

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 stevast 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 inspeelen 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 een herschikking 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 (Wieringa & 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. 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 Knecht, 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. Toekomstverkennen met beleid. Den Haag. WRR.