

In dit nummer

- Van afrekenbalans naar meedenkbalans
- Boeren, burgers en buitenlui denken mee over Natuurverkenning
- Promoot Nederland ook met landschap
- De sociale en economische gevolgen van milieu- en natuurbeleid
- LARCH geeft genuanceerder beeld van duurzaam voorkomen fauna
- WOT Natuur & Milieu prolongeert ISO 9001-certificaat

Wot's new is een uitgave van de eenheid WOT Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Deze Nieuwsbrief bevat informatie over alle wettelijke onderzoekstaken natuur en milieu.

Redactie: Bram ten Cate, met tekstbijdragen van Mirjam Broekmeyer en Geert van Duinhoven.

Contactgegevens

WOT Natuur & Milieu
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel. (0317) 48 54 71
E-mail: info.wnm@wur.nl
Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Abonnement

Aan- of afmelden voor de Nieuwsbrief kan uitsluitend via bovenstaand mailadres. Informatie uit deze Nieuwsbrief mag worden overgenomen mits de bron wordt vermeld.

Nummer 26 van de Nieuwsbrief verschijnt in November 2009

Van afrekenbalans naar meedenkbalans

Martin Woestenburg

De Natuurbalans van 2009 heeft een bestuurskundig accent gekregen. Er is bijvoorbeeld veel aandacht voor de vraag waarom bepaalde beleidsdoelen niet worden gehaald, en wat er zou kunnen gebeuren om de doelen wel binnen bereik te brengen. De crux ligt vaak in de uitvoering op gebiedsniveau. Voor onderzoekers van Wageningen UR betekent dat een ander perspectief voor hun onderzoek.

Op 9 september presenteerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de jaarlijkse Natuurbalans. Net als in andere jaren is er in de jaarlijkse evaluatie van het natuur- en landschapsbeleid veel aandacht voor beleidsdoelen als de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Rijksbufferzones, de biodiversiteit of de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen. En evenals in de vorige jaren is de boodschap gewogen kritisch. Over het algemeen luidt het oordeel dat het beleid successen boekt, maar dat de beleidsdoelen onder druk staan en vaak niet worden gehaald. Voorbeelden van dit oordeel zijn de EHS en het Rijksbufferzonebeleid. Over dat laatste schrijft het PBL in de Natuurbalans: 'Het Rijksbufferzonebeleid is succesvol, maar staat onder druk door bouwplannen en bouw mogelijkheden door 'rood voor groen' constructies.' Over de EHS: 'Het totale areaal dat onder de EHS valt, neemt toe. De laatste jaren stagneert de voortgang echter, doordat verwerving binnen de EHS niet vlot en de inrichting van verworven gronden achterblijft.'

Verschillende boodschappen

Zulke conclusies voeden het nieuws dat door de pers worden opgepikt. NRC Handelsblad kopte 'Kabinet mist bijna alle milieudoelen', de Volkskrant opende met 'Uitbreiding nieuwe natuur hapert'. Maar voor projectleider Jeannette Beck van de Natuurbalans is de pers maar één van de vier domeinen waarvoor de Natuurbalans van belang is. "Wij willen communiceren met alle vier de domeinen: het maatschappelijke, het politieke, het bestuurlijke en het ambtelijke domein. En pers en publiek, het maatschappelijke domein, daar hoort nu eenmaal een andere boodschap bij dan bij de beleidswereld, de politiek en het bestuur."

Ook voor René Verburg, projectleider van het onderzoek vanuit Wageningen UR voor de Natuurbalans, is de Natuurbalans breder dan een evaluatie van beleidsdoelen. "We willen het beleid handelingsperspectieven leveren. Wat zijn de oplossingsrichtingen? Tot april zijn we, samen met onderzoekers van Wageningen UR, bezig geweest om harde gegevens te verzamelen,



Jeannette Beck en René Verburg: "De Natuurbalans ontwikkelt zich van een afrekenbalans naar een meedenkbalans".



daarna hebben bestuurskundigen meegedacht over de gevolgen voor het beleid." Beck vult aan: "De Natuurbalans is zich aan het ontwikkelen van een afrekenbalans naar een meedenkbalans. Als de doelen niet worden gehaald, wat dan? Die aanpak heeft ons gescherpt in onze beleidsanalyse. Je komt op andere suggesties dan de gangbare oproep om meer geld of meer beleid. Vaak is de beleidsintentie wel goed, maar schort het in de uitvoering. Het was een succesvol gedachte-experiment."

Bestuurskundige aandacht

Die nieuwe aanpak is ook zichtbaar in de Natuurbalans zelf. Op pagina 36 en 37 staat een overzichtelijke tabel die aangeeft welke inspanningen nodig zijn om beleidsdoelen voor natuur en landschap te halen. In stoplichtkleuren wordt aan de verantwoordelijke beleidsmakers en politici de boodschap gegeven: groen betekent dat het doel waarschijnlijk gehaald wordt; geel dat de geraamde ontwikkeling rond het doel ligt maar robuuster gemaakt kan worden; oranje dat alleen met een intensivering van het beleid het doel realiseerbaar wordt; rood dat het doel niet wordt gehaald en een fundamentele beleidsherziening nodig is. Beck en Verburg zien de nieuwe werkwijze als een logische ontwikkeling, een verbreding van de adviezen die de Natuurbalans bevat die eigenlijk al jaren gaande is. In de afgelopen jaren verbreedde de Natuurbalans zich van een puur op natuur- en landschapsbeleid gerichte evaluatie tot een beleidsadvies waarin ook ruimte was voor zaken als natuurbeleving, recreatie en draagvlak. In de nieuwe Natuurbalans is er nadrukkelijk meer aandacht voor de bestuurskundige kant van de zaak. Exemplarisch is hoofdstuk 8, 'Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuurbeleid'. Verburg: "Dat gaat over de effecten van de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid, onder invloed van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hierbij hebben bestuurskundigen van Wageningen UR ons geholpen om na te denken over de vraag waarom beleidsdoelen niet gehaald worden. Als je je afvraagt waarom de beleidsdoelen niet gehaald wordt, kom je vanzelf bij de uitvoering in de praktijk."

Lokale praktijk

Dat er ingezoomd wordt op de praktijk van de uitvoering, is een proces dat al langer zichtbaar is in de Natuurbalans. Bekend zijn de conclusies uit vorige jaren dat bijvoorbeeld de EHS qua areaal wel op stoom ligt maar dat het aan inrichting nog schort, of de constatering in de huidige Natuurbalans dat de natuurkwaliteit lokaal wel vooruit gaat maar dat het aan ruimtelijke samenhang nog ontbreekt. Vergelijkbare conclusies zijn getrokken ten aanzien van het landschapsbeleid. Het is ook niet eenvoudig, vindt Verburg. "Landschapsbeleid bijvoorbeeld is alleen succesvol wanneer dit consistent is en volgehouden wordt op de lange termijn. Het landschap is ook nog eens een combinatie van heel veel functies. Dat maakt het in de bestuurswereld lastig. Voor ons is het de uitdaging om de kaders helder te maken." Casussen zijn daarvoor onontbeerlijk, stelt Verburg, maar het trekken van algemeen geldende conclusies blijft moeilijk. "Voor ons is het belangrijk om daar lering uit te trekken door er lijnen uit te halen. Je kunt bestuurlijke processen die lokaal spelen niet veralgemeniseren."

Kenmerkende succesfactoren

Beck zou het bestuurskundige perspectief meer willen integreren in het onderzoekswerk dat ook Wageningen UR voor de Natuurbalans doet. "Ik wil de bestuurskundige analyses ook rondzetten in de verzameling van het feitenmateriaal. De realisatie van beleidsdoelen is vaak een

gebiedsgericht proces met allerlei partijen die allemaal hun eigen wensen hebben. Die processen zijn allemaal verschillend. Ik zou willen weten wat de kenmerkende succesfactoren zijn. Ik zou hard willen maken hoe het wel kan." Een eerste stap is al genomen, stelt Verburg. Voor het eerst is er in de Natuurbalans ook gebruik gemaakt van feitenmateriaal van de provincies en de Europese Unie. "Maar we gaan geen twaalf *provinciale balansen maken*." De bestuurskundige aandacht voor de decentralisatie is een nieuwe onderzoekslijn die verder uitgewerkt moet worden, vindt Beck. "Het ILG is maar twee jaar oud. Volgend jaar komt er een midterm-evaluatie. Wij hopen dat we met de Natuurbalans van 2009 een paar zaken op de agenda van die evaluatie hebben gezet. Voor ons ligt de uitdaging om een verbinding te leggen tussen de bestuurskundige wereld en de fysieke wereld." Dat moet het beleidsmakers mogelijk maken om heldere en werkbare beleidskaders te ontwikkelen. "Doelen voor Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water sporen niet, dus is het logisch dat dat lokaal botst. De vraag is: wat wil je per se? En dan het liefst in prioriteit op een rijtje. Als je sectorale doelen naast elkaar moet realiseren in gebieden, dan gaat dat soms gewoon niet."

Meer informatie over de Natuurbalans 2009 is te vinden op de website van het Planbureau voor de Leefomgeving: www.pbl.nl.



Boeren, burgers en buitenlui denken mee over Natuurverkenning

Janneke Vader

Dat de toekomst, en niet alleen de verre toekomst, onzeker is, is een ieder duidelijk geworden in de afgelopen periode. Terwijl er twee, drie jaar geleden nog niets aan de hand leek, bevinden we ons nu in een diepe recessie waarvan we de effecten waarschijnlijk nog jaren zullen voelen. Het blijkt maar weer dat de wereld zich niet laat voorspellen. Maar het beleid van nu wordt mede ontwikkeld ten behoeve van doelstellingen voor de toekomst.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Hoe weet je of het beleid robuust genoeg is, of de doelstellingen goed zijn gekozen en haalbaar zijn onder invloed de aanwezige maatschappelijke ontwikkelingen? Dit zijn vragen die ook binnen natuur- en landschapsbeleid van belang zijn. Is bijvoorbeeld een concept als de Ecologische Hoofdstructuur over 30 jaar nog wel geaccepteerd? Er kan geen antwoord worden gegeven op zo'n vraag. Wel kan een beeld worden gevormd van onzekerheden die van invloed kunnen zijn en hoe je (als beleid, maar ook als maatschappij) beter met dergelijke onzekerheden kunt omgaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schetst nu dit beeld voor natuur en landschap in de vorm van de Natuurverkenning.

Inspiratiebron

Eens in de vier jaar wordt deze verkenning ontwikkeld. Deze vormt een inspiratiebron op grond waarvan het kabinet en de Tweede Kamer vanuit hun politieke verantwoordelijkheid invulling kunnen geven aan het op de langere termijn

gerichte beleid dat relevant is voor natuur en landschap. Kansen en knelpunten worden in beeld gebracht, inclusief oplossingsrichtingen. Perspectieven voor de langere termijn worden terugvertaald naar handelingsperspectief voor het in 2011 aantredende kabinet.

Bijeenkomsten met stakeholders

Omdat vele sectoren en diverse ontwikkelingen van invloed zijn op natuur en landschap, is het van belang dat er vanuit diverse perspectieven invulling wordt gegeven aan de Natuurverkenning. Daarom wordt een breed scala aan organisaties en mensen gevraagd om input te geven. Het PBL vraagt hen in bijeenkomsten met stakeholders om mee te denken over de toekomst van natuur en landschap in Nederland tegen een achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen als demografie, economie, normen en waarden (omgevingsscenario's). Welke streefbeelden en doembeelden zien zij voor natuur en landschap in 2040? Is Nederland straks een parklandschap geworden, vooral toegespitst op recreatief gebruik? Of heeft Nederland straks juist maximale biodiversiteit, of natuur die wateroverlast tegen moet gaan? Of willen we eigenlijk gewoon van alles wat: de voordeur op de Amsterdamse Dam, de achterdeur met uitzicht op zee, de zijdeur die uitkomt op de Veluwe, terwijl vanuit de bijkeuken een open veenweidelandschap te zien is?

Betaalbare natuur

En voor wie zijn die toekomstige natuur en landschap eigenlijk? Spelen kinderen over 30 jaar nog wel in de natuur of zijn zij voornamelijk nog



digitaal met natuur bezig, of misschien helemaal niet meer? Zal de vergrijzende maatschappij straks in groten getale het landschap recreatief innemen of zijn zij in 2040 slechts beperkt in staat om nog natuurgebieden te bereiken, hebben we het later te druk om nog naar buiten te gaan of vinden we er juist rust tegen een achtergrond van individualisering, intensivering en carrièreontwikkeling? Wie betaalt en bepaalt? Is natuur straks nog te betalen, door wie en hoe? Is het alleen nog maar Europa dat in de toekomst bepaalt wat er in ecologische zin van belang is in Nederland? Allemaal vraagstukken die mogelijk aan de orde kunnen komen op de bijeenkomsten met stakeholders. Zeker is dat ze inspirerende ideeën zullen opleveren voor de Natuurverkenning.

Promoot Nederland ook met landschap

Waarom zouden buitenlandse toeristen Nederland bezoeken? Is dat vanwege het landschap? En wat vinden ze dan zo aantrekkelijk aan het Nederlandse landschap? Als je een antwoord op deze vragen hebt, kan de recreatiesector op een krachtiger manier ons land promoten. Bovendien is met die kennis de waarde van het landschap beter te onderbouwen.

Aantrekkingsfactor

Onderzoekers van Alterra analyseerden het promotieaanbod van de afgelopen vijftien jaar. Hieruit blijkt dat het Nederlandse landschap een wezenlijk onderdeel is van het 'product Nederland' zoals dat aan buitenlandse toeristen wordt gepresenteerd. Zowel in folders, reisgidsen en op het internet wordt het

landschap als aantrekkingsfactor gepresenteerd. Wel is het gepresenteerde beeld van Nederland ruimtelijk nogal selectief. De zogenaamde 'typisch Hollandse landschappen', met veel water, polders, veengebieden en molens, zijn meestal oververtegenwoordigd.

Beleefbaarheid

Op zich is een presentatie via het landschap nog niet zo gek, want het blijkt dat veel van de buitenlandse toeristen, vooral die uit Duitsland, België, Frankrijk en Engeland juist ook vanwege dat landschap Nederland bezoeken. Niet alleen vanwege de verschijningsvorm zelf, maar vanwege de goede beleefbaarheid via wandel-, fiets-, en ruitersporen en via vaarroutes. Dat maakt het extra belangrijk om die voorzieningen goed op peil te houden.

De onderzoekers concluderen dat investeringen in recreatievoorzieningen die gerelateerd zijn aan het landschap niet alleen nodig, maar ook extra aantrekkelijk zijn omdat ook de Nederlandse recreant verleid kan worden om in eigen land op vakantie te gaan. /GvD

Meer informatie:

Breman, B.C., J. Luttkik & J. Vreke, 2009. *De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap. Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en inkomend toerisme.* WOT-rapport 95. Wageningen, WOT Natuur & Milieu.

Contact: bas.breman@wur.nl

De sociale en economische gevolgen van milieu- en natuurbeleid

Beleidsmakers en politici willen graag weten wat het effect van hun beleid of wetgeving is. Wat zijn sociale gevolgen van het beleid? Wat zijn de economische gevolgen van beleid? En hoe meet je die effecten? Beleid wordt weliswaar momenteel ook al meestal wel geëvalueerd, maar dat gebeurt niet volgens vaste richtlijnen. Gevaar daarmee is dat bepaalde aspecten dan niet of nauwelijks aandacht krijgen in de evaluatie.

Concurrentiepositie

Onderzoekers van het LEI hebben gekeken op welke wijze en volgens welke criteria vier belangrijke beleidstrajecten zijn geëvalueerd. Het gaat om de mestwetgeving, de Kaderrichtlijn

Water, de Omslag realisatie Ecologische Hoofdstructuur en de duurzame gewasbescherming. Het onderzoek is gedaan aan de hand van de sociale en de economische gevolgen van het beleid. Het viel op dat in de evaluaties van deze vier cases het accent sterk op kosten, baten en concurrentiepositie lag. Bij de sociale gevolgen viel op dat relatief weinig aandacht werd besteed aan hoe verschillend het beleid bij diverse groepen kan uitpakken. Het aspect van de uitvoerbaarheid kwam wel relatief vaak aan bod in de studies.

Operationele doelen

In de studie doen onderzoekers per case een voorstel voor een set operationele doelen die relatief eenvoudig te meten zijn en iets zeggen over de effecten van het beleid. Door deze

gehele set aan doelen na te gaan, ontstaat er een completer beeld over de effecten van het beleid. Voor de economische gevolgen gaat het dan om factoren als concurrentiepositie en administratieve lasten. Bij de sociale gevolgen om bijvoorbeeld werkgelegenheid, uitvoerbaarheid en ethische aspecten. /GvD

Meer informatie:

Jongeneel, R.J. & H. Leneman (red), 2009. *Economische en sociale gevolgen van milieu- en natuurwetgeving; ontwikkeling evaluatiekader en checklist*. WOT-rapport 96. Wageningen, WOT Natuur & Milieu.

Contact: roel.jongeneel@wur.nl

LARCH geeft genuanceerder beeld van duurzaam voorkomen fauna

In de vorige versie van het model LARCH was de mate van versnippering van het leefgebied de enige factor waarop het duurzaam voorkomen van vogel- en vlindersoorten werd gebaseerd. In de nieuwe versie wordt ook het effect van water- en milieucondities in de leefgebieden meegenomen. Bijna eenderde van de soorten komen volgens het model LARCH minder duurzaam voor nu deze factoren worden meegewogen.

Voorspellende waarde modelanalyses

Waar het model LARCH eerder berekende dat de beoogde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) voor 46% van vogel- en vlindersoorten duurzaam was, is dat aandeel met het meenemen van water- en milieucondities gedaald naar 35%. Het effect was het grootst bij Korhoen, Tijmblauwtje, Veldparelmoervlinder en Zilverstreephooibeestje. Dat abiotische condities naast ruimtelijke condities een rol spelen bij het duurzaam voorkomen is op zich niets nieuws. Nieuw is wel dat er nu een kwalitatieve relatie is gelegd tussen water- en

milieucondities en de geschiktheid als leefgebied voor fauna. Hierdoor krijgen modelanalyses een betere voorspellende waarde.

Abiotische randvoorwaarden

LARCH analyseert het duurzaam voorkomen van soorten. Het model berekent op grond van informatie over oppervlakte en ligging van de leefgebieden of soorten duurzaam kunnen voorkomen. Op verzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving is een eerste stap gezet om ook kwantitatieve analyses voor abiotische randvoorwaarden te verrichten. Hierdoor ontstaat een genuanceerder beeld dat meer overeenkomt met de werkelijkheid.

Versnippering bepalende factor

De Natuurbalans 2009 concludeerde recent dat milieu- en ruimtecondities een knelpunt blijven voor duurzaam behoud van soorten. Een samenhangend netwerk van natuurgebieden – de EHS en het Natura 2000-netwerk – moet bijdragen aan het behoud van biodiversiteit. Deze gebieden moeten niet alleen groot genoeg zijn en met

elkaar verbonden, maar ook van goede kwaliteit zijn. Indicatoren voor het monitoren van de kwaliteit waren tot nu toe alleen gebaseerd op informatie over plantensoorten voor water- en milieucondities. Het is gewenst hier ook faunasoorten bij te betrekken. Daarvoor is het nodig een relatie te leggen tussen water- en milieucondities en de geschiktheid van het leefgebied voor het voorkomen van soorten. Versnippering blijft echter de meest bepalende factor. Volgens de nieuwe LARCH-analyse is bijna 50% van de soorten gebaat bij een gecombineerde aanpak van de ruimte- en milieucondities. Voor 5% van de onderzochte vogels en vlinders is het voldoende om alleen water- en milieucondities te verbeteren. /MB

Meer informatie:

Pouwels, R. et al., 2009. *Water-, milieu- en ruimtecondities fauna: implementatie in LARCH*. WOT-rapport 98. Wageningen, WOT Natuur & Milieu.

Contact: rogier.pouwels@wur.nl

WOT Natuur & Milieu prolongeert ISO 9001-certificaat

De WOT Natuur & Milieu is ISO-gecertificeerd sinds 2003 voor het onafhankelijk, transparant en betrouwbaar uitvoeren van wettelijke onderzoekstaken op het gebied van natuur en milieu. TNO certification heeft in september 2009 een certificatie-onderzoek uitgevoerd en hun bevindingen waren positief. Ons kwaliteits-

managementsysteem voldoet wederom aan de voorwaarden en daarmee verlengen wij ons ISO-9001 certificaat. Bij de terugmelding gaven de auditeurs van TNO aan dat de bewaking van de projectvoortgang en van het WOT-statuut er in positieve zin uitsprongen.

