



MAART 2005  
NUMMER 25

### *In dit nummer*

- **Nut en noodzaak van natuurverkenningen**
- **Natuurbalans 2005 'het proces achterstevoren'**
- **Hoe effectief is het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid geweest?**
- **Kwaliteit Groene Ruimte op het net**
- **De rechters en de richtlijn; Interview met Fred Kistenkas**
- **Platform Beleidsvaluatie versterkt kwaliteit van beleidsvaluaties**
- **Natuurplanbureau Wageningen wordt WOT Natuur en Milieu**

### **Laatste Nieuwsbrief in deze vorm**

Sinds oktober 2000 heb ik met veel plezier de Nieuwsbrief 'Nieuws van het Natuurplanbureau' samengesteld. Het nummer dat voor u ligt is de laatste in de reeks. In 25 nummers bent u op de hoogte gehouden van het werk van de partners in het Natuurplanbureau. Zo zijn regelmatig achtergrondverhalen verschenen over Natuurbalansen en zijn medewerkers van het planbureau en onderzoekers van partnerorganisaties aan het woord geweest.

Na 1 mei gaat Natuurplanbureau Wageningen verder onder de naam *'unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu'* (zie pag.4). U ontvangt de nieuwsbrief dan in een nieuw jasje, met informatie over alle wettelijke onderzoekstaken natuur en milieu. Hoe die er precies uit komt te zien, blijft nog even een verrassing.

**Bram ten Cate**

0317 - 47 44 82 / [bram.tencate@wur.nl](mailto:bram.tencate@wur.nl)

# Nieuws van het Natuurplanbureau

## **Nut en noodzaak van natuurverkenningen**

*Janneke Vader*

**In 2004 hebben het LEI en Alterra in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een studie uitgevoerd naar het (potentiële) gebruik van Natuurverkenningen. De studie is vooral gebaseerd op gesprekken met stakeholders.**

Wij hebben gesproken met betrokken onderzoekers en (potentiële) gebruikers van Natuurverkenningen over proces, inhoud, gebruik en wensen. Uit deze interviews kunnen wij concluderen dat de laatste Natuurverkenningen beter hadden kunnen worden benut. Om de benuttingskansen voor de nieuwe Natuurverkenningen te vergroten, is gekeken hoe de opzet, inhoud en overdracht verbeterd zou kunnen worden.

Beleidsmedewerkers weten zich vaak niet goed raad met toekomstverkenningen. Dit komt vooral doordat ze niet weten hoe ze de inhoud moeten interpreteren en doordat ze het moeilijk vinden om met een lange tijdshorizon om te gaan. Daar komt bij dat het moeilijk is om aanknopingspunten te vinden voor de eigen beleidspraktijk.

Er is door een meerderheid van de geïnterviewden een duidelijke wens voor verandering uitgesproken. Zij hebben een groot aantal suggesties ter verbetering gedaan voor de volgende Natuurverkenning. Zo wil men graag betere communicatie over de mogelijkheden van Natuurverkenningen, bijvoorbeeld in de vorm van een handleiding, cursus of workshop. Tevens zouden beleidsmedewerkers eenvoudigere toekomstscenario's, met duidelijke causale verbanden willen en de mogelijkheid om deze meer interactief te gebruiken. Er zijn

diverse redenen aangedragen om de Natuurverkenningen, of onderdelen daarvan, flexibeler te laten verschijnen in plaats van om de vier jaar. Tevens zou er meer status en bekendheid aan gegeven moeten worden.

In 2005 wordt begonnen aan de nieuwe derde Natuurverkenning, die naar verwachting in 2006 zal verschijnen. LNV heeft verzocht om de volgende thema's in de Natuurverkenning aan de orde te laten komen: a) de biodiversiteitsdoelen van 2010, b) de relatie tussen de Kaderrichtlijn Water en het natuurbeleid, c) de omslag van aankoop naar beheer en d) de Vogel- en Habitatrichtlijn.



Op 14 maart 2005 heeft het MNP een interne bijeenkomst met beleids- onderzoekers en beoogde trekkers gehouden om een start te maken met de opzet en invulling van het project. Tijdens deze bijeenkomst is onder andere aandacht besteed aan de benodigde kennis om bovenstaande thema's in te kunnen vullen en is van gedachten gewisseld over de aanpak en vormgeving van het werkproces. Voor dit laatste bood de studie *'Nut en noodzaak van Natuurverkenningen'* bruikbare handvatten.

### **Meer informatie**

J. Vader, Smits, M.J.W., Vreke, J., Dagevos, J.C., 2004. *Nut en noodzaak van Natuurverkenningen*, Planbureau rapporten 16, Natuurplanbureau - Wageningen, **Contact:** [janneke.vader@wur.nl](mailto:janneke.vader@wur.nl)

## Natuurbalans 2005 'het proces achterstevoren'

Marjke Vonk

**Laten we met de kern van de zaak beginnen was het idee op de eerste grote projectteambijeenkomst van de Natuurbalans 2005 in januari. Dat betekent dus nu al het persbericht voor september schrijven.**

In het eerste uur van de eerste inhoudelijke projectteamvergadering een persbericht schrijven lijkt misschien wat vroeg. Geen probleem voor de projectteamleden van de Natuurbalans, zij gingen direct aan de slag. Dit leverde al snel een aantal persberichten op. Meteen konden we Klaas van Egmond (directeur MNP) en Dick van Zaane (Coördinator Wettelijke Onderzoekstaken Wageningen UR) met de resultaten confronteren en deze bediscussiëren. Dit proces achterste voren is door de deelnemers als zeer inspirerend ervaren omdat we nu met gezamenlijke ambities en beeld van de hoofdonderwerpen het traject van de Natuurbalans ingaan.

Het werken met (hoofd)boodschappen geeft richting aan de analyses en het schrijfwerk van het projectteam. Het is natuurlijk ook goed mogelijk dat na analyse een boodschap wordt aangepast of vervalt. Want naast het denkproces van achter naar voren is er natuurlijk ook het 'gewone' schrijfwerk van voren naar achteren, gestructureerd in een tekstplan. Aan de projectteamleden nu de uitdaging om de onderbouwing van de hoofdboodschappen in hun tekstplannen te verwerken.

Eind maart is de eerste confrontatie van de tekstplannen met de kernboodschappen. Het geheel wordt verwerkt in een eerste concept Natuurbalans 2005 die 1 april a.s. de deur uitgaat.

## Hoe effectief is het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid geweest?

Karin Sollart

**Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft uitgezocht hoe effectief het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid van het Ministerie van LNV is geweest. Het onderzoek laat zien dat de samenwerking tussen relevante actoren op het gebied van natuur- en milieu-educatie (NME), het kennismanagement en de professionalisering van NME-organisaties zijn verbeterd.**

Hoofddoelstelling van het beleid voor Natuur- en Milieu-Educatie is *'het versterken van en zorgen voor natuur en milieu in de samenleving, en zodoende het behoud en het verbeteren van de kwaliteit van natuur en milieu door het bevorderen van bewustwording, waardering, kennis, inzichten en vaardigheden op het terrein van natuur en milieu*. Twee belangrijke 'hogere' doelen waar NME verondersteld wordt aan bij te dragen zijn *'het creëren van draagvlak'* en *'duurzame ontwikkeling'*. Ondersteunende doelen zijn onder meer *'structurele organisatorische en inhoudelijke inbedding van NME in het onderwijs, ontwikkeling van buitenschoolse NME, het bevorderen van de*

*samenwerking tussen diverse actoren, de ontwikkeling van (digitale) kennisnetwerken en professionalisering van NME-organisaties'*.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat er de afgelopen decennia mede als gevolg van het gevoerde rijksbeleid op het gebied van NME een aantal zaken zijn bereikt. Zo wijzen metingen onder leerlingen van het primair

en voortgezet onderwijs uit dat er bij NME vaak wel sprake is van kennisstroom en van toegenomen vaardigheden op het gebied van natuur en milieu, en soms ook van een groter bewustzijn of zelfs een positievere natuurhouding. Over lange-termijneffecten en over de doorwerking van bewustzijn en houding in een gedragsverandering ten gunste van natuur kan nog niet veel worden gezegd. Dit geldt in het verlengde hiervan ook voor de effecten van NME op de vorming van draagvlak voor natuur en natuurbeleid en de realisatie van duurzame ontwikkeling.

De (mate van) samenwerking tussen relevante actoren op het gebied van NME, het NME-kennismanagement en de professionalisering van NME-organisaties zijn verbeterd. Het beleid heeft hierbij een faciliterende en stimulerende rol gespeeld. De precieze bijdrage aan de doelbereiking is echter moeilijk vast te stellen, temeer omdat veel NME-organisaties vrij autonoom werken.

Natuur- en Milieu-Educatie is echter nog niet vanuit de 'marge' in de 'mainstream' terecht gekomen. Om het denken en handelen van mensen vanuit ecologische duurzaamheidsperspectieven gemeengoed te maken is nog een aanzienlijke impuls nodig.

**Meer informatie:** K.M. Sollart, 2004. *Effectiviteit van Natuur- en Milieu-Educatiebeleid*, Planbureaurapporten 17, Natuurplanbureau – Wageningen.

### KWALITEIT GROENE RUIMTE OP HET NET

Informatie uit het Monitoringsysteem Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR) kan sinds kort vanachter het bureau worden bekeken via de internetapplicatie MKGRis. MKGRis presenteert landsdekkende kaarten van verschillende indicatoren voor de groene ruimte die zijn geordend naar de aspecten gebruik, vitaliteit en beleving. Gebruikers kunnen kaarten printen en tussenresultaten en achtergronddocumenten raadplegen. Onder meer met MKGRis als basis wordt binnen het WOT-programma Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME-AVP) gewerkt aan een monitor voor de Stand van het Vitaal Platteland.

**Meer informatie** bij Lammert Kooistra ([lammert.kooistra@wur.nl](mailto:lammert.kooistra@wur.nl)) en op de website: [www.borisweb.nl/mkgris](http://www.borisweb.nl/mkgris).



## De rechters en de richtlijn Interview met Fred Kistenkas

Geert van Duinhoven

**Wetten en regels maken is een, ze uitvoeren is twee. Zo ook met de Habitatrichtlijn. Alterra heeft voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) onderzocht hoe rechters omgaan met conflicten die te maken hebben met deze Europese richtlijn.**

Sinds een aantal jaar geniet de natuur bescherming via de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Volgens sommigen is die bescherming zo ver doorgeschoten dat Nederland zelfs 'op slot' is gegaan: er zou niets meer mogen, niets meer kunnen, allemaal vanwege de natuurbelangen. Welnu, dat blijkt nog wel mee te vallen. Natuurlijk zijn er de bekende voorbeelden van projecten of bijna-projecten die de pers hebben gehaald. Zo was er het gedoe rondom het industrie-terrein bij Heerlen waar de korenwolf leefde. De discussie over de aanleg van de A73 is grotendeels gevoerd rondom het belang van en de mogelijk effecten op de zeggekorfslak. En zo zijn er nog tientallen zaken waar het belang van de natuur een rol speelde en waarbij de rechter dat belang moest afwegen tegen een mogelijk breder maatschappelijk belang.

Fred Kistenkas van Alterra ging voor het MNP na wat de jurisprudentie op dit gebied is. Want er mag dan beleid zijn, er mogen dan regels zijn, maar in de praktijk moeten deze worden toegepast. En hoe pas je die precies toe, hoe interpreteer je die regels eigenlijk? Rechterlijke uitspraken geven behalve een

duidelijke interpretatie van de regels, ook een signaal hoe het natuurbeleid in de samenleving leeft: wat vinden mensen zaken van algemeen maatschappelijk belang en hoe schatten mensen in hoe groot effecten op natuur zijn.

### Bouwen op Vlieland

Fred Kistenkas is jurist bij onderzoeksinstituut Alterra en heeft de inventarisatie uitgevoerd. Hij meent dat er een duidelijk trend te zien is in de uitspraken van de rechters: steeds meer beleid wordt geplanologiseerd. "Je moet je voorstellen dat als je ergens iets wilt bouwen, je allerlei vergunningen moet aanvragen. Ook al staat het bestemmingsplan de jouw voorgestane activiteit toe, dan nog heb je te maken met de Habitatrichtlijn, met de milieuvergunningen, de wet oppervlaktewateren etc. Tientallen sectorale wetten en regels. Dat betekent dat je ondanks een bestemmingsplan nog lang niet zeker bent van een definitieve toestemming."

"Wat je nu ziet gebeuren is dat steeds meer naar één afwegingskader en één vergunning wordt toegewerkt. Dat gaat heel geleidelijk, maar het gebeurt wel. In de Waddengemeenten, zoals bijvoorbeeld op Vlieland, zie je het al een beetje. Als je daar iets wilt, dan gaat de gemeente al die mogelijke normen en vergunningstelsels na. Dus ze kijken niet meer alleen naar het bestemmingsplan, nee ook naar de milieuvergunningen, de Habitatrichtlijn en noem maar op. Dat noem je planologiseren: alle regels komen samen in de planologie. De rechters in

Nederland, zo blijkt uit onze inventarisatie, eisen steeds vaker van gemeenten en provincies dat zij op deze manier te werk gaan. Een bestemming moet sinds kort bij de rechter ook echt uitvoerbaar zijn. Dat wil zeggen dat je als gemeente een inschatting moet maken of alle relevante vergunningen zullen worden verleend. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk zijn voor de noodzakelijke onderzoeken.



Rechters worden wat dit betreft steeds strenger. Ik heb overigens niet onderzocht waarom die rechters steeds strenger worden. Misschien heeft dat te maken met de Algemene wet bestuursrecht, maar zeker weten doe ik dat niet."

Uiteindelijk zou dit volgens Kistenkas kunnen uitmonden in een soort omgevingswet: een wet dus waarin alles is geregeld over wat er wel en wat er niet kan in de openbare buitenruimte.

### Natuur minder gemakkelijk 'vergeten'

Overigens is er wel wat raars met deze trend aan de hand, meent Kistenkas. Aan de ene kant is er de Nota Ruimte met de boodschap dat gemeenten

steeds meer bevoegdheden krijgen en het Rijk slechts een aantal algemene richtingen aangeeft. Maar aan de andere kant is er de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening waar juist het Rijk meer bevoegdheden krijgt. In deze laatste beweging, die weliswaar relatief onbekend is maar wel veel belangrijker omdat het om een echte wet gaat, zie je ook dat er meer planologisering plaatsvindt. De algemene

regels stelt de rijksoverheid, of in veel gevallen natuurlijk de Europese commissie, en gemeenten hoeven daar nog maar slechts de vergunningaanvragen op te toetsen. Gemeenten worden in de nieuwe wet ook verantwoordelijk voor alle mogelijke noodzakelijke onderzoeken. Dus bijvoorbeeld onderzoeken naar het voorkomen van zeldzame soorten. Ze krijgen wat dat betreft veel minder beleidsruimte en voeren slechts het beleid uit van de hogere overheden. Totaal tegenovergesteld dus aan de beweging uit de Nota Ruimte. Maar ja, een nota is 'slechts' een visie van een kabinet. En aan een wet heeft iedereen zich te houden en gaat in de regel ook veel langer mee dan een minister of kabinet."

Wat betekent dit volgens Kistenkas nu voor de natuur? Ten eerste dat de natuur in de toekomstige situatie veel minder gemakkelijk 'vergeten' wordt in een vergunningstraject. Gemeenten krijgen immers de opdracht om elke vergunning te toetsen aan alle regels. Dus ook aan de Habitatrictlijn. "Als mogelijk nadeel zou je kunnen bedenken, ik ben daar overigens niet echt bang voor, dat natuur voortaan al in een vroeg stadium en in algemene termen wordt afgewogen tegen andere functies. Natuur zou dan ook sneller ingeruild kunnen worden tegen andere functies."

#### Vage rechtstermen

Een andere belangrijke boodschap van Kistenkas naar

aanleiding van de inventarisatie is de noodzaak van rechtsvergelijking: kijken hoe omringende landen het rechtssysteem rondom natuurbescherming en planologie hebben opgezet. Het klinkt misschien logisch om ook eens bij de burens te kijken, maar in Nederland wordt volgens Kistenkas nauwelijks aan rechtsvergelijking gedaan. Als voorbeeld noemt hij het punt van de hardheidsclausule waar onder andere Duitsland gebruik van maakt bij de Habitatrictlijn. Hardheidsclausules dienen als een soort ontsnappingsformule voor specifieke gevallen waarin de wet onnodig streng uitvalt. Duitsland heeft de soms wat vage rechtstermen uit de Habitatrictlijn nader verduidelijkt en ingekaderd om

daarmee de uitvoeringspraktijk veel gemakkelijker te maken. Kistenkas: "Toen ik dat laatst vertelde voor een groep mensen van de ministeries van VROM en LNV vonden ze dat een geweldig idee. Hier in Nederland stellen we ingewikkelde gedragscodes op en blijkbaar had nog niemand van hardheidsclausules gehoord, laat staan voorgesteld om daar iets in Nederland mee te doen. En zo zou Nederland ook heel veel kunnen leren van Engeland. Daar is al veel langer een planningssysteem waarin de rijksoverheid de regels stelt en de gemeenten dat beleid moeten uitvoeren door het integraal toetsen van vergunningaanvragen. Met veel minder vrijheid van eigen, lokaal beleid dus. Door dus te kijken hoe andere landen een en

**Meer informatie:** F.H. Kistenkas & W. Kuindersma. 2004. *Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht*. Planbureau rapporten 21, Natuurplanbureau – Wageningen.

ander aanpakken is heel veel te leren over hoe het ook zou kunnen. Dan zul je zien dat de systemen in de Scandinavische landen weer net even anders zijn, maar ook daar werkt men steeds meer naar het planoliseren van beleid."

Het MNP ziet het opzetten van deze database over de Habitatrictlijn als een eerste experiment. Als er vraag naar is, wil het MNP ook op andere gebieden jurisprudentie verzamelen om daarmee nog duidelijker in kaart te brengen hoe het voorgestane beleid in de praktijk uitwerkt.

#### Platform Beleidsevaluatie versterkt kwaliteit van beleidsevaluaties

Beleidsevaluatie is een kernactiviteit van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Reden genoeg om de expertise die er op dit gebied binnen het planbureau aanwezig is samen te brengen. Vanaf medio vorig jaar zijn daarom alle teams van het MNP vertegenwoordigd in een Platform Beleidsevaluatie. Het platform staat onder voorzitterschap van Rob Maas. Het secretariaat wordt gevoerd door Melchert Reudink. Een belangrijke activiteit van het platform is kennis uit te wisselen over methoden voor beleids-evaluatie. Zo heeft bijvoorbeeld Jan Ros zijn collega's ingewijd in de geheimen van het zogenaamde MEL-model waarmee de verwachte werking van beleidsinstrumenten kan worden geschat in relatie tot besluitvorming over milieumaatregelen in bedrijven. Ook biedt het platform de mogelijkheid om collega's te gebruiken als kritisch klankbord bij nieuw op te zetten beleidsevaluaties. Deze optie staat

ook open voor personen die geen zitting hebben in het platform. Ten slotte streeft het platform ernaar om een Handreiking Beleidsevaluatie voor het MNP te maken. De bedoeling van deze Handreiking is niet zozeer voorschrijven: evaluatie zo doe je dat, maar te ondersteunen bij het kiezen van een geschikte methode gegeven de beleids- en maatschappelijke context, waarin de evaluatie een rol moet gaan spelen. Van belang is bijvoorbeeld of de evaluatie vooral bedoeld is om de beleidsverantwoordelijkheid te ondersteunen of om beleidsvernieuwing te stimuleren of beide. Ook kunnen de kenmerken van het te evalueren beleid zodanig zijn, vanwege bijvoorbeeld veel beleidsruimte voor decentrale bestuursniveaus en maatschappelijke organisaties, dat een klassieke evaluatie uitgaande van de formele rijksdoelen lastig uitvoerbaar en minder zinvol is. Door deze activiteiten hoopt het platform de kwaliteit van de beleidsevaluaties van het MNP te versterken! (Saskia Ligthart)

**Informatie over het platform:**  
[melchert.reudink@rivm.nl](mailto:melchert.reudink@rivm.nl)  
(tel. 030 – 274 26 35) of  
[saskia.ligthart@wur.nl](mailto:saskia.ligthart@wur.nl)  
(0317 - 47 87 17)



#### Natuurplanbureau Wageningen wordt WOT Natuur & Milieu

Bij het instellen van de unit voor Wettelijke Onderzoekstaken op het gebied van natuur en milieu in 2001 lag de naam Natuurplanbureau Wageningen erg voor de hand. Immers, op dat moment vormden de werkzaamheden voor de Natuurplanbureau functie 90% van de Wettelijke Onderzoekstaken. Inmiddels, vier jaar verder, is dit aandeel nog steeds aanzienlijk, maar vormen de Informatievoorziening Natuur, de Milieuplanbureau functie en enkele andere taken een zodanig groot pakket dat de oude naam de lading niet meer dekt. Daarnaast bleek de naam Natuurplanbureau naast die van Milieu- en Natuurplanbureau in onze omgeving regelmatig voor verwarring te zorgen.

De directie MNP en Wageningen UR hebben zich daarom voorgenomen dat vanaf dit voorjaar duidelijkheid komt in onze externe communicatie. Dat betekent dat u binnenkort aan de buitenkant meteen kunt zien of een publicatie van het Milieu- en Natuurplanbureau dan wel van de WOT Natuur en Milieu afkomstig is. De naam Natuurplanbureau wordt niet meer afzonderlijk gebruikt. Natuurlijk werken we achter de schermen gewoon samen verder aan de continue verbetering van de kennisketen. (Paul Hinssen)