concept “duurzame ontwikkeling”? Waaruit kan het tegenwicht bestaan (de prijs) om zo te voorkomen dat korte termijn doelen uit de pas gaan lopen?
- Procesmatig: hoe valt het tegenwicht effectief vorm te geven in de dialoog in ontwikkelingsprocessen? Wanneer in het proces en/of dialoogstappen is de dreigende afwenteling zichtbaar te maken en de mogelijkheden voor compensatie te benoemen?
- Hoe zorg je voor vertrouwen bij de stakeholders in de uitkomsten van de “prijs”-bepaling als tegenwicht voor het uit de pas lopen (de procesvoorwaarden en -aanbevelingen)?
- Beleidsmatig: hoe kan de provincie in het duurzame ontwikkelingsproces met de betrokken partijen zorgen voor voldoende vertrouwen in en draagvlak voor de inhoudelijke tegenprestaties?

In de hoofdstukken hierna hebben we gezocht naar antwoorden.

### 3 Welke prijs heeft duurzame ontwikkeling?

#### 3.1 Regionale duurzame ontwikkeling en afwenteling

Hoewel het concept “duurzame ontwikkeling” primair is ingegeven door de mondiale ontwikkelingsvraagstukken, heeft het opmerkelijk genoeg grote betekenis gekregen voor de meer regionale en lokale ontwikkeling. De bruikbaarheid daarvoor houdt verband met de inhoud die wordt gegeven aan “ontwikkeling” en “duurzaam”. De sociale, economische en ecologische “wensen van vandaag” moeten worden vervuld, maar zonder dat de vervulling ten koste mag gaan van de mogelijkheden van anderen “elders” en van “toekomstige generaties hier en elders”. Het “hier” geeft aan dat de blik is gericht op een locatie, gebied of regio en behoeften daarbinnen. Het “elders” dat de gevolgen via de hoger schaalniveaus moeten worden genomen. De “toekomst” duidt op de erfenis - of het kapitaal - dat wij nalaten voor morgen.

Daarmee geeft het concept aan dat “hier” en “elders” en “heden” en “toekomst” zijn verknoopt voor elk omschreven gebied of regio. Dat geldt zowel voor het vooraf zichtbaar maken van afwenteling als in het voorzien van de behoeften. In abstracte termen gaat het dan om te zorgen voor voldoende gebruiks- en verbruiksmogelijkheden voor het vervullen van de wensen van mensen van vandaag en morgen.

De *gebruiksmogelijkheden* gaan over het sociale, economische en ecologische voorzieningenniveau zoals woon- en werkgelegenheid, recreatiemogelijkheden, gezondheidszorg, vervoerinfrastructuur, onderwijs en ondernemersfaciliteiten. Maar ook over kennis, vaardigheden en sociale samenhang en kwaliteit van bodem, water, lucht en natuur. Deze gebruiksmogelijkheden kunnen net voldoende zijn voor de regionale bevolking. Maar kunnen ook *meer dan voldoende* zijn, zodat een dergelijke regio een positieve bijdrage levert op bovenregionaal niveau aan het voorzien in behoefte van mensen van elders.

Maar omgekeerd - en dat wordt gemakshalve wel eens vergeten - kan een te hoog niveau juist indirect een negatieve bijdrage opleveren. Bekende voorbeelden zijn de aanzuigende werking van een ideale economische structuur en gezondheidsvoorzieningen op menselijk kapitaal elders (medisch en zorgpersoneel uit Afrika) met zeer nadelige gevolgen voor de gezondheidszorg en leefbaarheid in gebieden met minder potentieel.

Meer aandacht gaat veelal uit naar de risico's van afwenteling bij de *verbruiksmogelijkheden*. Het woord zegt het al: gebruik maken van deze mogelijkheden leidt tot verbruik - "dus niet meer van de juiste kwaliteit" - en gaat vaak over fossiele energie en grondstoffen. In de context van duurzame ontwikkeling kan het niet anders dat aanwezige voorwaarden worden verbruikt voor het voortbrengen van gewenste consumptie- en gebruiksgoederen en diensten van vandaag. Maar daar moet iets tegenover staan: de mogelijkheid tot aanvulling van voorraden. In relatie met "elders" speelt hier het verdelingsvraagstuk van beschikbare energie en grondstoffen en de bijdrage aan bijvoorbeeld mondiale klimaatsveranderingen van een regionale ontwikkeling.

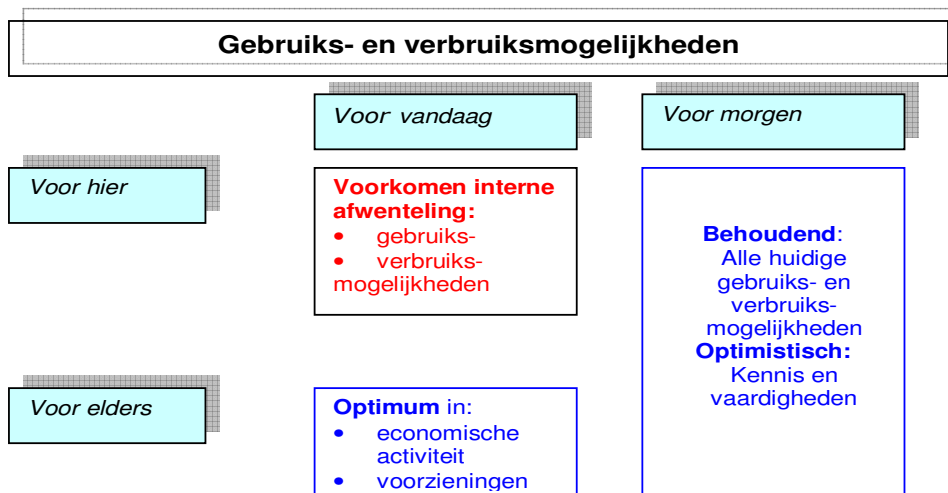
#### *Toekomstige generatie en afwenteling*

Bij het bieden van dezelfde mogelijkheden aan toekomstige generaties gaat het in beginsel eveneens over de gebruiksmogelijkheden en verbruiksmogelijkheden. In hoeverre het huidige gebruik en verbruik wordt gezien als aantasting van - of juist een bijdrage aan - toekomstige generaties hangt sterk af van het geloof in sociaal-economische vernieuwing, technologische ontwikkeling en de ecologische veerkracht.

Bij een sterk geloof past een houding waarbij er vanuit wordt gegaan dat er niet snel afwenteling naar toekomstige generaties optreedt. Het veronderstelt dat ze veel beter dan wij nu in staat zullen zijn hun eigen alternatieven te vinden.

In een meer terughoudende benadering wordt ervan uitgegaan dat het voorzieningenniveau - de gebruiksmogelijkheden - één op één worden doorgegeven (mits er voldoende "onderhoud" plaatsvindt). De huidige technologische stand van zaken wordt doorgegeven naar de toekomst en niet meer dan dat.

Ten aanzien van het huidige verbruik moet worden gezorgd voor efficiëntievergroting en fysieke aanvulling van de voorraden door verschuiving naar stromingsbronnen en voor het direct opruimen van verontreiniging.



Figuur 1: Een economische impuls en voorkomen van afwenteling vanuit het concept duurzame ontwikkeling.

## Conclusies

In de relatie met “elders” gaat het bij *gebruiks- en verbruiksmogelijkheden* om de totale bijdrage van een regio (figuur 1). Vanuit dit perspectief is er dus geen reden om het gelijktijdigheidbeginsel per se te handhaven, mits de totale regionale bijdrage niet afneemt. Daarom is er in beginsel in de regionale ontwikkeling ruimte om intern verschillende accenten te leggen in de economische, sociale en ecologische ontwikkeling.

Dat neemt niet weg dat met een extra impuls in één van de kapitalen het risico bestaat van afwenteling op elders. In dat licht is het zaak expliciet te verantwoorden welk niveau als optimaal wordt gezien. Het ligt voor de hand hier als referentie “de gemiddelde situatie in Nederland” te gebruiken.

Vanuit het perspectief dat “toekomstige generaties” over voldoende veerkracht en technologische ontwikkeling beschikken is eveneens te verantwoorden om een extra impuls te geven in één domein en het gelijktijdigheidbeginsel te verlaten. Als er al een prijs moet worden betaald, dan concentreert zich dat op het aanvullen van de voorraad kennis en vaardigheden - de human resources -, om daarmee in alle domeinen in de toekomst dezelfde mogelijkheden te creëren. Dit geeft enige garantie, zij het indirect. Het is echter geen antwoord op het eventuele verlies - of achterstelling van - wensen van vandaag op de andere domeinen.

Uitgangspunt vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling zou moeten zijn dat weliswaar niet wordt ingezet op een gelijkmatige verbetering, maar dat verlies wordt voorkomen of in ieder geval in totaliteit wordt gecompenseerd. Daarmee komt het accent te liggen op de interne afwenteling en mogelijkheden voor compensatie.

### 3.2 Welke waarden zijn in het geding bij interne afwenteling?

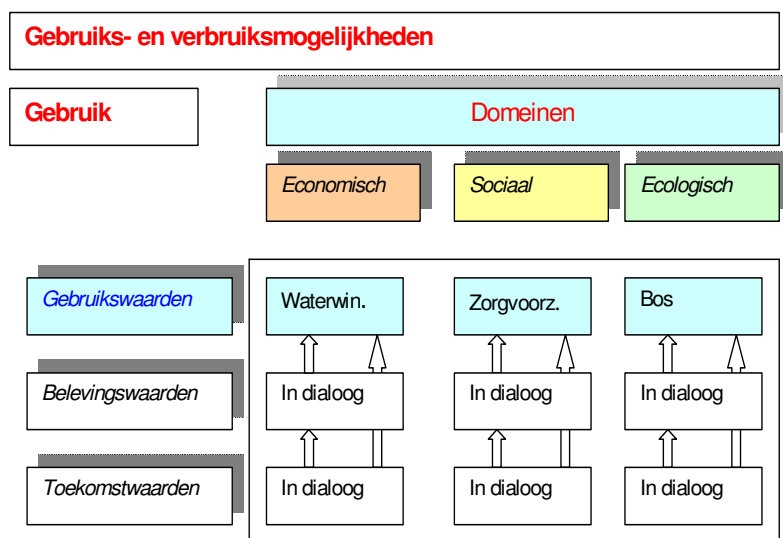
Voor het vinden van de compensatiemogelijkheden is het nodig meer in detail in te gaan op de risico's van afwenteling op de interne huidige en toekomstige gebruiks- en verbruiksmogelijkheden. Om dit te verklaren zijn twee concepten bruikbaar en relevant die de wensen “van vandaag” en die “van morgen” structureren en tegelijk verknopen. De eerste is het concept “ruimtelijke kwaliteit” en de tweede is het concept “sleutelvoorraden”.

*Ruimtelijke kwaliteit voor de invulling van gebruiksmogelijkheden.*

Ruimtelijke kwaliteit biedt aangrijpingspunten omdat het in de gebruiksmogelijkheden onderscheid maakt in gebruikswaarden, belevingswaarden en toekomstwaarden. Daarbij wordt een relatie gelegd met de sociale, economische en ecologische domeinen. Het geeft een aparte plaats voor de culturele waarden, maar deze zijn ook te zien als een verbijzondering van het sociale domein.

Zo ontstaat een zoek-en-controlematrix dat in de dialoog kan worden gebruikt voor het benoemen van relevante waarden en daarmee de doelen van een duurzame ontwikkeling (figuur 2).

Onder economische *gebruikswaarde* wordt bijvoorbeeld verstaan de geschikte ruimte voor



waterwinning, landbouw, maar ook voor recreatiebedrijven. Onder de sociale waarden valt de ruimte voor wonen en werken. Een ecologisch ruimte gaat over bijvoorbeeld bos en agrarische natuur. Een extra impuls aan economische structuur grijpt in dit concept aan op vergroting van de ruimtelijke kwaliteit voor de economische gebruikswaarden en op mogelijke afwenteling op de geschikte ruimte voor anderen.

Figuur 2: Ruimtelijke kwaliteit matrix voor de invulling van de gebruiksmogelijkheden.

De *belevingswaarden* gaan vooral over percepties van kwaliteit. Voorbeelden daarvan zijn economische aantrekkingskracht, gevoel van rust en ruimte en genieten van natuur. Voorzover het om percepties gaat - en veranderingen daarin -, dan zijn zeggenschap, vertrouwen, draagvlak en ruimte voor dialoog belangrijke aspecten die beleving beïnvloeden. Ter illustratie: regelmatig valt op bijeenkomsten met plattelanders een emotionele redenering te horen als: “Die heg is wel mooi, maar eigenlijk vind ik het maar niets, want de overheid is niet te vertrouwen”.

De *belevingswaarden* gaan vooral over percepties van

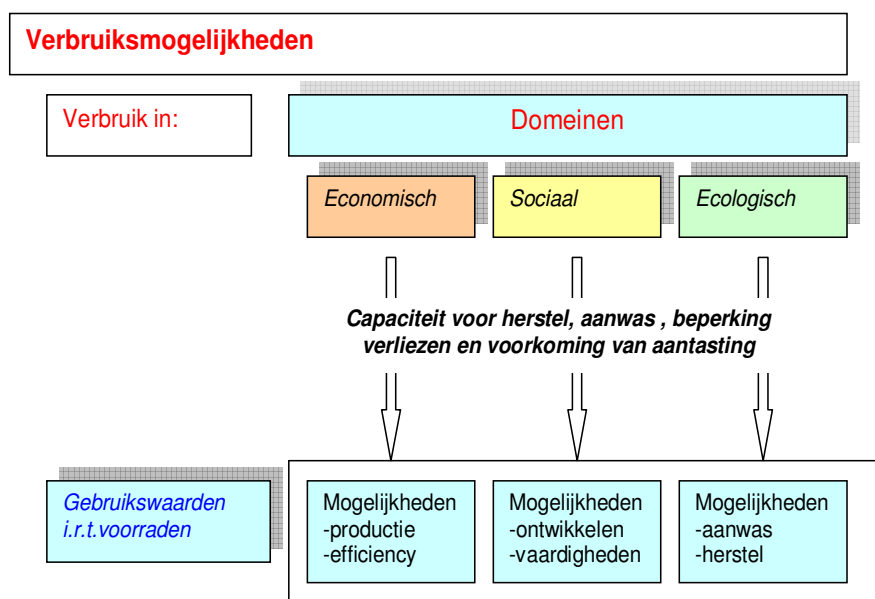
Het benoemen van de belevingswaarden - en de afwenteling daarop - is dus uiteraard wel belangrijk, maar biedt niet direct zicht op aangrijpingspunten voor compensatie. Daarvoor is het nodig om de aandacht te richten op de ruimtelijke kwaliteit die de beleving oproept.

Zo is voor het genieten van natuur - de beleving - uiteraard een voorwaarde dat er natuur is - de kwaliteit- , maar ook dat deze benaderbaar is - de activiteit - en in die zin gebruikt kan worden om te genieten – de gebruikswaarde. Afwenteling in “belevingswaarden” is daarmee voor een belangrijk deel te herleiden tot de afwenteling in “gebruikswaarden”. De consequentie van deze redenering is dat in de dialoog de afwenteling op belevingswaarden moet worden aangegeven om vervolgens na te gaan welke gebruikswaarden daarbij in het geding zijn (figuur 2).

De *toekomstwaarden* gaan over de continuïteit in gebruiks- en belevingswensen. Volgen we dezelfde redenering als hiervoor, dan komt vanuit dit perspectief de nadruk vooral te liggen op continuïteit in gebruikswaarden. Dat zijn de waarden die we vandaag kunnen verzinnen omdat we de percepties in de toekomst niet kunnen voorspellen. Een belangrijk extra aandachtspunt - anders dan bij het huidige gebruik - is dat gebruikskwaliteiten die op dit moment niet tot gelding kunnen komen door huidig gebruik (occupatie), wel beschikbaar kunnen komen als dat gebruik verandert. Dat geldt uiteraard alleen als occupatie geen blijvende schade heeft aangericht. Een triviaal voorbeeld is de omzetting van grasland in een waterplas en omgekeerd. Grasland maakt varen onmogelijk, maar als de polder onder water wordt gezet...

*Ruimtelijke kwaliteit voor de invulling van verbruiksmogelijkheden.*

Het gebruik van de matrix voor Ruimtelijk-kwaliteit geeft geen directe aangrijpingspunten voor verbruikswaarden. Indirect zijn ze wel te vinden. Zo wordt bij het gebruik van de matrix bijvoorbeeld



“water- of zandwinning” genoemd als een “economische gebruikswaarde”. Hier geldt wat ook voor belevingswaarden geldt. Het “verbruik” moet worden vertaald in gebruikswaarden die staan voor de capaciteit om voorraden aan te vullen. Vanuit het concept “duurzame ontwikkeling” hoort het te gaan over sociale, economische én ecologische verliezen en schaarste die de continuïteit in het

Figuur 3: ruimtelijke kwaliteit matrix voor de invulling van de verbruiksmogelijkheden

voorzien van goederen en diensten frustreren. Dat wil zeggen: de capaciteiten (gebruikswaarden) voor herstel, beperking van verlies en aanwas in alle domeinen (zie figuur 3).

*Sleutelvoorraden voor de vertaling van gebruikswaarden in voorraden.*

Voor een nadere invulling van de kwaliteiten die de gebruikswaarden bepalen vallen we terug op het concept sleutelvoorraden. Het concept gaat over onder meer energie- en grondstoffenverbruik (abiotische aspecten), zoals dat in de jaren zeventig centraal stond. Het brengt onder dezelfde noemer de schaarste (of verlies) aan ruimte en biodiversiteit (biotisch). Vanuit duurzame ontwikkeling geredeneerd hoort daarbij “verlies en schaarste aan kennis en vaardigheden” (humane voorraden). Een voorbeeld daarvan is het verlies aan kennis over natuur- en landschapsbeheer bij agrariërs door intensivering in de landbouwsector. Verbreding in de bedrijfsvoering met meer natuurbeheer is daardoor voor veel agrarische ondernemers lastiger.

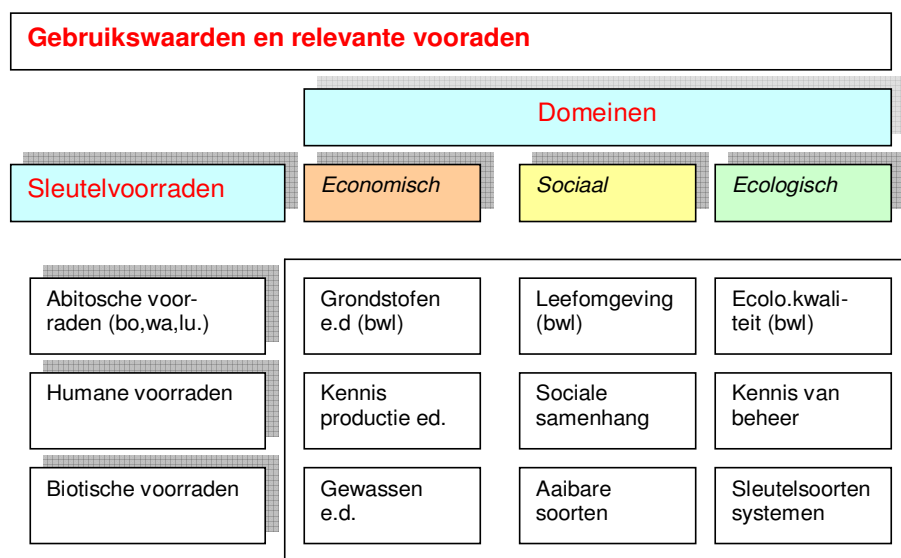
Volgen we een vergelijkbare aanpak zoals bij de ruimtelijke-kwaliteit-matrix, dan gaat het om een combinatie van een voorraadtypering in abiotisch (bodem water lucht), humane (kennis en vaardigheden) en biotisch (soorten etc.) in relatie tot de drie domeinen waar ze voor worden ingezet (figuur 4).

*Conclusies.*

Bij een extra economische impuls is de interne afwenteling op gebruiks- en verbruiksmogelijkheden zichtbaar te maken door in te zoomen op de gebruikswaarden, beleefingswaarden, toekomstwaarden en sleutelvoorraden.

Als het gaat om aangrijpingspunten voor compensatie, dan ligt de nadruk primair op de gebruikswaarden en het handhaven of zelfs vergroten daarvan. Dit geldt ook voor de verbruiksmogelijkheden, omdat het bij compensatie van verbruik primair gaat om de mogelijkheden:

- Voor energie- en grondstoffenproductie (en -besparing),
- Voor het ontwikkelen van kennis en vaardigheden,
- Voor herstel en aanwas van en binnen ecosystemen.



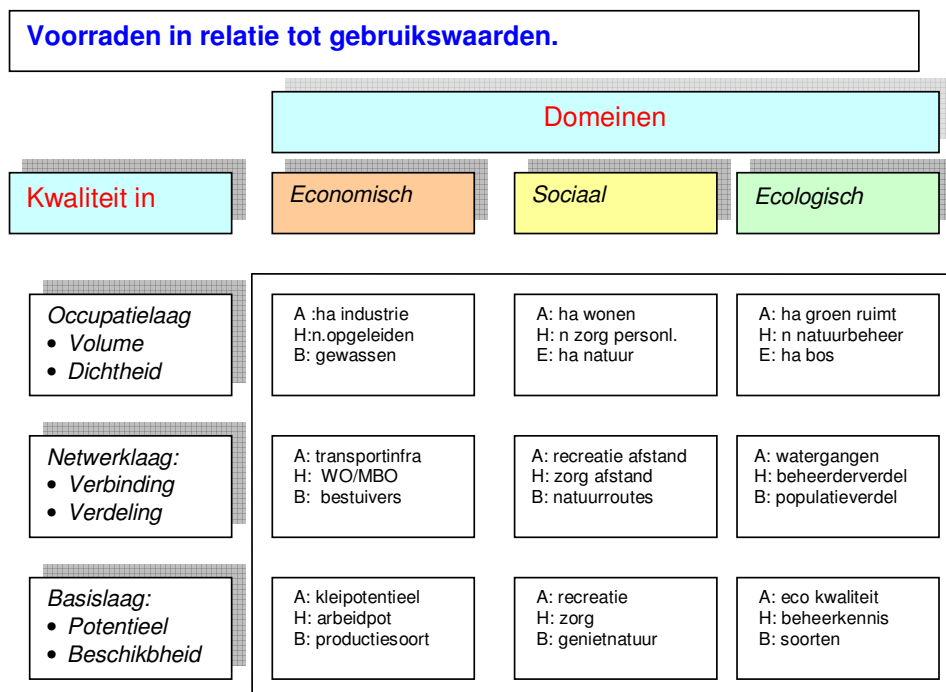
*Figuur 4: sleutelvoorraden voor de typering van voorraden*

In alle gevallen gaat het om verschillende soorten voorraden ingedeeld naar abiotisch (bodem, water en lucht), humane (kennis en vaardigheden) en biotisch (soorten, etc.) in relatie tot de drie domeinen waar ze voor worden ingezet.

### 3.3 Welke kwaliteiten zijn in het geding bij interne afwenteling?

Een extra impuls aan economische ontwikkeling is primair gericht op het vergroten van de economische gebruikswaarden met als mogelijk effect de toename van het verbruik van voorraden. Het beïnvloedt daarmee zowel de ruimte voor de economische gebruikswaarden als de geschikte ruimte voor andere domeinen. Dit kan betrekking hebben op de sleutelvoorraden zelf (zoals energie en grondstoffen) zoals hiervoor beschreven, maar ook op het feitelijke gebruik en de kwaliteiten die daarvoor nodig zijn: de voorraden in termen van bijvoorbeeld transportinfrastructuur. Dit suggereert een verband met de “lagenbenadering”, waarin onderscheid wordt gemaakt in fysieke basislagen (het potentieel en de beschikbaarheid), een netwerklaag voor de infrastructuur in de domeinen (verbindingen en verdeling) en de feitelijke occupatie (omvang en dichtheid van het gebruik).

Let wel, daarmee verlaten we de één dimensionale voorstelling in de lagenbenadering waarin de basis het ecologische aspect benadrukt en de andere lagen het sociaal economische gebeuren. Combineren we nu de typering van de sleutelvoorraden met de lagen, dan kan in elke laag verandering optreden in abiotische, humane en biotische voorraden in elk domein (figuur 5).



Figuur 5: aangrijpingspunten van afwenteling en voor compensatie.

Een paar voorbeelden. Met het creëren van kantoorterrein treedt verlies op voor ander gebruik in het eigen domein door bijvoorbeeld nadelige effecten op de waterkwaliteit: kantoorterrein versus waterwinning. Of er treedt verlies op in een ander domein: kantoorruimte versus natuur.

In de netwerklaag maakt verbetering van de transportinfrastructuur in het economische domein het netwerk ongeschikt voor recreatieve bedrijvigheid (eigen domein) of verbreekt recreatieve routes (sociaal domein). In de occupatielaag sluit het creëren van een geasfalteerd opslagterrein agrarische productie uit (eigen domein) of van aanwezige natuurterreinen (ander domein).

#### *Conclusies.*

Regionale kwaliteiten en aangrijpingspunten voor compensatie zijn te structuren naar domein, laag en voorraadtype.

*In de basislaag gaat het om de potenties en beschikbaarheid van voorraden en voorzieningen:*

- Economisch van bijvoorbeeld grondstoffen, energie en ruimte (abiotisch), arbeid (humaan) en productiegewassen (biotisch).
- Sociaal van bijvoorbeeld kwaliteit van omgeving, voorzieningen en groenvoorraad.
- Ecologisch van bijvoorbeeld de ecologische kwaliteit van bodem water en lucht, basiskennis van beheer en aanwezigheid van sleutelsoorten en ecosystemen.

*In de netwerklaag ligt de nadruk op verbindingen en verdeling:*

- Economisch van bijvoorbeeld de transportinfrastructuur, de kennis en verdeling hoger opgeleiden, de verdeling van bestuivers in verband met de fruitteelt.
- Sociaal van bijvoorbeeld de afstand tot recreatievoorziening, afstand tot zorgvoorziening en bosverdeling.
- Ecologisch van bijvoorbeeld de fysieke groen- en blauwverbindingen, de verdeling van beheercapaciteit over natuurgebieden en de populatieverdeling in verband met migratie.

*In de occupatie gaat het om omvang en dichtheid van gebruik van goederen en diensten:*

- Economisch gebruik van bijvoorbeeld industrieterreinen, de inzet van hoog opgeleiden en inzet van productiegewassen.
- Sociaal gebruik van ruimte voor bijvoorbeeld wonen, van gezondheidspersoneel en van genietnatuur.
- Ecologisch van bijvoorbeeld de groene ruimte voor natuur, inzet van milieubeheer, de bezetting met bos, heide e.d..

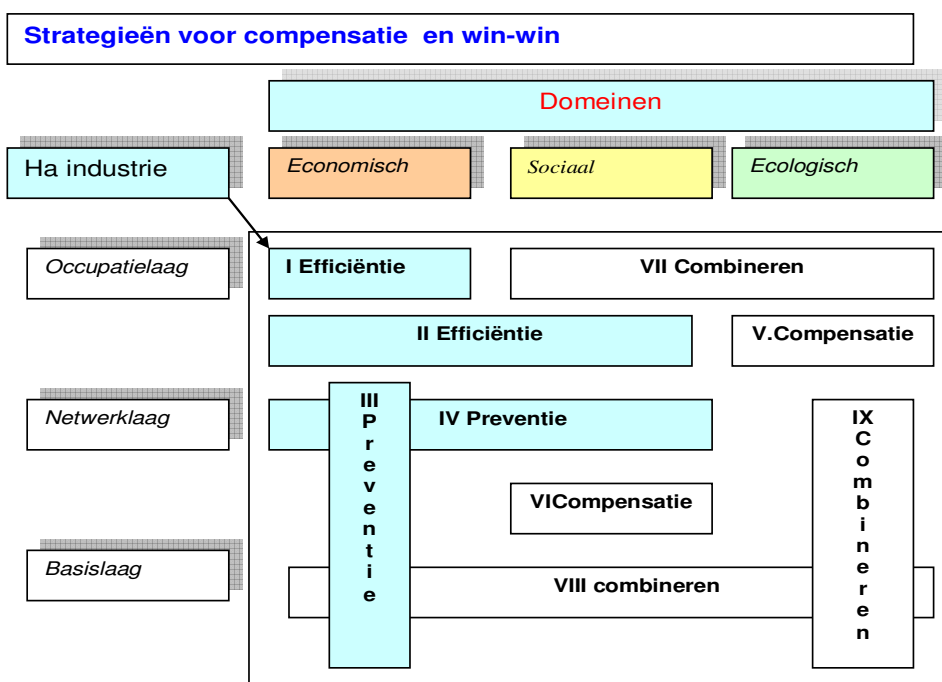
### **3.4 Hoe kan de onbalans worden voorkomen?**

De vraag is nu welke wegen zijn in te slaan om de dreigende onbalans te voorkomen. Voor het antwoord hierop vallen we terug op het concept socio-environmental utilisation space (SEUS). De kern van het concept is dat de gebruiksrimte wordt gegeven door de kwaliteiten in de drie lagen en dat de gebruiksrimte toeneemt wanneer kwaliteiten binnen en tussen de lagen beter op elkaar worden afgestemd.

Dit betekent in feite dat voorraden van kwaliteit veranderen en daarmee geschikt worden voor verschillend gebruik. Een bekend praktisch voorbeeld vinden we in de groene ruimte waar in de basislaag schoon grondwater in beginsel geschikt is voor een combinatie van waterwinning en natuur.

Ook het feitelijke gebruik (occupatie) bepaalt mede de ruimte: bedrijfsgebouwen nemen ruimte in maar door te combineren met gebruik door anderen in de avonduren kan elders ruimte vrijkomen. In de landbouw maakt een verlaging van bemesting het mogelijk het gebruik te combineren met waterwinning en natuur.

Met de nadruk op de kwaliteiten in de lagen is het evenwichtsvraagstuk dus te herleiden tot een slimme beïnvloeding van de totale SEUS. Er zijn tenminste vier strategieën voor voorkomen van verlies als gevolg van een extra impuls in economische gebruiksmogelijkheden en het economische gebruik. Aan de hand van een voorbeeld van het ontwikkelen van een kantoorcomplex (1 ha) worden de strategieën uitgewerkt (zie figuur 6).



Figuur 6: strategieën voor compensatie in het voorbeeld van aanleg 1 ha kantoor terrein.

A. *Efficiëntievergroting in ge- en verbruik.*

Verbruik van energie en grondstoffen valt (deels) te compenseren door in te zetten op beperking van verlies door (1) efficiëntieverbetering, (2) door sluiten van kringlopen en (3) door vergroten van productiepotentieel (I).

Ook de ruimte is intensiever te gebruiken door (1) combineren van kantoorgebruik (interne win-win door meervoudigheid binnen het eigen domein) of (2) door ruimte beschikbaar te stellen voor bijeenkomsten van een vereniging (meervoudig over de domeinen; II) .

*B. Preventie.*

De beste compensatie is de investering in het voorkomen van de afwenteling en kwaliteitsverlies. Bij een verandering in de occupatie door aanleg van een kantorenterrein is met een goede inrichting en beheer afwenteling naar de basisgrondwaterkwaliteit te voorkomen (III). Verbetering van transportinfrastructuur hoeft niet automatisch te leiden tot verlies van recreatieve verbindingen. Er wordt dus gezorgd voor een kwaliteit die combineren van gebruik ter plekke mogelijk maakt (interne win-win door meervoudigheid over de domeinen; IV).

*C. Compensatie door directe koppeling.*

Zonder twijfel valt niet altijd te voorkomen dat afwenteling en verlies optreedt. Wat dan telt is dat de ruimte voor een extra impuls wordt gekoppeld aan inspanningen elders. Door in alle domeinen een kwaliteitsslag te maken en daar de gebruiksmogelijkheden te vergroten. Bij de aanleg van een bouwlocatie wordt bijvoorbeeld elders een natuurterrein aangelegd (V). Bij de aanleg van meer transportinfrastructuur worden tegelijk oude informele routes elders hersteld die eerder verloren gingen (VI) (hier verlies, win elders). In de praktijk heeft natuurcompensatie veelal dit karakter. De koppeling kan ook de vorm hebben van een positief neveneffect. Zo kan een economische impuls een positieve bijdrage leveren aan andere voorraden zoals kennisniveau en vaardigheden (human resources).

*D. Combinatie of vergroting van efficiëntie in gebruiksmogelijkheden.*

Het verlies aan gebruiksmogelijkheden wordt gecompenseerd door elders meer mogelijkheden in combinatie te creëren. Bijvoorbeeld extensieve recreatie met natuur (VII) (hier verlies, win-win elders door meervoudigheid).

Vooraf ruimteverlies-effecten van een extra impuls zijn zo te compenseren (VII). Dit beperkt zich niet tot het sociale en ecologische domein. Nemen we grondwaterkwaliteit weer als voorbeeld, dan leidt het saneren van bemestingdruk tot een kwaliteit in de basislaag. Dit maakt een combinatie mogelijk van waterwinning, genieten van groen en natuurwaarden (IX).

### **3.5 Welke voorraden lenen zich voor compensatie?**

We weten nu welke typen voorraden in de verschillende domeinen en lagen relevant zijn bij afwenteling en daarmee waar de mogelijkheden liggen voor compensatie.

De vraag is vervolgens welke concrete voorraden, binnen deze indeling, van belang zijn als aangrijpingspunt. Voor het benoemen van deze voorraden ligt voor de hand de aandacht te richten op de kapitalenbenadering. Deze is immers ingedeeld naar domeinen en geeft daarbinnen een opsomming van voorraden en voorraadindicatoren.

Een typering naar lagen en fysieke kwaliteit ontbreekt echter, maar dit is uit de omschrijving van een indicator wel af te leiden en daarna in te delen (figuur 7 de witte cellen in de kolom met

omschrijvingen). We hebben daarbij voor het overzicht voorraadindicatoren samengevoegd die in dezelfde laag, type en domein zijn te plaatsen (de witte cellen). Bijvoorbeeld in de sociale gebruikslaag (occupatie) het gebruik van zorg en de werkzame bevolking; in de sociale basis onderwijs en werkgelegenheid. Wat leert dit over de voorraden (rijen) en voor de strategieën (kolommen)?

Kapitalen in de domeinen			Hier		Elders	
Economisch			E	P	C	M
O	A	Structuur+kapitaal goed	+	+		
	H	Arbeid: benutting	+	+		
	B	Inzet productiesoorten	?	?		
N	A	Infrastructuur: gebruik				
	H	Arbeid: spanning op markt				
	B	Netwerk bestuur/predatoren	?	?		
B	A	Delfstoffen en verbruik energie				
	H	Kennis: ontwikkeling	+	+		
	B	Beschikbare productiesoorten	?	?		
Sociaal cultureel			E	P	C	M
O	A	Objecten en woonomgeving				
	H	verzorgers en werkzaam				
	B	Leefomgeving: groen				
N	A	Vervoer en recreatie				
	H	Solidariteit: inkomen/werkverdeling				
	B	Groen verdeling en diversiteit				
B	A	Bodem/ water/lucht				
	H	Onderwijs en werkgelegenheid				
	B	Groen en blauwroutes		?	?	?
Ecologisch			E	P	C	M
O	A	Groene ruimte				
	H	Inzet natuur en milieuzorg				
	B	Natuur				
N	A	Groene en blauwe verbindingen				
	H	Netwerk natuurzorg en educatie				
	B	Verbindingen populatie/systemen				
B	A	Bodem/water/lucht				
	H	Educatie natuur en milieuzorg				
	B	Soorten en ecosystemen				
O	Occupatie	A	Abiotische			
N	Netwerk	H	Humaan			
B	Basis	B	Biotisch			

*Figuur 7: voorraden en compensatiestrategieën per domein afgeleid van het kapitalenmodel. E= Efficiëntie, P= Preventie, C= Compensatie en M= combineren tot meervoudig gebruik.*

### Voorraden.

De kapitalenbenadering geeft niet voor elke type voorraad een uitwerking (witte cellen in kolom met omschrijvingen). Dat was te verwachten omdat het kapitalenmodel de nadruk legt op de overall situatie en veelal niet naar een specifieke inzet van een voorraad in één van de domeinen. Een voorbeeld: onderwijs wordt genoemd, maar voor compensatie is van belang welk type educatie aantrekkelijk is als aangrijpingspunt.

Geïnspireerd door de genoemde voorraden en indicatoren ligt het voor de hand voor de “human resources” in het ecologische domein “educatie gericht op natuur en milieuzorg” te noemen. Wanneer we zo naar de voorraden kijken dan zijn de lege plekken op te vullen (de blauwe cellen).

### Strategieën.

Als een ingreep in het economische domein ligt, dan valt een positief effect in dat domein te verwachten met eventueel een interne afwenteling ter plekke. Compensatie elders ligt dan niet voor de hand en de nadruk komt

te liggen op preventie van verlies ter plekke van gebruikswaarden en efficiëntieverbetering van het gebruik.

In het sociale domein liggen de aangrijpingspunten in de compensatie door koppeling en combineren van gebruik elders. Ter plekke gaat het om de preventie van negatieve effecten. In het ecologische domein staan vooral in de basislaag relevante voorraden. Bos en heide en dergelijk worden wel

genoemd maar zijn in feite een invulling van de ruimte en daarom te zien als ecologisch gebruik in de occupatielaag op basis van de biotische sleutelvoorraad soorten en ecosystemen. Zo beschouwd ligt het voor de hand in de basislaag de soorten en ecosystemen te benadrukken en bos en heide te zien als groene natuurruimte.

### *Conclusies.*

Bij een extra impuls in het economische domein zijn de centrale vragen voor compensatie: welke voorraden bieden aangrijpingspunten en welke strategieën zijn te volgen? Voor de voorraden is het nodig na te gaan in hoeverre een voorraad (of indicator) in het ene domein van nut is in een ander domein. Daarmee wordt het aantal relevante aangrijpingspunten voor een tegenwicht aanmerkelijk vergroot ten opzichte van een één dimensionale lagenbenadering. De noodzaak daarvan vinden we terug als we kijken naar de strategieën.

Voor compensatie en preventie, bijvoorbeeld, schiet een benadering waarin het ecologische domein zich beperkt tot bodem water lucht en natuurbedekking tekort. De opbouw en bescherming van kapitaal is daar mede afhankelijk van een gerichte inzet van natuurkennis en moet daarom als zodanig worden benoemd. Hier geldt hetzelfde als wat al gebruikelijk is bij een voorraad als “human resources”. Arbeid en productiekennis in het economische domein wordt al onderscheiden van werkzame bevolking en onderwijs in het sociale domein.

Evenzo is het voor efficiëntieverbetering en combineren nodig voorraden te onderscheiden naar lagen in alle domeinen. Dat wil zeggen: “potentiële gebruiksmogelijkheden” in de basislaag, naast het netwerk als voorwaarde voor gebruik en het feitelijke gebruik in de occupatielaag. Met dit onderscheid kan op elk niveau gezocht worden naar efficiëntieverbetering en het combineren van gebruiksmogelijkheden om zo het totaal aan gebruiksruimte te vergroten (meervoudigheidstrategieën.)

### **3.6 Een strategisch zoek- en checkinstrument voor compensatie**

Hiervoor hebben we een verband gelegd tussen type sleutelvoorraden in de lagen in de domeinen. Het geeft daarmee een overzicht van type voorraden die staan voor het totaal aan gebruikswaarden. De voorradenmatrix krijgt praktische betekenis door daarin aan te geven wat het verwachte effect van een economische impuls is, om vervolgens compensatiestrategieën te kiezen en het verwachte effect daarvan zichtbaar te maken. Dat wil zeggen: de gebruikswaardentabel te gebruiken als een gebruikswaarde-effectrapportage (vergelijk een milieueffectrapportage) in drie stappen:

1. Ingreep-Effect-Rpportage (IER).
2. Compensatie-Srategiekeuze.
3. Compensatie-Effect Rapportage (CER).

De basisvorm hiervoor werken we hieronder uit aan de hand van een voorbeeld: de aanleg en gebruik van een hectare kantoorterrein.

## 1. Ingreep

Bij de ingreep ligt de nadruk op effecten op de voorraden die de gebruikswaarden bepalen. Dat zijn onder meer de fysieke ruimte en het effect op energie, grondstoffen, werkgelegenheid, e.d.. We stellen ons hier voor dat een hectare kantoorterrein ten koste gaat van een hectare bos (figuur 8). Het terrein met zijn kantoren heeft een positief effect in het eigen domein: arbeidsbenutting en kennisontwikkeling, maar dreigt ten koste te gaan van de waterkwaliteit voor de drinkwatervoorziening. Ook neemt energiegebruik toe. Met het verdwijnen van het bos dreigt een recreatieve fietsroute verloren te gaan. Het nettoresultaat is een dreigende afwenteling in het sociale en ecologische domein.

Lagen en maten	Domeinen			Tot						
	Economisch	Sociaal	Ecologisch							
Maat	T	Omschrijving	T	G						
<b>Occupatielaag:</b> • Volume • Dichtheid	A	<b>Ha kantoorterr.</b>	+	A	Woonruimte	o	A	<b>Bos</b>	-	0
	H	<b>Arbeid benutting</b>	+	H	<b>Werkzame bevolking</b>	+	H	Inzet natuurzorg	o	2
	B	Inzet product.soorten	o	B	<b>Leefomgeving: groen</b>	-	B	Natuur	o	-1
<b>Netwerklaag:</b> • Verbinding • Verdeling	A	Infrastruct.: gebruik	o	A	<b>recreatieve route</b>	-	A	Groene/bl. verbinding	o	-1
	H	Arbeid verdeling	o	H	inkomen/werkverdeling	o	H	Netw natuureducatie.	o	
	B	Bestuivers/predatoren	o	B	Groennetw/diversiteit	o	B	netw populaties	o	
<b>Basislaag:</b> • Potentieel • Beschikbaarheid	A	<b>Waterkwaliteit</b>	-	A	Bodem water lucht	o	A	Bodem water lucht	o	-1
	A	<b>Energie</b>	-	A	Energie grondstoffen	o	A	Energie grondstoffen	o	-1
	H	<b>Kennisontwik.ICT</b>	+	H	Onderwijs/werkgeleg	o	H	Educatie natuur	o	1
	B	productiesoorten	o	B	Groen en blauwroutes	o	B	Soorten/ecosystemen	o	
<b>Totaal:</b>			1			-1			-1	-1

Figuur 8: Gebruikswaarden Ingreep-Effect Tabel. Verwacht effect van de aanleg van één hectare kantoorterrein op de voorraden in de domeinen en de lagen. (-) = negatief effect; (+) = positief effect. Effecten zijn zonder te wegen opgeteld.

## 2. Strategieënkeuze

Wat valt tegenover de verwachte negatieve effecten te stellen? In het voorbeeld is gekozen voor een combinatie van alle vier de strategieën (figuur 9). Meer in detail gaat het ter plekke om:

- Efficiënt:* vergaderruimte wordt geschikt voor gebruik door anderen (eenheid: bedrijfstijd).
- Preventie:* het terrein wordt met aantrekkelijk groen aangekleed (eenheid hectare).
- Preventie:* het fietspad wordt gehandhaafd (eenheid km).
- Preventie:* er wordt gericht ingezet op een bijdrage aan inkomensverdeling (ratio).

Elders:

- Compensatie door koppeling:* Geld wordt ingezet voor intensiveren van natuurbeheer (eenheid mensjaar).
- Combineren:* Elders krijgt een hectare recreatieterrein een natuurfacelift (eenheid: hectare).
- Combineren:* Verder wordt geïnvesteerd in de waterkwaliteit van landbouwgrond te verbeteren en zo geschikt te maken voor natuur en waterwinning (eenheid hectare).

### 3. Verwachte compensatie

Van de gekozen strategieën worden de volgende compensatie-effecten verwacht. Door de compensatiestrategieën in de Gebruikswaarden Ingreep-Effect Tabel (GIET) te plaatsen is te zien dat negatieve effecten worden gecompenseerd.

		Economisch		Sociaal-cultureel		Ecologisch		tot	
		IN	EF	IN	EF	IN	Ef		
a.	O A:ha kantoorterrein (E)	+			+				2
f.					+		+		1
e.	H:Arbeid: benutting	+			+		+		3
c.	B:Inzet producties.				+				0
b.	N A:Infrastruct. gebruik				+				0
d.	H:Arbeidsverdeling				+				1
	B: Bestuiver/predatoren								
B	A:Waterkwaliteit E	-	+						0
g.	A:Waterkwaliteit M		+				+		2
	A: Energie (E)	-	+						0
	H: Kennisontw. (IN)	+							1
	B: Productiesoorten								
Totaal		1	3	-2	6	-1	3	10	

Figuur 9: Gebruikswaarden Compensatie-effect tabel. Verwacht effect van gekozen strategieën op het totaal aan voorraden en gebruikswaarden in de domeinen en lagen bij de ingreep één hectare kantoorterrein. IN = Ingreep, EF = Effect, Co = Effect van compensatiestrategie. Overige afkortingen: zie tekst.

### Conclusies.

De Gebruikswaarden Tabel (GWT) biedt de mogelijkheid om verwachte effecten gestructureerd te benoemen. Voor elk effect valt dan na te gaan of één van de vier strategieën tot compensatie kan leiden en wat daarvan het verwachte effect is: de Gebruikswaarden Ingreep-Effect Tabel (GIET). Zo is zichtbaar te maken welke bijdrage er valt te leveren aan de balans.

#### 4 Hoe verk(n)oop je de compensatie in de dialoog:

Wanneer een extra impuls aan de economische ontwikkeling wordt gegeven is niet alleen de vraag waar compensatiemogelijkheden liggen. Ook is relevant hoe daarmee wordt omgegaan in maatregelen en projecten voor sectorale en gebiedsontwikkeling: wanneer in het proces is compensatie een vraagstuk? Wat is dan de rol van betrokkenen in het vaststellen van afwenteling, compensatiestrategieën en compensatieniveaus? In welke vorm zijn effecten en compensaties te presenteren. En als laatste hoe zijn afspraken te maken over de gewenste compensatie en monitoring.

Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. We maken bij de uitwerking gebruik van onze projectervaringen in het programma Meervoudig Duurzaam Landgebruik en de “Community of Practices Landelijk Gebied” voor de dialoogaanpak in opdracht van het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

##### 4.1 Wanneer wordt in het proces afwenteling en compensatie zichtbaar gemaakt?

In een strategie waarin de eis van gelijktijdigheid volledig wordt verlaten zijn beleidsmatig twee wegen te bewandelen. De eerste weg gaat uit van het (eigen overheids)vertrouwen dat later met extra inspanningen de achterstanden in de kapitalen zullen worden ingehaald. Een dergelijke benadering - waarin het ontbreekt aan enige garantie op een inhaalslag - trekt zonder twijfel een grote wissel op het vertrouwen van - publieke en private - partijen betrokken bij een duurzame ontwikkeling.

In plaats van vertrouwen is het waarschijnlijker dat een dergelijke strategie aanzienlijke weerstanden zal oproepen. Met als prijs dat het opgebouwde vertrouwen wordt geschaad en draagvlak verloren dreigt te gaan. De verwachting is dat in de perceptie van vooral maatschappelijke organisaties en de burgers dit beleid waarschijnlijk zullen beschouwen als het accepteren van afwenteling en dus geheel in strijd met de duurzaamheidgedachten. Of op zijn minst zullen zien als een uiting van het onderschatten van het afwentelingsrisico.

De tweede weg stelt dat een dialoog nodig is. Een dialoog waarin gezamenlijk een beeld wordt gevormd van de kans op afwenteling en daarop een antwoord wordt gegeven. Dat geldt voor elke stap van een ontwikkelingsproces, waarbij telkens de vraag is hoe met het tijdigheids- en compensatievraagstuk wordt omgegaan. Voor de uitwerking hiervan vallen we terug op *Integrale sectorale en gebiedsontwikkeling* zoals dat is ontwikkeld in het kader van het programma's “Duurzame Technologie Ontwikkeling” en “Meervoudig Duurzaam Landgebruik”.

De kern van de integrale sectorale of gebiedsontwikkeling is dat na een voornemen van partijen om de ontwikkeling van een gebied of sector op te pakken (1), als eerste het initiatief wordt verbreed (2). Vervolgens worden de wensen op tafel gelegd en wordt verkend hoe inrichting, beheer en bedrijvigheid en gebruik er uit zou kunnen zien, zodat aan alle wensen in de toekomst is te voldoen (3). De volgende stappen zijn: het formuleren van strategieën voor realisatie (4), het maken van plannen (5), het uitvoeren daarvan (6) en het monitoren van het resultaat (7). Kenmerkend in de

gezamenlijke aanpak is verder dat de dialoog in elke stap telkens gaat over de vragen: wat wil je, wat heb je nodig en wat heb je te bieden (figuur 10).

Stap	Omschrijving	Wat wil je?	Wat heb je nodig?	Wat heb je te bieden?
1	Start	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat wil je met de sector, gebied of locatie?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke stappen in het proces?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat heb je als resultaat?</li> </ul>
2	Initiatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de tijdshorizon/ sectorale/ruimtelijk begrenzing?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke partijen en inzet?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke partijen en wat?</li> </ul>
3	Visie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke wensen en voorwaarden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke inrichting, beheer en gebruik?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke inrichting, beheer en gebruik?</li> </ul>
4	Strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatregelen, instrumenten en projecten?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke partijen, type middelen en afspraken?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke partijen, type middelen en afspraken?</li> </ul>
5	Plannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de ingreep?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat heb je nodig?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat heb je te bieden?</li> </ul>
6	Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke inrichting bedrijvigheid/beheer en gebruik?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat aan geld, menskracht en andere middelen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat aan geld, menskracht en andere middelen?</li> </ul>
7	Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke waarden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke informatie en bronnen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke sturingsinformatie en opties?</li> </ul>

Figuur 10: Stappen van het ontwikkelingsproces en de dialoog vragen in elke stap

Door in de verschillende stappen deze vragen te beantwoorden wordt telkens bespreekbaar waar afwentelingsrisico's en compensatiemogelijkheden liggen en hoe deze zijn vast te leggen in afspraken.

## 4.2 Hoe zorg je voor vertrouwen bij de stakeholders in de uitkomsten?

Voor vertrouwen is het in ieder geval nodig, zoals hiervoor aangegeven, partijen aan tafel uit te nodigen en hun wensen in elke stap serieus te nemen.

1. *Start/proloog*. In de start is vooral belangrijk aan te geven wat het probleemveld of gebied is. Dat bepaalt of er sprake is van een NIMBY of betrokkenheid op afstand.
2. *Initiatief*. Voor draagvlak en dialoog is het verder van belang een goed beeld te krijgen van de betrokken partijen. De Gebruikswaarden Tabel (GWT) kan hier als hulpmiddel dienen om gericht te zoeken naar partijen die specifiek staan voor een gebruikswaarde of een combinatie daarvan. In het programma Duurzame Technologie Ontwikkeling is dit toegepast.
3. *Verkenning van wensen en mogelijkheden*. Met de inventarisatie van de wensen worden de abstracte omschrijvingen vervangen door concrete invulling voor de verschillende gebruikswaarden. De wensen concentreren zich meestal op de occupatielaag/gebruikslaag en netwerklaag. De GWT is hier een hulpmiddel voor het in beeld brengen van het totale wensenpakket en spanningen daarin. Een voorbeeld van toepassing zijn de gebiedsplannen Winterswijk en Wierden in het kader van het reconstructiebeleid. Vervolgens is het resultaat van de verkenning er in plaatsen, net als bij het voorbeeld kantorenterrein. Een extra economische impuls uit zich in de verkenning in de wens extra ruimte en andere middelen in te zetten in het economische domein en daar de effecten van zichtbaar te maken in de

Procesronden	Toepassing/regie	Voorbeeld
1 Proloog	Grenzen	Programma DTO
2 Initiatief	Partijen vragen (GWT)	Programma MDL
3 Verkenning	Wensen invullen (GIET)	Gebiedsplan Wierden
4 Strategieën	Strategie kiezen (GCS)	Buurtschap Zwolle
5 Projecten en plannen	Compensatie eff. (GCET)	Noordwaard
6 Realisatie	Inzet middelen (CI)	Nog n iet geregeld
7 Monitoring en evaluatie	Monitoring eff. (GWER)	

Figuur 11. Procesronden in een ontwikkelingsproces en de inzet van de GebruiksWaarden Tabel en voorbeelden van toepassing.

Gebruikswaarden Ingreep-Effect Tabel(GIET). Zowel in Wierden als is Zwolle is dit toegepast omdat er ruimte moest worden gecreëerd voor waterwinning en natuur.

4. *Strategieën.* Zoals eerder aangegeven, kan aan de hand van de effectentabel in dialoog gericht gezocht worden naar strategieën voor compensatie. Daar hoort dan wel bij dat bij elke strategie wordt aangegeven welke middelen en type maatregelen daarbij hoort.

Een voorbeeld. Bij het overvragen in hectaren ligt het voor de hand te kiezen voor het creëren van ruimte door gebruik te combineren. Dat is mogelijk door aan te sturen op het realiseren van “ecologisch” water met een gebruikswaarde in drie domeinen. In plaats van intensivering van het niveau van bedrijfsvoering is hier dus de strategie het intensiveren van het gebruiksniveau waarbij gezocht wordt naar de gemeenschappelijke kwaliteit in de basislagen. Een wijziging in de bedrijfsvoering gaat niet vanzelf. Er zit een prijs aan vast die ten minste gelijk is aan het opbrengstniveau van het enkelvoudige gebruik.

De strategie vraagt daarom een financiële inzet om het beheer ook mogelijk te maken. Van dit principe is gebruik gemaakt voor Wierden, IJsselzone en Zwolle. In deze stappen worden de afspraken gemaakt om in beginsel te zorgen voor zowel inrichting, beheer als gebruik (Buurtschap IJsselzone Zwolle).

5. *Plannen en effecten.* Nadat de realisatie strategie is bepaald wordt de tabel gebruikt om het verwachte totaal effect te presenteren en te beoordelen. Bij een extra economische impuls gaat het om de Compensatie Effect Tabel. Het totaal effect is hier bepalend voor de totale

financieringsbehoefte voor compensatie en combineerstrategieën die vervolgens in afspraken wordt vastgelegd.

6 en 7. *Realisatie en monitoring.* Door de resultaten van de monitoring op dezelfde manier te presenteren wordt een vergelijking mogelijk met de verwachte resultaten. Ervaring is dat met name dit onderdeel in praktijk nauwelijks is geregeld en daarmee bijsturing onmogelijk lijkt.

*Conclusies.*

Voor het bepalen van doelen, effecten van ingrepen en compensatiestrategieën en effecten en realisatie ligt het voor de hand telkens gebruik te maken van dezelfde Gebruikswaarden Tabel die samen met partijen in de dialoog wordt ingevuld. Voor de ingreep leidt dat tot een Ingreep-Effect Rapport (IER), bij de compensatiestrategieën tot een Compensatie-Effecten Rapport (CER) en voor monitoring tot een Gebruikswaarden-Effecten Rapport (GER). Het voordeel hiervan is dat zo voor iedereen duidelijk is hoe met wensen wordt omgegaan.

## 5 Afspraken en rol van de overheid

Draagvlak en vertrouwen in een sectorale als gebiedsontwikkeling wordt bevorderd door helderheid te verschaffen over de gebruikswaarden. Dat legt ook de basis voor medewerking voor het maken van afspraken. Een uitwerking daarvan volgt in dit hoofdstuk.

### 5.1 In welke vorm zijn afspraken en keuzes vast te leggen?

De afspraken over compensatie verschillen per stap en tussen een sectorale ingreep of een gebiedsgerichte ingreep. Dat heeft te maken met de verantwoordelijkheid voor de procesgang (initiatief tot uitvoering). Nemen we een hectare kantoorterrein weer als voorbeeld, dan ligt het initiatief veelal bij degenen die het wil aanleggen en inrichten en gaat betrokkenheid van anderen over het (negatieve) effect dat de aanleg voor hen kan hebben.

Nemen we een gebied zoals in het kader van de reconstructie, dan zijn er meerdere partijen vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling en realisatie. Dit heeft vooral consequenties voor het vastleggen van afspraken bij de strategiekeuze en compensatie-effecten.

1. *Totale traject/aanpak*: Hier ligt een convenant voor de hand, waarbij wordt afgesproken dat een GWT wordt toegepast. Dat appelleert primair op de bereidheid om zelf inhoud te willen geven aan duurzame ontwikkeling. Alternatief is het vastleggen dat een Gebruikswaarden Effect Rapportage (GER) moet worden uitgevoerd.
2. *Verbreiding initiatief*: Bij een sectorale invalshoek is verbreding het aangaan van de dialoog met betrokkenen. Ook hier ligt een convenant voor de hand in de vorm van bijvoorbeeld een intentieverklaring van partijen om gezamenlijk de ontwikkeling met behulp van een GWT op te pakken en te werken volgens het principe: wat wil je, wat heb je te bieden en wat heb je nodig?
3. *Verkenning*: De aanpak hier is het gevolg van afspraken gemaakt bij verbreding van het initiatief.
4. *Compensatiestrategieën*: Belangrijk in deze stap is dat wordt afgesproken dat verschillende varianten worden uitgewerkt met een ecologisch en sociaal vriendelijkste variant (vergelijk verbrede MER).
5. *Plannen voor realisatie*: Kern is het maken van een duurzaam ondernemings- of gebiedsplan. Dat kan een principeafpraak zijn met een sector of een gebied (convenant) of meer het karakter krijgen van een contract waaraan plichten en ook rechten worden ontleend. De vier compensatiemaatregelen zijn in verschillende vormen vast te leggen:
  - Efficiëntie: uitvoeringsovereenkomst met vastgelegde doelen voor energie en grondstoffen, medegebruik etc..
  - Preventie: Contract voor medegebruik/openstelling, investeringscontract voor inrichting en herstel; storting in beheersfonds voor onderhoud.
  - Compensatie door koppeling: contract met financiële reservering voor bijvoorbeeld compenserende aankopen en beheer elders.

- Combineren: contract met financiële reservering in een lokaalfonds of gebiedsfonds: met financiële reservering ten behoeve van verbetering van basiskwaliteit, met inzet menskracht en met inzet materiële middelen.
6. *Realisatie en monitoring*: Hier zijn afspraken te maken over het opnemen van de economische, sociale en ecologische effecten in jaarverslagen (GER; vergelijk milieujaarverslagen). Daar waar met fondsen wordt gewerkt valt een dergelijk verslag ook af te dwingen met als sanctie heroverweging van inzet van fondsen en andere middelen.

## 5.2 Rol van overheden

De rol van overheden is afhankelijk van de mate waarin wordt ingezet op zelfsturing door de sector of door een gebied. Ziet de provincie of gemeente zich als de sturende en controleerde instantie, dan leidt dat ertoe dat ingezet wordt op het wettelijk vastleggen van de verplichting om:

- Een Gebruikswaarden Effect Rapportage (GER) uit te voeren (verbrede MER).
- Over te gaan tot bijvoorbeeld Duurzaam Ondernemersvergunning of Gebiedscontract aan de hand van een GER.
- Verplichte compensatieregeling voor elke aantasting van ecologisch en sociaal kapitaal. Denk aan bijvoorbeeld de planologische schaduwwerking/planschade.

Wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de partijen en zelfsturing dan gaat het om:

- Het faciliteren van de stappen: te denken valt aan Task forces voor ondersteuning van het ontwikkelingsproces.
- Het toezien dat de stappen netjes worden genomen en zwakke partijen aan tafel blijven met behulp van een Gebruikswaarden Tabel.
- Kansen en knelpunten te signaleren en partijen uit te nodigen daarop een antwoord te geven.
- Eigen fondsen in te zetten als smeeroilje voor het vinden en combineren van gebruik.

Processtappen	Sturing overheid	Zelfsturing	Vergelijkbare praktijken
	<b>Verplichten/ regelen het gebruik van GWT</b>	<b>Regie bij de overheid m.b.v. GWT</b>	
1: Proloog	• Gebruikswaarden Rapportage in alle stappen!	• Convenant: gebruik GWT	• MER/reconstructie
2: Initiatief	• Vulling van GWT met partijen	• Partijen uitnodigen aan tafel a.h.v. GWT	•
3: Verkenning	• Ingrep Effect Rapportage met GWT	• Verkennen kansen en knelpunten m.b.v. GWT	• MER varianten
4: Strategieën	• Met Ingrep effect tabel aangeven de afspraken m.b.t.: • Efficiëntie ter plekke • Preventie ter plekke • Compensatie elders • Combineren/stapelen elders	• Bemiddelen: prijsbepaling m.b.v Ingrep effect tabel • • • •	• • Uitvoerings-overeenkomst • Investerings-overeenkomst • Natuurcompensatie • Gebiedsfondsen
5 Projectplannen	• Compensatie Effect Rapport m.b.v GWT	• Signaleren kansen en knelpunten	• Vergunningen/ bestemmingsplan
6: Realisatie	• Monitoringrapport a.d.h.v. GWT	• Controleren realisatie effect	• Jaarverslagen
7: Evaluatie			

*Figuur 12: de rol van de overheid en de inzet van de gebruikswaarden (Effect) Tabel bij sturing door de overheid en bij zelfsturing door sector of gebied.*

Ten slotte is er de mogelijkheid om alleen een vinger aan de pols te houden. In dat geval gaat het om het stroomlijnen van het monitoren door zelf aan te geven welke gebruikswaarden relevant zijn en de eis te stellen daarover in evaluatierapporten en jaarverslagen inzicht in te geven.

## 6 Literatuurlijst

- Bade, T. & J. van der Vlies. (2000).* Sleutelvoorraden als afwegingskader voor besluitvorming. Publicatiereeks milieustrategie 2000/7, Ministerie van VROM.
- Dauvelier, P. & J. Luttik. (2003).* Ruimtelijke kwaliteit in praktijk. Den Haag/Wageningen/Gouda. Dauvelier Planadvies/Alterra /Habiforum.
- Graaf, H. J. de, Musters, C.J.M. & Keur, W.J. ter. (1996).* Sustainable development: looking for new strategies. *Ecological Economics* 16 (1996), pp. 205-216.
- Graaf, H.J. de, Musters, C.J.M. & Keurs, W.J. ter (1999).* Regional Opportunities for Sustainable Development. Theory, Methods and Applications. Kluwer, Dordrecht.
- Graaf, H.J. de, Musters, C.J.M., Noordervliet, M.A.W. & Keurs, W.J. ter. (2005).* An instrument for interactive setting development goals of a socio-environmental system. In: *Ecological Economics* 52 (1): 19-29.
- Graaf, H.J. de & Musters, C.J.M. (Eds.) (1997).* Authors: Graaf, H.J. de, Jansen, D., Kiljan, G.M., Kwak, R., Langers, F., Musters, C.J.M., Orleans, A.B.M., Oudshoorn, G.J., Veeneklaas, F.R., Vreke, J., Vos, P. Ontwikkelingsperspectief Duurzaam Landgebruik: Perspectieven voor het landelijk gebied van Winterswijk. Illustratieproces Duurzaam Landgebruik. Uitgave Interdepartementale onderzoekprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling. DTO werkdocument VD-2. Delft, juni 1997, 42 pp. + bijlagen.
- Graaf, H.J. de, Musters, C.J.M., Kuijer, O.C.H. de & Keurs, W.J. ter. (2003).* Meervoudig duurzaam landgebruik in het landelijk gebied: hoe bereik je dat? Uit: 'Duurzaam milieugebruik Een inspiratiebron'. Redactie Frank J, Dietz, hoofdstuk 4: 65-86. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht.
- Graaf, H.J. de, Red. (2001).* Programma IJsselzone. Resultaatdocument Ontwerpweek 2001.
- Graaf, H.J. de, Red. (2003).* Buurtschap IJsselzone Zwolle: Ideeën voor een gezamenlijke inrichting. Uitgave KDO Advies, Leiden.
- Jansen, L. (2003).* The challenge of sustainable development, *J. Cleaner Production* 11, pp 231-245.
- Kuijer, O.C.H. de. Red (2003).* Visie IJsselzone. Realiseren van wensen en ambities door meervoudig ruimtegebruik. Uitgave KDO Advies, Leiden.
- Kuijer, O.C.H. de & H.J. de Graaf. (2000).* Gebiedsontwikkeling: Hoe pakken we dat aan. Proceshandreiking voor meervoudig duurzaam ruimtegebruik (KDO-methode). KDO-advies, October 2000, Amsterdam.
- Landschap (2005).* nr. 1 Themanummer Ruimtelijke kwaliteit.
- Lemmens, Lex, Frans Hermans, Nasrin Tabibian & Fons van Aalst. (2002).* Achtergrond gegevens van de Duurzaamheidbalans Brabant 2002, Telos Tilburg.
- Lemmens, Lex & Wim Haarmann. (2002)* De Duurzaamheidbalans van Brabant 2002, Telos Tilburg.
- Londo, Marc, Oskar de Kuijer en Hans de Graaf (2002).* Community of Practice Landelijk Gebied. Onderlinge kennismaking en gezamenlijke verkenning van de aanpak. Periode december 2001-juni 2002. Juni 2002, 33 pp..

*Musters, C.J.M., Graaf, H.J. de, Noordervliet, M.A.W., & Keurs, W.J. ter. (1994). Measuring environmental utilisation space: Can it be done? Milieu 9 (5): 213-220.*

*Ministry of Public Housing, Spatial Management and Environment (2000). Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde nota ruimtelijke ordening (Making space, sharing space; fifth policy document on spatial management), The Hague.*

*Musters, C.J.M., Graaf, H.J. de & Keurs W.J. ter. (1998). Defining socio-environmental systems for sustainable development. Ecological Economics 26: 243-258.*

*WCED (1987). Our Common Future. World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.*