



MEI 2002  
NUMMER 11

### In dit nummer

- **Natuurverkenning naar Kabinet en Tweede Kamer**
- **Blij dat beleidsevaluatie mijn vak niet is**
- **Aanloop naar Pijlsoverleg**
- **De eerste Natuurbalans: groot effect in het beleid (Een interview met Dick Verkaar en Rijk van Oostenbrugge)**
- **Medewerkers NPB-Wageningen ondertekenen WDT-verklaring**

### **Nieuws van het Natuurplanbureau**

is een gezamenlijke uitgave van de planbureaupartners: RIVM, WUR, RIKZ en RIZA. De Nieuwsbrief is bedoeld voor planbureau medewerkers en/of geïnteresseerden in planbureauwerk binnen de partnerinstellingen.

**Redactie:** Bram ten Cate,  
NPB – vestiging Wageningen  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel. (0317) 47 44 82  
E-mail: [info@npb-wageningen.nl](mailto:info@npb-wageningen.nl)

Internet: [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)

### **Abonnement**

Aan- of afmelden voor de Nieuwsbrief kan uitsluitend via bovenstaand mailadres.

Informatie uit deze Nieuwsbrief mag worden overgenomen mits de bron wordt vermeld.

**Nummer 12 van de Nieuwsbrief  
verschijnt in juli 2002**

# Nieuws van het Natuurplanbureau

## **Natuurverkenning naar Kabinet en Tweede Kamer**

*Jaap Wiertz en Gert Eggink*

**De Natuurverkenning heeft zijn rol kunnen spelen in het kamerdebat over de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening op 15 april j.l. Zowel de Staatsecretaris mw. Faber als kamerleden hebben de NVK2 geciteerd tijdens het debat om hun betoog te onderbouwen. Staatscourant, Trouw en Volkskrant maakten melding van de belangrijkste conclusies. Het boekje met deel 1 en 2 komt eind juni uit. Hierna volgen de belangrijkste boodschappen uit de Natuurverkenning.**

### **Natuur blijft te versnipperd**

Het huidige natuur- en ruimtelijke ordeningsbeleid zal niet leiden tot het beoogde samenhangende stelsel van grotere, aaneengesloten natuurgebieden. Om in die gebieden de beoogde rust, ruimte en biodiversiteit en bijbehorende milieu- en landschapskwaliteit te realiseren, is meer samenhang nodig. Daartoe zou voor de tussenliggende gebieden meer planologische bescherming geboden moeten worden en het milieubeleid minder vrijblijvend moeten zijn. 'Ommanteling' van de nu versnipperde (EHS-) natuurgebieden met agrarisch natuurbeheer kan zowel voor landbouw als voor natuur een toekomstperspectief bieden.



Op de website van LNV staat de tekst van het rapport en de Kabinetsreactie erop. Ook via de site van het Natuurplanbureau ([www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)) en van het RIVM ([www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)) kan iedereen het document bekijken of downloaden.

### **Weinig ruimte**

De grote vraag naar (groen) wonen kan binnen de daarvoor aangewezen verstedelijkingsgebieden (bundelingsgebieden) nauwelijks opgevangen worden. De natuur binnen deze gebieden is zonder ingrijpende aanpassing van het stedelijk ontwerp niet te handhaven, laat staan te verbeteren. Onder meer op de Utrechtse Heuvelrug ligt een belangrijke taak voor het Rijk, de provincie en de betrokken gemeenten om de confrontatie tussen verstedelijking, natuur en recreëren in goede banen te leiden. Een risico is dat de beschermde natuur binnen de bundelingsgebieden toch bebouwd wordt, of dat de begrenzing van deze gebieden verruimd of losgelaten wordt. Door de woondruk te verplaatsen naar de omgeving van de versnipperde natuurgebieden wordt de kans verder verkleind dat de samenhangende grote natuurgebieden gerealiseerd worden.

### **Kansen voor natuur**

Bij een verdere liberalisering van de wereldmarkt kan relatief veel landbouwgrond bestemd worden voor de ontwikkeling van natuur en wonen. Daarbij is de vraag wie de beheerder zal worden van de vrijkomende groene ruimte; wordt de nieuwe natuur vooral gezien als een collectief, of als een particulier goed, en welke waardering wordt gegeven aan biodiversiteit voor groen wonen en recreatienatuur. Afhankelijk van die keuzen zullen rollen toebedeeld moeten worden aan de natuurbeheerders (SBB, Natuurmonumenten, etc), de landschapsbeheerders (waaronder de boer met agrarische natuurbeheer) en de particuliere beheerder.

## Blij dat beleidsevaluatie mijn vak niet is?

Saskia Ligthart

**Blij dat het mijn vak niet is, zo verzuchtte één van de deelnemers aan de cursus Beleidsevaluatie na afloop van een hele dag denken en praten over dit onderwerp.**

Medewerkers aan de Milieu- en Natuurbalans vinden het wenselijk om iets te weten over de analyse van beleid, al is het maar om beter met bestuurskundigen te kunnen praten. Dit was dan ook het doel van de cursusdag Beleidsevaluatie: meer inzicht bieden in wat beleidsanalyse nu eigenlijk is, enkele begrippen en methodieken aanreiken die behulpzaam kunnen zijn bij een eenvoudige beleidsanalyse en meer gevoel ontwikkelen voor de relatie tussen signalen over milieu- en natuur en de evaluatie van beleid. De cursus werd opgezet en geleid door Willem Buunk van Alterra en Saskia Ligthart van het Natuurplanbureau.

Om 's ochtends wakker te worden, kregen de deelnemers een aantal conclusies uit de Milieu- en Natuurbalans voorgelegd met de vraag welk type beleidsevaluatie hier nu aan ten grondslag moest hebben gelegen. Dit leverde meteen al een levendige discussie op over wat beleidsevaluatie nu eigenlijk is. De deelnemers stelden vast dat niet in alle gevallen de hele beleidsketen van doelen tot maatregelen, beleidsprestaties en effecten, hoeft te worden doorgelopen om interessante boodschappen te kunnen formuleren voor de Tweede Kamer.



Het onderscheid tussen beleid op papier en beleidsrealisatie kwam daarna aan bod. In de klassieke beleids(effect)evaluatie richten onderzoekers zich op dit laatste:

leidt het beleid op papier na uitvoering tot de gewenste resultaten? De gewenste situatie waaraan de resultaten van het beleid worden afgemeten, is dan de situatie zoals beleidsmakers deze hebben geformuleerd. Dit is voor mensen die veel kennis hebben over milieu- en natuurproblemen nog wel eens lastig. Zij hebben namelijk de neiging de bereikte resultaten te beoordelen vanuit de gewenste situatie zoals zij die vanuit hun wetenschappelijke kennis zien. Hier is op zichzelf niets mis mee, alleen moet je dan niet net doen of je beleid aan het evalueren bent.

Voordat je de realisatie van het beleid gaat analyseren, is het handig om het beleid op papier eerst uiteen te leggen in doelen en middelen en de hiërarchische verhouding tussen verschillende doel-middelen relaties te reconstrueren. Een eerste stap bij de evaluatie van de beleidsrealisatie richt zich op de prestaties van het beleid. Om de doelen van beleid te bereiken, zullen immers in elk geval de geplande middelen, zoals subsidies, voorlichting, en grondverwerving in elk geval ingezet moeten zijn.

Een volgende vraag was: Kun je nu ook zeggen dat wanneer de beleidsprestaties zijn geleverd, ook de doelen van het beleid bereikt zijn? Dit bleek een lastigere kwestie. Hiervoor moet je dan namelijk weer de effecten van de beleidsprestaties kennen. Dus leidt aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur nu daadwerkelijk tot meer biodiversiteit?

Ook bleken de deelnemers nogal eens geneigd om effecten te meten, bijvoorbeeld de mate van geluidhinder en deze dan zonder meer toe te schrijven aan het gevoerde beleid. Zij zien dan over het hoofd dat ook ander beleid en andere factoren dan beleid van invloed kunnen zijn op de gemeten situatie. Om hier meer inzicht in te krijgen, zul je veelal een oorzakenanalyse uit moeten voeren. Voor velen gaat dit boven de pet. Om dit goed te doen heb je aan één dag beleidsanalyse niet genoeg. Niet voor niets dat hier vierjarige opleidingen voor bestaan.

Voor de meeste deelnemers was één dag beleidsanalyse voldoende om inzicht te verkrijgen in de problematiek en om zich beter te verstaan met de bestuurskundigen.

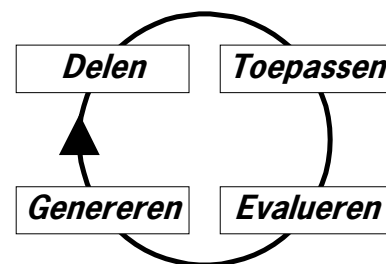
## Aanloop naar Pijlersoverleg

Harm Houweling

**Het Natuurplanbureau heeft de taak de overheid bij beleidsvorming te ondersteunen met kennis en informatie over natuur, bos en landschap. Om deze taak goed te kunnen doen, streeft NPB-Wageningen naar een effectief en efficiënt beheer van de kenniscyclus en aansluiting tussen kenniscyclus en beleidscyclus.**

Belangrijke fasen in de kenniscyclus zijn:

- kennisontwikkeling in LNV-programma's
- kennisoverdracht van LNV-programma's naar NPB
- kennisgebruik door NPB (en gebruikers van NPB-producten)
- evaluatie van NPB-producten, evaluatie van beleid, formuleren van nieuwe onderzoeksvragen



Voor het onderbouwend onderzoek in 2003 hebben vijf themagroepen van het NPB meer dan 40 onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zijn voorgelegd aan DWK en vervolgens opgenomen in de kaderbrief Wageningen-UR 2003 die 1 mei is verschenen.

Op dit moment maakt het NPB per onderzoeksvraag een startdocument waarin elke vraag wordt uitgewerkt en het beoogde projectresultaat wordt gespecificeerd. Dit document vormt de basis van de projectbeschrijving die later opgesteld wordt door de projectleider van de organisatie die het betreffende onderzoek zal uitvoeren.

In het pijlersoverleg van 13 juni a.s. worden de startdocumenten besproken met de programmaleiders. Doel van dit overleg is afstemmingsproblemen op te lossen en de laatste punten op de "i" te zetten zodat de volgende stap kan worden gezet met de voorbereiding van het onderbouwend onderzoek 2003.

## De eerste Natuurbalans: groot effect in het beleid

### Een interview met Dick Verkaar en Rijk van Oostenbrugge

Florence van den Bosch

**De oudste Natuurbalans (uit 1998) is lang genoeg geleden om conclusies te kunnen trekken over het effect van balansen op het beleid. Dat valt tenminste te herleiden uit de opmerkingen van Rijk en Dick, dat de Tweede Kamer graag vragen stelt aan de staatssecretaris naar aanleiding van wat er in de Natuurbalansen geschreven is. En uit de mededeling dat de eerste Natuurbalans, en dan vooral het thema uit die Balans, zijn sporen in onder meer de nota *Natuur voor Mensen* heeft nagelaten.**

Dick Verkaar is bij de eerste Natuurbalans betrokken geraakt omdat hij in 1998 hoofd was van de afdeling Natuurplanbureau van het RIVM. Bij wet van 24 december 1997 was vastgesteld dat er een Natuurbalans moest komen. Rijk en Dick werden toen “voor de leeuwen gegooid” zoals Dick het uitdrukt, om “uit het niets een projectteam uit de grond te stampen” en de samenwerking tussen RIVM, DLO, RIZA en RIKZ vorm te geven.

Om het zichzelf gemakkelijk te maken, hebben zij de Milieubalans als voorbeeld genomen voor de organisatie van de Natuurbalans. Rijk: “De manier waarop het binnen het RIVM geregeld is, daar hebben wij dankbaar gebruik van gemaakt. Op die manier hadden we aan de opzet van de organisatie niet veel omhanden en konden we ons sterker richten op de inhoud, op de contacten met de opdrachtgever en op de samenwerking met andere organisaties.”

**Nieuws van het Natuurplanbureau Mei 2002**

De Natuurbalans biedt structureel een evaluatie van natuur en landschap; met name van natuur- en landschapsbeleid. Vanaf de eerste Natuurbalans is ook besloten dat er elk jaar een thema besproken wordt. Dit thema biedt de mogelijkheid om met onderzoeksresultaten te komen die nieuwswaarde hebben. Zaken als water, milieu, ruimtelijk beleid zijn mede bepalend voor wat er van het natuurbeleid terecht komt. Dit soort thema's is dan ook zeer geschikt om het beleid te verkennen.

In 1998 was grondwater het thema van de Natuurbalans. Dit thema is gebruikt om bij beleidsmakers het besef te doen doordringen van het belang van natuurkwaliteit. Rijk: “In 1998 ging veel aandacht uit naar realisatie van de EHS in aantallen hectares, en minder naar het realiseren van een goede kwaliteit. Je zag bij de begrenzing van de EHS, zeker zoals die was ingevuld door de provincies, dat de aandacht voor kwaliteitsaspecten minder



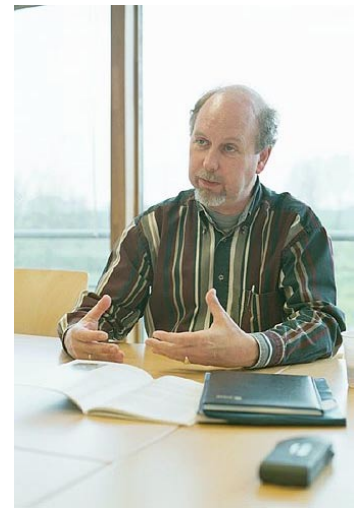
was dan je zou kunnen benutten. Wij hadden de indruk: als je nou het besef meegeeft dat de kwaliteit van het grondwater in een gebied essentieel is voor de kwaliteit

van de natuur die je er kunt realiseren, dan geef je een handvat waar het beleid ook echt iets aan heeft.” Dick: “Voor sommige provincies was dat op dat moment een vervelende boodschap, omdat daar de discussie met de belanghebbenden in het gebied eigenlijk al gesloten was. In die zin was het beleidsmatig een lastig thema, denk ik achteraf.”

***Net zo goed als het effect van beleid heel moeilijk te evalueren is, is ook het effect van een Natuurbalans moeilijk te evalueren***

Desondanks denken Rijk en Dick dat het themahoofdstuk een grote invloed heeft gehad op het beleid. Uit de nota's *Natuur voor Mensen*, *Mensen voor Natuur*; de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* en het tweede Structuurschema *Groene Ruimte* blijkt het besef dat er bij het realiseren van de EHS rekening gehouden moet worden met de kwaliteiten die er ter plekke zijn. Rijk noemt een voorbeeld: “In natuur-

gebieden vind je soms hele bijzondere plantensoorten, die daar volgens de modellen niet kunnen voorkomen. Waarom staan ze er dan toch: heel vaak omdat de grondwaterkwaliteit



Foto's interview: Guy Ackermans

op zo'n plek uitzonderlijk goed is; grondwater dat na honderden jaren naar boven is komen sijpelen. Die plaatsen zijn nu de pareltjes van natuurgebieden. En wat we nu constateren is dat nogal wat kwelgebieden niet zijn meegenomen in de begrenzing van de EHS. Dat is een gemiste kans. In het tweede Structuurschema *Groene Ruimte* wordt nu gekozen voor beïnvloedingsgebieden rondom de EHS. In deze gebieden wordt er onder andere gezorgd dat de waterkwaliteit voldoende blijft door er een natuurvriendelijke vorm van landbouw te bedrijven.”

***De trilvenen, dat is de supernatuur in Nederland***

Rijk: “Een verdergaande toespitsing van de beïnvloedingsgebieden moet echter nog gebeuren. Positief is dat men geleerd heeft om een soort buffergebied aan te leggen. Maar dat beleid wordt nu generiek toegepast”. Dit terwijl de behoefte aan bufferzones varieert met de soort natuur. Rijk: “Een heel mooi voorbeeld vind ik zelf de trilvenen. Dat trilveen komt hier voor dankzij speciale kwel, met een bepaald kalk- en ijzergehalte. Sta je toe dat er in de buurt van dat trilveen intensieve landbouw bedreven wordt met uitspoeling van fosfaten en nitraten, dan is zo'n gebied op den duur ten dode opgeschreven.” Anderzijds heb

je ook soorten natuur, zoals rietmoerassen of wilgenbossen, waar het minder nauw komt; dat soort natuur “kan redelijk wat stikstof hebben”. Hier is een bufferzone minder van belang Rijk: “Een ander criterium dat men hanteert, is dat natuurgebieden een bepaalde grootte moeten hebben. Maar er zijn hele kleine gebiedjes – zoals de kalkgraslanden in Limburg - die ontzettend waardevol zijn; waar je misschien meer behoefte hebt aan een buffer dan aan de hele Veluwe bijvoorbeeld. Die verdergaande toespitsing moet nog gebeuren.”



***Dat is trouwens ook iets dat we geleerd hebben in de loop van de tijd: hoe simpeler plaatjes je maakt, des te beter het wordt begrepen***

De Tweede Kamer speelt een grote rol bij het doen landen van zo'n boodschap. Dick: “80% van de Kamervragen over natuurbeleid naar aanleiding van de LNV-begroting hielden verband met het besprokene in de Natuurbalans.” Rijk: “Als er in de Tweede Kamer almaar vragen worden gesteld over bijvoorbeeld grondwater, dan kan de beleidswereld daar op een gegeven moment niet meer omheen en wordt er in de nota's aandacht aan besteed.”

Het valt echter niet mee om zo'n boodschap in de Natuurbalans helder te krijgen. Onderzoekers zijn niet snel bereid om zaken te bespreken die volgens hen niet terdege onderbouwd zijn, maar beleidsmatig wel erg actueel. En vaak willen zij wel de succesnummers van het eigen onderzoek etaleren, waar politici en beleidsmakers echter “geen chocolade” van kunnen maken. Dick: “Als ik kijk naar het werkproces, kan ik me heel goed het gevoel herinneren dat we hadden toen we de eerste teksten van onderzoekers kregen: inhoudelijk boeiend, maar beleidsmatig net mis. Er zat geen duidelijke boodschap in. Toen zijn we een aantal hele down-to-earth vragen gaan stellen, zo van: waar zijn die gebieden; waar is dat water dan? Die vragen bleken heel lastig te beantwoorden te zijn. Met grote moeite en met veel inspanning van de onderzoekers zijn we er toen nog wel in geslaagd om een aantal kaarten te maken.” Rijk: “We kregen toen wel te maken met boze onderzoekers die enerzijds vonden dat wij het veel te simpel stelden, en anderzijds dat we te vergaande conclusies trokken. Ons ging het alleen om het afgeven van een signaal, met behulp van voorbeeldplaatjes en kaderteksten. We hebben bij het beleid gemerkt dat dat goed werkt. Zo hebben we in de Natuurbalans van 1999 een aantal figuurtjes getekend waaruit blijkt hoe kwel werkt.” Juist door die vereenvoudigingen kon het – ook in het beleid begrepen – signaal afgegeven worden dat die beïnvloedingsgebieden belangrijk zijn. Dick: “Die boodschap was al jaren bekend in de wetenschap, maar niet bij het beleid.”

### ***Er zijn bosjes wetenschappers die deze EHS niet zien zitten***

Onderzoekers hebben dus zo hun eigenaardigheden, als we Rijk en Dick mogen geloven. Zo komt het landschapsbeleid niet goed van de grond omdat men onterecht rekent op de inbreng van de wetenschap. De kritiek naar aanleiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het tweede Structuurschema Groene Ruimte luidt onder meer dat heel Nederland wel enige vorm van restrictief beleid kent. Dat beleid heeft geen zeggingskracht meer; je kunt niet heel Nederland op slot zetten. Men moet dus meer selectief zijn in het aanwijzen van bijzondere gebieden die bescherming behoeven. Vanuit het beleid ziet men dan graag dat onderzoekers aangeven welke gebieden bijzondere waarde hebben. Dick: “Landschapskundigen is dat nog steeds niet gelukt. Onder landschapskundigen vind je allerlei scholen terug die elkaar lijken dood te knuppelen over

wat nou de belangrijke landschappen zijn in Nederland.” Rijk: “Datzelfde geldt voor de EHS. Als je de keuze van de ligging van de EHS aan wetenschappers overgelaten had, dan hadden er vijf of vijftientwintig verschillende kaarten gelegen. Nu is de keuze gemaakt voor het verbinden van gebieden om de otter en de das heen en weer te kunnen laten zwemmen en / of lopen. De gradiëntzones met heel bijzondere plantensoorten zijn daarbij een beetje tussen wal en schip verdwenen. Er zijn dan ook bosjes wetenschappers die deze EHS niet zien zitten. Dan is mijn reactie: wat was er geweest als je geen EHS had gehad?”

Bovendien: als je bereid bent om met elkaar in discussie te gaan, dan kun je nog best wat bereiken. Rijk: “Wat we dus proberen is, uitgaande van de EHS zoals die er nu ligt, deze zodanig te optimaliseren dat ook die gradiëntzones, die kwelgebieden, een rol krijgen in de EHS.”

### **Medewerkers NPB-Wageningen ondertekenen WDT-verklaring**

De medewerkers van het Natuurplanbureau – vestiging Wageningen hebben kort geleden de WDT-werknemersverklaring ondertekend. Hierin verklaren zij onder meer hun werkzaamheden te zullen uitvoeren volgens het WDT-statuut. Daarmee worden die taken bedoeld die bij wet of verdrag aan de Minister van LNV zijn opgedragen. Het NPB-Wageningen valt in zijn geheel onder de Wettelijke Onderzoekstaken. Kenmerken van deze taken zijn dat deze

- onmisbaar zijn voor de onderbouwing van bestuursbeslissingen en/of van departementaal beleid;
- een wederkerend dan wel structureel karakter hebben;
- een concreet resultaat of product opleveren.

De ondertekening gebeurde symbolisch op het moment dat Drs. A. Oostra; directeur generaal van LNV een kennismakingsbezoek bracht aan het NPB - Wageningen. Twee medewerkers hebben tijdens hun presentaties de handtekening gezet. De heer Oostra is daarna bijgepraat over de organisatie en het profiel van NPB- Wageningen. Verder is aan de hand van een poster de Natuurbalans 2001 toegelicht en is een doorkijk gemaakt naar de Natuurbalans 2002. Ook de Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten kwam aan de orde. De heer Oostra toonde zich zeer geïnteresseerd in het planbureauwerk.

