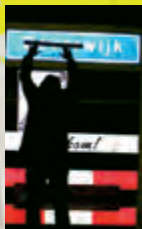


2011 4

ACHTENTWINTIGSTE JAARGANG



# Landschap

Tijdschrift voor landschapsonderzoek

[www.landschap.nl](http://www.landschap.nl)

---

**LANDSCHAP**, tijdschrift voor landschapsonderzoek, biedt een platform voor wetenschappelijke publicaties over het landschap in brede zin: ecologisch, beleidsmatig, sociologisch, ontwerpgericht, enzovoort. LANDSCHAP is een uitgave van de Werkgemeenschap voor Landschaps- onderzoek (WLO), verschijnt vier maal per jaar en biedt naast wetenschappelijke artikelen ruimte aan discussiebijdragen, reviews, mededelingen, de rubriek Op Pad en boekbesprekingen. Aanwijzingen voor auteurs staan op [www.landschap.nl](http://www.landschap.nl) of kunnen worden opgevraagd bij de redactie.

**Redactie**

Drs. G. De Blust	Dr. Ir. D.T. van der Molen
Dr. J.N.M. Dekker	Dr. C.J.M. Musters
Dr. J. van Dijk (hoofredacteur)	Dr. M.P. van Veen
Drs. H. Duel	Prof. Dr. Ir. J.E. Vermaat
Ir. B. Hazeleger (eindredacteur)	Dr. M.W. van der Zouwen
Mr. Dr. F.H. Kistenkas	

**E-mail redactie**

wlo@knag.nl  
j.vandijk@geo.uu.nl  
barend@agrapen.nl

**Administratie**

Ferry Devilee  
Florence van Sambeek  
p/a WLO-secretariaat, postbus 805, 3500 AV Utrecht  
tel. 030 236 12 51  
e-mail: [wlo@knag.nl](mailto:wlo@knag.nl)  
website: [www.landschap.nl](http://www.landschap.nl)  
gironummer: 3919446 (t.n.v. WLO te Utrecht).

**Abonnement 2012**

- lidmaatschap WLO (incl. Landschap): € 55,-
- idem (voor studenten en uitkeringsgerechtigden): € 35,-
- individueel abonnement: € 45,-
- instituutsabonnement: € 110,-
- WLO (zonder Landschap): € 15,-

Proefabonnement LANDSCHAP, twee nummers plus het themanummer 2006-4 met DVD (zolang de voorraad strekt) € 27,50 (studenten € 13,75). Studenten dienen jaarlijks een kopie van de collegekaart toe te zenden. Leden die in aanmerking komen voor het lidmaatschap voor uitkeringsgerechtigden, dienen dit schriftelijk kenbaar te maken bij het WLO-secretariaat. Betaling uitsluitend met de toegezonden acceptgirokaart of d.m.v. een machtiging. Het lidmaatschap/abonnement loopt per kalenderjaar; opzeggingen voor 2013 dienen vóór 1 december 2012 binnen te zijn.

**Advertenties** Tarieven en inlichtingen via het secretariaat

**Basis layout** Klaas de Vries, Grafisch ontwerper bNO, Groningen

**Opmaak** GAW ontwerp+communicatie, Wageningen

**Druk** TGO ontwerp reclame drukwerk, Uden

ISSN 01696300

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rondt binnenkort de Natuurverkenning 2010-2040 af. Met dit themanummer willen we in grote lijnen laten zien hoe de Natuurverkenning tot stand is gekomen en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Ook besteden de artikelen aandacht aan keuzes die gemaakt zijn bij het vervaardigen van de Natuurverkenning. Meer informatie over de aanpak en resultaten van dit project vindt u op de website [www.natuurverkenning.nl](http://www.natuurverkenning.nl).

De vorige Natuurverkenningen, waarvan de eerste in 1997 uitkwam, verschenen in een periode van relatieve rust rond het natuurbeleid. Dat beleid kende immers grote continuïteit, met als belangrijke focus het realiseren van een samenhangend netwerk van natuurgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Inmiddels is het natuurbeleid, zeker in de ogen van hen die daar direct bij betrokken zijn, in turbulente tijden terecht gekomen. Het artikel van *De Wit et al.* gaat hier op in en schetst de politieke en maatschappelijke context waarin de Natuurverkenning tot stand is gekomen. In de forumbijdrage neemt *De Lijster* nog iets meer afstand en beschouwt vanuit een bestuurskundige invalshoek de ontwikkelingen in het natuurbeleid. Zij ziet dat er in het debat over natuur ruimte is ontstaan om vanuit meerdere perspectieven het natuurbeleid te organiseren.

De Natuurverkenning 2010-2040 speelt op deze ruimte in door vier scenario's te ontwikkelen die een sterk normatief karakter hebben. *Rijk van Oostenbrugge* schets het raamwerk van deze zogenaamde kijkrichtingen. Deze twee pagina's direct na dit redactioneel dienen als referentie waar de andere artikelen naar verwijzen. De kijkrichtingen leveren sterk uiteenlopende beelden op voor het Nederland in 2040 en maken duidelijk welke keuzes op het beleid afkomen. Beleid dat niet alleen wordt gemaakt door de (rijks)overheid, maar ook door maatschappelijke organisaties. Om die reden is bij het maken van de Natuurverkenning een groot aantal mensen en organisaties betrokken, via workshops en via interviews.

De Natuurverkenning is een scenariostudie. In het artikel van *Dammers et al.* wordt beschreven wat dit inhoudt en hoe dit voor de Natuurverkenning is uitgewerkt. Voor het vervaardigen en beoordelen van de kijkrichtingen zijn diverse methodes gebruikt. Zo zijn modellen ingezet, experts bevraagd en kaartbeelden ontworpen. *Van Hinsberg et al.* bespreken de toegepaste methodes. Het artikel van *Van Egmond et al.* gaat in op de belangrijkste conclusies van de Natuurverkenning die uitmonden in bouwstenen voor beleid.

Een belangrijk uitgangspunt van het project Natuurverkenning was dat het product in interactie met beleid en samenleving tot stand zou komen. Dat betekende onder meer dat tijdens het traject tussentijdse resultaten zijn ingebracht in beleidsprocessen. *De Wit & Hajer* geven in het laatste artikel een reflectie daarop. Het PBL wil deze ervaringen graag breder delen. PBL en de WOT Natuur en Milieu (Wageningen UR) organiseren daarom in samenwerking met LANDSCHAP en de WLO in het voorjaar van 2012 een conferentie over de interactie tussen wetenschap en beleid waarbij de Natuurverkenning een casus is. De definitieve datum voor de conferentie zal worden aangekondigd op de websites van LANDSCHAP en de Natuurverkenning.

**RIJK VAN OOSTENBRUGGE, PETRA VAN EGMOND, IRMA JORRITSMAN, JOS DEKKER, JERRY VAN DIJK & HARM DUEL (GELEGENHEIDSRÉDACTIE)**

**Drs. R. van Oostenbrugge**  
Planbureau voor de Leefomgeving,  
Postbus 303, 3720 AH Bilthoven  
[rijk.vanoostenbrugge@pbl.nl](mailto:rijk.vanoostenbrugge@pbl.nl)  
**Ir. P.M. van Egmond**  
Planbureau voor de Leefomgeving  
**Ir. I.T.M. Jorritsma** WOT Natuur  
en Milieu, Alterra, Wageningen UR  
**Drs. J.N.M. Dekker**  
redactie LANDSCHAP  
**Dr. J. van Dijk**  
hoofdredacteur LANDSCHAP  
**Drs. H. Duel** redactie  
LANDSCHAP

# Kijkrichtingen van de Natuurverkenning

RIJK VAN  
OOSTENBRUGGE

Drs. R. van Oostenbrugge  
Planbureau voor de  
Leefomgeving, Postbus 303,  
3720 AH Bilthoven  
rijk.vanoostenbrugge@pbl.nl

Bij de Natuurverkenning 2010-2040 werkt het PBL met kijkrichtingen: mogelijke toekomstige situaties die worden bepaald door politieke en maatschappelijke wensen voor de lange termijn. De tijdshorizon ligt om en nabij 2040, een generatie verder. De kijkrichtingen bieden een antwoord op de uitdagingen waar het natuurbeleid voor staat en op de drijfveren van mensen om zich met natuur en landschap bezig te houden.

Die drijfveren lopen sterk uiteen. PBL bracht ze in kaart aan de hand van de bestaande literatuur en de voor de Natuurverkenning gehouden stakeholderbijeenkomsten, workshops en interviews. De vier meest genoemde zijn:

- de mens is verantwoordelijk voor behoud en waar nodig herstel van biodiversiteit;
- een groen/blauwe leefomgeving is een bron voor ontspanning en gezondheid;
- de mens is verantwoordelijk voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen zodat die ook beschikbaar blijven voor komende generaties;
- natuur is mooi en belangrijk, maar ondergeschikt aan andere functies.

De knelpunten waar het natuurbeleid momenteel tegenaan loopt zijn onder meer de voortgaande achteruitgang van biodiversiteit, het tekort aan recreatiegroen en een slecht ontwikkeld besef van de waarde van natuur als leverancier van goederen en diensten. Ook is er verlies aan draagvlak doordat bij het natuur- en landschapsbeleid het accent is komen te liggen op de procedurele uitvoering van complexe wet- en regelgeving.

## Uitdagingen

De confrontatie van de knelpunten met de drijfveren van mensen levert vier concrete uitdagingen op:

- behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit. Zowel op mondiaal, Europees als nationaal niveau is er inmiddels veel aandacht voor behoud en herstel van de biodiversiteit. Het is ook onderdeel van internationale verdragen waar Nederland zich aan verbonden heeft.
- bereikbaar en beleefbaar maken van natuur. Mensen

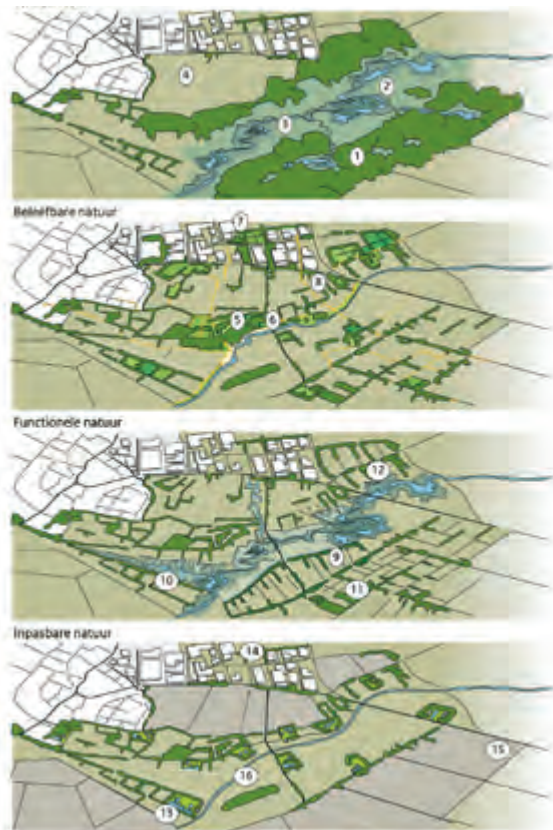
hebben behoefte aan natuur voor ontspanning. Diverse studies tonen aan dat natuur een positief effect heeft op de gezondheid van mensen.

- natuurlijke hulpbronnen meer duurzaam gebruiken. Een morele overweging is dat ook komende generaties die hulpbronnen moeten kunnen gebruiken. De benadering kan ook voortkomen uit praktische overwegingen, bijvoorbeeld om uitputting van grondstoffen te voorkomen en daarmee hogere prijzen.
- de lusten van natuur versterken en de lasten beperken. Aan het groene wonen kan meer ruimte worden gegeven en ook bij economische activiteiten kan groen als investeringsbasis beter worden benut. Een voorwaarde is dat belemmeringen die ondernemers ervaren van de bestaande natuurwetgeving worden weggenomen.

## Kijkrichtingen

Elk van de vier uitdagingen is uitgangspunt geweest voor een scenario of kijkrichting. Voor deze term is gekozen omdat elke kijkrichting per uitdaging een ideaaltypisch toekomstbeeld van Nederland in 2040 schetst. Ze zijn daarmee eenzijdig en weinig realistisch als op zichzelfstaande scenario's. In de praktijk zullen vaak combinaties voorkomen. De kijkrichtingen zijn dan ook niet bedoeld om een blauwdruk voor Nederland te schetsen, maar juist om het denken over natuur en landschap op te rekken en daarmee inspiratie te bieden voor beleid. De vier kijkrichtingen hebben elk een naam gekregen: vitale, beleefbare, functionele en inpasbare natuur. Voor elke kijkrichting is een toekomstverhaal gemaakt, een kaartbeeld ontwikkeld en een beleidsstra-





tegie opgesteld die aangeeft hoe het beoogde beeld bereikt kan worden. Daarnaast is aangegeven wat de consequenties per kijkrichting zijn voor de biodiversiteit, de belevings- en recreatieve gebruikswaarde, de benutting van diensten die de natuur levert en de financiële kosten en besparingen.

### Uitwerking voor een beekdal

De kijkrichtingen leveren verschillende kaartbeelden op, zoals in figuur 1 is uitgewerkt voor een (fictief) beekdal.

#### Vitale natuur

Het accent ligt op het creëren van grote eenheden natuur (1), die nodig zijn om ruimte te geven aan natuurlijke processen, zoals het meanderen van de beek (2) en het regelmatig optreden van overstromingen (3). Buiten de natuurgebieden krijgen de landbouw en andere gebruiksfuncties ruimte om zich te ontwikkelen (4).

#### Beleefbare natuur

Het zwaartepunt ligt op het vergroten van de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van het landschap voor natuur en recreatie. Het landschap is kleinschalig met hier en daar recreatiebossen (5) en rustplekken langs de beek (6). Ook tussen de bebouwing is groen aanwezig (7). Het buitengebied is goed toegankelijk via fiets- en wandelpaden (8).

#### Functionele natuur

De diensten van de natuur worden duurzaam benut. Waterbekkens langs de beek voorkomen wateroverlast (9), rietlanden zuiveren water en leveren biomassa op voor energieproductie (10). Houtsingels en andere landschapselementen bieden plek aan soorten die plagen bestrijden op aangrenzende landbouwgronden en zorgen voor bestuiving (11). In het beekdal is de veenvorming weer op gang gekomen, waardoor CO<sub>2</sub> wordt vastgelegd (12).

#### Inpasbare natuur

Particuliere investeerders bouwen woningen in het groen en aan het water (13). Groen wordt ook aangeplant om de waarde van bestaand onroerend goed te verhogen (14). De landbouw heeft een grootschalig karakter (15). Er wordt niet geïnvesteerd in natuurontwikkeling; de beek blijft gekanaliseerd (16).

**Figuur 1** De kijkrichtingen leveren verschillende beelden op, zoals dit voorbeeld voor een (fictief) beekdal illustreert. De cijfers in de figuur geven de belangrijkste verschillen tussen de kijkrichtingen aan. Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp).

**Figure 1** The four scenarios of the Nature outlook illustrated for a (fictional) brook area. The numbers in the figure indicate the main differences between the scenarios. Source: PBL (data) and Terra Incognita (design).



## Veranderende politiek-maatschappelijke context en de Natuurverkenning

Sinds het aantreden van het kabinet Rutte is de politisering van het natuurbeleid manifest geworden. In dit artikel geven wij een situatieschets en vragen ons af hoe deze politisering te verklaren is. Daarnaast komt de vraag aan de orde in hoeverre de huidige Natuurverkenning van het PBL bruikbaar is voor de politieke discussies die rond het natuurbeleid spelen.

Het is belangrijk dat een toekomstverkenning als de Natuurverkenning inspeelt op ontwikkelingen in politiek en maatschappij. Die vormen als het ware de inbedding van de toekomstverkenning. Het is daarom zinvol na te gaan welke ontwikkelingen tijdens het tot stand komen van de Natuurverkenning hebben plaatsgevonden en in hoeverre die ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de manier waarop het eindproduct wordt ontvangen en gebruikt.

We gaan achtereenvolgens in op:

- de politisering van het natuurbeleid;
- een mogelijk verminderd draagvlak voor natuur en natuurbeleid bij de bevolking;
- problemen rond de uitvoering van het natuurbeleid die de legitimiteit van het beleid zouden kunnen ondermijnen;
- een eventuele tanende autoriteit van de wetenschap.

De laatste drie genoemde ontwikkelingen zouden mede verklaringen kunnen vormen voor de politisering.

Vervolgens gaan we in op de vraag welke keuzen bij het proces van de Natuurverkenning zijn gemaakt. De discussie over de doelen van het natuurbeleid – die al voor de huidige politisering van het natuurbeleid naar voren kwam – heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Ook komt aan de orde in hoeverre de huidige Natuurverkenning inspeelt op de strategische discussies die rond het natuurbeleid spelen.

### Politisering van het natuurbeleid

De term politisering gebruiken we niet lichtvaardig maar geeft precies aan wat er is gebeurd: in de politiek zijn scherpe controverses ontstaan rond het natuurbeleid. Die controverses komen voor een deel tot uiting in protesten van natuurbeheerders, in blogs en ingezonden brieven in kranten en in programma's op radio en tv. In het parlement is de discussie verscherpt. Twee jaar geleden was er geen sprake van politisering, hoewel sommigen achteraf zeggen de tekenen des tijds niet goed te hebben geïnterpreteerd (Dekker, 2011).

Na het begin van de financiële crisis kwamen er vooral uit de hoek van de landbouw steeds meer kritische geluiden over het afronden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de geplande robuuste verbindingzones. De forse bezuinigingen van het kabinet Rutte op natuurbeleid lijken daarop aan te sluiten. De EHS die volgens plan in 2018 zou worden voltooid als de 'ruggengraat' van de Nederlandse natuur, kan niet worden afgemaakt zoals bedoeld door vorige kabinetten. Kortingen op het budget van Staatsbosbeheer en andere natuurbeheerorganisaties en ruzies over het wel of niet bouwen van ecologische verbindingzones in provincies deden de gemoederen hoog oplopen. Hoewel de Staatssecretaris met het IPO (Interprovinciaal Overleg) in september 2011 een akkoord heeft gesloten over de uitvoering van het natuurbeleid, kan de juridische strijd nog altijd oplaaieren. De vereniging Das en Boom is heropgericht speciaal met het doel juridische procedures

BERT DE WIT, KEIMPE  
WIERINGA &  
MAARTEN HAJER

Drs. A.J.F. de Wit  
Planbureau voor de  
Leefomgeving, Postbus  
30314, 2500GH Den Haag  
bert.dewit@pbl.nl  
Ir. K. Wieringa Planbureau  
voor de Leefomgeving  
Prof. Dr. M.A. Hajer Plan-  
bureau voor Leefomgeving

Foto **Flip Witte** bruine kikkers  
(*Rana temporaria*)



te starten tegen de rijksoverheid wanneer deze niet aan Europese verplichtingen kan voldoen.

De politisering van het natuurbeleid is ook af te lezen aan argumentaties die opduiken in de pers en op websites. Zo wordt de grote natuurbeherende organisaties verweten dat zij een natuurbeeld koesteren waarin voor mensen geen plaats is (Trouw, 10-1-2011). Briefschrijvers hebben het over Jurassic Park in de Oostvaardersplassen en ook de ontpoldering van de Hedwigepolder in Zeeuws-Vlaanderen wordt gezien als een voorbeeld van hoe de “natuurmaffia” opereert (Trouw, 2-2-2011). De 400 miljoen die voor het maken van robuuste verbindingso-nes was gereserveerd, zou slechts tot “wildernisnatuur” leiden (Parool, 12-2-2011), ook wel aangeduid als “procesnatuur” (De Telegraaf, 13-1-2011).

Natuur is volgens de briefschrijvers, auteurs en bloggers een industrie geworden waarin de maakbaarheid-idee de boventoon voert en waarvoor kostbare landbouwgrond wordt opgeofferd. Natuurbeheerorganisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn de gebeten hond. Voorstanders van nieuwe natuur stellen dat het achterliggende idee is natuurlijke processen zoveel mogelijk een kans te geven om de kosten voor onderhoud zo laag mogelijk te houden. Dat staat los van de vraag of en hoe die nieuwe natuur wordt beleefd door verschillende mensen. Bovendien wordt volgens sommigen voor het gemak ‘vergeten’ dat in het overgrote deel van de natuurgebieden sprake is van gericht traditioneel beheer en dat slechts bij uitzondering natuurgebieden niet toegankelijk zijn.

Duidelijk is, dat natuurbeelden nogal verschillen bij verschillende bevolkingsgroepen en dat er karikaturale beelden worden gepresenteerd van wat ‘de anderen’ willen met de natuur. Deze diversiteit aan natuurbeelden is een belangrijk uitgangspunt voor de Natuurverkenning. We komen hier later op terug.

Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor de politisering van het natuurbeleid. Dekker noemt veranderende perspectieven van de landbouwsector als belangrijke verklaring (Dekker, 2011). Anderen wijzen op veranderingen in het draagvlak voor natuur, op problemen bij de uitvoering van het natuurbeleid en nog weer anderen wijzen op een mogelijk verlies aan gezag van wetenschappers. We willen in dit artikel niet uitputtend naar verklaringen zoeken, maar kijken wel naar wat er bekend is over deze mogelijke verklaringen.

### **Draagvlak voor natuur**

Algemeen wordt aangenomen dat natuurbeelden van mensen belangrijk zijn voor het draagvlak voor bepaalde beleidsmaatregelen, maar ook de uitvoeringspraktijk met (soms) wrijvingen en frustraties kan daarop van invloed zijn. Immers, er zijn ook mensen die zich betrokken voelen bij de natuur in de omgeving, maar het niet eens zijn met de manier waarop het natuurbeleid wordt uitgewerkt (Elands & Turnhout, 2009).

Beperken we ons in eerste instantie tot de natuurbeelden van mensen, dan is de culturele achtergrond slechts één van de factoren die het natuurbeeld bepalen. Daarnaast is er de woonomgeving, het gezin, vrienden, school, en dergelijke (Buijs, 2009; De Wit, 2010). De Raad voor het Landelijk Gebied (2009) benadrukt dat de opvattingen van Nederlanders over natuur zeer persoonlijk zijn en dat een veelheid aan motieven voor betrokkenheid bij de natuur zorgt. Die pluriformiteit leidt ook tot verschillende opvattingen over het natuurbeleid. Niet iedereen lijkt de consequentie van de zorg voor collectieve waarden te (willen) beseffen. Daar komt bij dat het vertrouwen in de overheid beperkt is en betrokkenheid bij natuur niet zonder meer tot steun voor het officiële natuurbeleid leidt. Ecologische doelen spreken niet iedereen aan en bepaalde natuurplannen roepen weerstand op.



---

Verder signaleert de Raad voor het Landelijk Gebied dat de informatievoorziening door belanghebbenden wordt gemanipuleerd, waarbij het belang van de in het geding zijnde natuurwaarden wordt gebagatelliseerd of overdreven.

De Bakker & Van Koppen (2009) concluderen op basis van PBL-publieksenquêtes uit de periode 1996-2006 dat tussen 2001 en 2006 een lichte verschuiving plaats vindt naar een normatief natuurbeeld dat minder sterk prioriteit geeft aan 'ongerepte natuur' en meer waardering heeft voor 'geordende natuur'. Op dergelijke lichte verschuivingen na lijkt, volgens dezelfde onderzoekers, het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid vrij constant te zijn. Een meerderheid van de Nederlandse burgers heeft 'hart' voor natuur en staat over het algemeen positief tegenover het natuurbeleid. Natuurbehoud en natuureducatie worden gezien als belangrijke maatschappelijke activiteiten. Maar ten aanzien van het draagvlak voor natuurbeleid beschouwen veel minder ondervraagden in 2006 dan in 2001 natuur als prioriteit voor het rijksbeleid (20% versus 50%). Andere beleidsterreinen scoren veel hoger, zoals gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en misdaad en terrorisme. De positie van natuurbeleid ten opzichte van andere beleidsterreinen van het rijk is verzwakt.

Hajer (2009) merkt op dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom het wenselijk is dat burgers bij het natuurbeleid betrokken raken en dat deze redenen duidelijk onderscheiden moeten worden. Die betrokkenheid kan worden gezocht om normatieve redenen, vanuit de gedachte dat inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties op zichzelf al bijdraagt aan de leefbaarheid of de waardering voor natuur. Maar participatie kan ook wenselijk zijn vanuit meer instrumentele beweegredenen, bijvoorbeeld om lokale kennis te kunnen benutten of om draagvlak te ontwikkelen voor voorgenomen be-

leid en zo verzet in de uitvoeringsfase te voorkomen. Het gebrekkige onderscheid tussen normatieve en instrumentele motivaties in de uitvoering van het natuurbeleid is problematisch. Volgens Aarts (2009) zijn de meeste pogingen om door participatie een draagvlak voor natuurbeleid te creëren vooral instrumenteel van aard. Het beleid staat vast en mensen worden alleen maar uitgenodigd op bijeenkomsten om het voorgenomen beleid te ondersteunen. Participatie is mooi in de ogen van politici en beleidsmakers, zolang de doelen van nationale (EHS) en Europese (Natura 2000) beleidsplannen maar niet ter discussie worden gesteld.

De conclusie is dat er tussen 2001 en 2006 geen grote verschuivingen waren wat betreft natuurbeelden bij de Nederlandse bevolking. Het draagvlak voor natuurbeleid is weinig veranderd in die tijd. Wel vond de bevolking natuur in vergelijking met andere beleidsterreinen veel minder belangrijk in 2006 dan in 2001. Hoe de situatie tussen 2006 en 2011 is veranderd, is niet bekend, maar de crisis zal hierop ongetwijfeld van invloed zijn. Uit publicaties waarin de vraag gesteld werd: waarop moet bezuinigd worden, blijkt dat natuur meestal niet ontzien wordt door de ondervraagden (De Volkskrant, 20-9-2011).

### Problemen bij de uitvoering

Uit de literatuur komt naar voren dat het natuurbeleid te **technocratisch zou zijn, vervreemd van de burger** (Trouw, 10-1-2011) en te vaak neocorporatistisch (Elands & Turnhout, 2009; Hajer, 2009). Ook schort het aan communicatie met de betrokkenen en worden verkeerde verwachtingen over participatie gewekt. Denk aan het bovengenoemde gebrekkige onderscheid tussen normatieve en instrumentele motivaties in de uitvoering van het natuurbeleid. Het natuurbeleid met natuurdoeltypen, EHS, robuuste verbindingen en een na-

druk op afrekenbaarheid (*new public management*) is volgens Van Koppen (Trouw, 10-1-2011) te technocratisch geworden voor de mensen die er in de praktijk mee te maken hebben en hun eigen ideeën hebben over natuur. Voor natuurorganisaties zijn ecologische waarden de leidraad geworden in plaats van schoonheid en beleving. De verwetenschappelijking van het natuurbeheer lijkt zo ten koste te gaan van het draagvlak voor bepaalde vormen van natuurbeheer. Een paar voorbeelden.

Beunen (2010) schetst hoe de aanwijzing van Natura 2000-gebieden door experts werd gedaan, dat die procedure lang duurde en dat veel betrokkenen in het ongewisse bleven over de implicaties voor hen. Het waren met name ondernemers uit de toerismesector en de landbouw die met de negatieve gevolgen van dit top-downbeleid te maken kregen.

Hajer (2003) beschrijft hoe het bij de uitvoering van het natuurbeleid tot botsingen kwam tussen de neocorporatistische praktijk met alleen nationale consultaties en de opvattingen van de lokale bevolking. De enorme schilderijlijst die lokale Friese actievoerders in het landschap plaatsten, staat letterlijk voor hun *framing* van het landschap en hoe die verschilde van die van de natuurbeheerders. Actiegroep De Woudreus slaagde erin een actieve oppositie te mobiliseren tegen in dit geval de natuurbeelden van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten met betrekking tot het Drents-Friese Wold. In beide gevallen werd de legitimiteit van het beleid in twijfel is getrokken.

Hajer (2009) wijst op het verschil in macht tussen stakeholders die hun belangen en visies willen veiligstellen. De neiging in de Nederlandse beleidsuitvoering om neocorporatistisch te werk te gaan en vooral met de belangrijkste stakeholders zaken te doen, roept reacties op van degenen die niet direct van de rijks gelden voor natuur profiteren. Zo voelen sommige particuliere landgoedei-

genaaars zich achtergesteld bij de grote terreinbeherende organisaties die veelal bij de uitvoering van het natuurbeleid zijn betrokken (Financiële Dagblad, 21-2-2011). Zij profiteren nauwelijks van het geld dat van rijkswege beschikbaar is gesteld voor de aanleg van de EHS.

Dat de stijl van uitvoering belangrijk is voor het resultaat van natuurprojecten, zeker als men weet dat belanghebbenden verschillende natuurbeelden hebben, is bekend uit het onderzoek van Keulartz *et al.* (2000). Een op consensus gerichte stijl leidt tot honorering van alle natuurwensen die voortkomen uit de verschillende natuurbeelden, wat tot een sterke partitionering leidt. Een meer top-down gerichte stijl strandt meestal op verzet van betrokkenen.

De conclusie is dat de uitvoering van het natuurbeleid op sommige plaatsen zeker problematisch is geweest en dat daardoor weerstanden zijn opgeroepen. Deze kunnen een voedingsbodem zijn geweest voor de politisering.

### Autoriteit van de wetenschap

Veelal manifesteert politieke strijd zich ook in wetenschappelijke controverses en is er sprake van een *two level game* (In 't Veld, 2000). Rond het natuurbeleid zijn zeker ook wetenschappelijke controverses aanwijsbaar in vakbladen, bijvoorbeeld over de gevaren van exoten, over agrarisch natuurbeheer en het beheer van grote grazers. Sommige, zoals over de zorgplicht voor de grote grazers in de Oostvaardersplassen, worden via de publieke opinie en het parlement uitgespeeld, waarbij andere dan alleen wetenschappelijke argumenten een rol spelen. Soms worden wetenschappelijke controverses dusdanig opgeklopt in de media dat het publiek minder geneigd is de uitspraken van wetenschappers te aanvaarden. Denk aan de turbulentie rond de klimaatwetenschap en het IPCC in 2009. Anderzijds lijkt het publiek eerder geloof te hechten aan allerlei kritische en sceptische websites



Foto **Jerry van Dijk**  
steenrode heidelibel  
(*Sympetrum vulgatum*).  
Het toegenomen zelfver-  
trouwen van de landbouw  
prikkel het natuurbeleid.

en blogs. In deze tijd is er geen geprivilegieerde kennis meer en is de acceptatie van de wetenschap minder vanzelfsprekend geworden (Dammers & Hajer, 2010).

In een recent rapport (SCP, 2010) is het gezag van wetenschappers onder de loep genomen. Als het gaat om informatie over klimaatverandering heeft 12% vertrouwen in andere burgers op internet, 51% in onderzoeksinstellingen en 31% in de overheid. Een derde van de mensen vertrouwt de onderzoeksinstituten niet. Milieuorganisaties worden door 60% niet vertrouwd. Weinig vertrouwen is er ook in de milieuberichtgeving in haar algemeenheid; het maakt niet uit of deze via de traditionele media of internet tot ons komt. Lager opgeleiden en Telegraaflezers

zijn eerder geneigd de berichtgeving niet te vertrouwen. Het geringe vertrouwen in de wetenschap wordt in deze gevallen volgens de auteurs veroorzaakt door tegenstrijdige onderzoeksresultaten die breed in de media worden uitgemeten en door twijfel aan de onafhankelijkheid van de klimaatinstituten die samenhangt met de politisering van milieu- en klimaatvraagstukken. Wetenschappers en overheden hebben te maken met kritische burgers die gebruik maken van de sterk toegenomen mogelijkheden om zich te informeren. Informatie van doorgaans gezaghebbende bronnen is niet langer beslissend, maar meer het startpunt voor een kritische beschouwing, aldus de SCP-onderzoekers.

Foto **Aat Barendregt**  
geo.uu.nl/pictures/  
barendregt. Waterberging  
Rhoonse grienden, voor-  
beeld van functionele  
natuur



Schnabel (directeur SCP) concludeerde tijdens een bijeenkomst van de Vereniging van Milieukundigen in september 2010 dat laag opgeleide mensen blijkbaar moeite hebben om met pluriformiteit om te gaan. De wetenschap moet volgens hem sterker aanwezig zijn in de maatschappij en oppassen voor boude uitspraken.

Er is geen algehele crisis wat betreft de geloofwaardigheid van wetenschappers. Wel is er minder vertrouwen in wetenschappers op onderzoeksgebieden, zoals dat van het klimaat, die onderwerp zijn van publieke discussie. Als een onderwerp gepolitiseerd is, zoals het natuurbeleid, kan men verwachten dat de geloofwaardigheid van onderzoekers in twijfel wordt getrokken. Het SCP

wijst erop dat discussies in de media over de geloofwaardigheid van bepaalde wetenschap of wetenschappers invloed hebben op burgers, met name op lager opgeleiden. Er zijn geen gegevens specifiek over natuur.

### **De Natuurverkenning in de huidige context**

De vraag dient zich aan hoe tegen de hierboven geschetste achtergrond een Natuurverkenning van het PBL voldoende beleidsrelevante denklijnen en informatie kan leveren. De Natuurverkenning is een toekomstverkenning, een middel om het strategisch denken te stimuleren en keuzemogelijkheden van het beleid te verruimen. En om dat te bereiken worden bijzondere eisen ge-



---

steld aan de werkwijze wat betreft keuze van thema's, interactie met de doelgroepen en presentatie van het product. De Natuurverkenning wil houvast bieden voor de strategische discussie over het natuurbeleid. Zij moet voldoende herkenningpunten bevatten voor beleidsmensen en aansluiten op ideeën uit politiek en samenleving. De primair geadresseerden zijn de ministeries van EL&I (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) en I&M (Infrastructuur en Milieu), maar ook volksvertegenwoordigers, provinciale besturen en andere betrokkenen, zoals natuur- en landbouworganisaties moeten hun voordeel kunnen doen met deze verkenning. Deze vereisten zijn gekoppeld aan eerdere ervaringen met Natuurverkenningen. Soms bleek dat de onderwerpen die in een Natuurverkenning aan de orde zijn gesteld, te weinig aansloten op de problematiek van beleidsmakers of was onduidelijk welke beleidslijnen zij er uit konden halen (Vader, 2004). Ook lag het dit keer voor de hand – als decentralisatie betekent dat meer groepen in de maatschappij bij het natuurbeleid worden betrokken – om de doelgroep te verbreden en de verkenning inhoudelijk meer op deze grotere groep actoren af te stemmen. Een belangrijk punt was verder dat er discussie was ontstaan over de doelen van het natuurbeleid. Deze zouden volgens de Natuurbalans (MNP, 2007) niet gehaald worden en er was discussie over de mate waarin het huidige natuurbeleid is opgewassen tegen de effecten van klimaatverandering. Doelen van natuurbeleid hangen samen met natuurbeelden van mensen en wat ze als taak zien voor overheden en andere actoren. Deze normatieve aspecten zijn in de verkenning ingebracht door beleids-scenario's te kiezen die gebaseerd zijn op natuurbeelden. In vorige Natuurverkenningen zijn de doelen van het natuurbeleid niet zo centraal gesteld. Samengevat zijn de volgende omgevingsfactoren van belang geweest bij de vormgeving van de Natuurverkenning:

- de discussie over de doelen van het natuurbeleid die al voor de politisering van het natuurbeleid gestart was, maar in de huidige situatie des te meer speelt. In de Natuurverkenning is daarom gekozen voor normatieve beleidsscenario's. Daarbij is de herkenbaarheid van de problematiek voor zowel beleidsmakers als andere betrokkenen een aanvullende eis. De kijkrichtingen zijn geconstrueerd in samenspraak met betrokkenen;
- de decentralisering van het natuurbeleid die al eerder was ingezet, maar door het beleid van het huidige kabinet nog meer nadruk krijgt. Decentralisatie maakt het noodzakelijk naar de betrokkenheid van een bredere doelgroep te streven. Hiervoor zijn workshops ingezet met betrokkenen op verschillende niveaus. Enerzijds met het oog op draagvlak, anderzijds om gebruik te maken van de kennis van betrokkenen.

Verder is door de projectgroep Natuurverkenning in het begin duidelijk gesteld dat de verkenning een communicatieve functie zou moeten krijgen. Om die reden hebben workshops en interviews met personen en organisaties die bij het natuurbeleid betrokken zijn een belangrijke rol gespeeld. Deze participatie had een dubbel doel zoals hierboven aangegeven. De communicatie werd ook bevorderd door een speciale website te lanceren voor de communicatie met de buitenwereld. Voor een koppeling van de Natuurverkenning aan andere verkenningen, zoals de Ruimtelijke Verkenning, is bewust niet gekozen, omdat eerdere ervaringen uitwezen dat de natuur dan dreigt onder te sneeuwen. Wel is besloten dezelfde omgevings-scenario's van de studie Welvaart en Leefomgeving (CPB et al., 2006) te gebruiken bij zowel de Natuurverkenning als de Ruimtelijke Verkenning van het PBL. Verder is intern afgesproken dat er voldoende interactie tussen beleidsambtenaren en PBL-projectleiders over de verkenning zal zijn onder meer via een klankbordgroep en dat de Natuurverkenning een vertaling van

---

beleidsdoelen in concrete beleidkeuzen volgens de verschillende normatieve scenario's mogelijk maakt. In de artikelen van Dammers *et al.* (dit nummer), Van Egmond *et al.* (dit nummer) en Van Hinsberg *et al.* (dit nummer), is te lezen hoe deze afspraken zijn uitgewerkt. Door middel van workshops met belanghebbenden en interviews met diverse organisaties zijn natuurbeelden getraceerd die bij een brede vertegenwoordiging van de Nederlandse bevolking leven. Deze zijn gebruikt om normatieve scenario's te construeren, waarbij ook aandacht is gegeven aan de verschillende vormen van uitvoering van het natuurbeleid. Zo is bij de kijkrichting inpasbare natuur een scenario opgenomen dat uitgaat van verregaande decentralisatie van het natuurbeleid en het stimuleren van betrokkenheid van particulieren, hetzij als terreinbeheerders of als sponsors.

## Discussie

Met deze schets van ontwikkelingen rond het natuurbeleid in Nederland hebben wij de context gegeven waarin het PBL aan de Natuurverkenning heeft gewerkt en naar een 'landingsplaats' heeft gezocht. Ook hebben we de ideeën achter de gevolgde werkwijze toegelicht. We menen dat het normatieve karakter van de Natuurverkenning goed aansluit bij discussies over de doelen van het natuurbeleid. In de huidige politieke context zou een verkenning die gebaseerd is op bijvoorbeeld varianten van EHS daar totaal aan voorbij zijn gegaan. In die zin sluit de huidige Natuurverkenning dus goed aan bij het maatschappelijke debat over natuur en natuurbeleid.

---

## Summary

Nature Outlook and changing socio-political context

BERT DE WIT, KEIMPE WIERINGA & MAARTEN  
HAJER

politicization, nature policy, public acceptance, science, Nature Outlook

It is important that a future study like the Nature Outlook of PBL acknowledges developments in politics and society. These form the embedding of the Outlook. Therefore it is instrumental to study the developments that have taken place before and during the execution of the Nature Outlook and to establish the way in which they influence its reception and use. Since the cabinet Rutte got into office, the politicization of nature policy in the Netherlands has become manifest. In this article

a sketch of the situation is presented and some possible explanations for this politicization are discussed. Next the choices made in the development process of the Nature Outlook are presented. Discussions about the aims of nature policy played an important role in that respect. Finally the question whether this Outlook provides an adequate response to the politicized situation, will be answered.

---

## Literatuur

- Aarts, N., 2009.** Voorbij het draagvlak. In: B.H.M. Elands & E. Turnhout (red.). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt reeks, Wageningen.
- Bakker, E. de & K. van Koppen, 2009.** Lichte verschuivingen en het belang van nabijheid: de draagvlakenquête van 1996, 2001 en 2006. In: B.H.M. Elands & E. Turnhout (red.). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt reeks, Wageningen.
- Beunen, R., 2010.** The Governance of Nature. Dissertatie UvA.
- Buijs, A., 2009.** Natuurbeelden. Publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Samenvatting Ph.Thesis, Wageningen Universiteit.
- CPB, RPB, MNP, 2006.** Welvaart en Leefomgeving. Een Scenariostudie voor Nederland in 2040.
- Dammers, E., A. van Hinsberg, J. Vader & W. Wiersinga, dit nummer.** Scenario-ontwikkeling voor het natuurbeleid. Landschap 28/4: 183-191.
- Dammers, E. & M. Hajer, 2011.** Perspectief voor ontmoeting tussen beleid en wetenschap versie 21-04-2011. In: J. Goedman, W. Zonneveld & W.H. Houtsma (red.). Ruimtelijke ontwikkeling in drievoud. Den Haag, Sdu Uitgevers: 183-195.
- Dekker, J., 2011.** Natuurbescherming in turbulente tijden, Landschap 2011/1: 43-49.
- Egmond, P.M. van, R. van Oostenbrugge, E. Dammers, A. van Hinsberg, Th.C.P. Melman, J. Vader & W.A. Wiersinga, dit nummer.** Beleidsboodschappen Natuurverkenning 2010-2040. Landschap 28/4: 211-219.
- Elands, B.H.M & E. Turnhout (red.), 2009.** Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt reeks, Wageningen.
- Financiële Dagblad, 21-2-2011.** Investeer in echte natuur.
- Hajer, M., 2003.** A frame in the fields: policy-making and the reinvention of politics. In: M. Hajer & H. Wagenaar (eds.). Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press.
- Hajer, M., 2009.** Belangstelling voor burgerbeelden. In: B.H.M. Elands & E. Turnhout (red.). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. WOt reeks, Wageningen.
- Hinsberg, A. van, W.G.M van der Bilt, B de Knegt, F.J. Sijsma & H. Leneman, dit nummer.** Modelgebruik in de Natuurverkenning 2010-2040. De uitdagingen van het natuurbeleid geschetst en doorgerekend. Landschap 28/4: 199-208.
- In 't Veld, R.J., 2000.** Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen. RMNO. Utrecht, Lemma.
- Keulartz, J., H van der Windt & J. Swart, 2000.** Meer open overleg kan uitkomst natuurbeleid verbeteren. Ethiek en Beleid 00/02. Den Haag, NWO.
- MNP, 2007.** Natuurbalans. Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau.
- Parool, 12-2-2011.** Niemand weet wat natuur eigenlijk is. Door Rypke Zeilmaker.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2009.** De natuur van het draagvlak. Amersfoort, RLG.
- SCP, 2010.** Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010/2. Den Haag, SCP.
- Telegraaf, de, 13-1-2011.** Interview met Baron Van Voorst tot Voorst.
- Trouw, 10-1-2011.** Natuur is er niet voor de natuur.
- Trouw, 2-2-2011.** Nuchterheid over natuur is welkom.
- Vader, J., M.J.W. Smits, J. Vreke & J.C. Dagevos, 2004.** Nut en Noodzaak van Natuurverkenningen. Planbureau rapporten 16, Natuurplanbureau vestiging Wageningen.
- Volkskrant, de, 20-9-2011.** Nederlander wil geen euro minder voor zorg en veiligheid. Artikel van Robert Giebels.
- Wit, B. de, 2010.** 101 vragen over natuur en landschap... en antwoorden. Den Haag, Ministerie van LNV.



~~Snoek~~straat



### Op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities

De bezuinigingen in het natuurbeleid, inclusief het schrappen van de robuuste verbindingen, zijn ingrijpend. Maar wat is er precies aan de hand? Gaat het alleen om geld of zijn er andere belangen, posities en visies over natuur en de EHS die nu boven komen drijven? Dit artikel zal de zoektocht naar het 'nieuwe verhaal' rond het natuurbeleid vanuit een discoursanalytisch perspectief beschouwen.

De EHS en het natuurbeleid in het algemeen zijn het afgelopen jaar uitvoerig in de media besproken. De plannen van het kabinet Rutte hebben boze, maar ook begripvolle reacties uitgelokt. We kunnen zeggen dat we te maken hebben met een onzekere periode waarin het natuurbeleid min of meer op losse schroeven is komen te staan. In dit artikel wordt de huidige situatie in het natuurbeleid en de maatschappelijke discussie daaromheen geanalyseerd vanuit een discursief perspectief. Uitgangspunt van een dergelijk perspectief is dat de manier waarop we praten en denken over natuur invloed heeft op de manier waarop we in de praktijk omgaan met natuur en natuurbeleid. Discoursanalyse maakt begrijpelijk waarom een bepaalde conceptie van een natuurfenomeen op een gegeven moment dominant raakt en als gezaghebbend wordt gezien, terwijl andere concepties worden buitengesloten (Hajer, 1997). Hajer (1997:44) definieert discoursen als volgt: *"discourses are a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are reproduced, produced and transformed in a particular set of practices through which meaning is given to physical and social realities"*. Discoursen kunnen dus beschouwd worden als systemen van betekenisgeving die de sociale en fysieke werkelijkheid vormgeven (Van den Brink, 2009). Daarnaast vestigt discoursanalyse de aandacht op de bredere maatschappelijke en historische context waarin bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden. In dit artikel wordt een analyse van historische ontwikkelingen in het Nederlandse natuurdiscours gegeven, duiden we de huidige

situatie in het natuurbeleid en de maatschappelijke discussie daarover en schetsen we perspectieven voor de toekomst. Voor de analyse is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, vakbladen, kranten, participatieve observaties op bijeenkomsten en diepte-interviews met betrokken actoren.

#### Het dominante discours

Het concept van 'natuurontwikkeling' heeft decennia lang een prominente rol gespeeld in het Nederlandse natuurbeleid (Keulartz, 1999; Hajer, 2003; Van der Zouwen & Van Tatenhoven, 2002). Het natuurontwikkelingdiscours kan als dominant beschouwd worden, omdat het de conceptualisering van natuur jarenlang heeft gestructureerd en omdat het in beleidspraktijken is geïnstitutionaliseerd (Hajer, 1997). Een belangrijk element van dit discours is het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) dat is geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) samen met natuurontwikkeling als het daarbij behorende instrument (Bos & De Hullu, 2003). Met de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (LNV, 2000) is het begrip robuuste verbindingen onderdeel uit gaan maken van het natuurontwikkelingdiscours.

Natuurontwikkeling gaat uit van de noodzaak van biodiversiteit, de bescherming van soorten, en het belang van aaneengesloten natuurnetwerken. De aantrekkingskracht ervan is toe te schrijven aan het ambivalente karakter van het begrip en de verschillende manieren

ELISA DE LIJSTER

Ir. E. de Lijster Leerstoelgroep  
Bos- en Natuurbeleid,  
Wageningen Universiteit,  
Postbus 47, 6700 AA  
Wageningen  
elisa.delijster@wur.nl

Foto **Jerry van Dijk** In heel het land plakken boze Nederlanders flora- en faunanamen af op straat- en plaatsnaamborden als protest tegen het kabinet Rutte dat een streep zet door de natuur, zie ook pagina 178. Het symbolische van de actie ontging het jongetje op de foto. Hij wilde dat de tape na het nemen van de foto weer verwijderd werd: "Anders zijn we even erg als Bleker en strepen we de snoek door."

waarop het is geïnterpreteerd en in de praktijk gebracht (Keulartz, 1999). Het natuurontwikkelingsdiscours benadrukt namelijk zowel het belang van 'oernatuur' waarbij natuurlijke processen en zelfregulering centraal staan, als de noodzaak tot menselijk ingrijpen en het behoud van natuurwaarden. Verhalen, zoals die over het ontstaan van de Oostvaardersplassen (Hajer, 2003), benadrukken het zelfreguleringsaspect. Dit verhaal, over een terrein met een industriële bestemming dat 'vanzelf' in natuur veranderde vormde een krachtig symbool en versterkte de idee dat natuur niet afhankelijk is van bescherming door de mens, maar dat het ook kon ontstaan op plekken waar eerst geen natuur was (Hajer, 2003; Vera & Baerselman, 1995). De ontwikkeling van natuur kan spontaan door de natuur zelf geregeld worden door middel van natuurlijke processen, maar de mens kan daar ook een handje bij helpen. Het natuurontwikkelingsdiscours stimuleert menselijk ingrijpen om natuurwaarden te ontwikkelen (Keulartz, 1999).

Het dominante discours binnen het Nederlandse natuurbeleid laat dus verschillende soorten van beheer toe gericht op het creëren van verschillende typen natuur. Om deze reden zijn er binnen de EHS meerdere natuurtypen en beheertypen mogelijk, inclusief agrarisch natuurbeheer. Ook hier gaat het immers om de ontwikkeling van natuur en natuurwaarden. Door deze ambivalentie is het natuurontwikkelingsdiscours in staat geweest om meerdere partijen aan zich te verbinden. Ambigüiteit en ambivalentie zijn belangrijke kenmerken van dominante discoursen (Hajer, 1997; 2003; Van der Windt, 1995; Turnhout, 2005; 2009). Doordat ze verschillende interpretaties toelaten kunnen ze meerdere partijen aan zich binden. De coalities die daardoor worden gevormd versterken het discours op hun beurt weer door de afspraken die ze maken, de beleidsplannen die ze ontwikkelen, en de praktijken waarin ze die afspraken en plan-

nen implementeren. In het kader van het natuurontwikkelingsdiscours zijn meetbare en evalueerbare doelstellingen ontwikkeld voor natuur (natuurdoeltypen) en beheer (beheertypen), zie Turnhout (2005; 2009). Door grondaankoop en inrichting zijn (landbouw)gronden omgevormd tot de gewenste doeltypen. Bulldozers en graafmachines lieten beken weer meanderen. Soorten zijn geïntroduceerd om ecosystemen weer compleet te maken en zandverstuivingen aangelegd om natuurlijke processen een kans te geven. En Schotse hooglanders en Konikpaarden vervingen uitgestorven inheemse diersoorten bij het beheer van onze natuurgebieden. In al deze maatregelen komen beide aspecten van het natuurontwikkelingsdiscours terug: natuurlijke zelfregulering en menselijk ingrijpen. De gemeenschappelijke ambitie is de ontwikkeling van natuur naar gewenste natuurdoeltypen door inzet van technische en andere hulpmiddelen. Omdat het natuurontwikkelingsdiscours het denken en praten over natuur is gaan domineren en omdat het is geïnstitutionaliseerd in beleidsplannen en beheerpraktijken, heeft het de staat van discursieve hegemonie bereikt. Door deze hegemonie zijn twee centrale begrippen stevig verankerd geraakt in het natuurbeleid: scheiding en netwerk.

### **Scheiding en netwerk**

Het centrale symbool van het natuurontwikkelingsdiscours is de EHS die gericht is op de ontwikkeling van een netwerk van natuurgebieden. De kaart met daarop de bestaande natuurgebieden – als eilanden in een zee van landbouwgrond – en de verbindingen die daartussen moesten worden gelegd, laat deze netwerkgedachte duidelijk zien. Daarnaast is de EHS, in lijn met de klassieke Nederlandse planningstraditie van zonering, gebaseerd op de scheiding van natuur- en andere functies. Scheiding en netwerk zijn door de dominantie van

---

het natuurontwikkelingsdiscours vanzelfsprekende kenmerken geworden van natuurbeleid en beheer. Volgens Kuindersma *et al.* (2004) leidde dit tot een maatschappelijk taboe op de discussie over andere invullingen van natuur en natuurbeleid, met name waar het gaat om functieverweving. Het natuurontwikkelingsdiscours veronderstelt dat natuur alleen kan gedijen als het gescheiden is van andere functies zoals bebouwing en landbouw – voor recreatie wordt veelal een uitzondering gemaakt. Verweving is slechts in zeer beperkte mate toegestaan waar het gaat om maatregelen gericht op de bescherming van specifieke landschapselementen, soorten of soortgroepen (zoals weidevogels) in gebieden met een andere functie dan natuur. Op kleine schaal hebben actoren geprobeerd om verweving in de praktijk te brengen, bijvoorbeeld in het Natura 2000-gebied de Westelijke Langstraat (Dijkman & Van Vliet, 2009). Maar dit zijn de spreekwoordelijke uitzonderingen op de regel.

De cascobenadering, waarbij het landschap in langzame en snelle dynamische functies wordt verdeeld, heeft deze scheidingsgedachte versterkt (Keulartz, 1999). Het beschermingsregime van de EHS moest de langzame dynamische functies (ecologie) beschermen door deze te bundelen in een netwerk tegen de snelle, industriële processen van economische ontwikkeling. Hierdoor werd het Nederlandse landschap opgedeeld in een soort tweesnelhedenkaart (Keulartz, 1999). De latere toevoeging en implementatie van Natura 2000 heeft deze scheidingsgedachte verder gepolariseerd, mede ook door striktere regelgeving en juridisering (Beunen *et al.*, 2011).

Het natuurontwikkelingsdiscours heeft daarmee uiteindelijk een monosectorale benadering van natuur bevorderd waarbij ecologische doelstellingen leidend waren (Barto Piersma, interview). Bovendien was het gebaseerd op een klassieke top-down planningsgedachte waarbij

het belang van de realisatie van een ecologisch netwerk als evident werd gezien (Hajer, 2003). In deze technische benadering was er veelal weinig bewegings- en onderhandelingsruimte, bijvoorbeeld met lokale belanghebbenden en omwonenden. De EHS stond al op de kaart in het natuurbeleidsplan, de Natura 2000-gebieden, inclusief de instandhoudingsdoelstellingen, zijn van bovenaf aangewezen, en andere perspectieven en belangen zijn daarbij slechts in geringe mate in beschouwing genomen.

### In de ban van natuurontwikkeling

Het natuurontwikkelingsdiscours is gedurende de ontwikkeling en institutionalisering bekritiseerd. Het zou het draagvlak voor natuur in gevaar brengen vanwege het hoog wetenschappelijke en technocratische gehalte en het zou andere visies van natuur uitsluiten (RLG, 1998; LNV, 1994; WRR, 1998; Keulartz, 1999; Hajer, 2003; Turnhout & Van der Zouwen, 2010). Die kritiek kwam voornamelijk tot uiting in de uitvoeringsfase. Als voorbeeld gebruikt Hajer (2003) Gaasterland. Bewoners protesteerden tegen een geplande natuurverbinding door een schilderijlijst in het landschap te zetten met als symbolische boodschap: het landschap zoals het is, met cultuurhistorische waarden, is mooi genoeg; dat willen wij zo houden. Het natuurontwikkelingsdiscours bleek min of meer immuun voor deze en andere kritiek. Dit is niet zozeer het gevolg van actieve onwil of onderdrukking, maar van de discursieve dominantie van het discours. Andere perspectieven en belangen dan de ecologische waren gewoonweg minder relevant in dit discours en werden daardoor niet gezien en gehoord.

De EHS is een ijzersterk concept, en het heeft tot een ‘emancipatie’ van de natuurbescherming geleid (Van der Windt, 1995; Chris Kalden, interview). Het gevaar dat daarmee samen hangt is dat mensen die deze emanci-

patie hebben gerealiseerd, verstarren en maatschappelijke wensen en ontwikkelingen door een specifieke bril gaan bekijken. Er treedt dan een soort bevangenheid op. Bij natuurbeschermingsorganisaties en beleidsmakers heeft dat, achteraf gezien, geleid tot verkeerde inschattingen van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo werd de politieke verrechtsing gezien als een gevolg van individualisering en verzakelijking van de maatschappij die geen consequenties hoefde te hebben voor natuurbeleid en draagvlak voor natuur en is de economische opbloei van de landbouw over het hoofd gezien of ontkend (Dekker, 2011). Deze bevangenheid van het natuurontwikkelingsdiscours bleek ook tijdens een studie naar multifunctionele landinrichting en -herstel (Li et al., 2009). Onze suggestie dat het Oostvaarderswold misschien sneller en met minder weerstand gerealiseerd zou kunnen worden als boeren en landbouwkundig gebruik daarbinnen een functie zouden krijgen, werd door natuurbeschermers resoluut van de hand gewezen met een beroep op de voor hun vanzelfsprekende scheiding van functies. Op dat moment begonnen echter al wijzigingen in het maatschappelijke discours over natuur zichtbaar te worden, bijvoorbeeld rond de Oostvaardersplassen. Het toenemende belang van een goede zorg voor dieren, zowel in de veehouderij als in de natuur, heeft het verhaal van de Oostvaardersplassen veranderd (Hajer, interview). Het gebied is niet langer het schoolvoorbeeld van natuurontwikkeling en zelfregulering, maar een gebied waarin dieren lijden aan kou en honger, en daardoor heeft het als symbool van het natuurontwikkelingsdiscours aan kracht ingeboet. **De maatschappelijke discussie rond de Oostvaardersplassen, en de manier waarop die discussie vervolgens is opgepakt door politici en natuurbeheerders, illustreert dat het natuurontwikkelingsdiscours niet langer immuun is voor kritiek.**

## Dislocatie en ruimte voor andere visies

In de huidige politieke conjunctuur is ruimte ontstaan voor kritiek op het natuurbeleid en het natuurontwikkelingsdiscours wordt openlijk aangevallen. Concepten uit het dominante discours worden opnieuw gearticuleerd, maar nu in een andere maatschappelijke en politieke context. Bestaande elementen van het natuurbeleid krijgen daardoor een andere betekenis. In de context van het neoconservatisme en de economische crisis wordt de EHS bijvoorbeeld niet meer als een noodzakelijk onderdeel van het natuurbeleid gezien, maar als probleem gearticuleerd. De wijzigingen in het natuurbeleid hebben een discursief debat op gang gebracht over de betekenis van natuur zelf, de prioriteit en plek van natuur in onze huidige maatschappij en over het te voeren beleid, inclusief de rol van de mens in natuurbescherming en beheer. Verschillende betrokkenen hebben verschillend gereageerd op de politieke besluitvorming met betrekking tot de wijzigingen in het natuurbeleid. In het huidige debat kunnen drie typen articulaties geïdentificeerd worden (zie kader). De wijziging in het natuurbeleid wordt ervaren als (1) een radicale breuk met en aanval op natuurbescherming, (2) een welkome breuk en kans voor nieuwe ontwikkelingen en (3) geen breuk met de continuïteit van het natuurbeleid.

De verschillende uitingen duiden op het bestaan van meerdere beleefde werkelijkheden van waaruit de beleidswijzigingen worden begrepen, en meerdere percepties op wat de beste strategie is om met de beleidswijzigingen om te gaan. Juist de aanwezigheid van meerdere articulaties in de media en in de politieke sfeer laat zien dat de dominantie van het natuurontwikkelingsdiscours is aangetast. Er wordt getornd aan de doelen van het natuurbeleid op institutioneel vlak (afgeslankte EHS, robuuste verbindingen) en uitvoeringsniveau (beheer, grondaankoop). Zo staat het schrappen van de robuuste



## Drie typen van reacties op wijzigingen in het natuurbeleid

### 1. Radicale breuk met en aanval op natuurbescherming

- Dolf Logemann (ecoloog bij adviesbureau Arcadis): “Natuur beschermen doe je niet door het in twintig jaar tijd bereikte resultaat met draconische bezuinigingen af te breken en met onterechte verwijten de hele natuurbescherming collectief tegen je in het harnas te jagen” (Trouw, 2011);
- Jan Jaap de Graeff (Natuurmonumenten): “Ik ben niet zozeer tegen bezuinigingen, ook al zijn ze draconisch. Maar de sfeer die er in het kabinet heerst, stemt mij droevig. Ik hoor nergens enige waardering... dat natuurbeheer de moeite waard is” (Trouw, 2010a).

### 2. Een welkome breuk en ontwikkeling

- Ladders (VVD): “De EHS is door de VVD altijd al bekritiseerd. In de door een aantal partijen gewenste omvang is de EHS in onze beleving volledig uit zijn jasje gegroeid. De staatssecretaris is op dit moment bezig met de herijking. Ik heb al eerder namens de VVD aangegeven, dat wij het belangrijk

vinden dat de herijking op basis van kwaliteit plaatsvindt en niet op basis van kwantiteit” (Trouw, 2010b);

- Seger baron Van Voorst tot Voorst (directeur stichting Nationaal Park Hoge Veluwe): “Die hele aankoop (voor natuur) voegde niets toe. Net zomin als de aanleg van die megalomane ecoducten voor herten. Het is een illusie dat alleen door grondaankoop natuur ontstaat. Beesten moeten eten. Dan moet je niet een boer uitkopen en met de bulldozer de vruchtbare bovenlaag weghalen. Graanteelt en graslanden, afgewisseld met bos, zijn juist onmisbaar” (Telegraaf, 2011).

### 3. Geen breuk met continuïteit

Koopmans (CDA): “De EHS zoals die is bedacht, gaat gewoon door. Het idee voor de verbindingzones is er later aan toegevoegd, maar daar is nooit geld voor geweest. Geen van de andere partijen heeft er in de verkiezingsprogramma's geld voor beschikbaar gesteld” (Trouw, 2010b).

verbindingen haaks op het natuurontwikkelingsdiscours en de nadruk die het legt op het netwerk.

We concluderen dat het dominante natuurontwikkelingsdiscours is opengebroken, is gedislodeerd. Een discursieve dislocatie verwijst naar de destabilisatie van een specifiek discours door het optreden van externe gebeurtenissen die het discours in kwestie niet kan verklaren, representeren of domesticeren (Torfing, 1999) of die het zich niet kan eigen maken, uitleggen, en waarmee het zich niet kan verzoenen (Van den Brink, 2009). Een discursieve dislocatie **creëert ruimte – discursieve leegte** – voor de articulatie van andere discourses die om dominantie strijden in het natuurbeleid en beheer. Het is nu mogelijk om meerdere visies en ideeën over natuur te uiten die ook gehoord worden.

Een dislocatie hoeft niet te betekenen dat het oude discours definitief verdwijnt. Neem als voorbeeld de econo-

mische crisis in 2008 die een dislocatie stimuleerde van het dominante idee van kapitalisme. Er was boosheid en onbegrip over de vanzelfsprekendheid van het bonusstelsel van de banken in maatschappelijke debatten en media. Men had het over een ommekeer in het sociaal-economisch denken en het aanbreken van een nieuw tijdperk. Nu een aantal jaren later is de vraag of er uiteindelijk iets veranderd is. Er was wel degelijk sprake van een dislocatie, maar op een of andere manier heeft het oude discours zich weer opnieuw kunnen vestigen. Ook kun je je afvragen of de recente Occupy-beweging in staat zal zijn om het kapitalistische discours open te breken.

## Naar een nieuw natuurdiscours?

Hoe het natuurdiscours zich zal structureren en ontwikkelen valt op dit moment niet te zeggen. Actoren zijn zoekende, ze vragen zich af welke weg te volgen in het

Foto's **streepdoornatuur.nl**. Strepen voor een beter natuurbeleid. Volgens eigen zeggen hebben de initiatiefnemers geen andere politieke ambitie dan dat het natuurbeleid van het kabinet wordt verbeterd. Ze zijn vooral boos. "Boos, omdat de overheid niet vertelt wat de gevolgen van de maatregelen zijn, boos, omdat nu zaken worden afgebroken die in tientallen jaren zijn opgebouwd, boos, omdat er aan *fact free politics* wordt gedaan, boos, omdat feiten worden verdraaid en boos, omdat enige wetenschappelijke basis voor het nieuwe beleid ontbreekt."



---

natuurbeleid, welke strategieën te hanteren en welke allianties te sluiten. De verschillende articulaties in het kader wijzen op dergelijke zoekprocessen. We zijn getuige van zogenoemde *hegemonic struggles* (Van den Brink, 2009) waarin wordt geprobeerd een nieuw dominant discours te articuleren.

Welke centrale concepten kunnen onderdeel gaan uitmaken van dit nieuwe discours? Het valt op dat geluiden over verweving en partnerschap steeds vaker te horen zijn in het maatschappelijke debat. Zo wordt in de nazomer van 2011 op conferenties zoals van de Unie van Bosgroepen en van het KNNV/VOFF (veldonderzoek flora en fauna) en in denktanks zoals Bewust Bodemgebruik vooral gesproken over samenwerking tussen partijen in natuurbescherming op gelijkwaardige basis. Daarnaast duidt de introductie van het concept ‘producerend landschap’ op pogingen om (landbouwkundig) gebruik van het landschap te integreren met de bescherming van natuurwaarden. Er wordt actief gezocht naar mogelijkheden om natuur te verbinden met landbouw en met economische ontwikkeling en naar concepten die daarbij zouden kunnen passen. Het Planbureau voor de Leefomgeving is hierop ingesprongen door in de Natuurverkenning 2010-2040 aandacht te besteden aan vier mogelijke kijkrichtingen van natuur (zie p. 161-162). Achter iedere kijkrichting gaan discourses schuil die een andere kijk op natuur benadrukken. Deze insteek van het PBL kan worden gezien als een reactie op de huidige ontwikkelingen en benutting van de ruimte die is ontstaan om te denken over andere soorten natuur dan alleen de EHS natuur.

Het natuurbeleid is gedecentraliseerd en een belangrijk deel van de uitvoering ligt op gebiedsniveau. De vraag in hoeverre het natuurontwikkelingsdiscours zal worden omvergeworpen of in staat zal zijn om zich-

zelf opnieuw te structureren en institutionaliseren zal voor een belangrijk deel daar beantwoord worden. Regionale en lokale overheden en belanghebbenden spelen daarbij een cruciale rol. Zo hebben niet alle provincies zich neergelegd bij het schrappen van de robuuste verbindingen en houden sommige vast aan de netwerkgedachte van het natuurontwikkelingsdiscours. De Provincie Flevoland bijvoorbeeld stelt in haar bestuursakkoord: “Het huidige kabinet heeft op 20 oktober 2010 een streep gezet door de verdere ontwikkeling van het gebied. Wij zijn bereid onze nieuwe verantwoordelijkheid op grond van het nieuwe kabinetsbeleid te nemen. Binnen de geldende overeenkomsten tussen het Rijk en de provincie Flevoland zien wij mogelijkheden om het OostvaardersWold tot ontwikkeling te brengen in samenwerking met maatschappelijk en particulier initiatief.” Dit is een bevestiging van het natuurontwikkelingsdiscours: de EHS is het dominante beleidsconcept en de scheidings- en netwerkgedachte die daarmee samenhangt, wordt niet losgelaten. Wel is de articulatie van de EHS veranderd. In plaats van op overheidsturing en top-down planning ligt de nadruk sterk op samenwerking en partnerschap – in het geval van Flevoland met het WWF – en op particulier en maatschappelijk initiatief. Ook andere provincies streven naar realisatie van de EHS, inclusief robuuste verbindingen, met andere middelen dan die van het rijk.

Tot slot. De huidige verontwaardiging en beroering over de beleidswijzigingen en de opstelling van het kabinet zou in de toekomst wel eens omgebogen kunnen worden naar een debat op regionaal niveau, waar nieuwe discourscoalities met nieuwe verhalen, nieuwe symbolen en centrale concepten, en vanuit verschillende perspectieven (of kijkrichtingen) invulling zullen geven aan toekomstig natuurbeleid en -bescherming.

## Dank

Dit artikel komt voort uit het afstudeeronderzoek van Elisa de Lijster naar de omslag in het natuurbeleid aan de Wageningen Universiteit (Leerstoelgroep Bos- en natuurbeleid) in samenwerking met het Planbureau voor

de Leefomgeving en het Centrum voor Landbouw en Milieu. Veel dank gaat uit naar Wim Dijkman (CLM), Esther Turnhout (Bos- en natuurbeleid) en Rijk van Oostenbrugge (PBL) voor hun rol bij deze masterscriptie en hun steun bij de totstandkoming van dit artikel.

## Literatuur

**Beunen, R., M. Duineveld & K. van Assche, 2011.** De performatieve macht van mislukking. Moeizame implementatie van Natura 2000. *Landschap* 28/3: 109-118.

**Bos, J. & E. de Hullu, 2003.** De Ecologische Hoofdstructuur, ruggengraat van het Nederlandse Natuurbeleid. *De Levende Natuur* 103 (6): 210-215.

**Brink, M. van den, 2009.** Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma. Delft, Eburon.

**Dekker, J.N.M., 2011.** Natuurbescherming in turbulente tijden, EHS van succesformule naar blok aan been. *Landschap* 28/1: 43-49.

**Dijkman, W., & J. van Vliet, 2009.** De Westelijke Langstraat, parel voor boeren natuurbeheer. Centrum voor Landbouw en Milieu.

**Hajer, M., 1997.** The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process. New York: Oxford University Press.

**Hajer, M., 2003.** A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: M. Hajer & H. Wagenaar (eds.). *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press.

**Keulartz, J., 1999.** Ch. 4: Engineering the environment: the politics of nature development. In: M. Hajer & F. Fischer (eds.). *Living with Nature, Environmental Politics as Cultural Discourse*. Oxford University Press: 83 – 102.

**Kuindersma, W., H. Smit, J.L. Tersteeg, A.F. van de Klundert, S. Jansen, N.J. Beun, J.H.A. Hillebrand & A.E. van den Berg, 2004.** Kwetsbare vanzelfsprekendheden rondom natuur. Een zoektocht naar innovaties rond de spanning tussen natuurbeleving en natuurbeleid. Den Haag. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

**Li, B., M. Mann, G. Oforiwa, E. de Lijster, M. Heijke & K. Lommertzen, 2009.** Forest Landscape Restoration in the Netherlands. Wageningen. Centre of Development Innovation. [www.forestlandscaperestoration.org/regional-networks/europe/netherlands-examples/](http://www.forestlandscaperestoration.org/regional-networks/europe/netherlands-examples/)

**LNV, 1990.** Natuurbeleidsplan. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs: 2-3. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

**LNV, 1994.** Natuurbeleid in de Peiling, een tussentijdse balans van het Natuurbeleid. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

**LNV, 2000.** Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

**RLG, 1998.** Natuurbeleid dat verder gaat. Advies over voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid. Raad voor het Landelijk Gebied. Rapport nummer 98/8.

**Telegraaf, de, 2011.** Stop verspreiding herten in ons land (13/01/2011).

**Torfiging, J., 1999.** New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Zizek. Oxford, Blackwell.

**Trouw, 2010a.** We moeten scherper zijn (20/12/2010).

**Trouw, 2010b.** CDA: Natuurcompensatie voortaan binnen de EHS (07/11/2010).

**Trouw, 2011.** Bleker schoffeert de natuurbeschermers (08/05/2011).

**Turnhout, E., 2005.** Ecologische graadmeters, bruikbaarheid in context. *Landschap* 22/2: 69-76.

**Turnhout, E., 2009.** The effectiveness of boundary objects: the case of ecological indicators. *Science and Public Policy* 36: 403-412.

**Turnhout, E. & M. van der Zouwen, 2010.** Governance without governance: how nature policy was democratized in the Netherlands. *Critical Policy Studies*, vol. 4, no. 4: 344-361.

**Vera, F. & F. Baerselman, 1995.** Nature Development, An exploratory study for the construction of ecological networks. Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries.

**Windt, H. van der, 1995.** En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming Nederland 1880-1990. Amsterdam/Meppel, Uitgeverij Boom.

**WRR, 1998.** Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rapport nummer 53.

**Zouwen, M. van der & J. Tatenhoven, 2002.** Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Planbureau studies.



## Plastic Panda's. Over het opheffen van de natuur

Bas Haring, 2011. Nijgh & Van Ditmar, 240 pagina's, € 19,95. ISBN: 978 90 388 9467 6



In *Plastic Panda's* vraagt filosoof Bas Haring zich af wat de waarde is van biodiversiteit. Hij verwerpt de notie van intrinsieke waarde en gaat uit van het sentientisme: lijden is wat er toe doet. Individuele dieren kunnen lijden, soorten niet. Habitatdestructie en soortenverlies zijn onontkoombaar gegeven de bevolkingstoename, betoogt Haring. Laten we daar dan het beste van maken: “We zitten onszelf dwars met de plicht die we voelen om het bestaande te bewaren”.

Door menselijk handelen neemt de biodiversiteit drastisch af. Is dat erg? Veel mensen en organisaties menen van wel, zie bijvoorbeeld de breed gedragen campagnes van het WNF voor het behoud van de panda en de orang-oetan. Maar wat is de waarde van het behouden van een soort? Zou het uitmaken als een groot deel van de soorten zou uitsterven? Haring betoogt dat wij mensen heel goed kunnen overleven met minder biodiversiteit.

Er zijn verschillende argumenten voor behoud van biodiversiteit, zoals het stabiliteitsargument. Een ecosysteem met een hoge biodiversiteit zou stabiel zijn dan een ecosysteem met een lagere biodiversiteit. Dit is echter, volgens Haring, nergens aangetoond. Dan is er het argument dat het uitsterven van een soort een heel ecosysteem kan doen instorten. Ook daarvoor ziet Haring geen bewijs. Hij verwerpt de notie van intrinsieke waarde en gaat uit van het sentientisme: lijden is wat er toe doet. Individuele dieren kunnen lijden, soorten niet. Niet dat Haring ervoor pleit dat er maar diersoorten moeten/mogen uitsterven, maar gegeven de bevolkingstoename acht hij dat onontkoombaar. En als dat geen gevaar oplevert voor het voortbestaan van de mens, welke redenen zijn er dan voor het behoud van biodiversiteit? Haring noemt esthetische redenen. Een wereld met panda's (in het wild) zullen veel mensen mooier vinden dan een wereld zonder. Maar geldt dat ook voor de vele plant- en diersoorten die veel minder aantrekkelijk worden gevonden?

De harde realiteit is dat daar geen ruimte voor is zolang de bevolkingsgroei doorzet. Volgens Haring moeten we daar dan maar mee leren leven. “In een toekomstige, met verstand en mededogen vormgegeven wereld zullen er minder soorten leven dan in de wereld van nu. Maar ik zie niet in waarom dat een ramp zou zijn” (p. 223). “Ik maak me zorgen over klimaatverandering, de mondiale voedselvoorziening en de bio-industrie. Maar niet over soorten” (p. 228). En: “Uiteindelijk denk ik dat een wereld als een groot park wel kan. [...] Eigenlijk is zo'n groot park een nieuw ecosysteem. Een ecosysteem dat helemaal bij ons past. Er leven talloze planten en beesten – maar een stuk minder dan nu. Het levert ons voedsel, zuurstof, energie, bouwmaterialen en ruimte om te fietsen en te wandelen. Ons ecosysteem.” (p. 207)

Het probleem van deze redenering is dat onze generatie bepaalt in wat voor wereld toekomstige generaties terecht zullen komen. Nemen zij er genoeg mee dat panda's hooguit nog in dierentuinen te zien zijn? En hoe zit het met het milieubeleid of moeten we ons alleen nog maar druk maken over klimaatverandering, de mondiale voedselvoorziening en de bio-industrie? Park aarde, waarin de natuur is opgeheven, lijkt een schrale wereld te worden.

DR. FLORIS VAN DEN BERG DOCEERT  
(MILIEU) FILOSOFIE AAN DE  
UNIVERSITEIT UTRECHT



# Scenario-ontwikkeling voor het natuurbeleid

De Natuurverkenning 2010-2040 is als scenariostudie uitgevoerd om te verkennen welke richtingen het natuurbeleid op termijn zou kunnen inslaan. Via de scenario-onderdelen worden beleidsmakers stap voor stap in het langetermijndenken meegenomen. Dit wordt versterkt doordat de onderdelen het karakter van kwalitatieve verhalen hebben gekregen, die bovendien toegankelijk zijn verbeeld en op onderdelen kwantitatief zijn uitgewerkt. Doordat beleidsmakers zelf in de verkenning hebben geparticipeerd is hun ontvankelijkheid ervoor vergroot.

De Natuurverkenning 2010-2040 die het Planbureau voor de Leefomgeving binnenkort publiceert, is voornamelijk bedoeld om de politieke en maatschappelijke discussie over het natuurbeleid te inspireren. Die discussie gaat op dit moment vooral over een nieuwe richting die het beleid zou moeten inslaan. Hierbij staan niet alleen de bezuinigingen centraal die worden doorgevoerd, maar de beleidsdoelen zelf staan ook ter discussie. Verder is er sprake van deregulering en decentralisatie van het beleid (Wieringa & Van Oostenbrugge, 2010).

De natuurverkenning probeert betrokkenen bij het natuurbeleid te inspireren om niet alleen na te denken over de beleidsveranderingen op de korte termijn, maar ook over het beleid voor de lange termijn (PBL, 2011). Dit gebeurt onder andere door alternatieve toekomstbeelden over de natuur te presenteren en alternatieve beleidsstrategieën om de beelden te realiseren. Dit is om verschillende redenen relevant voor het beleid.

Zo is het belangrijk om nu geen beslissingen te nemen, die later alleen tegen hoge kosten kunnen worden gecorrigeerd, zoals bouwen in gebieden die belangrijk zijn voor biodiversiteit. Omgekeerd moeten nu soms al beslissingen worden genomen om op termijn resultaten te boeken. Zo kan het enkele decennia vergen om nieuwe natuur te realiseren. Natuurlijke processen kunnen immers traag verlopen en beleidsvorming en uitvoering kunnen eveneens de nodige tijd vergen, vooral als er bijvoorbeeld grond moet worden verworven.

De alternatieve toekomstbeelden en beleidsstrategie-

en zijn zeker ook beleidsrelevant voor de wat langere termijn. Op de lange termijn kan het natuurbeleid immers opnieuw ter discussie worden gesteld en kunnen de effecten van het beleid onzeker zijn (Van Asselt *et al.*, 2007). De verschillende natuurbeelden die in de samenleving leven kunnen opnieuw herschikt worden en tot een andere koers leiden. En daarnaast verandert ook de omgeving van het natuurbeleid. De economische crisis en de impact hiervan op de middelen voor het natuurbeleid maken dit op een indringende manier duidelijk.

In dit artikel beschrijven we op welke manier de verkenning is uitgevoerd. Eerst bespreken we waarom we voor een scenariostudie hebben gekozen, daarna welke scenario-onderdelen in de verkenning zijn opgenomen en vervolgens welke methoden hierbij zijn toegepast. We gaan in op de keuzen die zijn gemaakt en de invloed die deze op de resultaten hebben gehad. Op grond daarvan trekken we in het laatste deel van dit artikel enkele lessen voor volgende natuurverkenningen en andere scenariostudies.

## Natuurverkenning als scenariostudie

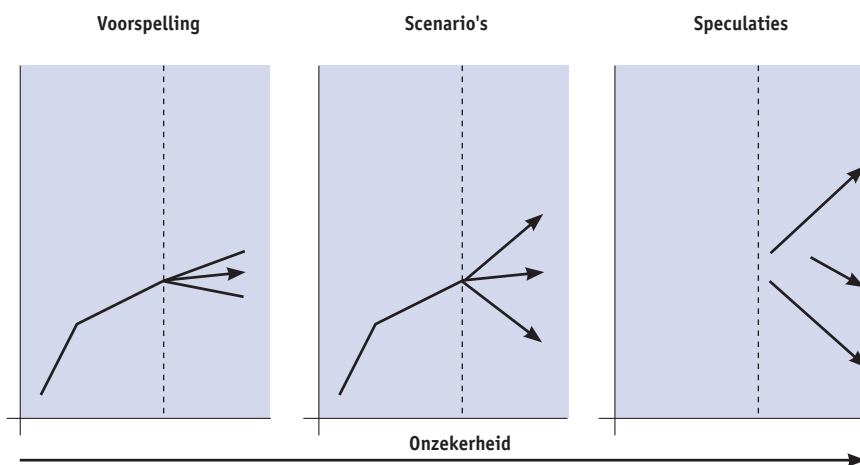
Er zijn allerlei methoden om de onzekerheid die met de toekomst gegeven is, in het beleid hanteerbaar te maken, zoals trendextrapolaties, computersimulaties en creatief brainstormen (Wright & Goodwin, 1998; BZK, 2005). De mate van onzekerheid over het toekomstige verloop van de ontwikkelingen waarover uitspraken worden gedaan, is bepalend voor het categoriseren van deze methoden in figuur 1.

ED DAMMERS, ARJEN  
VAN HINSBERG,  
JANNEKE VADER &  
WIM WIERSINGA

Dr. E. Dammers Planbureau voor de Leefomgeving, Postbus 30314, 2500 GH, Den Haag, ed.dammers@pbl.nl  
Dr. A. van Hinsberg Planbureau voor de Leefomgeving  
Drs. J. Vader LEI, Wageningen UR  
Drs. W. Wiersinga Institute for Marine Resources and Ecosystem Studies (IMARES)/ Bestuurskunde, Wageningen UR

Foto **Rene Visser**  
Buitenbeeld. Zeearend (*Haliaeetus albicilla*). Dit beeld is door het PBL gekozen als icoon voor de kijkrichting vitale natuur. De andere icoonbeelden staan op pagina 198, 210 en 220.





**Figuur 1** voorspelling, scenario's en speculaties

**Figure 1** prediction, scenarios, and speculations

Een *voorspelling* doet op basis van kennis over een ontwikkeling in het verleden een zo nauwkeurig mogelijke uitspraak over het verloop ervan in de toekomst. Hierbij wordt rekening gehouden met een bandbreedte waarbinnen de ontwikkeling zich zou kunnen voordoen. Een voorspelling kan worden gedaan als de onzekerheid klein is, bijvoorbeeld omdat het om een stabiele ontwikkeling gaat of omdat de termijn waarover de uitspraak wordt gedaan kort is (Dammers, 2000). Denk aan de verwachte klimaatverandering over tien jaar.

Bij *speculaties* worden allerlei creatieve ideeën gegenereerd op basis waarvan uitspraken over de toekomst worden gedaan of toekomstbeelden gecreëerd. Hierbij wordt geen link met het heden gelegd. Speculaties worden toegepast als de onzekerheid groot is, bijvoorbeeld omdat de ontwikkeling grillig verloopt of omdat de termijn erg lang is. Denk aan de mogelijke ontwikkeling van de kenniseconomie in de komende 100 jaar.

*Scenario's* nemen een tussenpositie in. Zij doen op basis van kennis over verleden en heden uitspraken over de verschillende richtingen die ontwikkelingen in de toekomst kunnen op gaan. Scenario's worden ingezet als

er sprake is van onzekerheid, maar deze niet zo groot is als bij speculaties. Dit is bijvoorbeeld het geval als het verloop dynamisch maar niet grillig is of als de termijn waarover uitspraken worden gedaan lang maar niet heel lang is. De Natuurverkenning 2010-2040 is een voorbeeld van een scenariostudie. Zij verkent immers alternatieve toekomstbeelden van de natuur en alternatieve beleidsstrategieën om die beelden te realiseren (PBL, 2011). Een voordeel van scenario's boven voorspellingen is dat zij meer inspiratie geven omdat verschillende richtingen worden verkend, bijvoorbeeld van een natuurbeleid dat streeft naar de realisatie van enkele grote natuurgebieden of een beleid dat juist inzet op de groenblauwe doordering van de steden. Daarnaast doen zij meer recht aan onzekerheid op lange termijn doordat zij de alternatieve richtingen verkennen die maatschappelijke en fysieke ontwikkelingen met een impact op de natuur kunnen opgaan. Voordelen boven speculaties zijn dat de uitspraken over de toekomst beter onderbouwd zijn en dat scenario's meer inzicht geven in de manieren waarop de toekomstige situaties gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor bieden zij meer aanknopingspunten voor het beleid.

### Onderdelen van de Natuurverkenning

Scenariostudies worden vaak op een eclectische manier uitgevoerd. Er is dan ook eerder sprake van een globale aanpak dan een vastomlijnde methode (Dammers, 2010). Het is daarom niet vanzelfsprekend dat alle onderdelen die bij een scenariostudie kunnen worden onderscheiden ook altijd worden meegenomen. In de Natuurverkenning 2010-2040 hebben we dit wel gedaan. Zij bevat een nulsituatie, beleidsscenario's, omgevings-scenario's en beleidsboodschappen.

De *nulsituatie* geeft een beschrijving van de huidige situatie van de natuur en het natuurbeleid in ons land en hoe die situatie vanuit het verleden is ontstaan. Deze be-



---

schrijving is het vertrekpunt voor de definiëring van de beleidsscenario's. Zo maken de verschillende natuurbeelden die al jaren in de discussie over het natuurbeleid naar boven komen onderdeel uit van de beleidsscenario's. Daarnaast biedt de nulsituatie een vergelijkingsbasis waarmee de toekomstige veranderingen in de natuur en het beleid duidelijker kunnen worden aangegeven. Verder maakt de nulsituatie het gemakkelijker om relevante beleidsboodschappen te bedenken. Hiervoor is het immers nodig om niet alleen rekening te houden met denkbare toekomst, maar ook met de huidige situatie. Bij de beschrijving van de natuur is gekeken naar de verschillende waarden die er aan worden toegeschreven en de knelpunten die zich hierbij voordoen, zoals de teruggang in biodiversiteit en het tekort aan belevingsgroen. Bij de beschrijving van het beleid zijn de drijfveren achter de betrokkenheid bij de natuur achterhaald. Door aandacht te besteden aan de verschillende waarden en drijfveren proberen wij de discussie die momenteel over de richting van het natuurbeleid wordt gevoerd te inspireren. Uit een vergelijking van de knelpunten met de drijfveren zijn vier uitdagingen voor het beleid afgeleid (zie p. 160). Deze zijn op hun beurt gebruikt om vier beleidsscenario's te benoemen.

De *beleidsscenario's* worden in de Natuurverkenning kijkrichtingen genoemd. Hiermee proberen we te vermijden dat zij als toekomstbeelden worden opgevat die door beleidsmakers zijn opgesteld. Elke kijkrichting schetst een wenselijk geacht toekomstbeeld van de natuur en een beleidsstrategie die nodig is om dat beeld te realiseren. De kijkrichtingen hebben een normatief karakter. Wat een organisatie of groep wenselijk vindt, hangt immers af van de waarden die zij hanteert (WRR, 2010). Elke kijkrichting geeft niet alleen een antwoord op een beleidsuitdaging, maar wordt ook beoordeeld op de mate waarin zij aan de uitdagingen van de andere kijkrichtingen

tegemoet komt. Van Hinsberg *et al.* (dit nummer) gaan uitgebreider op deze beoordeling in.

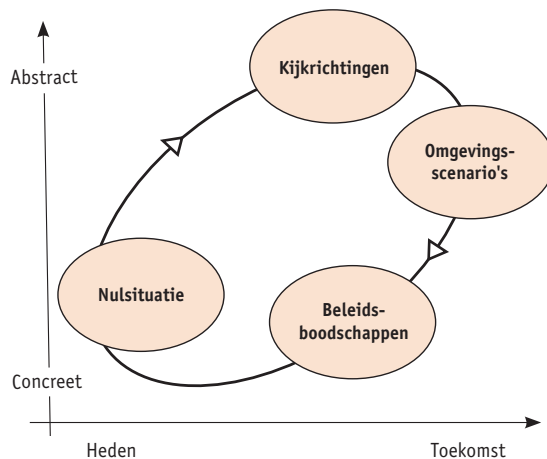
Om te verkennen of de kijkrichtingen onder verschillende omstandigheden gerealiseerd kunnen worden zijn er *omgevingsscenario's* ontwikkeld. Deze scenario's hebben vooral een descriptief karakter (Becker *et al.*, 1982). Zij verkennen op een samenhangende manier enkele richtingen die allerlei maatschappelijke en fysieke ontwikkelingen met een impact op natuur en beleid op termijn kunnen inslaan (Wack, 1985). Daarnaast brengen zij in beeld hoe groot de uitdagingen in de toekomst kunnen worden – bijvoorbeeld herstel van de biodiversiteit bij een hoge en een lage ruimte- en milieudruk – en met welke mogelijkheden en beperkingen het beleid te maken kan krijgen, bijvoorbeeld in termen van beschikbare middelen.

Met de *beleidsboodschappen* geeft de Natuurverkenning concrete aandachtspunten mee aan de betrokkenen bij het natuurbeleid. De boodschappen zijn gericht op de korte termijn, maar worden geformuleerd vanuit de lange termijn. Sommige boodschappen zijn afgeleid uit vergelijkingen tussen de kijkrichtingen. Op basis hiervan zijn suggesties gedaan om onderdelen te combineren, zoals de realisatie van grote natuurgebieden die toegankelijk zijn voor extensieve recreatie. Andere boodschappen zijn afgeleid door de kijkrichtingen met de nulsituatie te vergelijken. Dit maakt de consequenties voor het huidige beleid duidelijk, bijvoorbeeld dat ook bij een grote inbreng van de markt (projectontwikkelaars) een rol voor de overheid (gemeente) is weggelegd bij het maken van afspraken over de groenaanleg. Van Egmond *et al.* (dit nummer) gaan uitgebreider in op de beleidsboodschappen.

De vier scenario-onderdelen zijn op een cyclische manier met elkaar verbonden (zie figuur 2). In de eerste plaats

**Figuur 2** Scenario-onderdelen zijn op een cyclische manier met elkaar verbonden.

**Figure 2** Scenario parts are connected in a cyclical way.



is er sprake van een cyclus in de tijd. De nulsituatie is op het heden gericht, de kijkrichtingen en de omgevings-scenario's op de lange termijn en de beleidsboodschappen op de korte termijn. Daarnaast is er een cyclus in de mate waarin de scenario-onderdelen zijn uitgewerkt. De nulsituatie is concreet, de kijkrichtingen en de om-

<p><b>Nulsituatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• literatuurverkenning</li> <li>• workshops</li> </ul>
<p><b>Kijkrichtingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• workshops</li> <li>• modelberekeningen</li> <li>• ontwerpen</li> <li>• literatuurverkenning</li> </ul>
<p><b>Scenario's</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• literatuurverkenning</li> <li>• workshops</li> </ul>
<p><b>Boodschappen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• workshops</li> <li>• literatuurverkenning</li> </ul>

**Figuur 3** toegepaste methoden per scenario-onderdeel.

**Figure 3** methods applied for the scenario parts.

gevings-scenario's zijn abstract, omdat er over het heden veel meer bekend is dan over de toekomst. De boodschappen zijn weer concreet, omdat zij voldoende aanknopingspunten voor het beleid moeten bieden.

### Toegepaste methoden

De scenario-onderdelen kunnen op verschillende manieren worden ontwikkeld met gebruik van verschillende methoden. Elke methode heeft zijn sterke en zwakke kanten (Dammers, 2010). Scenario's die via modelberekeningen worden ontwikkeld leveren vaak specifieke inzichten op, maar hun reikwijdte is beperkt, omdat variabelen en relaties die niet gekwantificeerd kunnen worden gewoonlijk buiten beschouwing blijven. Scenario's die via ontwerpen worden ontwikkeld kunnen erg inspirerend zijn, maar de inzichten die zij leveren zijn vaak weinig specifiek, omdat deze scenario's nogal eens schetsmatig blijven. En scenario's die via workshops worden ontwikkeld bieden de mogelijkheid om experts uit de beleidspraktijk te laten meedoen en op deze manier veel praktijkkennis te mobiliseren. De inzichten die deze workshops opleveren zijn over het algemeen echter minder specifiek dan bij modelberekeningen, omdat er nauwelijks variabelen of relaties worden gekwantificeerd. Bij de uitvoering van de Natuurverkenning 2010-2040 zijn bovengenoemde methoden gecombineerd toegepast. Op deze manier wilden we als scenarioteam proberen om hun sterke kanten zoveel mogelijk te benutten en hun zwakte kanten waar mogelijk te compenseren. Figuur 3 geeft een overzicht van de methoden die voor elk scenario-onderdeel zijn gebruikt; de volgende paragrafen geven een toelichting.

### Nulsituatie

De nulsituatie is hoofdzakelijk gebaseerd op een verkenning van de literatuur over de huidige situatie van de na-

---

tuur en het beleid en hun ontwikkeling vanuit het verleden. De knelpunten zijn voornamelijk ontleend aan de Natuurbalansen die het planbureau de afgelopen jaren heeft gepubliceerd met als laatste de Balans van de Leefomgeving (PBL 2010). Om de drijfveren te achterhalen is een deelstudie verricht naar de omgang met de natuur door de jaren heen en de veranderingen die zich in het natuurbeleid hebben voorgedaan (Klijn, 2011).

De uitkomsten van de literatuurverkenning zijn in workshops en interviews aan experts uit de beleidspraktijk voorgelegd en bediscussieerd. Het betrof medewerkers van departementen, provincies, gemeenten, natuurorganisaties, kennisinstellingen en bedrijven. Tijdens de workshop werd vooral gewezen op aspecten van de natuur en het beleid die niet mogen worden vergeten, zoals de afnemende natuurlijke dynamiek op lokaal niveau en het belang van de relaties tussen overheden en burgers voor de effectiviteit van het beleid. Deze opmerkingen zijn in de beschrijving van de nulsituatie meegenomen. Uit de beschrijving hebben we de vier uitdagingen voor het beleid afgeleid. Hierbij hebben we vooral gelet op knelpunten die al langer bestaan en op drijfveren die organisaties en groepen mensen al jaren hebben. De uitdagingen zullen verschillende groepen uit de samenleving aanspreken, omdat ze duidelijk van elkaar verschillen: (1) internationaal belangrijke biodiversiteit behouden en herstellen, (2) natuur meer bereikbaar en beleefbaar maken, (3) natuurlijke hulpbronnen duurzaam benutten en (4) lusten van natuur beter benutten en lasten van wetgeving beperken.

## Kijkrichtingen

De uitdagingen zijn vervolgens gebruikt om de kijkrichtingen te definiëren. De Natuurverkenning 2010-2040 beoogt de huidige discussie over de richting van het natuurbeleid te inspireren. De kijkrichtingen zijn daarbij

een belangrijk middel en uitgegroeid tot het belangrijkste scenario-onderdeel. Bij de ontwikkeling daarvan zijn dan ook de meeste methoden toegepast.

## Workshops

Allereerst zijn vier workshops georganiseerd: twee over land en twee over zeenatuur. Aan de workshops namen de eerder genoemde experts uit de beleidspraktijk deel. Tijdens de eerste workshops voor land en zeenatuur zijn de contouren van de kijkrichtingen neergezet. Dit gebeurde door de deelnemers een groot aantal leidende ideeën over de toekomst van de natuur in ons land te laten bedenken, zoals ‘natuur bij huis’, ‘recycling natuur’ en ‘verweefde natuur’. Daarna werden deze ideeën op basis van hun inhoudelijke samenhang geclusterd en door de deelnemers verder uitgewerkt in zowel trefwoorden als schetsen. Op deze manier ontstonden de eerste ruwe versies van de kijkrichtingen. Voor land-natuur zijn extra workshops georganiseerd met experts van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de recreatiesector en de bouwwereld. De extra workshops met DLG hebben geholpen om de kijkrichtingen regionaal uit te werken en concreter te maken. Meer dan in de andere workshops was de focus op de beleidsstrategieën gericht, bijvoorbeeld op de implementatiemogelijkheden van de kijkrichtingen en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. De workshops met de recreatiesector en de bouwwereld hebben aanvullende informatie opgeleverd, bijvoorbeeld over kansen voor recreatie in grootschalige natuurgebieden en over de mogelijkheden om meer groen in de woonomgevingen te realiseren.

In aanvulling op de workshops zijn interviews gehouden met experts die tijdens de workshops waren ondervertegenwoordigd, onder wie deskundigen van waterschappen en uit de landbouwsector. Ook die leverden waardevolle informatie op, bijvoorbeeld over de grotere rol die

het agrarisch natuurbeheer kan spelen wanneer boeren als ondernemers en niet als subsidieontvangers worden aangesproken.

De resultaten van de workshops en de interviews zijn door het scenarioteam geanalyseerd, tot vier kijkrichtingen geclusterd en in verhaallijnen uitgewerkt. De verhaallijnen geven de essentie van de kijkrichtingen weer, brengen de vele inzichten die zij bevatten op een betekenisvolle manier met elkaar in verband en worden vaak gemakkelijker begrepen en onthouden dan vergelijkingen en grafieken (Schwartz, 1991). Voor het gebruik van de Natuurverkenning is dat van belang. Elke verhaallijn sluit aan bij een uitdaging die in de nulsituatie is benoemd. Op basis daarvan is een wenselijk geachte toekomst geschetst die een antwoord geeft op de uitdaging en het beleid dat nodig is om die toekomst te realiseren. Bij de uitwerking van de verhaallijnen zijn twee criteria gebruikt: maximaal contrast tussen de kijkrichtingen en maximale consistentie erbinnen (Van der Heijden, 1996). Tijdens de bijeenkomsten zijn eveneens de namen voor de kijkrichtingen bedacht: ‘vitale natuur’, ‘beleefbare natuur’, ‘functionele natuur’ en ‘inpasbare natuur’.

De resultaten van de analyses en uitwerkingen zijn tijdens de tweede workshops voor land- en zeenatuur aan de experts voorgelegd en door hen becommentarieerd. Zij pleitten er bijvoorbeeld voor om meer aandacht te besteden aan cultuurhistorie en aan zoet-zoutovergangen. Bij de verdere uitwerking van de kijkrichtingen is daar rekening mee gehouden.

### Modelberekeningen

De verhaallijnen hadden in eerste instantie alleen een kwalitatief karakter. Via modelberekeningen zijn zij zoveel mogelijk kwantitatief uitgewerkt. Zo zijn modellen gebruikt om per kijkrichting te berekenen op welke locaties welke typen natuur in 2040 nodig zijn gegeven de

uitdagingen en haalbaar. Daarnaast zijn de modellen gebruikt om de kijkrichtingen te beoordelen op de consequenties voor biodiversiteit, beleving, duurzaam gebruik en kosten en baten. Van Hinsberg *et al.* (dit nummer) gaan uitgebreider in op deze modelberekeningen.

### Ontwerpen

Bij het op de kaart zetten van de kijkrichtingen komen ontwerpactiviteiten kijken. Deze maakten gebruik van de workshopresultaten – de schetsen daaruit vormen de basis – en van de modelberekeningen. De resultaten van de modelberekeningen zijn terugvertaald naar vereenvoudigde kaartbeelden. Voor landnatuur gebeurde dat met behulp van GIS-analyses. Zo is voorkomen dat de toekomstbeelden als blauwdrukken zouden worden opgevat (Van Hinsberg *et al.*, dit nummer). De vereenvoudigde kaarten geven globaal aan welke typen natuur op welke locaties kunnen voorkomen en drukken daarmee de essentie van de kijkrichtingen uit. Bijkomend voordeel is, dat integratie met de kaarten voor zeenatuur, die niet op modelberekeningen berusten en gelijk globaal zijn weergegeven, mogelijk is. Om de kijkrichtingen meer tot de verbeelding te laten spreken en concreter te maken zijn naast kaartbeelden ook situatietekeningen, sfeerbeelden en foto's gebruikt om ze te illustreren.

### Literatuurverkenning

Tot slot is bij de uitwerking van de kijkrichtingen ook gebruik gemaakt van literatuurverkenning. Dit geldt voor zaken als parkinrichting en werken in het groen, die minder goed met landelijke data doorgerekend konden worden. Ook voor het opstellen van beleidsstrategieën voor land- en zeenatuur is literatuur gebruikt (Bolman & Goldsborough, 2011; Verburg *et al.*, 2011). Op basis van de literatuur en via logisch redeneren is voor elk toekomstbeeld een beleidsstrategie bedacht waarmee het beeld



---

gerealiseerd zou kunnen worden. Dit gebeurde voornamelijk door criteria uit de welvaartstheorie, over marktwerking, externe effecten, publieke goederen en coördinatievraagstukken toe te passen (Stiglitz, 1988; Kuiper & Evers, 2011). Ook deze uitkomsten werden via workshops aan de experts uit de beleidspraktijk voorgelegd. Suggesties om bijvoorbeeld meer aandacht te besteden aan nieuwe coalities of financieringsconstructies zijn meegenomen.

### Omgevingsscenario's

Bij de ontwikkeling van omgevingsscenario's is gebruik gemaakt van een literatuurverkenning en workshops. De scenario's zijn aan Welvaart en leefomgeving (CPB et al., 2006) ontleend, waarin vier omgevingsscenario's worden genoemd: *Global Economy*, *Transatlantic Market*, *Strong Europe* en *Regional Communities*. Alleen het eerste en het laatste scenario zijn in de Natuurverkenning opgenomen, omdat deze de hoogste en laagste groei verkennen en daarmee de grootste en kleinste ruimte- en milieudruk op de natuur. Omdat zij de uitersten vertegenwoordigen, volstaan beide scenario's in principe om de realiseerbaarheid van de kijkrichtingen onder verschillende omstandigheden te voorspellen. Uit beide scenario's zijn alleen ontwikkelingen met een impact op de natuur en het beleid meegenomen, zoals die van de economie, de voedselproductie en van energiegebruik en productie. Voor sommige ontwikkelingen zijn de scenario's geactualiseerd. Zo zijn de beleidsambities op het gebied van duurzame energie momenteel ambitieuzer dan toen Welvaart en leefomgeving werd gepubliceerd. Er zijn ook twee ontwikkelingen toegevoegd die in de scenariostudie weinig aandacht krijgen, maar wel een impact op de natuur en het beleid hebben: de houding van mensen tegenover de natuur en de bestuurlijke verhoudingen, inclusief de invloed van het EU-beleid. Hiervoor is een be-

roep op *expert judgement* en aanvullende literatuur gedaan.

De resultaten hebben we samengevat en tijdens de tweede workshops voor land- en zeenatuur aan de experts voorgelegd. Zij vulden bijvoorbeeld aan dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de houding van mensen tegenover de natuur en tegenover het natuurbeleid. De aanvullingen waren vooral voor zeenatuur belangrijk, omdat de ontwikkelingen die een impact op deze natuur hebben, zoals de visserij en de zandwinning, in Welvaart en leefomgeving niet zijn meegenomen.

De informatie uit de omgevingsscenario's is gebruikt om te verkennen of de kijkrichtingen haalbaar zijn. Zo is het budget dat het rijk in de omgevingsscenario's voor het natuurbeleid beschikbaar heeft, vergeleken met de kosten die nodig zijn voor het realiseren van de kijkrichtingen. In een enkel geval zijn de ontwikkelingen in de omgevingsscenario's zelf input geweest voor het bepalen van de kijkrichting. Zo is de ruimtevraag voor wonen in het groen (inpasbare natuur) aan de omgevingsscenario's ontleend (Van Hinsberg et al., dit nummer).

### Beleidsboodschappen

Er zijn drie workshops georganiseerd waarbij deelnemers ideeën voor boodschappen konden aandragen. In twee workshops werd aandacht besteed aan onderdelen van de toekomstbeelden en beleidsstrategieën die wel of juist niet gecombineerd kunnen worden. Een voorbeeld van het laatste is dat landbouw en CO<sub>2</sub>-vastlegging in het veenweidegebied moeilijk samengaan, omdat voorkeurswaterstand van beide activiteiten zo verschilt. In de derde workshop konden de deelnemers zelf thema's aandragen voor de boodschappen en ideeën voor de uitwerking daarvan. Aan de orde kwamen onder meer 'natuur in het hart van de economie' en 'diversiteit van natuurty-

---

pen door diversiteit in verstedelijking'. De ideeën uit de workshops zijn geselecteerd en getoetst. Voorop stond dat de ideeën moesten aansluiten bij de thema's die in de kijkrichtingen aan de orde komen, maar er zijn ook thema's geselecteerd en in de kijkrichtingen opgenomen, die voordien ontbraken, zoals de meerwaarde van samenhangende financieringsarrangementen boven individuele financieringsstromen. Bij de toetsing zijn de ideeën op (beleids)relevantie gecheckt en met de uitkomsten uit de literatuurverkenning vergeleken.

### Lessen voor volgende scenariostudies

In dit artikel hebben we beschreven op welke manier de Natuurverkenning 2010-2040 is uitgevoerd, welke keuzen zijn gemaakt en welke invloed dit op de resultaten heeft gehad. Met de scenariostudie hebben wij geprobeerd de huidige discussie over het natuurbeleid te inspireren. Door aan te sluiten bij diverse natuurbeelden zijn duidelijk verschillende beleidsrichtingen verkend, waarin uiteenlopende organisaties en groepen zich kunnen herkennen, zo blijkt uit de workshops. Door alle onderdelen van een scenariostudie uit te werken worden de betrokkenen stap voor stap meegenomen in alternatieve beleidsrichtingen en de implicaties daarvan voor het huidige beleid. En door verschillende methoden toe te passen (workshops, literatuurverkenning, ontwerpen, modelberekeningen) bestaan de scenario's niet alleen uit kwalitatieve verhaallijnen, maar zijn zij ook op een toegankelijke manier verbeeld en waar mogelijk kwantitatief uitgewerkt. Bovendien zijn meer kennisbronnen gemobiliseerd dan met afzonderlijke methoden mogelijk was geweest. Hun participatie in de Natuurverkenning heeft de betrokkenen bij het natuurbeleid meer ontvankelijk gemaakt voor de uitkomsten, zo blijkt bij navraag. Deze positieve zaken kunnen in volgende verkenningen worden meegenomen.

Zo zijn er ook lessen te leren uit onderdelen die minder goed uit de verf kwamen. Om praktische redenen zijn in de omgevingsscenario's bijvoorbeeld de ontwikkelingen op de terreinen landbouw en energie geactualiseerd met behulp van *expert judgement*. Door dit via modelberekeningen te doen zou de actualisering worden gekwantificeerd en daarmee een betere toetsing van de kijkrichtingen mogelijk maken. Daarnaast zou er meer werk van het ontwerpen gemaakt kunnen worden, met schetsen van concrete situaties of symbolische weergaven van ruimtelijke patronen, waardoor de kijkrichtingen meer gaan leven. Verder verdient de terminologie aandacht. Om het normatieve karakter van de kijkrichtingen beter tot uitdrukking te brengen en verwarring te beperken zouden zij bijvoorbeeld 'visies' genoemd kunnen worden of 'beleidsscenario's'. Van Hinsberg *et al.* (dit nummer) en De Wit & Hajer (dit nummer) ten slotte bespreken lessen die uit het modelinstrumentarium en de interactie met het beleid getrokken kunnen worden.

---

### Summary

#### Scenariobuilding for nature policy

Ed Dammers, Arjen van Hinsberg, Janneke Vader & Wim Wiersinga

Nature outlook, scenario method, normative scenarios, stakeholder participation

The Nature Outlook 2010-2040 was produced by applying the scenario approach. The outlook explores some alternative directions in which nature policy may evolve in the long term and the implications of this for nature policy in the short term. The subsequent parts of the scenario study enable policy makers to gradually gain insight into alternative desirable futures of nature and alternative policy strategies to realize them. This

---

is further stimulated by the character of the scenarios, which contain not only qualitative storylines, but also concrete images and quantitative information. In order to build such scenarios various methods were applied,

like model calculations, scenario workshops, and design activities. By participating in the scenario study, policy makers not only provided valuable insights but also became more receptive for the results.

---

## Literatuur

- Asselt, M.B.A. van, J. Mesman & S. van 't Klooster, 2007.** Dealing with prognostic uncertainty. *Futures*: 669-684.
- Becker, H.A., D. van Houten & J.T.J.M. van der Linden, 1982.** Handleiding voor het ontwerpen van scenario's. Utrecht, Rijksuniversiteit Utrecht.
- Bolman, B.C. & D.G. Goldsborough, 2011.** Marine governance. Wageningen. IMARES.
- BZK, 2005.** Deel 1 Toekomstverkenningen/Deel 2 De radar op scherp. Den Haag. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- CPB, MNP & RPB, 2006.** Welvaart en leefomgeving. Den Haag. Centraal Planbureau/Milieu en Natuurplanbureau/Ruimtelijk Planbureau.
- Dammers, E., 2000.** *Leren van de toekomst*. Delft. Eburon.
- Dammers, E., 2010.** Making territorial scenarios for Europe. *Futures*: 785-793.
- Egmond, P.M. van, R. van Oostenbrugge, E. Dammers, A. van Hinsberg, Th.C.P. Melman, J. Vader & W.A. Wiersinga, dit nummer.** Beleidsboodschappen Natuurverkenning 2010-2040. *Landschap* 28/4: 211-219.
- Heijden, K. van der, 1996.** *Scenarios*. Chichester. John Wiley & Sons.
- Hinsberg, A. van, W.G.M van der Bilt, B de Knegt, F.J. Sijtsma & H. Leneman, dit nummer.** Modelgebruik in de Natuurverkenning 2010-2040. De uitdagingen van het natuurbeleid geschetst en doorgerekend. *Landschap* 28/4: 199-208.
- Klijn, J., 2011.** *Wisselend getij*. Wageningen. Alterra.
- Kuiper, R. & D. Evers (red.), 2011.** Ruimtelijke opgaven in beeld. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, 2010.** Balans van de leefomgeving. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, in druk.** Natuurverkenning 2010-2040. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schwartz, P. 1991.** *The art of the long view*. New York. Double Day.
- Stiglitz, J., 1988.** *Economics of the public sector*. New York. Norton.
- Verburg, R., A. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen, 2011.** Casuïstiek en bestuur in de Natuurverkenning. Wageningen/Den Haag. Alterra/LEI.
- Wack, P., 1985.** Scenarios: shooting the rapids. *Harvard Business Review*: 139-150.
- Wieringa, K. & R. van Oostenbrugge, 2010.** Vloek of zegen? Herijking van het natuurbeleid. *Landschap*: 27/4: 227-232.
- Wit, A.J.F. de & M.A. Hajer, dit nummer.** De Natuurverkenning en de rol van het PBL in beleidsprocessen. *Landschap* 28/4: 221-230.
- Wright, G. & P. Goodwin (red.), 1998.** *Forecasting with judgement*. Chichester. John Wiley & Sons.
- WRR, 2010.** *Uit zicht*. Amsterdam. Amsterdam University Press.

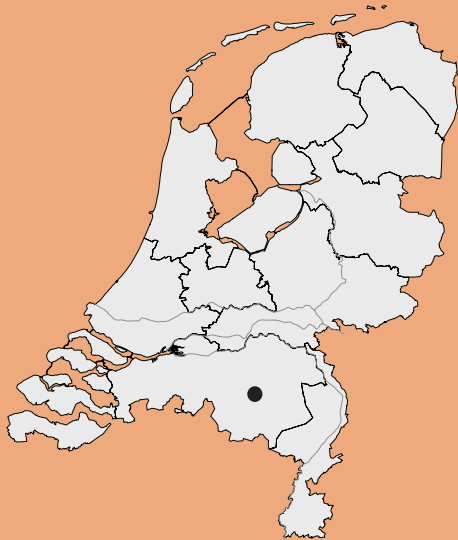
# Op pad met... Jan Baan in De Mortelen

## CV Ing. J. Baan

1976	afgestudeerd aan de Hogere Bosbouw en Cultuurtechnische School te Velp als cultuurtechnicus
1976 – 1979	medewerker Staatsbosbeheer
1979 – 1987	districtsbeheerder bij Brabants Landschap
1987 – 1994	adjunct-directeur Brabants Landschap
1994 – heden	directeur Brabants Landschap

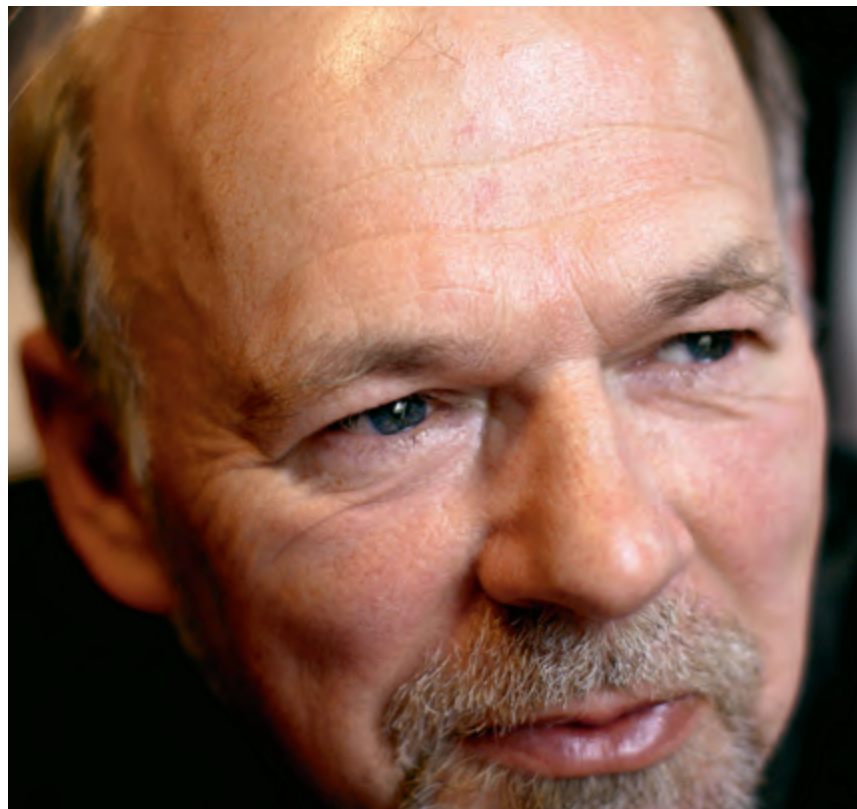
## Functies

1995 – heden	voorzitter Noordbrabants Natuurbeschermingsoverleg
2007 – heden	secretaris van de Stichting Streekrekening Groene Woud
2009 – heden	bestuurslid Stichting Landgoed Baest.



## Bleker trekt een gebied als de Veluwe door de wc

“Die EHS, daar gaat geen meter vanaf hier”, bezweert Jan Baan ons. Hij werkt al bijna zijn hele leven voor Brabants Landschap, de laatste zeventien jaar als directeur. Iedereen kent hem en hij kent iedereen. Gevoegd bij de coöperatieve en corporatistische mentaliteit in Brabant, maakt dat, dat Jan veel voor elkaar krijgt. Hij kocht en saneert een bedrijventerrein, zorgde voor ecoducten en introduceert binnenkort edelherten in De Mortelen.





*Waarom wilt u ons De Mortelen laten zien?*

“De Mortelen (zie kader) is in Brabant het gebied waar het oude afwisselende landschap in stand is gebleven. Brabants Landschap is al in de zestigerjaren begonnen met grondaankopen. Toen de ruilverkaveling Oirschot-Best eindelijk op stoom kwam, konden ze hier de boel niet meer herverkaveld krijgen, want wij lagen met onze gronden overal tussen. Daardoor is De Mortelen gered als kleinschalig landschap. Alleen zijn er wel een paar grote waterlopen dwars door het gebied gegraven. Die hebben de hele ontwateringsbasis naar beneden gebracht. We hebben een van die waterlopen verondiept en met het waterschap werken we samen om het gebied te vernatten. Maar we hebben nog een paar percelen nodig. Hoogstens tien hectare. Iedereen wil het, ook de boeren, maar het ligt nu stil. We mogen niet kopen, er is geen geld. Dat hele proces is met de EHS stilgelegd. Met dank aan Bleker dus.”

*Voordat we met Bleker verder gaan, hoe wordt De Mortelen beheerd?*

“Mijn voorganger zei: groot hek er omheen en koeien er in. Nou, nooit niet. Ik ben geen ‘Veriaan’. De kleinschalige afwisseling van bosjes, veldjes, weggetjes en boerderijtjes moet hier in stand gehouden worden. Dit is een oud cultuurlandschap; de hand van de mens mag zichtbaar zijn. Natuurlijk, edelherten mogen er komen. En dat kan ook. Er ligt al een ecoduct over de A2, dus over twee jaar kunnen ze hier lopen. Als je dat

wilt, dan zul je die populatie streng moeten beheren en bejagen. Er is slechts plaats voor enkele tientallen dieren. Jacht is altijd een teer punt. Ik ben zelf geen jager en wil dat ook niet zijn, ik ben rentmeester, maar je zult in Nederland moeten beheren. En de jacht hoort daarbij. Daar moet je als natuurorganisatie ook eerlijk vooruitkomen. Niks ja tenzij of nee mits. Je zult die jagers op hun sodemieter moeten geven als ze zich niet aan de afspraken houden. Elke zes jaar gooi ik er wel een jachtcombinatie uit. Nou dan is de wereld te klein. Ik steek mijn nek uit om te verdedigen dat hier gejaagd moet kunnen worden. Maar als zij mij in een positie plaatsen dat ik dat niet meer verdedigen kan, dan is het einde oefening. Punt.”

*Terug naar Bleker, wat neemt u hem kwalijk?*

“Goed, als we het dan toch over Bleker moeten hebben, wat mij betreft niet al te veel hoor, dan hindert mij vooral dat wij van een soort gidsland in het natuurbeleid geworden zijn tot een hekkensluiter. De nieuwe Natuurwet beschermt alleen nog maar wat van Europa moet. En dat is een historische vergissing van de huidige landspolitiek. De historische vergissing is dat nu gezegd wordt dat het wel een tandje minder kan. We leven in een van de intensiefst gebruikte, dichtstbevolkte en gefragmenteerde delta’s ter wereld. En toch hebben we altijd de ambitie gehad om volwaardige natuur in stand te willen houden. Dat vraagt om een grote inspanning in dit land. Daar is dat EHS-concept voor opgezet en dat is suc-

cesvol, volgens mij. Dat heeft ecologische resultaten en het levert bereikbare natuur voor mensen op. Je kunt hier in Brabant in elke grote stad op de fiets stappen en in tien minuten ben je in het bos of op de hei. Dat wordt gewaardeerd door mensen en ook door het bedrijfsleven. Dat heeft met welbevinden te maken, met dat je in die hoogdynamische hectische stedelijke samenleving met al die flitsende contacten en drukte de kans hebt om ook weer terug te gaan naar groen en ruimte en geschiedenis. Zonder het te willen romantiseren vind ik die herbronning belangrijk, in mijn eigen beleving, maar ook maatschappelijk gezien.”

*En dat alles loopt nu gevaar?*

“Het komt in gevaar door dat idiote idee van herijking, die volkomen misplaatste redenering dat 94% van de EHS gerealiseerd zou zijn. Klinkklare kolder. Men gebruikt gewoon de verkeerde getallen. Je kent ze wel: 700.000 hectare en daar zou 150.000 nieuwe bijkomen en daar gaat nu weer 100.000 van af. Dus als je het hebt over reser vaat- en natuurontwikkeling, die oude begrippen, en er gaat 100.000 hectare af, dan is dat meer dan de helft van de ambitie. Punt. Helemaal geen 90% gerealiseerd. Er wordt gewoon 60%, een gebied met een omvang van de hele Veluwe, door de wc getrokken. Kan ik me mateloos aan ergeren. Dat is gewoon volksverlakkerij. In Brabant hebben we een andere toonzetting in het beleid. Hier gaat er van die EHS geen meter af. Bovenop die

rijks-EHS, die Natura 2000-gebieden, komt een provinciale EHS van in totaal 20.000 hectare nieuwe natuur. Dat staat in het College Akkoord. Alle partijen hebben zich daarachter geschaard, behalve de PVV. Dus over wat we er hier in Brabant uit gesleept hebben, ben ik niet zo somber. Wel over het feit dat er minder geld komt. ”

*Als Brabant hier niet was opgestaan zou binnen vijf jaar alles verloederd zijn? Is dat een ideologisch verhaal of meent u het echt?*  
“Je versjachtert de boel. Je bent hier in Brabant altijd bezig met een strijd om de ruimte. Je hebt hier intensieve landbouw, stedelijke druk, bedrijventerreinen en

infrastructuur. Er zit altijd hoge druk op. Dus als je ruimte wilt geven aan de EHS of landschap, dan moet je wel je volle partij kunnen meeblazen. Anders ben je het kind van de rekening. Je kunt mooie verhalen houden over de economische waarde van natuur, maar De Mortelen volbouwen met villa’s levert op korte termijn veel meer op. En nee, ik voel me geen ideoloog, ik ben pragmaticus. Waar het mij om gaat is dat waar je de EHS niet behoudt, laat opslokken door rood, verder versnipperd of laat verdrogen, daar ben je hem voorgoed kwijt.”  
“Ik erger me aan de opstelling van het ministerie van EL&I. Ik zal je een voorbeeld geven. Namens Brabants Landschap heb ik

een stuk industrieterrein met een steenfabriek opgekocht tussen de Leemkuilen en De Brand, midden in een majeure ecologische verbingszone. Nu ga ik dus die steenfabriek slopen. Daar zijn afspraken over gemaakt. Dat gaat een miljoen kosten. We hebben dat ingebracht in een Lifeproject. Dan moet je een brief van geen bezwaar hebben van de gemeente, provincie en het rijk. Tot mijn stomme verbazing heb ik als antwoord van EL&I gekregen: wij doen niet meer aan ecologische verbingszones. Je krijgt geen instemming. Nou breekt mijn klomp. Ik vraag niet eens om geld, ik doe wat LNV heeft bedacht bij de aanwijzing van die Natura 2000-gebieden, dat er een verbinding moet komen voor onder andere de boomkikker die daar zit. Staat in het verhaal van LNV. Ik steek verdorie mijn nek uit, niet te flauw, om dat te realiseren, neem grote risico’s. Vraag nu om een instemming met hun eigen beleid en dan zeggen zij: dat doen we niet? Ik heb tegen die ambtenaar gezegd: hoor eens, ik ga jullie aanpakken tot aan de Raad van State. Dit is onbehoorlijk bestuur. Dat accepteer ik nooit. Dat loopt nu.”

*Ondanks die tegenslag lijkt u hier veel voor elkaar te krijgen. Hoe werkt dat precies in Brabant?*

“Brabant was natuurlijk een generaliteitsland, een wingewest van Holland. Als reactie daarop kwam een emancipatie op gang onder Pater van den Elsen die de boeren verenigde. Ook de elite emancipeerde. Dus



er is hier in Brabant nog een geloof in coöperatieve en corporatistische verbanden. Als er echt grote problemen zijn dan zoeken wij elkaar op, dan proberen we echt naar elkaar te luisteren. Met een goed verhaal en goede contacten kun je dan veel voor elkaar krijgen. Zo zou zeven jaar geleden de ruilverkaveling Sint Oedenrode uitgevoerd worden. Nou dat kon helemaal niet in Sint Oedenrode, want dat was hartje Groene Woud. De Commissaris van de Koningin belde en vroeg: Jan wat vindt jij er nu van? Je zult een regeling moeten maken voor die boeren, zei ik, want zij hebben gewoon recht op die kavelconcentratie. Toen is er een regeling gemaakt om die boeren te compenseren. Mocht niet van Brussel, want dat is staatssteun. De verantwoordelijke gedeputeerde belde toen en vroeg: als ik het beschikbare geld, 7,5 miljoen, op jouw rekening stort, regel jij het dan met de boeren? Ik zei: geef me een week. En ik ben met de boeren gaan praten, met het hoofdbestuur met alle afdelingsvoorzitters en we hebben 300 contracten opgesteld. Zo is dat toen geregeld.”

*Weinig transparant, krijgt u daar geen kritiek op?*

"Ik speel het spel open en bloot. Ik vertel jullie gerust van die 7,5 miljoen en dat doe ik overal. Ik heb het grote voordeel dat ik het niet doe voor mijn eigen portemonnee. Ik sta voor een publieke zaak, heb geen geheimen, iedereen kan zo in mijn computer kijken en ik ben niemand's belangenbehartiger. Van gerotzooi moet ik niets hebben. Ik



ben heel puriteins als het gaat om integriteit, ook naar mijn eigen mensen toe. In die context, als je volstrekt betrouwbaar bent wat betreft de publieke doelen die je nastreeft, kun je veel voor elkaar krijgen.”

*Dit nummer van Landschap staat in het teken van de Natuurverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving. Wat vindt u van de rol van het PBL in de huidige discussies?*

“Bleker zet zijn beleid in vanuit een conflictmodel, natuur versus landbouw en economie. Goed, daar had ik het een keer over met PBL-medewerkers, omdat zij zich daar ook schuldig aan maken in mijn ogen. Zij hebben de opvatting dat het landelijk gebied in Brabant zodanig is misbruikt dat de factor natuur daaruit geëlimineerd is.

Mijn standpunt is dat het ondanks dat intensieve gebruik toch heel goed mogelijk is om hier natuurwaarden en landschapwaarden te creëren. Daar hebben wij ervaring mee. Via onze afdeling landschapbeheer is de afgelopen jaren een paar miljoen in ecologische verbindingzones gestoken langs waterlopen en tegenwoordig hebben we ook droge ecologische verbindingzones. Samen met het waterschap hebben we door dat intensief gebruikte land stroken aangelegd. Dat begon met 10 meter en later is dat 25 geworden en die hebben we ingericht. Daar is heel veel geld aan besteed en op een gegeven moment moet je dan natuurlijk laten uitzoeken wat dat oplevert. Daar kwam een heel goed verhaal uit (Cools, 2008). Van de zomer was ik bij een West-Brabantse boer





en als je dan langs die akkerranden loopt en ineens ziet hoe het daar miegelt van de insecten en wat voor vogels daar zitten, dan word ik enthousiast.”

“Bleker misbruikt het verhaal over de herijking. Dat het PBL dat gezegd heeft, vond ik belangrijk. Dus nee, ik ben helemaal niet sceptisch over het PBL, ik vind dat een heel belangrijke club. Het is noodzakelijk dat wij onderzoekers hebben die betrokken zijn en

deskundig. Ik maak me de grootste zorgen over EL&I. Daar zit bijna geen ambtenaar meer die nog iets van natuur weet. Dat is allemaal weg. Die zijn allemaal naar de provincies gegaan. Dus dat er zo’n instituut is als het PBL wordt alleen maar belangrijker.”

**BAREND HAZELEGER &  
JAN VERMAAT**

## Literatuur

**Cools, J., 2008.** Evaluatie van 11 gerealiseerde ecologische verbindingzones in Noord-Brabant. Rapport Ecologisch Adviesbureau Cools, Tilburg, in opdracht van Brabants Landschap, Provincie Noord-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap Rivierenland, Waterschap De Dommel en Waterschap Aa en Maas, 239 pp.



## De Mortelen

Tussen Oirschot, Best en Boxtel ligt De Mortelen, het grootste landschapsreservaat van Noord-Brabant. De Mortelen is een hoeven- of kampenlandschap dat vanaf de 12e eeuw is het ontgonnen. Vanuit de omringende akkerdorpen trokken individuele boeren het oorspronkelijk moeras in. 'Mortelen' duidt op weke, zachte grond. De ontginning en het daarop volgende landgebruik waren moeizaam. Ondergrond en waterhuishouding zijn er grillig. Abiotische patronen bepaalden waar bouwland, grasland, ruigte, heide, hakhout of opgaand bos werd aangelegd. Bij vererving werd de kleinschaligheid versterkt doordat iedere opvolger een deel van elke grondsoort kreeg en de nieuwe eigendomsgrenzen markeerde met houtwallen en bomenrijen. Het boerenbos bestaat uit zomereik, zwarte els en zoete kers. In de 19e en 20e eeuw zijn deze gebruiksbossen doorplant met populieren, douglas en fijnspar. Ook de vogelwereld is gevarieerd met soorten als wespendif, havik, bosuil, houtsnip en nachtegaal. Omdat veel soorten en ook dagvlinders aan bosranden gebonden zijn besteedt het beheer daar veel aandacht aan. Scherpe randen worden omgevormd tot vloeiende door de afrastering van het weiland enkele meters terug te zetten. Gemengde opstanden van populieren en fijnspar worden omgevormd tot veelsoortig loofbos en door het maaien van bospaden nemen kruipend zenegroen en gulden bo-

terbloem toe. Natte schraallanden worden hersteld door ze te maaien en te verarmen en binnenkort vindt de herintroductie van de boomkikker plaats. Om hem welkom te heten is zijn landbiotoop opgeknapt en zijn poelen gegraven. Verder wordt veel aan anti-verdroging gedaan: ophogen slootbodems, het plaatsen van stuwen en het storten van stenen drempels, alle bedoeld om de grondwaterstand in de zomer niet al te ver te laten wegzakken.

De Mortelen is een fraai wandelgebied, vooral in het voorjaar als eenbes en slanke sleutelbloem (zie hiernaast) bloeien. Er loopt een mooie route doorheen van ontrack.nl van 16 kilometer. Het startpunt is bij café Vingerhoeds. Het oude kroegje waar de legendarische Mieke Vingerhoeds tot 1989 de scepter zwaaide, is als stijlkamer bewaard gebleven. Mieke bepaalde of je genoeg gedronken had en als dat zo was zei ze steevast: "Ge kunt ginne dorst mer hebbe, ge hed genog gehad."

## Literatuur

**Bakker, V. & T. Caspers, 2007.** Brabant in de Ban van Buiten. Gids van de natuurgebieden van Brabants Landschap. Brabants Landschap.





# Modelgebruik in de Natuurverkenning 2010-2040

## De uitdagingen van het natuurbeleid geschetst en doorgerekend

Modellen spelen in de Natuurverkenning 2010-2040 een belangrijke rol bij het uitwerken en doorrekenen van toekomstscenario's. Waar eerdere verkenningen gebruik maakten van procesmodellen om effecten van omgevingsscenario's door te rekenen, zijn nu met eenvoudigere modellen de gevolgen van normatieve opvattingen of wensbeelden ten aanzien van natuur in beeld gebracht. Dit artikel beschrijft deze nieuwe toepassing van modellen en evalueert de meerwaarde ten opzichte van de aanpak in eerdere verkenningen.

Eerdere natuurverkenningen (RIVM, 2002; MNP, 2006) schetsen een toekomstbeeld van de natuur uitgaande van veranderingen in bijvoorbeeld milieu of klimaat. Deze beelden suggereerden dat de toekomst vast lag en gaven beleidsmakers weinig zicht op consequenties van te maken beleidskeuzen (Vader et al., 2004). De natuurverkenningen 2010-2040 tracht nu, met een andere aanpak, de gevolgen van normatieve keuzen in het natuurbeleid in beeld te brengen en aandacht te schenken aan de verschillende waarden die natuur heeft. Het doel is om informatie aan te dragen voor de discussie over de toekomst van het natuurbeleid.

Er zijn vier uitdagingen voor natuur verkend (Van Oostenbrugge, dit nummer p. 160-161) en vervolgens vertaald naar zogenaamde kijkrichtingen (Dammers et al., dit nummer). Kijkrichtingen beschrijven een mogelijke toekomst in 2040, indien zou worden ingezet op het oplossen van één van de geïdentificeerde uitdagingen, en hebben daardoor een normatief karakter. Ze zijn niet bedoeld als blauwdrukken, maar geven keuzemogelijkheden weer. Het is aan de politiek en beleidswereld om af te wegen of een bepaalde uitdaging het primaat krijgt of dat combinaties gemaakt worden en waar en wanneer dat gebeurt.

In dit artikel wordt beschreven hoe modellen zijn gebruikt om de kijkrichtingen ruimtelijk uit te werken én te beoordelen op biodiversiteit, beleefbaarheid, duur-

zaam gebruik en kosten en besparingen (figuur 1). Doel van deze exercitie is om zicht te krijgen op de consequenties van het realiseren van de kijkrichtingen. In de discussie wordt stilgestaan bij de voor- en nadelen van de toegepaste methodiek voor landnatuur – zoeten zoutwaternatuur zijn ook uitgewerkt, maar hierbij is een andere methodiek gehanteerd (Van der Wal & Wiersinga, 2011).

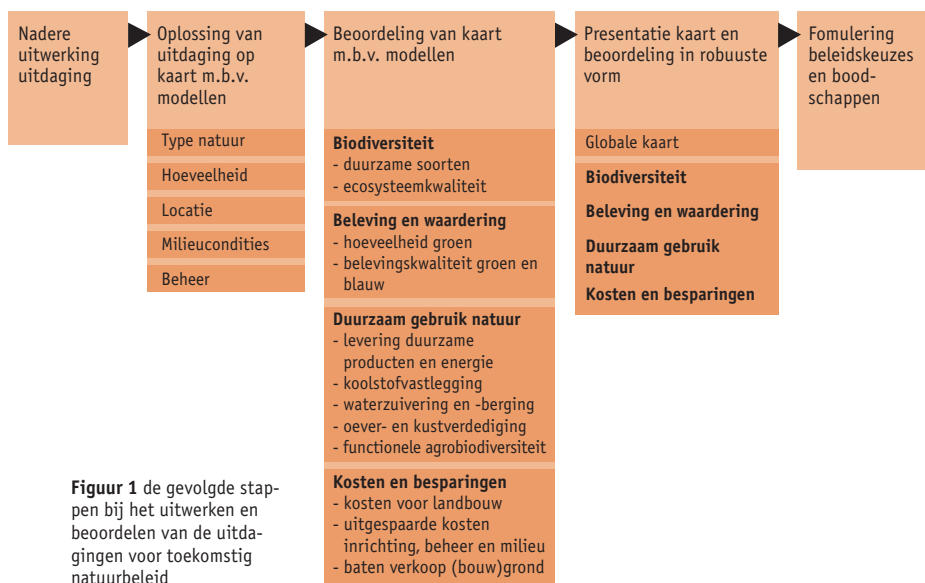
### De kijkrichtingen op kaart gezet

In een aantal workshops zijn uitdagingen voor het toekomstig natuurbeleid verkend (Dammers, dit nummer). Deze uitdagingen zijn vervolgens vertaald naar scenario's ofwel kijkrichtingen, door de uitgangspunten via verhaallijnen uit te werken in modelberekeningen met de zogenoemde *Story and Simulation*-aanpak (Alcamo, 2001). Deze uitgangspunten, bijvoorbeeld het behoud van internationaal karakteristieke biodiversiteit, zijn vervolgens vertaald naar invoerparameters uit het gebruikte modelinstrumentarium. Zo is bepaald wat internationaal karakteristieke habitats en soorten zijn (De Knecht et al., 2011). Voor de ruimtelijke uitwerking van de scenario's, waarin bepaald is waar hoeveel van welke type natuur komt te liggen (figuur 1), is vervolgens gebruik gemaakt van ecologische, economische, recreatieve en demografische modellen en van *expert judgement*.

ARJEN VAN  
HINSBERG, WILLEM  
VAN DER BILT, BART  
DE KNEGT, FRANS  
SIJTSMA & HANS  
LENEMAN

**Dr. A. van Hinsberg**  
Planbureau voor de  
Leefomgeving, Antonie van  
Leeuwenhoeklaan 9, 3721 MA,  
Bilthoven  
Arjen.vanhinsberg@pbl.nl  
**MSc W.G.M. van der  
Bilt** Planbureau voor de  
Leefomgeving  
**Drs. B. de Knecht** Alterra,  
Wageningen UR  
**Dr. F.J. Sijtsma** Faculteit  
Ruimtelijke Wetenschappen,  
Rijksuniversiteit Groningen  
(RUG)  
**Ir. H. Leneman** LEI,  
Wageningen UR

Foto **Jacob Helbig**  
Hollandse-Hoogte.  
Vrouwelijke kitesurfer  
als icoon van beleefbare  
natuur.



**Figuur 1** de gevolgde stappen bij het uitwerken en beoordelen van de uitdagingen voor toekomstig natuurbeleid

**Figure 1** the steps taken while elaborating and assessing the societal challenges for nature policy

## Vitale natuur

Binnen ‘vitale natuur’ staat herstel en behoud van internationaal belangrijke biodiversiteit centraal. Hierbij gaat het om soorten die in Nederland meer voorkomen dan in de rest van de Atlantische biogeografische regio. Bij de uitwerking van de kijkrichting is getracht voldoende geschikt leefgebied te bieden aan deze soorten. Daartoe is vastgesteld hoeveel natuur van welk type nodig is voor een duurzame instandhouding en welke milieucondities en welk type beheer (figuur 1). Herstel van natuurlijke processen, genoemd in de workshops als belangrijk, is daarbij het uitgangspunt. Bij het bepalen van de benodigde ruimte is gebruik gemaakt van het model de MetaNatuurplanner 2.0 (Pouwels et al., 2011). Dit model, gekalibreerd met huidige verspreidingsgegevens, berekent of soorten duurzaam kunnen voortbestaan, gegeven het aanwezige leefgebied en de kwaliteit daarvan. In het model staat het concept van sleutelplekken centraal:

gebieden die groot genoeg zijn en voldoende kwaliteit hebben om ruimte te bieden aan een levensvatbare populatie van de specifieke soort (Verboom et al., 2001). Bij voldoende sleutelplekken, is een soort duurzaam te behouden (Reijnen et al., 2007). De toe- of afname in oppervlaktebehoefte van soorten als gevolg van veranderingen in de kwaliteit van het leefgebied door klimaatverandering, is meegenomen (Vos et al., 2010).

Voor vitale natuur is per soort bepaald hoeveel sleutelplekken in de bestaande natuur aanwezig zijn en hoeveel extra geschikt leefgebied nodig is om tekorten op te lossen. Dit extra leefgebied is gezocht op de meest geschikte plekken binnen een zoekgebied, afhankelijk van het beoogde type natuur en van abiotische parameters als bodem en hydrologie. De informatie op GIS-kaarten is gebruikt voor de begrenzing van deze gebieden (Van der Bilt et al., 2011). Zo is bijvoorbeeld rekening gehouden met de hydrologische samenhang van gebieden. Daarnaast is de extra benodigde natuur gezocht in de nabijheid van bestaande natuurkernen, die nu of na klimaatverandering nog te klein zijn voor duurzame sleutelplekken (figuur 2). Voor de begrenzing daarvan is gebruik gemaakt van de grenzen van de zogenoemde klimaatcorridors die de Nederlandse natuur versterken bij klimaatverandering. Daarnaast is, waar aanwezig, gebruik gemaakt van bestaande toekomstplannen, bijvoorbeeld van Schaalsprong Almere bij de omgrenzing van het moeras in het Markermeer.

## Functionele natuur

Binnen ‘functionele natuur’ wordt een effectiever en duurzamer gebruik van natuurlijke hulpbronnen nagestreefd door operationalisering van het concept van de ecosysteemdiensten (MEA, 2005). In dit geval gaat het met name om de regulerende diensten die door de natuur geleverd kunnen worden. Op basis van de litera-



tuur is bepaald voor welke diensten er voldoende kennis beschikbaar is om deze op landelijke schaal ruimtelijk uit te werken en te kwantificeren. Dat is het geval voor: kust- en oeververdediging, waterberging, waterzuivering en koolstofvastlegging. Naast eerder genoemde regulerende diensten zijn ook een aantal productieve diensten meegenomen in de analyse. Het gaat hierbij om houtoogst en het gebruik van biomassa voor het opwekken van energie. Beide zijn diensten die voortvloeien uit beheersmaatregelen. Diensten waarvan de effectiviteit beperkt is of nog onvoldoende duidelijk, zijn niet of slechts globaal op kaart weergegeven. Per beschouwde ecosystemedienst is bepaald welke type natuur waar nodig is om duurzame benutting te vergroten.

Uitgaande van bestaande knelpunten is gekeken waar natuurlijke kust- en oeverbescherming noodzakelijk is (Rijkswaterstaat, 2009). De benodigde ruimte is vastgesteld met behulp van *expert judgement*.

Voor waterzuivering is ingezet op moerassen waarvan bekend is dat ze efficiënt nutriënten kunnen opnemen. Er is berekend hoeveel hectaren hiervan nodig zijn, wil een goede ecologische toestand (GET) voor alle regionale waterlichamen in laag Nederland wat betreft stikstof- en fosfaatconcentraties gehaald kunnen worden. Richtgetallen voor de zuiveringscapaciteit als ook de huidige waterkwaliteit (MNP, 2008) zijn gebruikt om te bepalen waar en hoeveel zuiveringsmoeras aangelegd dient te worden.

Ook voor het vasthouden, conserveren en bergen van water is een kwantitatieve schatting gemaakt van het areaal en de locatie van de benodigde natuur. Hierbij is gebruik gemaakt van de ruimtevraag uit Waterbeleid 21ste eeuw. De benodigde hectaren zijn geprojecteerd in beekdalen en zones rond steden die in de toekomst mogelijk te maken krijgen met wateroverlast (Immerzeel & Droogers, 2008; Rijkswaterstaat, 2009). Ook worden beekdalen en rivieren natuurlijker ingericht.



Wat betreft koolstofvastlegging is vooral ingezet op het behouden van laagveenbodems. Deze zijn in de huidige situatie veelal drooggelegd, zodat veen oxideert, het maaiveld daalt en er grote hoeveelheden CO<sub>2</sub> vrijkomen (Klein Goldewijk et al., 2005). Met behulp van GIS-data zijn veengronden geselecteerd welke minimaal 450 kiloton koolstof per hectare vasthouden en 1 centimeter per jaar dalen (Van der Bilt et al., 2011). Deze veengronden zijn in de kijkrichting vernat om ze te veranderen van *source* tot *sink* van koolstof. Daarnaast wordt open natuur als heide omgevormd tot bos en zal bestaand bos, momenteel verantwoordelijk voor 3,3 ton vastgelegde koolstof per hectare (Schelhaas, 2002), behouden blijven.

**Figuur 2** kaart van de kijkrichting vitale natuur op land gebaseerd op bestaande natuurkernen en nieuwe gebieden met hoge potenties voor internationale soorten.

**Figure 2** map of the scenario vital nature for land nature based on existing natural areas and new areas with a high potential for internationally important species.





Foto Jerry van Dijk functionele natuur

### Beleefbare natuur

De uitgangspunten van 'beleefbare natuur' zijn dat de natuur bereikbaar is, genoeg ruimte biedt om te voorzien in de vraag naar recreatief groen en een hoge belevingswaarde heeft. Om te bepalen uit welke natuur de kijkrichting zou moeten bestaan, is geanalyseerd welke natuur momenteel hoog gewaardeerd wordt. Hiervoor is gebruik gemaakt van de Hotspotmonitor (RUG et al., 2010), een online tool waarmee respondenten hun meest gewaardeerde plek kunnen aangeven. Omdat bestaande natuur niet alleen zeer hoog gewaardeerd wordt, maar ook recreatief gebruikt, is besloten deze in haar geheel op te nemen.

Voor bepaling van de vraag naar groen voor recreatie en

tekorten in het aanbod is gebruik gemaakt van het model AVANAR (De Vries & Goossen, 2002). Verondersteld is dat net als nu, wandelen en fietsen de belangrijkste buitenactiviteiten zullen zijn. De vraag naar ruimte voor deze activiteiten is bij de dan geldende demografische en sociaaleconomische omstandigheden (MNP, 2006) bepaald voor de vijf na drukste dag, de zogenaamde maatgevende dag. Waar de vraag groter is dan het aanbod wordt gevarieerde natuur gecreëerd, bestaande uit een combinatie van  $1/3$  bos,  $1/3$  grasland en  $1/3$  plas en water. Gegeven de opvangcapaciteit van deze natuur kan vervolgens berekend worden hoeveel hectaren hiervan nodig zijn. Omdat beleefbaar groen in de directe leefomgeving hoog gewaardeerd wordt, is geprobeerd tekorten binnen een straal van 2,5 kilometer rond de woonkernen op te lossen. Waar dit niet mogelijk was is het zoekgebied in stappen vergroot tot 10 kilometer. Aanvullend is het landelijk gebied tussen (nieuwe) natuurgebieden verraaid met groene en blauwe landschapselementen. Dit gebeurt in gebieden die volgens BelevingsGis 2.0 (Roos-Klein Lankhorst et al., 2005) momenteel matig gewaardeerd worden.

Voor binnenwateren is met behulp van *expert judgement* vastgesteld waar kansen liggen voor vergroting van de beleving en waardering. Maatregelen als de inrichting van oevers en stranden als ook het voor vaartuigen geschikt maken van waterlichamen, worden in deze wateren genomen.

### Inpasbare natuur

In de kijkrichting 'inpasbare natuur' is de natuur opengesteld voor andere gebruiksfuncties zodat er in en met de natuur geld verdiend kan worden. Uitgangspunt is het bieden van ruimte aan economische initiatieven die momenteel gehinderd worden door wet- en regelgeving. In inpasbare natuur vervallen bestaande beschermingsre-

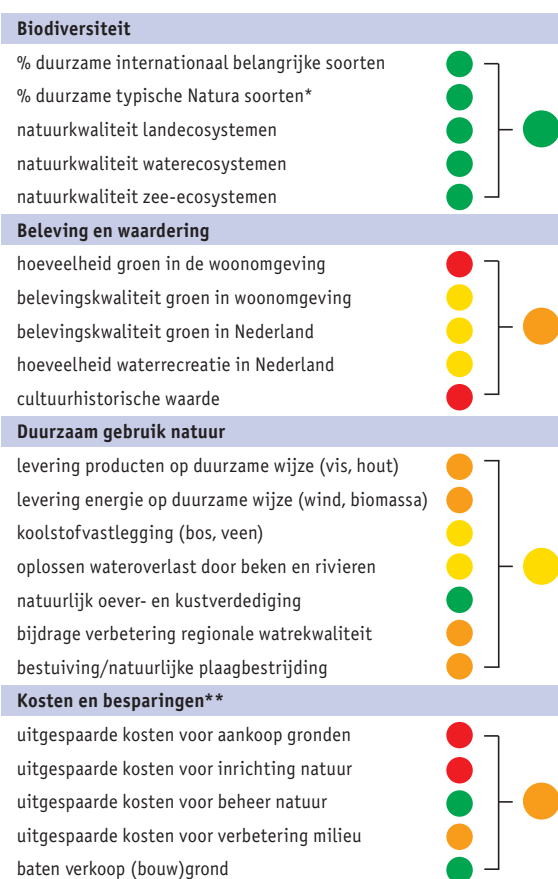
gimes en wordt er gestopt met het verbeteren van milieucodities ten behoeve van natuurbehoud. Ook is verondersteld dat met de aankoop en inrichting van landbouwgrond ten behoeve van natuurontwikkeling wordt gestopt en dat nog niet ingerichte gronden weer aan de landbouw worden teruggegeven. Grootschalige ontginning van natuur voor landbouwproductie wordt niet reëel geacht, maar waar landschapselementen landbouwpercelen versnipperen, worden deze wel verwijderd.

Om te bepalen hoeveel bestaande natuur geclaimd zou worden door andere gebruiksfuncties, is gebruik gemaakt van het model de Ruimtescanner (Hilferink & Rietveld, 1999). Het model bepaalt waar natuur bebouwd wordt. Ruimteclaims hangen sterk af van de gebruikte demografische en sociaal economische scenario's (MNP, 2006) en zijn daarnaast onder meer afhankelijk van de geschiktheid van de ondergrond en de aantrekkelijkheid van een locatie voor bepaalde gebruiksfuncties, de aanwezigheid van voorzieningen en de aantrekkelijkheid van het landschap.

## De kijkrichtingen beoordeeld

De modellen voor het uitwerken van de afzonderlijke kijkrichtingen zijn ook gebruikt om per kijkrichting de gevolgen voor andere uitdagingen door te rekenen. Er is gekeken naar de effecten op (1) biodiversiteit, (2) leefbaarheid, (3) duurzaam gebruik van natuur en op (4) kosten en besparingen. In deze indicatoren zijn de afzonderlijke uitdagingen te herkennen, maar ze staan ook voor de verschillende waarden die natuur heeft.

Er is gewerkt met 22, deels monetaire en deels niet-monetaire, indicatoren om de effecten op de vier hoofdgroepen uit te drukken. Deze indicatoren kunnen op verschillende wijze geaggregeerd worden, zie Sijsma et al., 2011. Voor de uitkomsten als weergegeven in figuur



\* vogels, vinders, planten

\*\* beoordeeld t.o.v. een situatie waarbij de EHS, in zijn oorspronkelijk beoogde omvang, gerealiseerd zou zijn

3 wordt gebruik gemaakt van de *balanced scorecard* techniek (Kaplan & Norton, 1992), waarin gewerkt wordt met ordinaal gemeten scores. Deze techniek is eenvoudig te begrijpen en laat veel van de onderliggende indicatoren zien. In onderstaande paragrafen wordt de methodiek achter deze integrale doorrekening beschreven.

Figuur 3 de beoordelings-tabel van vitale natuur.

Figure 3 the scoring table for vital nature

### De maatschappelijke uitdaging is in 2040

- sterk verminderd
- licht verminderd
- onveranderd
- vergroot

ten opzichte van 2010

## Biodiversiteit

Het eerder beschreven model MetaNatuurplanner 2.0 is gebruikt om alle kijkrichtingen te beoordelen op de gevolgen voor de biodiversiteit. Er is gekeken naar 331 in Nederland voorkomende doelsoorten binnen de taxonomische groepen van vaatplanten, dagvlinders en broedvogels. Deze soorten hebben een groot aandeel in de totale set van doelsoorten en worden veel gebruikt voor de beschrijving van natuurkwaliteit (Reijnen *et al.*, 2007). Met het model is bepaald welk percentage soorten voldoende sleutelplekken heeft voor duurzaam behoud. Daarbij is naar verschillende deelselecties gekeken zoals typische Natura 2000-soorten en belangrijke soorten van internationaal karakteristieke natuur. Dit is gedaan enerzijds om de gevoeligheid van de modeluitkomsten te onderzoeken en anderzijds om de berekeningen te laten aansluiten bij bestaande beleidsdoelen. Zo sluit de eerste selectie aan bij de doelstellingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Voor dezelfde soortenselecties is gekeken hoe de populatieomvang verandert. Met deze indicator kan beoordeeld worden of het doel van de *Convention on Biological Diversity* – het stoppen van verlies aan biodiversiteit – gehaald wordt. Aangezien in de kernset van biodiversiteitsgraadmeters (EEA, 2007) niet alleen gekeken wordt naar biodiversiteit op soortniveau, is ten slotte ook nog gekeken naar ecosysteemkwaliteit van de natuur (De Knegt *et al.*, 2011). Voor zoetwatersystemen is tevens een beoordeling gemaakt volgens de biologische maatlatten uit de Kaderrichtlijn Water. Voor regionale wateren is hiervoor het Ecologisch Expert Model van Royal Haskoning (2008) gebruikt.

## Beleving en waardering

Alle kijkrichtingen zijn doorgerekend op de beschikbaarheid van groen in de directe woonomgeving en op de waardering van natuur op landelijk niveau en in de di-

recte woonomgeving. In aanvulling daarop is met behulp van *expert judgement* een inschatting gemaakt van de consequenties van de kijkrichtingen voor waterrecreatie en cultuurhistorische waarden.

Met het eerder genoemd model AVANAR, dat vooral kijkt naar de ruimte voor fietsen en wandelen, is de beschikbaarheid van groen in de directe woonomgeving doorgerekend. Per kijkrichting is met dit model bepaald welk deel van de toekomstige bevolking nog tekorten ondervindt. Om uitspraken te doen over de belevingskwaliteit van de kijkrichtingen is gebruik gemaakt van de Hotspotmonitor (RUG *et al.*, 2010). Door gegevens over favoriete plekken te koppelen aan geografische informatie is bepaald in welke mate verschillende typen natuur gewaardeerd worden. Aangezien de samenstelling van de natuur in de kijkrichtingen bekend is, kan de gesommeerde waardering berekend worden. De aanname daarbij is dat de huidige waardering maatgevend is voor die in de toekomst. De mate van waardering is apart berekend voor alle natuur in de kijkrichting en voor de natuur rond stedelijke kernen.

## Duurzaam gebruik natuur

De mate waarin sprake is van een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen is aan de hand van verschillende regulerende ecosysteemdiensten beoordeeld (MEA, 2005). Daarbij is, net als voor biodiversiteit en belevingswaarde, niet getracht deze diensten te monetariseren, maar uit te drukken in fysieke eenheden of beleidsdoelen. Zo wordt de mate van koolstofvastlegging afgemeten aan reductiedoelstellingen en daarnaast aangeduid in megatonnen koolstof. De berekening hiervan vond plaats met het model CO<sub>2</sub>-fix (Schelhaas *et al.*, 2004). De bijdrage aan de regionale waterkwaliteit is berekend aan de hand van vuistregels voor de waterzuiverende werking van eerder genoemde zuiveringsmoerassen of helo-

fytenfilters (MNP, 2008). De bijdrage aan waterberging en kustverdediging is geschat aan de hand van het hiervoor geschikte areaal natuur.

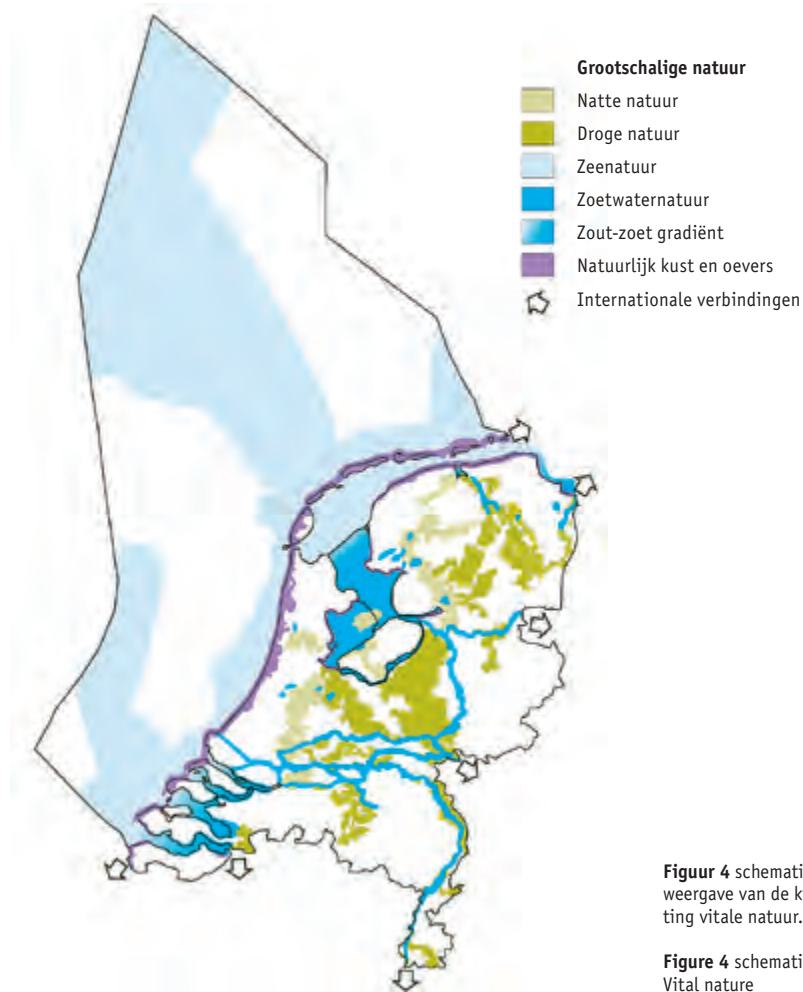
### Kosten en besparingen

Door de Ausgangssituatie van grondgebruik en milieukwaliteit te vergelijken met de in 2040 beoogde situatie wordt in beeld gebracht waar maatregelen genomen moeten worden. Vervolgens zijn met behulp van normkosten per type natuur en type maatregelen (Leneman et al., 2011) de economische kosten en besparingen van de realisatie van de kijkrichtingen berekend. Uitgangspunt daarbij is dat de goedkoopste maatregelen het eerst genomen worden.

Bij de berekening zijn posten onderscheiden voor milieumaatregelen, beheer en inrichting en voor (ver)koop van (landbouw)grond. Bij milieumaatregelen is in aansluiting op het rijks- en provinciaalbeleid gekeken naar zowel bron- als effectgerichte maatregelen op het gebied van antiverdroging en ammoniakbeleid. Voor regionale wateren is ook gekeken naar de kosten voor realisatie van het mestbeleid en de doelen van de Kaderrichtlijn Water (Leneman et al., 2011). En alle kosten zijn op jaarbasis gemiddeld tussen 2005 en 2040 waarbij een discontovoet van 2,5% is gehanteerd.

### Van beoordeling naar robuust resultaat

De modelmatige uitwerking van de kijkrichtingen in ruimtelijke kaartbeelden heeft veelal een gedetailleerd karakter. Zo rekenen de Ruimtescanner en de MetaNatuurplanner 2.0 standaard met cellen van 100x100 meter, respectievelijk 25x25 meter. Gedetailleerde kaartbeelden zoals figuur 2 toont, worden al snel gezien als blauwdrukken. Om die interpretatie te voorkomen zijn de kaartbeelden vereenvoudigd met behulp van GIS-analyses. Die vereenvoudigde kaar-



Figuur 4 schematische weergave van de kijkrichting vitale natuur.

Figure 4 schematic map of Vital nature

ten (figuur 4) geven de essentie van de kijkrichting weer en beogen discussies over schijnprecisie te vermijden. Tegelijkertijd maakt de vereenvoudiging het mogelijk de kaart aan te vullen met andere aspecten uit de verhaallijn van de kijkrichting die ruimtelijk minder gedetailleerd zijn uitgewerkt. Uiteindelijk kan zo een integraal toekomstbeeld van natuur op land, water en zee worden gegeven.



Een vergelijkbare vereenvoudiging van modelresultaten heeft plaatsgevonden bij de presentatie van de doorrekening van de kijkrichtingen. Hierbij zijn de exacte modeluitkomsten vertaald naar scoreklassen, weergegeven in een kleurentabel (figuur 3). Bij de presentatie is getracht de hoofdgroepen biodiversiteit, belevingswaarde, duurzaam gebruik en kosten gelijkwaardig naast elkaar te presenteren met ongeveer evenveel deelindicatoren.

## Conclusies en discussie

### Meerwaarde aanpak Natuurverkenning 2010-2040

Met de *Storyline and Simulation*-aanpak (Alcamo, 2001) is het mogelijk gebleken om de normatieve uitdagingen van de kijkrichtingen uit te werken in kwalitatieve verhaallijnen en deze te vertalen naar ruimtelijke beelden. Voor iedere kijkrichting is op kaart te zien hoeveel natuur van welk type waar nodig is om bij te dragen aan het oplossen van de uitdagingen. Daarmee wordt duidelijk wat de oplossing van een maatschappelijke uitdaging betekent. Daarnaast laat de integrale doorrekening per kijkrichting zien wat de effecten zijn op de andere uitdagingen. Zo worden relaties tussen de verschillende kijkrichtingen expliciet gemaakt. Consequenties van keuzen worden inzichtelijk, wat aangrijpingspunten biedt voor het beleid.

De modellen hebben de verhaallijnen verrijkt door het definiëren van de benodigde invoerparameters. Zo is in de workshops nauwelijks gesproken over de relatie tussen biodiversiteitbehoud en het verbeteren van milieucondities, terwijl berekeningen met de MetaNatuurplanner laten zien dat veel soorten baat hebben bij het verlagen van stikstofdeposities en het verhogen van de grondwaterstand. Ook biedt het gebruik van in modellen vastgelegde formele kennisregels de mogelijkheid om ideeën

uit de verhaallijnen te nuanceren. Zo is vanwege de beperkte effectiviteit (Wesseling *et al.*, 2004) de invang van fijnstof door groen niet beschouwd als ecosysteemdienst die op landelijke schaal toepassing behoeft bij de uitwerking van functionele natuur. Daarnaast bleek het vastleggen van biomassa in bos een bescheidener bijdrage te leveren aan het terugdringen van CO<sub>2</sub>-emissies dan het vernatten van veenbodems.

Ook leveren de modellen nieuwe inzichten. Zo laten berekeningen voor beleefbare natuur zien dat de meest aantrekkelijke natuur niet altijd direct in nabijheid van steden te realiseren is. Opvallender nog is het sterke verband dat lijkt te bestaan tussen ecologische natuurkwaliteit en waardering door het publiek. Ook kon er een correlatie worden aangetoond tussen natuurkwaliteit en de baten uit verblijfsrecreatie. Dergelijke informatie vraagt nog om nader onderzoek, waarbij het te bezien valt of correlaties ook causale relaties zijn. Soms laten de modelresultaten ook zien dat er qua oplossing van de uitdagingen meer mogelijk is dan initieel gedacht. Zo demonstreert vitale natuur bijvoorbeeld dat de achteruitgang van internationaal belangrijke biodiversiteit niet alleen geremd, maar gestopt kan worden binnen een (begeleid) natuurlijk beheerd areaal van 750.000 hectaren (De Knecht *et al.*, 2011).

### Evaluatie gekozen methodiek

De keuze om in de Natuurverkenning 2010-2040 maatschappelijke uitdagingen voor toekomstig natuurbeleid centraal te stellen, heeft gevolgen gehad voor de wijze waarop modellen zijn ingezet. In eerdere verkenningen (RIVM, 2002; MNP, 2006) lag de nadruk op het berekenen van een toekomstsituatie als gevolg van omgevingsveranderingen. Er werd gewerkt met een keten van procesmodellen: economische, demografische, emissie-, verspreiding-, bodem- en vegetatiemodellen. Uit de

complexe modelberekeningen was door de beleidsmakers niet meer te herleiden of effecten op natuur het gevolg waren van beleidskeuzen of veranderingen in bijvoorbeeld milieu (Vader et al., 2004). Door de beleidskeuze centraal te stellen moest in de Natuurverkenning 2010-2040 gewerkt worden met eenvoudiger dosis-effectrelaties. Zo zijn de procesmodellen voor natuur vervangen door een habitatgeschiktheidsmodel als de MetaNatuurplanner (Pouwels et al., 2011), die de geschiktheid van een gebied beschrijft aan de hand van de grondwaterstand, atmosferische depositie en de omvang van het gebied. Met een dergelijk model is eenvoudig terug te rekenen welke type natuur nodig is om bijvoorbeeld biodiversiteit te behouden.

Nadeel is wel dat de complexe werkelijkheid nog verder versimpeld wordt. Hoewel een complex model onzekerheden introduceert door de toename van het aantal modelparameters en variabelen, resulteert ook verregaande versimpeling in een afname van het vertrouwen in de resultaten (Chwif et al., 2000). Een andere kanttekening is dat de nu gebruikte modellen statisch zijn. Ze beschrijven niet hoe snel veranderingen zich voltrekken. Zo berekent de MetaNatuurplanner de biodiversiteit voor een gefixeerde situatie op een bepaald moment en wordt bij beleefbare natuur aangenomen dat de huidige waardering voor verschillende typen natuur gelijk is aan die in de toekomst. Hoe meer de huidige situatie afwijkt van de doorgerekende situatie, hoe kritischer naar de modeluitkomsten gekeken moet worden. Hebben de doelsoorten die de MetaPlanner voorspelt, de nieuwe natuurgebieden in de kijkrichtingen wel kunnen bereiken en koloniseren binnen de gegeven tijd?

Verder is duidelijk dat de normatieve uitgangspunten achter de uitdagingen en de wijze waarop deze zijn vertaald naar modelinvoer zowel kaartbeelden als uitkomsten van de doorrekening in grote mate sturen. Zo is



bij vitale natuur gekozen voor een (begeleid) natuurlijke beheerstrategie voor behoud van internationaal belangrijke soorten. Het ruimtebeslag van 750.000 hectaren zou beperkter zijn, indien gekozen wordt voor actief instandhoudingbeheer. De gevolgen van dergelijke keuzen zijn overigens wel in beeld gebracht. Zo laat de ecologische doorrekening zien in welke mate de afzonderlijke keuzen bijdragen aan de biodiversiteit (De Knecht et al., 2011).

Hoewel bovengenoemde beperkingen van de gekozen modelaanpak geïdentificeerd zijn, is geen aanvullende analyse uitgevoerd met de procesmodellen. Voor enkele biodiversiteitindicatoren had dat gekund en had met procesmodellen berekend kunnen worden op welke ter-

Foto **Tim Smit** tim-smit.com. Natuurvriendelijke oever in het Kromme Rijngebied. Voorbeeld van vitale natuur op kleine schaal.

---

mijn nieuwe natuurgebieden geschikt zouden zijn voor soorten. Voor andere indicatoren, zoals belevingswaarde, zou een aanvullende modelberekening niet mogelijk zijn geweest. Modellen voor menselijk gedrag ontbreken nog in het instrumentarium van het PBL.

Om het instrumentarium op deze punten te evalueren en lessen te leren voor toekomstige verkenningen zijn een aantal projecten gestart. Zo wordt er gewerkt aan een leidraad voor modelcomplexiteit en wordt verkend hoe modellen die sociale of bestuurskundige veranderingen beschrijven in het instrumentarium geïntegreerd kunnen worden.

Ondanks de beperkingen van de gekozen aanpak heeft deze een grote meerwaarde: het denken in kijkrichtin-

gen kan beleidsmakers helpen bij strategievorming. Zo zijn tussentijdse resultaten van de Natuurverkenning 2010-2040 ingebracht in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (LNV, 2010) en in discussies in de provincies. Hieruit blijkt dat PBL er in geslaagd is de beleidskeuze centraal te stellen en beleidsmakers te betrekken.

### Dank

De auteurs bedanken Wim Wiersinga, Martijn van der Heide, René Verburg, Frank van Gaalen en Peter van Puijenbroek voor hun inzet bij de modelberekeningen en de wijze waarop de domeinen zee en zoetwater zijn ingebracht bij het uitwerken van landnatuur.

---

### Summary

The use of models in the Nature Outlook 2010-2040: challenges for nature conservation identified and assessed

Arjen van Hinsberg, Willem van der Bilt, Bart de Knecht, Frans Sijtsma & Hans Leneman

Nature Outlook, models, scenarios, biodiversity, ecosystem services

Models play an important role in elaborating as well as calculating future scenarios for the Nature Outlook 2010-2040 project. In contrast with earlier editions, no process models were used in this outlook for assessing the effects of a possible future scenario on nature policy. More simplified dose-effect models were used instead in order to examine the impact of normative scenarios, based on dominant societal challenges for nature policy. Relevance to policy makers was of primary concern in order for the results to contribute to the discussion regarding the goals of future policy.

This article treats the way models were used in the Nature Outlook 2010-2040 project and evaluates the added value of this approach compared to that of earlier outlooks. Consequences of specific choices become clear so that cause-effect relations between challenges can be distinguished. This provides building blocks for future policy and therefore enhances the relevance of the results. These should however be critically assessed as the applied models greatly simplify reality.

---

## Literatuur

- Alcamo, J., 2001.** Scenarios as tools for international environmental assessments. Experts' corner report Prospects and Scenarios No. 5. EEA environmental issue report 24:31.
- Bilt, W.G.M. van der, A. van Hinsberg & B. de Knecht, 2011.** Onderbouwing kaartbeelden van de kijkrichtingen. Achtergrondrapport Natuurverkenning 2010-2040: 157.
- Chwif, L., M.R.P. Baretto & R.J. Paul, 2000.** On Simulation Model Complexity. Proceedings of 32nd conference on winter simulation.
- Dammers, E., A. van Hinsberg, J. Vader & W. Wiersinga, dit nummer.** Scenario-ontwikkeling voor het natuurbeleid. Landschap 28/4: 183-191.
- EEA, 2007.** Halting the loss of biodiversity by 2010: proposal for a first set of indicators to monitor progress in Europe. EEA Technical report 11: 186.
- Hilferink, M. & P. Rietveld, 1999.** LAND USE SCANNER: An integrated GIS based model for long term projections of land use in urban and rural areas. Journal of Geographical Systems 1 (2): 23.
- Immerzeel, W.W. & P. Droogers, 2008.** Klimaatverandering en lokale wateroverlast ten gevolge van extreme neerslag in Nederland: 37.
- Kaplan, R.S. & D.P. Norton, 1992.** The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance. Harvard Business Review 92:105: 10.
- Klein Goldewijk, K., J.G.J. Olivier, J.A.H.W. Peters, P.W.H.G. Coenen & H.H.J. Vreuls, 2005.** Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2003: National Inventory Report 2005. RIVM report 773201009/2005: 292.
- Knecht, B. de, A. van Hinsberg, W.G.M. van der Bilt, M. van Eupen, R. Pouwels & M.S.J.M. Reijnen, 2011.** Ecologische effectberekening Natuurverkenning 2010-2040. Achtergronddocument Natuurverkenning 2011: 48.
- Leneman, H., M. van der Heide, R. Verburg & A. Schouten, 2011.** Kosten en baten terrestrische natuur: Methoden en resultaten. Achtergronddocument Natuurverkenningen 2011: 49. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
- LNV, 2010.** IBO Natuur (2): 98.
- MEA, 2005.** Ecosystems and human well-being, biodiversity synthesis. Synthesis reports. 100.
- MNP, 2006.** Welvaart en Leefomgeving. Rapport 500082001: 239.
- MNP, 2008.** Kwaliteit voor later, Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. PBL rapport. 50014001/2008. Rapport 50014001/2008: 215.
- Oostenbrugge, R. van, dit nummer.** Kijkrichtingen van de natuurverkenning. Landschap 28/4: 160-161.
- Pouwels, R., M. van Eupen & H. Kuipers, 2011.** MetaNatuurplanner 2.0. Wageningen, Alterra.
- Reijnen, R., A. van Hinsberg, W. Lammers, M. Sanders & W. Loonen, 2007.** Optimising the Dutch Ecological Network. Landscape ecology in the Dutch context nature, town and infrastructure. Zeist. KNNV.
- Rijkswaterstaat, 2009.** Nationaal Waterplan: 140.
- RIVM, 2002.** Nationale Natuurverkenning 2. Nationale Natuurverkenning: 48.
- Roos-Klein Lankhorst, J., S. de Vries, A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen & C. Schuiling, 2005.** BelevingsGIS versie 2; waardering van het Nederlandse landschap door de bevolking op kaart. Belevingsonderzoek rapport 14. Alterra rapport 1138: 102.
- Royal Haskoning, 2008.** Ontwikkeling en toepassing ecologisch expertsysteem voor regionale wateren. Achtergrondrapport ex-ante evaluatie KRW.
- RUG, PBL & Alterra, 2010.** Hotspotmonitor, meet aantrekkelijke plekken, [www.hotspotmonitor.nl/hotspotsite/?page=2](http://www.hotspotmonitor.nl/hotspotsite/?page=2).
- Schelhaas, M.J., M.N. van Wijk & G.J. Nabuurs, 2002.** Koolstofvastlegging in bossen: een kans voor de boseigenaar? Alterra rapport 553: 52.
- Schelhaas, M.J., P.W. van Esch, T.A. Groen, B.H.J. de Jong, M. Kanninen, J. Liski, O. Masera, G.M.J. Mohren, G.J. Nabuurs, T. Palosuo, L. Pedroni, A. Vallejo & T. Vilén, 2004.** CO2FIX V 3.1 - Manual: 49.
- Sijtsma, F.J., A. van Hinsberg, W.G.M. van der Bilt, C.M. van der Heide, B. de Knecht & H. Leneman, 2011.** De effecten van keuzes in natuurbeleid. ESB 96.(4612S): 7.
- Vader, J., M.J.W. Smits, J. Vreke & J.C. Dagevos, 2004.** Nut en noodzaak van Natuurverkenningen. Planbureau rapporten: 16: 63.
- Verboom, J., R. Foppen, P. Chardon, P.F.M. Opdam & P. Luttikhuisen, 2001.** Introducing the key patch approach for habitat networks with persistent populations: an example for marshland birds. Biological Conservation: 100. (1): 13.
- Vos, C.C., D.C.J. van der Hoek & M. Vonk, 2010.** Spatial Planning of a climate adaptation zone for wetland ecosystems. Landscape Ecology: 25: 13.
- Vries, S. de & M. Goossen, 2002.** Recreatietekorten in de provincie Noord-Holland; een globaal zicht op de effectiviteit van de voorgestelde plannen tot 2020. 448: 41.
- Wal, J.T. van der & W.A. Wiersinga, 2011.** Ruimtegebruik op de Noordzee en de trends tot 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning.
- Wesseling, J., J. Duyzer, A. Tonneijck & C. van Dijk, 2004.** Effecten van groenelementen op NO2 en PM10 concentraties in de buitenlucht. TNO rapport R2004/383.





# Beleidsboodschappen Natuurverkenning 2010-2040

natuurbeleid  
landschapsbeleid  
Natuurverkenning  
biodiversiteit

Het natuurbeleid bevindt zich in een overgangsfase. Zowel rijk als provincies, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zijn op zoek naar verbetering van het bestaande natuurbeleid en hun positie daarin. Het gaat daarbij niet alleen om natuurbeleid in de strikte zin, maar onder meer ook om het landschaps-, ruimtelijk, energie- en voedselbeleid. Dit artikel draagt bouwstenen voor die zoektocht aan op basis van vier kijkrichtingen die zijn ontwikkeld in de Natuurverkenning 2010-2040.

De Natuurverkenning 2010-2040 heeft als doel de discussie over het natuur- en landschapsbeleid te verbreden en te verdiepen. Het PBL denkt dat daar behoefte aan is in deze woelige tijden, waarin de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid stokt en de aansluiting van dit beleid op de wensen van de samenleving gespannen is, zie De Wit *et al.* (dit nummer) en De Lijster (dit nummer). In deze context is het van belang om samen met maatschappelijke partijen en experts het natuur- en landschapsbeleid te actualiseren en te vernieuwen. De politiek en het beleid zullen keuzes moeten maken. Het PBL wil dat proces ondersteunen met beleidsboodschappen of bouwstenen voor nieuw beleid. Om die te kunnen formuleren is het van belang om de drijfveren achter het natuur- en landschapsbeleid te kennen. De Natuurverkenning 2010-2040 heeft ze in beeld gebracht en vertaald in vier uitdagingen voor het natuur- en landschapsbeleid. In de vorm van kijkrichtingen heeft het PBL een mogelijke aanpak ontwikkeld om die uitdagingen aan te gaan, zie Van Oostenbrugge (dit nummer: p. 160-161). Het goede nieuws is dat ze inderdaad oplosbaar lijken; het slechte dat de maatschappelijke consequenties daarvan in sommige gevallen aanzienlijk zijn. Door na te gaan hoe de verschillende kijkrichtingen scoren op biodiversiteit, beleving en waardering, duurzaam gebruik en kosten en besparingen, worden die dilemma's duidelijk. Van Hinsberg *et al.* (dit nummer) beschrijven hoe deze scores bepaald worden en welke aannames daarbij zijn gedaan. In dit artikel wordt eerst ingegaan op de uitkomst van de scores en de dilemma's die daar-

uit voortkomen. Vervolgens worden op basis daarvan de kansen verkend op coalitievorming tussen de natuursector en aanpalende sectoren ten gunste van natuur en landschap en de rol van de overheid daarbij. Ten slotte worden beleidsboodschappen voor het natuur- en landschapsbeleid geformuleerd.

## Scores en dilemma's

De scores uit figuur 1 laten zien dat elk van de uitdagingen met succes (bijna 100%) kan worden aangegaan. Hier staan echter aanzienlijke maatschappelijke consequenties tegenover, waarmee dilemma's voor het beleid komen boven drijven. De kijkrichtingen geven echter ook inspiratie voor het combineren van uitdagingen. In onderstaande paragrafen komen de combinatiemogelijkheden en dilemma's aan bod. Meer informatie over de kijkrichtingen en de effecten daarvan is te vinden op de website van de Natuurverkenning: [www.natuurverkenning.nl](http://www.natuurverkenning.nl).

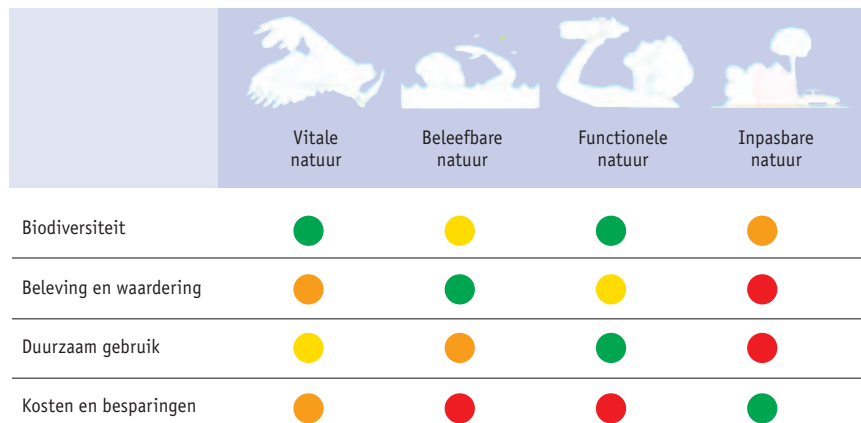
## Biodiversiteit: functionele natuur scoort hoog

De kijkrichtingen 'vitale' en 'functionele natuur' verminderen de maatschappelijke uitdaging om biodiversiteit te behouden aanzienlijk, zie figuur 1. Van vitale natuur mag je dat verwachten; die kijkrichting is daar immers voor ontworpen. Opvallender is dat ook de kijkrichting functionele natuur aanzienlijke biodiversiteitswinst oplevert. Internationaal karakteristieke natuur kan profiteren omdat onder meer wordt gestuurd op ver-

PETRA VAN EGMOND,  
RIJK VAN  
OOSTENBRUGGE,  
ED DAMMERS,  
ARJEN VAN  
HINSBERG,  
DICK MELMAN,  
JANNEKE VADER &  
WIM WIERSINGA

Ir. P.M. van Egmond  
Planbureau voor de  
Leefomgeving, Postbus 303,  
3720 AH, Bilthoven  
[Petra.vanEgmond@pbl.nl](mailto:Petra.vanEgmond@pbl.nl)  
Drs. R. van Oostenbrugge  
Planbureau voor de  
Leefomgeving  
Dr. E. Dammers  
Planbureau voor de Leefomgeving  
Dr. A. van Hinsberg  
Planbureau voor de  
Leefomgeving  
Dr. Th.C.P. Melman  
Alterra, Wageningen UR  
Drs. J. Vader  
LEI, Wageningen UR  
Drs. W.A. Wiersinga  
Institute for Marine Resources and  
Ecosystem Studies (IMARES)/  
Bestuurskunde, Wageningen UR

Foto Mike Schroeder  
Hollandse-Hoogte. Icoon  
van functionele natuur:  
jonge vrouw die zich laaft  
aan de natuur.



#### De maatschappelijke uitdaging is in 2040 ten opzichte van 2010

● sterk verminderd   ● licht verminderd   ● onveranderd   ● vergroot

**Figuur 1** Met een kijkrichting wordt een maatschappelijke uitdaging (vrijwel) opgelost. Elke kijkrichting heeft echter ook negatieve maatschappelijke consequenties. De baten van de kijkrichtingen zitten in de bovenste drie posten, de (uitgespaarde) kosten in de onderste. Bron: PBL.

**Figure 1** Each scenario provides a possible approach on any of the social challenges. The scenarios also bring with it social consequences because other challenges remain or grow. The benefits of the scenarios are in the top three items, the cost in the lower. Source: PBL.

sterking van kust-, duin- en moerasnatuur, zie figuur 2. Ook voor de natuur in het riviereengebied en in beekdalen geldt dat deze profiteert van maatregelen die bij de kijkrichting functionele natuur worden genomen. Zuiveringsmoerassen en bosbouw voor (duurzame) houtoogst leveren daarentegen niet zonder meer hoge biodiversiteit op.

De kijkrichting 'beleefbare natuur' kan bijdragen aan biodiversiteit maar dat vraagt wel aandacht. In de zuidwestelijke delta bijvoorbeeld kunnen maatregelen die het doorzicht van het water voor recreatie bevorderen, ook positief uitwerken voor diverse vis- en andere soorten. In de randmeren en het Markermeer leidt een toename van recreatieve voorzieningen waarschijnlijk echter tot een verslechtering van de biodiversiteit.

De kijkrichting 'inpasbare natuur' levert vergeleken met de andere kijkrichtingen de minste biodiversiteit op. De huidige situatie, die vooral voor internationaal karakteristieke soorten slecht is, verandert niet of nauwelijks.

Algemene soorten doen het wel goed en ook zijn er kansen voor exotische soorten zoals de halsbandparkiet.

Figuur 2 geeft een uitsplitsing van biodiversiteit in verschillende categorieën. De categorie 'internationaal karakteristiek' staat voor biodiversiteit die in Nederland algemener voor komt dan daarbuiten. Het betreft veelal natuur die karakteristiek is voor de Nederlandse laaglanddelta met haar stuwwallen en daarbij behorende natuurlijke processen. Met de invulling zoals die aan de kijkrichting vitale natuur is gegeven ontstaan condities die duurzame instandhouding van 95% van deze soorten – waarvoor Nederland dus van groot internationaal belang is – mogelijk maken (zie figuur 2). Het areaal hoeft niet veel groter te zijn dan de oorspronkelijk geplande Ecologische Hoofdstructuur en is zelfs voldoende om soorten te behouden na klimaatverandering. De configuratie van het areaal is wel essentieel.

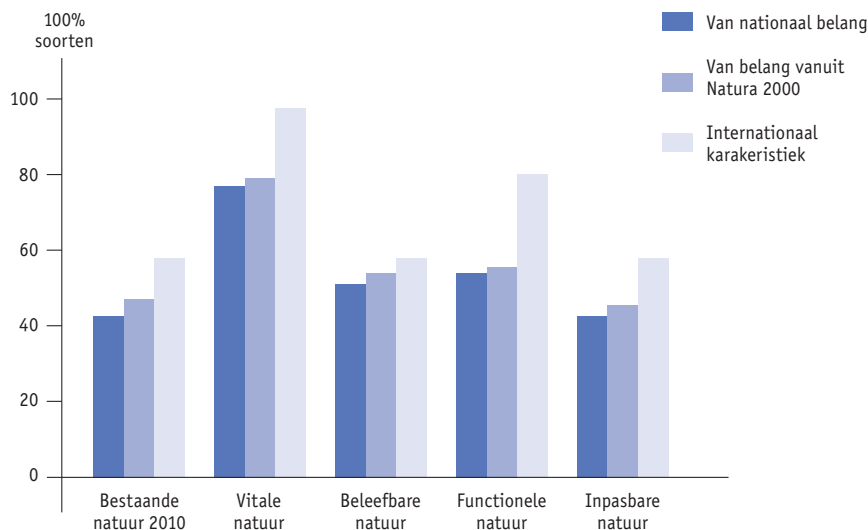
Een dilemma bij het realiseren van internationaal karakteristieke natuur zijn de relatief hoge kosten. Omdat natuurgebieden precies op die plek moeten worden gerealiseerd waar de winst voor deze biodiversiteit het hoogst is, zullen de kosten voor grondverwerving en inrichting hoog zijn. Een combinatie van functionele natuur en vitale natuur levert wellicht veel internationaal karakteristieke biodiversiteit op met meer ruimte voor duurzaam gebruik. Figuur 2 laat immers zien dat functionele natuur ook goed scoort op het behoud van internationaal karakteristieke soorten. Voorwaarde is dat de betreffende sectoren, zoals landbouw, energie en visserij, werkelijk verduurzamen en volop inzetten op het gebruik van ecosysteemdiensten. Zo zijn huidige vormen van landbouw niet altijd verenigbaar met de levering van ecosysteemdiensten die veel ruimte vragen, zoals waterberging en CO<sub>2</sub>-vastlegging. De strategie zou kunnen zijn: duurzaam gebruik (functionele natuur) waar mogelijk en scheiding van functies (vitale natuur) waar nodig. Zowel

voor land als voor zee is zo'n combinatie denkbaar. Deze strategie brengt wel met zich mee dat het tempo bij het realiseren van internationaal karakteristieke natuur afhankelijk is van het tempo waarin sectoren verduurzamen.

### Beleving: groen bij de stad op nummer 1

Het tekort aan groen voor wandelen en fietsen wordt momenteel vooral ervaren in de Randstad en rond de steden. De kijkrichting beleefbare natuur lost het merendeel daarvan op, zie figuur 1. Buiten de steden worden de bestaande natuurgebieden en cultuurlandschappen (nog) aantrekkelijker om in te verblijven. Vitale natuur draagt weinig bij aan het oplossen van het knelpunt rond de steden vanwege de beperkte capaciteit voor recreatief gebruik. De natuurgebieden die bij vitale natuur ontstaan hebben wel een grote aantrekkingskracht op recreanten. Dat geldt nu al voor gebieden als de kustduinen, de Veluwe en natuurontwikkelingsgebieden in het rivierengebied zoals de Millingerwaard. Een consequentie van inpasbare natuur is dat ongelimiteerde privatisering van natuur de toegankelijkheid voor minder draagkrachtigen kan beperken, als toegangsprijzen worden geheven. Functionele natuur kan, mits de inrichting van gebieden daarmee rekening houdt, gebieden opleveren met een hoge belevingswaarde. Dat geldt vooral voor kleinschalige landschappen waar wordt ingezet op natuurlijke plaagbestrijding en ook voor de versterkte kustzone. Maar andere gebieden zullen zodanig veranderen, zoals een deel van de veenweidegebieden in zuiveringsmoerassen, dat recreatie lastiger wordt.

Een dilemma dat zich bij het verminderen van het tekort aan beleefbaar en toegankelijk groen aandient, is dat het realiseren van groen op de plekken waar dit het meest nodig is – in en nabij de steden – erg duur is. Voor een deel is dit wellicht op te lossen door te bouwen in



het groen in combinatie met recreatiemogelijkheden. Een alternatief is het recreatief aantrekkelijker maken van het agrarisch cultuurlandschap. De opvangcapaciteit daarvan is echter minder dan van gebieden met een parkachtige inrichting. Ook is het mogelijk natuurgebieden over te dimensioneren, zodat daar meer ruimte ontstaat voor beleefbaar groen. Een andere optie ten slotte is een combinatie met ecosystemendiensten van de kijkrichting functionele natuur. In alle gevallen geldt dat het onderhoud van recreatieve voorzieningen relatief duur is. Daar zou wellicht een oplossing voor gevonden kunnen worden via sponsoring door recreatiebedrijven die baat hebben van dergelijke voorzieningen.

### Duurzaam gebruik: veel kansen

De kijkrichting functionele natuur laat zien dat er veel kansen zijn voor een meer duurzaam gebruik van ecosystemendiensten. Innovatief denken en het loslaten van de huidige waardering van diensten die de natuur levert,

**Figuur 2** De bijdrage van de kijkrichtingen aan het duurzame behoud van soorten die op het land voorkomen verschilt sterk. Dat geldt in het bijzonder voor internationaal karakteristieke soorten. Bron: PBL/Alterra.

**Figure 2** The contribution of the scenarios on the sustainability of species that occur in the Netherlands varies greatly. This is especially true for international characteristic species. Source: PBL/Alterra.



zijn de belangrijkste voorwaarden om deze uitdaging succesvol aan te gaan. Het duurzame gebruik van ecosystemendiensten lift niet vanzelf mee in de andere kijkrichtingen, zie figuur 1. Dit komt omdat de andere kijkrichtingen vaak aansluiten bij een beperkt aantal diensten. Maar alle kijkrichtingen bieden wel aangrijpingspunten voor een combinatie met duurzaam gebruik. Welke combinaties mogelijk zijn en hoe groot de bijdrage is, verschilt per kijkrichting.

Voor vitale natuur geldt dat zeker in grotere natuurgebieden een meer duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen mogelijk is, bijvoorbeeld op het terrein van waterveiligheid en CO<sub>2</sub>-vastlegging. Voor de Noordzee geldt dat de ingestelde rustgebieden als kraamkamer voor vis kunnen gaan fungeren, waarvan de visserij daarbuiten kan profiteren. De aanleg van waterrijke recreatienatuur in West-Nederland, wat onder beleefbare natuur gebeurt, kan een bijdrage leveren aan het beperken van wateroverlast in het stedelijk gebied. Ecosystemendiensten die een markt hebben en niet zozeer afhankelijk zijn van bovenlokale regie, zoals de productie van energie uit biomassa en windenergie, zijn goed denkbaar in de kijkrichting inpasbare natuur. Diensten die bovenlokale afstemming vragen, zijn minder goed geschikt.

### Kosten en besparingen: sterke verschillen

Inpasbare natuur laat zien dat er aan natuur te verdienen is. Op korte termijn levert deze kijkrichting economisch voordeel op door te bouwen in de randen van natuurgebieden, door de stijging van de vastgoedprijzen in groene gebieden en door de schaalvergroting in de landbouw. De financiële baten op landelijk niveau zijn sterk afhankelijk van de economische ontwikkeling. Realisatie van de kijkrichting vitale natuur vergt aanzienlijke investeringen omdat de huidige begrenzing

van de EHS (fors) verschuift. Zijn eenmaal grote eenheden natuur aangelegd waar natuurlijke processen de vrije hand krijgen, dan zijn de structurele beheerkosten relatief laag. Ook voor de kijkrichting beleefbare natuur zijn de realisatiekosten hoog. Hier zijn het vooral de (structurele) kosten van onderhoud van recreatiepaden en andere voorzieningen die eruit springen. De baten van functionele natuur kunnen leiden tot besparingen op andere beleidsvelden, zoals waterveiligheid, duurzame gewasbescherming en klimaat. Voor realisatie van deze kijkrichting is het dus essentieel dat de partijen die de kosten maken vergoed worden door de partijen aan wie de baten toevallen.

De inkomsten van de kijkrichting inpasbare natuur vloeien toe aan private ondernemers. Zou een deel ingezet worden voor het realiseren van collectieve waarden, dan zou deze kijkrichting een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de andere uitdagingen. Boeren die kleinschalige landschapselementen aanplanten en onderhouden en daarmee de waarde van het vastgoed in hun omgeving vergroten, zouden daarvoor beloond kunnen worden. De kijkrichting beleefbare natuur zou daardoor een extra impuls kunnen krijgen. En zo zijn er meer voorbeelden denkbaar.

### Combineren of kiezen

Bovenstaande beoordeling van de kijkrichtingen biedt handvatten voor combinatiemogelijkheden en geeft aan waar gekozen moet worden. Twee voorbeelden.

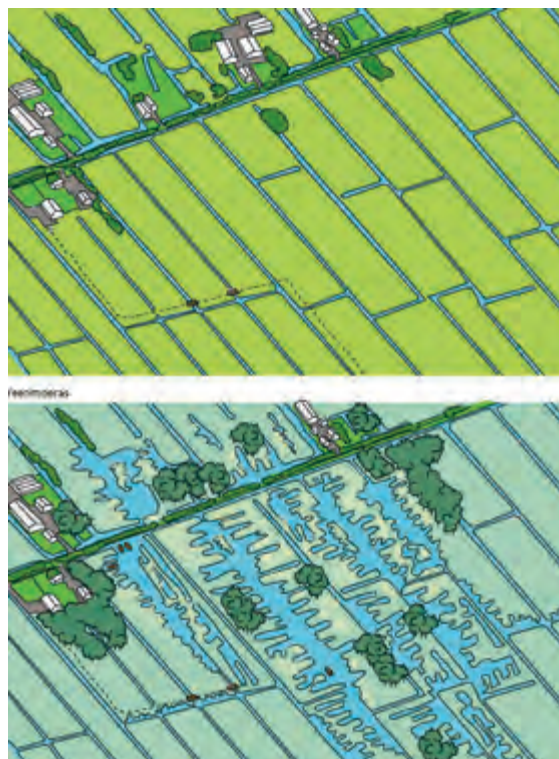
In het duingebied is van oudsher al ervaring met functiecombinaties. Eerst kregen de duinen een strikte bescherming vanwege hun rol bij het voorkomen van overstromingen. Vervolgens nam de drinkwaterwinning die rol over. In de zestiger en zeventiger jaren van de vorige eeuw dreigde de waterwinning de natuurwaarden van het gebied aan te tasten. Vervolgens herstelden het

natuur- en recreatiebeleid het evenwicht. Dankzij deze functiecombinaties is het Nederlandse kustgebied, zeker vergeleken met gebieden elders in Europa, zo goed bewaard gebleven en komen er nog veel internationaal belangrijke habitats, dieren- en plantensoorten voor. Het veenweidegebied is een voorbeeld van een gebied waar keuzes gemaakt moeten worden over het waterbeheer. Een hoge grondwaterstand verhoudt zich slecht met intensieve landbouw en recreatie, maar voor CO<sub>2</sub>-vastlegging en waterzuivering is dit juist weer goed. Verhoging van het waterpeil is ook een voorwaarde om internationaal belangrijke (moeras)natuur te realiseren. Maar dat gaat weer niet zonder meer samen met biomasaproduktie. Een keuze is hier nodig, zie figuur 3.

### Nieuwe coalities: kansrijk, onder voorwaarden

De kijkrichtingen leveren bouwstenen om het natuurbeleid een stap verder te brengen. De tijd is daar rijp voor. Het natuurbeleid moet beter op de wensen uit de samenleving worden afgestemd en ontwikkelingen in andere sectoren bieden kans op nieuwe of hernieuwde coalities. Van dat laatste enkele voorbeelden.

Voor de relatie tussen de natuursector enerzijds en de landbouw- en visserijsector anderzijds geldt dat tot nu toe meer sprake is geweest van tegengestelde belangen dan van meekoppeling. Maar het tij is aan het keren. De Europese Unie voert de druk op om voedsel duurzamer te gaan produceren en bedrijven springen daar op in, zowel in de landbouw als de visserij. De kansen liggen vooral bij functionele natuur: een zorgvuldiger gebruik van de bodem in de landbouw en het zuiniger omgaan met energie in de visserij. Raakvlakken met beleefbare natuur doen zich voor, daar waar de landbouw zijn bedrijfsactiviteiten verbreedt, bijvoorbeeld richting zorg of recreatie. Het risico is echter dat het niet lukt om een



**Figuur 3** ruimtelijke implicaties van de keuze voor een lage of hoge grondwaterstand in het veenweidegebied. Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp).

**Figure 3** spatial consequences of having a low or high groundwater table in the peat meadows area. Source: PBL (data) en Terra Incognita (design).

commerciële vraag te ontwikkelen voor nieuwe (maatschappelijke) diensten van de landbouw. De herziening van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid biedt aanknopingspunten voor een bijdrage vanuit de overheid. De vraag is echter of er veel meer geld beschikbaar komt voor natuur en landschap. Het is daarom zaak om de middelen gericht en effectief in te zetten. Belonen van boeren voor natuur-, landschaps- en waterbeheer scoort daarbij hoog vanwege het draagvlak bij boeren en de al opgedane ervaring (PBL, 2010).

Een andere coalitie met potentie is die tussen de natuur- en de bouwsector (zie Grevers, 2011). Voor beide sectoren geldt dat zij meer vraaggericht moeten gaan werken; de

natuursector omdat het rijksbudget minder is geworden, de bouwsector vanwege de economische crisis. Kansen voor samenwerking liggen vooral in de directe nabijheid van de stad en zouden bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen in een uitruil van grondposities die essentieel zijn voor natuurontwikkeling, tegen ontwikkelrechten in de stad. Een voor de hand liggende coalitie is die tussen de recreatie- en natuursector. Robuuste natuurgebieden zijn niet alleen belangrijk voor biodiversiteit, maar oefenen via hun iconfunctie ook een grote aantrekkingskracht op recreanten uit. Voorbeelden zijn de kustduinen, de Waddeneilanden en de Veluwe. Voorwaarde is wel dat de robuustheid van de gebieden voldoende groot is om de diverse functies, bijvoorbeeld via zoning, een plek te geven. De coalitie tussen natuurorganisaties en recreatieondernemers kan versterkt worden door samen op te trekken bijvoorbeeld bij het realiseren van robuuste natuurgebieden en het genereren van een financiële bijdrage voor het beheer daarvan via de toeristenbelasting. Er zijn nog tal van andere coalities tussen de natuursector en aanpalende sectoren denkbaar waar beide van profiteren, bijvoorbeeld bij de productie van duurzame energie, de bescherming tegen overstroming en wateroverlast en het winnen van zand uit zee. Voor de Natuurverkenning 2010-2040 hebben Harms en Overbeek (2011) de mogelijkheden in kaart gebracht voor een intensievere en effectievere samenwerking tussen bedrijven en natuurorganisaties. IUCN heeft een brochure uitgebracht over mogelijke relaties tussen de zogenoemde economische topsectoren en behoud van biodiversiteit (IUCN, 2011). Voor alle voorbeelden geldt echter dat de wijze waarop de coalities worden ingevuld bepalend is voor de effecten op natuur. Het gaat dan niet alleen om effecten op de biodiversiteit, maar ook om die op de belevings- en gebruikswaarde. Het plaatsen van windturbines in zee bijvoorbeeld is op diverse manieren

mogelijk. Gebeurt het op ecologisch geschikte locaties dan kunnen veel diersoorten ervan profiteren, omdat er niet gevist mag worden. Gebeurt het dicht bij de kust, dan worden windturbines dikwijls als verstoring van het landschap ervaren.

### Overheid als regisseur

Uit de voorbeelden van kansrijke coalities komt naar voren dat er veel energie in de samenleving is, maar dat die kanalisatie behoeft, en daarmee om een rol van de overheid vraagt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bij elkaar brengen van collectieve belangen en publieke goederen enerzijds en belangen vanuit de markt anderzijds. De overheid zou een stimuleringsbeleid kunnen voeren dat onder meer een breed (niet alleen monetair) waarderingssysteem ontwikkelt, waardoor collectieve waarden als ecosysteemdiensten een sterkere positie krijgen bij beleidsmatige en politieke afwegingen.

Daarnaast zou de overheid er voor moeten zorgen dat er ruimte blijft om in de toekomst aan veranderende wensen vanuit de samenleving tegemoet te komen. Dat die gebruikswensen zullen blijven veranderen staat immers vast, op de ene plek wat sneller dan op de andere. Daarbij is het belangrijk rekening te houden met de eisen die natuur en landschap stellen. Dynamische moerasnatuur kan bijvoorbeeld veel gemakkelijker activiteiten zoals waterberging verdragen dan aan kwel gebonden natuur langs de stuwwallen, die afhankelijk is van stabiele kwelstromen (zie figuur 4).

Welke overheidslaag de regie moet voeren hangt sterk af van de schaal van de maatschappelijke uitdaging. Gaat het om internationaal karakteristieke biodiversiteit, dan ligt een rol voor het rijk voor de hand. Het rijk is ook belangrijk om onderdelen van functionele natuur te realiseren die bovenlokale aansturing vragen, zoals beveiliging tegen overstromingen en het vastleggen van CO<sub>2</sub>.

De uitvoering kan in grote mate aan andere overheids-lagen worden overgelaten. Daarbij moet wel de vinger aan de pols worden gehouden. Als bijvoorbeeld alle regio's die te maken hebben met zoet-zoutovergangen kiezen voor beleefbare natuur, dan kan op landelijke schaal het ontwikkelen van internationaal karakteristieke biodiversiteit fors onder druk komen te staan.

Uitgaande van dergelijke principes is op rijksniveau vooral sturing op water- en ruimtelijk beleid essentieel. Het rijk kan ook een rol spelen bij het maken van een koppeling tussen het economisch stimuleringsbeleid, zoals dat vorm krijgt in het beleid voor topsectoren, en het bevorderen van duurzaam gebruik. Wat betreft de natuur in Nederland liggen er vooral kansen bij de topsectoren Agrofood en tuinbouw en Water.

## Beleidsboodschappen

De drijfveren achter de kijkrichtingen van de Natuurverkenning 2010-2040 zijn niet nieuw. Een historische analyse van het natuurbeleid laat zien dat beleving, recreatie, (duurzaam) gebruik van natuur en de relatie met economische activiteiten altijd een rol hebben gespeeld (Klijn, 2011). Bij de uitvoering van het natuurbeleid in de laatste twee decennia zijn die aspecten echter wat uit het zicht geraakt. Door daar opnieuw op te focussen ontstaat ruimte om het natuurbeleid te actualiseren, vernieuwen en beter aan te laten sluiten op maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe kansen. Het PBL biedt met de Natuurverkenning 2010-2040 voor zo'n nieuwe overkoepelende visie bouwstenen aan, boodschappen voor het beleid:

- Hou meer rekening met de verscheidenheid aan drijfveren voor natuur- en landschapsbeleid. Het maakt voor de inrichting van Nederland in 2040 namelijk veel uit of de focus ligt op behoud en ontwikkeling van biodiversiteit, op meer groen voor recreatie en beleving of



Hoge dynamiek ← → Lage dynamiek

- |   |              |
|---|--------------|
| ① Stadstuinen -parken                             | ④ Stuwwal    |
| ② Stadsrand met verbrede landbouw en waterberging | ⑤ Kwelstroom |
| ③ Beekdal   |              |

op (duurzaam) gebruik van natuur. Rekening houden met verschillende drijfveren maakt het ook mogelijk om meer in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen als duurzaam ondernemen en de toenemende vraag naar recreatie en duurzame energie. Dit opent de weg naar nieuwe of hernieuwde coalities;

- Speel meer in op het deltakarakter van Nederland. Dat karakter is aantrekkelijk vanwege de waarde die het nu al vertegenwoordigt en de mogelijkheden die het in de toekomst biedt zoals de internationaal karakteristieke natuur, de kansen voor gebruik van natuur en de mogelijkheden om de in Nederland opgedane kennis in het buitenland toe te passen;
- Creëer robuuste natuurgebieden. Natuurgebieden die voldoende robuust zijn bieden ruimte voor tal van functies, nu en in de toekomst, en zijn een belangrijke voorwaarde voor functiecombinaties. Ruimte en water spelen daarbij een essentiële rol;

**Figuur 4** Stadstuinen en -parken kennen een hoge maatschappelijke dynamiek, omdat de gebruikswensen relatief snel veranderen. Dat levert natuur op die daar goed tegen kan. Aan de andere kant is er natuur die afhankelijk is van langdurige processen zoals kwelstromen. Dergelijke natuur is gebaat bij een lage maatschappelijke dynamiek en een consistent ruimtelijk en waterbeleid. Bron: PBL (gegevens) en Terra Incognita (ontwerp).

**Figure 4** Areas with a high social dynamics in and near the city (1 and 2) give species with a broad ecological range. Species with a narrow range, like species that need gloom water (3, 4 and 5), need a consistent policy. Spatial planning is very important. Source: PBL (data) and Terra Incognita (design).



Foto **Flip Witte**. Voor de een droom, voor de ander een nachtmerrie: inpasbare natuur en wonen in het groen.



- Hou rekening met een blijvende rol voor de overheid op het gebied van planvorming, sturing op ruimte en water, stimulerende maatregelen en het voorkomen dat collectieve waarden zoals behoud van biodiversiteit en beschikbaarheid van groen voor een breed publiek onder druk komen te staan. Ook heeft de overheid een rol in het afstemmen met andere beleidsvelden en het verder ontwikkelen van het internationale natuurbeleid.

### **Wat gebeurt er ondertussen?**

Voorgaande boodschappen zijn gericht op het formuleren van nieuw natuurbeleid voor de komende 10-15 jaar. Zover is het echter nog niet, het natuurbeleid bevindt

zich in een overgangsfase. De wijzigingen in het natuurbeleid van het kabinet Rutte hebben een discussief debat op gang gebracht (De Lijster, dit nummer). Dit debat gaat over de betekenis van de natuur zelf, de prioriteit en de plek van natuur in onze huidige maatschappij en over het te voeren beleid, inclusief de rol van de mens in natuurbescherming en beheer. Ook zijn er discussies gaande over de taakverdeling tussen rijk en andere overheden en tussen overheid en andere partijen. Zowel de rijksoverheid, de provincies als de diverse maatschappelijke organisaties zoeken naar een nieuwe positie. Hoe het natuurdiscours zich zal structureren en ontwikkelen valt op dit moment niet te zeggen (De Lijster, dit nummer). In de tussentijd moet voorkomen worden dat activiteiten wor-

---

den ondernomen die de deur naar duurzaam gebruik van de ruimte op langere termijn dichtgooien. Vooral voor activiteiten met een onomkeerbaar karakter, zoals het realiseren van permanente bebouwing, is een zeer grondige afweging nodig. Het rijk gaat er op basis van vertrouwen vanuit dat de lagere overheden de nationale belangen goed laten meewegen in hun beslissingen. Dit vertrouwen houdt een zeker risico in, vindt het PBL (PBL, 2011). In de tussentijd gaat de beleidsontwikkeling en -uitvoering elders ook door. Dit betekent dat het belangrijk is de vinger aan de pols te houden bij beleidstrajecten als het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Deltaprogramma, de Kaderrichtlijn mariene strategie, de Kaderrichtlijn Water, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en niet te vergeten het Europese Natura 2000-beleid. Daar zijn namelijk ontwikkelingen gaande die invloed hebben op het daadwerkelijk kunnen verzilveren van de hierboven geïdentificeerde kansen op lange termijn.

---

## Summary

### Policy statements Nature Outlook

**Petra van Egmond, Rijk van Oostenbrugge, Ed Dammers, Arjen van Hinsberg, Dick Melman, Janneke Vader & Wim Wiersinga**  
nature policy, Nature Outlook, biodiversity

Nature policy is changing in the Netherlands. Both the central government, the regional government, non governmental organizations and business are seeking a new position to improve existing nature policy. This is not just about nature policy in a strict sense, but also includes the policy of landscape, spatial planning, energy and food policy. This article bears building blocks based on four scenario's developed in the Nature Outlook report. Key finding of the study is that it is important to

take into account the different motives for nature policy. The current nature policy is for example mainly based on ecological considerations and less on considerations of aesthetic or sustainable use. Broadening of the driving forces of nature policy provides the ability to join in social developments. This gives opportunities for establishing new coalitions in realizing the goals of nature policy.

---

## Literatuur

**Hinsberg, A. van, W.G.M van der Bilt, B de Knegt, F.J. Sijtsma & H. Leneman, dit nummer.** Modelgebruik in de Natuurverkenning 2010-2040. De uitdagingen van het natuurbeleid geschetst en doorgerekend. Landschap 28/4: 199-208.

**Grevers, A., 2011.** Drie vragen over Natuurverkenning 2011. Vastgoedsector ziet brood in natuur ondanks én dankzij de crisis op de huizenmarkt. Buildingbusiness Duurzaam, juni 2011: 14-16.

**Harms, B. & M.M.M. Overbeek, 2011.** Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 237.

**IUCN, 2011.** Biodiversiteit en ecosystemen: kansen voor de topsectoren. Amsterdam. IUCN, National Committee of the Netherlands.

**Klijn, J.A., 2011.** Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. Wageningen: WOT Natuur en Milieu Werkdocument 239.

**Lijster, E. de, dit nummer.** Strijd om natuurbeleid. Op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities. Landschap 28/4: 173-180.

**Oostenbrugge, R. van, dit nummer.** Kijkrichtingen van de natuurverkenning. Landschap 28/4: 160-161.

**PBL, 2010.** Bijdrage GLB aan beleidsdoelen milieu, natuur en landschap. Een verkenning van de mogelijkheden van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500136002.

**PBL, 2011.** Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 500255001.

**Wit, A.J.F. de, K. Wieringa & M.A. Hajer, dit nummer.** Natuur als strijdpunt. Veranderende politiek-maatschappelijke context en de Natuurverkenning. Landschap 28/4: 163-171.







# De Natuurverkenning en de rol van het PBL in beleidsprocessen

De Natuurverkenning behoort tot de reguliere producten van het PBL. Tijdens het werken aan de Natuurverkenning 2010-2040 vond veel interactie met de beleidswereld en de maatschappij plaats. Ideeën die tijdens het proces van de Natuurverkenning zijn ontwikkeld, zijn ingebracht in beleidsprocessen. Met name de inbreng in het IBO-Natuur en de Heroverweging komt in dit artikel aan de orde. De verschillende rollen die het PBL in deze beleidsprocessen en in de Natuurverkenning heeft vervuld, worden nader getypeerd.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is een onafhankelijk adviseur van de regering, van ministers en de Tweede Kamer, die graag wil dat zijn producten gelezen en gebruikt worden in beleidsdiscussies. *Matters of fact* volstaan soms niet om het beleid te informeren; je moet proberen te komen met *facts that matter*. Dat betekent dat je goed moet nadenken hoe je de Natuurverkenning beleidsrelevant maakt. De toekomstbeelden en scenario's in de Natuurverkenning 2010-2040 moeten enerzijds aansluiten bij politieke discussies of discussies van gebruikers zoals natuurbeheerders en anderzijds ook mogelijkheden bieden voor nieuwe ideeën en nieuwe beleidsopties. Bovendien moeten de beleidsopties doorgevend kunnen worden, want beleidsambtenaren hebben een voorkeur voor kwantitatieve informatie (WRR, 2010), ook al weet je dat sommige cijfers eerder een benadering zijn dan een exacte voorspelling.

Over de functionaliteit van de verkenning moet vooraf overleg zijn gevoerd op hoog ambtelijk niveau, zodat de verkenning goed kan 'landen'. Meer in het algemeen moet er voldoende interactie zijn met beleidsmensen. Daarom heeft het PBL een klankbordgroep met vertegenwoordigers van ministeries gevormd om over de opzet van de Natuurverkenning te spreken. Je kunt in verschillende fasen van het proces interactie met beleidsambtenaren en maatschappelijke groepen hebben. Bij de Natuurverkenning 2010-2040 was die er in alle fasen. In de beginfase zijn gesprekken gevoerd met beleidsmensen, natuur- en milieuorganisaties, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties, zoals organisaties

van recreatieondernemers, Bouwend Nederland en dergelijke. Daaruit kwam duidelijk een verschillend beeld naar voren van wat onder natuur wordt verstaan. Ook was er zorg over het draagvlak voor het natuurbeleid. Dat beleid zou volgens sommige deelnemers en geïnterviewde organisaties te technocratisch zijn. Vervolgens zijn in gesprekken en workshops met stakeholders de belangrijkste discussiepunten opgespoord en de waardeoriëntaties van de deelnemers onderzocht. Deze geven aan wat mensen belangrijk vinden. Het PBL heeft hierbij louter als onafhankelijke sorteerder geopereerd die de verschillen noteert en classificeert. De waardeoriëntaties en discussiepunten zijn in verband gebracht met mogelijke keuzen in het natuurbeleid. Tijdens de workshops zijn ideeën voor de beleidsscenario's geleverd, zijn de scenario's getoetst op hun plausibiliteit, uitdagingen gesignaleerd en zijn er ideeën ontwikkeld voor beleidsopties.

Doel van deze participatie was vooral informatie te verzamelen, aangrijpingspunten voor beleid te identificeren, draagvlak te creëren, strategieën te ontwikkelen en in een later stadium om producten te toetsen. We hebben de indruk, dat door de workshops en andere bijeenkomsten, door de vraaggesprekken met belanghebbenden en de instelling van de klankbordgroep, de betrokkenheid van belanghebbenden bij de totstandkoming van de Natuurverkenning is geoptimaliseerd gelet op het doel dat ons voor ogen stond.

De keus van het soort toekomstverkenning blijft een verantwoordelijkheid van de onderzoekers. In dit geval

BERT DE WIT &  
MAARTEN HAJER

Drs. A.J.F. de Wit Planbureau  
voor de Leefomgeving, Postbus  
30314, 2500 GH Den Haag  
bert.dewit@pbl.nl  
Prof. Dr. M.A. Hajer  
Planbureau voor de  
Leefomgeving

Foto Siebe Swart  
Hollandse-Hoogte.  
Bloemendaal als icoon van  
inpasbare natuur: villa's  
en landhuizen in het  
groen van de bossen van  
Aerdenhout en Bentveld.



is gekozen voor kijkrichtingen, in de vorm van normatief getinte toekomstbeelden, als uitgangspunt van beleidsscenario's. Daarnaast werden twee Welvaart en Leefomgevingsscenario's (CPB et al., 2006) als omgevingsscenario's gebruikt (zie Dammers, dit nummer).

### Verschillende logica's

Bij toekomstverkenningen heb je te maken met verschillende logica's bij beleidsmakers en wetenschappers, zie WRR (2010). Licht gechargeerd komt dat verschil er op neer, dat de onderzoeker zijn toekomstscenario's veelal baseert op die ontwikkelingen (drijvende krachten) die de meeste onzekerheden met zich mee brengen, terwijl de beleidsmaker vooral in onzekerheidsreductie is geïnteresseerd. Dat kan ertoe leiden dat de beleidsmaker een voorkeur heeft voor een verrassingsvrije toekomst, vooral als het gaat om omgevingsscenario's, zie Dammers (dit nummer) voor een verklaring van deze term. Wetenschappers zijn geneigd om pluraliteit hoog te waarderen, terwijl beleidsmakers die vooral oog hebben voor de vertaling in beleid en de relatie met andere bestuurslagen, die pluraliteit maar lastig vinden: "Geef ons één kaart!" Onderzoekers denken aan een verkenning waarbij kwantitatieve en kwalitatieve elementen evenwichtig met elkaar zijn verbonden, beleidsmakers willen vooral getallen om in de discussie met vertegenwoordigers van andere departementen of van andere bestuurslagen houvast te hebben.

Hoe groter het beleidsprobleem in een bepaald scenario, hoe groter de kans dat juist dat scenario gekozen wordt als uitgangspunt voor het beleid. Denk aan de verkeersproblematiek waarbij steevast de worstcasescenario's als uitgangspunt werden genomen (De Jong & Annema, 2010). Door zulke scenario's te kiezen worden tegenvallers voorkomen, wat beleidscontinuïteit geeft en onderhandelingsruimte creëert. Maar voor onderzoekers geldt

een andere logica. Zij willen altijd een lage variant meenemen in omgevingsscenario's. Het nut van een scenariovariant met lage groei blijkt eens te meer in tijden van economische crisis.

Beleidsmensen en vooral wetenschappers dienen zich terdege bewust te zijn van deze verschillende logica's als ze in interactie een toekomstverkenning willen uitwerken.

### Timing en proefballonnetjes

Toekomstverkenningen moeten steeds op een bepaald probleem, bijvoorbeeld vergrijzing, blijven hameren om het politiek geagendeerd te krijgen (WRR, 2010). Maar de timing van een verkenning is ook uiterst belangrijk. Een verkenning komt vooral van pas bij een kabinetsformatie of een andere majeure strategische operatie zoals de Heroverwegingsoperatie. Aangezien deze momenten zich voordoen wanneer het de politiek schikt, is het de vraag in hoeverre een inbreng geleverd kan worden op basis van wat er tijdens het verkenningsproces is ontstaan. Bij de Natuurverkenning 2010-2040 was dat op verscheidene momenten wel mogelijk.

Om goed op strategische momenten te kunnen inspelen is het zaak een helder beeld te hebben van relevante politieke discussies. Proefballonnetjes hebben in dit kader de functie om een discussie los te maken op gebieden waar een beleidsimpasse dreigt of wordt ervaren. Interessant is te zien hoe zowel beleidsmakers als onderzoekers met die proefballonnetjes omgaan.

We gaan hier in op de discussies in het interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (IBO-Natuur) en de Brede Heroverwegingen. Het IBO-Natuur speelde vóór de Brede Heroverwegingen. Interdepartementale beleidsonderzoeken zijn primair doelmatigheidsonderzoeken, een regulier fenomeen. De Heroverweging kwam, zoals bekend, voort uit de behoefte van het kabinet aan bezuinigingsopties als gevolg van de finan-

---

ciële crisis. Het PBL heeft in beide projecten een rol gespeeld; bij IBO-Natuur samen met professor Opdam van Wageningen Universiteit en bij de Heroverweging samen met het CPB. Voordat we dieper ingaan op de rol van PBL-onderzoekers in deze projecten, bespreken we eerst een mogelijke typologie van rollen.

### Rollen van PBL-onderzoekers

Er zijn verschillende typologieën van onderzoekers die mogelijk bruikbaar zijn voor de beschrijving van de PBL-praktijk in Nederland. Zowel Pielke (2007) als Hoppe (2008; 2010) hebben typologieën gemaakt op basis van theoretische overwegingen. Hoppe heeft daarnaast ook experimenteel onderzocht welke opvattingen bij onderzoekers en adviseurs leven over hun relatie met beleidsmakers. De typologie van Pielke is gebaseerd op de situatie in de Verenigde Staten; die van Hoppe op die in Nederland. De missie van het PBL bepaalt voor een belangrijk deel of en hoe de interactie tussen beleidsmakers en onderzoekers vorm krijgt. De rol die de onderzoeker vervult, is het resultaat van metacommunicatie, van hoe beleidsmaker en onderzoeker elkaar zien en welke verwachtingen ze hebben van de ander.

In 2009-2010 heeft de werkgroep Grenzenwerk van het PBL een tiental PBL-projecten onder de loep genomen en geanalyseerd (PBL, 2010). Bij de beschrijving van de rollen van onderzoekers in deze projecten is een typologie ontwikkeld die gebruik maakt van die van Pielke en Hoppe:

1. De Zuivere Wetenschapper: “Ik lever alleen de cijfers, de interpretatie is aan het beleid.”

Deze wetenschapper levert alleen data en resultaten van onderzoek en **bemoeit zich niet met de consequenties** voor het beleid. Hij of zij heeft geen interactie met de kennisvrager.

Volgens Pielke en Hoppe: *Pure Scientist*.

2. De Technisch Specialist: “Ik heb de kennis en als ik het voor het zeggen heb, zou ik wel weten wat er moet gebeuren.”

Dit type gaat ervan uit dat de kennis die voor het maken van beleid nodig is, bij hem/haar/het instituut aanwezig is en dat hij/zij beter dan de beleidsmaker kan zeggen wat er moet gebeuren. Normatieve kwesties worden meestal genegeerd of gebagatelliseerd.

Volgens Hoppe: *technocraat*.

3. De Rationele Beleidsanalist: “Dit is wat er aan kennis is die uw vragen kan beantwoorden.”

Deze onderzoeker communiceert met de kennisvrager om na te gaan welke kennis relevant kan zijn voor het beantwoorden van de vraag. De nadruk ligt op de autonome verantwoordelijkheid van wetenschappelijke expertise. Normatieve kwesties worden vermeden.

Volgens Pielke: *Science Arbiter*.

Volgens Hoppe: *Rational Analyst*.

4. De Adviseur: “Ik geef aan welke kennis relevant is als antwoord op uw vragen en ik geef ook aan welke opties in de gegeven situatie te overwegen zijn.”

Deze onderzoeker communiceert met de kennisvrager om na te gaan welke kennis relevant kan zijn voor het beantwoorden van de vraag. Hij of zij gaat na hoe wetenschappelijke kennis past in het beeld dat de kennisvrager heeft over het probleem en mogelijke oplossingen, en in zijn of haar waardeoriëntatie. Onderzoek, analyse, ontwerp en aanbevelingen die worden bemiddeld zijn erop gericht om het palet aan keuzen te vergroten.

Volgens Pielke: *Honest Broker*.

Volgens Hoppe: *client advice style*.



Foto Barend Hazeleger  
bvbeeld. Wonen in het  
groen heb je in alle soorten  
en maten.

5. De Strategisch Adviseur: “Let’s challenge government to think. Ik lever argumenten voor een strategische discussie.”

Dit type kijkt naar de toekomstige ontwikkelingen op hoofdlijnen. De waarden die achter beleidskwesties schuil gaan, wil de strategisch adviseur verhelderen met beschikbare kennis. Hij produceert argumenten en feiten waarop die gebaseerd zijn. De kennisvrager wordt uitgedaagd om over het onderwerp na te denken, vergelijk de argumentenfabriek. De strategisch adviseur laat de consequenties van mogelijke beleidsopties voor de lange termijn zien.

Volgens Hoppe: *Argumentative style*.

6. De Pleitbezorger: “Weet u dat deze oplossing voorhanden is voor uw probleem?”

Hij of zij communiceert met de kennisvrager om na te gaan welke kennis relevant kan zijn voor het beantwoorden van de vraag. De onderzoeker als pleitbezorger gaat na hoe de wetenschappelijke kennis die hij belangrijk vindt, past in het denkpatroon en normen- en waarde-

kader van de kennisvrager. De pleitbezorger versmalt de keus uit de relevante kennis.

Volgens Pielke: *Issue advocate*.

Volgens Hoppe; *pleitbezorger*.

7. De Postnormale Onderzoeker: “Wij zoeken samen met u en anderen naar oplossingen voor ingewikkelde problemen. Making sense together.”

Dit type communiceert niet alleen met de kennisvrager, maar met alle relevante stakeholders. Bij complexe problemen is het van belang zowel de probleemopvatting (*framing*) van de betrokken actoren als hun suggesties voor oplossingen te kennen. Participatie van stakeholders is noodzakelijk om een beeld te krijgen van hun opvattingen, de aanwezige kennis en onzekerheden. Behalve onderzoek en analyse kan er ook sprake zijn van mediatie bij belangentegenstellingen. Het gaat niet alleen om kennis als antwoord op een vraag, maar ook om het bevorderen van een leerproces.

Volgens Hoppe: *Postnormalist*.

Gezien de missie van het PBL om beleidsrelevante kennis te leveren vanuit een onafhankelijke positie, is het niet verwonderlijk dat PBL-onderzoekers vaak de rol van rationeel beleidsanalist vervullen of die van (strategisch) adviseur.

## De IBO-Natuur advisering

De centrale vraag van het IBO-Natuur was: hoe kan het voortbestaan van soorten in Nederland het best gegarandeerd worden? In feite werd gevraagd om een evaluatie van het vigerende soortenbeleid. Zoals Wieringa & Van Oostenbrugge (2010) beschrijven, was de IBO-werkgroep in het begin sterk gericht op de kosteneffectiviteit van het EHS-instrumentarium. Wieringa (PBL) en Opdam (Wageningen Universiteit) zijn door de ambtelijke werkgroep gevraagd om als adviseur op te treden.

---

Beide wetenschappers hebben gezamenlijk geprobeerd de discussies in de werkgroep te verbreden en van meer visie te voorzien door een discussienotitie te schrijven (Opdam & Wieringa, 2010), waarin verwezen werd naar de oorspronkelijke drijfveren achter het EHS-beleid. Bij zowel PBL als Opdam leefde de overtuiging dat de realisatie van de natuurdoelen dreigde te mislukken. De verwachte effecten van klimaatverandering maakten het noodzakelijk om meer aandacht te schenken aan verbandingen en natuurlijke dynamiek. De adviseurs besloten daarom drie alternatieven in de discussie in te brengen: ‘robuuste natuur’, ‘deltanatuur’ en ‘ecosysteemdiensten’.

In de verkenning Nederland Later (MNP, 2007) was de variant robuuste natuur al gepresenteerd, waarin het accent ligt op behoud van bestaande waarden door eenerschikking van de EHS, gekoppeld aan de realisatie van Natura 2000. In feite gaat het om aanvullingen op het oude beleid, onder meer in de vorm van maatregelen om de EHS klimaatbestendig te maken. Het alternatief deltanatuur kwam voort uit discussies in de IBO-werkgroep zelf, die opriepen tot een sterkere focus op voor Nederland karakteristieke natuur. Die gedachte is opgepakt en in ruwe vorm uitgewerkt in het alternatief deltanatuur (Wieringa & Van Oostenbrugge, 2010). Het idee van de deltavariant was eerder naar voren gebracht in de Natuurbalans 2008 (PBL, 2008), maar nog niet uitgewerkt tot een volwaardig alternatief. In feite was het dus een proefballonnetje. De verwachting was dat deltanatuur op de lange termijn minder kosten voor beheer en onderhoud met zich mee zou brengen. Daarnaast speelde ook een tactische overweging een rol. Deltanatuur zou mogelijk mee kunnen koppelen met het Deltaprogramma. Als derde alternatief stelden PBL en Opdam voor het begrip ecosysteemdiensten leidend te laten zijn voor het natuurbeleid. Ook dit was een

proefballonnetje. Over ecosysteemdiensten is nog veel niet bekend. Zo is er geen landsdekkend overzicht van welke ecosysteemdiensten op welke plaats in Nederland essentieel zijn, en nog geen antwoord op de vraag hoe je ze dan in geld zou moeten uitdrukken. Wieringa & Van Oostenbrugge (2010) merken op dat de adviseurs het geen optie vonden voor de korte termijn, gezien de stand van de kennis.

Voor de IBO-werkgroep was het vervolgens belangrijk om te weten wat de alternatieven in vergelijking met de bestaande EHS-plannen aan biodiversiteit opleveren. PBL heeft dat berekend.

In haar eindrapport signaleert de werkgroep financiële tekorten, zowel voor het realiseren van de operationele doelstellingen (voltooien EHS), als voor het beheer van natuur op de langere termijn (Werkgroep IBO-Natuur, 2010). Verder staan er verscheidene uitgangspunten in om de effectiviteit van het natuurbeleid te vergroten. IBO-Natuur houdt vast aan de EHS als uitgangspunt en schetst drie varianten voor de langere termijn. In feite neemt ze daarmee dus de varianten van de adviseurs over. De IBO-werkgroep heeft niet gekozen tussen de varianten – dat is de taak van het kabinet – maar concludeert dat het natuurbeleid zich moet richten op een gebiedsgerichte aanpak, meer rekening moet houden met de dynamiek in de natuur en de functionaliteit van natuur een centralere plaats moet geven.

De reacties van natuurorganisaties op de varianten waren negatief omdat enkele bestaande natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden, ter discussie kwamen te staan. Sommigen spraken al van de ‘LTO-variant’, omdat deze landbouworganisatie wel wat zag in de deltanatuur. Vanuit bestuurlijke optiek werd erop gewezen dat de deltavariant problematisch is in de uitvoering. PBL heeft dat inmiddels ook gesignaleerd (PBL, 2011). Het is voorts onduidelijk wat het draagvlak is voor



drassige deltanatuur in het westen van het land. Hoewel op de lange duur qua onderhoud goedkoper, is het duidelijk dat de deltavariant op de wat kortere termijn bepaald niet goedkoper hoeft uit te vallen dan realisering van de huidige EHS. Maar er zijn dus wel meer mogelijkheden voor meekoppeling.

De reacties van de uitvoerders van het natuurbeleid (natuurorganisaties, beheerders en provincies) op de variant robuuste natuur waren eveneens negatief. Zij vreesden dat een fundamentele discussie over het natuurbeleid afbreuk zou kunnen doen aan de realisatie van de EHS.

### **PBL als strategisch adviseur bij IBO-natuur**

De onderzoekers van PBL en Wageningen Universiteit is gevraagd om strategisch met de IBO-werkgroep mee te denken. De onderzoeker die daarop in gaat krijgt de rol van strategisch adviseur (PBL, 2010) en opereert in de argumentatieve stijl van Hoppe (2010). Gezien het strategische karakter van de advisering, is het niet verwonderlijk dat soms denklijnen naar voren komen die nog niet helemaal op hun merites zijn onderzocht. Dat geldt zowel voor deltanatuur, een begrip dat nog nauwelijks was ingevuld, als voor ecosysteemdiensten die ook nog geen eenduidige invulling hebben gekregen (Melman *et al.*, 2010; De Wit, 2010). Het concept robuuste natuur was overigens ook nog niet tot op soortniveau doorgerekend. De rol van het PBL zou anders zijn geweest als de onderzoekers met slechts één variant waren gekomen en die als het beste alternatief voor de komende decennia hadden gepresenteerd. Dan zou er sprake zijn geweest van een rol als pleitbezorger (Hoppe, 2010) of *issue advocate* (Pielke, 2007).

Wat zou er gebeurd zijn als de onderzoekers van PBL en Wageningen Universiteit niet zouden hebben meegedacht met IBO-Natuur? Dan zou de ambtelijke werkgroep wellicht hebben doorgedacht over verschillende uitvoerings-

varianten van het staande beleid, zonder te discussiëren over de vraag hoe de doelen van dat beleid zijn te realiseren in het licht van een veranderende context.

Het aandragen van alternatieven voor een strategische discussie met beleidsambtenaren is niet zonder problemen. Naar buiten toe mag niet de indruk ontstaan dat onderzoekers het beleid mee bepalen en de inhoud daarvan definiëren. Meedenken met strategische beleidsontwikkeling kan best, maar moet wel gescheiden worden van de uiteindelijke beslissing van de ambtelijke werkgroep.

### **De rol van PBL bij de Heroverweging**

Aangezien de kosten voor natuur- en landschapsbeleid grotendeels door het rijk worden gedragen was de centrale vraagstelling voor de ambtelijke werkgroep Heroverweging Leefomgeving en Natuur: hoe kunnen deze kosten worden verminderd. Aanleiding voor de heroverwegingen op rijksniveau waren de financiële en daaropvolgende economische crisis. De werkgroep heeft op verzoek van het ministerie van Financiën drie bezuinigingsvarianten uitgewerkt (ministerie van Financiën, 2010): de variant systeeminnovatie leefomgeving en natuur, de ruimtelijke variant EHS en de zogeheten budgetvariant. De eis vanuit de politiek was dat de bezuinigingsvarianten vanaf 2015 zouden resulteren in een structurele besparing van 20 procent ten opzichte van de uitgaven in 2010.

De variant systeeminnovatie zette in op een betere sturing en versterkte decentrale uitvoering van het beleid en op doorberekening van de externe effecten in de prijzen, waardoor natuur meer geïnternaliseerd raakt in de economie.

De ruimtelijke variant EHS schetst een natuurbeleid dat meer rekening houdt met de dynamiek in de natuur. Hoe sterker de dynamiek, hoe meer ruimtelijke samenhang nodig is (Wieringa & Van Oostenbrugge, 2010). Door

de ruimtelijke samenhang verder te vergroten, kunnen de maatschappelijke kosten lager worden en kan, tegelijkertijd, meer biodiversiteit worden gerealiseerd. Budgetten worden vooral gebruikt voor behoud van bestaande natuur en verwerving van resterende Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal andere *no regret* gebieden, de zogenoemde ontbrekende snippers in grote natuurgebieden. De ruimtelijke variant EHS is verwant met de IBO-varianten robuuste natuur en deltanatuur.

De budgetvariant, ook wel MES (maatschappelijk, efficiënt en solide) genoemd, is in het kader van de Heroverweging ontwikkeld. Deze variant voldeed ook aan de eis van 20% kostenreductie in 2015 ten opzichte van 2010. De negatieve gevolgen van deze variant voor de kwaliteit van natuur en biodiversiteit hebben te maken met het feit dat er minder gronden voor de EHS aangekocht kunnen worden (Wiering & Van Oostenbrugge, 2010).

De beleidsambtenaren van het ministerie van Financiën hebben de drie varianten geselecteerd. Aan CPB en PBL is, als externe adviseurs van het kabinet, gevraagd te door te rekenen. Welke besparingen leveren de verschillende bezuinigingsopties op en wat zullen de effecten ervan zijn op de natuur in Nederland? Het narekenen van diverse beleidsopties is de rol van de *science arbiter* (Pielke 2007) of van de *rational (policy) analyst* (Hoppe, 2010; PBL, 2010). Deze rol sluit nauw aan bij de missie van het PBL en hoe het publiek ons ziet: rekenmeester van het kabinet. Het is dus een kernrol – ook voor het CPB – die beide planbureaus bij de Heroverweging hebben uitgeoefend. Het eindrapport (PBL & CPB, 2010) laat daar geen misverstand over bestaan.

### Natuurverkenning 2010-2040: strategisch advies

Zoals het inleidend artikel (De Wit *et al.*, dit nummer) beschrijft, is het denken over natuur in de huidige maat-



schappij door controverses getekend. Het is bekend, dat natuurbeelden nogal verschillen bij verschillende groepen van de bevolking (zie onder meer Buijs, 2009; De Wit, 2010). De huidige Natuurverkenning 2010-2040 haakt bij deze verschillen aan. Er is bewust voor gekozen om de normatieve beelden over de natuur (kijkrichtingen) als basis te nemen voor beleidsscenario's, zie Dammers *et al.* (dit nummer), Van Hinsberg *et al.* (dit nummer) en Van Egmond *et al.* (dit nummer). Zo hopen de onderzoekers te voorkomen dat beleidsmakers te sterk focussen op de huidige beleidsdiscussies en de beperkingen die eigen zijn aan de *framing* daarvan.

De Natuurverkenning 2010-2040 presenteert niet alleen verschillende kijkrichtingen en keuzemogelijkheden voor het beleid (op verschillende niveaus), maar geeft ook aan wat die kijkrichtingen betekenen in termen van bijvoorbeeld soortendiversiteit, locaties (meekoppeling), kosten, en dergelijke, zie Van Hinsberg (dit nummer). Het PBL wil beleidsmakers en beheerders hiermee meer houvast geven. Per kijkrichting is ook de 'hoe vraag' be-

Foto Aat Barendregt [geo.uu.nl/pictures/barendregt](http://geo.uu.nl/pictures/barendregt). Welk natuurbeeld zal hier leidend zijn geweest?

---

handeld: welke beleidsstrategie past bij welke kijkrichting. Bestuurskundigen hebben bekeken welke combinaties mogelijk zijn. Door deze concretisering, is de verwachting, zal de verkenning beter 'landen' bij met name beleidsambtenaren. De vraag is natuurlijk in hoeverre bepaalde strategieën logisch voortvloeien uit bepaalde kijkrichtingen. In de praktijk van inrichting en beheer van een natuurgebied zullen verschillende strategieën door elkaar heen lopen. Om daar meer grip op te krijgen heeft de Natuurverkenning 2010-2040 voorbeelduitwerkingen gemaakt voor concrete gebiedsplannen, onder meer ook voor de Grevelingen. Deze voorbeelduitwerkingen kunnen beter dan abstracte beleidsstrategieën aangeven wat er op de lange duur zou kunnen veranderen als de ene of de andere kijkrichting dominant wordt en in hoeverre die veranderingen afwijken van het beleid dat voor deze gebieden is uitgestippeld.

Bij de Natuurverkenning 2010-2040 heeft het PBL de rol van Strategisch Adviseur vervuld (PBL, 2010) en de *Argumentative Style* gehanteerd (Hoppe, 2010). Maatschappelijke controverses over het natuurbeleid zijn bespreekbaar gemaakt ten einde over toekomstige ontwikkelingen te kunnen nadenken. Daarbij is de argumentatie belangrijk, maar ook het aangeven van de consequenties van verschillende beleidsopties en de realiseerbaarheid daarvan. Uiteraard worden ook de onzekerheden die met deze concretisering zijn verbonden, aangegeven.

## Discussie

De Natuurverkenning is veel verder uitgewerkt dan de inbreng van het PBL bij IBO-Natuur en de Heroverweging. Vanuit de timing van beleidsdiscussies is goed te verdedigen dat het PBL in het ene geval (IBO-Natuur) nog weinig uitgewerkte strategische opties aandraagt, terwijl in het andere geval (Natuurverkenning) deze uit-

werking en concretisering wel worden gegeven. De Natuurverkenning 2010-2040 had bovendien vanaf het begin de bedoeling om naast een kennisfunctie ook een communicatieve en politieke functie te vervullen.

Het PBL is benieuwd hoe zal worden omgaan met de Natuurverkenning. De neiging bij beleidsmakers en politici om te kiezen voor één van de kijkrichtingen is groot. De ruimte om verschillende kijkrichtingen in ogenschouw te nemen, hangt af van de politieke speelruimte die beleidsmakers zich kunnen veroorloven. Wat echter niet uit het oog moet worden verloren is dat het natuurbeleid niet alleen een aangelegenheid is van rijksambtenaren, maar ook van decentrale overheden, terreinbeheerders en particulieren die hun eigen keuzes maken. Overigens zal pas na een paar jaar kunnen worden beoordeeld in hoeverre de Natuurverkenning 2010-2040 gebruikt is bij het formuleren van beleid. De eerder genoemde voorbeelden van interactie tussen beleidsmensen en onderzoekers geven aan dat er al op verschillende manieren gebruik is gemaakt van tussenproducten. In die zin heeft de Natuurverkenning 2010-2040 al voor haar verschijnen invloed gehad op strategische discussies. Daarmee heeft zij haar belangrijkste functie, namelijk het stimuleren van het strategisch denken over de natuur in Nederland, al voor een deel vervuld.

---

## Summary

The Nature Outlook and the role of PBL in policy processes

Bert de Wit & Maarten Hajer

Nature Outlook, role of the researcher, science arbiter, argumentative style

[The Nature Outlook is one of the regular products of PBL Netherlands Environmental Agency. For the](#)

---

present Outlook there has been quite a lot of interaction between researchers and policy makers and societal groups. Ideas that have been developed during the process of making the Outlook, have been incorporated in policy deliberations. Especially the input of PBL in the IBO-Natuur and Heroverweging policy processes is discussed. The various roles enacted by PBL in these policy processes, are characterised using our own typology.

---

## Literatuur

- Buijs, A., 2009.** Natuurbeelden. Publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Samenvatting Ph.Thesis, Wageningen Universiteit.
- CPB, RPB, MNP, 2006.** Welvaart en Leefomgeving. Een Scenariostudie voor Nederland in 2040.
- Dammers, E., A. van Hinsberg, J. Vader & W. Wiersinga, dit nummer.** Scenario-ontwikkeling voor het natuurbeleid. Landschap 28/4: 183-191.
- Egmond, P.M. van, R. van Oostenbrugge, E. Dammers, A. van Hinsberg, Th.C.P. Melman, J. Vader & W.A. Wiersinga, dit nummer.** Beleidsboodschappen Natuurverkenning 2010-2040. Landschap 28/4: 211-219.
- Hinsberg, A. van, W.G.M van der Bilt, B de Knegt, F.J. Sijtsma & H. Leneman, dit nummer.** Modelgebruik in de Natuurverkenning 2010-2040. De uitdagingen van het natuurbeleid geschetst en doorgerekend. Landschap 28/4: 199-208.
- Hoppe, R., 2008.** Na “doorwerking” naar grenzenwerk. Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap, Bestuurskunde 2: 15-26.
- Hoppe, R., 2010.** The Governance of Problems. Bristol. Policy Press.
- Jong, M. de & J. Annema, 2010.** Uit de geschiedenis van de toekomst; verkeer- en vervoersscenario's geanalyseerd. Den Haag. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Melman, Th. C.P., C.M. van der Heide, L.C. Braat & H.A. Udo de Haes, 2010.** Ecosysteemdiensten: nieuw anker voor omgevingsbeleid? Landschap 27/4: 209-218.
- MNP, 2007.** Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. Publicatienummer 500127001/2007. Bilthoven. Milieu en Natuurplanbureau.
- Ministerie van Financiën, 2010.** Rapport Brede Heroverweging 2: Leefomgeving en natuur. Ruimte voor leven. Inspectie der Financiën. Bureau Beleidsonderzoek. Den Haag.
- Opdam, P. & K. Wieringa, 2010.** Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie. Publicatienummer 500414003. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & CPB, 2010.** Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van Leefomgeving en Natuur. Bilthoven/Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.
- PBL, 2008.** Natuurbalans. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PBL, 2010.** Over rollen en rolopvattingen van PBL-medewerkers. Interne notitie PBL.
- PBL, 2011.** Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pielke, R., 2007.** The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics. Cambridge University Press.
- Ruimtelijk Planbureau, 2003.** SCENE, een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland. Rotterdam. NAI Uitgevers.
- Werkgroep IBO-Natuur, 2010.** Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2008-2009 nr. 2.
- Wieringa, K. & R. van Oostenbrugge, 2010.** Vloek of zegen? Herijking van het natuurbeleid. Landschap 27/4: 227-233.
- Wit, B. de, 2010.** 101 Vragen over de toekomst van natuur en landschap. LNV, Den Haag
- Wit, A.J.F. de, K. Wieringa & M.A. Hajer, dit nummer.** Natuur als strijdpunt. Veranderende politiek-maatschappelijke context en de Natuurverkenning. Landschap 28/4: 163-171.
- WRR, 2010.** Uitzicht. Toekomstverkenningen met beleid. Den Haag. WRR.



## In Memoriam

# Harry van Oosterhout

Op 4 november 2011 is Harry van Oosterhout, nog net geen 57 jaar, overleden. Harry was jarenlang de man achter de schermen bij LANDSCHAP. Hij deed de vormgeving, vulde ons tijdschrift met letters, figuren en foto's en zorgde dat elk nummer weer prettig leesbaar was.

Harry was iemand die liever anderen liet stralen dan dat hij zelf in de spotlights stond. Typerend was dat hij vaak met eigen foto's te hulp schoot, als andere fotografen niet konden leveren. Opeens stond het passende beeld dan in de lay-out. Zonder naamsvermelding, want dat vond Harry niet nodig.

Harry was betrokken bij LANDSCHAP, maar vooral ook bij landschap en natuur. Hij vond er rust en ruimte en genoot van vogels, vlinders en libellen. Zijn enthousiasme en kennis deelde hij met vrienden en collega's. Komend voorjaar zullen zij zelf moeten uitzoeken welke vogels zijn teruggekeerd en welke bloemen weer bloeien.

Een foto van Harry ontbreekt in deze In Memoriam. Daar zou hij absoluut vrede mee hebben. Maar hij laat LANDSCHAP nog één keer stralen met een foto van zijn hand. Dit keer met naamsvermelding. Harry van Oosterhout.

GAW ONTWERP+COMMUNICATIE & REDACTIE LANDSCHAP





- 159 Redactioneel
- 160 Kijkrichtingen van de Natuurverkenning  
Rijk van Oostenbrugge
- 163 Natuurbeleid als strijdpunt  
*Veranderende politiek-maatschappelijke context en de Natuurverkenning*  
Bert de Wit, Keimpe Wieringa, Maarten Hajer
- 173 Strijd om natuurbeleid  
*Op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities*  
Elisa de Lijster
- 181 Boeken
- 183 Scenario-ontwikkeling voor het natuurbeleid  
Ed Dammers, Arjen van Hinsberg, Janneke Vader & Wim Wiersinga
- 192 Op pad met... Jan Baan in De Mortelen  
*Bleker trekt een gebied als de Veluwe door de wc*
- 199 Modelgebruik in de Natuurverkenning 2010-2040  
*De uitdagingen van het natuurbeleid geschetst en doorgerekend*  
Arjen van Hinsberg, Willem van der Bilt, Bart de Knegt, Frans Sijtsma & Hans Leneman
- 211 Beleidsboodschappen Natuurverkenning 2010-2040  
Petra van Egmond, Rijk van Oostenbrugge, Ed Dammers, Arjen van Hinsberg, Dick Melman, Janneke Vader en Wim Wiersinga
- 221 De Natuurverkenning en de rol van het PBL in beleidsprocessen  
Bert de Wit & Maarten Hajer
- 230 Vereniging  
*In memoriam Harry van Oosterhout*