



Planbureau-werk in uitvoering

# Een brug over de kloof

Het Natuurplanbureau en de relatie tussen  
kennis en beleid

E. Turnhout

**Werkdocument 2003/32**

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Wageningen, 2003



# **Een brug over de kloof**

Het natuurplanbureau en de relatie tussen  
kennis en beleid

E. Turnhout

**Werkdocument 2003/32**

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Wageningen, 2003

*De reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen\* voor het Natuurplanbureau. De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van het Natuurplanbureau verspreid. De inhoud heeft een voorlopig karakter en is vooral bedoeld ter informatie van collega-onderzoekers die aan planbureauproducten werken. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

\* Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

**Werkdocument 2003/32 is gekwalificeerd als status B. De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door Jaap Wiertz, MNP-RIVM en Saskia Ligthart, Natuurplanbureau Wageningen. Dit document is geaccepteerd door Paul Hinssen, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau**

**Betekenis Kwaliteitsstatus**

**Status A:** inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een adviseur uit een zogenoemde referentenpool. Deze pool bestaat uit onafhankelijke adviseurs die werkzaam zijn binnen het consortium RIKZ, RIVM, RIZA en WUR

**Status B:** inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een collega die niet heeft meegewerkt in het desbetreffende projectteam

**Status C:** inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

©2003 Natuurplanbureau, vestiging Wageningen  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 47 78 45 ; fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl

Project 394-230012.02

[NPB Werkdocument 2003/32 – april 2003]

*Werkdocumenten in de Reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' worden uitgegeven door het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. Informatie: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl*

**Website: [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)**

## **Woord vooraf**

Toen ik bij het Natuurplanbureau vestiging Wageningen kwam werken aan een project stond niet veel meer vast dan dat het over de relatie tussen wetenschap en beleid moest gaan. De keuze voor dit onderwerp lag voor de hand in verband met mijn eerdere onderzoeksactiviteiten voor mijn proefschrift. Bovendien is het onderwerp bijzonder relevant voor het Natuurplanbureau omdat het zowel met wetenschap als beleid te maken heeft. Het Natuurplanbureau moet, puttend uit de wetenschappelijke kennisvoorraad, bruikbare kennis afleveren en de relevante actoren (zoals ministeries, het kabinet of de Tweede Kamer informeren over de stand van de natuur en de voortgang van beleid. Daarmee speelt het Natuurplanbureau een rol in de interactie tussen wetenschap en beleid en heeft ze dagelijks te maken met de grens tussen beide domeinen.

In dit rapport zal ik laten zien dat de relatie tussen wetenschap en beleid op verschillende manieren begrepen kan worden en in de praktijk ook begrepen wordt. Verder wil ik laten zien hoe verschillende betrokkenen in verschillende situaties de grens tussen wetenschap en beleid op verschillende manieren en op verschillende plaatsen trekken.

Dit rapport had niet geschreven kunnen worden zonder de medewerking van 18 respondenten zowel binnen als buiten het Natuurplanbureau. Deze 18 interviews vormen het hart van het rapport en ik wil hierbij alle respondenten hartelijk danken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Verder heb ik bijzonder geprofiteerd van de discussies met Saskia Ligthart en Jaap Wiertz die als begeleiding betrokken waren bij mijn project. Tot slot wil ik graag de overige medewerkers van het Natuurplanbureau, zowel in Bilthoven als in Wageningen, bedanken voor de bijzonder prettige en stimulerende werkomgeving.

***Esther Turnhout***  
*Wageningen, december 2003*



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Wat is het Natuurplanbureau?</b>	<b>11</b>
2.1	Het Natuurplanbureau	11
2.2	Waar komt het Natuurplanbureau vandaan?	12
2.3	In welke context opereert het Natuurplanbureau?	15
2.4	Probleemstelling	17
<b>3</b>	<b>Theorie en onderzoeksaanpak</b>	<b>19</b>
3.1	Het kennisgebruikmodel	19
3.2	Het coproductiemodel	21
3.3	Aanpak van het onderzoek	23
<b>4</b>	<b>Meningen en visies over het Natuurplanbureau</b>	<b>25</b>
4.1	Wetenschap, beleid en het Natuurplanbureau	25
4.1.1	Verschillen, spanningen en dilemma's	26
4.1.2	De kloof en de intermediair	28
4.1.3	Criteria voor het Natuurplanbureau	30
4.1.4	Overbruggingsstrategieën	31
4.2	Taken en taakverdelingen	33
4.2.1	Wat: de feiten en de cijfers	33
4.2.2	Verschil met wetenschap	34
4.2.3	Waarom: (beleids)evaluatie	35
4.2.4	Hoe: beleidsadviezen	36
4.2.5	Verschil met beleid	37
4.2.6	Verschil met andere intermediairen	38
4.2.7	Samenvattend: demarcatie en positionering	41
4.3	De onafhankelijkheid van het Natuurplanbureau	41
4.3.1	Onafhankelijk van het beleid?	42
4.3.2	Verlengstuk van de natuur- en milieubeweging?	43
4.3.3	Kritisch	44
4.3.4	Een kwestie van perspectief en context	45
4.3.5	Omgaan met waarden, visies en onzekerheden	46
4.4	Het ideale Natuurplanbureau	49
4.4.1	Het Centraal Planbureau als voorbeeld	49
4.4.2	Organisatorische aspecten	52
4.5	Concrete gevallen	55
4.5.1	De natuurbalansen	55
4.5.2	Graadmeters	56
4.5.3	De tweede Natuurverkenning	57
4.5.4	Het vierde milieubeleidsplan	59
4.5.5	De doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's	59
4.5.6	Het briefadvies Ecologische Hoofdstructuur	60

<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>63</b>
5.1	De resultaten besproken tijdens de workshop	63
5.2	De resultaten in het licht van de theorie	65
5.3	Discussies over de relatie tussen wetenschap en beleid	66
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>73</b>



# 1 Inleiding

Wetenschappelijke kennis vindt op allerlei manieren ingang in beleidsprocessen. In veel gevallen willen beleidsmakers graag weten wat de verwachte effectiviteit zal zijn van een beleidsvoornemen of wat de effectiviteit is geweest van vastgesteld beleid. Wetenschappelijke en aanverwante kennisproducerende instellingen, zoals universiteiten, kennisinstututen, commerciële adviesbureaus en adviesraden, zijn betrokken bij de uitvoering van dergelijke ex post en ex ante evaluaties. Naast bovengenoemde instellingen kent Nederland nog een andere specifieke organisatievorm die speciaal is ingesteld om wetenschappelijke kennis te leveren die bruikbaar is in beleidsprocessen: de planbureaus (PBs). Planbureaus zijn geen nieuw fenomeen in Nederland. Vanuit destijds heersende opvattingen over planning werden al voor de Tweede Wereldoorlog de eerste bouwstenen gelegd voor het huidige Centraal Planbureau (CPB) (Van den Boogaard 1998). Momenteel kent Nederland vier dergelijke planbureaus: het CPB, het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB).

Het voorliggend onderzoek richt zich in de eerste plaats op het Natuurplanbureau (NPB), onderdeel van het MNP. Het NPB heeft als taak kabinet en parlement wetenschappelijke informatie te verschaffen over de kwaliteit van de natuur, trends daarin en de effecten op natuurkwaliteit van bepaalde (beleids)maatregelen. Kennis over de natuur, de voortgang van beleid en van de effecten op de natuur wordt verzameld en geproduceerd bij kennisinstututen als Alterra en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), maar ook bij adviesbureaus, gemeentes, provincies en universiteiten. Het MNP integreert deze kennis en dient hierbij een onafhankelijke positie in te nemen. Uit de bovenstaande taakomschrijving van het NPB kan worden opgemaakt dat instellingen als het NPB zich als het ware tussen wetenschap en beleid in bevinden. Een dergelijke intermediaire positie brengt met zich mee dat de identiteit en positionering van het NPB niet op voorhand eenduidig is. Het NPB wordt zowel door de wetenschap als door beleid beschouwd en beoordeeld. Beide gebruiken daar verschillende criteria voor en dit kan tot spanningen leiden. Het kan worden verwacht dat verschillende actoren, afkomstig uit verschillende domeinen, verschillende opvattingen en verwachtingen hebben over wat het NPB is en/of zou moeten zijn.

Dit onderzoek heeft tot doel om inzicht te krijgen in de verschillende mogelijke visies op: de relatie tussen wetenschap en beleid; de huidige en gewenste rol en positie van het NPB; en mogelijke manieren en strategieën om deze gewenste situatie te bereiken dan wel te handhaven. Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Het tweede hoofdstuk, getiteld 'wat is het Natuurplanbureau?' een poging om mogelijke antwoorden op de titelvraag van het hoofdstuk te genereren. Het geeft daarnaast een achtergrondinformatie over het ontstaan van het NPB en de advies- en kennisinfrastructuur in Nederland.
- Het derde hoofdstuk, getiteld 'wetenschap en beleid in theoretisch perspectief' geeft een beknopt overzicht van verschillende wetenschappelijke inzichten, theorieën en concepten met betrekking tot wetenschap, beleid en de relatie tussen beide. Dit hoofdstuk zal uitmonden in de probleemstelling van het onderzoek en de gevolgde onderzoeksrapport.
- Het vierde hoofdstuk, getiteld 'meningen en visies' bevat de resultaten van het onderzoek.

- Het vijfde hoofdstuk, getiteld 'conclusies' brengt de resultaten in verband met de gepresenteerde theorie en zal op basis daarvan nieuwe inzichten introduceren en enkele conclusies presenteren.

## 2 Wat is het Natuurplanbureau?

Dit hoofdstuk heeft een vraag als titel. Dit geeft al aan dat het antwoord op deze vraag niet direct of eenvoudig voorhanden is. Anders was het niet nodig geweest een heel hoofdstuk hieraan te besteden en had volstaan kunnen worden met een simpele definitie. Dit hoofdstuk wil het antwoord op de titelvraag benaderen door een beeld te schetsen van wat voor soort organisatie het npb is, wat het doet en moet doen, waar het vandaan komt en in welke context het opereert.

### 2.1 Het Natuurplanbureau

#### *Waar kun je het vinden?*

Een zoekactie op google.nl met 'Natuurplanbureau' als zoekterm levert als eerste hit het webadres: [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl). Op internet is het NPB dus goed te vinden. Op de NPB site is het volgende te lezen: "Het RIVM en de Stichting DLO [Dienst Landbouwkundig Onderzoek] vormen gezamenlijk het Natuurplanbureau en werken daarbij samen met het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) aan de Natuurplanbureaufunctie. Het Natuurplanbureau (NPB) heeft twee vestigingen: één bij het RIVM in Bilthoven en één bij Wageningen Universiteit en Research Center (WUR)" Twee vestigingen dus en daarnaast wat samenwerkingsverbanden. Het onderdeel van het NPB dat in Bilthoven is gesitueerd heet het MNP, één van de sectoren van het RIVM. Het onderdeel van het NPB in Wageningen is formeel apart gezet van het onderzoeksinstituut Alterra en staat bekend als de Wettelijke Onderzoeks Taken (WOT) eenheid. Via diverse DLO instituten zoals het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en Alterra was al snel een link naar de NPB site gevonden. Dit lag anders voor het RIVM. Uit de informatie die ik op de RIVM site kon vinden zou je al heel snel kunnen concluderen dat het NPB als zodanig niet bestaat. Er wordt daar wel verwezen naar het MNP. Een link naar de NPB site heb ik ook niet kunnen vinden. Opvallend is verder dat het RIVM dus niet zozeer rept over twee vestigingen maar over een MNP, dat onderdeel is van het RIVM en samenwerkt met (onder andere) DLO instituten.

#### *Welke functie heeft het?*

"Het Natuurplanbureau signaleert, evalueert en verkent de ontwikkelingen in het natuur-, bos- en landschapsbeleid." Deze zin, afkomstig van de NPB site, omschrijft de NPB functie kort en bondig. Een andere formulering is te vinden op de RIVM site: "Het Milieu- en Natuurplanbureau adviseert het Kabinet over de fysieke leefomgeving en duurzaamheid, evalueert het gevoerde beleid en levert kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van mogelijke beleidsmaatregelen. Verder signaleert het Milieu- en Natuurplanbureau knelpunten en speelt in op actualiteiten op het gebied van milieu- en natuur. Zowel de huidige als de toekomstige situatie van het milieu en de natuur worden hierbij bekeken." En even verderop: "Het Milieu- en Natuurplanbureau brengt de huidige milieu- en natuursituatie in beeld door het verzamelen van data." De Alterra site gebruikt de volgende bewoordingen: "Het Natuurplanbureau ondersteunt de rijksoverheid bij de beleidsvorming met kennis en informatie over natuur, bos, landschap en milieu en over wat dit betekent voor mensen. Deze kennis stelt de overheid in staat om met de samenleving op een verantwoorde manier alle relevante aspecten en belangen van natuur, bos en landschap af te wegen."

### ***Wat wordt er gemaakt?***

Volgens de RIVM site heeft het MNP een aantal zogenaamde vaste producten: "Het Milieu- en Natuurplanbureau geeft jaarlijks de Milieubalans (MB) en Natuurbalans (NB) uit, waarin de actuele situatie van het milieu en de natuur in Nederland wordt beschreven. De achterliggende data worden bijgehouden in het Milieucompendium en het Natuurcompendium, die eveneens jaarlijks worden vernieuwd. Eens per vier jaar verschijnen de Milieuverkenning (MVK) en Natuurverkenning (NVK), waarin mogelijke toekomstbeelden voor milieu en natuur worden opgesteld. Hiervoor ontwikkelt het Milieu- en Natuurplanbureau modellen om effecten van verschillende beleidsscenario's te berekenen." Daarnaast is er maatwerk mogelijk. In reactie op bepaalde vragen, naar aanleiding van voorgenomen beleid, ter ondersteuning van de ontwikkeling van beleid of bijvoorbeeld in het kader van de verkiezingen kan het NPB tot actie overgaan.

### ***Hoe is het geregeld?***

Het Natuurplanbureau, of, om precies te zijn, de natuurplanbureaufunctie is in 1997 bij wet ingesteld (Natuurbeschermingswet) onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM. De Natuurbeschermingswet geeft onder andere aan dat het RIVM bepaalde wetenschappelijke rapporten (balansen en verkenningen) dient uit te brengen, dat het RIVM daarin moet samenwerken met door de minister nader bepaalde overheidsinstellingen en dat de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV, tegenwoordig staat de 'V' voor Voedselkwaliteit) namens het kabinet opdrachtgever is voor het NPB. De onafhankelijkheid van het RIVM is gegarandeerd in de wet op het RIVM, waarin de procedures met betrekking tot de aansturing van het RIVM zijn vastgelegd. Een interdepartementale overleggroep adviseert het NPB over beleidsvragen die moeten worden opgepakt. De 'Kaderbrief Natuurplanbureau' dient als belangrijkste instrument voor de aansturing van het NPB. Elk jaar geeft de Minister in deze kaderbrief aan welke onderwerpen in de producten van het NPB tenminste moeten worden behandeld. Het NPB kan daar vanuit de onafhankelijkheidsclausule onderwerpen aan toevoegen. De Kaderbrief vormt vervolgens de basis voor het Meerjaren Activiteitenprogramma (map) Natuuronderzoek. Via een goedkeuringsbrief stemt de Minister, al dan niet onder voorwaarden, in met het desbetreffende map- Natuur. Kaderbrief, map Natuur en goedkeuringsbrief vormen samen een bindend contract.

Met betrekking tot de kennisbasis is volgens de NPB site het volgende geregeld: "Het Natuurplanbureau moet voor ontwikkeling, ontsluiting, kwaliteitsborging en duurzame instandhouding kunnen beschikken over een kennisbasis". Binnen de NPB-vestiging Bilthoven zijn de kennisbronnen grotendeels verenigd in de sector Milieu- en Natuurplanbureau. De kennisbasis bij de NPB vestiging Wageningen put uit de wetenschappelijke bronnen van de WUR. Beide kennisbronnen omvatten modellen, gegevensbestanden, specifieke deskundigheid en de bijbehorende kennisinfrastructuur. Een onderzoeksbudget van de Directie Wetenschap en Kennis (DWK) van het ministerie van LNV is beschikbaar om het onderbouwend onderzoek voor, en onder sturing van, het Natuurplanbureau bij instituten zoals Alterra en LEI te financieren. Onderbouwend onderzoek voor het Natuurplanbureau bij het RIVM wordt door het hoofd NPB in het planningsproces van de sector MNP mede gestuurd."

## **2.2 Waar komt het Natuurplanbureau vandaan?**

Om de huidige structuur, organisatie doel en functies van het NPB beter te kunnen begrijpen kan het nuttig zijn om te kijken naar de achtergronden van het ontstaan van de natuurplanbureaufunctie. Ooit is besloten dat zoiets nuttig was en ooit hebben mensen zich ingezet om het vervolgens voor elkaar te krijgen.

De wortels voor het Natuurplanbureau moeten worden gezocht bij het Milieuplanbureau (MPB). Zoals blijkt uit het verslag van de vaste kamercommissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (TK 1995a) zijn alle partijen enthousiast over het wetsvoorstel over de oprichting van het milieuplanbureau. De achtergronden van het milieuplanbureau zijn divers. Het rapport 'Zorgen voor Morgen' (RVM 1998), de eerste MK, kan worden gezien als het begin van structurele wetenschappelijke rapportering over toestand en toekomst van het milieu. Er wordt daarnaast in het verslag van de VROM vaste kamercommissie verwezen naar een motie van Tommel uit 1993, naar de algemene beschouwingen van 1993 en naar een motie van Rijn-Vellekoop uit 1988 die ervoor pleit "om een voorziening te scheppen op milieugebied die een met het CPB vergelijkbare functie kan vervullen" (TK 1995a). Dit laat zien dat het CPB eveneens als inspiratiebron heeft gediend voor het MPB en dat het op te richten MPB dezelfde functie moet hebben als het CPB.

Het CPB is oorspronkelijk ontstaan uit het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS werd geacht om cijfers bij te houden over verschillende sociaal economische ontwikkelingen. Om daarnaast te voorzien in de behoefte aan voorspellingen en planning werd in 1945 het CPB opgericht (Van den Bogaard, 1998). In de loop van de jaren is het planning aspect van het CPB steeds meer naar de achtergrond geraakt. Het woord planning komt in de engelse naam van het CPB ook niet meer voor. Ook het MPB heeft niet de planningsambitie. Waarom dan toch de naam planbureau aangehouden? In de nota naar aanleiding van het verslag (TK 1995b) geeft de toenmalige minister van VROM, mevrouw De Boer aan dat de naam planbureau in Nederland is ingeburgerd en dat de analogie met de andere planbureaus daarin een belangrijke rol heeft gespeeld. Opvallend is echter dat deze analogie met de andere planbureaus heeft echter geen aanleiding gegeven tot structurele gelijkvormigheid. Het CPB is een apart instituut terwijl de milieuplanbureaufunctie is ondergebracht bij het RVM. Zowel de overeenkomsten als de verschillen tussen het CPB en het op te richten MPB hebben dus een rol gespeeld in de naamgeving en organisatie van het Milieuplanbureau.

Naar aanleiding van de onderbrenging van de milieuplanbureaufunctie bij het RVM is de professionele zelfstandigheid van het RVM vastgelegd in de wet op het RVM. In de handelingen van de Tweede Kamer (TK ) naar aanleiding van dit wetsvoorstel (TK 1996) maakt de heer Bremmer van het Christen Democratisch Appel (CDA) een uitstapje naar het terrein van de volksgezondheid, een ander expertisegebied van het RVM. Hij vraagt zich af of niet ook overwogen kan worden een volksgezondheidsplanbureaufunctie bij het RVM onder te brengen. Toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) mevrouw Borst-Eilers maakt duidelijk waarom ze daar niets in ziet: "Voor de echte planning van het beleid moet de minister van Volksgezondheid [...] meer bronnen aanboren dan alleen de volksgezondheids-toekomstverkenningen en andere rapporten van het RVM" (TK 1996). Ze benadrukt het belang van de jaarlijkse rapporten van de inspectie, het jaaroverzicht zorg, de adviezen van de Raad voor de Volksgezondheid en van de Gezondheidsraad en zegt vervolgens: "Het zou niet goed zijn om die hele levendige, actieve onderzoekswereld in Nederland op het gebied van de volksgezondheid, ook toegepast onderzoek, op één instituut te concentreren" (TK 1996). Even verderop geeft de minister aan dat zij zich realiseert dat ook op het milieuterrein veel onderzoek verricht wordt maar "wellicht is het toch in die zin wat enkelvoudiger dat minister de Boer het RVM al dat onderzoek kan bundelen en integreren tot rapporten die voor een zekere afdekking zorgdragen" (TK 1996). Met andere woorden, de pluraliteit van het volksgezondheidsonderzoek wordt als een groot goed beschermd en het milieuonderzoek wordt gezien als enkelvoudig genoeg om te kunnen worden gebundeld.

In 1995, uitte minister Van Aartsen (van het ministerie van LNV) het voornemen om te komen tot een natuurplanbureaufunctie (TK 1995c). Dit was nog voordat de wijziging van de wet milieubeheer met betrekking tot de milieuplanbureaufunctie in het staatsblad was verschenen

(7 maart 1996). Inmiddels was het MPB overigens volop in bedrijf en waren er sinds 'Zorgen voor Morgen' diverse balansen en verkenningen uitgebracht. Als argumenten voor het in het leven roepen van een natuurplanbureau functie, noemde Van Aartsen de goede ervaringen met het milieuplanbureau en de noodzaak om te komen tot een gestructureerde onafhankelijke informatievoorziening ten behoeve van het natuur-, bos- en landschapsbeleid. Dit laatste argument had onder andere betrekking op de ervaringen met het natuurbeleidsplan uit 1990 (LNV 1990) waarvoor de ad hoc ontwikkeling van tien achtergrond rapporten nodig was geweest. Ook uit 1995 stamt het initiatief voor het ontwikkelen van het eerste NPB product, de NVK 1997. Dit initiatief mondde uiteindelijk uit in een project waarin het Informatie- en Kenniscentrum Natuur (IKC-N) en in samenwerking met het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN), het Staring Centrum (sc) en het RIVM samenwerkten. Het voorwoord van deze NVK, die in 1997 werd gepubliceerd (RIVM et al. 1997), maakte melding van een natuurplanbureau functie die in de nabije toekomst wettelijk geformaliseerd zou gaan worden.

De coördinatie en eindverantwoordelijkheid voor de NPB functie vormden onderwerp van debat. Minister Van Aartsen had in zijn brief (TK 1995c) zijn voorkeur uitgesproken voor het onderbrengen van de coördinatie en eindverantwoordelijkheid voor de NPB functie bij het RIVM. De fractie van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) vroeg zich af waarom er niet voor gekozen was de in te stellen NPB functie bij het IKC-N onder te brengen (TK 1997a). In de reactie op dit verslag (TK 1997b) geven de ministers Van Aartsen en Borst-Eilers aan dat daarbij onder andere de ervaring van het RIVM met de planbureau functie een rol heeft gespeeld. Het IKC-N was geen onlogische kandidaat want het IKC-N was verantwoordelijk geweest voor de achtergrondrapporten voor het natuurbeleidsplan en het projectleiderschap van de NVK 1997 lag bij een toenmalig medewerker van het IKC-N.

Veel meer dan in de stukken met betrekking tot het milieuplanbureau werd benadrukt dat de natuurplanbureau functie een samenwerkingsverband betreft onder aanvoering van het RIVM. Waarom werd dit bij het Natuurplanbureau nodig gevonden? Los van of dit niet evenzeer geldig is voor het milieuonderzoek werd vanaf het begin erkend dat het RIVM niet alle voor een NPB functie benodigde kennis in huis had. Met andere woorden, de pluraliteit van het natuuronderzoek, of –en dit is wellicht een belangrijke kwalificatie om te maken- de pluraliteit van het door de staat gefinancierde en door een ander ministerie dan VROM gecoördineerde natuuronderzoek, werd vanaf het begin erkend en door het benadrukken van samenwerking geneutraliseerd. Ook in de bespreking van het hypothetische volksgezondheidsplanbureau was de pluraliteit van het onderzoek (in dit geval op het gebied van de volksgezondheid) in vergelijking met het milieuonderzoek, onderwerp van debat. In dat geval werd deze pluraliteit echter niet geneutraliseerd maar benadrukt en gebruikt als argument tegen een volksgezondheidsplanbureau.

Allerlei moties en kamerdebatten en met name het CPB en het MPB hebben gediend als inspiratiebron voor het NPB. Echter, deze inspiratiebronnen kunnen de huidige structuur en functies van het NPB maar ten dele verklaren. Dit wordt nog duidelijker als je die debatten en organisaties bekijkt die niet als inspiratiebron hebben gediend. Zo is de naam planbureau van het CPB afkomstig maar is het de vraag in hoeverre die naam, gezien de huidige ambities van zowel het MPB als het CPB, wel geschikt is. Het was de bedoeling dat het MPB dezelfde functie zou gaan vervullen als het CPB maar is er voor een andere structuur gekozen. Op het eerste gezicht leek het IKC-N een prima kandidaat om die NPB functie onder te brengen. Daarmee zou het Natuurplanbureau, naar analogie met het CPB dat onder het ministerie van Economische Zaken (EZ) hangt, onder het meest betrokken ministerie (LNV) terecht zijn gekomen en bovendien had het IKC-N relevante ervaring met natuurplanbureau achtig werk. Het zou voor de hand liggen om ook het volksgezondheidsdeel van het RIVM te voorzien van een planbureau functie, maar de pluraliteit van het onderzoek kon gebruikt worden als argument

om hier vanaf te zien. Hoewel vanaf het begin duidelijk erkend werd dat natuuronderzoek voor een belangrijk deel niet uit bij het RIVM vandaan komt, moest er naar analogie met het MPB wel een natuurplanbureau functie onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM komen. De pluraliteit van het onderzoek, in het geval van volksgezondheid een succesvol argument tegen een planbureau, werd nu geneutraliseerd door het samenwerkingskarakter van de NPB functie te benadrukken.

## 2.3 In welke context opereert het Natuurplanbureau?

Nederland kent een zeer uitgebreide infrastructuur waar het gaat om kennis voor beleid en beleidsadvies, waarin veel organisaties, instituten en bedrijven werkzaam zijn. Deze paragraaf beoogt hiervan een overzicht te geven waarmee, zonder de pretentie van compleetheid, een beeld wordt geschetst van de diversiteit binnen deze kennis-beleid infrastructuur.

Twee oude instellingen in deze kennis-beleid infrastructuur zijn de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Beide zijn zogenaamde Hoge Colleges van Staat (net als de Eerste Kamer en de Tweede Kamer (TK)), onderdelen van de rijksoverheid die zijn ingesteld zijn ingesteld om de democratische rechtsstaat goed te laten functioneren. De Raad van State stamt uit 1531 en heeft tot taak de regering en het parlement te adviseren over wetgeving. Daarnaast spreekt de Raad van State zelf ook recht. De Algemene Rekenkamer is opgericht in 1814. Voorlopers van de algemene rekenkamer stammen zelfs uit eind 14<sup>e</sup>/begin 15<sup>e</sup> eeuw. De Algemene Rekenkamer heeft als taak om de overheidsuitgaven te controleren en evalueren op efficiëntie en effectiviteit.

Ambities voor wetenschappelijk verantwoorde planning door de rijksoverheid hebben geleid tot de oprichting van verschillende PBS in Nederland. Zoals al eerder is vermeld, komt het CPB voort uit het CBS. Het CBS werd in 1899 werd opgericht als overheidsinstelling met als taak om zorg te dragen voor de verzameling, verwerking en publicatie van statistische gegevens over het functioneren van de samenleving. Het CPB is opgericht met als expliciete taak het voorspellen en plannen van economische ontwikkelingen. Als aanvulling op de economische focus van het CPB werd in de jaren zeventig het SCP opgericht om zich te richten op sociale en culturele ontwikkelingen. Milieu en natuur werden, zoals hiervoor aangegeven, in de jaren negentig gevat in een planbureau functie. De meest recente telg in de planbureau familie is het RPB, dat zich richt op ruimtelijke vraagstukken. Het RPB heeft een lange geschiedenis. Het komt oorspronkelijk voort uit de Rijksdienst voor het Nationale Plan dat in 1941 werd opgericht en in 1946 werd omgedoopt tot de Rijksplanologische Dienst (RPD). Het RPB is wellicht niet het laatste PB in Nederland. In 2003 zijn de eerste stappen in de richting van een waterplanbureau functie gezet.

Er bestaat een document met als titel 'Protocol voor de planbureau functie van CPB, RIVM, RPD en SCP' (odp 1996). Dit protocol bevat richtlijnen en uitgangspunten voor het uitoefenen van de planbureau functie. Dit document is opgesteld door het Overleg Directeuren Planbureaus (ODP), waaraan de directeuren van CPB, RIVM, RPD en SCP deelnemen (in een meer recente versie van dit protocol zal ongetwijfeld RIVM worden vervangen door MNP en RPD door RPB). Het bestaan van dit overleg en de publicatie van een dergelijk protocol geeft aan dat de verschillende PBS, ondanks verschillen in achtergrond en organisatie, voornemens zijn om op een vergelijkbare manier te opereren. Het protocol bevat uitspraken over het waarborgen van de inhoudelijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en objectiviteit van de PB functie, de wetenschappelijke kwaliteit van PB producten, de relevantie van de PB producten voor beleid en de loyaliteit van de PBS aan de regering.

De taakafbakening tussen de PBS is gebaseerd op de verschillende thema's waar ze zich mee bezig houden. Op het eerste gezicht lijkt het onderscheid zeer helder. Nadere beschouwing leert echter dat er diverse overlappende thema's te benoemen zijn. Natuur en milieu hebben veel met elkaar te maken, bijvoorbeeld omdat natuur een bepaalde milieukwaliteit vereist. Verder hebben veel natuur en milieu thema's een ruimtelijke component bijvoorbeeld waar het gaat om de inrichting en zonering van natuurgebieden of stiltezones in Nederland. Economische thema's komen naar voren waar het gaat om de waarde van de natuur (zowel de toegekende waarde als de economische baten van natuur bijvoorbeeld voor de recreatie industrie). Sociaal culturele elementen, tot slot, zijn aanwezig in beleving van de kwaliteit van natuur en leefomgeving of in de perceptie van milieu risico's. In sommige gevallen heeft erkenning van deze overlap geleid tot samenwerking tussen de PBS en tot gezamenlijke publicaties. Een goed voorbeeld hiervan is duurzaamheid, een thema dat alle PBS met elkaar verbindt. De PBS werken dan ook samen aan de ontwikkeling van de duurzaamheidsverkenning, die begin 2004 moet verschijnen.

Naast de PBS kent Nederland zogenaamde adviesraden. Hierin bestaat een zeer grote diversiteit. De meeste adviesraden functioneren ofwel onder de raamwet sectorraden ofwel onder hun eigen wet. Deze wetten leggen het werkterrein van de raden vast en bevatten bepalingen met betrekking tot de wijze van advisering en de onafhankelijkheid van de raden. De verschillende raden zijn meestal gericht op een bepaalde sector of een bepaald thema. De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) en de VROM raad richten zich op het gehele werkterrein van het ministerie van LNV, respectievelijk VROM. Andere voorbeelden zijn de Gezondheidsraad die adviseert over de volksgezondheid en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) die adviseert over wetenschap en technologie. De vier sectorraden houden zich bezig met advisering over onderzoek met betrekking tot een bepaald thema. Zo adviseert de raad voor Ruimte-, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) over het uit te zetten onderzoek op het gebied van ruimte, natuur en milieu. Als enige gebiedsgerichte adviesraad vormt de raad voor de Wadden een uitzondering op de bovengenoemde thema en sectorspecifieke raden. Een tweede uitzondering is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR is in 1972 opgericht om te voorzien in de behoefte aan integrale, sectoroverstijgende en wetenschappelijk verantwoorde advisering met betrekking tot het regeringsbeleid in het algemeen, onder andere met het oog op planning en sturing van ontwikkelingen. Met het oog op deze ambities met betrekking tot integraliteit en planning voert de WRR regelmatig overleg met de PBS. De adviesraden, en vooral de hoeveelheid adviesraden die Nederland kent, zijn voortdurend onderwerp van debat en het aantal adviesraden is in de loop der jaren sterk teruggebracht van 402 in 1976 naar ongeveer 30 anno 1997 (Oldersma 2002). Een aantal adviesraden, zoals de RLG, de RMNO, houdt zich expliciet bezig met natuur en raakt daarmee aan het werkterrein van het NPB.

Behalve het eerder genoemde CBS, kent Nederland nog diverse andere overheidsinstituten en voormalige overheidsinstituten die zich bezig houden met kennis voor beleid. Het Expertisecentrum LNV (EC-LNV), dat in de plaats is gekomen van het IKC-N, is één van de beleidsdirecties van het ministerie van LNV. Het heeft als taak om niet alleen de informatievoorziening vanuit onderzoek naar beleid vorm te geven, maar ook om vanuit beleidsvragen richting te geven aan het onderzoek. Het EC-LNV heeft daarmee een vergelijkbare taak als het NPB. Een belangrijk verschil is dat het NPB wettelijk onafhankelijk is, terwijl het EC-LNV onderdeel van het ministerie van LNV is. Daarnaast kennen verschillende ministeries instituten die toegepast en strategisch onderzoek verrichten voor beleid. Het ministerie van VROM heeft het RIVM, dat inmiddels een status als 'agentschap' heeft gekregen en daarmee verder op afstand van het ministerie van VROM is gezet. Het ministerie van LNV had de diverse instituten van stichting DLO, zoals IBN, SC (nu samen als Alterra), Stiboka (Stichting Bodemkartering) en LEI. Stichting DLO is in 1999 geprivatiseerd en vormt samen met



Wageningen Universiteit de WUR. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (v&w) kent onder andere het RIZA en het RIKZ. Deze twee instituten zijn formeel onderdeel van het ministerie en dragen niet alleen zorg voor, onderzoek, monitoring, gegevensvoorziening en dergelijke maar zorgen ook voor beleidsadvisering. Het NPB werkt veel samen met en maakt veel gebruik van de kennis die bij deze (ex) overheidsinstituten wordt geproduceerd.

Toegepast onderzoek gericht op beleid en maatschappelijke vraagstukken kan ook worden aangetroffen bij niet-overheidsinstellingen zoals de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). Andere private instellingen zijn de vele commerciële adviesbureaus die zich richten op onderzoek beleidsadvisering en beleidsevaluatie.

Het Rathenau Instituut is één van de instituten van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). Terwijl de meeste KNAW instituten, zoals het Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek (NIOO) of het Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ) zich bezig houden met fundamenteel en strategisch wetenschappelijk onderzoek, is het Rathenau Instituut specifiek gericht op maatschappelijke vraagstukken. Het doet niet alleen onderzoek of laat onderzoek uitvoeren maar organiseert ook debatten. Zo heeft het Rathenau Instituut bijvoorbeeld een debat georganiseerd en een discours analyse laten uitvoeren over natuurontwikkeling (Aarts 1996).

Concluderend kan worden gesteld dat het NPB zeker niet de enige organisatie in Nederland is die zich richt op wetenschappelijke kennis voor het natuurbeleid en daarmee werkzaam is op de grens tussen wetenschap en beleid. Naast andere planbureaus zijn er diverse adviesraden, private en ambtelijke onderzoeksinstituten en zelfs een directie van een ministerie werkzaam op dit terrein.

## **2.4 Probleemstelling**

Dit hoofdstuk had tot doel om de relevantie van een onderzoeksproject naar de rol en positie van het NPB vast te stellen. Dit hoofdstuk heeft verschillende aspecten duidelijk gemaakt. Het is allereerst duidelijk geworden dat het NPB als ambitie heeft om wetenschappelijk verantwoorde kennis te produceren die relevant is voor beleid. De producten van het NPB moeten dus zowel aan wetenschappelijke als aan beleidscriteria voldoen. Het is niet op voorhand duidelijk of er tussen deze verschillende criteria spanningen optreden. Verder is duidelijk geworden dat de structuur en organisatie van het NPB, met een wet die slechts spreekt over een natuurplanbureaufunctie, met twee vestigingen en met diverse samenwerkingsverbanden, tamelijk complex en onoverzichtelijk is. Daarnaast heeft dit hoofdstuk laten zien het NPB op veel punten vergelijkbaar is met andere PBS maar op andere punten ook heel verschillend. Tot slot is duidelijk geworden dat het NPB zich niet als enige op het grensvlak tussen wetenschap en beleid bevindt. Naast de andere PBS kun je daar diverse (overheids)instellingen, adviesraden en onderzoeksinstituten aantreffen. Hoewel er soms duidelijke verschillen en overeenkomsten te benoemen zijn is de taakafbakening tussen al deze verschillende 'grensactoren' niet op voorhand duidelijk.

Al met al heeft dit hoofdstuk laten zien dat een nadere beschouwing van de rol, taak en positie van het NPB zinvolle inzichten kan opleveren niet alleen over het grensverkeer tussen wetenschap en beleid maar ook over de rol taak en positie van grensactoren in het algemeen en van het NPB in het bijzonder.



### **3 Theorie en onderzoeksanpak**

Dit hoofdstuk zal de relatie tussen wetenschap en beleid in een theoretisch perspectief plaatsen, waarmee de rol, taak en positie van het NPB verder kan worden verkend. Dit hoofdstuk zal uitmonden in enkele leidende onderzoeksvragen en een onderzoeksanpak.

De relatie tussen wetenschap en beleid is in toenemende mate onderwerp van studie. Veel verschillende auteurs, afkomstig uit disciplines als bestuurskunde, beleidswetenschappen en wetenschap- en techniekstudies hebben onder andere bestudeerd hoe wetenschappelijke kennis tot stand komt, hoe deze wel of geen ingang vindt in beleidsprocessen, hoe de effectiviteit van wetenschappelijke kennis zou kunnen worden geoptimaliseerd en aan welke eisen wetenschappelijke kennis moet voldoen om bruikbaar te kunnen zijn. In de onderstaande paragrafen wordt een beknopt overzicht van deze literatuur gegeven. In deze paragrafen zijn diverse auteurs gegroepeerd op basis van twee conceptuele modellen; het kennisgebruikmodel en het coproductiemodel. Beide modellen zijn eerder op een vergelijkbare manier weergegeven in Turnhout & Broekhans (2003) en Turnhout & Leroy (2003).

#### **3.1 Het kennisgebruikmodel**

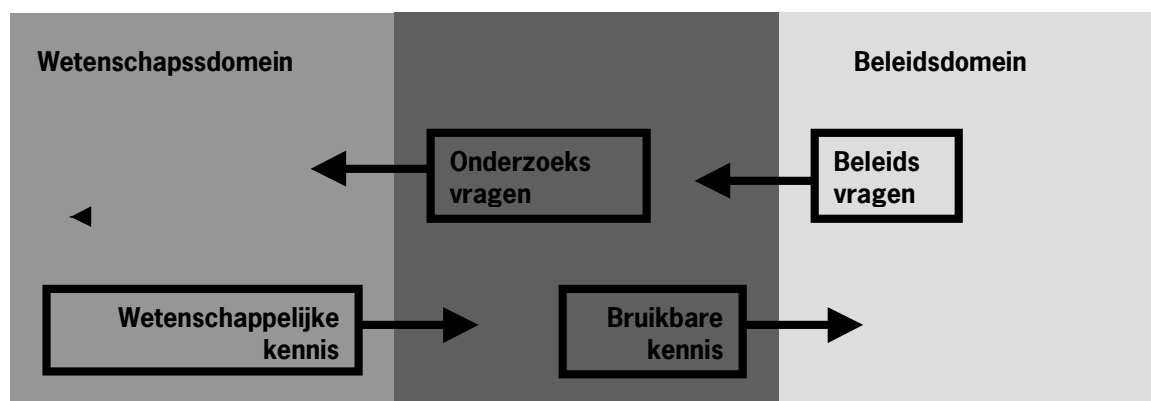
Twee belangrijke kenmerken van het kennisgebruikmodel zijn de veronderstelde lineariteit van processen en de veronderstelde scheiding tussen wetenschap en beleid. Wetenschap en beleid worden in dit model gezien als verschillende domeinen of culturen (Caplan 1979; Van de Vall & Leeuw 1987; Rich 1991) met verschillende doelen, rationaliteiten, verantwoordelijkheden, kwaliteitscriteria, tijdschalen en jargon. Wetenschap houdt zich bezig met de productie van kennis die aan wetenschappelijke criteria zoals objectiviteit, onafhankelijkheid, waardevrijheid en rationaliteit moet voldoen. Beleid houdt zich bezig met het maken van beleid, stelt (in sommige gevallen) vragen aan de wetenschap en uit daarmee een behoefte aan bruikbare en relevante kennis.

Het kennisgebruikmodel is lineair in de zin dat wetenschappelijke kennis van wetenschap naar beleid stroomt en dat vragen van beleid naar wetenschap stromen. Binnen het kennisgebruikmodel hebben verschillende auteurs verschillende rollen onderscheiden die wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen kan spelen. Zo onderscheidt Rich (1997) instrumenteel, strategisch en conceptueel gebruik van kennis en benadrukt Weiss (1991) het verlichtende effect dat kennis kan hebben. Hisschemöller & Hoppe (1996) onderscheiden vier verschillende rollen die kennis kan hebben in beleid (probleemoplosser, probleemsignalering, accommodatie en pleitbezorger) en koppelen die aan verschillende typen beleidsproblemen.

Volgens het kennisgebruikmodel verlopen de transporten tussen wetenschap en beleid niet zonder praktische problemen. De twee domeinen of culturen van wetenschap en beleid worden vaak omschreven als gescheiden door een kloof. Voor een goede transfer van de productie van kennis naar het gebruik in beleid of van de vraag naar het wetenschappelijke antwoord moet deze kloof worden overbrugd. Let wel, de kloof moet niet perse worden gedicht, want de scheiding tussen wetenschap en beleid wordt in het kennisgebruikmodel hoog gewaardeerd. Te veel invloed van beleid in wetenschap gaat ten koste van de wetenschappelijke kwaliteit en kan daarmee leiden tot een verlies van wetenschappelijke autoriteit. Te veel wetenschappelijke invloed in beleid leidt tot technocratie en gaat ten koste van het democratische gehalte van beleid en politiek.

Om tot een overbrugging van de veronderstelde kloof te komen, wordt veelal het belang van intermediairen benadrukt. Deze intermediairen kunnen beleidsvragen vertalen in onderzoeksvragen en kunnen wetenschappelijke kennis bruikbaar maken voor beleid. Die intermediairen moeten kennis hebben van en gevoel hebben voor beleidsprocessen. Tegelijkertijd moeten hun producten wetenschappelijk verantwoord zijn, en daarvoor is het juist nodig dat er niet teveel invloed is van beleid. Bovendien moeten ze in staat zijn om wetenschap te begrijpen en te beoordelen. Tegelijkertijd moeten hun producten bruikbaar en relevant zijn voor beleid, en daarvoor is het juist nodig dat het niet al te wetenschappelijk is. Intermediairen doen meer dan alleen wetenschap en meer dan alleen beleid. Hiermee zijn deze intermediairen tegelijkertijd bezig met het verbinden van wetenschap en beleid, én met het scheiden van wetenschap en beleid. Ze zorgen voor vertaling en transport van vragen en kennis en tegelijk zorgen ze ervoor dat echte wetenschap vrij blijft van beleidsinvloed en dat beleid niet wordt lastig gevallen met onbegrijpelijke en onbruikbare kennis.

Hoewel wordt erkend dat de relatie tussen wetenschap en beleid niet altijd probleemloos verloopt, wordt binnen het kennisgebruikmodel de relatie tussen vraag en antwoord niet fundamenteel geïmplementeerd. Aangenomen wordt dat het vertalen van de beleidsvraag in een onderzoeksvraag geen afbreuk doet aan de bruikbaarheid en relevantie van het wetenschappelijke antwoord. Ook de relatie tussen productie en gebruik van kennis wordt niet geïmplementeerd. Er wordt vanuit gegaan dat de vertaling van wetenschappelijke kennis in bruikbare kennis geen afbreuk doet aan de wetenschappelijke kwaliteit van de kennis. Figuur 3.1 geeft een conceptuele weergave van het kennisgebruikmodel (gebaseerd op Souren et al. 1999 en Turnhout 2003).



*Figuur 3.1: Conceptuele weergave van het kennisgebruikmodel*

De productie van bruikbare kennis is het onderwerp van veel academische studies. Veel auteurs in het kennisgebruikmodel hebben intermediaire vormen van wetenschap- of kennisproductie bepleit en in de praktijk waargenomen. Weinberg (1972) heeft het begrip transwetenschap (transscience) geïmplementeerd, een vorm van kennisproductie geschikt voor het beantwoorden van zogenaamde transwetenschappelijke vragen (in Weinbergs geval hadden deze vragen betrekking op risico assessment). Jasanoff (1990) en Guston (2001a) spreken over constructie van dienstbare waarheden (serviceable truths), kennis die wellicht niet aan alle wetenschappelijke standaarden voldoet, maar wel de best beschikbare kennis is. Funtowitz en Ravetz (1993) onderscheiden de zogenaamde postnormale wetenschap die beter dan de normale wetenschap in staat zou zijn om de hedendaagse complexe problemen te begrijpen en op te lossen. Gibbons et al. (1994) beschrijven de zogenaamde mode 2

wetenschap die in vergelijking met mode 1 wetenschap meer vraaggestuurd en interdisciplinair is. Deze concepten en theorieën laten zien dat het kennisgebruikmodel veel invloed heeft gehad op het denken over de relatie tussen wetenschap en beleid. De institutionalisering van intermediairen zoals PBS en adviesraden laat zien dat het niet bij denken alleen is gebleven.

Het kennisgebruikmodel heeft consequenties voor het bestuderen van de relatie tussen wetenschap en beleid en genereert een specifiek soort verklaringen die generiek van aard zijn. De dichotomie tussen beleid en wetenschap maakt dat wetenschappelijke criteria worden gezien als slecht verenigbaar met criteria voor bruikbare kennis. Wetenschappelijke criteria als waardevrij, onafhankelijk, objectief en rationeel kunnen negatief worden beoordeeld als onbruikbaar of irrelevant. Bruikbaar en relevant kunnen negatief worden beoordeeld als subjectief, waardegeladen, emotioneel of afhankelijk. Wetenschappelijke controverses kunnen in het kennisgebruikmodel bijvoorbeeld alleen worden begrepen als voorbeelden van gepolitiseerde en dus onwetenschappelijke wetenschap die wordt gecontrasteerd met echte wetenschap. Het kennisgebruikmodel laat geen ruimte voor meerdere opvattingen over wat goede wetenschap is die bovendien per situatie kunnen verschillen. Met andere woorden, het kennisgebruikmodel biedt weinig ruimte voor contingentie (het begrip contingent wordt hier gebruikt als tegenhanger van het begrip generiek, dat wil zeggen van geval tot geval verschillend) en voor context specifieke verklaringen en analyses.

In de volgende paragraaf zal een alternatief model worden besproken dat gebaseerd is op verschillende aannames met betrekking tot de relatie tussen wetenschap en beleid. In dit model worden het onderscheid tussen wetenschap en beleid en tussen echte wetenschap en intermediaire vormen van kennisproductie, die een belangrijk onderdeel zijn van het kennisgebruikmodel, geproblematiseerd.

## **3.2 Het coproductiemodel**

In plaats van het lineaire transport van vragen van beleid naar wetenschap en van kennis van wetenschap naar beleid, benadrukt het coproductiemodel de dynamische interacties tussen wetenschap en beleid en de gezamenlijke productie van vragen en van kennis. Het coproductiemodel is afkomstig uit sociologische studies van wetenschap die samengevat kunnen worden onder de noemer van het sociaal constructivisme. Sociaal constructivisten hebben laten zien dat wetenschappelijke praktijken opgevat kunnen worden als sociale activiteiten die dus op een sociologische manier kunnen worden bestudeerd. Ze trekken de conclusie dat als wetenschap een sociale activiteit is als iedere andere sociale activiteit, de producten van wetenschap evenzeer moeten worden opgevat als sociale constructies.

Diverse sociaal constructivistische wetenschapsstudies hebben laten zien dat waarden en perspectieven een belangrijke rol spelen in diverse wetenschapspraktijken en dat die waarden en perspectieven doorwerken in de kennisproducten zelf. Overigens is het hierbij belangrijk te benadrukken dat sociaal constructivisten hun analyse richten op de sociale aspecten van wetenschap en kennis, maar daarmee niet automatisch het bestaan van een werkelijkheid en de rol die die speelt in kennisproductie ontkennen. Hagendijk (1996) geeft een overzicht van de verschillende varianten van en gradaties binnen het sociaal constructivisme. Diverse klassieke sociaal constructivistische wetenschapsstudies kunnen worden aangetroffen in de volgende bundels: Barnes & Edge (1982), Collins & Pinch (1982) en Jasanoff et al. (1995). In toenemende mate wordt sociaal constructivisme gebruikt als uitgangspunt voor analyse van de relatie tussen wetenschap en beleid (zie bijvoorbeeld Jasanoff 1990, Hoppe 2002; Halfman 2003 en Turnhout 2003). Deze auteurs benadrukken dat de relatie tussen

wetenschap en beleid bestaat uit dynamische interacties die zich afspelen in een sociale ruimte die wel wordt omschreven als de interface tussen wetenschap en beleid.

Als wetenschap een sociale constructie en daarmee waardegeladen is, verdient wetenschappelijke kennis niet automatisch een aparte epistemologische status. Ze staat niet per definitie dichter bij de werkelijkheid dan andere kennisproducten. De vraag waarom ze die status en autoriteit wel toegekend krijgt en hoe de constructie van deze autoriteit in zijn werk gaat, is voor sociaal constructivistische wetenschapssociologen zeer interessant. Ook de vraag hoe in de praktijk het onderscheid wordt gemaakt tussen wetenschap en niet-wetenschap en welke criteria (demarcatie criteria) daarvoor gebruikt worden is interessant. In tegenstelling tot het kennisgebruikmodel maakt het coproductiemodel geen gebruik van het onderscheid tussen feiten en waarden om wetenschap te onderscheiden van niet-wetenschap. Sociaal constructivisten gaan immers uit van de principiële waardegeladenheid van wetenschap. Volgens sociaal constructivisten bestaan er geen universele essentiële criteria om wetenschap van niet-wetenschap te onderscheiden en kunnen demarcatiecriteria het beste worden opgevat en bestudeerd als sociale constructies (Gieryn 1983; 1995). Dat wil zeggen dat ze het resultaat zijn van sociale processen. Dit betekent niet dat het verschil tussen wetenschap en, bijvoorbeeld, beleid niet bestaat. Het betekent wel dat in de praktijk het verschil tussen wetenschap en beleid in verschillende situaties op verschillende manieren en met gebruikmaking van verschillende demarcatiecriteria wordt geconstrueerd. Zo kan het bijvoorbeeld in verschillende situaties legitiem zijn om te beargumenteren dat een bepaald kennisproduct moet worden beschouwd als wetenschappelijk omdat het waar is, omdat de juiste methoden op de juiste manier zijn toegepast of omdat de betrokken wetenschappers een goede reputatie hebben. Sociaal constructivisme leidt dus tot analyses die de rol van contingentie en contextgebondenheid benadrukken. Er zijn in het coproductiemodel wel grenzen en verschillen tussen wetenschap en beleid maar die zijn niet universeel geldig zoals in het kennisgebruikmodel, maar contingent en contextspecifiek.

In het coproductiemodel wordt de constructie van grenzen en demarcatiecriteria ook wel grenzenwerk genoemd (Gieryn 1983). Het begrip grens speelt een belangrijke rol in de sociaal constructivistische wetenschapssociologie. Behalve grenzenwerk zijn concepten als grensobject (Star & Griesemer 1989) en grensorganisatie (Guston 2001b) geïntroduceerd. De actoren die werkzaam zijn in grensorganisaties, bezig zijn met grenzenwerk en de productie van grensobjecten kunnen vervolgens worden omschreven als 'grenzenwerkers'. Hier is een duidelijke parallel met het kennisgebruikmodel. In zekere zin kunnen de eerder beschreven intermediaire vormen van kennisproductie (post normale wetenschap, transwetenschap, mode 2 wetenschap) worden gezien als activiteiten van grenzenwerkers, eventueel werkzaam bij grensorganisaties, die plaatsvinden op de interface tussen wetenschap en beleid. Er is wel een belangrijk verschil. Het kennisgebruikmodel heeft de grens tussen wetenschap en beleid wel geproblematiseerd, maar vervolgens vervangen door twee nieuwe niet geproblematiseerde grenzen: tussen wetenschap en intermediaire kennisproductie en tussen intermediaire kennisproductie en beleid. Het coproductiemodel echter beschouwt grenzen als sociaal geconstrueerd, contingent en contextgebonden.

In tegenstelling tot het kennisgebruikmodel biedt het coproductie model ruimte voor contingentie en contextspecificiteit in het begrijpen van de relatie tussen wetenschap en beleid. In plaats van generieke theorieën over hoe wetenschap en beleid zich tot elkaar dienen te verhouden vestigt het coproductiemodel aandacht op de specifieke praktijken waarin de relatie tussen wetenschap en beleid tot stand komt.

Collingridge (1980) houdt een (in deze context) vergelijkbaar betoog over wetenschappelijke controverses. In dit betoog plaatst hij ook twee modellen (zijn model 1 is vergelijkbaar met het

kennisgebruikmodel, zijn model 2 is vergelijkbaar met het coproductiemodel) tegenover elkaar. Over model 1: "On this view disagreement between experts is not to be welcomed. At best it marks an inadvertent failure to apply the methods of the science in question correctly, or to consider all the relevant data; at worst, it indicates bias or corruption in one or other of the debating experts. Over model 2: "[...] any set of data will be able to bear a number of conflicting interpretations. [...] What each side tries to do is to find an interpretation of the agreed data which is scientifically respectable and which, when coupled with background values, leads to the desired course of action [...]". Collingridge (1980) laat zien dat verschillende wetenschappelijk interpretaties altijd mogelijk zijn en dus dat wetenschappelijke controverses nooit uit te sluiten zijn. Ook wat op enig moment kan worden gezien als 'de stand van de wetenschap' of 'wetenschappelijke consensus' is vatbaar voor kritiek en deconstructie. Vanuit het coproductiemodel kan een instituut als een planbureau wel een toegevoegde waarde hebben als een extra kennisbron in het proces en als partij in het debat, maar niet als 'de' intermediair tussen wetenschap en beleid die aangeeft wat dé stand van de wetenschap is en die als een soort scheidsrechter boven de partijen kan staan.

### 3.3 Aanpak van het onderzoek

Aan het eind van het tweede hoofdstuk is vastgesteld dat rol, positie en taak van het NPB in de context van de relatie tussen wetenschap en beleid een interessant onderwerp is voor nadere bestudering. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat deze rol, positie en taak op verschillende manieren kan worden begrepen. Met behulp van de aannames, concepten en theorieën van het kennisgebruikmodel kan het bestaan van een instituut als het NPB eenvoudig worden verklaard. Het vormt een onmisbare brug tussen wetenschap en beleid die zowel zorgt voor een effectief gebruik van wetenschap in beleid als voor de gewaardeerde scheiding tussen wetenschap en beleid. Aan de andere kant laat het coproductiemodel zien dat de grens tussen wetenschap en beleid niet eenduidig te trekken is en dat daarmee de rol, taak en positie van het NPB niet eenduidig, maar alleen in context kan worden begrepen. Het voorliggende onderzoek zal de relevantie van beide modellen voor het begrijpen van rol, positie en taak van het NPB duidelijk maken.

Uit beide modellen kan worden afgeleid dat verschillende actoren verschillende opvattingen kunnen hebben over de rol, taak en positie van het NPB in de context van de relatie tussen wetenschap en beleid. Volgens het kennisgebruikmodel zullen deze opvattingen de contouren van de domeinen wetenschap en beleid volgen, volgens het coproductiemodel zullen deze opvattingen contingent en contextgebonden kunnen worden begrepen. Hoe dan is het duidelijk dat het voor het onderzoek belangrijk is om verschillende 'soorten' actoren te interviewen, zowel binnen als buiten het NPB. Uiteindelijk zijn 18 personen geïnterviewd. Allereerst heb ik 7 zogenaamde 'externe' personen geïnterviewd. Het criterium om te komen tot het label 'extern' was dat deze niet werkzaam zijn bij Alterra, de WOT eenheid, of bij het RIVM. Het betreft de dames Bisseling (EC-LNV) en de Hullu (LNV) en de heren Hemerijkc (WRR), Stolwijk (cpb) Koopmans (TK CDA), Geluk (TK VVD) en Lörzing (RPB). Een tweede groep van 4 personen is primair werkzaam bij het NPB: mevrouw Witmer (MNP) en de heren Braat (MNP), Hinssen (WOT eenheid) en Lammers (WOT eenheid). De overige personen werken ofwel bij Alterra (mevrouw Luttik en de heren Klijn en Van Oostenbrugge) ofwel bij het RIVM (de heren De Zwart, Van Egmond, Ros en Van Gerwen). Voor wat betreft het RIVM kan een verdere afbakening worden gemaakt. De heer Van Egmond is hoofd van de sector MNP en daarmee eindverantwoordelijke voor het NPB. De heer de Zwart is niet werkzaam bij MNP. De heren Ros en Van Gerwen zijn wel werkzaam bij het MNP maar niet primair bij het NPB.

Er is gekozen voor een open en ongestructureerde manier van interviewen waarin er voor de respondenten veel ruimte was voor het naar voren brengen van eigen ervaringen en ideeën en voor reflectie daarop. Dit maakt dat de interviews onderling niet goed te vergelijken zijn. Door de beperkte hoeveelheid interviews die kon worden afgenomen, is er dan ook geen sprake van een zogenaamde representatieve steekproef. De interviews dienen om het spectrum van mogelijke visies en meningen op het NPB te schetsen.

De interviews zijn op twee manieren met de respondenten teruggekoppeld. Allereerst hebben de respondenten de mogelijkheid gekregen om te reageren op de transscripten van de interviews. Ten tweede is een workshop georganiseerd waarvoor de respondenten zijn uitgenodigd en waar de resultaten van het onderzoek (hoofdstuk 4 in dit rapport) zijn besproken. De resultaten van deze workshop zijn gebruikt in hoofdstuk 5.



## 4 Meningen en visies over het Natuurplanbureau

In dit hoofdstuk bespreek ik de resultaten van de interviews die ik heb afgenomen. Deze resultaten heb ik ingedeeld in een aantal thema's die een belangrijke plaats hebben ingenomen in de interviews. Het hoofdstuk begint met abstracte thema's en eindigt concreet. De verschillende meningen en visies over het NPB zal ik in dit hoofdstuk zoveel mogelijk naast elkaar zetten, zonder verdere kwalificaties, bijvoorbeeld over het aantal mensen dat een bepaalde visie deelt of niet deelt. Dit houdt verband met het doel van dit hoofdstuk, namelijk het schetsen van het brede spectrum van meningen en visies dat uit de interviews naar voren is gekomen. Verder maak ik verspreid in de tekst samenvattende of concluderende opmerkingen. Deze zijn herkenbaar aan het gebruik van de ik vorm of ik maak op een andere manier duidelijk dat het mijn interpretatie betreft.

De analyse is zoveel mogelijk voorzien van citaten uit de interviews. Uit die citaten zal blijken dat respondenten het hebben over het milieu en natuur planbureau (MNP), ofwel over het Natuurplanbureau (NPB), ofwel gewoon over het planbureau (PB). Tenzij expliciet aangegeven zal ik in de analyse van de resultaten deze verschillende aanduidingen als synoniem opvatten. Verder moet hierbij in het achterhoofd worden gehouden dat interview citaten betrekking hebben op spreektaal. Om de leesbaarheid ten goede te komen heb ik wat aanpassingen gedaan die te herkennen zijn aan de vierkante haken. Puntjes tussen de haken geeft aan dat ik uitgesproken tekst heb weggelaten, tekst tussen de haken betreft ofwel een samenvatting, ofwel een toevoeging met het oog op de duidelijkheid en leesbaarheid, bijvoorbeeld ten dienste van zinsconstructies en dergelijke. Voor de respondenten zijn onderstaande afkortingen gebruikt

Bi=Mw Bisseling (EC-LNV)

Br=Dhr. Braat (MNP)

DH=Mw. De Hullu (LNV)

DZ=Dhr. De Zwart (RIVM)

Ge=Dhr. Geluk (VVD)

He=Dhr, Hemerijck (WRR)

Hi=Dhr. Hinssen (WOT eenheid)

Kl=Dhr. Klijn (Alterra)

Ko=Dhr. Koopmans (CDA)

La=Dhr. Lammers (WOT eenheid)

Lö=Dhr. Lörzing (RPB)

Lu=Mw. Luttik (Alterra)

Ro=Dhr. Ros (MNP)

St=Dhr. Stolwijk (CPB)

VE=Dhr. Van Egmond (MNP)

VG=Dhr. Van Gerwen (MNP)

VO=Dhr. Van Oostenbrugge (MNP)

Wi=Mw. Witmer (MNP)

### 4.1 Wetenschap, beleid en het Natuurplanbureau

Dit thema had in veel gevallen betrekking op de eerste vraag van het interview. Dit heb ik zo gedaan om direct aan de respondenten een uitspraak te ontlokken die in de rest van het interview kon worden verfijnd en gespecificeerd. Bij het inleiden van deze eerste vraag heb ik wetenschap en beleid als extremen gepositioneerd. Dit werd breed herkend en gedeeld en is dus geen onlogische keuze geweest. Echter, mijn positionering heeft ongetwijfeld invloed gehad op de antwoorden en op de nadruk die in die antwoorden werd gelegd op de verschillen tussen wetenschap en beleid.

### 4.1.1 Verschillen, spanningen en dilemma's

De criteria die door verschillende respondenten worden genoemd voor wetenschap en wetenschappelijke kennis worden opvallend vaak ook genoemd als karakteristiek voor het NPB: het gaat dan om criteria als onafhankelijk, objectief, doortimmerd, waardevrij en dergelijke. Verder noemt VE criteria als reproduceerbaarheid, validiteit en toetsbaarheid. Hi heeft het nog over dingen tot op het naadje van de kous willen uitpluizen. Als criteria voor beleid worden vaak genoemd: gebonden aan standpunten en doelen, bepaald door belangen en de politieke waan van de dag. Het is de taak van politiek en beleid om verschillende belangen en doelen af te wegen en om keuzes te maken. De verschillen tussen wetenschap en beleid worden in veel gevallen beschreven als een dilemma of spanning, waarbij te veel beleid ten koste gaat van de wetenschappelijkheid en teveel wetenschap ten koste gaat van de bruikbaarheid voor beleid.

VE onderscheidt twee soorten rationaliteit. Het beleidsdomein wordt gekenmerkt door doelrationaliteit, het wetenschapsdomein door kennisrationaliteit.

VE: *"De politiek zou doelrationeel moeten zijn, dat wil zeggen helder geformuleerde doelstellingen moeten hebben die ook democratisch controleerbaar zijn. En dan zou de rol van de wetenschap zijn om [...] die doelrationaliteit [...] zo kennisrationeel mogelijk in te vullen."*

VE voegt daar ook nog een dimensie aan toe, die van convergentie versus divergentie.

VE: *"Het knelpunt is dat er vanuit de wetenschap de neiging is tot analyse en dat dat dus een sterke divergentie oplevert. En als we er niet in slagen om daar ook een convergentieslag in te maken dan is de bruikbaarheid voor beleid [...] nul [...]. We hebben een beetje de neiging als wetenschappers door analyse de problemen groter te maken in plaats van kleiner. En dat is voor een doelrationele politicus of beleidsmaker dan een minpunt."*

Voor VE komt dit spanningsveld tussen wetenschap en beleid sterk naar voren op het gebied van onzekerheden:

VE: *"Wetenschap die politiek relevant is, is wetenschappelijk onzeker en omgekeerd."*

Ook La ziet de verschillen tussen beleid en wetenschap als betrekkelijk onvermijdelijk. Hij benadrukt de spanning tussen onafhankelijkheid en beleidsnabijheid. Beide zijn in zijn ogen belangrijk en dit spanningsveld is in zijn ogen onlosmakelijk verbonden aan een planbureau.

La: *"Dat is een spanning, die is inherent aan een PB. Je moet beleidsnabijheid nastreven en onafhankelijkheid."*

Hi, sprekend uit ervaring, geeft aan dat het wel is gebeurd dat *"men in het beleid net even iets anders met die kennis wilde dan wat je als wetenschapper had gedacht. En dan moet je je onderzoeksresultaten tot op het randje benutten om enigszins aan die kennisvraag tegemoet te kunnen [...] komen. En dat is dus best wel een dilemma. Het risico is dat je als wetenschapper voortdurend achter de feiten aanloopt omdat je wetenschappelijke onderbouwing meestal pas klaar is als [...] het beleid alweer een stapje verder is."*

Dit citaat laat volgens mij zien dat het een kwestie is van vraag en aanbod die niet goed op elkaar aansluiten en van verschillen in tijdschaal tussen de domeinen van beleid en wetenschap.

De relatie tussen vraag en aanbod, wordt door veel respondenten als problematisch omschreven. Aan de vraagkant wordt gesteld dat beleid de technisch inhoudelijke kennis mist om goed aan te kunnen geven wat ze willen weten en om goede vragen te stellen die ook door het NPB op een wetenschappelijke manier beantwoordbaar zijn.

Bi: *"Een groot knelpunt is dat beleidsmakers erg veel moeite hebben om vragen te formuleren voor de wetenschap, voor het onderzoek."*

DZ: *"Er komen geen vragen uit het beleid. Het beleid weet eigenlijk niet wat het wil weten. [...] Er wordt wel eens gezegd, de Tweede Kamer, dat is vierde klas middelbare school."*

DZ benadrukt overigens ook dat dit niet moet worden opgevat als een gegeven, maar als een knelpunt dat opgelost moet worden.

DZ: *"[Beleidsmakers moeten] kennis [...] nemen van de wetenschap en die niet halfwassen [...] laten vertalen in beleidstermen. Dat mogen ze zelf doen. [...] Ik denk dat de jongens die het in Nederland voor het zeggen hebben [...] moeten [...] weten waar ze het over hebben. [...] Ze moeten daar toch wat aan bijleren."*

Met betrekking tot de aanbodkant wordt gesteld dat wetenschap de voeling met beleid mist om aan te kunnen voelen wat 'er speelt' of aan welke informatie behoefte is.

Bi: *"Een aantal wetenschappers vindt het moeilijk om hun bevindingen zo te formuleren dat een beleidsmaker het snapt."*

Bovendien levert, zeker in het geval van de politiek, het enorm grote aanbod van kennis een probleem op.

Ge: *"Hier in huis [de Tweede Kamer] word je 'gebombardeerd' met allerlei informatie."*

Zoals hieronder zal blijken, zien veel respondenten het verbinden van vraag en aanbod als een taak van het NPB. Sommige respondenten benadrukken dat wetenschap hier zelf ook een taak heeft.

VO: *"Maar die rol [tussen wetenschap en beleid] zou ook sterker door andere instituten ingevuld moeten kunnen worden, door onderzoeksinstituten [...], universiteiten enz."*

VE, die juist pleitte voor een sterk geprofileerde scheiding tussen wetenschap en beleid, lijkt dit wat meer exclusief op te vatten als de taak van het NPB.

Behalve vraag en aanbod sluiten ook de tijdschalen van wetenschap en beleid niet goed op elkaar aan. DH omschrijft dit in het onderstaande citaat.

DH: *"Dat is het hele praktische probleem. Het onderzoek heeft een hele andere dynamiek en heeft ook een hele andere lengte. [...] De politieke werkelijkheid heeft een maximum van vier jaar. [...] Dat is een spanningsveld dat je er nooit helemaal uit zult krijgen."*

Br herkent de spanning die er is tussen tijdigheid en wetenschappelijke kwaliteit.

Br: *"Als je in het Haagse debat met een zeer wetenswaardig feit komt maar het debat is al gevoerd en het besluit is al genomen, dan ben je te laat. Dan heb je als PB je werk niet goed gedaan. Het moet ook robuust zijn. Als je [...] een week of een maand later komt met 'oeeps,*

*klein foutje gemaakt' [...] dat [...] enorme consequenties heeft voor de beleidskeuzes. Dus je moet wel je tijd nemen om [...] de onderbouwing [...] in beeld te brengen. [...] Daar zit zeker een spanning tussen snel reageren en kwalitatief robuust reageren."*

Niet iedereen ziet het spanningsveld tussen wetenschap en beleid als even absoluut en onvermijdelijk. Bi ziet het eerder als een valkuil, waar je voor op moet passen.

Bi: *"Ik vind niet dat daar perse een spanning hoort te zijn. Het is wel een valkuil [...]. Als je op een neutrale wijze de planten en dierenwereld meet [...] dan kun je daar goed onderbouwd antwoord op geven of die EHS [Ecologische Hoofdstructuur] al dan niet flora en fauna heeft verbeterd. [En op die manier heb je] een hele beleidsrelevante vraag beantwoord op een neutrale wijze. [...] In principe moet het kunnen."*

Sommige respondenten besteden ook aandacht aan de overeenkomsten tussen wetenschap en beleid. Deze overeenkomsten kunnen voor een belangrijk deel worden teruggevoerd op de wetenschapsopvatting van deze respondenten en hun erkenning dat waarden en opvattingen altijd een rol spelen.

Wi: *"Niemand is volkomen waarde vrij."*

Lu: *"[...] het is altijd natuurlijk een kwestie van opvattingen, wereldbeelden."*

St: *"[...] objectiviteit bestaat natuurlijk niet [...] Dat er ongemerkt iets van de kleur van die persoon [...] in zit, dat is nou eenmaal onvermijdelijk."*

#### **4.1.2 De kloof en de intermediair**

Sommige respondenten vatten de verschillen tussen wetenschap en beleid op als betrekkelijk absoluut. Dit blijkt uit de onderstaande citaten van twee respondenten die de relatie tussen wetenschap en beleid omschrijven als een kloof of een gat. In het overbruggen danwel dichten van die kloof zien ze vervolgens een rol voor het NPB.

VO: *"[Er is] best wel een kloof tussen beleid en onderzoek. Het is lastig om elkaar te verstaan. Dus ik denk dat het MNP daar best wel een rol in vervult."*

Ro: *"Ik zie dat daar best wel een gat is. Wetenschap houdt soms al op voordat het zinvol en begrijpbaar, bruikbaar is voor beleid. Dus je moet soms nogal wat links leggen [...] En wij proberen die link te zijn."*

De noodzaak van een intermediair wordt door La als volgt omschreven.

La: *"Er moet een intermediair zijn tussen wetenschap en kennis en de toepassing in beleid."*

Aangezien volgens La die verschillen tussen beleid en wetenschap het bestaansrecht zijn van een dergelijke intermediair (zoals het NPB), pleit La er zeker niet voor om die verschillen te proberen te reduceren.

La: *"In zo'n intermediaire positie zit je altijd in een spanningsveld. [...] Maar je moet dat niet proberen te neutraliseren. Want dan ben je volgens mij je positie kwijt als PB. Want dan heb je wetenschappelijke instituten en beleidsinstituten."*

Ook VE vult de kloof niet op een negatieve manier in. Het is goed dat wetenschap en beleid twee verschillende rationaliteiten hebben en beide domeinen moeten zich helder profileren. VE ziet wel een knelpunt.

VE: *"Er zit wel een complicatie over het hele fenomeen heen [dat] de gedachtescheiding tussen wetenschap en politiek verre van scherp is natuurlijk."*

In VE's ideaalbeeld van een scherpe gedachtescheiding tussen wetenschap en beleid is ook de rol van het NPB helder.

VE: *"Ik zie het NPB als de interface tussen wetenschap en beleid."*

Niet iedereen is overtuigd van het nut van zo'n NPB op die plek tussen wetenschap en beleid. Volgens DZ staat het daar in de weg. Hij geeft aan dat voorheen onderzoekers zelf hun weg vonden naar de opdrachtgever en in directe interactie overleg hadden over onderzoek.

DZ: *"Hoe wij vroeger aan onze onderzoeksopdrachten kwamen [...] we gingen naar Den Haag [...] En als je nu heel graag iets wou, we zijn allemaal te goeder trouw, waarvan je het vermoeden hebt dat het nu of in de toekomst belangrijk wordt, dan ging je eraan masseren. [...] En dan kreeg je van daar het vriendelijke verzoek om dat onderzoek te gaan doen en dan was iedereen gelukkig."*

En over het NPB zegt DZ het volgende.

DZ: *"Want het Natuurplanbureau maakt geen wetenschap. Die vertaalt het alleen [...] Ik denk dat door het opsplitsen van vertaalbureau [het NPB] en wetenschap, dat die vragen niet meer over en weer goed gezaaid worden. Het planbureau zit daartussen."*

Deze opmerkingen van DZ hebben volgens mij voor een belangrijk deel te maken met zijn algemene opvatting over het NPB. In deze context vind ik zijn opmerkingen relevant omdat ze laten zien dat, ook al zie je beleid en wetenschap als uitersten, en ook al ben je van mening dat die kloof overbrugd dient te worden, de stap om er een instituut tussen te zetten niet vanzelfsprekend is.

Andere respondenten laten niet zozeer een absolute kloof zien, maar benadrukken de heterogeniteit binnen de domeinen van wetenschap respectievelijk beleid. Hierdoor creëren deze respondenten een wat meer geleidelijke overgang tussen beleidsgerichte onderzoekers en wetenschappelijk ingestelde beleidsmakers.

DH: *"Eigenlijk heb je mensen nodig die [...] in het onderzoek aan de rand van beleid zitten en in het beleid aan de rand van het onderzoek."*

De volgende twee citaten duiden deze heterogeniteit binnen wetenschap en beleid nader aan.

Bi: *"Ik denk dat wetenschap een stukje moet hebben dat waarde vrij is en [...] los van beleid ontwikkeld mag worden. Maar een stuk moet ook zeker toegepast zijn [...] en vraaggestuurd"*

Br: *"Er is een deel van beleid maken dat machtspolitiek is. [...] Maar er is ook een deel van beleid dat verankering in de werkelijkheid nastreeft."*

Deze citaten geven in mijn ogen aan dat het NPB te maken heeft met dat deel van de wetenschap dat toegepast en vraaggestuurd is en met dat stuk beleid dat verankering in de werkelijkheid nastreeft.

### 4.1.3 Criteria voor het Natuurplanbureau

Vanuit het idee van wetenschap en beleid als verschillend en het NPB dat op één of andere manier die domeinen moet verbinden heb ik de meeste respondenten gevraagd aan welke criteria het NPB moet voldoen. Het gaat hier primair over de vraag wat het NPB zou moeten zijn. Dit onderwerp komt al erg dicht in de buurt van de vraag wat het NPB zou moeten doen. Als die tweede vraag aan de orde is zal blijken hoezeer de verbinding tussen wetenschap en beleid op verschillende manieren wordt ingevuld en wat de relatie is tussen de criteria waar het NPB aan moet voldoen en de taken en praktijken van het NPB.

Veel respondenten noemen wetenschappelijkheid als een belangrijk criterium. Het NPB moet wetenschappelijk, integer en verantwoord zijn. Haar producten moeten wetenschappelijke kwaliteit hebben en wetenschappelijk kloppen. Verder worden criteria genoemd die vaak met wetenschappelijkheid worden geassocieerd zoals neutraal, objectief, onafhankelijk, doortimmerd, kritisch, niet gebonden door politiek of beleid, en gedegen. Ook meer beleidsgerichte criteria komen aan de orde. Het NPB moet tijdig en slagvaardig zijn, beleidsgericht zijn en weten wat er speelt. De NPB producten moeten bruikbaar, praktisch en relevant zijn. Veel respondenten geven criteria in beide categorieën en zijn dus van mening dat het NPB zowel wetenschappelijk als beleidsgericht zou moeten zijn.

VE: *"Ik denk [...] dat je dus eigenlijk alle criteria, zowel de kennisrationele als de doelrationele, moet hebben."*

Ook het volgende citaat laat een directe koppeling van beleid en wetenschappelijke criteria zien:

VG: *"[...] de grootste uitdaging is om bruikbare uitspraken te doen [...] waarbij je zeker weet dat het wetenschappelijk klopt."*

De metafoor van de brug (die over de kloof heenvoert) is een krachtige aanduiding voor het NPB.

Lu over de functie van het NPB: *"Dat is een brugfunctie."*

Echter, in het licht van de opvatting over het NPB dat zowel aan wetenschappelijke als aan beleidscriteria moet voldoen, is het wellicht meer toepasselijk om te spreken van een omvatting van wetenschap en beleid door het NPB, dan over een brug die beide domeinen verbindt of over een intermediair die tussen beide domeinen geplaatst is. Het NPB moet voldoen aan een brede set criteria.

VG: *"De uitdaging wordt steeds groter [...] Je wordt eigenlijk helemaal uit elkaar getrokken want je moet in Den Haag uitspraken doen [...], maar je moet het wel wetenschappelijk kunnen verantwoorden."*

VG brengt in een ander citaat wel een nuancering aan over wat voor soort beleidsinvloed past binnen de onafhankelijkheid van het NPB.

VG: *"Je moet volstrekt onafhankelijk zijn in wat je rapporteert, maar waarover je rapporteert, welke onderwerpen... [...Het] is natuurlijk heel belangrijk om [...] goed te luisteren, want het moet wel aansluiten bij waar zij mee bezig zijn in Den Haag."*

#### **4.1.4 Overbruggingsstrategieën**

Los van wie dat moet doen of hoe dit moet gebeuren zijn de respondenten in het algemeen van mening dat beleid en wetenschap met elkaar verbonden moeten worden en dat de kloof (al dan niet absoluut ingevuld) overbrugd moet worden. De verschillende strategieën hiervoor hebben betrekking op de eerder beschreven verschillen tussen wetenschap en beleid en de dilemma's daarin. Sommige van de hieronder behandelde strategieën kunnen worden opgevat als algemene strategieën om cultuurverschillen te overbruggen. Andere strategieën hebben specifiek betrekking tot de relatie tussen wetenschap en beleid of veronderstellen de activiteiten van een intermediair.

Om het gebruik van geproduceerde kennis te bevorderen en je doelgroep te bereiken is het volgens veel respondenten nodig om je onderzoeksresultaten te vertalen en toegankelijk en begrijpelijk te maken. Onderzoeksresultaten zullen geordend, geselecteerd en samengevat moeten worden, op basis waarvan er ook geïnterpreteerd moet worden en conclusies moeten worden getrokken. Naast begrijpelijk en behapbaar moet de informatie ook bruikbaar zijn. Dat betekent dat je moet informatie leveren waar beleid iets mee kan. Dat wil zeggen dat je handelingsperspectieven moet bieden.

Ge over de natuurbalans en de toestand van de natuur die daarin beschreven wordt: *"En daar moet je dan wel iets aan kunnen doen."*

VG: *"Beleid is gediend bij veel praktische handreikingen, dus je zult vanuit je wetenschappelijke onderbouwing [...] tot hele praktische uitspraken moeten komen want anders valt het kwartje niet in Den Haag [en] kan de beleidsmaker er niks mee."*

Het gaat voor VG om de implicaties van de onderzoeksresultaten.

VG: *"Het gaat niet om dat cijfer, het gaat om de impact, de betekenis in beleid."*

Het is daarvoor volgens onderstaande respondenten nodig dat je de taal van de gebruiker spreekt en dat je weet wat er speelt.

VG: *"Nu zijn we [...] aan het snuffelen, aan het monitoren van wat zijn de beleidsvragen in Den Haag."*

VG: *"Daar [in Den Haag] zullen we dus steeds meer in gaan infiltreren."*

He heeft het over voor- en nazorg.

He: *"[...] willen we de politiek in beweging krijgen [...] zul je veel meer de kant van het maatschappelijk debat op moeten gaan. [...] Je moet veel meer doen aan voorzorg, ministeries [...] uitnodigen om over concepthoofdstukken te discussiëren. [...] En dan in de nazorg toch weer die boodschap herhalen."*

He: *"[...] als wij vinden dat een rapport gelezen moet worden, dan moet je er ook [...] reclame voor maken. Dus dan moet je [...] afdalen en wat luchtiger artikeltjes ernaast schrijven. En ook door rapporten niet zo dik laten zijn."*

Het gebruik van kennis wordt dus door He duidelijk als (mede) de verantwoordelijkheid van de producent van kennis gezien. Hi deelt dat.

Hi: *"Ik denk wel dat je ernaar moet streven dat de informatie maximaal benut wordt."*

En als blijkt dat er iets anders mee gedaan wordt dan je als onderzoeker had gedacht.

Hi: *"Dan zul je moeten achterhalen of dat andere gebruik, of [...] ze jou gewoon verkeerd hebben begrepen. In dat geval moet je dus corrigerend optreden. [...] Als het correct gebruik is maar gewoon vanuit een andere visie dan denk ik dat je dat toe moet laten."*

Dit zorgdragen voor gebruik leidt soms tot moeilijke afwegingen. Bijvoorbeeld om te zorgen voor tijdigheid van de PB producten moet in sommige gevallen concessies worden gedaan.

VO: *"Onderzoeksinstituten hebben sterk de neiging om pas met informatie naar buiten te komen als het ook echt wetenschappelijk onderbouwd is [...] En dat betekent vaak dat je te laat bent als je politieke besluitvorming wilt beïnvloeden. [...] Die besluitvorming komt er toch. Is er geen informatie dan gebeurt dat op grond van politiek gevoel of wat dan ook. [...] je moet [...] als PB... het lef hebben om onderzoek dat nog niet helemaal afgerond is, om daar toch mee naar voren te komen."*

Wi: *"[...] een laat advies is geen advies. [...] Liever een half advies op tijd dan een heel advies te laat."*

In het overbruggen van de kloof tussen wetenschap en beleid vinden veel respondenten dat ook de gebruiker van de kennis een taak heeft.

Bi: *"beleid [moet zo] worden geformuleerd dat het ook evalueerbaar is en daar ligt de relatie met onderzoek."*

Bi erkent wel dat er wat dat betreft veel verbeterd is, maar dat nog altijd: *"[...] een heleboel uitspraken zo algemeen zijn dat je het nauwelijks kunt evalueren."*

De volgende strategieën hebben betrekking op zowel wetenschap als beleid. Ze veronderstellen de activiteit van een intermediair (al dan niet geïnstitutionaliseerd).

DH: *"Eigenlijk heb je aan beide zijden vertaling nodig."*

KI over de noodzaak van PBS: *"[...] omdat het aan twee kanten de zaak scherp stelt. Zowel aan de beleidskant, [...] dat zij moeten aangeven wat ze willen. [...] Aan de andere kant [moet] die vraagkant ook omgezet [worden] in onderzoeksvragen."*

Zoals al eerder aangegeven vinden niet alle respondenten dat het overbruggen van de kloof tussen wetenschap en beleid de exclusieve taak van het NPB is. Een aantal respondenten is van mening dat onderzoek en beleid ook zelf vaker direct zouden moeten interacteren en samenwerken, bijvoorbeeld door samen onderzoeksvragen te ontwikkelen. Bovendien zouden ze meer moeite moeten doen om zich te verdiepen in het andere domein, om elkaar te begrijpen en elkaars taal te spreken.



## 4.2 Taken en taakverdelingen

Tot zover is aandacht besteed aan dilemma's en spanningsvelden die samenhangen met de rol en positie van het NPB met betrekking tot wetenschap en beleid. Dit is steeds op een wat abstract niveau gebeurd. In deze paragraaf wil ik dat iets concreter maken door aandacht te besteden aan de taken van het NPB; wat voor soort informatie moeten ze leveren, gericht op wat voor soort vragen? Ik maak hierin een indeling op basis van het type vragen en maak een onderscheid tussen wat vragen, waarom vragen en hoe vragen. Een andere indeling die bij het NPB bekend is, is die van signaleren, evalueren en verkennen. Deze indelingen zijn niet 1 op 1 te koppelen en ik heb uiteindelijk voor de wat, hoe, waarom indeling gekozen omdat die duidelijk laat zien waar er verschillen in opvatting bestaan over de taken van het NPB.

- Wat vragen hebben betrekking op beleidsprestaties (is het beleid uitgevoerd) en op de effecten van beleid op de natuur. Waarom vragen hebben betrekking op de analyse van het achterliggende waarom van de antwoorden op de wat vragen. Waarom vragen kunnen op een technisch wetenschappelijke manier benaderd worden, bijvoorbeeld door te kijken naar randvoorwaarden voor natuurherstel.
- Waarom vragen kunnen ook betrekking hebben op meer bestuurlijke en maatschappelijke evaluatie van het beleid. Het gaat hierbij om vragen als: waarom is het beleid wel of niet uitgevoerd, hoe staat het met het bereiken van de beleidsdoelen, hoe zit het met de uitvoerbaarheid, consistentie of acceptatie van beleid?
- De laatste categorie, de hoe vragen, heeft betrekking op advisering bij de ontwikkeling van beleid. Het geven van opties voor beleid, bijvoorbeeld gericht op meer realistische of efficiënte beleidsdoelen of gericht op handelingsperspectieven om beleidsdoelen te halen. Het gaat hier ook om de ex ante evaluaties, bijvoorbeeld de verwachte gevolgen van voorgenomen beleid.

Deze paragraaf wordt afgesloten met een korte concluderende paragraaf waarin ik zal proberen om wat grote lijnen met betrekking tot de afbakening van taken te schetsen.

### 4.2.1 Wat: de feiten en de cijfers

In het beantwoorden van de wat vragen ligt volgens de meeste respondenten een zeer belangrijke taak van het NPB.

Ge zegt bijvoorbeeld dat zij *"vooral kijken naar hoe de feitelijkheden zijn."*

DH: *"Wat wij [...van het NPB] verwachten is dat ze evalueren of het beleid wat wij inzetten, of dat goed is uitgevoerd. [...] je hebt een aantal instrumenten die je uitzet. Je moet die instrumenten toetsen. Maar het uiteindelijke doel is [dat] het goed [gaat] met de natuur in Nederland. En dat soort signaalfuncties verwacht ik van het NPB."*

DH heeft het hier dus over de beleidseffecten en de beleidsprestaties en legt duidelijk de nadruk op de beleidseffecten. Ook de volgende citaten laten zien dat veel respondenten van mening zijn dat de basis van het PB werk ligt in de feiten en de cijfers over de natuur.

La: *"Het wat is je object. [...] Ik denk dat je daar zo goed in moet zijn dat je daar je gezag en je status aan ontleent."*

VG: *"[...] hoe ziet de werkelijkheid eruit. [...] dat moet je basis zijn."*

Voor DZ verdienen de 'wat' aspecten meer aandacht dan ze nu krijgen.

DZ: *"Ik denk dat ze [het MNP] meer wetenschap in moeten kopen. [...] Bij ons bijvoorbeeld, of bij universiteiten."*

Ook uit het belang dat wordt gehecht aan monitoring blijkt dat het wat aspect als zeer belangrijk wordt gezien.

DH: *"[...] het NPB is [...] heel afhankelijk van meetnetten. [...] Er is een reële kans dat het hele meetnet [...] gestopt gaat worden. [...] Dan heb je als NPB op een gegeven moment echt een probleem."*

Br: *"Wat mij [...] zorgen baart is de monitoring kant."*

Br: *"Wat je op het ogenblik ziet is een economische factor die ertoe leidt dat kennisopbouw en kennisbenutting niet optimaal plaats vindt [...]. De bezuiniging [...] lijkt ertoe te gaan leiden dat de verzameling van gegevens en de ontwikkeling van kennis over hoe het gaat in de natuur in Nederlands stukt."*

#### **4.2.2 Verschil met wetenschap**

Hier dringt de vraag zich op in hoeverre het PB, met zijn nadruk op feiten en cijfers, zich onderscheidt van 'echte' wetenschap.

DZ: *"Het PB maakt geen wetenschap, die vertaalt het alleen [...]."*

VE specificeert dit nog wat nader.

VE: *"We maken zelf hier niet zozeer wetenschap als wel voeren wij de assessment rol, dat wil zeggen de samenvattende, concluderende, consensusvormende rol [...]."*

Ro: *"[...] onze positie is [...] niet om bij uitstek al die wetenschappelijke theorieën en die basis monitoring te doen. Laten we dat nou zoveel mogelijk binnenhalen."*

Hi: *"[...] als het gaat om fundamenteel en strategisch onderzoek [moet je] gewoon een netwerk met universiteiten en onderzoeksinstellingen [...] hebben, [...] dat [moet je] niet zelf [...] willen doen."*

Veel respondenten maken dit onderscheid door wetenschap te zien als een resource, een bron waar (selectief) gebruik van moet worden gemaakt.

Lu: *Ze [het NPB] maken veel gebruik van onderzoek dat wetenschappelijk van aard is."*

Wi geeft aan dat hoewel wetenschap en het NPB verschillende kennis leveren, ze beide waardevolle wetenschappelijke kennis leveren en dat het ook belangrijk is dat beide van elkaar kunnen leren.

Wi: *"Als we naar universiteiten gaan hebben we wat te bieden en wat te vragen."*

Het is interessant om deze uitspraken naast de criteria voor het NPB te leggen. Uit die criteria wordt het verschil tussen PB en wetenschap niet direct duidelijk. Beide moeten wetenschappelijk zijn. Toch blijkt uit de citaten hierboven dat op een wat praktischer niveau het onderscheid toch als helder wordt gezien. Met betrekking tot die wetenschappelijke criteria beschrijft VG en VO een nuanceverschil.

VG: *"[...] als je alleen wetenschappelijk onderzoek doet, dan worden zwaardere eisen [gesteld] aan de wetenschappelijke kwaliteit dan wanneer je [...] puur [...] toepassingsgericht moet [zijn voor beleid]. [...] Het gaat dus niet om de absolute wetenschappelijke kwaliteit"*

VO: *"Ik denk dat objectief in de zin van echt zwaar wetenschappelijk onderbouwd, dat zal het [...] niet altijd zijn."*

Voor La is het belangrijk dat het NPB gebruik maakt van zijn positie.

La: *"De valkuil is [...] dat je je schaart onder de wetenschappelijke instituten zonder je positie te gebruiken, namelijk die beleidsnabijheid [...]."*

Een ander belangrijk verschil is volgens de respondenten dat naast wetenschappelijk, de producten van het NPB ook bruikbaar moeten zijn.

Lu: *"Van dat fundamentele onderzoek kun je zeggen [...dat het] op termijn [...] wellicht wel bruikbaar [is] maar dat maakt [...] niet zo heel erg veel uit."*

### **4.2.3 Waarom: (beleids)evaluatie**

Behalve op de feiten en cijfers zelf vinden veel respondenten, maar niet alle zoals we hieronder zullen zien, dat het NPB zich ook moet richten op de achterliggende oorzaken van die feiten en cijfers over de natuur.

Onderstaande citaten laten zien dat een aantal respondenten het een goede ontwikkeling vindt dat er steeds meer aandacht voor evaluatie is gekomen.

VO: *"De laatste jaren meer aandacht besteed aan het zoeken van verklaringen achter die beleidsprestaties. Oorzaken. Dat vind ik een hele belangrijke vooruitgang."*

La: *"Het waarom, dat is de basis voor handelen. Je moet inzicht bieden in datgene waar je mee bezig bent. Dat vind ik absoluut een toegevoegde waarde voor het PB. En daar heb je natuurlijk verschillende domeinen. Je kan het heel sterk op het fysieke domein richten, maar je kan ook de bestuurlijke kant erop betrekken. [...] Maar die waarom vraag vind ik heel belangrijk."*

Wi: *"We kijken niet alleen [...of] de doelen die gesteld zijn gehaald [worden] maar ook [...of er...] zinvolle doelen gesteld [zijn]. [...] We zijn niet alleen een accountantsbureau, van 'wat is er opgeschreven en wat realiseren we'. Dat is een belangrijke taak, maar we kijken verder."*

Ook Kl geeft aan dat hij het waarom aspect zeer belangrijk vindt.

Kl: *"Als je [...] signaleert dat sommig beleid niet lukt, dan ben je volgens mij ook gehouden aan het aangeven van de oorzaken. En die kunnen ontzettend verschillend van aard zijn. [...] Ik denk uiteindelijk dat het beleid, zelfs al kunnen ze zelf wel eens als oorzaak genoemd worden, [...] dat ze daar eigenlijk blij mee moeten zijn."*

Volgens KI moet het beleid daar blij mee zijn. Maar er zijn natuurlijk redenen te verzinnen waarom het beleid daar niet blij mee hoeft te zijn.

Bi: *"Want je evalueert toch het beleid en de minister heeft het dan al dan niet goed gedaan."*

Zoals blijkt uit de volgende twee citaten ziet DH de bestuurlijke evaluatie van beleid niet als een taak van het NPB.

DH: *"Ik verwacht dat minder van het NPB. [...] omdat het risico [...] dat je niet waardevrij kunt zijn bij dat soort procesmatige benaderingen heel groot is."*

DH: *"[...] dan ga je heel snel toch een schuldvraag genereren als het niet goed gaat. [...] En op het moment dat je in een aanwijzing van zwakke punten, dan kom je onmiddellijk in een politiek spanningsveld. En dan loop je [...] risico om partij te worden, terwijl ik van mening ben dat het NPB geen partij zou moeten zijn."*

Ro erkent dat die beleidsanalyse soms wel als minder wetenschappelijk wordt gezien en dat veel RIVM'ers er minder affiniteit mee hebben.

Ro: *"[...] de angst dat we daar [...] op glad ijs zitten is, die is [...] groter. [...] daar lopen we ook risico's dat we niet meer als wetenschappelijk worden gezien. [...] 'Is gammawetenschap wel wetenschap', is bijna de achterliggende vraag. En moeten we dus niet [...] zeker spelen [...]."*

Ko vindt dat waarom vragen nuttige informatie kunnen opleveren:

Ko: *"Dat is natuurlijk interessant."*

Maar hij plaatst er wel een kanttekening bij:

Ko: *"Mits je dat maar in een breder perspectief doet [...]"*

Dit perspectief is voor Ko een zeer belangrijk punt en zal verderop nog meer aandacht krijgen.

#### **4.2.4 Hoe: beleidsadviezen**

DH had de grens met betrekking tot wat nog wel en wat nog niet tot de taken van het NPB behoort al voor het waarom domein getrokken. Veel respondenten plaatsen de grens van wat nog wel en wat niet bij de taken van het NPB hoort ergens in dit domein. Dit wordt duidelijk in de volgende sequentie van citaten van La.

La: *"Wij zijn ingesteld [...] ook om te adviseren [...]."*

La: *"Die derde categorie, dat is meer de uitvoeringskant. [...] Die hoe vragen daar moet je aan raken. Waar je voor moet waken is dat je zo goed weet hoe dingen in elkaar zitten dat je de verleiding hebt om complete beleidstrajecten te gaan uitzetten."*

La: *"Ik trek zelf een grens als het heel erg operationeel wordt."*

Br bakent de taken van het NPB af door een onderscheid te maken tussen beleidsadviezen en kennisadviezen.

Br: *"Wij geven geen beleidsadviezen. Wij geven de facto kennis adviezen; [...] 'je zou dat kunnen doen of dat kunnen doen en dit zijn de consequenties' [...]"*

Lu ziet het hoe aspect als een belangrijke taak van het NPB, vooral bij de natuurverkenningen.

Lu: *"Als je bijvoorbeeld zo'n scenario analyse doet, dat doe je om het beleid te evalueren. [...] Als je dan de hoe vraag laat liggen, dan heb je gewoon je verhaal niet afgemaakt."*

VG pleit voor een vroege betrokkenheid van het NPB bij de beleidsvoorbereiding.

VG: *"Maar het mooiste is natuurlijk, en dan komen we misschien een beetje in de buurt van het woord interactief, op het moment dat het beleid gaat denken aan een soort instrumenten. [...] dan moeten wij daar al met onze neus op zitten en indicaties [...] geven [over de verwachte effecten van die instrumenten]. En dat moet dus [...] een rol kunnen spelen in dat proces [...]"*

VG: *"Het is eigenlijk heel inefficiënt als ze eerst die regeling in het leven gaan roepen [...] en [...] wij gaan [dan pas] rekenen."*

La ziet daar wel de gevaren van in.

La: *"In die hoe vraag zit je heel snel in een politiek gekleurde wereld. [...] een politiek vraagstuk met ideologische achtergronden en je moet je ervan bewust zijn dat dat zo is en daarbinnen moet je proberen, op basis van je rol en kennis, aangeven of iets wel of niet effectief is [...]"*

La: *"[...] de [...] valkuil is dat je op de beleidsstoel gaat zitten [...] En dat speelt zich met name af in het beleidsontwikkende deel. [...] je kunt als PB een evaluerende rol spelen door beleidsnota's te beoordelen. [...] Maar [er is] naar mijn mening ook [...] behoefte [...] aan [...] kennis [...] in de beleidsontwikkeling. [...] dan zit je in het traject ervoor. [...] dan ben je zelf mede verantwoordelijk [...] voor die nota [...] en die kun je dan [...] niet meer zelf gaan evalueren."*

Hi geeft aan dat je soms ook dingen niet moet doen.

Hi: *"[...] dat je dus wel antennes in het beleid moet hebben maar je heel bewust moet zijn van je onafhankelijke positie en daarom ook bewust afwezig [moet] blijven in bepaalde overlegcircuits."*

#### **4.2.5 Verschil met beleid**

Hier dringt de vraag zich op waar de verantwoordelijkheid van het NPB ophoudt en waar die van het beleid begint.

DZ: *"Ze [het NPB] moeten [...] het beleid aan het beleid overlaten."*

Wi: *"Het is niet onze taak om beleid en nieuwe doelen te formuleren."*

Kl geeft aan dat die overgang tussen PB en beleidsverantwoordelijkheden iets is waarin je makkelijk doorschiet en waar je actief voor moet waken.

Kl: *"[...] dat je zodanig doorschiet dat je bij wijze van spreken al teveel in de huid van de beleidsontwikkelaar kruipt. Tot zelfs het moment dat het beleid zegt [...] blij alsjeblieft in je rol [...] Het is een zaak waar je [...] wel wakker bij moet blijven."*

La had al aangegeven dat hij de grens trekt waar het al te concreet en operationeel wordt. En verder vinden veel respondenten de wetenschappelijkheid van het NPB een belangrijk verschil met het beleid.

St: *"Het verschil met de ambtenarij is dat wij toch ook weer dicht bij de wetenschap zitten."*

#### **4.2.6 Verschil met andere intermediairen**

Tot nu toe heeft de analyse zich vooral gericht op de rol, positie en taken van het NPB en de meerwaarde ten opzichte van wetenschap en beleid. Deze paragraaf zal zich richten op het verschil tussen het NPB en twee andere organisaties en instituties die zich op het eerste gezicht ook ergens tussen wetenschap en beleid lijken te bevinden. Het gaat hier om de adviesraden en het EC-LNV. Soms kwamen beide spontaan ter sprake maar waar dit niet gebeurde heb ik ze aan de orde gesteld. Het is de bedoeling dat hiermee de verschillende visies op wat wel en wat niet 'des planbureaus' is nog duidelijker in beeld komen.

Gezien de historie van het NPB en de rol van het toen nog IKC-N geheten EC-LNV, zijn de verschillen tussen het NPB en het EC-LNV mijns inziens interessant. Allereerst merken veel respondenten op dat het EC-LNV onderdeel is van het ministerie van LNV.

Bi: *"Wij [= het EC-LNV] zitten veel dicht tegen het beleid aan, wij zijn eigenlijk echt onderdeel van het beleidsproces."*

En daarmee is het EC-LNV volgens de respondenten niet onafhankelijk

VO: *"Een nadeel van [...] het EC-LNV is dat zij onderdeel uitmaken van het ministerie van LNV en daarmee heb je dus een redelijk afhankelijke positie [...]."*

DH: *"Het EC-LNV [...] heeft niet echt een onafhankelijke status."*

La: *"het IKC-N is [...] met handen en voeten gebonden aan het beleid."*

Als positief punt ziet Bi de mogelijkheid die het EC-LNV heeft om echt het beleid te ondersteunen.

Bi: *"Het EC-LNV doet meer [dan het NPB]. [...] Die adviseert bij allerlei beleidsvragen."*  
Het NPB doet dit volgens DH niet echt.

DH: *"[...] het [de taak van het NPB] is wel op een specifiek terrein, heel vaak [...] evaluerend. [...] ze zijn wat dat betreft niet echt beleidsondersteunend. [...] Ze zijn veel meer een signaalfunctie dan een ondersteuningsfunctie."*

Behalve op het gebied van advisering zit volgens Bi ook op het gebied van data en modellen een verschil tussen het NPB en het EC-LNV.

Bi: *"En het [EC-LNV] hoeft ook niet zo feitelijk te zijn. Het NPB werkt volgens mij heel erg met data en ook heel erg, als het gaat om toekomst scenario's, met modellen. Dat laatste doen wij al helemaal niet. Ik denk dat het NPB wetenschappelijker is."*

Ook VO merkt op dat het EC-LNV aan het beleid verbonden is. Volgens VO wist het toenmalige IKC-N echter niet heel erg goed wat er speelde bij het beleid.

*"[...] in theorie zou het IKC-N de positie moeten hebben [...] tussen beleid en onderzoek [...] één van de dingen die mij het meest opviel [...] was dat bij het NPB meer inzicht bestond in beleid dan bij het IKC-N."*

Samenvattend kan het volgende worden gezegd. In het algemeen zijn de respondenten van mening dat het NPB wetenschappelijker is dan het EC-LNV, en dat zit hem onder andere in de onafhankelijkheid van beleid en in het belang van data en modellen in het werk van het NPB. Verder is het EC-LNV in staat om echt te adviseren en beleid te ondersteunen. Het EC-LNV kan dit echter niet op een onafhankelijke manier doen omdat het onderdeel is van het ministerie van LNV. Uit de opmerking van VO kun je opmaken dat het onderdeel zijn van het beleid niet automatisch betekent dat je ook goed weet wat er speelt in het beleid.

Het verschil tussen het NPB en adviesraden wordt in veel gevallen op dezelfde manier beschreven als tussen het NPB en het EC-LNV. Veel respondenten merken op dat adviesraden door verschillende oorzaken minder onafhankelijk zijn dan het NPB.

Volgens Lö zijn adviesraden *"veel meer ambtelijk, direct aan het bestuur gekoppeld"*.

Wi: *"Ze zijn formeel onafhankelijk van het beleid, maar ze zijn natuurlijk niet onafhankelijk van belangen. Het is een soort compromisclub. Dat moeten wij dus niet proberen te zijn."*

Verder wijzen veel respondenten op een verschil in wetenschappelijkheid en in het omgaan met wetenschappelijke kennis:

Lö: *"[...] zij [adviesraden] [maken] wel degelijk gebruik van behoorlijk goede wetenschappelijke [...kennis]. Alleen het grote verschil is, ze hebben het niet in huis."*

St: *"De toegevoegde waarde van een PB vind ik de kwaliteit van het werk. [...]. Adviesraden [...] dat is veel vrijblijvender."*

St: *"[...] adviesraden, die brengen advies uit [...op basis van] toevallig de hoeveelheid informatie die daar rond de tafel zit."*

Lu geeft aan dat de toegevoegde waarde van het NPB zit *"in het enorme onderzoeks [...] bouwwerk dat erachter zit."*

Lu: *"al die ecologen [...] dat is natuurlijk ongekend, dat heeft [...een adviesraad] niet."*

Bi: *"Het PB zit heel erg met cijfers, met data."*

VG: *"Ik denk bij een adviesraad [...] de wetenschappelijke kwaliteit [...] minder prominent op de agenda staat."*

Ro over adviesraden: *"[...] wat wij zouden moeten doen, wat zich onderscheidt van de raden is toch een stukje meerwerk om die link [...] tussen wetenschap en beleid [...] met aanvullend onderzoek te kunnen invullen. Terwijl die raden, die adviseren op basis van beschikbare kennis [...] maar kunnen niet een nieuw model ontwerpen ofzo. Als ze op dat punt komen vind ik dat ze teveel in concurrentie komen met ons [...]."*

VG geeft aan dat hij in het verschil tussen het NPB en een adviesraad een soort hiërarchie ziet.

VG: *"Wij [het MNP] zitten daar [in adviesraden] vooral als [...] adviseur."*

Ook Br maakt dit punt: *"En dan is een aardige component [...] dat je dan zo'n adviesraad [...] hebt die onze informatie [...] oppakt en het veel indringender in het politieke proces pompt. Die gewoon beleidsadviezen geeft. Die bouwen dus weer voort op ons materiaal."*

Raden kunnen dus adviezen geven.

Wi: *"Ik denk dat een [...]raad makkelijker stelling kan nemen, een bepaalde positie in kan nemen. [...] Daarmee is het ook politieker gekleurd."*

Bi over de producten van adviesraden: *"Het stijgt boven de data uit en het geeft er een soort extra dimensie aan. En daarmee verkondigt een adviesraad ook echt een mening."*

Bi: *"Een mening [...] gebaseerd op wetenschap [...] Het moet echt een wetenschappelijke basis hebben. Maar vervolgens wordt er een hele directe aanbeveling [...]. En daarin gaat een adviesraad een stap verder [dan het NPB]."*

Volgens DH zijn adviesraden daarmee geschikter dan een PB voor het behandelen van politiek gevoelige onderwerpen of voor het beantwoorden van bestuurlijke waarom vragen en hoe vragen.

DH: *"[Bij een adviesraad zou ik] toch politiekere items neerzetten dan bij een NPB."*

Lu geeft aan dat volgens haar adviesraden meer probleemstellend werken en ook dingen meer op de agenda zetten. En wat dat betreft zou het NPB best wat meer op een adviesraad mogen lijken.

Lu: *"[Adviesraden] proberen ook dingen op de agenda te zetten. Nou vind ik dat het NPB dat eigenlijk ook zou moeten doen. Het NPB is meer volgend, reagerend [...]."*

Veel respondenten beginnen overigens met de opmerking dat de verschillen tussen adviesraden en het NPB niet zo groot zijn.

Bi: *"Het is eigenlijk een taak die heel dicht tegen het NPB aan zit [...]."*

Ro: *"Ik merk wel in de rapporten die ze schrijven [...] en wat wij willen, dat dat heel dicht bij elkaar komt. Dus dat geeft wel een zeker spanning."*

Wi: *"Dat is heel moeilijk. Wij citeren hen en zij citeren ons."*

Lö: *"Het is heel moeilijk om het verschil aan te geven."*

Overigens geven de bovenstaande respondenten daarna wel een karakterisering van de verschillen. Voor Ge is het echter aanleiding om overbodigheid te suggereren.

Ge: *"Dan komen we toch op de centrale kritiek [...] waartoe dienen ze allemaal? Is die lappendeken niet te groot?"*

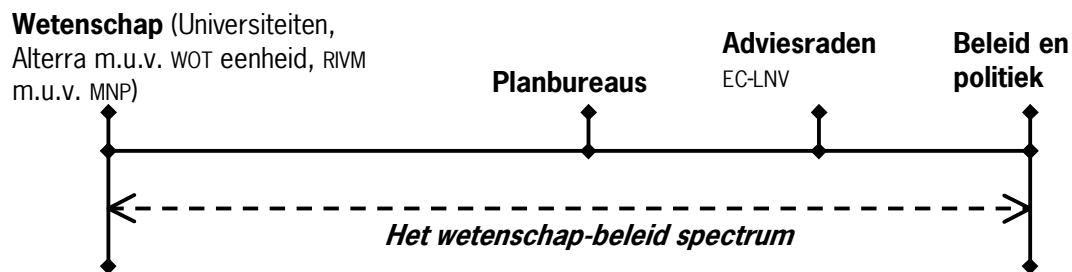


Hieruit blijkt dat de wetenschappelijkheid en de onafhankelijkheid van het NPB worden gezien als belangrijke meerwaarden ten opzichte van andere 'intermediaren' zoals het EC-LNV en de adviesraden. Het onderstaande citaat van Wi maakt dit nog eens extra duidelijk. Ze geeft hier ook aan dat de relatie met onderzoek van belang is.

Wi: *"[Als het RIVM de onderzoekskant teveel loslaat is het risico] dat we [...] geen meerwaarde meer hebben ten opzichte van elk ander adviesbureau. We [hebben] nog een hele goede naam. Het RIVM wordt nog steeds gezien als een bolwerk van kennis en wetenschap."*

#### 4.2.7 Samenvattend: demarcatie en positionering

Op basis van de resultaten uit deze paragraaf is het wellicht aardig om een soort van spectrum te schetsen tussen wetenschap en beleid. Het lijkt erop dat dit de onderlinge positionering is die uit de interviews naar voren komt:



De resultaten maken duidelijk dat de demarcatie naar links steeds gebeurt op basis van argumenten en criteria die te maken hebben met wetenschappelijkheid en de demarcatie naar rechts op basis van bruikbaarheid. Dus PBS worden gezien als wetenschappelijker dan adviesraden en bruikbaarder dan wetenschap.

De respondenten lijken minder geneigd om negatieve aanduidingen te gebruiken. PBS zijn dus niet minder wetenschappelijk dan de wetenschap. PBS zijn ook wetenschappelijk, maar dat gaat dan niet om fundamentele kennis maar om de analyse en de interpretatie. PBS zijn ook niet minder bruikbaar dan adviesraden. PBS zijn ook bruikbaar, maar dan betreft dat meer de modellen en de data en niet zozeer de adviezen. En adviesraden zijn niet minder wetenschappelijk dan PBS. Het is wel een verschillende soort wetenschappelijkheid. PBS zitten wat directer op de data en de gegevens, werken met modellen en vullen zelf ook kennisleemtes in. Bij adviesraden gaat het om aanwezige kennis en om de interpretatie daarvan.

### 4.3 De onafhankelijkheid van het Natuurplanbureau

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de formele taken en verantwoordelijkheden van het NPB aan de orde gekomen. Daaruit bleek dat veel respondenten van mening zijn dat het NPB zowel wetenschappelijk als beleidsrelevant moet zijn. In de tweede paragraaf bleek dat veel respondenten wel verschillen aanbrengen in de taakverdelingen van het NPB, wetenschap, beleid, adviesraden en het EC-LNV. Dus, ook al moet het NPB aan dezelfde criteria voldoen als wetenschap en beleid, dit betekent niet dat het NPB ook hetzelfde doet. Over deze taken en verantwoordelijkheden van het NPB bleken echter verschillende opvattingen te bestaan.

Wetenschappelijk en onafhankelijk worden vaak in een adem worden genoemd. Wetenschap is onafhankelijk en omdat het PB wetenschappelijk is, is het ook onafhankelijk. Dit onderwerp is al uitgebreid aan bod geweest in de eerste twee paragrafen. In deze paragraaf zal blijken dat de onafhankelijkheid van het NPB zeer belangrijk gevonden wordt. Door die onafhankelijk is het NPB in staat om tegelijk beleidsrelevant te zijn en haar wetenschappelijke kwaliteit te waarborgen. Allereerst zal ik het één en ander laten zien over wat de verschillende respondenten verstaan onder onafhankelijkheid, of de respondenten vinden dat het NPB wel of niet onafhankelijk is en welke redenen ze daarvoor hebben. Daarna ga ik in op de manier waarop het NPB omgaat met onzekerheden en met normatieve en subjectieve elementen die verbonden zijn met de taken van het NPB. Het zal blijken dat respondenten daar verschillende strategieën voor tot hun beschikking hebben, die alle tot doel hebben de onafhankelijkheid van het NPB te garanderen.

In de vorige paragraaf is het verschil tussen het NPB aan de ene kant en het EC-LNV en de adviesraden aan de andere kant onder andere gekarakteriseerd als een verschil in onafhankelijkheid. Het NPB zou onafhankelijker zijn dan het EC-LNV omdat het geen deel uitmaakt van het ministerie van LNV en het zou onafhankelijker zijn dan de adviesraden onder andere omdat in het NPB geen belangengroepen zijn vertegenwoordigd. Onafhankelijkheid heeft dus iets te maken met het los staan van belangen.

### 4.3.1 Onafhankelijk van het beleid?

De onderstaande citaten richten zich vooral op de onafhankelijkheid van het NPB ten opzichte van het beleid.

VO: *"[...] het grote voordeel [in vergelijking met het EC-LNV] in het MNP vind ik dat het op afstand staat van de overheid [...] Daarmee kun je je onafhankelijker opstellen en daarmee kun je je ook veroorloven om iets meer beleidsmatig en politiek getinte uitspraken te doen [...]."*

VO: *"We hebben echt heel erg veel moeite moeten doen om die onafhankelijke positie te bewijzen. [...] We] hebben kunnen laten zien dat we ook kritisch zijn ten opzichte van het ministerie van LNV. Daarmee hebben we die positie verworven."*

VO: *"Je pretendeert onafhankelijk te zijn als planbureau maar toch ben je opgehangen aan een van de ministeries. En de buitenwacht heeft altijd de opvatting dat je toch je broodheer dient en dat is dan het betreffende ministerie. [...] zolang dat niet anders georganiseerd is blij je toch een bepaald etiket opgeplakt houden."*

VE geeft in de volgende citaten aan dat het NPB op dit moment onvoldoende als onafhankelijk wordt gezien. Hij geeft ook aan waar dat in zijn ogen door komt, en waarom dat niet terecht is.

VE: *"Wij worden niet als onafhankelijk gezien, of onvoldoende nog. Dat komt omdat wij [...] begonnen zijn als een onderzoeksinstituut dat voor VROM werkt. Dat beeld heeft men heel sterk. Ondanks het feit dat wij [...] met betrekking tot de] Betuwelijn, Schiphol juist lastig zijn voor het beleid."*

VE: *"Toen hebben wij [over de Betuwelijn] gezegd 'dat kan dus eigenlijk geen milieulijn heten'. Nou dat vonden ze in Den Haag helemaal niet leuk [...]. Dus ik begrijp ook niet waarom wij dat imago maar steeds blijven houden."*

Het risico van teveel beleidsinvloed waardoor de onafhankelijkheid in gevaar komt ligt volgens onderstaande respondenten altijd op de loer.

La: *"[...] je wordt gefinancierd door LNV, maar je moet vanuit je rol [...] je positie zoeken. En als je dat niet doet, dan wordt je eenspeelbal van kaderbrieven, van LNV en dat moet niet."*

La: *"Ik vind dat je als PB meer ruimte moet hebben dan wetenschappelijke instituten om op basis van eigen inzichten [...] richting te kiezen. Als je [...die ruimte] niet benut ben je al heel snel 'his masters voice'."*

Kl: *"Als je al te klantgericht, in dit geval beleidsgericht bent, dat je ook wel eens teveel toeleveraar bent een soort kennis waarvan je zegt 'gaat het daar nu echt over?'. [...] Je moet uitkijken dat je niet te passief bent van 'u vraagt wij draaien'."*

He: *"Je hebt een soort van braafheid, wat het gevaar is van een sectoraal PB [...] om goed te coördineren met dat ministerie, heb je dezelfde beleidstheorie. Dus je schurkt tegen de beleidstheorie van het ministerie aan."*

He: *"Het ministerie stelt vragen aan het PB om dingen uit te zoeken die altijd gecollaboreerd worden volgens het beleidsparadigma. Het PB krijgt te weinig ruimte om een alternatief beleidsparadigma te ontwikkelen. Dat zou het gevaar zijn van een sectoraal PB, dat je dezelfde probleemdefinitie hanteert en dan krijg je een soort van 'group thinking'."*

DZ gaat een stapje verder. Hij vindt niet alleen dat er sprake is van een imago en een risico maar is daadwerkelijk van mening dat het NPB zich onvoldoende onafhankelijk ten opzichte van het beleid opstelt. In het licht van zijn mening over beleid vat hij dat op als negatief.

DZ: *"Ik denk dat het beleid nogal kortzichtig is. [...] En dat zie ik bij de PBs hier ook. Men galoppeert [...] achter de waan van de dag aan. Enig vooruitkijken is er vaak niet bij."*

DZ: *"Ik denk dat we [het MNP] daarin [in het maken van de vertaalslag tussen wetenschap en beleid] te ver gaan, omdat we als wetenschappers te veel op de stoel van de beleidsmaker gaan zitten."*

### **4.3.2 Verlengstuk van de natuur- en milieubeweging?**

Sommige respondenten gaan ook in op de onafhankelijkheid van het NPB ten opzichte van de natuur- en milieubeweging.

Wi geeft aan dat het NPB voor veel gegevens afhankelijk is van natuur en milieu organisaties en daardoor het risico loopt niet als onafhankelijk te worden gezien.

Wi: *"Het [...] probleem is dat [...] veel natuurorganisaties ook de verzamelaars en leveranciers zijn van gegevens. En die verwevenheid vind ik een [...] probleem. Wij hebben vorig jaar gegevens gebruikt van Das en Boom. Ik geloof ook dat Das en Boom de enige was die die gegevens had. En dat is wel een belangenorganisatie dus daar vind ik een risico in zitten."*

VG en VO gebruiken de wetenschappelijkheid van het NPB om het verschil met de natuur- en milieu beweging duidelijk te maken.

VG: *"En wat is het verschil tussen Stichting Natuur en Milieu en het RVM? [...] Dat zijn echt belangenbehartigers. Die vinden gewoon principieel van wat er ook gebeurt, [...] natuur en milieu moeten beschermd worden. Wij moeten nooit afgeschilderd kunnen worden als milieu idealisten. Nee, wij moeten feitelijk zeggen van 'overheid [...u] heeft het volgende doel [...] gesteld. [...] En als dat uw doel is en dit is het beleid [...] dan haalt u uw doel niet'."*

VO: *"Je mag niet zomaar met allerlei kreten naar voren komen, [...zoals] actiegroepen waar geen onderbouwing onder zit."*

Doordat het MNP zich nu eenmaal bezig houdt met de toestand van natuur en milieu en de effecten van natuur en milieu beleid is het risico dat het MNP wordt gezien als een verlengstuk van de natuur- en milieubeweging volgens mij zeer reëel. Zeker als het PB een negatieve boodschap heeft over het niet halen van beleidsdoelen en de achteruitgang van natuurkwaliteit draagt het NPB een vergelijkbare boodschap uit als de natuur- en milieubeweging.

De volgende respondenten laten zien dat het belangrijk is om een evenwichtige en neutrale boodschap uit te dragen.

La: *"[...] voor je het weet sta je op de barricades. [...] Je moet oppassen dat je geen 'Calimero effect' krijgt."*

St: *"[...]het NPB moet] niet alleen maar waarschuwen."*

De volgende respondenten gaan een stapje verder. Zij vinden niet alleen dat het NPB moet oppassen voor (de schijn van) belangenverstremming, maar vinden daadwerkelijk dat het NPB zich onvoldoende onafhankelijk opstelt ten opzichte van de natuur- en milieubeweging.

St: *"[Ik heb soms het gevoel], ik zeg het een beetje voorzichtig hoor want je moet dat ook weer niet overdrijven, [...] dat bij het MNP een beetje het gevoel zit van 'wij moeten voor het natuur- en milieubelang opkomen."*

Ko gaat het verst in zijn kritiek op het NPB.

Ko over de NB: *"Aan de ene kant een gedegen, gedetailleerd werk. Aan de andere kant heb ik ook wel het gevoel van vooringenomenheid en gekleurdeheid."*

Die gekleurdeheid zit hem in het perspectief dat het NPB kiest. Volgens Ko is voor het NPB het glas altijd halfleeg.

Ko: *"Als je daar in plaats van 100, 80 haalt is het grote falen aan de orde."*  
Het gevaar dat hierboven door La en St werd geschetst ziet Ko als de realiteit.

Ko: *"De 'natuur-hel' en de 'natuur-verdoemenis' worden in mijn ogen teveel en te fors neergezet."*

### **4.3.3 Kritisch**

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat onafhankelijkheid organisatorisch kan worden bewerkstelligd door afstand van het ministerie of door de gegevensverzameling anders te organiseren, maar dat het ook gaat om een kritische opstelling tegenover beleidsmakers en tegenover de natuur en milieubeweging en om het laten horen van een eigen geluid. De volgende respondenten benadrukken dit nog een keer.

La: *"Als je te voorzichtig bent, dan speel je de PB rol niet goed."*

La: *"Ik denk dat het PB moet kunnen prikkelen. Ook als LNV dat niet zint."*

Volgens Lu zou het NPB *"zelf dingen op de agenda [...moeten] zetten. [...] Ik denk dat het NPB daar wel wat brutaler in zou mogen zijn."*

St: "Ik zou graag zien dat ze ook eens die doelstellingen ter discussie stelden."

VO: "[het NPB zou] een club [moeten zijn] die zijn nek uitsteekt."

Ro geeft aan dat het NPB nog wel de neiging heeft om voorzichtig te zijn.

Ro: "We hebben de neiging af en toe toch terug te vallen op [...] op zeker spelen [...] die cijfers en gegevens over natuur en milieu."

Onafhankelijkheid kan ook inhouden dat je je actief opstelt in de media en in het maatschappelijk debat. La vindt dat een PB moet ook reageren als producten worden afgekraakt of als het PB wordt bekritiseerd.

La: "Ik vind [...] niet dat we daar als PB genoeg mee zouden moeten nemen. [...] die discussie moet je aangaan. [...] Ik vind dat je wel wat van je mag laten horen."

VG en He geven aan dat je hier wel voorzichtig mee om moet gaan.

He: "Wat je dan probeert, je laat het even passeren en dan ga je nog eens wat stukken in de krant zetten. [...] Het heeft geen zin om daar direct discussie over te voeren. [Die welles nietes discussie] daar moet je echt verre van blijven."

VG: "En je moet ook niet op iedere opmerking vanuit een kamerlid gaan reageren van 'het is niet waar'. [...] Maar [...] en dat zouden we iets actiever kunnen doen, zelf de pers opzoeken om toe te lichten wat we precies gedaan hebben."

Het laten horen van een eigen geluid houdt in dat soms politiek gevoelige onderwerpen aan de orde moeten worden gesteld en onwelgevallige boodschappen moeten worden afgegeven. Ik wil hierbij opmerken dat dit laatste zich niet altijd even goed verhoudt met de nadruk die in de vorige paragraaf door sommige respondenten werd gelegd op de feiten en de cijfers en op het beantwoorden van wat vragen. Met name DH is van mening dat het NPB zich niet met gevoelige kwesties moet inlaten omdat dat ten koste kan gaan van de onafhankelijkheid van het NPB. Het onderstaande citaat van Ge is volgens mij in overeenstemming met de visie van DH omdat het eerder de wat 'voorzichtiger' kant opgaat als het gaat om onafhankelijkheid.

Ge: "Dat [onafhankelijkheid] blijkt volgens mij gewoon uit de gedegenheid van de rapporten, hoe dat is opgesteld. [...] dat je de pro's en contra's goed naast elkaar neerzet."

#### **4.3.4 Een kwestie van perspectief en context**

Het belang van evenwichtigheid en een breed perspectief is in het voorafgaande herhaaldelijk benadrukt. Met name Ko is van mening dat dit essentieel is voor het vergroten van de onafhankelijkheid van het NPB.

Ko: *De zaken moeten veel meer in perspectief."*

Het NPB schiet volgens Ko daarin te kort en heeft een te beperkt natuurbegrip.

Ko: *"De stand van de natuur, [...] dat komt natuurlijk vanuit dat hele specifieke denken over één soort van natuur ergens."*

Volgens mij is het echter de vraag in hoeverre het NPB vrij is om zelf zijn perspectief te kiezen. Het NPB is sectoraal en gericht op het natuurbeleid. Het natuurbeleid heeft zich tot doel gesteld om de natuur te verbeteren en in het geval dat de beleidsdoelen niet worden gehaald, gaan beleidsevaluatie en belangenbehartiging op het eerste gezicht samen op. Net als het NPB zal ook de natuur- en milieubeweging gebruik maken van wetenschappelijke kennis en van de gestelde beleidsdoelen om haar argumenten kracht bij te zetten. De volgende respondenten zijn van mening dat het NPB moet staan voor haar sectorale perspectief.

La: *Je richt een MNP op [...] om met de ogen van natuur en milieu naar de samenleving te kijken. [...] Dat is je core business en dat moet je niet afdoen met belangenverstrengeling. Nee, dat is je taak. Daarvoor word je gevraagd. Alleen daar moet je als PB heel zorgvuldig mee omgaan."*

Lu: *"Het NPB, ik denk dat dat ook een onderdeel is van hun wettelijke taak, verdedigt het natuurbelang zeg maar. Die hebben als taak om [...]aan te geven] wat de gevolgen zijn voor natuur en landschap van allerlei dingen die er gebeuren."*

VG: *"[Het NPB opereert...] vanuit de invalshoek van natuur moet beschermd worden. Niet omdat wij dat als PB vinden, maar omdat het beleid zichzelf dat tot doel heeft gesteld."*

#### **4.3.5 Omgaan met waarden, visies en onzekerheden**

Lu, Wi en St hadden al eerder laten zien dat ze zich ervan bewust zijn dat keuzes en waarden altijd een rol spelen bij kennisproductie in het algemeen en bij de activiteiten van het NPB in het bijzonder. VE had de boel al op scherp gezet door te stellen dat kennis die relevant is, altijd onzeker is. Dus, het PB moet omgaan met waarden, keuzes en onzekerheden. De onafhankelijkheid van het NPB hangt af van of ze op een goede manier omgaat met die waarden, visies en onzekerheden. Onderstaande respondenten zijn van mening dat als je ze niet kunt vermijden je er maar beter eerlijk over kan zijn:

La: *"Het moet transparant zijn hoe een PB tot een advies komt. [...] Dat moet navolgbaar zijn."*

Lu: *"[...] ik ben daar helemaal niet bang voor. Je moet er gewoon duidelijk in zijn."*

Dat wil zeggen dat je de mitsen, de maren en de onzekerheden erbij moet zetten.

VO: *"Het wetenschappelijke zit hem ook [...]in] de [...] werkwijze van het PB, dat je ook je onzekerheden zichtbaar maakt. [...] Het mooiste is als je ook onzekerheidsmarges kunt aanduiden [...] maar je moet in ieder geval wel aangeven hoe je aan je informatie bent gekomen."*

Uit de overbruggingsstrategieën werd al duidelijk dat samenvatten, interpreteren, en concluderen worden gezien als taken voor het NPB. Dit heeft vaak te maken met het creëren van consensus. Maar, mede omdat het NPB ook te maken heeft met tijdsdruk kan dit niet altijd volledig wetenschappelijk verantwoord. Volgens onderstaande respondenten kun je dan in plaats van wetenschappelijke consensus werken aan een soort maatschappelijke consensus voor kennis en conclusies:

VO: *"Zorg dan in ieder geval dat je in de maatschappij breed draagvlak hebt voor de conclusies die je trekt."*

VO: "[...] echt zwaar wetenschappelijk onderbouwd zal het dan niet altijd zijn. [...] Als je draagvlak [...]hebt...] dat is dan de best mogelijke vorm van objectiviteit. [...] Dus als het niet echt wetenschappelijk onderbouwd is in de traditionele zin van het woord, maar je hebt [...] via zo'n intersubjectieve aanpak [...] voor onderbouwing gezorgd, dan moet je dat ook opschrijven."

Br: "Eén van de belangrijke dingen van de PB rol is [...] om ervoor te zorgen dat [...]er] een soort van consensus [is] [binnen de expert gemeenschap] over wat de best beschikbare kennis is."

Onderstaande respondenten geven aan dat het creëren van wetenschappelijke consensus niet altijd mogelijk is omdat je te maken hebt met verschillende wetenschappelijke scholen en verschillende visies.

Br geeft aan dat "verschillende scholen in de wetenschap concurrerend hun informatie afscheiden."

VE geeft aan dat die verschillende visies en scholen bevorderen dat kennisgebruikers selectief gaan winkelen en dus alleen kennis die goed uitkomt overnemen. VE ziet het als een taak van het PB om dat te voorkomen.

"[...] we hebben daar [...] een onafhankelijke club voor."

Ook Ro ziet hier wel een taak voor het NPB: "[...] er zijn soms verschillende stromingen. [...] En dan moet je daar toch denk ik iets mee doen want anders laat je het helemaal aan het beleid over."

Al eerder (zie 4.1.4) is gebleken dat Hi hierin voorzichtig is. Alleen als het gaat om verkeerd begrepen informatie moet het NPB volgens hem ingrijpen, verschillende interpretaties op basis van verschillende perspectieven moet het NPB gewoon toelaten. Als het wetenschappelijke visies en scholen betreft die je serieus moet behandelen, dan moet je die volgens onderstaande respondenten naast elkaar weergeven.

Het NPB is volgens Br "[...] een instantie waar verschillende informatiestromen en kennisbeelden naast elkaar worden gezet. En de taak is dan om consequenties van de ene visie of de andere visie voor beleidsontwikkeling of politieke keuze in beeld te brengen."

Ve: "Je mag niet tegen elke prijs al die rapportages naar één punt toe buigen."

VG: "Probeer dissidente geluiden op te sporen."

Het PB moet beleid dus van informatie voorzien zonder een standpunt in te nemen. Dit wordt niet in alle gevallen als even onproblematisch gezien. In de vorige paragraaf is gebleken dat zeker bij hoe en waarom vragen dit lastiger wordt. Je krijgt dan te maken met beleidsevaluaties die al gauw kunnen worden opgevat als waardeoordelen over of de minister het wel of niet goed gedaan heeft en met ex ante evaluaties die kunnen worden opgevat als concrete beleidsadviezen. DH pleitte er daarom al eerder voor dat het NPB zich zo min mogelijk hiermee in moet laten. Andere respondenten beschrijven strategieën die het PB kan aanwenden om toch op een objectieve manier om te gaan met die hoe en waarom vragen:

Ro: "Soms moet je [...] heel bewust ervoor kiezen om [...] zo'n scenario context te kiezen."

Door middel van die scenario's kun je onzekerheden, wereldbeelden en verschillende perspectieven aan de orde stellen. Een andere strategie ligt meer op het gebied van formuleringen.

VG: *"Je zult het PB nooit mogen betrappen op 'PB vindt dat [...] er een kilometerheffing moet komen'. Nee. 'Als er een kilometerheffing komt [...] dan is dat het effect'. Dat is de neutrale formulering"*

VG: *"Wij proberen het altijd weer te vertalen in 'als dan' analyses."*

La: *"Ik doe het heel vaak in een soort van 'what if' veronderstellingen."*

In de politiek gebeurt het wel dat waarden, onzekerheden en dergelijke zullen worden aangegrepen als middel om kennis weg te wuiven als het politiek gevoelig ligt of onwelgevallig is. Onderstaand citaat illustreert dit.

Ge: *"In de politiek is niks een 0 of een 1. [...] En dan zal er best wel eens een rapport komen dat zegt dit is een 1, terwijl de politiek. [iets anders wil]. Daar zullen we dus gaten in proberen te schieten."*

Ge verdedigt deze strategie op basis van de verantwoordelijkheid van de politiek

Ge: *"Ja, dat vind ik wel een legitieme strategie omdat je [...] ook andere belangen mee laat wegen."*

Hoe beter de kwaliteit van het rapport hoe moeilijker dat overigens wordt:

Ge: *"Kijk als je echt een rapport hebt dat is aan alle kanten waterdicht [...is] dan kun je niet anders dan dat accepteren."*

Lu is van mening dat beleid vaak *"een beetje kinderachtig [is en overschat] wat het onderzoek voor kwaad kan"*.

Lu pleit daarom voor wat meer beleidsgevoeligheid van wetenschappers.

Lu: *"Ik denk dat het in ieder geval belangrijk is dat je als wetenschapper bewust bent van de gevoeligheden. [...] Dan kan je [...] met wat strategische gesprekken [...] voorkomen dat er zoveelrijving ontstaat."*

Ook VG vindt dat een belangrijke taak van het NPB.

VG: *"Als PB moeten wij krachtenvelden, gevoeligheden in kaart brengen en dan denk ik aan [...] vier niveaus. [1] We moeten beleidsgevoeligheden in kaart brengen [...] [2] hoe zit dat in de politiek. [3] We hebben het over de wetenschap als krachtenveld [...] [4] We hebben nog de maatschappelijke organisaties."*

Volgens sommige respondenten zit er wel een grens aan het in kaart brengen van wetenschappelijke stromingen en visies. Het NPB heeft daarin ook een eigen analysekracht en verantwoordelijkheid en kan zelf de kwaliteit van wetenschap beoordelen. Op deze manier kunnen ze verschillende visies of verschillende onderzoeksresultaten onderling positioneren. Br geeft het volgende voorbeeld:



Br: *"[...] als je bij één wetenschapper aansluit, dan heb je dus een school gekozen en dat is nu net niet de bedoeling. Zet de scholen maar naast elkaar, maar dan is het vaak ook een kwestie van dit is een wild idee, maar ik zie de backing nog niet zo. Zo hebben we Frank Berendse met zijn verhaal in de NVK ook met enige voorzichtigheid [...] opgenomen. Met de notie dat dit gebaseerd is op een beperkte steekproef [...] je zegt dit is een signaal [...]."*

## **4.4 Het ideale Natuurplanbureau**

Na het bespreken van allerlei knelpunten heb ik de respondenten gevraagd om te beschrijven hoe het ideale NPB er uit zou moeten zien. Allereerst wil ik de meningen en visies bespreken over het CPB dat vaak wordt gezien als een model voor het ideale NPB. Hier is ook ruimte voor reflectie op het fenomeen planbureau. Vervolgens ga ik in op de organisatorische en institutionele veranderingen die volgens sommige respondenten noodzakelijk zijn om dichterbij het ideale NPB te komen.

### **4.4.1 Het Centraal Planbureau als voorbeeld**

Mijn vraag naar hoe het ideale NPB eruit ziet, leidde in veel gevallen tot een vergelijking met het CPB. St en Ko hebben het idee dat het CPB onafhankelijker is.

Ko: *"Nou, daar zit ik minder met die vooringenomenheid."*

St: *"Ik heb de indruk, maar goed, misschien ben ik daar fout in, dat wij iets onafhankelijker zijn."*

Verder geeft St aan dat dit komt omdat, in tegenstelling tot het gevoel dat hij heeft over het NPB, het CPB niet het economisch belang verdedigt.

St: *"We hebben niet het gevoel dat we een belang zitten te verdedigen. Het enige belang dat wij hebben is om goede producten [te maken]."*

Voor andere respondenten is het verschil tussen het NPB en het CPB vooral een kwestie van status en imago.

Kl: *"Het CPB heeft [...] qua status en impact [...] denk ik de sterkste papieren."*

Bi: *"Ik denk wel dat [...] zodra het gaat om economische graadmeters, dat iedereen [...] denkt 'dat [...] is gebaseerd op cijfers, dus dat zijn harde graadmeters'. En als je het dan hebt over graadmeters voor biodiversiteit dat iedereen dan sneller denkt van [...] 'is dat wel voldoende op cijfers gebaseerd'. En dat heeft met beeldvorming en uitstraling te maken."*

Waar komt dit verschil vandaan? Volgens veel respondenten (maar niet alle, zie boven) is dat niet een verschil in onafhankelijkheid of wetenschappelijke kwaliteit

Kl: *"Ik geloof niet dat we met de producten van het NPB, daar ben ik vrij stellig in, slechter zijn."*

La: *"Ik durf wel te beweren dat onze rapporten met de maatlat van PB criteria minstens zo goed zijn als die van het CPB."*

Het verschil zit hem volgens sommige respondenten in het verschil tussen de economische en ecologische wetenschap.

Lo: *"[...] je [kunt] de economie veel makkelijker in punten achter de komma [...] uitdrukken."*

Lu: *"Ik denk dat economie toch wel een beetje simpeler is dan ecologie. Een gulden is een gulden, maar een plant. Of je nu de ene plant hebt of de andere, wat is dan het verschil in ecologische waarde?"*

Maar ook dit wordt weer door sommige respondenten betwijfeld.

Kl: *"De ecologie is toch een vrij harde discipline."*

Wi: *"Economie is volgens mij nog wel erger [zachter] dan ecologie."*

St: *"Die economische theorie die geeft wel wat ruimte. Je moet altijd veronderstellingen maken [...], Dus het is uiteindelijk een tamelijk zachte wetenschap."*

Los van of het in werkelijkheid ook een hardere wetenschap is, heeft de economie volgens de Lu en Bi wel een harder imago dan de ecologie.

Lu: *"Economisten zijn ervan doordrongen dat het zo werkt, en dat straalt het ook uit."*

Lu: *"Economisten kunnen nog wel eens een beetje arrogant naar buiten komen van we weten het en zo zit het nu eenmaal."*

Bi: *"Dat economie een wat hardere wetenschap lijkt te zijn, in ieder geval qua beeldvorming, dan ecologie. En in hoeverre dat werkelijk zo is, dat weet ik niet."*

Volgens St is binnen de economie is wellicht meer eensgezindheid dan binnen de ecologie waardoor het voor de economie makkelijker is om 'met 1 mond te spreken'.

St: *"Er zijn wel meerdere economische theorieën, maar je kunt zeggen, de neoklassieke welvaartstheorie is toch wel de kern."*

St: *"Ik denk dat 99% van de economische bureaus die theorie gebruiken"*

St: *"Ik ervaar niet zo'n grote richtingstrijd momenteel binnen de economie."*

Andere respondenten verklaren het verschil door aan te geven dat economie in de maatschappij nu eenmaal veel belangrijker wordt gevonden dan natuur en milieu.

Wi: *"Ik denk eerlijk gezegd dat wij die status nooit zullen krijgen, want wij zitten gewoon aan de zwakkere kant."*

Wi: *"Economie is nu eenmaal toch het belangrijkste."*

Ge: *"[...] alles gaat in Nederland en zeker in [...] Den Haag [...] om het geld [...]."*

La: *"Ze [het CPB] hebben [...] de luxe dat hun domein onbespreekbaar is [...]."*

VG: *“Economie staat [...] hoog op de maatschappelijke ladder en natuur en milieu [...] is inmiddels aardig gezakt.”*

Br en VG geven aan dat er heus wel kritiek is op het CPB.

Br: *“Bij het CPB heb je [...] discussies over de modellen van het CPB.”*

Br: *“[...] dat gebeurde vroeger al door de Groningse economen.”*

VG: *“Maar er zijn er ook die [...]kritiek leveren op] CPB instrumenten. Absoluut, die geluiden zijn daar ook [...]”*

St en Ro geven aan dat de onaantastbaarheid van het CPB iets is wat het toegekend krijgt.

St: *“Die onaantastbaarheid wordt ook gecreëerd door de vragers van onze producten.”*

Ro: *“Dat is [...] een keuze die Den Haag gemaakt heeft. [...] den Haag heeft op een gegeven moment gezegd van als we daar elke keer over gaan discussiëren dan komen we nooit tot iets. Dat, vind ik [...]moeten ze] voor de milieu- en natuurdata ook gaan vinden.”*

Dat laatste vind ik een interessante gedachtegang die meteen de vraag oproept of Den Haag er wellicht belang bij heeft om wel over natuur- en milieucijfers te blijven discussiëren. Wordt het daar minder erg gevonden dat deze discussies de voortgang van natuur- en milieubeleid niet ten goede komen? Dit kan wellicht worden teruggevoerd op de verschillen in maatschappelijk belang van economie versus natuur- en milieu. Tot slot moet hier wel nog worden opgemerkt dat het niet alleen Den Haag is, die kritiek levert op het NPB. Ook binnen de wetenschap, de leveranciers van kennis voor het NPB, wordt het NPB bekritiseerd. Een goed voorbeeld van wetenschappelijke onenigheid is te vinden in de discussie over graadmeterontwikkeling (zie paragraaf 5). Is er dan toch een verschil tussen beide wetenschappen? En heeft dit verschil dan betrekking op wetenschappelijke hardheid of scholensrijd of heeft het betrekking op de zelfverzekerdheid en het pragmatisme van haar beoefenaars?

Tot slot wijst een aantal respondenten op de rol van de geschiedenis om het verschil tussen het CPB en het NPB te verklaren.

VG: *“Het CPB doet dit [...] al vijftig jaar lang.”*

VO: *“[...] het CPB bestaat natuurlijk al een hele tijd. Dat is een gevestigd instituut [...]”*

Bovenstaande citaten laten zien dat het CPB veel eerder is opgericht en daardoor meer ervaring heeft met het PB werk en meer tijd heeft gehad om status en autoriteit te verkrijgen. Het is wellicht niet alleen een kwestie van de hoeveelheid tijd die meespeelt. De tijd dat het CPB werd opgericht was ook een hele andere tijd. Het gaat hier wat dieper op in als hij de veranderde ambitie van de WRR beschrijft.

He: *“[Dat komt voort] uit bepaalde ambities die in het verleden zijn gemaakt. Heel erg planmatig uit de maakbare samenleving [...]. We hebben ook projecties gemaakt en die kwamen niet uit. Dus dan ga je [...] minder ambitieus te werk [en] word je meer probleem georiënteerd en toekomst georiënteerd.”*

Bij deze veranderde ambitie van de WRR hoorde ook een veranderde opvatting over de rol van de WRR bij de coördinatie van de planbureaus.

He: *"In het verleden zat er eens soort gedachte achter van dat moet gecoördineerd worden en nu is het meer een soort van informatie uitwisseling."*

Het CPB en de WRR stammen uit de tijd dat de ideeën rond planning en de maakbare samenleving nog zeer invloedrijk waren. De term planbureau zegt dat eigenlijk al. Een planbureau doet aan planning en maakt plannen. In een dergelijk tijdsgewricht kon een instituut als het CPB gemakkelijk naam maken en deze eenmaal gevestigde autoriteit blijkt nu behoorlijk robuust te zijn. Als ik deze redenering toepas op het NPB kan ik concluderen dat een dergelijke autoriteit en status niet meer van deze tijd is en het NPB hem dus ook niet zal kunnen bemachtigen. KI stelt hieronder de vraag aan de orde of de term planbureau wel de lading dekt van waar de planbureaus mee bezig zijn.

KI: *"Als je naar het huidige NPB kijkt, dan is de term planbureau natuurlijk faliekant verkeerd. Wij maken geen plannen. [...] Dat is nog echt maakbare samenleving van we gaan het zo en zo inrichten. [...] Ik denk dat het woord planbureau [...] verwarrend is."*

#### **4.4.2 Organisatorische aspecten**

Het is in de paragraaf 3 naar voren gekomen dat onafhankelijkheid iets is wat mede wordt bepaald door institutionele en organisatorische aspecten. Ophanging, aansturing en financiering worden gezien als potentiële 'bronnen' van onafhankelijkheid. In deze paragraaf is de vraag aan de orde wat voor soort organisatie het ideale NPB is?

VG geeft aan dat de recente reorganisatie binnen het RIVM een belangrijke stap in de goede richting is. Deze reorganisatie heeft ervoor gezorgd dat het MNP deel van het RIVM als aparte sector binnen het RIVM herkenbaar is en dat het zich meer op beleidsthema's richt.

VG: *"[...] de organisatie is nu [...] na die reorganisatie al een stuk verbeterd. [...] de vraaggerichtheid straalt [...] af van de organisatie."*

Veel respondenten vinden het belangrijk dat op termijn het MNP losgekoppeld zal gaan worden van de onderzoeksinstituten Alterra en RIVM.

VO: *"Ik zou er een heel groot voorstander van zijn als het MNP losgeweekt zou worden van het RIVM. Dus een aparte positie zou krijgen."*

Bi: *"Ik heb het zelf [...] altijd [...] heel verwarrend gevonden. Ik bedoel, RIVM en PB waren nauwelijks uit elkaar te rafelen. [...] daar zit een soort verwevenheid in die in ieder geval niet transparant was voor de buitenwereld. Dus om het MNP uit het gebouw van het RIVM te halen lijkt mij heel goed. [...] Dat maakt het [...] zichtbaar en transparant."*

Br: *"We moeten weg bij het RIVM. We moeten gewoon als zelfstandig PB een eigen etiket [en] een eigen uitstraling hebben."*

VE: *"Als je PB wilt zijn onder PBS kun je niet deel uitmaken van RIVM of van Alterra. [...] We kunnen daar wel hele intensieve links mee hebben, net als met de universiteiten, [...] maar de verantwoordelijkheden mag je daar niet mee vermengen."*

Hi: *"Ik denk dat dat een goed idee is. En dan [zodanig] loskoppelen dat je een kern van een PB hebt dat duidelijk die informatievoorziening naar het kabinet en de kamer doet, maar de kennis wel haalt uit diverse instellingen."*

Een loskoppeling van Alterra en RIVM heeft volgens een aantal respondenten als risico dat het NPB verder van het onderzoek af komt te staan.

Ro: *"[...] er zit wel een risico aan. [...] de kracht van het MNP [is] toch voor een deel gebaseerd [...] op de naam van het RIVM. [...] Want het RIVM heeft een [...] goede naam, degelijkheid, wetenschap."*

Kl: *"[...] ik vind het [...] heel belangrijk dat je hier dicht bij het onderzoek zit. Er is [...] een voedende laag van allerlei basisonderzoek en daar moet we het ook van hebben."*

Wi en DH geven aan dat ze om die reden geen voorstander zijn van een vergaande loskoppeling.

Wi: *"Als men het [MNP] dus helemaal los gaat zagen [van Alterra en RIVM] [...] denk [ik] dat [je] een meerwaarde [...] kwijtraakt."*

DH: *"Dan komt de voeling met het onderzoek in gevaar."*

Volgens een aantal actoren moet het MNP ook kleiner worden

VE: *"Dit PB zou op den duur, dat moet gewoon geleidelijk gebeuren [...]. kleiner moeten worden."*

La: *"[...] met een behoorlijk afgeslankt PB [...kun je] hetzelfde bereiken."*

La: *"Met 60 man moet je een heleboel kunnen doen. En omdat je dat ideaal nooit helemaal zult bereiken [...] gok ik op 200."*

Hi: *"Ik denk in de orde van grootte van 40, 50 mensen."*

Er is ook gesuggereerd dat de vier PBS het beste bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ) kunnen worden ondergebracht.

VO: *"Dat zou ik een hele logische constructie vinden. Je pretendeert onafhankelijk te zijn als PB maar toch ben je opgehangen aan 1 van de ministeries. En de buitenwacht heeft altijd de opvatting dat je toch je broodheer dient [...]"*

Niet iedereen is daar een even groot voorstander van. VE is zelf geen uitgesproken voorstander van ophanging onder het ministerie van AZ maar hij beschrijft wel enkele voordelen van een dergelijke constructie.

VE: *"Dan zou de middelpuntzoekende kracht van de Minister-president vergroten [...]. [...Bovendien is] bij verschillende evaluaties [...] gezegd [dat] de rol van de PBS bij de agendering van vraagstukken [...] sterker [zou] moeten [zijn]. Dan heeft het AZ model conceptueel mooie voordelen."*

DH denkt dat onder het ministerie van AZ de sturing minder direct zal zijn en dat hier nadelen aan verbonden zitten.

DH: *“Als de inhoudelijke vragen over natuur via AZ gaan dan is mijn inschatting dat de sturing toch wel veel minder is.”*

DH: *“[...] als er ook nog zo'n stap via AZ tussen zit, wat er dan gaat gebeuren is dat het nog abstracter wordt. En dan komt er een brief met abstracte bewoordingen en dat geeft [...] veel vrijheid aan het PB.”*

He vindt het ministerie van AZ eigenlijk wat te klein om op een goede manier de PBs aan te kunnen sturen. Hij ziet meer in een constructie met de verschillende Secretarissen Generaal (SGS).

He: *“Waar wel behoefte aan is, [...] misschien ligt het [...] voor de hand om [...] op het niveau van de gezamenlijke SGS, om daar een strategische eenheid te organiseren. Je zou een hele kleine organisatie moeten hebben die goed monitort waar de verschillende PBs mee bezig zijn. Die dat tot een soort synthese rapport maken en die dat [...] legt naast waar de politiek strategisch mee bezig is.”*

La beschrijft aan ander risico van het AZ model.

La: *“Ik ben er niet voor om 1 groot PB te ontwikkelen [...]. Juist de verschillen tussen die invalshoeken die zorgen voor het debat. Dus als je als PBs die verschillen met elkaar gaat onderhandelen produceer je [...] van die genuanceerde enerzijds anderzijds verhalen. Daar heeft het debat niks aan. [...] Om dat te voorkomen [is het misschien beter om ze onder de meest betrokken ministeries te zetten].”*

Het onderstaande citaat van He heeft betrekking op de WRR. He geeft aan dat het risico dat La hierboven heeft beschreven voor de WRR, vanwege haar intersectorale en interdisciplinaire karakter, zeer reëel is.

He: *“[...] dat is de ‘perverse’ kant van het transsectoraal interdisciplinair zijn, dat je toch probeert in die raad en ook die staf [...] om iedereen erbij te houden. Dus dan maak je toch compromissen die eigenlijk de scherpte van je boodschap een stukje onderuit halen. Enerzijds heeft het de kans om breed te kijken, gedurfd agendazettend te zijn, anderzijds heb je hier intern [...] te maken [met het gegeven dat] de econoom [zich] moet herkennen, de socioloog moet zich herkennen en de jurist... En dat leidt weer tot een hoog consensusgehalte en dan ondergraaf je de scherpte. Dat is het dilemma waar je in zit.”*

Ve ziet het ideale planbureau als een lijnorganisatie waarin top-down de vragen van de politici door worden vertaald naar de wetenschap die vervolgens bottom-up de antwoorden levert.

VE: *“Ik vind dat het huidige model een aardig model is. We hebben een lijnorganisatie [...] dan moet je wel zorgen voor evenwicht tussen autonomie [...] en [...] sturing. [...] je [moet] dus niet een autonome groep hebben waar iemand een nietje doorheen slaat.”*

Deze opmerkingen van VE hebben te maken met het belang dat hij hecht aan convergentie zoals in paragraaf 1 naar voren is gekomen.

Hi is voorstander van een netwerk organisatie.

Hi: *“Ik denk dat de netwerkstructuur waarmee het MNP werkt, dat dat een kansrijke is. Het levert wel veel extra coördinatiewerk op [...]”*

Br is van mening dat we dat min of meer al hebben.

Br: *"Het is nu toch al een beetje [...een] netwerkachtige vorm [aan het] krijgen."*

Het is in deze paragraaf gebleken dat er verschillende ideeën zijn over hoe het ideale NPB werkelijkheid zou kunnen worden. Het is niet goed aan te geven of deze verschillende ideeën ook zullen leiden tot onoverbrugbare tegenstellingen. Het is denk ik wel interessant om nader te bekijken hoe de verschillende visies op het NPB als (weliswaar iteratieve) lijnorganisatie en de visie op het NPB als netwerkorganisatie zich tot elkaar verhouden.

## 4.5 Concrete gevallen

In deze paragraaf wil ik enkele concrete gevallen bespreken waaruit blijkt in hoeverre de in de vorige paragrafen besproken verschillende opvattingen over het NPB in de praktijk optreden en herkenbaar zijn. Ieder geval wordt afgesloten met een korte analyse en conclusie.

### 4.5.1 De natuurbalansen

De meeste respondenten zijn tevreden over de NB.

DH: *"[Ik ben] vooral te spreken over de balansen."*

Lu: *"[...] over het algemeen vind ik de NB wel goed. Dat zit goed in elkaar, dat loopt ook goed."*

Ge: *"[...] je kan natuurlijk niet om feitelijkheden heen [...]. Wij kijken dus erg veel naar de NB."*

Een aantal respondenten is van mening dat de NB in de loop der jaren sterk is verbeterd.

Hi: *"De NB is gegroeid [...] vanaf de eerste tot 2001."*

Hi *"Ik denk dat de beleidsrelevantie van de boodschap is verbeterd. Dat de toegankelijkheid van de NB is verbeterd [...]."*

VG: *"Je ziet [...] een hele duidelijke ontwikkeling in de [...] beleidsanalyses. [...] Die] worden [...] steeds nadrukkelijker in opgenomen."*

VO: *"Een belangrijke vooruitgang is dat als je kijkt naar de NBS, dan is de eerste NB [...] gewoon een beschrijving van beleid en [...] een aantal cijfertjes van hoe het met de EHS gaat en dat soort dingen. [...] De latere jaren [...] zie je dat er veel meer ook dieper gaande analyses in komen te staan. Er wordt voor gekozen om elk jaar een of een paar thema's te analyseren. Daar zijn we echt meer de diepte in gegaan."*

Bi is kritisch over de NBS en met name over de speciale thema's.

Bi: *"Sowieso snap ik niet dat er ieder jaar een NB moet komen. [...] volgens mij gaan veranderingen zo langzaam dat je dat niet ieder jaar hoeft te rapporteren. [...] Als oplossing heeft [...] de NB] ieder jaar andere thema's centraal staan zodat er geen gevoel van herhaling is. Maar dat vind ik zelf een beetje hinken op twee gedachten. [...] Die continuïteit is dan weg."*

Bi en Kl zien zelf meer in wat versoberde jaarlijkse rapportages zonder speciaal thema.

Bi: *"[...] dan maak je een keer in de vier jaar een heel mooi document en dan beperk je je in die tussenliggende jaren tot een nieuwe jaartal bij de grafiekjes."*

Kl: *"De [...] NBS vind ik nog steeds erg goed. Het zijn boekjes met behoorlijk veel feitelijkheden er in. Dat is ook nodig. Ik heb er wel kritiek op [...].[...] er is [...] altijd een poging gedaan om [...]er] iets actueels in te stoppen. [...Dat ligt] vind ik, niet in het kader van de balans [...]. Dat kun je dan beter doen [...] in thematische studies. [...] Hou die balans lekker droog, [met een] vast format."*

Wat laat het geval NB zien? De positieve waardering van de NB laat zien dat het beantwoorden van wat vragen als een belangrijke taak wordt gezien van het NPB. De NB levert in de eerste plaats feiten en cijfers en daarmee een overzicht van de status quo. Iedere NB bevat ook een speciaal thema dat wat meer evalueren en verkennend wordt beschreven. Dit speciale thema richt zich dus meer dan de rest van de NB op waarom en hoe vragen. Het thema wordt niet unaniem positief beoordeeld. In tegenstelling tot het beantwoorden van wat vragen, wordt het beantwoorden van hoe en waarom vragen niet door alle respondenten in dezelfde mate gezien als een taak van het NPB.

## 4.5.2 Graadmeters

Graadmeterontwikkeling is één van de activiteiten van het NPB en worden onder andere gebruikt in de NBS en de NVKS. Graadmeters geven in een standaardeenheid een waarde aan bepaalde aspecten van de natuur, zoals natuurwaarde of biodiversiteit. Hierdoor is het mogelijk om trends in tijd en ruimte op een vergelijkbare manier weer te geven. De huidige situatie kan door middel van graadmeters worden vergeleken met het verleden en met behulp van scenario's en modellen kunnen ook voorspellingen voor de toekomst worden gemaakt.

Verschillende respondenten gaan in op de graadmeters van het NPB en het ontwikkelingsproces van de graadmeters. In het algemeen worden graadmeters wel belangrijk gevonden voor het NPB. Lu geeft aan dat ze niet voor alle doeleinden even geschikt zijn.

Lu: *"[...] het is heel star [...], zo'n graadmeterbouwwerk."*

Lu: *"Voor heel veel dingen is het minder geschikt. Voor verkenningen vind ik het tamelijk ongeschikt."*

Een aantal respondenten gaat in op het ontwikkelingsproces van de graadmeters.

Br: *"Er is heel lang gedebatteerd over wat nu de natuurwaarde graadmeter heet. We hebben op een gegeven moment gewoon gekozen omdat er geen concrete doelen [...] aanwezig waren [...]. Daar is eindeloos over gebakkeleid."*

Br: *"Ik zou er wel wat meer gas op willen geven [...]."*

Hi: *"Ik heb de indruk dat hier het NPB wat besluitvaardiger zou mogen zijn."*

VO: *"Het is natuurlijk een enorm zware bevalling om tot graadmeters te komen. Mijn beeld is dat de ontwikkeling van graadmeters [...] vanaf de start van het NPB als een molensteen om de nek van het NPB [hangt]. [...] ik denk dat er veel te zwaar over gedacht wordt [...]. Ik denk dat er gewoon eens knopen moeten worden doorgesneden [...] En zonder ellenlange diepgaande discussies te blijven voeren."*



Onderstaande citaten laten zien dat sommige respondenten van mening zijn dat de voortgang in de graadmeterontwikkeling wordt gefrustreerd omdat er te veel en te wetenschappelijke discussies over worden gevoerd.

Hi: *"Ik heb persoonlijk de indruk dat de discussie rond graadmeters met name nogal wetenschappelijk is en niet afgerond wordt."*

Hi geeft aan dat het de vraag is of de graadmeterontwikkeling wellicht geheel of gedeeltelijk buiten de taken en verantwoordelijkheden van het NPB zou moeten vallen.

Hi: *"Die wetenschappelijke discussie rond graadmeters zou ik erbuiten laten, maar ik zou als PB wel een soort regiefunctie [...houden] door te zeggen dit zijn de graadmeters die wij kiezen, daar willen wij informatie over hebben. En dan het aan de wetenschap overlaten hoe ze dat vullen. Maar wel de eisen stellen, de criteria waaraan graadmeters moeten voldoen."*

VO: *"Ik denk dat [...er] veel teveel [...] inbreng van het onderzoek in zit."*

Ro: *"[...] als je zegt van we willen nu met twintig wetenschappers om de tafel zitten en we gaan samen vaststellen wat die indicator zou moeten zijn [...] Ik geef je op een briefje, daar kom je niet uit."*

Ro: *"Al die wetenschappers geloven er geen biet van en zeggen van [...] dat is niet goed want je maar daar op letten en daar op letten...[...]"*

Ro had al eerder laten zien dat autoriteit iets is dat je toegekend krijgt en dat het CPB die autoriteit heeft gekregen en het NPB niet. Zijn onderstaande opmerking over graadmeters heeft te maken met autoriteit.

Ro: *"Eigenlijk moet je eerst afdwingen dat je de autoriteit bent en dan pas ben je in staat om indicatoren te maken."*

Het geval graadmeters laat zien dat het NPB weliswaar wetenschappelijk verantwoord moet zijn, maar niet te wetenschappelijk omdat dat kan leiden tot inertie. De graadmeterontwikkeling zou een voorbeeld kunnen zijn van een te wetenschappelijke activiteit die geheel of gedeeltelijk buiten de taken en verantwoordelijkheden van het NPB zou kunnen worden geplaatst.

### **4.5.3 De tweede Natuurverkenning**

Bij het uitwerken en verwerken van de interviews werd duidelijk dat er eigenlijk vrij weinig gesproken is over de verkenningen terwijl het produceren van natuur- en milieuverkenningen en binnenkort ook de duurzaamheidsverkenning toch een belangrijke taak is van het NPB. Dit zou verband kunnen houden met de selectie van respondenten waar weinig mensen tussen zitten die veel ervaring hebben met verkenningen en scenario analyses. Wel is met een aantal respondenten van gedachten gewisseld over NVKS in het algemeen en de tweede Natuurverkenning (NVK2) in het bijzonder.

DH vindt de NVKS minder bruikbaar omdat ze minder op feiten zijn gebaseerd.

DH: *"De verkenningen, zeker de laatste verkenning vind ik heel erg hypothetisch. Dat heeft te maken met de vooronderstelling die in de verkenningen [...] zit]. Als je daar een module in stopt en je gaat door exerceren dan is het een denkmodel. [...] Dus wat dat betreft heeft het een*

*ander soort kwaliteit en een ander soort waarde dan een balans. Een balans, als het goed is, is [...] gebaseerd op gegevens. [...] Dus wat dat betreft hecht ik heel erg aan balansen."*

KI geeft aan dat bij de ontwikkeling van nvk2 cultuurverschillen tussen RVM en Alterra een belangrijke rol speelden. In de onderstaande citaten geeft hij aan waarom in dit geval deze cultuurverschillen tot problemen konden leiden en wat de aard was van die cultuurverschillen.

KI: *"En dat had ook te maken met de onduidelijkheid van wat gaan we nu precies voor product maken."*

KI: *"[...]Het] is [...] helemaal niet erg dat er verschillende visies bestaan. Maar als je [...] aan concrete producten gaat werken [...] moet je het daar wel over hebben. [...] [Je moet] niet alles naast elkaar laten lopen."*

KI: *"Het idee achter nvk2 was om er een veel wervender, lossier, creatiever, visueler stuk van te maken dan de eerste nvk. [...] op een bepaald moment is dat losgelaten en is weer gekozen voor wat ik [...] een 'roestvrijstalen' benadering noem. Erg kwantitatief, modelmatig, cijfermatig, het produceren van gegevens en kennis. [...] het hele idee dat in de oorspronkelijke opzet zat [...] is toen verdwenen."*

Lu is kritisch over nvk2.

Lu: *"Ik ben er niet kapot van eerlijk gezegd. Het is een beetje een compromisproduct."*

Lu geeft aan dat het ontwikkelingsproces niet goed was opgezet en hoe dat beter zou kunnen.

Lu: *"In de nvk2 hebben we veel dingen tegelijk geprobeerd. Veel verschillende benaderingen. Dat is niet overal even goed gelukt. [...] de keuzes zijn niet echt helder gemaakt. Ik denk dat er heel veel waardevol materiaal lag, maar dat er niet een goede lijn uitgehaald is."*

Lu: *"Ik denk dat, als je zo'n groot project doet, dat je van tevoren flink moet investeren in [...] het creëren van een goed team, waarin mensen open zijn over [...] wat ze willen met het project. En dan moet je op basis daarvan [...] kiezen voor [...] een lijn. [...] bij het NPB is het wel vaak zo van doe alles maar [...] en op het eind kiezen we wel. [...] dan krijg je dus een gigantische berg materiaal waar je [...] dingen uit kiest en dat levert heel veel frustratie en het is ook niet efficiënt."*

De cultuurverschillen die door KI werden opgemerkt worden ook door Lu genoemd. Terwijl KI van mening is dat deze cultuurverschillen samenvallen met de organisaties RVM en Alterra, is Lu daar niet zeker van. Wel maakt ze een onderscheid tussen ecologen en maatschappijwetenschappers.

Lu: *"[...]Er zijn verschillen in] opvattingen over objectiviteit. Ecologen [...] die hebben [...] het idee van [...] we gaan de waarheid boven tafel halen. Natuur is gewoon natuur. [Maatschappijwetenschappers gaan uit van] je kan natuur [op verschillende manieren] opvatten. [...] dat zijn naar mijn idee toch hele wezenlijke verschillen."*

Lu: *"En je hebt een heel groot verschil in het geloof in het werken met modellen. Sommige mensen zeggen [...] we hebben een bepaalde aanpak, we zoeken iets uit en dan gaan we het doorrekenen met modellen en dan weten we het. Terwijl [andere] mensen zeggen [...]het werken met modellen] heeft ook allerlei nadelen. Je kunt ook dingen plat rekenen. En bepaalde problemen die je wel hebt kun je misschien niet vertalen in modellen dus dan schiet je er niks"*

*mee op en dan moet je een andere route volgen. Er zit toch wel een sterke bovenstroom in het NPB van mensen die [...] van mening zijn dat] die modellentrein en die graadmeters [...] alles [...] moeten] dekken en dat [dat] ook allemaal wetenschappelijk en objectief [is] en [...] verder niet ter discussie [staat].”*

Het geval NVK2 maakt duidelijk dat de verschillende opvattingen tussen RVM en Alterra, tussen beta's en gamma's, tussen modelleerders en beschrijvers en/of tussen kwantitatieve en kwalitatieve wel degelijk in de praktijk een rol spelen en voor problemen kunnen zorgen. Dit geval maakt ook duidelijk dat dergelijke problemen wellicht voorkomen kunnen worden door in een vroeg stadium keuzes te maken.

#### **4.5.4 Het vierde milieubeleidsplan**

VG is zeer positief hoe uiteindelijk de rol van het NPB in de ontwikkeling van het vierde milieubeleidsplan (MBP4) vorm heeft gekregen. Al eerder in paragraaf 1 was gebleken dat VG een voorstander is van een vroege en intensieve betrokkenheid van het NPB bij beleidsprocessen. In de onderstaande citaten schetst hij de rol van het NPB bij de ontwikkeling van MBP4.

*VG: “Ik heb zelf in het projectteam van MBP4 [...] gezeten. Dat is vrij revolutionair geweest. Het zijn de beleidsmakers bij elkaar waar je als onafhankelijk PB tussen zit. Dus je moet daar heel goed je eigen positie bewaren. Dat was dus puur snuffelen [...] naar] beleidsvragen [...].”*

*VG: “[...] we hebben een vraag-antwoord spelletje gespeeld. Den Haag had vragen, wij snel antwoorden.”*

VG ziet de ontwikkeling van MBP4 dus als een positief voorbeeld van intensieve interactie tussen beleid en NPB. Wi laat een meer kritisch geluid horen.

*Wi: “Wij waren met de milieuverkenning bezig en bij het ministerie van VROM was men [...] hard bezig met MBP4 en dat ging volkomen langs elkaar heen. [...] Uiteindelijk is er [...] iemand van ons [...] bij ging zitten om die kennis van ons [...]er] ‘in te pompen’. [...] Alleen omdat wij [...] daar gefiltreerd zijn. Je vraagt je af of dat [...] goed is. Ik denk het niet [...]. Die scheiding zou er moeten zijn.”*

Terwijl VG vol lof is, is Wi van mening dat aan intensieve interacties met beleid nadelen verbonden zijn en dat het NPB in het geval MBP4 daar wellicht te ver in is gegaan. Het geval MBP4 laat zien dat het dilemma tussen onafhankelijk, wetenschappelijk en bruikbaar zoals dat is geschetst in paragraaf 1 wel degelijk in de praktijk een rol speelt. Het geval MBP4 laat ook zien dat verschillende respondenten in dit dilemma andere keuzes maken. Het geval MBP4 is extra relevant omdat het een voorbeeld is van NPB invloed in beleidsontwikkeling. In paragraaf 2 heeft La laten zien dat in deze beleidsfase het geschetste dilemma tussen bruikbaar en onafhankelijk een extra dimensie krijgt. Het risico is dat je als NPB beleid gaat helpen voorbereiden dat je in een andere fase ook moet gaan evalueren.

#### **4.5.5 De doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's**

Rond verkiezingstijd rekt het MNP de verkiezingsprogramma's door van de verschillende politieke partijen. Deze exercitie is erop gericht om de verwachte natuur en milieu effecten van de plannen van de partijen te laten zien. Dit valt niet bij iedereen even goed.

Br: “Ja [daar krijgen we] natuurlijk altijd [...] kritiek [...op]. [...] de VD [...] zei van ‘jullie hebben ons verkiezingsprogramma verkeerd geïnterpreteerd en jullie verbinden er conclusies aan die wij nooit daaraan verbonden zouden hebben’.”

VG: “VD heeft afgehaakt hè, voor de doorrekening. Dat komt omdat, vier jaar terug hebben we ze wel doorgerekend en toen zagen ze de resultaten. Toen zeiden ze van ‘maar dit is ons verkiezingsprogramma toch helemaal niet. Hoe komen jullie daar nu bij? Wij, voorstander van een energie heffing van zo en zoveel, dat zul je ons nooit horen zeggen. Wel van het instrument maar nooit van die omvang’. [...] Zij hebben geen vertrouwen in het modelinstrumentarium [en] dus ook niet in de uitkomsten.”

Ook Ko heeft kritiek op de doorrekeningen.

Ko: “[...] wij [hebben] het geweigerd.”

Ko: “Omdat wij dat als veel te benepen zagen. [...] Het is helemaal niet erg dat het gebeurt, die berekeningen, allemaal prima. Ik heb daar op zich geen moeite mee, alleen je moet opletten dat [...] dat soort berekeningen [...niet] bepalend gaat worden. Want het leven is meer dan alleen natuur en milieu.”

DH is wel te spreken over deze NPB activiteit.

DH: “Die verkiezingsprogramma’s vond ik wel heel aardig.”

Het doorrekenen van de verkiezingsprogramma’s is een activiteit is waarbij het verschil tussen een objectieve analyse en een waardeoordeel wel eens vertroebeld kan worden. De ene partij scoort immers wel of niet groener dan de andere partij. VG en Hi laten hieronder zien hoe het NPB hiermee om kan gaan.

VG: “Wij eindigen iedere doorrekening van ‘het woord is aan de kiezer’ [...] Het is geen stemadvies, het is een hulpmiddel voor de kiezer [...]”

Hi: “PBs roepen regelmatig ‘dit is geen stemadvies’ maar dat kan dan toch in zo’n persbericht wel doorklinken. Als we zeggen ‘groen links is de groenste partij’ zit daar onbewust toch een waardeoordeel aan.”

Het geval doorrekeningen verkiezingsprogramma’s laat zien dat een dergelijke activiteit vatbaar is voor kritiek omdat het een sectorale en geen integrale afweging betreft. Paragraaf 3 heeft al eerder aandacht besteed aan het belang van perspectief en context. Bovendien zijn de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma’s vatbaar voor kritiek omdat de uitkomst van de analyse al snel verwordt tot een waardeoordeel. Dit is al eerder in paragraaf 2 gesignaleerd als onvermijdelijk verbonden met het beantwoorden van dergelijke hoe en waarom vragen. In het licht van haar eerdere opmerkingen is het opmerkelijk dat dit voor DH geen aanleiding vormt om deze NPB activiteit negatief te beoordelen.

#### **4.5.6 Het briefadvies Ecologische Hoofdstructuur**

Het briefadvies EHS is een voorbeeld van een zogenaamd ‘ad hoc’ product van het NPB. Door middel van dergelijke ad hoc producten is het NPB in staat om in te spelen op actuele ontwikkelingen. In dit geval betreft het een reactie op voorgenomen beleid van de minister van LNV met betrekking tot de realisering van de EHS. In het briefadvies zet het NPB de verwachte effecten van dit voorgenomen beleid uiteen. Hieronder zal blijken dat verschillende

respondenten verschillende meningen hebben over of dit nu wel of niet bij de taken van het NPB hoort.

Het briefadvies EHS viel bij verschillende partijen niet goed. Voor de onderstaande respondenten neemt dat niet weg dat het wel een belangrijke taak is van het NPB.

VG: *"Nee, dat valt niet goed bij het beleid en we hebben natuurlijk wel een taak om dit soort dingen te melden. We praten over de effectiviteit van [...] beleid."*

St: *"Ik vind wel dat je dan in alle redelijkheid kan zeggen van laten wij nu eens de implicaties van die beleidswijziging voor de natuur bekijken. Ja dat vind ik. En dat viel niet goed bij de ministeries. Maar goed, daar moet je je niets van aantrekken."*

La vindt dat het feit dat het niet goed viel juist laat zien dat zoiets wel degelijk bij de taken van het NPB hoort.

La: *"Ik beschouw het als een compliment [dat het briefadvies EHS niet goed viel]. Dan raak je blijkbaar een discussie die ertoe doet."*

DH en Ko zijn van mening dat het NPB met dit briefadvies een brug te ver is gegaan. Voor DH komt dit voort uit haar algemene opvatting dat het NPB zich vooral moet richten op het beantwoorden van wat vragen (zie paragraaf 2) omdat anders de onafhankelijkheid van het NPB in gevaar kan komen.

DH: *"[...] het NPB doet daar stevige uitspraken over. En [...dat] vind ik [...] gevaarlijk."*

Ko is niet per definitie tegen dergelijke acties, maar dat moet dan wel in perspectief en neutraal. In het geval van het briefadvies EHS is het NPB daar volgens Ko niet in geslaagd.

Ko: *"Ik vond het moment, de toonzetting, dat was allemaal heel erg gekleurd. Jullie zaten mee te huilen met de wolven in het bos. En dat vind ik eigenlijk niet bij een PB horen. [...] Er [werd] gelijk een soort 'doomverhaal' neergezet van 'je haalt het nooit'."*

Het is volgens mij wel begrijpelijk dat DH en Ko minder blij waren met het briefadvies EHS. Het betrof hier immers voorgenomen beleid van het ministerie van LNV dat werd geleid door een minister afkomstig uit het CDA. Voor Ko betreft het geen principiële bezwaar tegen dergelijke acties. DH lijkt heel principiële te zijn in dit soort kwesties (zie paragraaf 2). Echter, haar opmerking over de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's door het NPB, die immers ook te maken hebben met verwachte effecten van voorgenomen beleid geven wat mij betreft aanleiding om dit te betwijfelen. Het geval briefadvies EHS laat zien dat de verschillende opvattingen over het bewerkstelligen van onafhankelijkheid die zijn geschetst in paragraaf 3 (je beperken tot feiten en cijfers versus prikkelen en een eigen geluid laten horen) in de praktijk optreedt en kan leiden tot verschillende oordelen over of een bepaalde actie wel of niet 'des planbureaus' is. Het geval briefadvies EHS laat bovendien zien dat het niet uit te sluiten is dat strategische overwegingen bij dit uiteindelijke oordeel een rol spelen.



## 5 Conclusies

Dit hoofdstuk zal allereerst de resultaten bespreken aan de hand van de discussies die tijdens de workshop zijn gevoerd. De tweede paragraaf zal de resultaten bespreken in het licht van de in hoofdstuk 3 gepresenteerde theorie omtrent het kennisgebruikmodel en het coproductiemodel. Ter afsluiting wil ik graag ingaan op discussies die over de rol van PBs, (andere) deskundigen en de relatie tussen wetenschap en beleid die recent gevoerd zijn in kranten en tijdschriften.

### 5.1 De resultaten besproken tijdens de workshop

Tijdens een workshop waarvoor de respondenten waren uitgenodigd zijn de resultaten van het onderzoek besproken. Het is wellicht relevant om te melden dat deze workshop uitsluitend is bezocht door medewerkers van het MNP, de WOT eenheid, en Alterra. Geen van de respondenten die ik in paragraaf 3.3 heb bestempeld als 'extern' heeft deelgenomen aan de workshop. De workshop werd afgesloten met de identificatie van een aantal belangrijke thema's die hieronder kort besproken zullen worden.

#### ***De relatie met onderzoek en monitoring***

Tijdens de workshop werd bevestigd dat voor het NPB de relatie met onderzoek en monitoring heel belangrijk is. Van dit onderzoek worden verschillende dingen verwacht. Allereerst moeten daar de feiten en cijfers vandaan komen die de basis vormen voor de PB producten. Onduidelijk is waar feiten en cijfers ophouden en waar de PB producten moeten beginnen. Deze onduidelijkheid is ook al naar voren gekomen bij de paragraaf over graadmeters (4.5.2). Daarnaast wordt van het onderzoek verwacht dat zij ontwerpen en adviseren, aspecten die volgens de aanwezigen bij de workshop niet horen bij de taken van het NPB.

#### ***Hoe ver moet je 'terug gaan in de beleidsketen' met je analyses?***

Het tweede punt refereert aan de zogenaamde beleidsketen. Hiermee worden die conceptuele modellen van beleidsprocessen bedoeld die verschillende fasen onderscheiden (o.a. Hoogerwerf 1998 of Winsemius 1986). Dergelijke modellen onderscheiden fasen zoals agendavorming, probleemformulering, beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, implementatie, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De vraag die tijdens de workshop gesteld werd is waar het NPB zijn ankerpunt zou moeten hebben. Moet het NPB uitgaan van de beleidsdoelen zoals die zijn vastgesteld of mag het ook de vraag stellen of dit wel de juiste doelen zijn geweest in het licht van het probleem dat op de agenda is gezet? Moet de analyse zich beperken tot de relatie tussen de beleidsdoelen en de gemeten veranderingen in de natuur of mag het ook de relatie tussen doelen, middelen en uitvoering aan de orde stellen? Tijdens de workshop werd naar voren gebracht dat beide opties in de hierboven gestelde vragen te maken hebben met onafhankelijkheid. Als de doelen als uitgangspunt worden genomen, is het NPB onafhankelijk omdat het geen eigen doelen heeft. Aan de andere kant is het dan juist niet onafhankelijk omdat het kritiekloos de beleidsdoelen overneemt. Een complicerende factor die daar nog bij komt is dat lang niet altijd eenduidig vaststaat wat dé beleidsdoelen zijn. Er zijn doelen op verschillende abstractieniveaus en bovendien kunnen middelen en instrumenten doelen worden en kunnen doelen middelen worden. Deze verschuivingen kunnen in de loop der tijd plaatsvinden, maar ook in verschillende nota's aangetroffen worden.

### ***Het verschil tussen scenario's, opties en adviezen***

Ook hier werd de vraag gesteld hoe ver het NPB mag gaan. Als de beleidsevaluatie is afgerond, kan het NPB dan ook suggesties en aanbevelingen doen? Het werd duidelijk dat dergelijke aanbevelingen er impliciet altijd wel in zitten. Een uitspraak als 'beleidsdoel 1 is niet gehaald en dit komt in belangrijke mate door factor b' leidt al snel tot de conclusie 'als je iets wilt doen om toch doel 1 te halen, zul je iets aan factor b moeten doen'. Deze laatste uitspraak kun je wel of niet letterlijk in de producten opnemen, maar impliciet is hij hoe dan ook aanwezig. De aanwezigen bij de workshop vinden heel duidelijk dat het NPB niet moet adviseren, maar het doorrekenen van scenario's en beleidsopties moet wel kunnen. Er werd wel erkend dat het verschil tussen deze niet overal duidelijk is. Verschillende toekomstscenario's en beleidsopties kunnen verschillende gevolgen hebben voor de natuur. In het licht van de beleidsdoelen scoren sommige scenario's en opties beter dan andere. Ook hier is duidelijk wat de minister zou moeten doen als hij zijn doelen wil halen. Tijdens de workshop werd het belang van formulering en toonzetting benadrukt. Het lijkt erop dat die in belangrijke mate bepalen of uitspraken wel of niet acceptabel zijn voor het NPB. Dit is ook naar voren gekomen in paragraaf 5.3.5. Het NPB moet het vooral neutraal brengen.

### ***Waar moet je wel en niet aan meedoen en over meepraten?***

Vroegtijdige inbreng van expertise kan veel problemen later voorkomen. Dat is de gedachte achter bijvoorbeeld het pleidooi van VG in paragraaf 4.5.4 om ook betrokken te zijn bij beleidsvorming. Dit brengt echter wel problemen met zich mee. Onafhankelijke evaluatie van beleid waar je zelf aan mee hebt gewerkt is problematisch. Sommige aanwezigen tijdens de workshop pleitten er dan ook voor, net als Hi en La in paragraaf 4.2.4, om zorgvuldig te overwegen waar je als NPB allemaal wel en niet aan mee moet doen.

### ***De keuze van het perspectief***

Tijdens de workshop is dit thema genoemd als een zeer belangrijk thema voor het NPB. Vrij snel al werd duidelijk dat er niet één oplossing is. Een breed perspectief is echter niet in alle gevallen zinvol of nodig. De algemene mening tijdens de workshop was dat het NPB zich primair op de natuur moet richten, maar dat steeds kritisch moet worden bekeken of andere aspecten erbij betrokken moeten worden. Soms is een breder perspectief nodig en belangrijk. Soms kun je verschillende perspectieven aan de orde stellen door middel van scenario studies.

### ***De rekkelijken en de preciezen***

Tijdens de workshop is geopperd dat de verschillende opvattingen en uitspraken die zijn gepresenteerd in de resultaten kunnen worden gegroepeerd in twee categorieën. Aan de ene kant die respondenten die vinden dat het NPB vooral kritisch moet zijn en een eigen geluid moet laten horen. Aan de andere kant die respondenten die vinden dat het NPB zich moet beperken tot de feiten en cijfers over de natuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen. In de workshop werden deze categorieën ook wel aangeduid als de rekkelijken en de preciezen of als de 'wilde havana rokers' aan de ene kant en aan de andere kant diegenen die vinden dat roken schadelijk is voor de gezondheid.

Tijdens de workshop bleek net als in de resultaten dat de werkwijzen en strategieën voor het NPB van beide categorieën verdedigd kunnen worden met een beroep op de onafhankelijkheid van het NPB. Als de natuurbeleidsdoelen worden gebruikt als startpunt van een evaluatie stelt het NPB zich niet onafhankelijk op ten opzichte van het ministerie. Als het verder 'terug gaat in de beleidsketen' is het de taak van het NPB om zelf vast te stellen wat de beleidsdoelen hadden moeten zijn en ook deze opstelling kan leiden tot het idee dat het NPB niet onafhankelijk is. Eenzelfde redenering is van toepassing op de keuze van het perspectief. Het hanteren van een sectoraal natuurperspectief wordt door sommige respondenten gezien als



niet onafhankelijk. Aan de andere kant is het hanteren van een breder perspectief ook mogelijk problematisch omdat het NPB dan de taak heeft om te kiezen welke perspectieven moeten worden meegenomen en om deze perspectieven te definiëren. Dit leidde in de workshop tot de conclusie dat, afhankelijk van het politieke krachtenveld, het NPB en haar producten altijd door sommigen zal worden gezien als onafhankelijk en door anderen juist als niet onafhankelijk.

Dit is aan de ene kant een weinig optimistische conclusie. Je kunt het dus nooit goed doen. Aan de andere kant kan een dergelijke conclusie wat mij betreft ook ertoe leiden dat het NPB zelf zijn verantwoordelijkheid neemt in het bepalen van een strategie. De te kiezen strategie zou wat mij betreft een flexibele moeten zijn waarin veel ruimte is voor 'case by case' afwegingen. Steeds opnieuw zal moeten worden bepaald waar de beleidsevaluatie over zou moeten gaan, wat allemaal ter discussie gesteld kan worden, welk perspectief gekozen moet worden en dergelijke.

## **5.2 De resultaten in het licht van de theorie**

Hier zullen de resultaten worden besproken in het licht van de gepresenteerde theorie en dan met name in het licht van het kennisgebruikmodel aan de ene kant en het coproductie model aan de andere kant. Allereerst blijkt met name uit paragraaf 4.1 dat de aannames uit het kennisgebruik model breed gedeeld worden. Wetenschap en beleid worden gezien als verschillende culturen, gescheiden door een kloof die overbrugd kan worden door een instituut als het NPB. Ook in 4.2 is veel van het kennisgebruikmodel terug te vinden. De aannames achter het kennisgebruikmodel leiden tot het idee dat er eenduidige demarcaties en heldere taak afbakeningen mogelijk zijn tussen het NPB, het EC-LNV, adviesraden en de domeinen wetenschap en beleid. In de latere paragrafen van de resultaten komt dit model minder sterk terug. Het is wel nog duidelijk herkenbaar in de opvatting van VE over het ideale NPB. Zijn ideale organisatievorm is de zogenaamde lijnorganisatie waarbij vragen van de top van het NPB naar de werkvloer gaan en waarbij kennis naar boven toe steeds geconvergeerd moet worden.

Vanaf paragraaf 4.2 en met name in paragraaf 4.3 en 4.5 laten de resultaten zien dat de praktijk weerbarstiger is dan het kennisgebruikmodel doet vermoeden. De opvattingen over de relatie tussen wetenschap en beleid en de rol van het NPB blijken niet gemakkelijk omgezet te kunnen worden in eenduidige demarcaties en taakafbakeningen. Het blijkt bovendien dat er niet 1 manier is om onafhankelijkheid te waarborgen maar dat hiervoor verschillende onderling potentieel strijdige strategieën voorhanden zijn. De verschillende opvattingen, visies en dilemma's en de praktische problemen die daaruit voort kunnen komen, komen het meest duidelijk naar voren bij de bespreking van concrete gevallen in paragraaf 4.5.

De problemen die in de praktijk optreden bij het trekken van grenzen, zoals die tussen het NPB, adviesraden, wetenschap en beleid laten wat mij betreft de meerwaarde zien van het coproductiemodel. Kennelijk kunnen meer generieke opvattingen over hoe wetenschap en beleid zich tot elkaar zouden moeten verhouden en welke rol het NPB daarbij zou moeten spelen tot verschillende praktijken leiden, die verschillende betrokkenen op verschillende manieren beoordelen. Zoals in het coproductie model wordt benadrukt, blijkt het trekken van dergelijke grenzen een contingente en contextafhankelijke aangelegenheid. Dit betekent dat verschillende betrokkenen in verschillende situaties, met gebruikmaking van verschillende criteria, op verschillende 'plaatsen' verschillende grenzen zullen trekken. Wat betreft de organisatie van het NPB, doet wat mij betreft het idee van de netwerkorganisatie op het eerste gezicht meer recht aan het coproductiemodel dan die van de lijnorganisatie. Aan de andere kant kan hierbij worden opgemerkt dat het niet per definitie onmogelijk is om een lijnorganisatie te voorzien van een zekere mate van ruimte en flexibiliteit.

De opzet van het resultatenhoofdstuk van abstract naar concreet heeft een duidelijke functie gehad. In het begin van het hoofdstuk bleek dat op een abstract niveau de aannames van het kennisgebruikmodel erg aantrekkelijk waren. Echter, naarmate het hoofdstuk vorderde, bleek de ontoereikendheid van de aannames van het kennisgebruikmodel voor het begrijpen van concrete situaties. Generieke uitspraken als 'wetenschap moet objectief zijn', 'het NPB moet onafhankelijk zijn', 'het NPB moet geen beleid gaan maken' en dergelijke, worden weliswaar breed gedeeld maar leiden in de praktijk tot verschillende invullingen. De waarde van brede gedeelde visies of protocollen, die vaak met veel inzet en moeite tot stand komen, is dus beperkt. Dit betekent niet zozeer dat dergelijke visies betekenisloos zijn. Wel hebben ze verschillende betekenissen, laten ze verschillende interpretaties en invullingen toe en kunnen ze dus tot verschillende praktijken leiden.

Net als in de workshop leidt bovenstaande tot de conclusie dat generieke uitspraken kunnen leiden tot verschillende praktijken. Wat mij betreft betekent dit dat concrete afwegingen en keuzes die in deze verschillende praktijken gemaakt moeten worden het beste per geval gemaakt kunnen worden. Nogmaals is dat wat mij betreft geen negatieve conclusie omdat het de aandacht vestigt op de eigen verantwoordelijkheid van het NPB en omdat het ruimte laat voor creativiteit, flexibiliteit en een rijkdom aan verschillende mogelijke strategieën. Het is vervolgens wel belangrijk dat het NPB veel aandacht besteedt aan de legitimering en verantwoording van de gemaakte keuzes en afwegingen.

De redenering achter het coproductiemodel en de betekenis van context is op verschillende terreinen van toepassing. Niet alleen processen tussen wetenschap en beleid, of de relatie tussen visies en praktijken, maar ook processen tussen verschillende beleidsactoren, zoals de implementatie van beleidsdoelen, kunnen op deze manier begrepen worden. Contextafhankelijkheid is belangrijk in het begrijpen van allerlei verschillende processen waarbij producten van hun ontwikkelingscontext naar een andere gebruikcontext worden getransporteerd. In plaats van dat er sprake is van eenduidig en onproblematisch gebruiken, toepassen of implementeren gaan dergelijke transporten onvermijdelijk gepaard met betekenisveranderingen, herdefiniëringen, heronderhandelingen en herinterpretaties. Om deze processen beter te begrijpen zijn gedetailleerde case studies van concrete praktijken dus van zeer groot belang. Dergelijke studies kunnen een belangrijke meerwaarde opleveren ten opzichte van de nog altijd veel voorkomende analyses die een onderscheid proberen te maken tussen goede en slechte wetenschap of die bijvoorbeeld wijzen op implementatie fouten ten gevolge van verkeerde interpretaties en te onduidelijke beleidsdoelen.

### **5.3 Discussies over de relatie tussen wetenschap en beleid**

De relatie tussen wetenschap en beleid is de laatste jaren onderwerp van debat. Een spraakmakende episode daarin vormt de 'de Kwaadsteniet affaire'. Deze affaire begon in januari 1999 met een artikel in het dagblad Trouw, waarin de heer De Kwaadsteniet, destijds medewerker van het RVM, zijn kritiek uitte op de modellen van het RVM (Trouw 1999). In diverse kranten werd deze in aanvang technische kwestie al snel breder getrokken tot een discussie over de rol van wetenschappelijke kennis in beleid (o.a. Bomhoff 1999; Breedveld 1999; Rotmans & Van Asselt, 1999; Van der Sluijs & Schulte-Fischedick 1999; Wams, 1999). De affaire werd verder versterkt door de publicatie van het boek 'de onwelkome boodschap' (Köbben & Tromp 1999), waarin gevallen worden beschreven waarin opdrachtgevers van onderzoek hebben geprobeerd om de onwelkome resultaten en conclusies van dit onderzoek ofwel om te buigen ofwel publicatie ervan te voorkomen.

Verschillende opvattingen over wetenschap en over hoe wetenschap en beleid zich tot elkaar dienen te verhouden, zowel uit het kennisgebruikmodel als uit het coproductiemodel, vormen de basis van bovenstaande discussies. Het kennisgebruikmodel is herkenbaar in die analyses die erop wijzen dat het RIVM, door teveel beleidsinvloed, onwetenschappelijk is geworden (o.a. Bomhoff 1999 en Wams 1999). Het coproductiemodel is herkenbaar bij die auteurs die wijzen op de onvermijdelijkheid van dergelijke discussies omdat wetenschap fundamenteel waardegeladen componenten bevat (o.a. Rotmans & Van Asselt 1999 en Van der Sluijs & Schulte-Fischedick 1999). Gedurende 1999 werd, onder andere door de kritiek van De Kwaadsteniet en het verschijnen van 'de onwelkome boodschap', duidelijk dat de relatie tussen wetenschap en beleid niet onproblematisch is en dat er bovendien verschillende opvattingen bestaan over wetenschap en over hoe wetenschap en beleid zich tot elkaar moeten verhouden.

Deze discussie werd niet alleen gevoerd over de kennisinstellingen, maar zeker ook intern door de kennisinstellingen zelf. Turnhout & Broekmans (2003) beschrijven hoe verschillende kennisinstellingen initiatieven hebben genomen voor kritische reflectie op de eigen positie en de rol van onzekerheden en sociale waarden in hun praktijken. Het RIVM heeft zich bezonnen op de informatie die zij produceert en naar buiten brengt en heeft een leidraad ontwikkeld voor omgaan met onzekerheden, waarmee onder andere technische en statistische onzekerheden, kennislacunes, en ethische en normatieve aspecten van kennis bedoeld worden. Het RIZA en het RIKZ zijn bezig zich te bezinnen op de kennis, de beleidsinformatie en de indicatoren die ze produceren. Tot slot heeft ook het NPB een dergelijk initiatief genomen door het project op te starten dat heeft geresulteerd in het nu voorliggende rapport. Een dergelijke toenemende reflexiviteit is ook door Halffman en Hoppe (2003) gesignaleerd. Zij plaatsen deze trend in het kader van vergelijkbare discussies over risico's, milieuproblemen en onzekerheid (Beck 1992; Royal Society 1992).

De discussies en herbevestigingen zijn momenteel alles behalve afgerond. De actualiteit en urgentie van het thema 'wetenschap en beleid' is onder andere herbevestigd door de recent opnieuw opgelaaide discussies over kokkelvisserij (Agerbeek 2003), over het integratiebeleid (Timmermans et al 2003) en over Schiphol en de geluidsnormen (Berkhout 2003). Een special issue van het tijdschrift Economische Statistische Berichten laat recente discussies zien over de verschillende rollen van de PBS en met name het CPB (o.a. Wolfson 2003; Don 2003).

De discussies en krantenartikelen waar in deze paragraaf aan is gerefereerd, geeft een beeld van de diversiteit aan mogelijke opvattingen over de relatie tussen wetenschap en beleid en over de rollen en posities van instellingen zoals de PBS. Ze vormen daarmee een aanvulling op en een herbevestiging van de resultaten en conclusies van dit rapport. Ze schetsen bovendien de context waarin dit rapport tot stand heeft kunnen komen. Daarnaast onderstrepen ze samen met de resultaten en conclusies van dit rapport het belang van verder nadenken over standpuntbepaling ten aanzien van de rol en positie van kennisinstellingen in het algemeen en het NPB in het bijzonder. Dit hoeft echter mijns inziens niet te leiden tot het bepalen van hét standpunt, of dé rol en positionering. Wellicht is wel mogelijk om een dergelijk eenduidig standpunt vast te stellen. Echter, de analyse in dit rapport maakt duidelijk dat standpunten en opvattingen vatbaar zijn voor meerdere interpretaties en dat het dus niet op voorhand duidelijk is wat de toepassing van dit standpunt in de praktijk zal gaan betekenen. Een eenduidig standpunt zal in mijn ogen niet kunnen voorkomen dat in verschillende contexten met verschillende betrokkenen verschillende keuzes zullen worden gemaakt en verschillende praktijken zullen ontstaan. Dit rapport kan een betekenisvolle bijdrage leveren aan verdere reflectie en discussie over dit thema, zowel intern binnen het MNP als daarbuiten.



## Literatuur

- Aarts & Te Molder (1998). Over natuur gesproken. Een discourse-analytische studie van een debat. Rathenau Instituut.
- Agerbeek (2003) *Wetenschapper moeten zwijgen van Landbouw*. Trouw, 14-10-2003.
- Barnes & Edge (Eds.) (1982) *Science in context, readings in the sociology of science*. Milton Keynes, Open University Press.
- Berkhout (2003) *Het risico van ongewenste adviezen, kent Nederland nog wel onafhankelijke deskundigen?* NRC Handelsblad, 29-11-2003.
- Bomhoff (1999) *RVM moet concurrentie aangaan*. Trouw, 27-01-1999.
- Breedveld (1999) *Het keurmerk van de wetenschap*. Trouw, 22-01-1999.
- Caplan (1979) 'The two communities theory and knowledge use'. *American Behavioral Scientist* 22, 459-470.
- Collingridge (1980) *The social control of technology*. London, Frances Printer.
- Collins & Pinch (1993) *The Golem: what everyone should know about science*. Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.
- Don (2003) 'De rol van het CPB'. *Economische Statistische Berichten* 25-10-2003, 20.
- Funtowicz & Ravetz (1993) 'Science for the post normal age'. *Futures* september, 739-755.
- Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott & Trow (1994) *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.
- Gieryn (1983) 'Boundary work and the demarcation of science from non-science, strains and interests in professional interests of scientists'. *American Sociological Review* 48, 781-795.
- Gieryn (1995) 'Boundaries of science'. In: Jasanoff, Markle, Petersen & Pinch (Eds.) *Handbook of science and technology studies*. Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage publications.
- Guston (2001b) 'Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction'. *Science, Technology and Human Values* 26, 4, 399-408.
- Guston (2001a) 'Constructing 'serviceable truths': an exploration of four strategies.' In: Hisschemöller, Hoppe, Dunn & Ravetz (Eds.) *Knowledge, power and participation in environmental policy analysis and risk assessment*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Halfman (2003) *The boundaries of regulatory science: eco/toxicology and the regulation of aquatic hazards of chemicals in the US, England and the Netherlands*. PhD thesis University of Amsterdam.
- Halfman & Hoppe (2003) *Science/policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice*. Paper for the Sociology of the Sciences Yearbook conference. Basel, December 2003

- Hisschemöller & Hoppe (1996) 'Coping with intractable controversies, the case for problem structuring in policy design and analysis'. *Knowledge and Policy: the international journal of knowledge transfer and utilization* 8, 4, 40-60.
- Hoogerwerf & Herweijer (Eds.) (1998) *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Hoppe (2002) *Van flipperkast naar grensverkeer, veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*. Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, AWT achtergrondstudie nr. 25.
- Jasanoff (1990) *The fifth branch, science advisers as policymakers*. Boston, Harvard university press.
- Jasanoff, Markle, Petersen & Pinch (Eds.) (1995) *Handbook of science and technology studies*. London, Thousand Oaks, New Dehli, SAGE Publications Ltd, in cooperation with the Society for Social Studies of Science.
- Köbben & Tromp (1999) *De onwelkome boodschap: of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam, Jan Mets.
- LVN (1990) *Natuurbeleidsplan, regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21149, nrs. 2-3.
- ODP (1996) *Protocol voor de planbureaufunctie van CPB, RIVM, RPD, en SCP*. Overleg Directeuren Planbureaus.
- Oldersma (2002) 'Adviescolleges'. In: Daalder, Koole, Becker & Van de Meer (Eds.) *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Rich (1991) 'Knowledge creation, diffusion and utilization, perspectives of the founding editor of Knowledge'. *Knowledge creation, diffusion and utilization* 12, 319-337.
- Rich (1997) 'Measuring knowledge utilization, processes and outcomes'. *Knowledge and Policy* Fall 1997, 11-23.
- RIVM (1989) *Zorgen voor morgen*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu,
- RIVM, IKC-N, SC & IBN (1997) *Natuurverkenning 1997*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer, Instituut voor Bos en Natuuronderzoek, Staring Centrum.
- Rotmans & Van Asselt (1999) *Metten baat niet bij RIVM-onderzoek*. Trouw, 28-01-1999.
- Star & Griesemer (1989) 'Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museum of Vertebrate Zoology, 1907-39'. *Social Studies of Science* 19, 3, 387-420.
- Timmermans, Halffman & Hoppe (2003) *Kamer laat steken vallen bij onderzoek*. Trouw, 09-10-2003.
- TK (1995c) *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 1995. Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23900XIV, nr. 52.
- TK (1995a) *Wijziging van de wet milieubeheer (milieuplanbureau). Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24031, nr. 4.
- TK (1995b) *Wijziging van de Wet milieubeheer (milieuplanbureau). Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24031, nr. 5.

- TK (1996) *Handelingen Tweede Kamer, wetvoorstel Wet op het RIVM*. 4 september 1996, 105-6906.
- TK (1997b) *Regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie. Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 186, nr. 5.
- TK (1997a) *Regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie*. Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 186, nr. 4.
- Trouw (1999) "*Milieu-instituut liegt en bedriegt*". Trouw, 20-01-1999.
- Turnhout (2003) *Ecological indicators in Dutch nature conservation: science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*. Amsterdam, Aksant.
- Turnhout & Broekmans (2003) 'Hoe onzekerheid een probleem werd: verschuivende visies in de kennisinstellingen'. In: Van Asselt & Petersen (Eds.) *Niet bang voor onzekerheid*. Den Haag, Lemma RMNO, forthcoming.
- Turnhout & Leroy (2003) *Participatie voor onzekerheidsmanagement, strategieën en praktijken*. Achtergrondstudie in opdracht van het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Van de Vall & Leeuw (1987) *Sociaal beleidsonderzoek, differentiatie en ontwikkeling*. Den Haag, VUGA.
- Van den Boogaard (1998) *Configuring the economy, the emergence of a modelling practice in the Netherlands 1920-1955*. Thela Thesis, PhD thesis University of Amsterdam.
- Van der Sluijs & Schulte Fishedick (1999) *Gezagscrisis rond milieugetallen*. Trouw, 06-02-1999.
- Wams (1999) *RIVM opereert in een mijnenveld*. Volkskrant, 26-01-1999.
- Weinberg (1972) 'Science and trans-science'. *Minerva* 10, 209-222.
- Weiss (1991) 'Policy research as advocacy, pro and con'. *Knowledge and Policy, the international journal of knowledge transfer* 4, 1 and 2, 37-55.
- Winsemius (1986) *Gast in eigen huis; beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Wolfson (2003) 'De rol van de planbureaus'. *Economische Statistische Berichten* 25-10-2003, 18-19.





## Gebruikte afkortingen

AWT	Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid
AZ	Algemene Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appel
CPB	Centraal Planbureau
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
DWK	Directie Wetenschap en Kennis
EC-LNV	Expertisecentrum LNV
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EZ	Economische zaken
IBN	Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek
IKC-N	Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (tegenwoordig staat de 'V' voor Voedselkwaliteit)
MB	Milieubalans
MBP	Milieubeleidsplan
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
MVK	Milieuverkenning
NB	Natuurbalans
NIOO	Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek
NIOZ	Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee
NPB	Natuurplanbureau
NVK	Natuurverkenning
ODP	Overleg Directeuren Planbureaus
PB	Planbureau
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
RMNO	raad voor Ruimte-, Milieu- en Natuuronderzoek
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RPD	Rijksplanologische Dienst
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SC	Staring Centrum
SG	Secretaris Generaal
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TK	Tweede Kamer
V&W	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WOT	Wettelijke Onderzoeks Taken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WUR	Wageningen Universiteit en Research center

*Gebruikte afkortingen voor de respondenten*

Bi	Mw. Bisseling (EC-LNV)
Br	Dhr. Braat (MNP)
DH	Mw. De Hullu (LNV)
DZ	Dhr. De Zwart (RIVM)
Ge	Dhr. Geluk (VD)
He	Dhr. Hemerijck (WRR)
Hi	Dhr. Hinssen (WOT eenheid)
Kl	Dhr. Klijn (Alterra)
Ko	Dhr. Koopmans (CDA)
La	Dhr. Lammers (WOT eenheid)
Lö	Dhr. Lörzing (RPB)
Lu	Mw. Luttik (Alterra)
Ro	Dhr. Ros (MNP)
St	Dhr. Stolwijk (CPB)
VE	Dhr. Van Egmond (MNP)
VG	Dhr. Van Gerwen (MNP)
VO	Dhr. Van Oostenbrugge (MNP)
Wi	Mw. Witmer (MNP)

# Natuurplanbureau-onderzoek



## Verschenen werkdocumenten in de reeks 'Planbureau - werk in uitvoering (per 25 april 2004)

---

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen – gebouw Alterra-oost, kamer 1.422; tel: (0317) 47 78 45; e-mail: [info@npb-wageningen.nl](mailto:info@npb-wageningen.nl)

Werkdocumenten vanaf nummer 2001/01 zijn ook te downloaden via de NPB-website [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)

### 1998

- 98/01 *Querner, E.P., Th.G.C. v.d. Heijden & J.W.J. v.d. Gaast.* Beschikbaarheid grond- en oppervlaktewater voor natuur. Nadere uitwerking en toepassing in Oost-Gelderland.
- 98/02 *Reijnen, R.* (samenstelling) Graadmeters biodiversiteit terrestrisch. Graadmeters bijzondere natuurkwaliteit terrestrisch t.b.v. de Natuurplanbureaufunctie en graadmeter ruimtelijke kwaliteit natuur voor Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR).
- 98/03 *Higler, L.W.G.* Graadmeters biodiversiteit aquatisch.
- 98/04 *Dijkstra, H.* Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+.
- 98/05 *Sprangers, J.T.C.M.* (red.) Graadmeters voor algemene natuurkwaliteit: een eerste verkenning.
- 98/06 *Nabuurs, G.J. & M.N. van Wijk.* Graadmeters voor de fysieke producten van bos.
- 98/07 *Buijs, A.E., J.F. Coeterier, P. Filius & M.B. Schöne.* Graadmeters sociaal draagvlak en beleving
- 98/08 *Neven, M.G.G. & E.E.M. Verbij.* Laten we wel zijn! Studie naar conceptualisering van natuurgerelateerd welzijn.
- 98/09 *Kuindersma, W. (red.), P Kersten & M. Pleijte.* Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001.
- 98/10 *Mulder, M., M. Klaassen & J. Vreke.* Economische graadmeters voor Natuur. Ontwikkeling raamwerk en aanzet tot invulling verdelingsgraadmeters.
- 98/11 *Smaalen, J.W.M., C. Schuiling, G.J. Carlier, J.D. Bulens & A.K. Bregt.* Handboek Generalisatie. Generaliseren ten behoeve van graadmeteronderzoek in het kader van Natuurplanbureaufunctie.
- 98/12 *Dammers, E. & H. Farjon.* Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de Natuurverkenningen 2001.
- 98/13 vervallen
- 98/14 *Hinssen, P.J.W.* Activiteiten in 1999 in toeleverende onderzoeksprogramma's. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau.
- 98/15 *Hinssen, P.J.W.* (samenstelling). Voorstudies Natuurbalans 99. Een inventarisatie van de haalbaarheid van een aantal onderwerpen.

### 1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.

- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.
- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.
- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsvaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.
- 99/09 *Hinssen, P. J. Luijt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsvaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsvaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwssen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (*vervallen*)

## 2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur

- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling)*. Stroom- en rekenschema's 1<sup>e</sup> fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapskwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod
- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout*. De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij*. Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij*. Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000
- 00/09 *Van Wijk, M.N., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij*. Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000
- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk*. Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B. van der Ploeg*. Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits*. Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt*. Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Mûcher, B. Pedrolì & P. Smeets*. Internationale ruimtelijke strategie
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas*. Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

## 2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen*. Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J. Vreke*. Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove*. Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins*. Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge*. Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van*. Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector
- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf*. Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parels in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuinbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedrolì*. Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap
- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldemon & E van Well*. Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker*. Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden

- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU
- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart.* Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans.* De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn.* Groen wonen tussen stad en land
- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis.* EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling.* EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen.* Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

## 2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst.* De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsevaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P.F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop.* Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk.* Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek.* Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001
- 02/08 *Roos-Klein Lankhorst, J., A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen, S. de Vries, C. Schuiling & A.J. Griffioen.* BelevingsGIS versie februari 2002. Hoofddektst (met bijlagen op CD-rom)
- 02/09 *Oostenbrugge, R. van, E.A. van der Grift, B.S.J. Nijhof, P.F.M. Opdam & M.J.S.M. Reijnen (red).* Levensvatbaarheid populaties. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2002
- 02/10 *Koomen, A.J.M. & T. Wejschede.* Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002. De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCL-gebieden, Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen
- 02/11 *Balduik, C.A., H. Leneman & E. Gerritsen.* Natuurbeleid en verbreding. Achtergrond en opgaven
- 02/12 *Bloemmen, M.H.I., A.E. Buijs & S. de Vries.* De beleving van reliëf; Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'reliëf' uit het belevingsGIS
- 02/13 *Beintema, A.J.* De rol van Nederlands beleid in de internationale bescherming van trekkende watervogels
- 02/14 *Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven & J. Dirksen.* Graadmeter doelrealisatie EHS. Verkenning van praktisch toepasbare opties.
- 02/15 *Willemsen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevensbestanden geïnventariseerd voor het Natuurplanbureau
- 02/16 *Koomen, A.J.M.* Verkenning van de samenhang tussen aardkunde en historische geografie. Een verkenning op basis van de landelijke digitale bestanden AKIS en HISTLAND

## 2003

- 03/01 *Winsum-Westra, M. van, m.m.v. A.E. van den Berg, A.E. Buijs & en J.Vreke* Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren
- 03/02 *Balduik, C.* Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV

- 03/03 *Klostermann, J.E.M.* Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen. Achtergronddocument Natuurbalans 2003
- 03/04 *Leneman, H.* Natuurkosten; Verslag van werkzaamheden maart tot juli 2003
- 03/05 *Schmidt, A.M., L. Kooistra, J.G. Nienhuis en O. Knol.* Duurzame Informatievoorziening Natuurplanbureau; Stand van zaken januari 2003
- 03/06 *Spijker, J.J., M.J. Strookman, E.A. de Vries & H.C.J. Vrolijk.* Stedelijk groen onder de loep. Verkenning naar de mogelijkheden van de Databank Gemeentelijk Groenbeheer als informatiebron voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 03/07 *Balduk, C.* 'De Betrouwbare Overheid'; Maatschappelijk vertrouwen in de overheid
- 03/08 *Luttik, J., B. van der Ploeg, J. van den Berg, M.J.S.M. Reijnen & M.E. Sanders.* Landbouw Natuurlijk; over het meten van natuurkwaliteit in agrarisch gebied
- 03/09 *Beek, A.J.C.M. van, J.T. Kalkhoven, G. Mighels, A.J. Visser & C. Wierda.* Koppelingen tussen landbouw & natuur; een scenariostudie naar de interacties tussen landbouw en natuur bij ontwikkelingen op basis van Business as Usual in 2030
- 03/10 *Kirsten, U., M.J.S.M. Reijnen, J. Vreke & R.J.H.G. Henkens* Mobiliteit en effecten op natuur
- 03/11 *Vreke, J. (red), R.C. van Apeldoorn, T.C. Klok, C.D.M. Steuten, F.R. Veeneklaas* Economische KoSTen en Ecologisch Resultaat (EKSTER); Verslag van werkzaamheden juni 2002 – juni 2003
- 03/12 *Jókövi, E.M. & J. Luttik* Rood en groen; Het combineren van verstedelijking en natuur in de praktijk
- 03/13 *Gijzen, J.J.C., R.I. van Dam & A.H. Prins.* Natuurcompensatie; Hoe werkt het in de praktijk?
- 03/14 *Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg & F.H. Kistenkas.* Flora- en faunawet; Toepassing van artikel 75 in de praktijk
- 03/15 *Luijt, J., J.W. Kuhlman & J. Pilkes.* Agrarische grondprijzen onder stedelijke druk; stedelijke optiewaarde en agrarische gebruikswaarde afhankelijk van ligging
- 03/16 *Sanders, M.E., H. van Blitterswijk, H.F. Huiskes, M.N. van Wijk & A. Blankena.* Beleidsevaluatie agrarisch en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003; waarin: particulareren in samenwerkingsverbanden met terreinbeherende organisaties
- 03/17 *Jellema, A & S. de Vries* Towards an indicator for recreational use of nature: modelling car-born visits to forests and nature areas (FORVISITS)
- 03/18 *Vries, S. de, M. Hoogerwerf & W.J. de Regt.* Beschrijving van en gevoeligheidsanalyses voor het recreatiemodel AVANAR; de bruikbaarheid van het model Afstemming Vraag Aanbod Natuur Als Recreatieruimte (AVANAR) als instrument voor MNP-doeleinden
- 03/19 *Sollart, K.M. m.m.v. M.A.G. Hinssen* Draaiboek Natuurbalans
- 03/20 *Verweij, P.J.F.M. & L. Kooistra.* Advies vervanging EIONet door webfolders
- 03/21 *Reijnen, M.J.S.M., A. van Hinsberg, R.Pouwels, S. van Tol, J.Dirksens & E.A. van der Grift.* Evaluatie doelrealisatie EHS met de graadmeter Natuurwaarde. Voortgangsrapportage 2003
- 03/22 *Koomen, A. & T. Weijsschede.* Landschap en landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2003
- 03/23 *Leneman, H., A. Gaaff & J.A. Boone.* Natuurkosten; Verslag van werkzaamheden juli tot december 2003
- 03/24 *Geertsema, W., I.M. Bouwma, W.P. Daamen & H.A.M. Meeuwssen.* Evaluatie beleid EHS en VHR-gebieden. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003
- 03/25 *Oostenbrugge, R. van, W. Geertsema & M.J.S.M. Reijnen.* Beleidswijzigingen EHS. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003
- 03/26 *Langers, F & J. Vreke.* Het meten van natuurbesef. Ontwikkeling van een natuurbesefschaal voor de Nederlandse bevolking
- 03/27 *Willemsen, J.P.M. & L. Kooistra.* Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevens geïnventariseerd in 2003
- 03/28 *Gies, E.* Bouwen op het platteland. Ontwikkeling bebouwing stedendriehoek Apeldoorn – Deventer – Zutphen 1970 – 2000
- 03/29 *Henkens, R.J.H.G., R. Jochem, D.A. Jonkers, J.G. de Molenaar, R. Pouwels, M.J.S.M. Reijnen, P.A.M. Visschedijk, S. de Vries.* Verkenning van het effect van recreatie op broedvogels; literatuurstudie en koppeling modellen FORVISITS en LARCH

- 03/30 *Gaaff, A., E.J. Bos, L. Jans, J.J. de Jong & B.Koole.* Kosteneffectiviteit; case-studies voor de Natuurbalans 2003
- 03/31 *Brink, J.C., K.H.M. van Bommel, J.B. Latour, S.S.H. Ligthart, T. van Rheenen & E. G. Steingröver*  
Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekwontwikkeling; Tussenrapportage 2003
- 03/32 *Turnhout, E.* Een brug over de kloof. Het Natuurplanbureau en de relatie tussen kennis en beleid