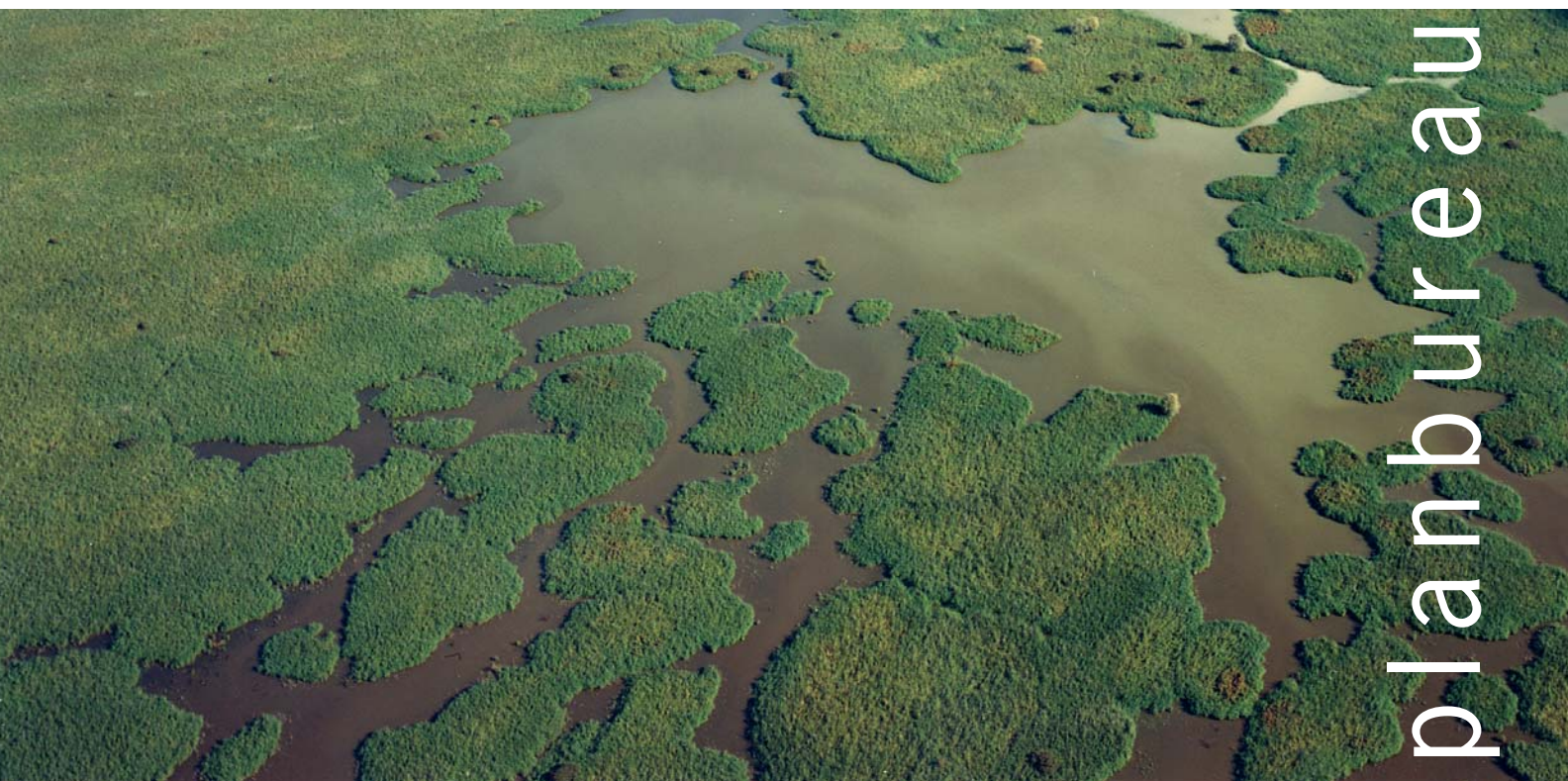


# Nut en noodzaak van Natuurverkenningen

J. Vader  
M.J.W. Smits  
J. Vreke  
J.C. Dagevos

planbureau rapporten





## **Nut en noodzaak van Natuurverkenningen**

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Stijn Reinhard (LEI).  
Het rapport is geaccepteerd door Paul Hinssen, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau.

De reeks 'Planbureau rapporten' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd. Uitvoerende instellingen zijn: 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).

# **Nut en noodzaak van Natuurverkenningen**

J. Vader  
M.J.W. Smits  
J. Vreke  
J.C. Dagevos

## **Planbureaurapporten 16**

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Wageningen, December 2004

## Referaat

Vader, J., M.J.W. Smits, J. Vreke en J.C. Dagevos., 2004. *Nut en noodzaak van Natuurverkenningen*. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureaurapporten 16. 62 blz., incl. 1 fig.; 1 tab.; 13 ref.; 4 bijl.

Het Milieu- en Natuurplanbureau voert in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) eens in de vier jaar een toekomstverkenning uit: de Natuurverkenning. In 2006 staat de derde Natuurverkenning gepland om te verschijnen. In voorbereiding op deze nieuwe verkenning, wordt in dit rapport verslag gedaan van de oordelen die betrokken onderzoeker en gebruikers vellen over gebruik, proces en inhoud van de voorgaande Natuurverkenningen. Op basis van deze terugblik wordt vooruit gekeken: aandachts- en verbeterpunten komen aan de orde waar NVK3 zijn voordeel mee kan doen in de nabije toekomst.

*Trefwoorden:* Natuurverkenning, scenario's, beleidsonderzoek.

## Abstract

Vader, J., M.J.W. Smits, J. Vreke & J.C. Dagevos, 2004. *Usefulness of and need for the Nature Outlook reports*. Wageningen, Nature Policy Assessment Office, Wageningen, Planbureaurapporten 16. 62 pp., including 1 fig.; 1 tab.; 13 ref.; 4 annexes

Every four years, the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality commissions the Netherlands Environmental Assessment Agency to explore the future prospects of nature in the Netherlands, and report the findings in a *so-called* *Natuurverkenning* (National Nature Outlook) report. Publication of the third *Natuurverkenning* (NVK3) is planned for 2006. In anticipation of the new exploratory study, the present report investigates the opinions of researchers and policy-makers about the use of the previous outlook reports, the process of producing them and the outcomes. On the basis of this retrospective examination, the present study looks ahead by discussing various key points that need to be addressed and possible improvements that could be included in the forthcoming third *Natuurverkenning*.

*Key words:* National Nature Outlook, scenarios, policy research

**ISSN 1574-0935**

©2004 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.  
Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info@alterra.nl

**Landbouw-Economisch Instituut**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag  
Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

---

Planbureaurapporten is een uitgave van het Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . Het rapport is ook te downloaden via [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)

**Natuurplanbureau, vestiging Wageningen** Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 De toekomst verkend	13
1.2 Aanleiding	13
1.3 Onderzoeksvraag	14
1.4 Methodologie en afbakening	14
<b>2 Kort over toekomstverkenningen</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Ontwikkeling	15
2.3 Verschillende soorten toekomstonderzoek	15
2.4 Scenariomethodiek	17
2.5 De kloof tussen kennis en beleid	19
2.6 Conclusies	21
<b>3 De Natuurverkenningen</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 NVK97	23
3.3 NVK2	24
3.4 Natuurverkenningen in de toekomstmethodiek	25
3.5 Conclusies	26
<b>4 Evaluatie Natuurverkenningen</b>	<b>27</b>
4.1 Inleiding	27
4.2 Opzet van de evaluaties	27
4.3 Evaluatie van het werkproces	27
4.4 Evaluatie van de inhoud	28
4.5 Conclusies	29
<b>5 De interviews</b>	<b>31</b>
5.1 Inleiding	31
5.2 Onderzoeksmethodiek	31
5.3 Bestaande Verkenningen	32
5.3.1 Gebruik	32
5.3.2 Inhoud	34
5.3.3 Proces	35
5.4 Wensen voor de toekomst	35
5.4.1 Gebruik	35
5.4.2 Inhoud	37
5.4.3 Proces	39
5.5 Conclusies	40

<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>41</b>
6.1 Inleiding	41
6.2 Zwakke punten van NVK2	41
6.3 Sterke punten van NVK2	42
6.4 Waar verschillen de meningen over?	42
6.5 Welke keuzes moeten gemaakt worden voor NVK3?	43
6.6 Suggesties voor verbetering	44
6.7 Slotakkoord: goedbedoelde kritiek	46
<b>Literatuur</b>	<b>48</b>
<b>Bijlage 1 Namen van geïnterviewden</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2 Scenario-ontwikkeling</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 3 Aanbevelingen werkproces NVK2</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 4 Gehanteerde vragenlijsten</b>	<b>57</b>



## Woord vooraf

Voor beleidsontwikkeling en –evaluatie wordt vaak gebruik gemaakt van het instrument toekomstverkenning. Ook voor het natuurbeleid worden verkenningen uitgevoerd. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) brengt, in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), eens in de vier jaar de Natuurverkenningen (NVK) uit.

Voor het MNP is het van belang dat de NVK optimaal bijdraagt aan een goede beleidsontwikkeling voor natuur en landschap. Het MNP heeft het LEI en Alterra opdracht gegeven om onderzoek te verrichten onder ontwikkelaars en (potentiële) gebruikers van de NVK ten behoeve van het in kaart brengen van hun oordeel en gebruik van de vorige en de wensen ten aanzien van de nieuwe NVK.

Er is binnen dit onderzoek gesproken met vertegenwoordigers van LNV, twee provincies, Natuurmonumenten en onderzoeksinstellingen. De namen van de respondenten zijn opgenomen in bijlage 1. De auteurs danken hen voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Tevens bedanken wij de begeleidingscommissie van dit onderzoek, bestaande uit Paul Hinssen (MNP/Alterra), Florence van den Bosch (MNP/Alterra), Leon Braat (RIVM), Jasper Dalhuizen (LNV) en Tanja de Koeijer (LEI) voor hun inhoudelijke ondersteuning en Stijn Reinhard (LEI) voor het uitvoeren van de interne review.

*Janneke Vader en mede-auteurs,*  
december 2004



## Samenvatting

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft het LEI en Alterra verzocht een analyse uit te voeren onder (potentiële) gebruikers en ontwikkelaars van Natuurverkenningen naar het gebruik van het product en de wensen voor de volgende Natuurverkenning (NVK3).

Aan de hand van gesprekken met onderzoekers, LNV-medewerkers en vertegenwoordigers van Provincies en Natuurmonumenten kan worden geconcludeerd dat NVK2 niet optimaal wordt gebruikt. Dit heeft meerdere oorzaken. Men vindt het vooral moeilijk om met de Natuurverkenningen om te gaan. Dit komt enerzijds doordat men in het algemeen niet goed weet hoe men toekomstverkenningen kan gebruiken, anderzijds sluiten de Natuurverkenningen vaak niet goed aan bij beleidsonderwerpen waar de respondenten mee bezig zijn. Ook wordt NVK2 vaak als te complex beschouwd en is het onduidelijk welke boodschappen eruit gehaald kunnen worden.

De respondenten hebben ook een groot aantal suggesties gedaan ter verbetering van NVK3. In deze studie passeren diverse aandachtspunten en aanbevelingen de revue. Deze concentreren zich onder andere op het formuleren van een heldere vraag- en doelstelling, op een goede afbakening van de doelgroep, op een goede analyse van sterkte en zwakte van beschikbare informatie en/of modellen en hun toegankelijkheid om voor derden begrijpelijk en (interactief) bruikbaar te zijn, op de mogelijkheid te bezien of (onderdelen van) toekomstige Natuurverkenningen flexibeler kunnen verschijnen en hun bekendheid en status is te verhogen door aan te sluiten bij het uitkomen van belangrijke beleidsnota's of discussies in de media.



## Summary

The National Environmental Assessment Agency has requested the research institutes LEI and Alterra to analyse what actual and potential users and developers of the report called *Natuurverkenningen* [National Nature Outlook] think of this product and what their wishes are for the next edition of the report (NVK3), to be published in 2006.

On the basis of interviews with relevant researchers and staff members of the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, as well as a few representatives of provincial authorities and NGOs, the present study concludes that the previous *Natuurverkenning* report (NVK2) has not been put to optimal use. This appears to have several causes. Respondents found it rather difficult to work with this type of report. They also said that they generally lacked the expertise to use and interpret studies on future prospects properly. More specifically, the previous reports did not fit in very well with the type and context of issues that policymakers have to deal with in their everyday work. The NVK2 was often qualified as too complex, and respondents found its essential messages unclear.

Respondents made various suggestions for improvements that could be incorporated in the third *Natuurverkenning* (NVK3). Their recommendations and improvements are discussed in the present report. Key points to be addressed include clear identification of the main problem and purpose of the report, definition of a target group and thorough analysis of the strengths and weaknesses of the available information and models, as well as an assessment of their accessibility in terms of being understandable and useful to laymen. Finally, the possibility should be investigated to publish the forthcoming *Natuurverkenning*, or parts of it, at flexible points in time, in order to improve the impact and public awareness of the report by making its publication coincide with the presentation of important policy documents or with topical debates in the media.



# 1 Inleiding

## 1.1 De toekomst verkend

De toekomst is ongewis. Het feit dat de toekomst onzeker is en zich zo moeilijk laat voorspellen, fascineert. Sinds mensenheugenis proberen we een blik op de toekomst te werpen. Cicero heeft het in zijn *Over het voorspellen van de toekomst* uit 44 voor Chr. al over het belang dat in elke hem bekende beschaving gehecht wordt aan voortekenen en het doen van voorspellingen. We willen niet alleen graag zekerheid nu, maar ook alvast zekerheden vinden voor straks. We willen kunnen plannen en anticiperen op wat mogelijk gaat gebeuren. De toekomst laat zich echter lastig plannen en roept daarom zowel onze nieuwsgierigheid als angst op.

Inmiddels zijn de zieners en piskijkers van weleer vervangen door toekomstonderzoekers die zich bedienen van de modernste technieken en de meest creatieve ideeën. Toekomstonderzoek is een serieuze aangelegenheid geworden gedurende de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Het toekomstonderzoek heeft zich in de loop der tijd in diverse richtingen ontwikkeld, waaronder wetenschappelijk gefundeerde toekomstverkenningen voor beleidsondersteuning. Diverse onderzoeksbureaus van de overheid hebben het ontwikkelen van toekomstverkenningen als één van hun vaste taken. Ook op het gebied van natuur worden er toekomstverkenningen uitgevoerd.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) voert in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) eens in de vier jaar een toekomstverkenning uit. Natuurverkenning 97 (NVK97) kwam uit in 1997, gevolgd door Natuurverkenning 2 (NVK2) in 2002. NVK2 beschrijft de toestand van natuur, bos en landschap in Nederland en schetst een aantal mogelijke ontwikkelingen van de natuur tussen 2000 en 2030. In NVK2 wordt nagegaan in hoeverre het in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (NvM) vastgestelde beleid kan worden gerealiseerd, gegeven externe ontwikkelingen en het op andere beleidsterreinen gevoerde beleid (RIVM, St. DLO, 2002).

## 1.2 Aanleiding

In 2006 zal een nieuwe Natuurverkenning worden uitgebracht. Het MNP heeft het idee dat NVK2 niet optimaal wordt gebruikt. Gesprekken met belanghebbenden hebben uitgewezen dat zij het moeilijk vinden om beleidsopties eruit te destilleren en het vermoeden bestaat dat de institutionele context binnen de NVK niet helder is. Het is voor het MNP van belang dat de nieuwe verkenning zodanig wordt opgezet, ingericht en overgedragen, dat deze optimaal kan bijdragen aan een goede beleidsontwikkeling voor natuur en ruimte. Daarom wil het MNP inzicht hebben in het oordeel van ontwikkelaars en gebruikers van NVK2 over deze Natuurverkenning. Ook wil het MNP wensen en behoeften ten aanzien van NVK3 in kaart hebben gebracht van zowel (potentiële) gebruikers van NVK3, als ontwikkelaars van verkenningen.

### 1.3 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek geeft een reflectie op het nut en de mogelijkheden van Natuurverkenningen. Het onderzoek is opgedeeld in drie onderdelen rondom drie centrale vragen. Ten eerste dient het ontwikkelings- en gebruiksproces van NVK2 te worden geanalyseerd. Ten tweede worden de wensen, beelden, verwachtingen en ideeën rondom de gebruiksmogelijkheden van de verkenningen in kaart gebracht. Daarna worden de kansen, knelpunten en mogelijke verbeterpunten voor NVK3 geschetst. De drie centrale vragen betreffen:

- *Hoe ziet het verkenningenproces eruit?*
- *Wat zijn de wensen, behoeften en verwachtingen van NVK3?*
- *Hoe kunnen geïdentificeerde kansen en knelpunten worden omgezet naar verbeterpunten voor toekomstige verkenningen?*

### 1.4 Methodologie en afbakening

Naar aanleiding van NVK2 is al een tweetal evaluaties uitgevoerd (Klijn, 2002, Eggink en Wiertz, 2003). Deze evaluaties richtten zich op de inhoud en het proces van NVK2 en zijn gebaseerd op gesprekken met ontwikkelaars van NVK2. Onderhavig onderzoek richt zich vooral op het huidige en potentiële gebruik van Natuurverkenningen en de gewenste inhoud en opzet en in mindere mate op het proces en inhoud van NVK2. De resultaten van beide evaluaties worden echter wel in beschouwing genomen

Deze studie is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 geven we aan de hand van een literatuurstudie een beknopt overzicht van de ontwikkeling van toekomstonderzoek en verschillende soorten toekomstonderzoek die momenteel in gebruik en relevant zijn. In hoofdstuk 3 introduceren we de Natuurverkenningen door ze te analyseren op achtergrond, doelstelling en inhoud en ze te plaatsen binnen de context van het toekomstonderzoek. In hoofdstuk 4 worden de bovengenoemde evaluaties kort besproken. Hoofdstuk 5 vormt het kernhoofdstuk van deze rapportage. Er wordt verslag gedaan van de resultaten die zijn bereikt op basis van een serie interviews welke zijn afgenomen bij (potentiële) gebruikers en ontwikkelaars van de NVK. Tijdens deze interviews is ingegaan op de opzet, inhoud, communicatie en proces van NVK2. Tevens is er gesproken over de wensen en verwachtingen rondom NVK3. In bijlage 1 is de lijst met namen van de geïnterviewden te vinden. In het slothoofdstuk 6 wordt tegen de achtergrond van de analyse van de NVK's en de interviews een overzicht gegeven van knelpunten, wensen en ideeën. De aandacht concentreert zich hierbij op punten die het maken van een keuze impliceren als gedacht wordt aan de derde toekomstverkenning van natuur, die op stapel staat.



## 2 Kort over toekomstverkenningen

### 2.1 Inleiding

Toekomstonderzoek vindt zijn oorsprong in de wens om de onzekerheid voor de toekomst te reduceren. Er zijn talrijke bronnen van onzekerheid zoals natuurlijke variabiliteit, beperkte kennis en beleving, irrationeel menselijk gedrag, sociale, economische en culturele dynamiek, technologische ontwikkeling, complexiteit van samenhangende en niet samenhangende gebeurtenissen en neveneffecten. Toekomstonderzoek dient inzicht te verschaffen in mogelijke ontwikkelingen, zodat men vroegtijdig kan anticiperen en risico's kan beperken.

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van methoden en doelstellingen van toekomstonderzoek. Dit heeft de bedoeling behulpzaam te zijn als we na dit hoofdstuk komen te spreken over toekomstverkenningen rondom natuur als ook over de opvattingen en opinies die hierover bestaan.

### 2.2 Ontwikkeling

Inzicht willen hebben in mogelijke gebeurtenissen in de toekomst is al eeuwenoud. Verkennen van de toekomst waarbij expliciet wordt geprobeerd om afstand te nemen van het hedendaagse gaat tenminste terug tot in de renaissance. Utopische en anti-utopische vertellingen werden ontwikkeld. In later tijden is men in de militaire wereld scenario's gaan gebruiken. Dit zijn gedachte-experimenten waarbij de loop van mogelijke gebeurtenissen wordt doordacht en verbeeld. Ook gedurende de Koude Oorlog is er vaak gebruik gemaakt van verschillende soorten scenario's en games. Het systematische toekomstonderzoek, waarbij gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke methoden, bestaat ruwweg zo'n 100 jaar (Van Asselt et al., 2003) en nam in populariteit toe vanaf de jaren '60. Toekomstonderzoek ter ondersteuning en ontwikkeling van overheidsbeleid is vooral vanaf de jaren '70 vorm gaan krijgen.

Ook in Nederland is toekomstonderzoek steeds populairder geworden, zowel vanuit beleidsmatig als vanuit wetenschappelijk oogpunt. Verschillende planbureaus en raden, zoals bijvoorbeeld de WRR, het CPB en het SCP, krijgen vanaf de jaren '70 een wettelijke taak om toekomstonderzoek uit te voeren.<sup>1</sup> Dit wordt ook wel het geïnstitutionaliseerde toekomstonderzoek genoemd. In 1988 kwam de eerste Milieuverkenning van het RIVM uit en in 1997 de eerste Natuurverkenning van het Natuurplanbureau.

### 2.3 Verschillende soorten toekomstonderzoek

Nederland kent grofweg drie tradities van toekomstonderzoek:

- De literaire traditie, gebaseerd op de utopische vertelling;

---

<sup>1</sup> Dat deze drie tot op de dag van vandaag interesse hebben voor toekomstgericht onderzoek mag blijken uit de onlangs verschenen WRR-studie *Vijfentwintig jaar later: De toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*, de CPB-studie *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040* en het SCP-rapport 2004 *In het zicht van de toekomst*.

- De scenario-analyse traditie, welke vanuit het militaire domein is ontstaan;
- De wetenschappelijke traditie, bestaande uit onderzoek, analyse en evaluatie (Van Asselt, et al., 2003).

Er is binnen bovengenoemde drie tradities sprake van een grote verscheidenheid aan methoden voor toekomstonderzoek. Soms worden bij een toekomstonderzoek verschillende methoden tegelijk gebruikt. De methoden kunnen gerangschikt worden naar de mate van beschikbaarheid van gegevens en theorieën. Indien over een langere periode in het verleden voldoende gegevens zijn verzameld en deze gegevens vertonen regelmaat, dan worden uitspraken over de toekomst onder onzekerheid gedaan. Er kunnen dan redelijk trefzekere voorspellingen worden gedaan. Een voorbeeld van een dergelijke extrapolatie is de prognose rondom bevolkingsgroei. Indien er geen gegevens over het verleden zijn, of de gegevens vertonen geen regelmaat, dan is het mogelijk de toevlucht te nemen tot het schetsen van verschillende toekomstbeelden.

Er zijn grofweg vier hoofdmethoden van toekomstonderzoek:

- Prognoses;
- Projecties;
- Verkenningen;
- Speculaties.

### ***Prognoses en projecties***

Prognoses zijn uitspraken over de toekomst die zowel op gegevens uit het verleden als op theorieën (verklarende modellen) zijn gebaseerd. Een simulatie (indien toegepast in een verrassingsvrije toekomst) is een voorbeeld van een prognose. Projecties zijn uitspraken over de toekomst die alleen op gegevens vanuit het verleden zijn gebaseerd. Projecties kunnen bijvoorbeeld gemaakt worden aan de hand van trendextrapolatie en regressieanalyse.

Deze vormen van toekomstonderzoek worden toegepast om het verloop van bepaalde ontwikkelingen te voorspellen in een omgeving die weinig complex en dynamisch is. Er wordt geen rekening gehouden met onverwachte gebeurtenissen in de toekomst.

### ***Verkenningen en speculaties***

Verkenningen worden toegepast in een situatie van grote onzekerheid. Gegevens over het verleden zijn er niet of beperkt of vertonen geen regelmaat. De uitspraken over de toekomst zijn hoofdzakelijk gebaseerd op theoretische inzichten. Scenario's en simulaties (indien toegepast in een onzekere situatie) zijn de bekendste voorbeelden van verkenningen. Vaak worden deze gecombineerd toegepast. Verkenningen zijn over het algemeen een mix van de drie tradities van toekomstverkenningen.

Speculaties zijn uitspraken over toekomst die zijn gebaseerd op logisch aanvaardbare inzichten. Deze vorm van onderzoek behoort tot de literaire traditie. Vaak worden speculaties uitgevoerd door deskundigen in groepsverband. De Delphi-methode is een voorbeeld van een speculatie. Speculaties worden vaak toegepast als verkenningen niet goed mogelijk zijn, bijvoorbeeld bij nieuwe vraagstukken en/of ter ondersteuning van verkenningen.

Beide methoden worden toegepast in complexe en dynamische situaties, waarbij de toekomst zeer onzeker is. Dit zijn situaties die kenmerkend zijn voor strategisch beleid. Ook de omgeving van het natuurbeleid is onzeker, complex en dynamisch (Dammers, 2000).

## 2.4 Scenariomethodiek

De Natuurverkenningen zijn scenario's. Ze vallen binnen de verkenningmethodiek en worden ondersteund door andere methodieken, zoals prognoses en speculaties. Het systeem waarvoor ze inzicht in mogelijke ontwikkelingen proberen te verschaffen, is onzeker, complex en dynamisch. Er wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het verleden en van kwalitatieve en kwantitatieve theorieën. Deze paragraaf geeft een korte algemene uiteenzetting van de scenariomethodiek, zodat de Natuurverkenningen later in die context kunnen worden geplaatst. Eén van de gangbare definities van een scenario is die van Herman Kahn, grondlegger van de hedendaagse scenariomethodiek: *'een reeks van hypothetische gebeurtenissen die de aandacht vestigt op causale relaties en mogelijke interventiemogelijkheden.'*

Scenario's worden om diverse redenen ontwikkeld. De belangrijkste redenen betreffen:

- Ondersteuning van strategische planning of als voorbereiding op mogelijke calamiteiten (Shell ontwikkelde in 1972 scenario's waarin werd gevarieerd met de olieprijs. Tijdens de oliecrisis in 1973 was Shell dankzij deze scenario-exercitie beter voorbereid dan andere oliemaatschappijen.);
- Het doorgronden van de werking van een systeem;
- Het met elkaar in gesprek brengen van een aantal actoren over mogelijke problemen en oplossingen;
- Communicatie, bijvoorbeeld om draagvlak te verkrijgen voor voorgesteld beleid.

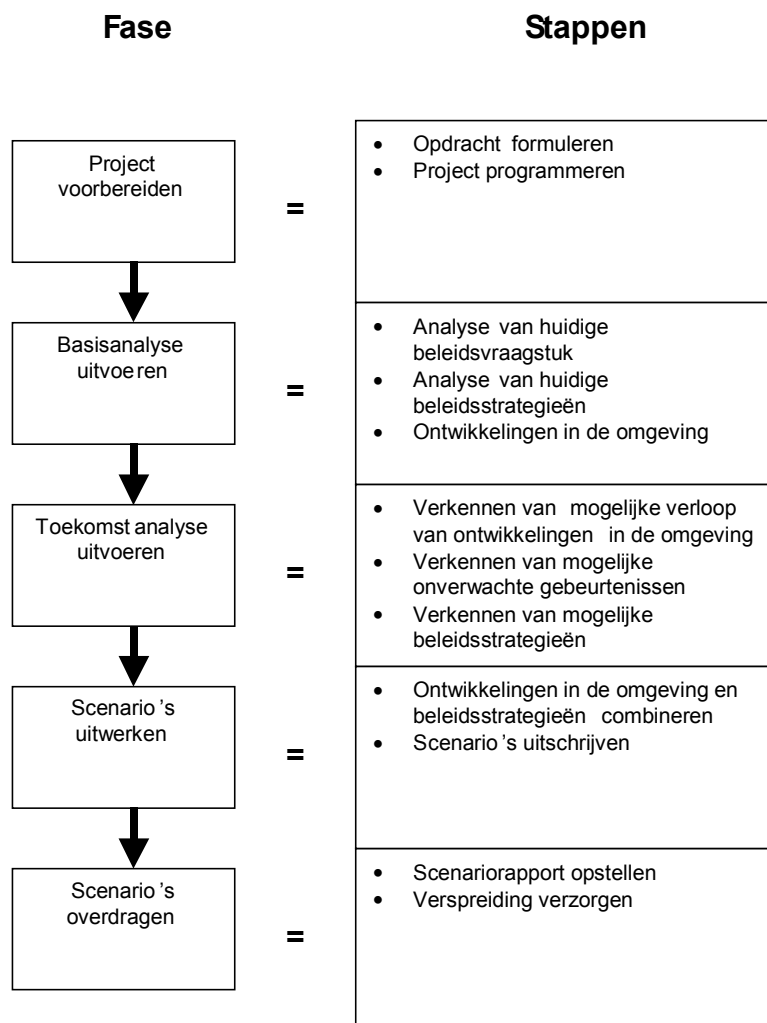
Scenario's bestaan in vele soorten en maten. Aspecten waarin scenario's van elkaar kunnen verschillen, betreffen: ontwikkelingsduur (grootschalig, kleinschalig en instant) en daarmee mate van detaillering, sector (sectoraal en multisectoraal), aggregatieniveau (micro, meso en macro), wijze van exploratie (forecasting, backcasting), handelingsgerichtheid (omgevings-scenario's, beleidsscenario's), etc. Ondanks de vele typen scenario's is het mogelijk om een algemeen stappenschema te schetsen voor de ontwikkeling van een scenario (figuur 2.1). Het algemene stappenplan is gebaseerd op het door Shell ontworpen stappenplan.

Om de onzekerheid van de toekomst te reduceren wordt er voor het scenario-ontwerp een aantal belangrijke factoren/ontwikkelingen geselecteerd. Dit zijn sleutelfactoren. De sleutelfactoren met de meest krachtige invloed op het systeem zijn de drijvende krachten. Dit zijn factoren/ontwikkelingen die belangrijk worden geacht voor de ontwikkeling van het centrale onderwerp van het scenario, maar waarvan de ontwikkeling onzeker is. De drijvende krachten vormen de basis voor de scenario's. Aan de hand van de drijvende krachten en andere factoren wordt een aantal denkbare ontwikkelingen geformuleerd. En wordt de invloed hiervan op het centrale onderwerp geanalyseerd. Dit zijn scenario's.

Het ontwikkelen van scenario's is gebonden aan een aantal voorwaarden. Indien hier niet goed rekening mee wordt gehouden, kan dit tot gevolg hebben dat de scenario's niet goed aansluiten bij de doelstelling en daardoor niet optimaal kunnen worden gebruikt. Drie belangrijke voorwaarden betreffen:

- Adequate afbakening van het systeem;
- Adequate informatie;
- Selectie van sleutelfactoren en drijvende krachten.

Deze drie voorwaarden vormen tegelijk drie potentiële valkuilen die ontwikkeling en gebruik van scenario's kunnen belemmeren. Deze valkuilen kunnen ook van toepassing zijn op de Natuurverkenningen.



*Figuur 2.1: Algemeen stappenplan scenario (Bron: Dammers, 2000)*

Een adequate afbakening van het te analyseren systeem is noodzakelijk. Daarbij geldt dat alleen die processen moeten worden opgenomen die echt noodzakelijk zijn. Bij een te ruime begrenzing worden scenario's te gecompliceerd en onoverzichtelijk en bij een te krappe begrenzing kunnen relevante aspecten buiten beschouwing blijven waardoor scenario's onbetrouwbaar kunnen worden.

De ontwikkeling van het scenario is afhankelijk van het doel waarvoor ze wordt ontwikkeld. Als een scenario is gebaseerd op een (wiskundig) model, dan moet het model zich richten op de juiste vraag en de juiste informatie bevatten. De doelstelling bepaalt de inhoud van het model. De doelstelling mag niet worden beïnvloed door de beschikbaarheid van modellen. Bestaande informatie en modellen die als uitgangspunt voor scenario-ontwikkeling en analyse worden gebruikt, geven geen goed antwoord op de oorspronkelijke vraag.

De geselecteerde sleutfactoren en te analyseren onzekerheden dienen te corresponderen met de vraag die aan de basis van scenario-ontwikkeling ligt. Indien dat niet het geval is, dan geven de scenariobeelden en analyseresultaten geen juist antwoord op de onderliggende vraag.

Bij de ontwikkeling en het gebruik van scenario's speelt vaak de vraag of het om het uiteindelijke product, het scenario, of het proces gaat. Ook bij de Natuurverkenningen is dit aan de orde. Er zijn in dit kader twee scholen te onderscheiden: de expertschool en de processchool.

Bij de expertschool gaat het om de *inhoudelijke kwaliteit* van scenario's. Hoewel onzekerheid over de toekomst wordt benadrukt, gaat het toch om het presenteren van 'ware' beelden van de toekomst. De scenario's zijn hierbij meer doel dan middel. Ze dienen om inzicht te krijgen in de werking van het systeem.

Bij de processchool gaat het om de *kwaliteit* van het *proces* waarin de scenario's worden ontwikkeld. Belangrijk hierbij is een brede acceptatie van de scenario's door de ontwerpers en gebruikers. Het proces dient vaak om besluitvorming te ondersteunen en draagvlak te creëren voor het uiteindelijke besluit. Een wiskundige beschrijving van het systeem is niet altijd vereist. Scenario's zijn hierbij meer middel dan doel. (Bijlage 2 geeft een uitgebreidere beschrijving van de scenariomethodiek.

Deze tweedeling is voor deze studie direct relevant omdat zowel inhoud als proces onderwerpen van gesprek zijn geweest in de interviews die zijn gehouden. Ook zal daarin naar voren komen dat met name gebruikers de neiging hebben om het beste van twee werelden met elkaar te combineren: er is dan een voorkeur voor wetenschappelijke validiteit, plausibiliteit en consensus.

## 2.5 De kloof tussen kennis en beleid

Bij het ontwerpen van scenario's voor de ondersteuning van strategisch overheidsbeleid lijkt vaak sprake te zijn van een spanningsveld tussen kennis en beleid en tussen ontwikkelaars en gebruikers van scenario's. De indruk bestaat dat de werelden van toekomstverkenner en beleidsmakers formeel stevig met elkaar zijn verbonden, maar inhoudelijk minder op elkaar aansluiten (Schoonenboom en Van Latesteijn, 1997). Door de minder goede aansluiting worden scenario's waarschijnlijk minder intensief gebruikt dan potentieel mogelijk is. Er worden in de literatuur verschillende redenen gegeven voor het bestaan van deze slechte aansluiting.

Scenarioproducenten geven regelmatig te kennen dat beleidsmakers te weinig ontvankelijk zijn en te weinig interesse tonen voor scenario's, terwijl beleidsmakers soms vinden dat scenario's te weinig door de vraag worden gestuurd. Volgens de literatuur is er sprake van twee werelden met elk een eigen manier van denken en taalgebruik (Dammers, 2000). Dammers schetst het volgende overzicht (tabel 2.1) van deze tweespalt.

*Tabel 2.1: Verschillen tussen onderzoekers en beleidsmakers (Bron: Dammers, 2000)*

Onderzoekers	Beleidsmakers
Analytische kennis	Ervaringskennis
Voorwaardelijke kennis	Onvoorwaardelijke kennis
Wetenschappelijke criteria	Bestuurlijke criteria
Verkennen van onzekerheid	Zoeken naar zekerheid
Gericht op lange termijn	Gericht op korte termijn
Breed blikveld	Smal blikveld

Beide groepen kunnen specifieke ideeën hebben over inhoud, opzet en gebruik van scenario's en ook belangen kunnen een rol spelen. De politiek kan bijvoorbeeld de wens hebben om bepaalde doelstellingen en/of ontwikkelingen in scenario's te interpreteren. Bijvoorbeeld om gevoerd beleid aan de kaak te stellen, te verdedigen of potentiële ingrepen te rechtvaardigen of te ontkrachten. Het beleid kan dan bijvoorbeeld bij de selectie van sleutelfactoren invloed uitoefenen door op voorhand specifieke sleutelfactoren te benoemen of invloed uitoefenen bij de verdere invulling van scenario's en de presentatie ervan.

Een ander aspect is dat, soms op verzoek van beleid, soms door inbreng van onderzoekers, niet voldoende wordt nagegaan welke informatie noodzakelijk is voor het beantwoorden van een specifieke vraag. Dit kan ertoe leiden dat de informatiebehoefte wordt aangepast aan bestaande modellen en bestaande kennis en geen antwoord meer geeft op de oorspronkelijke vragen (één van de drie eerder genoemde valkuilen).

De ontvankelijkheid voor informatie uit toekomstverkenningen is vaak zeer afhankelijk van de beleidssituatie waarin de ontvanger verkeert. Wanneer er politiek veel is geïnvesteerd in beleid, zal een verkenning met deze bril worden gezien. Hierdoor is er vaak een grote voorkeur voor beleidslegitimerende uitspraken met een hoog gehalte aan waarschijnlijkheid en plausibiliteit. Voor alternatieven kan er gemakkelijk tegenstand ontstaan. Heerst er op een beleidsterrein grote onzekerheid of is er sprake van een crisis, dan is dit frequent bevorderlijk voor een grotere ontvankelijkheid voor informatie over alternatieven.

Van zijn kant dient de onderzoeker het onderzoek op de informatiebehoefte af te stemmen. Wanneer een onderzoek slechts toekomst etaleert zonder aanknopingspunten voor het beantwoorden van de vraag hoe het beleid aan het realiseren daarvan kan bijdragen, dan heeft het onderzoek weinig waarde voor de beleidsmaker.

Voor de beleidsmaker zijn niet alleen de uitspraken over (trendmatige) ontwikkelingen van belang. Ze willen vooral graag weten wat het saldo is van op elkaar inwerkende trends. Voor het beleid zijn deze saldi interessant omdat deze de omvang van problemen indiceren waarop het beleid zou willen anticiperen. Voor onderzoekers is het juist moeilijk om hier specifiek inzicht in te verschaffen (Schoonenboom en Van Latesteijn, 1997).

Hoe dan ook, wat met het bovenstaande gezegd wil zijn, is dat er een kloof kan bestaan tussen ontwerpers en beleidsmakers. Om die spanning tussen beiden te karakteriseren wordt ook wel het onderscheid gemaakt tussen uitdenken, dat eerst en vooral binnen het domein van de wetenschap valt, en uitvechten, dat tot het domein van de politiek behoort. Zonder deze spanning teniet te willen doen - het krijgt aandacht in de volgende hoofdstukken - zal er ook nadrukkelijk aandacht zijn voor de interactie tussen ontwikkelaars en beleidsmakers. Toekomstverkenningen die beleidsrelevant wensen te zijn, mogen hier immers niet aan voorbij gaan. Sterker, het is zoeken naar versterking en verbetering van het contact zodanig dat de processen en mechanismen die de ontwerper wenst te karakteriseren niet mijlenver afstaan van de sleutelfactoren of ontwikkelingsrichtingen die vanuit het beleid als (potentieel) belangrijk worden aangemerkt en vice versa (zie ook de drie eerder genoemde valkuilen). Interactie en transparantie zijn cruciaal in dit kader. Wanneer 'de strijd' tussen ontwerpers en beleidsmakers openlijk wordt aangegaan en de wensen en mogelijkheden goed worden gecommuniceerd vanuit een gezamenlijke interesse voor en betrokkenheid bij het bouwen van scenario's, dan wordt gewerkt om een kloof tussen makers en gebruikers van scenariostudies te overbruggen.

## 2.6 Conclusies

Toekomstonderzoek is divers van karakter. De informatie in dit hoofdstuk stelt ons in staat om de Natuurverkenningen te positioneren binnen de methodiek van het toekomstonderzoek. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

De vraag die aan het onderzoek ten grondslag ligt, de mate van onzekerheid en aanwezigheid van gegevens en theorieën uit het verleden bepalen welke methodiek(en) het beste gebruikt kunnen worden. Dit is ook afhankelijk van de voorkeuren van de ontwikkelaars en gebruikers en de traditie waarbinnen het toekomstonderzoek plaatsvindt. De bepaling van de methodiek en de invulling van de exercitie is echter niet eenvoudig en er blijken in de praktijk valkuilen en verschillen van mening te bestaan. Dit kan ook een rol spelen bij de ontwikkeling en het gebruik van verkenningen, de methodiek die voor de Natuurverkenningen wordt gehanteerd. In de volgende hoofdstukken komt dit mede aan bod.





## 3 De Natuurverkenningen

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beknopte weergave van de ontstaansgeschiedenis van de Natuurverkenningen, hun doel en inhoud. Tevens positioneert het de Natuurverkenningen binnen de methodiek van het toekomstonderzoek.

In 1997 heeft het Kabinet besloten om een 'Natuurplanbureaufunctie' in te stellen. Eén van de, later wettelijk vastgelegde, taken van het Natuurplanbureau betreft het vierjaarlijks uitbrengen van natuurverkenningen waarin de ontwikkeling van natuur, bos en landschap voor de lange termijn wordt beschreven. Deze 'groene' toekomstverkenning wordt gekoppeld aan en daarmee mede afhankelijk gemaakt van te verwachten en mogelijke ontwikkelingen van externe omstandigheden (bijvoorbeeld economische ontwikkeling, Europees beleid). Daarbij dient te worden aangegeven in hoeverre de gestelde beleidsdoelen kunnen worden bereikt en, voor zover dit niet het geval zou zijn, met welke middelen en maatregelen die doelen alsnog naderbij gebracht kunnen worden. In 1997 verscheen de eerste Natuurverkenning en in 2002 de tweede.

Naast de vierjaarlijkse Natuurverkenning wordt ook 'de stand van natuur en milieu' in kaart gebracht via de Natuurbalans en het Natuurcompendium. De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage waarmee politici en beleidsmakers worden geïnformeerd over de actuele toestand van natuur en landschap en over de voortgang van het natuurbeleid. Het Natuurcompendium geeft een breed overzicht van feiten en cijfers van natuur en landschap. Het betreft onder andere informatie over soorten, soortgroepen, ecosystemen en gebruik en beleving van natuur. Het Natuurcompendium bevat geen beleidsmatige conclusies, welke wel in de natuurbalans zijn te vinden. Het natuurcompendium staat op internet. De indicatoren worden, indien nodig, jaarlijks vernieuwd. Het natuurcompendium verscheen in 2003 in boekvorm (Natuurbalans, 2004, Natuurcompendium, 2003, [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)).

### 3.2 NVK97

De eerste natuurverkenning is verschenen in 1997. Deze NVK97 is uitgevoerd door een coördinatiegroep bestaande uit het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Informatie- en KennisCentrum Natuurbeheer (IKC N), het DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO), het DLO-Staring Centrum, het Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC-DLO) onder de auspiciën van het RIVM. De projectleiding was in handen van een vertegenwoordiger van het Informatie- en KennisCentrum Natuurbeheer.

NVK97 is gericht op ondersteuning van beleidsvorming op rijksniveau. NVK97 geeft in dat kader informatie over de huidige situatie van de natuur (signalering), de invloed van het beleid over de afgelopen periode en de mogelijke invloed van het voorgenomen beleid (evaluatie) en een toekomstverkenning (verkenning). De rapportage bestaat uit deze drie onderdelen.

De *signalering* biedt een overzicht van de trends en de actuele toestand van natuur, bos en landschap en geeft een analyse van de belangrijkste factoren die hierbij een rol spelen.

De *beleidsevaluaties* geven zicht op de werking van uitgevoerd en voorgenomen beleid. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan de beleidsthema's ecologische hoofdstructuur (EHS), de beleidsinspanningen op het gebied van bossen, de instrumenten voor het landschapsbeleid en de doorwerking van rijksbeleid naar lagere overheden.

De *verkenningen* brengen de kansen en bedreigingen voor natuur, bos en landschap tot 2020 in beeld. Dit gebeurt op basis van scenario's die zijn uitgewerkt voor de thema's verstedelijking, landbouw en milieukwaliteit.

### **De scenario's**

De basis voor NVK97 wordt gevormd door de bestaande drie CPB-scenario's<sup>2</sup>. Deze zijn vertaald in toekomstontwikkelingen op het gebied van verkeer, landbouw en energie. Tevens is gebruik gemaakt van de bestaande milieuverkenningen<sup>3</sup> (RIVM), ruimtelijke verkenningen<sup>4</sup> (RPD) en watersysteemverkenningen<sup>5</sup> (RIKZ en RIZA).

In de scenario's wordt de toekomst van natuur afhankelijk gesteld van de beschikbare ruimte, de milieukwaliteit en de beheersinspanningen. Er wordt verkend welke winst er behaald kan worden door realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), welke knelpunten daarbij optreden en hoe het natuurrendement kan worden verhoogd. Er wordt aandacht besteed aan mogelijke beleidskeuzen. Voor de thema's verstedelijking, milieu en landbouw worden de mogelijke gevolgen en de perspectieven voor natuur en landschap in de drie CPB-scenario's geplaatst en in beeld gebracht. Per thema ontstaan er dus drie nieuwe scenario's. Er is geen sprake van in totaal drie scenario's waarin alle thema's zijn verwerkt. Het thema EHS wordt in drie varianten uitgewerkt, maar niet in één van de scenario's geïntegreerd, met uitzondering van de verwervingskosten. Er is een ex-ante evaluatie uitgevoerd op de ruimtelijke configuratie van de EHS.

Het verkenningendeel wordt afgesloten met een synthesestuk van kansen en bedreigingen en een paragraaf waarin beleidskeuzen en sturingsfilosofie aan de orde komen. (RIVM et. al., 1997; Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, 2000).

## **3.3 NVK2**

NVK2 verscheen in 2002 als opvolger van NVK97. Het doel van NVK2 is de toestand van natuur, bos en landschap in Nederland te beschrijven en een aantal mogelijke ontwikkelingen voor de periode 2000-2030 weer te geven. Aan de hand daarvan is nagegaan of de doelstellingen zoals geformuleerd in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* met het ingezette beleid kunnen worden gerealiseerd. Het project is uitgevoerd door medewerkers van het RIVM en Stichting DLO. De projectleiding was in handen van twee medewerkers van het RIVM. De doelgroep betrof het Kabinet en de Tweede Kamer.

### **De opzet**

Het speerpunt van NVK2 is het natuurbeleid. Daarbinnen speelt de realisatie van de EHS de belangrijkste rol. NVK2 heeft eerst de ontwikkeling van natuur en landschap in het verleden in

---

<sup>2</sup> Divided Europe, European Coordination en Global Competition uit *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2002*, 1996

<sup>3</sup> RIVM, *Nationale Milieuverkenning 4, 1997-2020*, 1997

<sup>4</sup> Rijksplanologische Dienst, *Verkenning ruimtelijke perspectieven*, 1997

<sup>5</sup> Min VenW, *Nota Watersysteemverkenningen. Toekomst voor water*, 1996

kaart gebracht, gevolgd door de huidige situatie en de beleidsopgave voor de toekomst, gevolgd door toekomstverkenningen.

De toekomst is langs twee wegen verkend. Er zijn sectorale maatschappelijke themaverkenningen uitgevoerd en vier integrale omgevingsscenario's ontwikkeld. In de themaverkenningen worden trends binnen een aantal thema's verkend. De thema's betreffen landbouw, verstedelijking, bestuurlijke organisatie en grondmarkt. De kansen en bedreigingen voor natuur worden vanuit deze thema's verkend. De thema's vormen belangrijke sleutelfactoren (zie bijlage 2). De trends zijn geplaatst in het perspectief van overkoepelende maatschappelijke ontwikkelingen: individualisering versus samenwerking en regionalisering versus mondialisering. Dit zijn de belangrijke onzekerheden, de zogenaamde drijvende krachten (zie bijlage 2). Hierdoor wordt aangesloten op de scenario's van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

Er zijn vier integrale omgevingsscenario's ontwikkeld: a) Individualistische Wereld (IW), Samenwerkende Wereld (SW), Individualistische Regio (IR) en Samenwerkende Regio (SR). Alle maatschappelijk-politieke (beleids)aspecten zijn gevarieerd behalve die van het natuur- en landschapsbeleid zoals vastgelegd in de beleidsnota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Dit is gedaan om na te kunnen gaan hoe robuust het beleid zou zijn in de verschillende scenario's bij verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. De omgevingsscenario's richten zich op de lange termijn: 30 jaar. Er is een kwalitatieve beschrijving van de toekomstbeelden gemaakt. Daarna is een kwantitatieve en ruimtelijke doorrekening gemaakt om de invloed op landschap en natuur te kunnen inschatten. Tevens is de informatie verwerkt in grondgebruikkaarten en zijn cijfermatige overzichten gegeven. In de integrale scenarioverkenning zijn deze trends tezamen met andere informatie bij elkaar gebracht en is een integraal beeld van ieder scenario geschetst. De keuze van de sleutelfactoren en drijvende krachten is tot stand gekomen tijdens groepsexercities waarbij zowel ontwikkelaars als gebruikers betrokken waren.

Volgens Eggink en Wiertz (2003) is in NVK2 voor de volgende scenariokenmerken gekozen:

- Grootschalig (nationaal) in combinatie met enkele kleinschalige scenario's (gebieden/regio's);
- Integraal qua breedte van beleidsthema's, maar daarnaast ook een sectorale aanpak;
- Exploratief (mogelijke toekomst worden verkend, weinig afwijking van huidige ontwikkelingen en beleid)
- Contrasterend (verschillen tussen scenario's);
- Projectief (van heden naar de toekomst);
- Omgevingsscenario (handelingsgerichtheid), waarbij het mogelijke verloop van uiteenlopende autonome ontwikkelingen voorop staat (zie ook 2.4).

### **3.4 Natuurverkenningen in de toekomstmethodiek**

Na de korte karakterisering van de twee Natuurverkenningen in het bovenstaande, relateren we dit aan enkele punten die in het voorgaande hoofdstuk aan de orde zijn gebracht. We kunnen dan opmerken dat zowel NVK97 als NVK2 voor wat betreft de toekomstmethodiek tot de verkenningen mogen worden gerekend. Het zijn scenario's die onder andere met behulp van speculaties en simulaties zijn ontwikkeld.

Het zijn grootschalige scenario's omdat de ontwikkelingstijd meer dan een mensjaar vergt. Ze zijn multisectoraal omdat ze meerdere sectoren beschrijven. Het feit dat ze de gehele Nederlandse samenleving omvatten, plaatst ze onder de macrosenario's. Ze zijn projectief

van aard, daar ze uitgaan van het verleden en heden en van daaruit naar de toekomst kijken. De NVK's liggen wat exploratie-niveau betreft tussen dominant en beperkt exploratief in: ze vertellen waar het verder voortgaan van het ingestoken beleid toe leidt, maar geven beperkt aan waar ingrepen noodzakelijk zijn. Ze verkennen toekomstsituaties die weinig afwijken van huidige ontwikkelingen en het huidige beleid. Het zijn omgevingsscenario's omdat ze het mogelijke verloop van autonome ontwikkelingen beschrijven. Alternatieve beleidsstrategieën om de beleidsdoelen te realiseren komen niet aan de orde. Dit komt ook overeen met de kenmerken die Wiertz en Eggink (2003) noemen.

### **3.5 Conclusies**

De NVK's dienen ter ondersteuning en toetsing van de beleidsvorming voor natuur en landschap op rijksniveau. Ze moeten inzicht geven in de mogelijke effecten van het ingezette beleid en deze toetsen aan de beleidsdoelen (bijvoorbeeld realisatie van de EHS). Uit de kenmerken waarop de scenario's van de NVK's zijn gebaseerd, gecombineerd met de eerder genoemde valkuilen, kunnen zowel potentiële mogelijkheden als beperkingen worden geïdentificeerd. Hierbij gaat het onder andere om aspecten als: andere scenario's en informatie als basis, complexiteit van het systeem (multisectoraal, macro), keuze van sleutelfactoren en drijvende krachten, geen alternatieve beleidsstrategieën, etc. Deze en andere aspecten en hun invloed op het gebruik zullen in de volgende hoofdstukken verder aan de orde komen.

## 4 Evaluatie Natuurverkenningen

### 4.1 Inleiding

Deze studie reflecteert onder andere op de NVK2. Het is niet de eerste keer dat dit gebeurt. De NVK2 is al tweemaal eerder geëvalueerd (Klijn 2002; Eggink en Wiertz, 2003)<sup>6</sup>. In de evaluatie van Klijn (2002) wordt het werkproces van NVK2 bekeken. De evaluatie van Eggink en Wiertz (2003) richt zich zowel op de inhoud, het werkproces als de impact van NVK2.

Wij nemen voorgaande evaluaties in beschouwing omdat hier bruikbare lessen uit naar voren komen voor de NVK3. Onderhavige studie onderscheidt zich van de twee bovengenoemde studies door specifieke aandacht te hebben voor het gebruiksnut van NVK2 onder (potentiële) gebruikers. Ook wordt specifieke aandacht besteed aan de wensen van potentiële gebruikers voor NVK3. De eerdere evaluaties van NVK2 richtten zich alleen op de betrokken onderzoekers. Dit hoofdstuk besteedt kort aandacht aan een aantal bevindingen van de NVK2-evaluaties.

### 4.2 Opzet van de evaluaties

De evaluatie van Klijn is gebaseerd op een aantal bilaterale gesprekken, er is gebruik gemaakt van evaluatieformulieren en er is een plenair gesprek gehouden. De evaluatie is opgezet vanuit het perspectief van de projectteamleden (RIVM en DLO-medewerkers) en niet vanuit dat van de projectleiders of van derden. Bij het plenaire gesprek waren wel projectleiders aanwezig. De evaluatie resulteerde in een aantal aanbevelingen die bij een volgende verkenning van nut zouden kunnen zijn. De evaluatie van Eggink en Wiertz daarentegen is breder van opzet. Zoals zojuist al is aangegeven, gaat het in deze evaluatie over inhoud, werkproces en impact. De studie is ook uitgevoerd door de auteurs zelf: zij baseren hun bevindingen op hun eigen ervaringen als projectleiders. Hiernaast op een schriftelijke enquête onder het projectteam (RIVM en DLO-medewerkers), de discussiebijeenkomst, die in het kader van de evaluatie van Klijn is gehouden, en commentaren van het Natuurplanbureau. Ook deze evaluatie had als doel om ervan te leren voor volgende Verkenningen.

### 4.3 Evaluatie van het werkproces

Beide evaluaties benadrukken dat de beginfase van de scenario's niet goed is verlopen. In de zomer van 2000 lag er een projectplan voor NVK2 onder de titel *Ecomotion*. Dit plan kenmerkte zich door een sterk ontwerpgerichte aanpak, een beeldende vormgeving en een brede doelgroep. De nadruk lag op thematische Verkenningen en op interactieve ontwerpen met stakeholders voor een selectie van representatieve gebieden. De Commissie Uitvoerende Instellingen (CUI) keurde dit plan goed op voorwaarde dat een meer kwantitatieve aanpak met modelmatige benadering zou worden meegenomen. NVK2 heeft toen tot november stilgelegen. Op dat moment zijn de projectleiders aangewezen, die beiden afkomstig waren van het RIVM.

De maanden daarna zijn besteed aan het concretiseren en aanpassen van het projectplan. Er waren nog geen richtingen van hoofdboodschappen bekend. In april is het aangepaste plan

---

<sup>6</sup> Ook NVK97 is geëvalueerd (Dammers en Farjon, 1998, Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, 2000)

goedgekeurd. Het nieuwe voorstel betrof een soberder Verkenning, maar met behoud van de uitgebreide interactieve scenario-exercitie. Tevens zouden er afzonderlijke thematische en integrale Verkenningen worden ontwikkeld. De CUI wenste de vormgeving tevens minder verbeeldend. De inhoud richtte zich minder op het brede publiek. Er is lange tijd onduidelijkheid geweest over de scenariofilosofie. Bovendien was er onenigheid over de askeuze. De aanpassingen zijn door diverse projectteamleden teleurstellend ontvangen. De meningen over opzet en invulling verschilden. De samenwerking tussen de betrokken onderzoeksinstituten, RIVM en DLO, had hieronder te lijden.

De beginfase van het project is door diverse teamleden als richtingloos ervaren. Zij misten inhoudelijke sturing, daar er zijn geen duidelijke afspraken werden gemaakt over richtingen, taken en verantwoordelijkheden. In de loop van het project hebben er meerdere aanpassingen plaatsgevonden. Sommige aanpassingen zijn ingegeven door de externe opdrachtgever, sommige door de interne opdrachtgever (de CUI). Zo diende de effectiviteit van het natuurbeleid en de effecten van de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening te worden meegenomen. Hiermee kwam het accent minder op de lange termijn en meer op de nabije toekomst te liggen. De CUI vond het geheel te dik en wilde het ingekort en meer vanuit de huidige politieke actualiteit geschreven hebben. Dit is door een klein team gedaan, zonder overleg met de andere onderzoekers. Onder sommigen van hen heerste teleurstelling omdat hun bijdrage daardoor minder zichtbaar was. Volgens sommige onderzoekers is er kleuring aan de tekst gegeven die niet voortvloeit uit het onderzoek. Ook het persbericht wijkt volgens hen af van de hoofdtekst.

Door alle aanpassingen, aanvullingen en vertragingen in het begin is er grote druk op de onderzoekers komen te liggen. Deel 1 van NVK2, de beleidsgerichte samenvatting, heeft een maand vertraging opgelopen. Deel 2 heeft uiteindelijk zo'n vijf maanden vertraging opgelopen.

Het projectteam, bestaande uit 15 leden en twee projectleiders is als te groot ervaren om goed te kunnen werken. Het team en de projectleiders zaten niet altijd op één lijn en er is geen sprake geweest van een teamgeest. De deskundigheid werd als goed ervaren, hoewel het wel moeilijk was om deze bij wegvallen te vervangen.

Beide evaluaties komen met een groot aantal aanbevelingen ter ondersteuning van NVK3. Deze aanbevelingen hebben onder andere betrekking op planning, keuze van projectleiding en aansturing door projectleiding, omvang van projectteam, taakverdeling en verantwoordelijkheden, keuzen en afspraken over werkwijze, inhoud en eindproduct, communicatie, interventies en samenwerking (zie hiervoor bijlage 3).

#### **4.4 Evaluatie van de inhoud**

In de evaluatie van Eggink en Wiertz wordt de inhoud van de scenario's over het algemeen positief beoordeeld. Het deel waarin de huidige situatie van natuur en landschap wordt beschreven, is in de evaluatie als goed gekwalificeerd door de ondervraagden. Zo zijn in NVK2 voor het eerst de kwaliteit van een aantal belangrijke aspecten van natuur in kwantitatieve indices uitgedrukt: de zogenaamde 'natuurwaardegraadmeter'. Deze kwaliteitsindices zijn weliswaar nog niet optimaal uitgewerkt, maar vormen een belangrijke eerste stap op het gebied van het kwantificeren van natuurkwaliteit. Ook zijn er graadmeters voor behoudswaarde en belevingswaarde in NVK2 gehanteerd. De graadmeters hanteren echter verschillende schalingsmethoden, waardoor de scores moeilijk te combineren zijn. De graadmeteruitkomsten voor natuurbehoud blijken verder weinig differentiërend. Verschillende beleidsopties hebben elkaars effect waarschijnlijk gecompenseerd. Hierdoor lijken de

resultaten van de vier scenario's in een aantal opzichten op elkaar. Tevens is de informatie over financiële kosten van het natuur- en landschapsbeleid gebrekkig.

Aanvankelijk was niet duidelijk hoe het *Verkenningendeel* ingevuld zou worden. Er is gekozen voor twee naast elkaar staande Verkenningen: thematische en integrale. De eerste zijn kwalitatief van aard en vormen tevens input voor de laatste. De thematische Verkenningen bevatten goede elementen, maar er worden ook belangrijke aspecten in gemist. In de landbouwverkenning is bijvoorbeeld de betekenis van de Europese Unie voor de landbouwpolitiek niet goed uitgediept.

Voor de integrale Verkenningen zijn workshops georganiseerd waarvoor een brede selectie van stakeholders is uitgenodigd. Deze workshops zijn positief beoordeeld. Er komt in de evaluatie een aantal kritiekpunten op de integrale Verkenningen naar voren. Er zijn bijvoorbeeld geen nieuwe beleidsopties doorgerekend en er is geen rekening gehouden met mogelijke trendbreuken omdat hier geen tijd meer voor was. Er is tevens discussie geweest over de askeuze. In plaats van individualisering is door sommige onderzoekers voor technologische vernieuwing gepleit. Er is uiteindelijk voor individualisering gekozen omdat dit de mogelijkheid zou geven om zowel veranderende natuuropvattingen als bestuurlijke veranderingen te beschouwen.

Een ander probleem was het onduidelijk gedefinieerde schaalniveau waarop de processen moesten worden beschouwd. Het NvM-beleid is constant gehouden in de scenario's. Dit liep echter tot 2018, terwijl de Verkenningen een horizon van 30 jaar hebben. Voor de periode na 2018 is het moeilijk vast te stellen of de taakstellingen realistisch zijn in hun tijdsplanning. Ook is de toonzetting van de scenario's op een aantal punten continu in discussie gebleven (o.a. het aandeel biologische landbouw, natuurontwikkeling in nieuwe particuliere landgoederen).

Binnen de evaluatie is niet genoemd dat er overbodige onderwerpen zijn opgenomen. Er zijn wel onderwerpen gemist. Hierbij zijn onder andere culturele, architectonische waarde of belevingswaarde van nieuwe landschapsvormen genoemd.

Het team verschild van mening over de kwaliteit van de gebruikte modellen en data. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met hoe men in het algemeen tegen het gebruik van modellen aankijkt. Over de leesbaarheid van het geheel bestaat eveneens verdeeldheid. Het viel de evalueerders op dat bijna niemand de gehele rapportage van de Natuurverkenningen had gelezen.

De belangrijkste aanbevelingen uit deze evaluaties zijn opgenomen in bijlage 3.

## 4.5 Conclusies

Het proces rondom de ontwikkeling van NVK2 is geenszins optimaal verlopen. Met name planning, onduidelijkheid over en verandering van opzet en aanpak, ontbreken van projectleiding in het begin, onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en verschil in onderzoekscultuur tussen de betrokken instituten hebben ervoor gezorgd dat de ontwikkeling van het product moeizaam en niet altijd in goede harmonie is verlopen. Ondanks dat de inhoud in de evaluatie van Eggink en Wiertz als positief is beoordeeld heeft dit invloed gehad op de kwaliteit van het product. Er zijn bijvoorbeeld passages verwijderd, het oorspronkelijke projectplan is versoerd waardoor er veel materiaal en tijd die hieraan is besteed, verloren is gegaan.

Als we het onderscheid tussen expertschool en processchool voor een moment terughalen, dan is het RIVM vooral tot de expertschool te rekenen, terwijl DLO, met name Alterra tot de processchool behoort (zie 2.5).

Ook tijdens de gesprekken hebben wij het onderwerp proces en inhoud aan de orde gebracht. Met name om te bezien of de (potentiële) gebruikers dezelfde ideeën over de inhoud hebben en welke veranderingen ze daarin wensen voor de volgende Verkenningen. Mede ook om te achterhalen of zij iets van de stugge procesgang hebben gemerkt.



## **5 De interviews**

### **5.1 Inleiding**

De twee Natuurverkenningen die in het recente verleden zijn uitgevoerd, hebben allebei hun merites. NVK97 heeft informatie verschaft over de situatie van de natuur, de invloed van het beleid en heeft toekomstverkenningen geschetst. NVK2 heeft ook de huidige situatie in kaart gebracht en een aantal toekomstmogelijkheden geschetst waarbij het huidige beleid als uitgangspunt is genomen.

Beide Natuurverkenningen zijn geëvalueerd. Desalniettemin vindt het MNP het belangrijk dat er nogmaals naar de Natuurverkenningen wordt gekeken. In het kader van de voor de deur staande NVK3 is het van belang na te gaan wat het gebruiksnut van Natuurverkenningen is en waar eventuele verbeteringen mogelijk zijn. Dit onderzoek is dan ook niet alleen of zozeer een evaluatie. Het gaat ons hier immers niet louter om te kijken naar sterke en zwakke kanten van de vorige Verkenningen, maar vooral ook om hoe het gebruiksnut wordt ervaren en welke verbeterpunten er boven tafel zijn te brengen waar de nieuwe Natuurverkenning zijn voordeel mee kan doen. Anders gezegd, deze studie wil niet zozeer achteruit kijken maar vooral ook vooruit kijken.

In dit onderzoek is daarom naast betrokkenen bij NVK97 en NVK2 ook gesproken met (potentiële) gebruikers en experts op het gebied van verkenningen. In de gebruikersgroep zitten personen waarvan verwacht wordt dat zij de Natuurverkenningen in hun werk (kunnen) gebruiken. In de met hen gevoerde gesprekken is ingegaan op hun wensen of eisen ten aanzien van NVK3. Deze bedoelen behulpzaam te zijn om een indicatie te krijgen van (potentiële) opties die de bruikbaarheid en relevantie van de toekomstige Natuurverkenning(en) voor (potentiële) gebruikers vergroten.

Hiertoe is een achttiental gesprekken gevoerd met stakeholders. Dit zijn LNV-medewerkers die tot de (potentiële) gebruikersgroep worden gerekend, ontwikkelaars van NVK2 en experts, werkzaam bij diverse onderzoeksinstituten. Tevens zijn enkele gesprekken gevoerd met (potentiële) gebruikers die niet werkzaam zijn bij de rijksoverheid. Het betreft medewerkers van de provincie Groningen, de provincie Zuid-Holland en Natuurmonumenten. Op deze manier is geprobeerd om een relatief kleine groep respondenten representatief te laten zijn voor de gebruikers en ontwikkelaars van de Natuurverkenningen.

De gesprekken vormen een inventarisatie van meningen over NVK2 en wensen voor NVK3. De veelheid van opmerkingen en suggesties, aspecten en ideeën die tijdens de gesprekken aan de orde is gekomen – de boodschappen die de respondenten hebben afgegeven zijn zéér verschillend van aard gebleken – is gestructureerd met het oog op de onderstaande poging ze overzichtelijk aan de orde te laten komen in dit hoofdstuk.

### **5.2 Onderzoeksmethodiek**

Aan de hand van de bestudering van de Natuurverkenningen (hoofdstuk 3), de verrichte evaluaties (hoofdstuk 4) en literatuur op het gebied van toekomstonderzoek (hoofdstuk 2) is een aantal mogelijke knelpunten geïdentificeerd. Tijdens de interviews is getoetst of deze knelpunten zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. De mogelijke knelpunten betreffen:

- De *achtergrond van de gebruiker*. Het wel of niet hebben van inhoudelijke kennis van scenario's kan van invloed zijn op het wel of niet gebruiken van de Natuurverkenningen;
- De *achtergrond van de ontwikkelaar*. Bij de ontwikkelaars van verkenningen kan de achtergrond bepalend zijn voor de voorkeur van scenariomethodologie. Deze voorkeur hoeft niet altijd aan te sluiten bij de wensen van de klant;
- De *betrokkenheid* bij het ontwikkelen van de scenario's. Een beperkte betrokkenheid kan een negatieve invloed uitoefenen op het draagvlak en de uiteindelijke toepassing;
- De *interactie* tussen onderzoekers en beleidsmakers. Te veel of te weinig interactie kan van invloed zijn op het potentiële gebruik. Bijvoorbeeld omdat de neutraliteit van de Verkenning onzeker is geworden, of omdat de Verkenning te ver weg is komen te staan van het beleid;
- De *opzet en inhoud* van de Verkenningen. De opzet en inhoud kunnen zodanig zijn dat er geen aanknopingspunten voor beleid uit te halen zijn. Bijvoorbeeld omdat de opzet te weinig eenduidig is geweest en daardoor de resultaten te weinig helder of omdat de verkeerde sleutelvariabelen en/of onzekerheden zijn gekozen of omdat de institutionele context onduidelijk was;
- De *rapportage, communicatie en overdracht*. Was de rapportage helder en zijn de inhoud en gebruiksopties goed gecommuniceerd? Is het goed op de potentiële gebruikers overgebracht hoe ze met Verkenningen om dienen te gaan in hun werk?

Deze mogelijke knelpunten zijn verwerkt in een aantal vragen. Daar zijn nog vragen aan toegevoegd ten aanzien van wensen en eisen voor NVK3. Er is een aparte vragenlijst voor de gebruikers en een aparte vragenlijst voor ontwikkelaars samengesteld (zie bijlage 4 voor een volledig overzicht van de vragen die zijn gebruikt als 'raamwerk' voor de gesprekken met de geïnterviewden).

Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd hun mening over NVK97 en NVK2 te geven en aan te geven hoe de volgende Verkenningen er idealiter uit zouden moeten zien om voor hen bruikbaar(er) te zijn. Dit hoofdstuk is dan ook vanuit die tweedeling opgebouwd. Er is, waar nodig, in de verslaglegging ook onderscheid gemaakt in (potentiële) gebruikers en ontwikkelaars.

## 5.3 Bestaande Verkenningen

### 5.3.1 Gebruik

Het gebruik van de Natuurverkenningen was opvallend. Sommige respondenten hebben het boekje wel eens doorgebladerd, anderen nog nooit, enkele hebben ze bij het uitkomen bestudeerd en een aantal gebruikt ze naar eigen zeggen af en toe tot vaak. En flink aantal respondenten haalt de Natuurverkenningen en de Natuurbalans door elkaar. Hierbij mag ook worden aangetekend dat NVK97 voor de meesten überhaupt te ver weg ligt om er nog iets over te kunnen zeggen.

De daadwerkelijke gebruikers vinden vooral het feitenmateriaal over de huidige stand van zaken van natuur en landschap belangrijk. Beleidsmakers willen de huidige stand van zaken van de natuur weten, bijvoorbeeld hoe ver men is met het realiseren van de EHS. De Natuurverkenning kan een belangrijk naslagwerk op dat punt vormen en zicht op de huidige situatie kan als input dienen voor beleidsmatige discussies. De scenario's worden veel minder gebruikt. Als ze worden gebruikt, is dit als input van de ontwikkeling van een eigen visie en/of als basis voor discussie over het te voeren beleid. De vraag die zich hierbij opdringt is of men voor de feiten en cijfers niet genoeg heeft aan de Natuurbalans en/of het Natuurcompendium?

Het is verder interessant om te kijken wat aan het beperkte gebruik ten grondslag ligt. Hierbij kunnen verschillende aspecten een rol spelen. NVK2 verscheen niet op het ideale moment. Een verkenning kan het beste uitkomen voorafgaand aan een grote nota, zoals *NvM*. Dan kan informatie uit de Natuurverkenning als input dienen voor een dergelijke beleidsnota. NVK2 verscheen echter ná *NvM* en ná de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening, waardoor NVK2 minder beleidsrelevant was. Het Kabinet (nadagen van Paars) had destijds ook niet veel interesse voor natuur en gaf weinig aandacht aan NVK2. De houdbaarheid van het verkennende karakter kan beperkt zijn wanneer beleid aan verandering onderhevig is.

Volgens veel respondenten zijn het vooral de inhoud en de focus die ertoe bijdragen of een verkenning wel of niet wordt gebruikt. Het moet aansluiten bij de werkzaamheden van de beleidsmakers. Zo kunnen scenario's van belang zijn voor toekomstgerichte nota's zoals de Agenda voor een Vitaal Platteland en de Nota Ruimte, maar de tijdshorizon van 30 jaar sluit minder goed bij de beleidspraktijk van alledag. Voor beleidsmedewerkers heeft een meerjarenprogramma een termijn van vijf jaar en over het algemeen wordt een dergelijke tijdscope als werkbaar beschouwd. De scenario's richten zich op een toekomst die voor de gemiddelde beleidsmedewerker te ver van het bed is.

Daarnaast is genoemd dat men het moeilijk vindt om aanknopingspunten voor eigen beleid uit de scenario's te destilleren. Maar de meningen verschillen op dit punt, want er zijn ook respondenten die aangeven dat er wel degelijk beleidsopties uit te destilleren zijn. Er is echter duidelijk naar voren gebracht dat de Natuurverkenningen zich vooral op het centrale en dus nationale niveau richten en weinig aandacht besteden aan lagere niveaus of specifieke sectoren. Vooral voor de directie Regionale Zaken en voor de provincies bieden de Verkenningen weinig gebruiksmogelijkheden, omdat er te weinig regionale informatie wordt gegeven. Zij maken gebruik van andere informatiebronnen die aan hen specifiekere informatie kunnen geven. Eigen scenario's op het gebied van natuur worden meestal zonder input van de Natuurverkenningen ontwikkeld. Daarbij komt bij dat veel beleidsmedewerkers op specifieke terreinen bezig zijn, waarbij integrale scenario's op hoofdlijnen weinig waarde hebben voor hun dossiers. Een organisatie als Natuurmonumenten heeft hier minder last van omdat zij een nationale organisatie is, met een nationale visie.

Anderen vinden het spijtig dat ontwikkelingen te weinig worden uitgewerkt naar de politieke context, waardoor het moeilijk wordt gevonden om beleid te ontwikkelen op basis van de scenario's.

In algemene zin geven respondenten aan dat ze het lastig vinden met de Verkenningen om te gaan. De meeste (potentiële) gebruikers hebben weinig kennis van en ervaring met scenario's. De toekomstbeelden zijn vaak niet de wereld van de gebruiker en hij/zij moet in staat zijn om zich daarin te verplaatsen en met het abstracte ervan om te gaan. Hierbij komt dat het niet altijd eenvoudig wordt gevonden de Natuurverkenningen goed te lezen en te begrijpen. De verbanden tussen oorzaak en gevolg zijn niet overal duidelijk en soms ontbreekt de samenhang. Dit alles is weinig bevorderlijk voor het daadwerkelijke gebruik van de Verkenningen.

Sommige respondenten hebben het idee dat het vooral een communicatieprobleem is. De gebruiker moet in de gedachtegang van de toekomstverkenning mee kunnen gaan. De rapportage geeft daar onvoldoende handvatten voor. De communicatie richting de gebruiker over hoe NVK2 gebruikt kan worden, is te gering geweest.

### 5.3.2 Inhoud

Over de inhoud verschillen de meningen, zowel binnen de gebruikersgroep als onder de ontwikkelaars. Er zijn veel kritiekpunten aangeleverd. Iedereen bekijkt de Natuurverkenningen daarbij vooral vanuit de optiek van het eigen werkveld.

Een aantal respondenten vindt de scenario's te veel op elkaar lijken. Hierbij wordt vooral gedoeld op de uitkomsten en op de scenario-beelden. Dit geeft hen weinig aanknopingspunten voor beleid en tegenstrijdigheden kunnen moeilijk worden verklaard. Men heeft behoefte aan meer onderscheid, aan het gebruik van extremen. Anderen vinden het juist prettig dat de scenario-beelden goed aansluiten bij de huidige werkelijkheid en wensen geen extremen. Zij vinden het belangrijk dat verschillende partijen (NGO's, regeringspartijen en ministers) zich in één of meerdere toekomstbeelden kunnen vinden omdat dit bij kan dragen aan het positioneren van het natuurbeleid. Zij kunnen gehanteerde verschillen duidelijk identificeren. Voor de meeste gebruikers zijn de causaliteit en interacties echter moeilijk uit de tekst af te leiden. De scenario's zijn voor sommigen te complex.

Over de geselecteerde onzekerheden (individualisering versus samenwerking en regionalisering versus mondialisering) is men het eens. Deze zijn goed gekozen. Over de gehanteerde thema's (landbouw, verstedelijking, bestuurlijke organisatie en grondmarkt) is verschil van mening. Ze zijn wel herkenbaar, maar er hadden ook andere onderwerpen geïntegreerd kunnen worden. Er had bijvoorbeeld meer aandacht kunnen worden besteed aan beleving, klimaatverandering, verdroging, Vogel- en Habitatrictlijn, Kaderrichtlijn Water, economische ontwikkeling en Nederland in vergelijking met andere Europese regio's. Tevens zegt de NVK2 weinig over de efficiëntie van het natuurbeleid, onder andere omdat er weinig aandacht wordt besteed aan financieringsmechanismen overheidsbudgetten. De graadmeters zijn positief ontvangen, maar waren soms wat te algemeen. Tevens is het moeilijk om de percentages van de graadmeters te interpreteren. De institutionele context waartegen de scenario's zijn afgezet is volgens sommigen wel en volgens anderen niet duidelijk.

Het eindproduct is voor sommigen teleurstellend. Dit komt onder andere doordat er geen duidelijke boodschap uit de Verkenningen naar voren komt en de tekst politieke zwaarte mist. Het abstractieniveau is hoog. Dit wordt mede veroorzaakt doordat voor de NVK2 vooral omgevingsscenario's zijn gebruikt en in mindere mate beleidsscenario's<sup>7</sup>. NVK2 maken dilemma's op macroniveau scherp, maar niet op het niveau van de beleidspraktijk.

Over de opzet en wetenschappelijke input kunnen de meeste gebruikers weinig kwijt. Over het algemeen vindt men de wetenschappelijk kwaliteit goed voor zover men deze kan beoordelen. De literatuurlijst ademt echter een aanbodgerichtheid uit. Er lijkt veel informatie uit bestaand beleidsondersteunend onderzoek te zijn gehaald en van bestaande modellen gebruik te zijn gemaakt. Er is weinig werk naar andere instituten uitgezet, waardoor er wellicht minder kruisbestuiving heeft plaatsgevonden dan mogelijk zou zijn geweest. Niet alle boodschappen uit NVK2 worden door een respondent als neutraal en objectief beschouwd. De focus ligt te veel op aantal hectares terwijl dat niet alles zegt over de gewenste kwaliteit. Het stuk heeft politieke waarde. De meningen verschillen of dat wel of niet de bedoeling kan zijn. De visie van het MNP lijkt op sommige punten naar voren te komen, zoals de visie op behoud van oppervlakte natuur en bestaand landschap. Een verandering zou achteruitgang betekenen. De ecologische kwaliteit van een woonwijk kan echter hoger liggen dan die van een landbouwgebied.

---

<sup>7</sup> In omgevingsscenario's wordt met de omgeving (economie, demografie, etc.) gevarieerd en in beleidsscenario's met het beleid. In NVK2 is het natuurbeleid constant gehouden.

### 5.3.3 Proces

Over het proces is op basis van de bestaande evaluaties al veel gezegd, zoals we hebben gezien in hoofdstuk 4 (zie ook bijlage 3). Om niet al te veel in herhaling te vervallen, selecteren we hier slechts een aantal van de punten die ter sprake zijn gekomen tijdens de gesprekken die voor deze studie zijn gevoerd:

- Begin op tijd met het project;
- Stel tijdig projectleiders aan;
- Kies projectleiders met verschillende achtergrond;
- Investeer in teambuilding en communicatie;
- Maak met LNV, CUI en de directie van het NPB heldere afspraken over de inhoud en opzet;
- Pas op voor kleuring.

Een opvallende uitkomst van de door ons gehouden interviews is dat de ontwikkelaars zich grotendeels aansluiten bij deze opmerkingen en ze ook inderdaad als problematisch ervaren, terwijl de gebruikers weinig tot niets gemerkt hebben van dergelijke procesproblemen. De meesten beoordelen de interactie als goed. Het persbericht dat bij het verschijnen van NVK2 is verschenen, heeft echter tot de nodige spanningen geleid.

## 5.4 Wensen voor de toekomst

Alle respondenten, op één na, vinden het belangrijk en nuttig dat er nieuwe Natuurverkenningen worden ontwikkeld. Wij hebben hen ook gevraagd of ze deze gecombineerd zouden willen hebben met de Milieuverkenningen. De meeste respondenten zien deze combinatie niet zitten.

Ook hier geldt: zoveel mensen, zoveel wensen. De respondenten hebben enthousiast aangegeven welke elementen hun ideale Natuurverkenning zou moeten bevatten. Er is een breed scala van aanbevelingen gedaan, waarbij het moeilijk was er een algemene lijn uit te halen. Wij hebben hier een selectie gemaakt van de meest relevante en interessante aanbevelingen.

### 5.4.1 Gebruik

Het gebruik van een product is deels afhankelijk van de kennis om met het product om te gaan. De Natuurverkenningen kunnen als een product worden beschouwd, waar een 'handleiding' bij hoort. Doel en mogelijkheden moeten uit de Verkenningen spreken. Verkenningen zijn echter moeilijk te communiceren en gebruikers vinden het moeilijk om ze te interpreteren en te gebruiken. Toekomstbeelden zijn voor gebruikers moeilijk voor te stellen, het gaat vaak om een gecompliceerd verhaal dat voor de gemiddelde gebruiker erg abstract overkomt en erg ver weg ligt (in dit geval 30 jaar). Veel beleidsmakers hebben behoefte aan voorlichting, in de vorm van een cursus of een andere voorlichtingsvorm, over hoe zij met Verkenningen om dienen te gaan. Daarin kan worden uitgelegd wat het doel is van verkenningen, hoe scenario's worden opgebouwd, hoe ze geïnterpreteerd kunnen worden, hoe je kunt leren om jezelf in een toekomst te verplaatsen, en hoe ze ten dienste van het eigen beleid gebruikt kunnen worden. Dit kan het beste voorafgaand aan het project worden gerealiseerd. Dergelijke voorlichting wordt op alle niveaus wenselijk geacht (van management tot beleidsmedewerkers bij zowel LNV centraal, directie Regionale Zaken, als bij provincies).

Het is voor de meeste beleidsmakers vooral moeilijk om te interpreteren wat verkenningen voor de huidige situatie en korte termijn betekenen en vooral voor hun eigen dossier. Zij willen gemakkelijker terug kunnen redeneren naar het heden en hun verantwoordelijkheden eruit leren identificeren. Het is voor gebruikers belangrijk om vooral in de eerste vijf jaar aangrijpingspunten voor hun eigen beleid te vinden. Er is behoefte aan ingebouwde momenten die daartoe aanwijzingen geven, met andere woorden: opknippen van de Natuurverkenningen in de tijd.

Een betere communicatie, zowel intern (projectleiding richting onderzoekers en onderzoekers onder elkaar) als extern (richting opdrachtgever en gebruikers), wordt noodzakelijk geacht. Ten eerste leggen de Natuurverkenningen vooralsnog minder gewicht in de schaal dan andere verkenningen, zoals die van het CPB. Deze krijgen meer aandacht en worden door menigeen als belangrijker beschouwd. Het is daarom belangrijk om de Natuurverkenningen meer op de politieke agenda te krijgen. Het moment van verschijnen is hierop van invloed. Volgens de wet dienen de Natuurverkenningen iedere vier jaar te verschijnen. Het is de vraag of dat noodzakelijk is. De stand van zaken van de natuur komt ieder jaar in de Natuurbalans aan de orde en kan ook in het Natuurcompendium gevonden worden. Het zijn vooral de toekomstverkenningen die de Natuurverkenningen relevant maken. Deze dienen eigenlijk uit te komen wanneer daar behoefte aan is, bijvoorbeeld voor het verschijnen van een belangrijke nota of bij de wisseling van een Kabinet. Het loslaten van de cyclus van vier jaar kan ook voorkomen dat er haastwerk wordt geleverd of dat bepaalde activiteiten door tijdgebrek achterwege worden gelaten. De CPB-scenario's bijvoorbeeld, worden ook niet om een vast aantal jaren uitgebracht. Het is ook mogelijk om regelmatig, afhankelijk van de politieke agendering en planning van evenementen zoals congressen, thematische verkenningen uit te brengen. Er moet wel worden vermeld dat er ook respondenten zijn die vinden dat je aan de vier jaar moet vasthouden.

Bij verschijning dient meer aandacht te worden gegeven aan de Natuurverkenningen. Diverse media zijn daar geschikt voor. Het is daarbij wel belangrijk dat de Verkenningen een boodschap/boodschappen uitdragen en gedurfde uitspraken doen. Tevens dienen de Verkenningen, inclusief het kaartmateriaal op internet voor iedereen beschikbaar te zijn. LNV speelt een centrale rol bij de communicatie over de Natuurverkenningen.

De waarde en gebruiksmogelijkheden kwamen tot nu toe niet altijd direct naar voren uit de rapportage. Toelichting bleek vaak nodig. De tekst van NVK3 kan zich meer richten op het aangeven van aanknopingspunten voor beleid. Tevens is het van belang dat de causaliteiten duidelijker worden beschreven en is er behoefte aan meer visualisatie. Hier is door beleidsmakers aan toegevoegd dat zij over het algemeen weinig tijd hebben en daardoor behoefte hebben aan een goede op zichzelf staande samenvatting. Als laatste dient te worden opgemerkt dat de inhoud moet aansluiten bij de dossiers van de beleidsmaker-/medewerkers. Hierover volgt meer in de volgende paragraaf.

Sommige gebruikers zouden het nuttig vinden om zelf met scenario's aan de slag te kunnen. Zij zouden de Verkenningen of onderdelen daarvan graag in de vorm van simulatiemodellen zien worden uitgebracht, als interactieve scenario's. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderwerpen als de voortgang van de EHS.

## 5.4.2 Inhoud

### ***Doel***

De respondenten vinden dat de inhoud onder andere afhankelijk is van het doel dat een Natuurverkenning dient. De respondenten hebben een aantal doelen van de Natuurverkenningen geschetst:

- Een verkenning moet de mogelijkheid bieden tot reflectie en visievorming om van daaruit te komen tot beleidsopties.
- Verkenningen moeten feiten weergeven, richting bepalend en toegankelijk zijn.
- Verkenningen dienen agenderend te zijn, dilemma's scherp te maken en dienen beleidsopties aan te dragen.
- Verkenningen dienen informatie te genereren, specifieke onderwerpen in de belangstelling te plaatsen en het belang ervan aan te tonen en een voorzet te geven tot oplossingen.
- Een Natuurverkenning moet faciliteren om met een langere tijdshorizon om te kunnen gaan en er dienen beleidsopties uit gedestilleerd te kunnen worden.
- Verkenningen dienen de politiek te informeren en dienen als voeding voor debatten waardoor specifieke problemen onder de aandacht kunnen worden gebracht.
- Verkenningen dienen duidelijk te maken dat bepaalde ontwikkelingen niet genegeerd kunnen worden en dat beleid daarop noodzakelijk en niet vrijblijvend is.
- Verkenningen dienen mogelijke gevolgen van beleid inzichtelijk te maken.

Hieruit valt op te maken dat de respondenten vooral waarde hechten aan de politieke waarde van verkenningen en ze verwachten dat verkenningen behulpzaam zijn bij het destilleren van beleidsopties en aanzetten tot anticipatie op mogelijke ontwikkelingen. Opvallend is ook dat de geformuleerde doelen vooral de teneur hebben van 'algemeen-informerend', zeker niet 'specifiek-dirigerend'. Dat wil zeggen, de Natuurverkenningen lijken eerst en vooral hun doel te bereiken als ze voldoen aan een soort van 'encyclopedische gebruikswaarde'. De NVK's als naslagwerk voor feiten en cijfers, niet direct studies ter inspiratie en 'dwingende' sturing van het natuurbeleid of bepaalde dossiers hiervan.

### ***Andere tijden, andere gebruikers***

De doelgroep van NVK2 betrof het Kabinet en het ministerie van LNV. Met de in gang gezette decentralisatie wordt het natuurbeleid echter over een groter aantal doelgroepen verspreid. Decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en NGO's gaan een steeds belangrijkere rol spelen. Een aantal respondenten stelt dat NVK3 rekening dient te houden met deze nieuwe doelgroepen. Wil men deze zo goed mogelijk bedienen in de toekomstige Natuurverkenningen, dan is het belangrijk ook in te gaan op hun beleidsverantwoordelijkheden en –mogelijkheden en hen te betrekken bij het proces rond de Verkenningen. Ook informatie op het regionale niveau zal toegevoegd moeten worden vanaf NVK3 om de Verkenningen toegevoegde waarde te laten hebben voor deze nieuwe (potentiële) gebruikers. Immers, dergelijke informatie geeft de regionaal betrokkenen meer houvast om aan de slag te gaan. Naast overheden, is genoemd dat het goed zou zijn als andere partijen ook met NVK3 uit de voeten zouden kunnen. Ook zij kunnen bijdragen aan het doorvertalen van beleid en verantwoordelijkheden. Dat kan worden bevorderd door meer verbinding te leggen met andere sectoren en organisaties en door het meer prominent aanwezig maken van sectoren als recreatie, wonen, bedrijventerreinen, etc. in de Verkenningen. De nieuwe potentiële gebruikers hebben vooral behoefte aan huidige feiten en cijfers op regionaal niveau. Zij willen weten hoe hun regio erbij staat in vergelijking met andere regio's en nationale en regionale doelen. Ook de toekomstbeelden zouden meer uitgesplitst moeten worden naar regio's. De regionale respondenten hebben behoefte aan inzicht in waar hun huidige beleid toe leidt om daarmee te weten waar ingrepen nodig zijn.

### ***Scenario's***

Zoals we in hoofdstuk 2 al hebben gezien, herbergt het maken van scenario's meerdere dilemma's in zich. Ook met betrekking tot de Natuurverkenningen hebben onze gesprekspartners gewezen op verschillende opvattingen over scenario's. Hieronder besteden we kort aandacht aan het verschil in waardering voor realistische en extreme toekomstbeelden, voor onderbouwde scenario's gemaakt door rekenaars of visies gemaakt door tekenaars en voor scenario's met een lange of kortere tijdsboog.

Een aantal respondenten pleit voor het gebruik van extreme scenario's. Deze kunnen vooral nuttig zijn voor thema's waar Nederland een internationale verantwoordelijkheid voor heeft. Extremen kunnen ook beter de relaties tussen variabelen in beeld brengen. Dit soort scenario's worden politiek-bestuurlijk echter vaak slecht ontvangen. Dit komt vooral doordat men het moeilijk vindt om zich zo'n situatie voor te stellen. Daarom zijn er ook aanhangers van herkenbare toekomstbeelden. Het is ook mogelijk om met streefbeelden en/of schrikbeelden te werken. De natuurwensen of natuurschrikbeelden dienen robuust te blijven en niet te gedetailleerd. De Verkenningen dienen toegespitst te worden op goed afgebakende en geformuleerde problemen.

Een aantal respondenten pleit ervoor om eerst de toekomstbeelden te schetsen en pas later aan bestaande of nieuwe omgevingsscenario's te koppelen (backcasting). (Onder de respondenten klinkt een voorkeur voor aansluiting bij bestaande en bekende scenario's, zoals die van het CPB). De cyclus verloopt dan van globaal naar specifiek en van kwalitatief naar kwantitatief. Hoewel het mogelijk is om puur kwalitatieve scenario's te ontwikkelen, hebben veel respondenten een voorkeur voor een combinatie van kwalitatief en kwantitatief, waarbij men bij het laatste vooral denkt aan aantal hectares.

De afzonderlijke bouwstenen van de scenario's dienen goed te worden beschreven, evenals de causaliteiten welke duidelijk in beeld moeten worden gebracht. Tevens is er voor sommige aannames meer wetenschappelijke onderbouwing nodig. Bijvoorbeeld rondom de aanname dat robuuste verbindingen een belangrijk effect hebben. Tevens dient daarbij duidelijker aangegeven te worden waar en op welke manier kan worden ingegrepen. Het gaat hierbij niet om het specificeren van directe beleidsaanbevelingen, maar om aangrijpingspunten. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om een aanvullende exercitie uit te voeren waarbij de Natuurverkenningen beleidsmatig worden bekeken, bijvoorbeeld door adviseurs van politieke partijen.

De scenario's zelf zouden overzichtelijker, eenvoudiger en globaler kunnen. De informatie en resultaten hoeven niet zo gedetailleerd te zijn als in NVK2. Men ziet graag globale uitwerkingen per toekomstbeeld en daarna een specifiekere uitwerking per thema, per toekomstbeeld.

Door meer te variëren met de politieke context, zijn scenario's meer politiek resistent te maken. Dan kunnen ze houvast geven bij iedere soort Kabinetsformatie. Er kan worden gevarieerd met de ontwikkeling van de EU, bijvoorbeeld een federaal model en een integratiemodel. Er kan met verantwoordelijkheid voor natuur worden gevarieerd, zoals meer of minder decentraal, ander aankoopbeleid.

De scenario's hebben een tijdshorizon van 30 jaar. Hoewel dit een gangbare periode is in de scenariosystematiek, kunnen maar weinig beleidsmakers/-medewerkers ermee overweg. Zoals al eerder is gezegd, zou het hen helpen als er binnen de Verkenningen ook sprake zou zijn van een kortere tijdshorizon. Dit betekent dat er naast de lange termijn Verkenningen voor enkele belangrijke thema's een kortere tijdshorizon worden uitgewerkt zodat de Verkenningen



meerdere tijdstippen hanteren. Dit geeft de beleidsmakers/-medewerkers meer houvast om terug te redeneren wat het één en ander voor het heden betekent.

### ***Thema's en onderwerpen***

Een aantal thema's dient volgens de respondenten in de volgende Natuurverkenningen meer naar voren te komen. Hier volgen enkele thema's/onderwerpen die door meerdere respondenten zijn genoemd.

In NVK2 is een start gemaakt met kwaliteitsindices. In NVK3 zouden deze verder uitgewerkt moeten worden, inclusief graadmeters. Ze dienen vooral duidelijker en betrouwbaarder te worden. Hierbij is het van belang dat natuurkwaliteit eenduidig wordt gedefinieerd, in overeenkomst met gangbare nota's.

Men wil dat er meer aandacht komt voor beleving. Daarbij vinden de regio's het belangrijk om te melden dat beleving verschilt per regio. Scenario's zouden vanuit een verschillende (regionale) beleving bekeken moeten worden. NVK2 is vooral vanuit de beleving van de nationale overheid geschreven. De rol van participatie en educatie, de grondmarkt, bodemproblematiek, agrarisch en particulier natuurbeheer, biodiversiteit, verdroging, klimaatsverandering en Europa zijn andere genoemde thema's. Bij het laatste gaat het onder andere om het landbouwbeleid en de Europese richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen zouden voor de Nederlandse situaties in scenario's geïntegreerd moeten worden. Met name om te kunnen bekijken hoe effectief het Europese beleid is. In dat kader kan het nuttig zijn om Europese instituten te consulteren voor de Nederlandse Natuurverkenningen. Tevens is het van belang om koppelingen te maken met lopende Europese initiatieven, zoals bijvoorbeeld de meetprogramma's Trilateral Monitoring and Assessment Program (TMAP) en het Joint Assessment and Monitoring Program (JAMP) in de Waddenzee.

Ondanks dat de informatie over de huidige stand van zaken van natuur en landschap het meest gebruikte onderdeel van de Natuurverkenningen is, gaan er ook stemmen op om dit onderdeel eruit te verwijderen. De jaarlijkse Natuurbalans en het Natuurcompendium geven de toestand en ontwikkeling van natuur en landschap immers goed weer. Dit zou ook het onderscheid tussen de producten duidelijker maken.

### **5.4.3 Proces**

Bij het proces is het vooral van belang dat van tevoren alles goed is opgezet. Opdrachtgever en opdrachtnemer dienen overeenstemming te hebben over de doelstelling en centrale vragen van het project. De opdrachtgever moet duidelijk zijn over de gebruiksdoelen en -wensen van de Verkenningen en weten wie de potentiële gebruikers zijn. De opzet en invulling van de Verkenningen is daarvan afhankelijk zijn. In het begin is een intensieve interactie gewenst met opdrachtgever en potentiële gebruikers op een breed niveau, bijvoorbeeld met behulp van workshops. Er dient gebruik gemaakt te worden van kennis en inzichten van de (potentiële) gebruikers. Het betrekken en blijven informeren van (potentiële) gebruikers kan op veel waardering rekenen. Daardoor verkrijgt je ook meer commitment bij de uiteindelijke gebruikers voor de resultaten. Tijdens de verdere projectuitvoering zou de interactie minimaal, maar wel aanwezig moeten zijn, zodat de opdrachtgever het proces en de inhoud niet te veel kan sturen, maar wel in de gaten kan houden dat ontwikkelingen in de praktijk de inhoud van de Verkenningen niet inhalen. Er kunnen review-momenten worden ingebouwd.

Er dienen ruim van tevoren capabele projectleiders te worden aangewezen. Daarbij ligt de voorkeur bij een duo-projectleiderschap door een RIVM en een DLO-vertegenwoordiger (hetgeen correspondeert met aanbevelingen die eerder zijn gedaan – zie bijlage 3).

De Natuurverkenningen moeten de input bepalen en niet andersom. Verkenningen mogen niet afhankelijk zijn van bestaande studies en bestaande modellen en aanwezige expertise bij RIVM en DLO. Bij de opzet van de Verkenningen dient te worden beoordeeld welke informatie noodzakelijk is en deze moet worden gezocht/ontwikkeld. Het verdient de voorkeur om andere instituten bij het onderzoek te betrekken. Niet alleen ten behoeve van de inhoud, maar ook ten behoeve van uitstraling. Medewerking van bepaalde instituten, zoals het CPB, kan de aandacht en het draagvlak voor NVK3 vergroten. Het ondersteunend onderzoek zou dusdanig flexibel mogen zijn dat er altijd nog ruimte is voor nieuwe vragen.

Er dient veel tijd en aandacht besteed te worden aan communicatie over de gebruikswaarden van de natuurverkenningen.

## **5.5 Conclusies**

De meningen over NVK2 zijn genuanceerd. Er zitten goede elementen en minder goede elementen in. De gebruikswaarde is vooral afhankelijk van het werkveld van de gebruiker en zijn kennis over scenario's. NVK2, zoals deze er ligt, is minder gebruikt dan in potentie mogelijk was. Vooral het verkenningendeel bleef vaak ongebruikt. LNV steekt hierbij ook de hand in eigen boezem. De communicatie naar andere lagen en naar buiten toe is te beperkt geweest. Daar had LNV naar eigen zeggen meer aandacht aan moeten besteden. Maar ook de opzet en inhoud van NVK2 heeft invloed op het gebruik. NVK2 is vooral op het centrale niveau gericht en sluit daardoor slecht aan bij specifieke regio's en beleidsvelden. Tevens zijn de scenario's erg grootschalig, complex en moeilijk te interpreteren.

De wensen voor NVK3 zijn erg uiteenlopend. Zij hebben zowel betrekking op inhoud, opzet en communicatie. Het gaat daarbij vooral om vereenvoudiging van de scenario's, een betere aansluiting voor andere gebruikersgroepen, goede uitleg over de mogelijkheden van de Verkenningen en de toonzetting.

In het volgende hoofdstuk worden de door de respondenten genoemde knelpunten en sterke kanten van NVK2 en wensen voor NVK3 geanalyseerd en gekoppeld aan theoretische inzichten en ideeën van de auteurs.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt allereerst een overzicht gegeven van de belangrijkste uitkomsten van de interviews. De meningen omtrent de sterke en zwakke kanten van NVK2 zijn op een rij gezet. Uit de interviews blijkt dat over sommige onderwerpen heel verschillend wordt gedacht. Deze verschillen in opvatting worden ook beschreven. Na het beschrijven van de uitkomsten van de interviews worden de conclusies getrokken. Deze conclusies zijn deels direct geput uit datgene wat door de gesprekspartners is aangedragen. Voor een ander deel komen ze voort uit het doortrekken van gesprekslijnen door de auteurs van dit rapport.

De conclusies zijn geformuleerd met het oog op de ontwikkeling van NVK3. Voor een goede start bij de ontwikkeling van NVK3 zal het van belang zijn om keuzes te maken, bijvoorbeeld over scenariomethodiek, wie de doelgroep is, hoe het beleid in te brengen is in de scenario's, etc. Behalve keuzes maken, kunnen ook creatieve oplossingen bijdragen aan een verbetering van de Verkenningen. Daarom worden tot slot enkele suggesties voor verbeteringen gedaan.

### 6.2 Zwakke punten van NVK2

Uit de interviews komt een aantal punten naar voren die meerdere respondenten niet goed vonden aan NVK2. Hieronder volgt de opsomming.

#### ***Beperkt gebruik***

- Ongelukkig moment van uitkomen. Zoals eerder genoemd kwam NVK2 uit tussen belangrijke nota's (na NvM en lange tijd voor de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland) in een tijd waarin er weinig politieke aandacht was voor natuur;
- Sluit niet aan bij eigen werkveld, waardoor het moeilijk is om NVK2 voor het eigen beleidsveld te gebruiken;
- Men vindt het moeilijk om met een lange tijdhorizon om te gaan;
- Weinig uitwerking richting politieke context;
- (Potentiële) gebruikers vinden het moeilijk om/weten niet goed hoe ze met scenario's om te/moeten gaan;
- Aanknopingspunten voor beleid spreken niet vanzelf uit NVK2. Gebruikers vinden het moeilijk om deze te identificeren.

#### ***Inhoud***

- De scenario's lijken op elkaar, waardoor het moeilijk te achterhalen is welke invloed specifieke ontwikkelingen hebben;
- De causaliteit en interacties binnen de scenario's zijn moeilijk te achterhalen;
- De scenario's zijn te algemeen;
- De scenario's zijn te complex;
- Er is geen duidelijk uitgedragen boodschap;
- Aanbodsgericht (NVK2 lijkt veelal gebaseerd op bestaand onderzoek en bestaande modellen);
- Er ontbreken belangrijke thema's.

### ***Proces***

- Men is niet tijdig met het project begonnen;
- De beginfase is chaotisch verlopen;
- Slechte interne communicatie;
- Beperkte overdracht, waardoor gebruik is belemmerd;
- Beperkte verdere communicatie;
- Tussentijdse aanpassingen en wijzigingen w.b. opzet, inhoud en personeel.

## **6.3 Sterke punten van NVK2**

Behalve dingen die fout zijn gegaan, zijn in de interviews ook zaken genoemd die juist goed zijn gegaan. Ook daar kan men van leren voor een NVK3.

### ***Gebruik***

- NVK2 bevat veel bruikbare informatie over de huidige stand van zaken van natuur en kan daardoor als waardevol naslagdocument worden gezien;
- De Natuurverkenningen hebben natuur meer op de politieke agenda gezet.

### ***Inhoud***

- De wetenschappelijke kwaliteit is goed;
- De onzekerheden zijn goed gekozen;
- De thema's zijn herkenbaar;
- De natuurwaardegraadmeter geeft inzicht in de kwaliteit van een aantal belangrijke natuuraspecten;
- Men vindt het goed dat de rapportage veel illustraties bevat.

### ***Proces***

- Bij LNV is men positief over de workshops aan het begin van het proces.
- Bij LNV is men positief over de presentatie van het rapport tot slot.

## **6.4 Waar verschillen de meningen over?**

Uit de interviews komen enkele punten naar voren waar de meningen over verschillen. De belangrijkste geschilpunten betreffen:

### ***Inhoud***

- De meningen verschillen over het eindproduct. Een aantal LNV'ers vindt het eindresultaat (het rapport), goed. Anderen zijn echter teleurgesteld over het eindproduct;
- Er zijn respondenten die de voorkeur geven aan realistische scenario's en er zijn respondenten die aangeven beter uit de voeten te kunnen met extremen.

### ***Proces***

- De meningen verschillen omtrent de vraag of de interactie tussen gebruikers en ontwikkelaars goed is verlopen. Volgens sommigen is de interactie goed geweest, met name aan het begin en aan het einde van het proces. Volgens anderen is er te veel interactie geweest.

## **6.5 Welke keuzes moeten gemaakt worden voor NVK3?**

Zoveel mensen, zoveel wensen. Maar niet aan alle wensen kan tegemoet gekomen worden. Er moeten duidelijke keuzes gemaakt worden, die goed beargumenteerd worden. Hieronder volgen meerdere keuzes die relevant worden geacht om te maken voor NVK3. Keuzes dienen af te hangen van het doel. Tevens worden dergelijke afwegingen beïnvloed door praktische randvoorwaarden zoals het beschikbare budget. Desalniettemin zijn vaak meerdere alternatieven mogelijk. De onderstaande opties zijn op een rij gezet door de auteurs van het rapport. Ze zijn mede gebaseerd op de literatuurstudie en de interviews die zijn gehouden.

### ***Moment van verschijnen***

Er is wettelijk vastgelegd dat de Natuurverkenning eens in de 4 jaar verschijnt. Dit is echter weinig flexibel en maakt het lastig om bijvoorbeeld aan te sluiten bij belangrijke beleidsnota's, een kabinetswisseling of andere politieke gebeurtenissen. De vraag is dus of men moet vasthouden aan die 4 jaar of dat een meer flexibele invulling gewenst is, waarbij tussentijdse themaverkenningen ook tot de mogelijkheid behoren.

### ***Doelstelling van de Verkenningen***

De doelstelling van de Verkenningen bepaalt de opzet, invulling en toonzetting en moet daarom van tevoren helder zijn. Verkenningen kunnen worden gebruikt om ingezet beleid te toetsen of te analyseren welk beleid ingezet zou kunnen worden om tot een gewenste toekomst te komen. Maar Verkenningen zijn evengoed te gebruiken om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige ontwikkelingen, om aan te zetten tot het nadenken over toekomst of een discussie op te gang te brengen, etc. Hoe dan ook, er zijn keuzemogelijkheden waarover het belangrijk is na te denken en een keuze in te maken. Van belang is het te kiezen of de NVK als doel heeft om als één groot blok informatie in het beleidsproces in te brengen dan wel de NVK-doelstelling te formuleren in termen van een onderdeel in het begeleidingsproces om beleid te maken. Eveneens van onmiskenbaar belang is de doelstelling af te stemmen op de behoefte van de tijd – wat ook betekent dat niet 'op de automatische piloot' invulling wordt gegeven aan planning, proces en eindproduct.

### ***Wie is de doelgroep?***

Vanuit het beleid wordt erop aangestuurd dat natuurontwikkeling steeds meer op een decentraal niveau plaatsvindt. De rol van decentrale overheden, NGO's en andere niet-Rijkspartijen wordt belangrijker. Daarom is het van belang om voor NVK3 de vraag te stellen wie de eindgebruiker is (het Rijk of een bredere groep) en hoe je wilt dat de eindgebruiker de Verkenning gebruikt. Wil je bijvoorbeeld een beleidsmedewerker inzicht geven in mogelijke toekomstige gebeurtenissen of wil je dat de beleidsmedewerker de Verkenningen integreert in zijn/haar beleid? Dit is bepalend voor de opzet, inhoud en overdracht van de Verkenningen.

Bij een bredere doelgroep kan het van belang zijn om de betreffende partijen meer te betrekken bij NVK3 dan bij NVK2 is gebeurd. Tevens dienen de Verkenningen dan inhoudelijk meer te worden afgestemd op de behoeften van deze actoren zodat ze daadwerkelijk bruikbaar voor ze worden en dienen deze actoren meer te worden betrokken bij de opzet en het proces.

### ***Bestaand of nieuw materiaal***

Wordt bij de ontwikkeling van de scenario's uitgegaan van bestaande modellen, scenario's en informatie of niet? Kostenvoordeel en aanwezigheid van draagvlak kunnen hiervoor pleiten. Feit is dat bestaand materiaal, ondanks aanpassingen nooit helemaal goed aansluit bij nieuwe vragen en daarmee een minder aansluitend antwoord kan geven op de vraag of soms zelfs op

het verkeerde been kan zetten. Van te voren dient goed te worden overwogen welke informatie noodzakelijk is en hoe deze het beste onderzocht en gevonden kan worden. Het kan zinvol zijn om bij gebruik van bestaand materiaal daar de motivatie en benodigde kanttekeningen bij te plaatsen.

### ***Methodiek toekomstonderzoek en inrichting van het scenario***

Er zijn, zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, verschillende soorten toekomstonderzoek. Ook binnen de onderscheiden typen zijn van allerlei combinaties mogelijk. Van tevoren dient bedacht te worden welk type het best past bij de vraag, doelstelling en de omstandigheden daaromheen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om mate van kwantificering, gedetailleerdheid, grootte van de omgeving, het wel of niet variëren met beleid, forecasting of backcasting, etc. De keuze van sleutelfactoren en onzekerheden (drijvende krachten) is van groot belang. Laat de methodiek afhangen van de doelstelling en de centrale vraag en niet van traditie. Ook de opdrachtgever en gebruiker dienen bij de keuze te worden betrokken.

Wij doen de aanbeveling om het te analyseren systeem, het scenario, niet te groot en ingewikkeld te maken en zo dicht mogelijk bij de centrale vraag te houden. Leg de nadruk op de richtingen van ontwikkelingen en niet op de uitkomsten.

### ***Wel of niet de huidige stand van zaken erin?***

Hoewel de huidige stand van zaken van natuur het meest gebruikte onderdeel is van de Natuurverkenningen zou deze ook achterwege kunnen worden gelaten. De Natuurbalans en het Natuurcompendium geven voldoende informatie op dit punt. Dit maakt de onderscheidbaarheid van de producten ook duidelijker. Nu worden de Natuurverkenningen nog wel eens verwisseld met de Natuurbalans. Tevens leidt deze informatie af van de werkelijke doelstelling van toekomstverkenningen: inzicht geven in mogelijke toekomstige ontwikkelingen en daarmee inzicht in aanknopingspunten voor beleid.

## **6.6 Suggesties voor verbetering**

Creatieve ideeën kunnen leiden tot verbeteringen. Onderstaande suggesties zijn deels afkomstig uit de interviews en deels geïdentificeerd door de auteurs van het rapport.

### ***Hoe ervoor te zorgen dat NVK3 meer gebruikt gaat worden?***

#### ***Enkele suggesties:***

- Tijdens de ontwikkeling van een Verkenning zouden een ontwikkelaar en een gebruiker gezamenlijk kunnen brainstormen over wat de gevolgen zijn van de ontwikkelingen die weergegeven worden in het scenario voor het beleidsveld of de regio van de gebruiker. Het resultaat van dat brainstormen zou in een tekstkader in het eindrapport weergegeven kunnen worden. Met het oog op het eindproduct kan dit dan als voorbeeld dienen voor andere gebruikers over hoe de vertaalslag gemaakt kan worden van scenario naar beleidspraktijk. Met het oog op het proces impliceert het hier voorgestelde dat beleidsmedewerkers nadrukkelijker en interactiever worden betrokken bij de totstandkoming van onderdelen of uitwerkingen van de Natuurverkenningen. Het op deze wijze meer interactief maken van het NVK-proces betekent dat zowel makers als gebruikers zich committeren hier tijd in te investeren.
- Er zouden cursussen georganiseerd kunnen worden voor beleidsmedewerkers waarin aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van scenario's, hoe de scenario's vertaald kunnen worden naar de beleidspraktijk en hoe men zich in het toekomstbeeld kan verplaatsen. Het kan van belang zijn om de eindgebruikers duidelijk te

maken dat scenario's niet afgerekend moeten worden op het realiteitsgehalte, maar dat scenario's – dit geldt met name voor de 'onrealistische' – vooral ook bedoeld zijn om ruimte te creëren voor ideeën. Door ongebruikelijke uitkomsten inzichtelijk te maken, kunnen nieuwe ideeën en inzichten aangeboord worden. Maar dan moet wel tijd vrijgemaakt worden voor beleidsmedewerkers om na te denken over nieuwe mogelijke ontwikkelingen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het organiseren van workshops.

- Een duidelijke handleiding over hoe een Verkenning gebruikt kan worden, kan nuttig zijn. Deze handleiding kan eventueel vergezeld worden van een presentatie of workshop.
- Voor NVK2 zijn modellen gebruikt en ontwikkeld. Het zou interessant zijn wanneer gebruikers zelf met de scenario's of onderdelen daarvan aan de slag zouden kunnen. Wanneer het eindproduct van de toekomstige Natuurverkenningen niet alleen een 'encyclopedisch' naslagwerk in boekvorm is maar in hoge mate ook het karakter draagt van een (digitaal) 'doe-het-zelf' werkpakket, dan zal dit ertoe bijdragen dat gebruikers de kans wordt geboden meer begrip te krijgen van de mogelijkheden van toekomstonderzoek. Een vergrote interactiviteit van het eindproduct maakt het in beginsel ook gemakkelijker de toekomstscenario's beter te laten aansluiten bij het werkveld van gebruikers. Dit vereist wel eenvoudigere omgevingsbeelden dan in NVK2 zijn gebruikt.
- Eenvoudigere en globalere toekomstbeelden leveren sowieso voordelen op omdat ze gemakkelijker te begrijpen en te interpreteren zijn. Met name de causaliteiten en interacties kunnen gemakkelijker worden achterhaald. Specifiekere uitwerking kan indien nodig later per thema of per regio worden ontwikkeld. Eenvoudigere toekomstbeelden zijn daardoor ook bruikbaar voor een breder publiek.
- De Verkenning, inclusief het kaartmateriaal, kan op internet geplaatst worden zodat iedereen hier gebruik van kan maken.
- Het zou goed zijn om meer bekendheid te geven aan de Natuurverkenningen in de media. Het is dan wel van belang dat de NVK een duidelijke boodschap uitdraagt. Hierbij geldt eveneens dat gedurfde uitspraken doorgaans meer aandacht krijgen dan neutrale boodschappen. De Natuurverkenningen tot op heden zijn 'veilig'. Dat wil zeggen, in de wereld van beleid en politiek wordt de Natuurverkenning niet met angst en beven tegemoet gezien. Wellicht dat het voor de positionering en de status van toekomstige verkenningen goed is als er geprobeerd wordt een 'confronterende' boodschap te verkondigen.
- Een goede, korte samenvatting is essentieel voor het potentieel gebruik. Nu is de samenvatting alsnog 60 pagina's en dat is te lang voor de gemiddelde beleidsmedewerker.
- De meeste langetermijnverkenningen kijken dertig jaar vooruit. Dat is een gangbare periode, maar moeilijk te interpreteren door de gebruikers. Daarom is het van belang dat de causaliteiten en interacties die tot het eindbeeld leiden duidelijk worden beschreven, zodat de gebruikers begrijpen hoe een beeld tot stand komt en inzien waar ze eventueel beleid op kunnen voeren/aanpassen. Tevens wordt aangeraden om tussenmomenten in te bouwen, bijvoorbeeld na vijf en tien jaar. Voor beleidsmedewerkers zijn vooral de eerste vijf jaar cruciaal. Het helpt hen wanneer inzichtelijk wordt gemaakt waar de scenario-ontwikkeling zich bevindt na de eerste vijf jaar zodat zij aangrijpingspunten hebben voor hun eigen beleid.
- De 'natuurwaardegraadmeter' zou verder uitgewerkt kunnen worden. Het is met name van belang dat deze duidelijker en betrouwbaarder wordt. Bovendien is het van belang dat de natuurkwaliteit eenduidig gedefinieerd wordt, in overeenkomst met gangbare nota's.
- Geef aandacht aan belangrijke Europese thema's en verbindt deze met de Nederlandse situatie.

### ***Hoe ervoor te zorgen dat het proces rondom NVK3 soepel verloopt?***

#### ***Enkele suggesties:***

- Het maken van een draaiboek met afspraken wie wat doet en wie waar verantwoordelijk voor is, kan nuttig zijn. In dat draaiboek kan dan ook de taakverdeling tussen RIVM en DLO duidelijk gemaakt worden. Afwijkingen moeten goed onderbouwd kunnen worden.
- Het maken van duidelijke afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtgever moet duidelijk zijn over de onderzoeksvraag, het gebruiksdoel en de wensen ten aanzien van de Verkenningen. De opdrachtnemer moet duidelijk zijn in wat (on)mogelijk is (bijvoorbeeld met nieuwe en bestaande informatie en modellen, methodieken) en wat de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn.
- Het inbouwen van reviewmomenten voor de opdrachtgever en/of onafhankelijke reviewers dient aanbeveling. Op die manier kan worden bekeken of de tijd het scenario niet inhaalt en kunnen belangrijke nieuwe ontwikkelingen worden geïntegreerd.

## **6.7 Slotakkoord: goedbedoelde kritiek**

Het Verkenningenproces ten behoeve van de ontwikkeling van NVK3 op dezelfde manier inzetten als dat van NVK2 zal leiden tot een beperkt gebruik van het product. Het is de vraag of dat de investeringen in tijd, geld en moeite waard is. Te meer omdat de interesse voor Natuurverkenningen, en daarmee het potentiële draagvlak, aanzienlijk is. Er bestaat een oprechte behoefte aan handvatten voor natuurbeleid om doelen in de toekomst te kunnen bereiken. De potentie voor het gebruik van Natuurverkenningen is daarmee zeker aanwezig. In het bovenstaande aan te treffen aandachtspunten en aanbevelingen die gericht zijn op het vergroten van de betrokkenheid van gebruikers door middel van het 'interactief' maken van het proces en/of het eindproduct van de Natuurverkenning, hebben derhalve wel degelijk een voedingsbodem. De kritiek die is geventileerd komt dan ook niet voort uit vijandigheid ten opzichte van de Natuurverkenningen, maar eerder uit de wens het belang en de betekenis ervan te vergroten.

Dit gegeven maakt het des te zinvoller te reflecteren op de Natuurverkenningen. Met een retrospectieve blik kijken naar wat er meer en minder goed is gegaan om daar in de nabije toekomst van de profiteren heeft de nodige keuzemogelijkheden en verbeterpunten opgeleverd. Deze komen voor een belangrijk deel voort uit de kritische geluiden die klinken als over de Natuurverkenningen wordt gesproken. Kritiek die bovendien niet uniek is voor de Natuurverkenningen.

Hoewel het buiten het bestek van dit rapport valt, gestructureerd te onderzoeken of en in hoeverre onderwerpen van gesprek die in het kader van deze studie aan de orde zijn gesteld, ook figureren in evaluaties van andere toekomstverkenningen, mag verondersteld worden dat de Natuurverkenningen geen uitzondering vormen. Zo wordt ook in de richting van andere scenariostudies gediscussieerd over het thema dat de uitgewerkte scenario's te veel dan wel te weinig afwijken van het bekende. Zo wordt ook over CPB-studies gezegd dat ze nog te technische zijn en te afstandelijk blijven van de beleidspraktijk of opgemerkt dat de timing van de publicaties beter kan zogoed als dat er meer energie gestoken mag worden om expliciet feedback te krijgen van de gebruikers van CPB-producten. Ook specificatie van macro-economische modellen naar micro-economische en institutionele analyses, is een punt dat overeenstemt met opmerkingen dat de Natuurverkenningen ook aandacht mogen hebben voor analyseniveaus die op een minder hoog aggregatieniveau liggen (regio's, provincies).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Deze en andere vergelijkbare opmerkingen zijn aan te treffen in de CPB-rapportages 'Met beleid te werk' (november 2001) en 'CPB in focus' (juni 2003).



Een punt van andere goedbedoelde kritiek is dat van de simplificatie van modellen, bijvoorbeeld door te werken met 'single issue' modellen in plaats van 'overall' modellen. Dit aspect hangt veelal samen met het geven van aandacht en prioriteit aan het beleidsprobleem in plaats van een wetenschappelijk verantwoorde 'integrale' probleemanalyse.

Ook het gegeven dat de relatie tussen onderzoek en (politiek) besluitvormingsproces frequent onvoldoende uitwerking en invulling krijgt en derhalve verbetering behoeft, is een aanbeveling die ook elders is aan te treffen (zie bijvoorbeeld Schoonenboom, 2003). En hetzelfde geldt voor het tekortschieten van de communicatie tussen onderzoekers en beleidsmakers (zie In 't Veld en De Wit, 2000), terwijl ook elders de verwachting wordt uitgesproken dat wanneer de bestuurlijke opdrachtgever sterk betrokken is geweest bij de verkenning en een rol blijft spelen in vervolgotrajecten, dit aanzienlijk bijdraagt aan het bewaren, benutten en verrijken van opgedane kennis (zie Stuurgroep T&O, 2000).

## Literatuur

- Asselt, M., S. van 't Klooster, P. van Notten, 'Verkennen in onzekerheid', *B en M - Tijdschrift voor politiek beleid en maatschappij*, 30 (4), pp. 230-241, 2003.
- Dammers, E., *Leren van de toekomst: Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, Delft, 2000.
- Eggink, G.J. en J. Wiertz, *Natuurverkenning 2: Evaluatie van inhoud, vorm en proces*, Bilthoven:, 2003.
- In 't Veld, R.J. en A. de Wit, 'Ophelderingen', in: R.J. In 't Veld (red.) *Willens en wetens: De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Utrecht, pp. 145- 155, 2000.
- Klijn, A.J., *Evaluatie van het werkproces Natuurverkenning II*, interne rapportage, Wageningen, 2002.
- Milieu- en Natuurplanbureau, RIVM, Wageningen UR, *Natuurbalans 2004*, Den Haag, 2004
- Rahman, A., K. Malone, B. van de Kerke en J. Vader, *Onzekerheidsanalyse van de ruimtevraag in de haven van Rotterdam*, Leiden, 1999.
- RIVM, CBS, Stichting DLO, *Natuurcompendium 2003, natuur in cijfers*, Utrecht, 2003
- RIVM, IKC Natuurbeheer, IBN-DLO, SC-DLO, *Natuurverkenning 97*, Alphen aan den Rijn, 1997.
- RIVM, Stichting DLO, m.m.v. RIKZ, RIZA, *Nationale Natuurverkenning 2 2000 –2030*, Alphen aan den Rijn, 2002.
- Schoonenboom, I.J., 'Toekomstscenario's en beleid', *B en M - Tijdschrift voor politiek beleid en maatschappij*, 30 (4), pp. 212-218, 2003.
- Schoonenboom, I.J. en H.C. van Latesteijn, 'Toekomstonderzoek en beleid: Goede intenties en kwade kansen', in: *Toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming: Probleemverkenningen en praktijktoepassingen*, Den Haag, 1997.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Terugblik op toekomstverkenningen*, Rijswijk, 2000.

## **Bijlage 1 Namen van geïnterviewden**

- Liliane van den Aarssen, directeur directie Regionale Zaken, Vestiging Oost, LNV, Deventer
- Bart Beukema, beleidsmedewerker Landschappen, directie Natuur, LNV
- Arjen Bosch, hoofd bedrijfsvoering B.V., directie Regionale Zaken, vestiging Noord, LNV, Groningen
- Jasper Dalhuisen, beleidsmedewerker directie Natuur, LNV, Den Haag
- Ed Dammers, onderzoeker Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- Carel van der Hamsvoort, onderzoeker LEI, Wageningen UR, Den Haag
- Joost de Jong, DG Agri Europese Commissie, afdeling Rural development, Brussel
- Joke Luttk, onderzoeker, Alterra, Wageningen UR, Wageningen
- Peter Kamminga, Bureau Natuur, provincie Zuid-Holland
- Jan Klijn, onderzoeker, Alterra, Wageningen UR, Wageningen
- Ron Ravesteijn, beleidsmedewerker Soortenbeleid, directie Natuur, LNV, Den Haag
- Jan Rietema, hoofd directie Natuur, LNV, Den Haag
- Bart van Tooren, Natuurmonumenten
- Jelte van der Veen, hoofd afdeling Natuur, directie Regionale Zaken, vestiging Noord, LNV, Groningen
- Dhr. M. van der Velde, afdeling Landelijk Gebied, Provincie Groningen
- Jaap Wiertz, programmaleider biodiversiteitsonderzoek, RIVM, Bilthoven
- Romke Woudstra, projectdirecteur Implementatieprogramma Shared Service Center HRM, LNV, Den Haag
- Andre van der Zande, directeur-generaal LNV, Den Haag



## Bijlage 2 Scenario-ontwikkeling

In hoofdstuk 2 is een algemeen stappenplan geschetst van scenario-ontwikkeling. Hier volgt een uitgebreidere uitwerking. De ontwikkeling van een scenario bestaat uit een aantal stappen en substappen.

### **Stap 1: definitie van scenario-onderwerp en -probleem**

Identificatie van het scenario-onderwerp en uiteenzetting van de reden voor de scenario-exercitie en de gewenste doelstelling. De tijdshorizon en de scenariostructuur worden bepaald door het onderwerp en doel (zie hiervoor ook het schema na het stappenplan).

### **Stap 2: analyse huidige situatie**

Identificatie van het huidige beleid (het beleidssysteem) en de huidige omgeving. Het te analyseren systeem betreft de beleidsprocessen en –mechanismen waarop het scenario-onderwerp betrekking heeft. De omgeving bestaat uit gebeurtenissen en ontwikkelingen die het functioneren van het systeem beïnvloeden, maar waarop het systeem zelf geen invloed kan uitoefenen. Een adequate afbakening is belangrijk in deze stap.

### **Stap 3: identificatie van de sleutelvariabelen**

Identificatie van de belangrijkste variabelen die het scenario-onderwerp in de toekomst kunnen beïnvloeden. Ga na of het factoren of actoren betreft, waarbij een factor een structurele trend vormt en de actor een beïnvloedende rol op de trend heeft. Geef de relaties tussen de factoren en actoren en de factoren onderling aan:

- welke richting de relaties hebben;
- of de invloed positief of negatief is;
- of het een noodzakelijke randvoorwaarde voor een andere factor betreft.

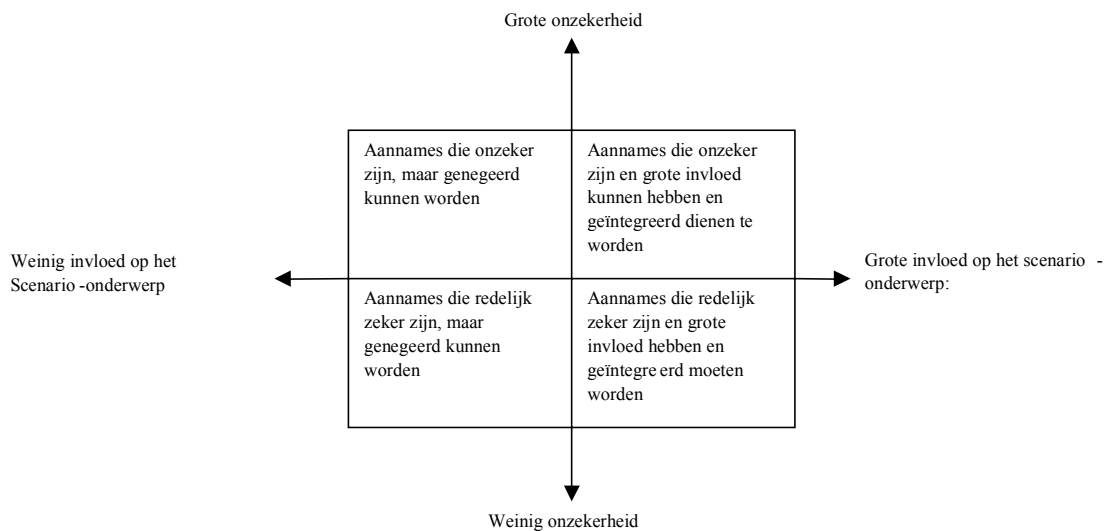
### **Stap 4: plaats de factoren in een onzekerheids-invloedsdiagram**

Analyseer de mate van onzekerheid en de potentiële invloed van de factoren en onderlinge relaties. Geef hierbij:

- een kwantitatieve (indicatie, niet absoluut) en kwalitatieve karakterisering van de factor;
- een kwantitatieve en kwalitatieve karakterisering van de wijze waarop de factor zich in de toekomst kan gaan ontwikkelen;
- aan welke andere uitkomsten/richtingen mogelijk zijn;
- de mate van onzekerheid aan (structurele zekerheden en onzekerheden);
- aan of er trendbreuken te verwachten zijn (bij voorkeur op tijdschaal);
- de mate van invloed aan.

Hierna kan de volgende figuur worden ingevuld (Figuur B2.1).

*Figuur B2.1: Onzekerheids-invloedsdiagram*



Bron: RAND Europe, 1999, bewerkt door LEI, 2004

### **Stap 5: selecteer de drijvende krachten**

Selecteer de onzekere factoren die de meeste invloed kunnen hebben. Deze vormen de basisdimensies van de scenario's. Eén onzekerheid kan de basis vormen voor één of twee scenario's. Ook kan er met combinaties van onzekerheden worden gewerkt. Bepaal hoeveel scenario's er dienen te worden ontwikkeld.

### **Stap 6: scenario-ontwerp**

Beschrijf de manier waarop de drijvende krachten zich ontwikkelen per scenario. Vul dit aan met de andere geïdentificeerde onzekerheden die grote invloed hebben en de zekere factoren met grote invloed.

### **Stap 7: scenarioverhaal**

Geef de verschillende scenario's een naam en maak een beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen en het uiteindelijke toekomstbeeld.

### **Stap 8 (optioneel): kwantificeer de scenario's**

Eventueel kan er een zekere mate van kwantificering plaatsvinden. Hiervoor dienen modellen ontwikkeld of aangepast te worden. Het is niet de bedoeling om scenario's rond bestaande modellen te bouwen en de scenario's dus modelafhankelijk te maken. Het resultaat van de kwantificering is geen doel. De kwantificering zelf heeft als doel om de invloeden van de factoren en de richting van de invloeden een gezicht te geven. De kwantificering kan in absolute vorm en kan ook in richtinggevende vorm.

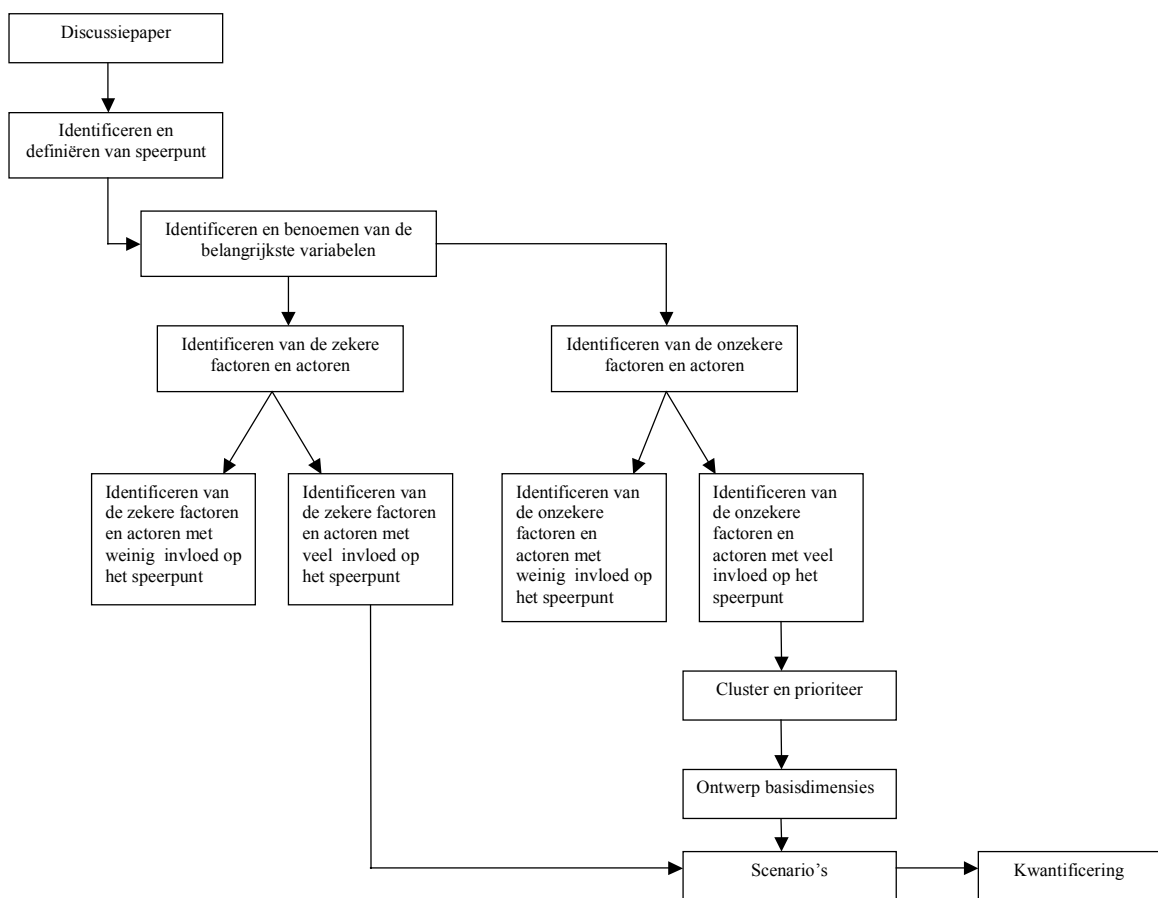
### Stap 9: draag de scenario's over

Een goede overdracht van scenario's is één van de belangrijkste stappen binnen een scenario-exercitie. De gebruikers moeten een helder beeld krijgen van hoe een scenario is opgebouwd, wat de achterliggende vraagstelling en wat de doelstelling is, wat de gegevens betekenen, hoe ze de scenario's kunnen gebruiken (en hoe ze ze niet dienen te gebruiken) en wat zij eraan hebben.

### Stap 10: gebruik van de scenario's

Dit stappenplan wordt in figuur B2.2 schematisch weergegeven.

*Figuur B2.2: Schematische weergave scenario-ontwikkeling*



Bron: RAND Europe, 1999, bewerkt door LEI, 2004

Scenario's kunnen naar verschillende aspecten worden onderscheiden. Deze worden hier genoemd.

**Ontwikkelingsduur:** de ontwikkeling van grootschalige scenario's kost meer dan een mensjaar. Over het algemeen worden deze scenario's ontwikkeld ter ondersteuning van strategisch beleid van de rijksoverheid. Kleinschalige scenario's beslaan tussen een mensweek en een mensjaar en instantscenario's minder dan een mensweek. Deze laatste hebben meestal een educatieve ondersteuning, waarbij het vooral om de exercitie zelf gaat.

**Breedte van het thema:** een scenario kan één of meerdere hoofdthema's bestrijken. Een sectoraal scenario beschrijft één beleidssector. Een multisectoraal scenario beschrijft meerdere sectoren (bijvoorbeeld *Economie en fysieke omgeving* van het CPB).

**Aggregatieniveau:** microscenario's beschrijven een kleinschalig terrein, mesoscenario's een middelgroot terrein en macrosenario's omvatten een groot terrein zoals bijvoorbeeld de nationale samenleving.

**Mate van exploratie:** dominante scenario's vertellen waar het verder voortgaan ingestoken beleid toe leidt en geven aan waar ingrepen noodzakelijk zijn. Beperkt exploratieve scenario's verkennen mogelijke toekomst die weinig afwijken van huidige ontwikkelingen en het huidige beleid. Sterk exploratieve scenario's worden voornamelijk gemaakt om de grenzen van het mogelijke af te tasten. Zij contrasteren met het bestaande. Het gaat hier vaak om extremen.

**Richting van de tijdsas:** scenario's kunnen van het verleden naar het heden naar de toekomst kijken. Daarbij gaat het om beleids- en omgevingsprocessen. Dit zijn projectieve scenario's en de exercitie wordt forecasting genoemd. Er kan binnen een scenario ook een (niet) wenselijke toekomst worden geschetst en van daaruit kan er worden teruggekeken naar het heden om te identificeren waar beleidsmaatregelen genomen dienen te worden. Dit zijn prospectieve scenario's en de exercitie wordt backcasting genoemd.

**Handelingsgerichtheid:** omgevingsscenario's stellen het mogelijke verloop van autonome ontwikkelingen (ontwikkelingen die niet goed door beleidsmakers zijn te sturen) centraal. Beleidsscenario's presenteren alternatieve beleidsstrategieën (Dammers, 2000).



## Bijlage 3 Aanbevelingen werkproces NVK2

1. Begin op tijd: zowel t.a.v. onderbouwend onderzoek als t.a.v. het productieproces (en de noodzakelijke reflectie op o.a. scenario-keuzes)
2. Stel dus tijdig projectleiding aan; desnoods voorlopig als kwartiermaker
3. Kies bij voorkeur projectleiders met verschillende achtergrond (t.o.v. RIVM + DLO) en geardheid en sterke kanten
4. Investeer in teambuilding in relatie tot te verwachten eindproduct, investeer in discussies om verschillen in opvattingen scherp te krijgen.
5. Betrek vooral projectleiders bij samenstelling team
6. Maak een team niet te groot vanwege slagkracht
7. Investeer sterk in communicatie. Laat evt. projectleiders en deelprojectleiders hierin professioneel begeleiden, resp. technisch ondersteunen.
8. Investeer ruim in het uitwerken van een inhoud: geannoteerde inhoud, dummy-bladzijden
9. Maak tussen (LNV-Directie Natuurbeheer), CUI, en hoofd NPB heldere afspraken over inhoud: wat is vaste kern, wat is evt. gaande het proces in te brengen, wat vraagt ander type product en/of training.
10. Leg deze afspraken vast tussen partijen, opdat opdrachtnemer (CUI) dit naar LNV kan hanteren en NPB naar CUI/gemandateerd 'intern' opdracht geven. Probeer afspraken verder te verzakelijken.
11. Beoordeel tussentijdse wijzigingen en wensen daartoe op 15. uitvoerbaarheid (in tijd) inpasbaarheid (kan het ook elders en anders?)
12. Wacht u voor last-minute interventies. Spreek een moment af voor "Rien ne va plus".
13. Vermijd een dubbele filosofie voor een product. Kies duidelijk of formuleer expliciet een experimentele fase met helder besluit over go-no go.
14. Bij veranderingen 'en-route': communiceer deze. Bezie consequenties daarvan ook op personeel, gevraagde toelevering.
15. Vermijd een werkproces waarbij een klein team zich loszingt. Indien toch nodig (nood breekt wet), roep de krijgsraad voltallig bijeen en geef kans op commentaarronde.
16. Pas vooral op met ideologische kleuring (zelfs of vooral de onderbewuste). Bouw discussies en tijd in voor het onderkennen en uitbannen daarvan. Wees liever saai en waar nodig onzeker dan het omgekeerde.
17. Geef riskante en experimentele onderdelen voorrang in de tijd. Inwerken i.h.a. in scenariomethoden en/of principiële discussies.
18. Bij suboptimale werksfeer of zelfs wantrouwen is duidelijke time-out nodig. Probeer, evt. met assistentie van buitenstaanders, het probleem te identificeren. Besluit om evt. Anders of met anderen verder te gaan. Wees duidelijk in berichtgeving.
19. Kortom: wees op tijd, neem tijd voor communicatie, maak keuzes, investeer in teambuilding en werkprocessen.
20. Neem evaluaties als startpunt voor een nieuwe ronde, maar maak je eigen keuzes en draaiboek.



## Bijlage 4 Gehanteerde vragenlijsten

### Vragen voor ontwikkelaars

#### 1) *Achtergrond*

- Op welke wijze bent u betrokken geweest bij de verkenningen? Heeft u meegewerkt aan de NVK2? Zo ja: wat was uw rol daarin?
- Welke ervaring heeft u met het ontwikkelen van scenario's?
- Bent u momenteel betrokken bij het maken van verkenningen door het MNP? Zo ja: op welke wijze bent u nu betrokken?

#### 2) *Beeld van verkenningen (mening over verkenningen zoals die er nu uitzien)*

##### Gebruik van verkenning

- Wat is uw algemene oordeel over de laatste natuurverkenning?
- Denkt u dat het nuttig is dat er verkenningen worden gemaakt? Zo ja: waarvoor zijn ze nuttig? Zo nee: waarom zijn ze niet nuttig?
- Hoe beoordeelt u de bruikbaarheid van de verkenningen? Hoe zouden ze volgens u gebruikt kunnen/moeten worden?
- Wat moet volgens u de verkenning opleveren om bruikbaar te zijn voor het beleid?

##### Ontwikkeling van verkenning

- Kunt u het ontwikkelingsproces van NVK2 vertellen? (*Vraag naar het gehele proces, van vraag tot overdracht.*)
- Hoe beoordeelt u de interactie met de opdrachtgever en de input van de opdrachtgever? (*De interactie tijdens NVK2.*)
- Wie is er van invloed geweest op het proces, de opzet en uitvoering van de verkenning? (*Hierin duidelijk krijgen hoe de machtsverhoudingen lagen.*)
- Wat zijn volgens u de drijvende krachten geweest achter NVK2?
- Wat waren de leerpunten van eerdere verkenningen? Hoe is hiermee omgegaan?
- Wat heeft u gemist in de laatste verkenning?
- Hoe is naar uw mening de overdracht van de verkenning verlopen?

#### 3) *Verwachtingen verkenningen (hoe zouden de verkenningen er idealiter uit zien)*

- Wat zijn naar uw mening de belangrijkste redenen om verkenningen zoals de natuurverkenning te maken?
- Hoe ziet volgens u een goede verkenning eruit? Hoe is deze opgebouwd?
- Evt. doorvragen: Gaat het volgens u bij de verkenningen in eerste instantie om de toekomstverwachtingen (de scenario's), of om het proces, of om een logische ordening van informatie, of nog iets anders?
- Vindt u dat het resultaat van de verkenning overeenkomt met de oorspronkelijke doelstelling? (*Of uw verwachting van de doelstelling.*)
- Hoe dient volgens u het proces rondom verkenningen te zijn opgebouwd en te verlopen? (*Hierbij gaat het zowel om de interactie tussen onderzoekers als om interactie tussen onderzoekers en opdrachtgevers en eventueel externen*)

#### 4) *Concrete aanwijzingen*

- Bent u van mening dat er ook in de toekomst een nieuwe natuurverkenning ontwikkeld moeten worden? Waarom wel/niet?

- Zo ja, aan welke eisen zouden de nieuwe verkenningen moeten voldoen? Wat zou er hetzelfde of anders moeten? (*Vraag hierbij onder meer naar centrale thema, doelstelling, opzet, uiterlijk*)
- Wat is uw mening over het betrekken van beleidsmakers bij het maken van verkenningen?

### **5) Toetsing vooronderstellingen**

- Hoe is volgens u de interactie tussen ontwikkelaar en gebruiker verlopen? Is het proces goed geweest? (*Bijv. is de gebruiker duidelijk geweest in zijn wensen? Heeft de ontwikkelaar de uiteindelijke probleemstelling 'neutraal' op kunnen stellen, zonder te veel invloed van de beleidsmakers? Heeft de ontwikkelaar zich voldoende laten informeren door de beleidsmaker? Is het proces gestructureerd of chaotisch verlopen?)*
- Heeft men zich op het juiste onderwerp gefocust? Heeft men zich op de juiste problematiek gericht voor een adequate beantwoording van de vragen van de beleidsmakers? (*Bijv. was de probleemstelling duidelijk, of is die in de loop van het proces veranderd? Is het te beschrijven systeem juiste geweest en niet te klein of te groot? Behandelde het beschreven systeem het juiste terrein of heeft men zich gericht op een ander terrein dan de vraag, bijvoorbeeld omdat de beschikbare modellen bepalend werden?)*
- Heeft men zich op de juiste onzekerheden (sleutelfactoren) gericht, namelijk globalisering vs regionalisering en individualisering vs samenwerking? Waren er volgens u andere mogelijkheden geweest? Zo ja: welke dan? Zijn de gemaakte combinaties van sleutelfactoren consistent? (*Bijv. de institutionele context wordt niet gezien als onzekere factor waardoor voor het gewenste gebruik niet de bruikbare informatie wordt geproduceerd. Inconsistenties in de sleutelfactoren kunnen leiden tot verkenningen die niet bruikbaar zijn.*)
- Is de invulling van de scenario's goed verlopen? (*Bijv. zijn de causale relaties en de interventiemogelijkheden zijn duidelijk aangegeven? Is er sprake geweest van een te sterke focus op verwachtingen, waardoor eruit komt wat je erin stopt? Of is er sprake geweest van een te eenzijdige beschrijving en/of een beschrijving die lacunes vertoont?)*
- Is de beschrijving en presentatie van de scenario's goed verlopen? (*Bijv. is duidelijk weergegeven waarvoor gekozen is, waarom en door wie? Is de gebruiker duidelijk gemaakt wat de 'gebruikswaarde' van de scenario's is ofwel wat hij kan met de gepresenteerde scenario's? Is de wetenschappelijke onderbouwing van de scenario's goed gecommuniceerd?)*

## **Vragen voor gebruikers**

### **1) Achtergrond**

- Hebt u gebruik gemaakt van de Natuurverkenning(en)? Zo ja: hoe? Wat is uw oordeel over het gebruiksnut? Zo nee: waarom niet?
- Bent u betrokken geweest bij het maken van de NVK2? Zo ja: op welke wijze bent u betrokken geweest?
- Bent u momenteel betrokken bij het maken van verkenningen door het MNP? Zo ja: op welke wijze bent u nu betrokken?

### **2) Beeld van verkenningen (mening over verkenningen zoals die er nu uitzien)**

#### Gebruik van verkenning

- Wat is uw algemene oordeel over de laatste natuurverkenning?
- Vindt u het nuttig dat er natuurverkenningen worden gemaakt? Zo ja: waarvoor zijn ze nuttig? Zo nee: waarom zijn ze niet nuttig?

- Geeft de verkenning u aanknopingspunten voor het ontwikkelen van beleid? Zo ja: hoe en welke? Zo nee: waarom niet?
- Wat moet volgens u de verkenning opleveren om bruikbaar te zijn voor het beleid?

#### Deelname aan verkenning

- U heeft eerder (begin interview) aangegeven wel \ niet betrokken te zijn geweest bij het maken van de NVK2. Hoe ging dat in zijn werk? Wat is uw mening over het verloop van het proces? Wat is uw mening over de manier waarop beleidsmakers betrokken zijn? Welke onderdelen/aspecten bij het ontwikkelen van NVK zijn volgens u niet goed verlopen?
- Welke onderdelen/aspecten bij het ontwikkelen van NVK zijn volgens u juist wel goed verlopen?
- Is het eindresultaat, de NVK2, naar uw mening op de juiste wijze gepresenteerd? Is de informatie uit de verkenningen op de juiste wijze overgedragen aan de beleidsmakers?

#### **3) Verwachtingen verkenningen (hoe zouden de verkenningen er idealiter uit zien)**

- Wat zijn naar uw mening redenen om verkenningen zoals de natuurverkenning te maken?
- Hoe ziet volgens u een goede verkenning eruit? Hoe is deze opgebouwd?
  - Gaat het volgens u bij de verkenningen in eerste instantie om de toekomstverwachtingen (de scenario's), of om het proces, of om een logische ordening van informatie, of nog iets anders?
- Vindt u dat het resultaat van de verkenning overeenkomt met de oorspronkelijke doelstelling? (*Of uw verwachting van de doelstelling.*)

#### **4) Concrete aanwijzingen**

- Bent u van mening dat er ook in de toekomst een nieuwe natuurverkenning ontwikkeld moet worden?
- Zo ja, aan welke eisen zou zo'n verkenning moeten voldoen? Wat zou er hetzelfde of anders moeten? (*Vraag hierbij onder meer naar centrale thema, doelstelling, opzet, uiterlijk*)
- Wat is uw mening over het betrekken van beleidsmakers bij het maken van verkenningen?

#### **5) Toetsing vooronderstellingen**

- Hoe is volgens u de interactie tussen ontwikkelaar en gebruiker verlopen? Is het proces goed geweest? (*Bijv. is de gebruiker duidelijk geweest in zijn wensen? Heeft de ontwikkelaar de uiteindelijke probleemstelling 'neutraal' op kunnen stellen, zonder te veel invloed van de beleidsmakers? Heeft de ontwikkelaar zich voldoende laten informeren door de beleidsmaker? Is het proces gestructureerd of chaotisch verlopen?*)
- Heeft men zich op het juiste onderwerp gefocust? Heeft men zich op de juiste problematiek gericht voor een adequate beantwoording van de vragen van de beleidsmakers? (*Bijv. was de probleemstelling duidelijk, of is die in de loop van het proces veranderd? Is het te beschrijven systeem juiste geweest en niet te klein of te groot? Behandelde het beschreven systeem het juiste terrein of heeft men zich gericht op een ander terrein dan de vraag, bijvoorbeeld omdat de beschikbare modellen bepalend werden?*)
- Heeft men zich op de juiste onzekerheden gericht, namelijk globalisering vs regionalisering en individualisering vs samenwerking? Waren er volgens u andere mogelijkheden geweest? Zo ja: welke dan? Zijn de gemaakte combinaties van sleutelfactoren consistent? (*Bijv. de institutionele context wordt niet gezien als onzekere factor waardoor voor het gewenste gebruik niet de bruikbare informatie wordt geproduceerd. Inconsistenties in de sleutelfactoren kunnen leiden tot verkenningen die niet bruikbaar zijn.*)

- Is de invulling van de scenario's goed verlopen? *(Bijv. zijn de causale relaties en de interventiemogelijkheden duidelijk aangegeven? Is er sprake geweest van een te sterke focus op verwachtingen, waardoor eruit komt wat je erin stopt? Of is er sprake geweest van een te eenzijdige beschrijving en/of een beschrijving die lacunes vertoont?)*
- Is de beschrijving en presentatie van de scenario's goed verlopen? *(Bijv. is duidelijk weergegeven waarvoor gekozen is, waarom en door wie? Is de gebruiker duidelijk gemaakt wat de 'gebruikswaarde' van de scenario's is ofwel wat hij kan met de gepresenteerde scenario's? Is de wetenschappelijke onderbouwing van de scenario's goed gecommuniceerd?)*

## Verschenen rapporten in de reeks Planbureau rapporten (per 1 februari 2005)

- 1 *Wamelink, G.W.W. & H.F. van Dobben, 2004*  
Effectiviteit van natuurbeheerscenario's in het veenweidegebied; een modelsimulatie met SMART2-SUMO2-MOVE2
- 2 *Sanders, M.E., R. Pouwels, J.M. Baveco, A. Blankena & M.J.S.M. Reijnen, 2004*  
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor weidevogels; literatuuronderzoek
- 5 *Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Wejschedé, 2004.*  
Beleidsvaluatie natuur en landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 6 *Farjon J.M.J., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries, 2004.*  
Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 7 *Hinsberg, A. van, H. Noordijk, M.L.P. van Esbroek, D.C.J. van der Hoek & J. Wiertz, 2004.*  
Ecologische Hoofdstructuur en het milieu. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 8 *Veen, J. M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004*  
Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden.  
Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 9 *Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman & S. Hunink, 2004.*  
Evaluatie weidevogelbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 10 *Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldmond, 2004.*  
Agrarische natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004 (tevens uitgegeven door het Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg).
- 11 *Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Gref-van Rossum & H. van Blitterswijk, 2004.*  
Beleidsvaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 13 *Vonk, M. (red.), 2004.*  
Natuur, landschap en actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 14 *Balk-Theuws, L.W., 2004.*  
Stad en Ommeland, actoren nader in beeld gebracht. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 15 *Huttenhuis, D.S., 2004*  
De potentiële bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan landschapskwaliteit.
- 16 *Vader, J. M.J.W. Smits, J. Vreke & J.C. Dagevos, 2004*  
Nut en noodzaak van Natuurverkenningen
- 17 *Sollart, K.M., 2004*  
Effectiviteit van Natuur- en Milieu-Educatiebeleid