

RIVM rapport 408764009/2003

**Natuurverkenning 2; evaluatie van inhoud,
vorm en proces**

G.J. Eggink, J. Wiertz

Dit onderzoek werd verricht in het kader van project N/408764, Natuurverkenning 2.

RIVM, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven, telefoon: 030 - 274 91 11; fax: 030 - 274 29 71

ABSTRACT

This report evaluating the Second National Nature Outlook focuses on the process and product. Written by the project managers, the report, which incorporates the project team's comments, is directed to future teams. However, it may also be useful for those who are involved in creating other primary products of the Office for Environmental Assessment (MNP in Dutch) or planning future research to be carried out by this Office.

The National Nature Outlook contains a broad analysis of nature, water and land-use policy, along with four integrated scenarios, and their effects both on land use (with maps) and on nature and landscape. Calculations were performed using several models.

The process which took place here can be characterised as a search for the optimal combination of integrated and thematic exploratory methods, for model-based and design-oriented scenario development, for closed and open interactive working processes and, finally, for a scientific and visually attractive presentation of information.

The evaluation emphasises the value of synthesising different scenario techniques, both model-based and design-oriented. The report also comprises several recommendations. More detailed recommendations are found in other background documents to National Nature Outlook 2. Those given here emphasise that the Office for Environmental Assessment should make clear choices. This means that an Outlook to be published in 2006 requires the first steps to be taken in 2003.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	6
2. Product NVK2	7
2.1 <i>Inhoud</i>	7
2.1.1 Structuur en grote lijn	7
2.1.2 Analyse en evaluatie van beleid(plannen)	8
2.1.3 Toestand en graadmeters	8
2.1.4 Thematische verkenning / trendanalyse	10
2.1.5 Integrale verkenning / Scenario's en effecten	11
2.1.6 Samenvatting	14
2.2 <i>Kwaliteit</i>	15
2.2.1 Reproduceerbaarheid, juistheid en betrouwbaarheid	15
2.2.2 Wat overbodig, wat gemist?	15
2.2.3 Vernieuwend, actueel, beleidsrelevant?	15
2.3 <i>Vorm</i>	16
2.3.1 Doelgroep, schrijfstijl	16
2.3.2 Opzet en indeling	16
2.3.3 Figuren	17
3. Project NVK2	18
3.1 <i>Projectorganisatie</i>	18
3.1.1 Projectleiding en sturing	18
3.1.2 Projectplan	18
3.1.3 Relatie met externe opdrachtgever	19
3.1.4 Relatie met interne opdrachtgever	20
3.1.5 Projectteam, taken en bevoegdheden	20
3.1.6 Deelprojecten	21
3.1.7 Samenwerking binnen het planbureau-netwerk	21
3.1.8 Externe relaties met andere instituten	21
3.2 <i>Fasering, planning en werkprocessen</i>	21
3.2.1 Planning en fasering	21
3.2.2 Capaciteit en middelen, instrumentarium	24
3.3 <i>Communicatie en gebruik van NVK2</i>	25
4. Evaluatiepunten NVK97 gebruikt?	27
4.1 <i>Te beschouwen aspecten: model- versus ontwerpende benadering</i>	27
4.2 <i>Modellen, data en graadmeters</i>	29
4.3 <i>Validiteit</i>	30
4.4 <i>Scope</i>	31
4.5 <i>Contrast, wervingskracht, gesloten of open proces</i>	31
4.6 <i>Projectvoorstellen n.a.v. NVK97 uitgevoerd?</i>	32
5. Aanbevelingen voor NVK3	33
5.1 <i>Aanbevelingen voor het product NVK3</i>	33
5.1.1 Aanbevelingen voor de inhoud	33
5.1.2 Aanbevelingen voor de vorm	35

5.2	<i>Aanbevelingen voor het proces NVK3</i>	35
5.2.1	Voortraject	35
5.2.2	Planning en organisatie	36
5.2.3	Werkprocessen	36
Literatuur		38
Bijlage 1	Verzendlijst	39

Samenvatting

Dit rapport bevat een evaluatie van het project Natuurverkenning 2, naar inhoud, vorm en proces. Het is geschreven door de projectleiders die daarbij gebruik hebben gemaakt van commentaar van leden van hun projectteam. Het rapport is bedoeld voor het projectteam dat een volgende Verkenning gaat maken, maar het kan ook van belang zijn bij het maken van andere planbureauproducten en het programmeren van onderzoek.

Speciale aandacht wordt geschonken aan de scenario-methodiek, in het bijzonder aan de mogelijke synthese tussen de modelmatige en de ontwerpende scenario-verkenningmethodiek. Het rapport sluit af met een aantal aanbevelingen. Meer gedetailleerde aanbevelingen voor meetnetten, modellen, graadmeters en scenario-kaarten worden gegeven in de desbetreffende achtergrondrapporten en evaluaties per deelproject.

Het product NVK2 valt op door de brede beleidsanalyse (ook milieu-, water en ruimtelijke plannen), de graadmeterssystematiek, de interactief tot stand gekomen scenario- en grondgebruikkaarten, en de doorrekening van effecten met computermodellen.

Het proces NVK2 kenmerkt zich door een zoektocht naar een goede combinatie van 'integrale' en 'thematische' verkenning, model en ontwerpbenadering, gesloten en interactieve werkprocessen, wetenschappelijke en aansprekende visuele presentatie.

In de aanbevelingen wordt benadrukt dat het planbureau heldere keuzes moeten maken en dat als in 2006 een volgende 'integrale' scenariostudie voor de Natuurverkenning 3 moet verschijnen, in 2003 de eerste stappen genomen moeten worden. Verder verdient het aanbeveling te werken met een klein projectteam, dat via uitbestedingen de gewenste informatie uit de betrokken instituten haalt.

1. Inleiding

Het doel van deze evaluatie is: te leren van het project Natuurverkenning 2 (NVK2) om volgende verkennende projecten, bijvoorbeeld NVK3, beter te kunnen maken.

Deze evaluatie betreft zowel het product als het werkproces van de NVK2. De evaluatie is primair gebaseerd op de inzichten van de schrijvers in hun functie van projectleiders. Hun opvattingen zijn echter mede gevormd door:

- Een schriftelijke enquête onder het projectteam (10 van de 18 formulieren zijn ingevuld retour ontvangen)
- Een discussiebijeenkomst met het projectteam onder leiding van een indirect betrokken collega, J. Klijn;
- Commentaren van teamleden en van het management van het Natuurplanbureau (NPB).

Dit rapport komt dus voort uit een interne evaluatie. Bij zo'n evaluatie wordt relatief veel aandacht geschonken aan zaken die niet goed zijn gegaan. Daardoor kan gemakkelijk een negatief beeld ontstaan rond het project, hetgeen niet de bedoeling is. De uiteindelijke resultaten worden namelijk over het algemeen positief gewaardeerd. Er is echter op veel plaatsen verbetering mogelijk en daarbij zijn kritische commentaren leerzaam om een volgend project (nog) beter te laten verlopen.

De primaire doelgroep voor dit rapport wordt gevormd door een toekomstig Projectteam Natuurverkenning 3 (NVK3, volgens wettelijke regeling te verschijnen in 2006), de medewerkers van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), de Commissie Uitvoerende Instellingen (CUI) en het overig management van het MNP. In tweede instantie bevat dit rapport ook nuttige informatie voor anderen die betrokken zijn bij, of gebruik maken van, andere producten van het MNP.

Een belangrijk vertrekpunt bij de evaluatie is de (wettelijke) opdracht aan het Natuurplanbureau (NPB) om vierjaarlijks een Natuurverkenning te maken; deze opdracht is voor de NVK2 uitgewerkt in het projectplan NVK2 (Eggink en Wiertz, 2001). Verder is het kwaliteitshandboek van bureau MNV (sector V, MNP) van belang. In deze documenten zijn specificaties gegeven voor het product (onder andere opdrachtgever, doel, doelgroepen, terreindekking, vorm) en voor de kwaliteitsborging, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een Natuurverkenning wordt opgesteld op grond van de Natuurbeschermingswet die stelt dat het Natuurplanbureau eenmaal in de vier jaar aan de minister van LNV een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de toestand van natuur, bos en landschap, alsmede de ten aanzien daarvan meest waarschijnlijke en mogelijke toekomstige ontwikkelingen voor een door de minister aan te geven periode wordt beschreven. De periode voor de NVK2 is vastgesteld op 2000-2030. Het NPB ziet het als een aanvullende taak om naast de toestandsbeschrijving ook zo mogelijk beleidsopties in beeld te brengen.

2. Product NVK2

2.1 Inhoud

2.1.1 Structuur en grote lijn

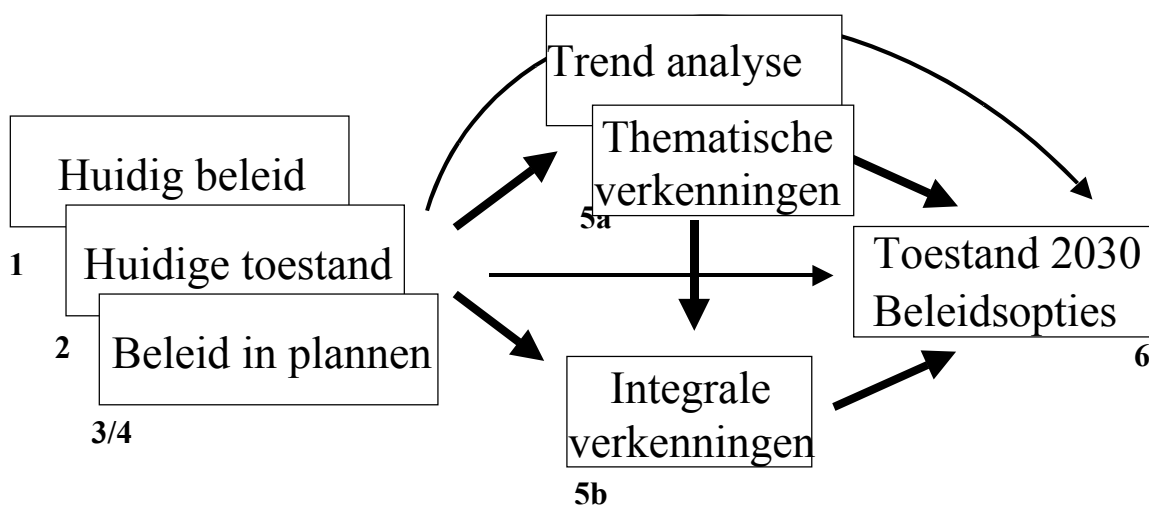
2.1.1.1 Drie delen: NVK2 in 't kort, Deel 1 en Deel 2

De NVK2 is als boek uitgebracht. Het boek bevat drie delen: een samenvatting met de hoofdboodschappen (3 pagina's), een beleidsgerichte samenvatting (deel 1; 44 pagina's) en de wetenschappelijke onderbouwing (deel 2; 138 pagina's), in totaal, inclusief bijlagen: 224 pagina's.

De beleidsgerichte samenvatting is vrij uitgebreid en sterk gericht op de politieke actualiteit van het moment van verschijnen: de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, planologische kernbelissing 3 (VIJO-PKB3). Dit deel verscheen als voorlopige uitgave op 12 april 2002. De complete NVK verscheen als boek op 19 juli. De delen staan integraal op internet. De engelse vertaling van deel 1 is sinds september 2002 beschikbaar.

2.1.1.2 Tekststructuur Deel 1 en 2

In *Figuur 1* is schematisch de hoofdstructuur weergegeven. De pijlen verwijzen naar relaties en informatiestromen tussen de delen. De hoofdstukken 1 tot en met 4 zijn daarbij als één cluster te beschouwen.



Figuur 1 Tekststructuur; de pijlen verwijzen naar informatiestromen en geven tevens de mogelijke varianten in het werkproces ten aanzien van 'thematisch;' versus 'integrale' benadering en het afleiden van beleidsopties.

De dikke pijlen geven de belangrijkste informatiestromen aan: vanuit de analyse van de huidige toestand en bestaande plannen, zijn toekomstscenario's ontworpen. Vandaar zijn trendanalyses en 'thematische' verkenningen enerzijds en 'integrale' verkenningen anderzijds uitgevoerd, die beide leiden tot beleidsopties. Overigens zijn uit de analyse van de huidige toestand ook beleidsopties voortgekomen.

2.1.1.3 De thema's: landbouw, wonen, bestuur, water en biodiversiteit

De hoofdthema's in deze verkenning waren de ontwikkelingen van de landbouw, wonen, en bestuur met hun effecten op natuur en landschap. Daarbij vroeg het ministerie in haar kaderbrief extra aandacht voor de mogelijke ontwikkelingen in de EU, de consequenties van

het 'Ruimte voor Water' beleid, en vroeg zij biodiversiteit als rode draad door het geheel te weven in verband met de internationale Conference on Biodiversity (CBD) van 8 – 26 april in Den Haag waar de Staatssecretaris van LNV-Natuurbeheer als voorzitter namens Nederland optrad. Al deze thema's zijn ruimschoots behandeld en bleken ook relevant gekozen thema's. Voor de CBD is een aparte, engelstalige folder gemaakt met informatie over de natuurwaardegraadmeter en zijn toepassing in de NVK2 (Ten Brink et al., 2002).

2.1.2 Analyse en evaluatie van beleid(plannen)

In de NVK2 was een analyse en evaluatie van de beleidsplannen nodig om een scherp beeld te krijgen van de vastgestelde doelen en beleidsvoornemens. Dit definieert immers de startposities van de overigens beleidsarme scenario's.

De beleidsanalyse in de Natuurbalans 2001 (NB2001) was niet toegesneden op de behoefte van de NVK2. De analyses in de NB gaan meer thematisch, in detail, in op onderdelen van het beleid, leggen verder een sterk accent op de evaluatie van beleidsprestaties (in termen van gerealiseerde projecten, hectares, en dergelijke) terwijl in een verkenning behoefte is aan een meer integraal overzicht en analyse van de beleidsontwikkeling. Daarbij wordt voornamelijk gelet op toetsbaarheid (concreetheid, tijdslijnen, financiering, uitvoerbaarheid), op consistentie binnen het natuur- en landschapsbeleid (actueel beleid maar ook ten opzichte van oorspronkelijk beleid, bijvoorbeeld in het 'Natuurbeleidsplan 1990') en op consistentie ten opzichte van het overige beleid in het bijzonder het milieu-, water, en ruimtelijk beleid.

Afzonderlijke beleidsprestaties zijn niet of nauwelijks geëvalueerd, behalve met betrekking tot verwerving, inrichting van natuurgebieden en het agrarisch natuurbeheer. Dit is en blijft ook veeleer een taak van de Natuurbalansen.

Voortbouwend op het onderzoek gestart in de NB2001, is gepoogd de geldstromen voor het natuurbeleid in beeld te krijgen (hoeveel geld komt via de begrotingen van de EU, van het ministerie van Landbouw (LNV), via provincies of van particulieren in organisaties zoals Natuurmonumenten). Ook toen de vraag werd ingekaderd tot de financiering van verwerving, inrichting en beheer bleek dit niet te lukken. Vervolginspanningen om gegevens over de geldstromen op orde te krijgen zijn dringend gewenst.

Tot dezelfde conclusie kwam de Financiële Natuurverkenning, gestart naar aanleiding van aanvullende vragen over de effectiviteit en het rendement van natuurbeleid in opdracht van de Ministeries van Financiën en LNV. De belangrijkste resultaten, meer compleet vervat in een achtergronddocument (MNP, 2002), zijn opgenomen in de NVK2; dit betreft vooral de evaluatie van de HVR (Habitat- en Vogelrichtlijn), NB-wet (Natuurbeschermingswet) en FF-wet (Flora en Faunawet; zie ook Kuindersma en Capelle, 2002).

In het algemeen is de beleidsanalyse als nuttig en goed ervaren. Het tijdstip waarop de nieuwe nota's (VIJNO-PKB3, Tweede Structuurschema Groene Ruimte, Planologische kernbeslissing 1 (SGR2-PKB1)) beschikbaar kwamen, was echter wel laat voor de NVK2 (december 2001).

2.1.3 Toestand en graadmeters

De bedoeling was om voor de NVK2 zoveel mogelijk af te tappen van de NB2001 en NB2002. Dit is echter maar in beperkte mate gebeurd, deels omdat voor de NVK2 veeleer een brede beleidsanalyse dan een evaluatie van afzonderlijke beleidsprestaties nodig is, en deels omdat in de NB2001 de kwaliteitsbeschrijving aan de hand van de nieuwe set graadmeters nog ontbrak.

In het algemeen is de beleidsanalyse en de graadmeterbeschrijving goed gelukt, hoewel volgens een enkeling: 'teveel nadruk (lag) op verlies over een lange (historische) periode'. Het

is in ieder geval een opmerkelijke stap vooruit dat nu voor een aantal van de belangrijkste aspecten de kwaliteit van natuur op nationale schaal in kwantitatieve indices wordt uitgedrukt en dat deze indices aansluiten op zowel de beleidsdoelen, als op de monitoringssystemen, als ook op de voorspellingsmodellen. Dit betreft de beleidsterreinen natuurbehoud, landschapbehoud, beleving en recreatie. De aspecten duurzaam gebruik (onder andere visserij, bosbouw, biologische landbouw), maatschappelijk draagvlak (sociaal, politiek en bestuurlijk) en financiële kosten hebben in hun definitie nog niet de gewenste hoge aggregatie en stabiliteit. Het is nog niet gelukt om in overleg met het beleid te komen tot het aangeven van het concrete beleidsdoel ('streepje') op de schaal van de kwaliteitsindices. Dit zou inzichtelijker maken of de kwaliteit van de huidige toestand veel of weinig overeenkomt met het gewenste beleidsdoel.

De Natuurwaardegraadmeter is nog gepresenteerd in twee afzonderlijke maten, het areaal en de kwaliteit. Er is vooralsnog onvoldoende draagvlak om het product van beide te kiezen als eindmaat, wat wel een eenvoudiger presentatie mogelijk zou maken. Deze laatste stap is overigens wel gezet in de brochure die gemaakt is ten behoeve van de CBD (Ten Brink et al., 2002). De huiver voor één getal wordt ook gevoed doordat er geen extra weging is gegeven tussen verschillende ecosysteemttypen: in principe telt een hectare goed ontwikkeld boerengrasland even zwaar als een hectare goed ontwikkeld blauwgrasland, terwijl in de perceptie van vele natuurbeschermers meer waarde gehecht moet worden aan blauwgraslanden, die als ecosysteem zeldzaam zijn en doorgaans veel zeldzame soorten bevatten.

Daarnaast zijn overigens nog twijfels over de gevoeligheid van de (kwaliteits)maat. Die is waarschijnlijk nogal afhankelijk van de selectie van soorten die bekeken zijn, nl. voornamelijk minder zeldzame, en mogelijk minder gevoelige soorten. Verder is het (beleidsmatig) een probleem dat halfnatuurlijke graslanden, zoals blauwgraslanden, heischrale graslanden, ingedeeld zijn bij agrarische natuur en niet bij natuurlijke natuur, terwijl dergelijke graslanden vrijwel alle binnen reservaten en/of de EHS liggen. Tenslotte laat de ruimtelijke resolutie van de Natuurwaarde graadmeter nog te wensen over.

Voor natuurwaarde gaat dat detail niet verder dan het niveau van (sub)fysisch-geografische districten (ongeveer eenheden ter grootte van provincie, of deel daarvan). Zelfs ontbreekt een kaart van gebieden met zeer hoge natuurwaarden: de 'pareltjes' of 'biodiversiteits hotspots'.

Verheugend is dat de methodiek voor de natuurbehoudgraadmeter zowel in terrestrische, als zoete en zoute aquatische ecosystemen op consistente wijze is gehanteerd, zij het dat deze in de aquatische milieus op dit moment nog niet is uitontwikkeld en op een nog vrij kleine soortselectie is gebaseerd. Door deze consistente benaderingswijze komt de natuurbehoudswaarde van de aquatische systemen ook beter tot zijn recht in vergelijking met de natuurbehoudswaarden op het land.

Behoudswaarde en belevingswaarde van het landschap zijn nadrukkelijk als afzonderlijke graadmeters onderscheiden. Het (voor het eerst!) beschikbaar komen van een kaart van de belevingswaarde van het landschap naast de recent al verschenen kaart van de behoudswaarde van het landschap, maakt de discussies en afwegingen in het ruimtelijk beleid zinvoller en helderder. Het kan belangrijk zijn een landschap te beschermen omdat het een hoge belevingswaarde heeft (bijvoorbeeld bosgebieden op de Veluwe), of omdat het een hoge internationale behoudswaarde heeft (bijvoorbeeld een zeeleipolder). Die afweging is uiteraard voorbehouden aan de politiek.

Draagvlak voor natuur en landschap in de samenleving wordt beschreven met behulp van de resultaten uit enquêtes die door verschillende instanties (onder andere CBS, SCP, Alterra) worden gehouden. Vanwege verschillen in methode blijft aandacht nodig voor de consistenten-

tie. De resultaten van een andere deelstudie, namelijk naar veranderende natuurbeelden bij kinderen, bleef jammer genoeg beneden verwachting. De historische analyse van de veranderingen in het maatschappelijk middenveld was wél geslaagd, maar deze kon uiteindelijk slechts in beperkte mate verwerkt worden in de paragraaf ‘besturen’.

Over financiële kosten van het natuur- en landschapsbeleid kwam vrij gebrekkige informatie beschikbaar. Dit is als een sterk gemis ervaren bij de analyses zowel over de huidige toestand als bij het scenario-onderdeel van de NVK2.

De combinatie van de scores van de verschillende graadmeters met hun verschillende schalingsmethodes bleken nog moeilijk in één plaatje te combineren (zie figuur 5.13 deel 2).

Over het geheel genomen is het deel Toestand als goed beoordeeld, al is ook opgemerkt dat de graadmeters in hun elegante eenvoud wel aanvulling behoeven met aansprekende en meer tot de verbeelding sprekende voorbeelden, bijvoorbeeld een trendgrafiek van enkele ‘aaibare’ soorten of landschapssituaties. In de achtergrondrapporten en op de website www.natuurcompendium.nl zijn dergelijke indices (op een meer gedesaggreerd niveau) te vinden.

2.1.4 Thematische verkenning / trendanalyse

Aanvankelijk bestond er een uiteenlopend verwachtingspatroon over dit onderdeel: Is het een analyse die input levert voor de ‘integrale’ verkenning en modelberekening of is het zelfstandige analyse die los staat van die ‘integrale’ verkenning? Is het veeleer een historische analyse van cijferreeksen met extrapolatie naar de toekomst, te gebruiken als bouwsteen voor ‘integrale’ scenario’s? Of is het een op zichzelf staande, kwalitatieve verkenning van één maatschappelijke sector, bijvoorbeeld landbouw (zoals een ‘trend watcher’ op zoek is naar nieuwe trends) of is het een, ook op zichzelf staande, maar kwantitatieve scenario-analyse die zich beperkt tot één maatschappelijke sector, bijvoorbeeld landbouw om ingewikkelde interacties met andere maatschappelijke sectoren te vermijden? Is het primair gericht op het vinden van beleidsadviezen en opties of primair op het beschrijven van de toekomstige toestand?

Uiteindelijk zijn het twee min of meer naast elkaar staande verkenningen geworden, een ‘thematische’ en een ‘integrale’, waarbij de ‘thematische’ verkenning annex trendanalyse, tevens bijdroeg aan de ‘integrale’ verkenning. De thematische verkenning heeft daarbij voornamelijk het karakter gekregen van een kwalitatieve analyse door de ‘trend watcher’.

In de paragraaf ‘wonen’ is veel aandacht voor nieuwe trends in gebruik en beleving van natuur (sporten in natuur, natuur in de stad) en aan nieuwe opvattingen over de positieve kanten van het combineren van rood en groen. Nadelige effecten van de combinatie van ‘rood en groen’ komen echter nauwelijks aan bod. Ook een (kwantitatieve) analyse van trends in wonen, vervoer en verstedelijking zoals aangegeven in onder andere de VIJNO en het NVVP krijgen hier weinig of geen aandacht.

De landbouwparagraaf is een mix van een trendanalyse en extrapolatie (tot 2010) en nieuwe eigen scenario’s (tot 2030). De betekenis van de EU voor de landbouwpolitiek (subsidiestromen, uitbreiding met Oost-Europese landen) is niet echt uitgediept. De betekenis van de EU komt wel aan de orde in onder andere het essay over de akkerbouw en opengrondstuintbouw. Dit is ook de sector die het meeste invloed ondervindt van bijvoorbeeld de uitbreiding met Oost-Europese landen. Een aansluiting op de studie van Massink en Meester (2002) die min of meer gelijktijdig liep, is helaas gemist.

De paragraaf 'besturen' is een strak geschreven, maar wat academische, abstracte analyse. De verwatering van de nationaal gestelde doelen voor de (grote) rijksinvesteringen in natuur en landschap is niet verder in concreto geanalyseerd, zoals wellicht mogelijk was geweest aan de hand van de praktijk van de begrenzing, aankoop en planologische veiligstelling van de EHS of aan de hand van het Bestuursconvenant tussen rijk en provincies.

Na de paragrafen wonen, landbouw en besturen is een paragraaf grondmarkt toegevoegd. Het bleek niet meer mogelijk een afgewogen en passende tekst over trends in water in de tekst in te passen. Over het algemeen vond men dit hoofdstuk aantrekkelijk en prettig leesbaar.

2.1.5 Integrale verkenning / Scenario's en effecten

2.1.5.1 Opzet, drijvende krachten, assenkruis voor scenario's

De bedoeling van de scenario-aanpak was om met de scenario's te komen tot een ruimere blik op de toekomstmogelijkheden, een 'reframing'. Om vernieuwende ideeën te oogsten en steun te mobiliseren voor de te ontwikkelen (beleids)scenario's is een viertal workshops georganiseerd waar een brede selectie 'stake holders' was uitgenodigd. Dit heeft goed gewerkt al heeft het veel manuren en doorlooptijd gekost. Het verdient aanbeveling een volgende keer nog scherper de doelstelling te formuleren: primair creativiteit of primair beleidsmobilisatie? En op welk niveau dan, directeur of beleidsmedewerker?

Bij het begin van het project is al besloten dat nieuwe beleidsopties niet doorgerekend zouden worden omdat de tijdsplanning hiervoor te krap was. Er zijn geen trendbreuken binnen de scenario-aanpak gebracht en geanalyseerd, zoals bijvoorbeeld een olie-crisis, oorlog of economische depressie.

Bij de keuze van de hoofdkenmerken van de scenario's langs de X- en Y-as van het assenkruis, is ondanks felle discussie vastgehouden aan de keuze voor de as 'individualisering' ten koste van de alternatieve optie 'technologische vernieuwing'. Het voordeel zou zijn geweest dat de as 'technologie' eenduidiger is te interpreteren en in de internationale literatuur veelvuldig gebruikt is. De nu gekozen as 'individualisering' heeft echter de mogelijkheid geboden zowel veranderende natuuropvattingen als bestuurlijke veranderingen te beschouwen. Probleem was echter wel het onduidelijk gedefinieerde schaalniveau waarop die processen beschouwd moesten worden.

Er is naar gestreefd de scenario's met behoud van de eigen kwaliteit zoveel mogelijk in lijn te houden met meer technocratisch en politiek bekende en geaccepteerde scenario's van IPCC en CPB. De demografische en economische kentallen zijn afgeleid uit het EC en GC-scenario van de CPB-lange termijn scenario's. Basisgegevens over de ontwikkeling van woningaantallen zijn gebaseerd op de VIJNO-trend-variant. Bij verdere ontwikkeling van scenario's, ten behoeve van de Milieuverkenningen 6, blijft verdere integratie en afstemming echter gewenst. Eigenlijk zouden dergelijke 'integrale' scenario's op de plank moeten liggen opdat voor studies als de NVK3 bepaalde beleidsopties direct doorgerekend kunnen worden.

2.1.5.2 Kwalitatieve uitwerking van scenario's

In de scenario's zijn alle maatschappelijk-politieke (beleids)aspecten gevarieerd behalve die van het natuur- en landschapsbeleid zoals vastgelegd in de Nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (NvM). Dit om na te kunnen gaan hoe robuust dit beleid zou zijn in de verschillende scenario's bij verschillende maatschappelijk ontwikkelingen. Probleem daarbij was overigens wel dat voor de periode na 2018-2020 geen (nieuw) beleid is gedefinieerd. Het is immers wel waarschijnlijk dat er ook na 2018 geld zal zijn voor (nieuw) beleid. Verder was het moeilijk vast te stellen of taakstellingen in het huidige beleid realistisch waren in hun tijdsplanning: hoe zeker is het bijvoorbeeld dat de EHS in 2018 verworven, ingericht

en overgedragen is aan de beheerders? Over het algemeen heeft de officiële planning van het beleid het voordeel van de twijfel gekregen.

Er is weinig aandacht geweest voor scenariovarianten in (weg)verkeer en vervoer; het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP) is in principe als vast gegeven aanvaard, behoudens een ontsnipperingsvariant van wegen in de Samenwerkende Wereld (SW).

De toonzetting of inkleuring van de scenario's is op een aantal punten binnen het team continu in discussie gebleven, m.n. bij de mate van zelfregulatie door (zee)vissers in het scenario 'Individualistische Wereld', de kleinschaligheid en landschapsbeplanting toegedacht aan de biologische landbouw in SR, bij het aandeel biologische landbouw in de 'Individualistische Regio' (IR), de natuurontwikkeling in nieuwe particuliere landgoederen in de 'Individualistische Wereld' (IW) en de 'Samenwerkende Wereld' (SW). Dit heeft te maken met een verschillende perceptie van hoe particulieren en overheid zich gedragen of zich verantwoordelijk voelen voor collectieve waarden.

Het bleek moeilijk om het beeld van deze 'integrale' veelomvattende scenario's snel en begrijpelijk te communiceren. De huidige teksten lijken hier wel goed in geslaagd te zijn, hoewel een echt goed inzicht in de scenario-eigenschappen pas verkregen wordt bij het bestuderen van de diverse achtergrondrapporten over de scenario's en de effecten (De Nijs et al., Leneman et al., Luttik et al., Van de Hoek et al.).

Binnen de doelstellingen van NvM is nog veel ruimte open gelaten voor een keuze welk soort natuur(beeld) men wil realiseren. Bij het kwalitatief ontwerp van de scenario's is daarmee rekening gehouden en is de volgende permutatie toegepast over de vier scenario's:

Tabel 1. Verdeling verschillende 'natuurbeelden' over de scenario's

	IW	SW	SR	IR
Biodiversiteitnatuur		X		
Boerennatuur			X	
Recreatienatuur				X
'Groen'; geen sturing	X			

De eindscores voor biodiversiteit verschilden niet zoveel tussen de diverse scenario's, maar het type natuur verschilt dus wel aanmerkelijk. Zo zal de gewenste variatie en het areaal per natuurdoel(typen) zoals beschreven in NvM, SGR2-PKB1 en de provinciale natuurdoelencartaart meer slagingskans hebben in scenario SW dan in IW.

Samenvattend is in de NVK2 is gekozen voor de volgende (combinatie van) scenariokenmerken:

- grootschalig (heel Nederland) in combinatie met enkele kleinschalige scenario's (gebieden/regio's);
- integraal qua breedte van beleidsthema's, maar daarnaast of daaraan voorafgaand ook een sectorale aanpak (wonen, landbouw, besturen);
- sterk exploratief en contrasterend;
- projectief ('forecasting' gericht op autonome ontwikkelingen, in tegenstelling tot 'back casting', terugdenerend vanuit een wenselijke, ideale situatie);
- omgevingsscenario, waarbij het mogelijk verloop van uiteenlopende autonome ontwikkelingen voorop staat, in tegenstelling tot beleidsscenario's waarbij ingezet wordt op één beleidsmaatregel die in enkele varianten bekeken wordt (bijvoorbeeld aankoop EHS). De uitgewerkte omgevingsscenario's zijn te beschouwen als de beleidsomgeving van de verantwoordelijk bewindspersoon voor natuurbeheer: het natuurbeleid conform de Nota

Natuur voor Mensen is constant gehouden in alle vier scenario's, het overige beleid is gevarieerd, bijvoorbeeld ten aanzien van landbouw, verstedelijking, besturen en water.

2.1.5.3 Kaart grondgebruik

In principe is het omgevingsbeleid gevarieerd in de scenario's en is het natuurbeleid hetzelfde gehouden in de scenario's. De beoogde natuurhectares zijn weliswaar constant gehouden maar de allocatie en het type natuur is gekleurd naar de geest van het scenario (zie tabel 1; ontwerpend element in de scenario-methodiek!).

- In SW (sturende Rijks en EU-overheid; accent op 'biodiversiteitsnatuur') kon een zoveel mogelijk samenhangende EHS gecreëerd worden;
- In SR (sturing door regionale overheden; accent op 'boeren-natuur') blijft de EHS-natuur op nationale schaal versnipperd.
- In IR ('recreatienatuur'; individuele voorkeur, weinig overheidssturing) nieuwe natuur vooral dicht bij bebouwing is geplaatst.

De ruimtelijke optimalisatie zou nog sterker kunnen worden dan nu gedaan is als meer uitgegaan wordt van de bestaande biodiversiteit 'hot spots' zoals blauwgraslanden, trilvenen, primaire duinvaleien, oude soortenrijke loofbossen en beekdalen. Ook kan gezocht worden naar een verdere ruimtelijke optimalisatie die de vier verschillende natuurwinstypen integreert: een ommantelde EHS met van binnen naar buiten 1) biodiversiteit, 2) (oud)boeren natuur, 3) recreatienatuur en 4) de combinatie van groen en rood. In het laatste geval kan immers wellicht in sommige streken ook zonder al teveel natuur- en landschapsschade op een beheerste en verantwoorde wijze 'groen wonen' mogelijk zijn.

Bij de allocatie van nieuwe natuur kon nog geen rekening gehouden worden met de kaart met de nieuwe begrenzing van de EHS en de nieuwe beheersgebieden kaarten van provincies, omdat deze niet tijdig beschikbaar waren. Om dezelfde reden zijn de beleidsvoorstellen met betrekking tot robuuste ecologische verbindingzones niet op kaart geïmplementeerd. Er zou daarom in principe nog een behoorlijke allocatie optimalisatie mogelijk zijn voor de nieuwe natuur.

De claims voor 'bestaande natuur', 'Ruimte voor Water' en 'nieuwe (EHS)natuur' zijn prioritair beschouwd en zijn bij het maken van de grondgebruikkaart als eerste toegewezen. Er is niet gekozen voor een meer fundamenteel ecologische benadering met bijvoorbeeld een structurering naar stroomgebieden en (water- en nutriënten, biologische) fluxen. In dat opzicht is nog een ontwerp-moment bij het maken scenariokaarten gemist.

Bij de allocatie van wonen en infrastructuur is wel rekening gehouden met plannen (Nieuwe kaart van Nederland). Verdere verstedelijking is gealloceerd volgens algemene planologische algoritmes, hoewel hier een goede mogelijkheid had gelegen om eerst beleidsmatig prioritaire gebieden voor aan te wijzen (gemiste kans voor de 'ontwerpde benadering'). De plannen voor nieuwe infrastructuur zijn overgenomen uit het NVVP; door tijd- en expertisegebrek was het niet mogelijk een op het scenario aangepaste infrastructuur te ontwerpen. Het zou immers voor de hand liggen dat het scenario IW en IR met hun gespreide woonontwikkeling meer verkeer genereren, en dus meer wegen.

Wel is een ontsnipperingsvariant doorgerekend en is gevarieerd met rivieren als vaarwegen, en Schiphol als luchthaven in zee.

De typering van de landbouwstructuur in relatie tot 'Ruimte voor Water' (vernatting) had meer aandacht verdiend in de scenario's SW en SR; nu is hier nog teveel uitgegaan van niet door water gehinderde landbouw.

2.1.5.4 Effectberekeningen

De gemaakte grondgebruikkaarten van de toekomstscenario's zijn opmerkelijk gedetailleerd en concreet (gridcel grootte 500*500 m). Dit was echter nog niet voldoende voor de huidige manier waarop de graadmeter 'belevingswaarde' bepaald kan worden. In principe is voor deze graadmeter informatie nodig vergelijkbaar met een schaalniveau van de 1:10.000 topkaart. Het was te bewerkelijk om voor iedere scenario zo'n gedetailleerde kaart te maken. Daarom is deze graadmeter vooralsnog alleen bij de toestandsbeschrijving gebruikt en (nog) niet bij toekomstbeeld.

Uitgaande van de grondgebruikkaart 2030 per scenario zijn de emissies en milieuveranderingen van water, bodem en lucht berekend, daarbij deels gebruik makend van de rekenresultaten van de MV5. De nieuwe hydrologische situatie is echter nog op een sterk vereenvoudigd wijze bepaald, waarbij onder andere aangenomen is dat in de nieuwe natuur steeds een voor natuur optimaal waterpeil gerealiseerd kan worden, wat in de praktijk nogal eens onmogelijk blijkt vanwege nabijgelegen andere belangen. In principe zijn hier wel betere berekeningen mogelijk, maar deze zouden aanzienlijk meer tijd vragen.

De natuureffecten zijn berekend met een (ten opzichte van de NVK97 sterk verbeterd en uitgebreid) modelinstrumentarium (de Natuurplanner). Ook nu is er echter nog steeds veel te verbeteren. Deze verbeteringen kunnen geprioriteerd worden op basis van een gevoeligheidsanalyse over de gebruikte modelketen, waarbij waarschijnlijke kritische plekken te vinden zijn bij 1) de grondmarkt, 2) de nog maar gedeeltelijk gevalideerde relatie tussen landschap en beleving, 3) de soortselectie waarop de natuurgraadmeter- en modelberekeningen mogelijk waren, 4) de nog beperkte ruimtelijke optimalisatie van natuur(typen), en 5) de nog te beperkte ruimtelijke en temporele resolutie van de gebruikte modellen voor specifieke biodiversiteits 'hot spots', bijvoorbeeld blauwgraslanden.

2.1.5.5 Slotopmerkingen 'integrale' verkenning

Deze NVK2 was de eerste verkenning waarbij over zo'n lange keten gerekend is. Zowel aan de voorkant bij de scenario-definitie als bij de veratling van de scenario's naar ruimtelijke beelden, als aan het eind met de kwantitatieve effecten voor biodiversiteit, landschap en beleving is vernieuwend gewerkt.

Over het geheel genomen stemt de scenario-beschrijving tot tevredenheid. Het was een maatschappelijke breed werkveld, intellectueel uitdagend, verrassend en spannend. En in dat opzicht heeft het zeker gewerkt als een 'reframing'. Ook heeft het voldaan aan de primaire (wettelijke) opdracht: geef mogelijke beelden van natuur en landschap in 2030.

Ondanks de maatschappelijk onderling toch sterk verschillende scenario's bleken de graadmeteruitkomsten, althans voor natuurbehoud, weinig differentiërend. Wel verschilt de aard en het areaal per type natuur duidelijk, maar niet de geaggregeerde kwaliteitsindex. Verschillende beleidsopties werkten kennelijk deels positief en deels negatief uit in de scenario's, en compenseerden waarschijnlijk elkaars effect op die manier. In SW is het verkeerswegenstelsel op grote schaal ontsnipperd maar de milieu-emissies zijn maar in geringe mate beperkt, veel minder sterk dan in SR; in SW zijn reservaatgebieden op de Noordzee voorzien maar tegelijk ook een vliegved in zee, omdat beide zaken het meest waarschijnlijk zijn in een wereld met een sterke overheid.

2.1.6 Samenvatting

Deel 1 (de beleidsgerichte samenvatting) is uitgebracht in april 2002 precies op tijd vóór de behandeling van de VIJNO-PKB3 in de 2e Kamer. Deel 2 (de hoofdtekst) is uitgebracht in juli. In Deel 1 lag de nadruk op de analyse van beleidsplannen zoals de Nota NvM, en de VIJNO-PKB3. Dit is zo georganiseerd om met de beleidsgerichte samenvatting zo goed mogelijk in te spelen op de politieke actualiteit, de Tweede Kamer discussie over de VIJNO-PKB3 en SGR2-PKB1.

2.2 Kwaliteit

2.2.1 Reproduceerbaarheid, juistheid en betrouwbaarheid

Het proces van effectwaardering, effectvoorspelling en ruimtelijke uitwerking in kaarten is goed reproduceerbaar door de modelmatige aanpak in de ‘integrale’ verkenningen.

De meer kwalitatieve, conceptuele scenario-definitie is uitvoerig gedocumenteerd (Luttik et al., 2002), maar de keuze van de voornaamste drijvende krachten en de daarop volgende invulling van ieder scenario is niet geformaliseerd. Dit is ook niet goed mogelijk. De methodologie met opeenvolgende workshops, inclusief verslaglegging, is echter wel helder gestructureerd. Het is opvallend overigens dat uiteindelijk de scenario's op hoofdlijnen consistent lijken met die van IPCC en CPB, hoewel het scenarioproces van de NVK2 als een zelfstandig en onafhankelijk proces is verlopen.

De ‘thematische’ verkenningen worden als subjectiever en moeilijker reproduceerbaar gezien, maar zijn nader gedocumenteerd in achterliggende essays.

Voor een gevoeligheidsanalyse van de modelketenberekeningen is nog te weinig aandacht geweest. De weergave van zo'n analyse ontbreekt met name in de figuren dan ook nog te vaak. Paragraaf 4.2.8 in deel 2 over de gevoeligheid is een aanzet tot zo'n gevoeligheidsanalyse. Het is van groot belang dat in vervolgonderzoek gevoeligheidsanalyses worden uitgevoerd naar de modelberekeningen op zich, en naar betekenis van (kleine) wijzigingen in de scenario's.

Met betrekking tot de kwaliteit van de gebruikte modellen en data verschillen de meningen in het team. Sommigen zeggen ‘voldoende’, anderen zijn sceptisch, hebben huiver voor modellen in het algemeen en zetten vraagtekens bij de relevantie van het detailniveau van de kaarten en modellen (zie verder ook hoofdstuk 4). Diverse reviews op de modellen hebben echter aangegeven dat deze ‘state of the art’ kennis vertegenwoordigen.

Meer specifiek is nog opgemerkt dat de effectschatting van zoete en zoute wateren voortaan meer tijd zou moeten krijgen, waardoor ook daar meer inzet van beschikbare voorspellingsmethoden mogelijk wordt.

2.2.2 Wat overbodig, wat gemist?

Overbodige onderwerpen zijn niet genoemd, gemiste wel. Met name de bepaling van de culturele, architectonische waarde (actuele variant van de cultuur*historische* waarde) of belevingswaarde van de nieuwe landschapsvormen, mede als resultaat van de ‘Ontwikkelingsgerichte Landschaps Strategie’ (OLS), wordt nog gemist. Dit is conceptueel echter moeilijk mede door het ontbreken van ontwerprichtlijnen voor nieuwe landschappen!

2.2.3 Vernieuwend, actueel, beleidsrelevant?

Vernieuwende aspecten in de NVK2 zijn:

- analyse naar consistentie van (concrete) doelen, niet alleen tussen recente beleidsnota's maar ook door de jaren heen op één beleidsveld;
- aandacht voor de kansen ‘rood voor groen’ met rekenvoorbeelden;
- de interactieve manier en het brede maatschappelijk karakter van scenario's die bovendien ruimtelijk concreet zijn uitgewerkt voor heel Nederland;
- de graadmetersystematiek, als een reproduceerbare, kwantitatieve meetmethode voor kwaliteit van natuur en landschap begrijpelijk en overzichtelijk voor het Kabinet;
- compleet en vergelijkend doorrekenen van de vier alternatieve scenario's;
- methodologische vernieuwing onder andere grondmarktmodellering, formalisering van belevingswaarde naast landschapbehoudswaarde, een ‘unifying concept’ voor een legenda van de grondgebruikkaart en grondgebruikmodellering met Leefomge-

vingsverkenner (LOV), Ruimte scanner (RS) en Natuurplangenerator binnen de ruimtescanner (RS-NPG).

De beleidsrelevantie ligt vooral in:

- reframing (scenario's als IW en IR zijn al snel actueel geworden door de geheel andere politieke kleur van regering door de verkiezingswinst van met name de LPF in mei 2002; Vergelijkende analyse van de beleidsnota's);
- vergelijkende analyse van de beleidsnota's onder andere NBP, NvM, NMP4, VIJNO-PKB3, SGR2-PKB1;
- verdere uitwerking van het concept 'ommanteling' van de EHS met agrarisch natuurbeheer en biologische landbouw;
- hernieuwde agendering van de perspectieven voor verbetering van natuur en landschap (met name door uitbreiding van de EHS) en de betekenis van milieu, water en ruimtelijk beleid;
- bijdrage aan de agendering van discussie over geldstromen, vooral in particulier en agrarisch natuurbeheer versus aankoop en beheer van de EHS, in aansluiting op vragen van het Ministerie van Financiën.

2.3 Vorm

2.3.1 Doelgroep, schrijfstijl

De doelgroep is Kabinet en Tweede kamer. De 'NVK in het kort' is passend hiervoor, al is een kritische noot gemaakt over bullet 5 (groen-rood balans in stedelijk gebied: bevat veel jargon). Boodschappen waren wel helder, maar een minder evenwichtige afspiegeling van de hoofdtekst omdat veel nadruk lag op de politieke actualiteit (ruimtelijke planvorming VIJNO en SGR2) en omdat uiteenlopende opvattingen bestaan over de realisatiekansen van natuur als dit door particulieren (landgoederen) dan wel overheid gerealiseerd moet worden. De tekst van deel 2 is als 'matig leesbaar' beoordeeld, de 'thematische' verkenningen daarbinnen werden als best leesbaar beoordeeld. De omvang van het gehele boek bedraagt nu 224 pagina's, de hoofdtekst zelf 138 pagina's. Dit is uiteraard zo dik dat de doelgroep die bereikt wordt veeleer de fractie-assistent van de Tweede Kamer is en beleidsambtenaren en andere goed ingevoerde belangstellenden. De iets meer wetenschappelijk geïnteresseerden zullen al gauw behoefte hebben aan het lezen van de achtergrondrapporten.

Mede geïnspireerd door de bedoeling van het projectplan Ecomotion (de voorloper van het eigenlijke projectplan, zie paragraaf 3.1) was het voornemen om ook het brede publiek te bereiken door een meer populaire samenvatting van circa 30 pagina's uit te brengen. Hierin zou circa 50% van de ruimte besteed worden aan beeldmateriaal omdat mensen steeds meer via beelden informatie krijgen aangeboden. Dit is door de lage prioritering van deze doelgroep en door de hectiek van de laatste maanden niet meer van de grond gekomen.

2.3.2 Opzet en indeling

De indeling van het boek weerspiegelt voor een groot deel het onderzoekproces. Na een analyse van beleidsdoelen (concreet?, consistent?, gefinancierd?), van de kwaliteit van de huidige toestand van natuur en landschap en van plannen voor de komende circa 10 jaar, is verkend wat de toestand in 2030 zou kunnen zijn en wat dit betekent voor het nu vaststaande beleid in de nota NvM. Op zich is dit een logische opbouw. Wel is veel gediscussieerd over de juiste plaatsing van de 'thematische' en de 'integrale' verkenningen en daarmee ook over de plaats van beleidsopties (zie paragraaf 1.1.1.2).

2.3.3 Figuren

Over de opmaak en illustraties zijn we tevreden.

De landsdekkende grondgebruikkaarten zijn ondanks alle zorg en vakmanschap echter moeilijk leesbaar gebleven. De kaartbeelden van Kromme Rijn en Brabantse Wal zijn wat dat betreft beter. Het was echter nuttig geweest ook wat vergrotingen van uitsneden uit de landsdekkende kaarten te laten zien voor bijvoorbeeld de Randstad (zie bijvoorbeeld het achtergrondrapport De Nijs et al.).

De landschapsimpressies in de gebiedsstudies zijn een waardevolle aanzet geweest tot een betere visualisatie van de toestand in 2030. Bij de landbouwverkenningen zijn een paar mooie, verzorgde illustraties gemaakt. Voor de gebiedsstudies zijn de schetsen toch te stiefmoederlijk bedeed. Bovendien hadden de schetsen voor de vier scenario's op dezelfde locatie gemaakt moeten zijn zodat het verschil in bijvoorbeeld stadsrand te zien zou zijn geweest.

Het is aan te bevelen aan deze visualisaties in de toekomst meer aandacht te geven: professionele tekenaars zouden samen met de onderzoekers deels geholpen door lokale deskundigen hiervoor ruim de tijd moeten hebben. Deze visualisatie zou moeten plaatsvinden nadat de scenarioberekeningen zijn uitgevoerd.

3. Project NVK2

3.1 Projectorganisatie

Het project NVK2 zoals hier beschreven is gestart in november 2000, na een periode van stilte vanaf zomer 2000. Deze stilte werd voornamelijk veroorzaakt door het vertrek van de kwartiermaker. In de periode daarvoor hadden een aantal kwartiermakers het projectplan Ecomotion voorbereid. Dit was een wervend geschreven plan, dat een vrijwel exclusief ontwerpgerichte aanpak voorstond, waarbij interactie met het publiek een grote rol speelde. Dit projectplan is op 30-08-2000 besproken door de CUI en kreeg als randvoorwaarde mee dat gezocht moest worden naar een meer evenwichtige synthese tussen de model- en ontwerpgerichte aanpak, tussen de rekenaars en de kunstenaars.

3.1.1 Projectleiding en sturing

De projectleiders zijn in november 2000 aangesteld en gestart met het concretiseren van het projectplan, zowel op het gebied van capaciteit als in structuur op hoofdlijnen. Gedurende de eerste maanden zijn afspraken gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden, in het bijzonder over de rol van de deelprojectleiders. Verder is met het projectteam (PT) invulling gegeven aan de hoofdlijn van het verhaal: kansen en bedreigingen van landbouw (onder andere krimp bij liberalisatie en afbouw van EU-subsidie stromen, biologische landbouw, agrarisch natuurbeheer), wonen (effecten van gespreid en compact wonen, kansen van rood voor groen, kuub voor kuub), besturen (decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeentes, centrale sturing vanuit EU), en dergelijke. Er was in dat stadium nog geen dummy van eventuele hoofdboodschappen waar naartoe gewerkt kon worden. Deze fase is door diverse teamleden ervaren als één zonder richting, waarbij teveel over procedures werd gesproken en inhoudelijke sturing van de projectleiding werd gemist. De medio februari gedeeltelijk door de projectleiding ingevulde, geannoteerde inhoudsopgave werd niet door anderen verder uitgewerkt. In het tweede deel van het project heeft de projectleiding nadrukkelijker gestuurd op zowel tijdigheid als de inhoud van de tussenproducten. Het verdient aanbeveling dat de Directeur NPB vooraf met de projectleider NVK2 performance-eisen en doelen formuleert en vastlegt. Nu is alleen informeel als interne missie meegegeven om samenwerking te bevorderen tussen kunstenaars en rekenaars, en een aantrekkelijk boek te maken.

3.1.2 Projectplan

Bij aanvang van het feitelijke project zoals hier beschreven (vanaf najaar 2000) was 'Ecomotion' beschikbaar. Dit document was geschreven als uitgebreid projectplan voor een NVK2, uitgaande van een start in de zomer van 2000, en kenmerkt zich door een sterk ontwerpgerichte aanpak, een (ver)beeldende vormgeving en een brede doelgroep, veeleer de burger dan het Kabinet en het parlement. De nadruk lag op 'thematische' verkenningen en op interactieve ontwerpen met *stake holders* voor een selectie van representatieve gebieden. Dit sprak vele onderzoekers met name die van Alterra aan, en was voor een aantal beoogd projectteamleden de drijfveer mee te doen. In augustus 2000 heeft de CUI zich in principe akkoord verklaard met deze opzet op voorwaarde dat de meer kwantitatieve aanpak met een modelmatige benadering op een evenwichtige wijze zou worden meegenomen zodat een planbureauwaardig, wetenschappelijk gebaseerd product tot stand zou komen. Met deze opdracht als vertrekpunt is het PT in december 2000 gestart met het maken van een ook zakelijk qua tijd, geld en mankracht, uitgewerkt projectplan, rekening houdend met de beschikbare capaciteit en gereduceerde doorlooptijd.

Dit nieuwe projectplan, dat zou toewerken naar het uitkomen van de verkenning in februari 2002, is in april geaccordeerd en ondertekend door de CUI en beschreef de productie van een 'soberder' verkenning, met behoud van de uitgebreide interactieve scenario-exercitie conform het voorstel van Ed Dammers, en van afzonderlijke 'thematische' en 'integrale' verkenningen. De inhoud richt zich daarbij in de eerste plaats, anders dan in Ecomotion, op de primaire doelgroep (Tweede Kamer) en minder op het brede publiek.

Er kwamen toen al signalen uit de CUI dat de vormgeving van het eindproduct minder (ver)beeldend diende te worden, en bovendien diende te voldoen aan de nieuwe huisstijl van het RIVM. Dit werd door een aantal PT-ers nadrukkelijk geïnterpreteerd als een naar beneden toe bijstellen van de ambitie gezien en een aantasting van gemaakte afspraken en het vrije mandaat van de projectleider. Vooral in de bedrijfscultuur van Alterra is het ongewoon dat de directie een projectleider vanwege inhoudelijke redenen bijstuurt in een project.

In het najaar van 2001 stelde het Ministerie van Financiën aanvullende vragen aan het Natuurplanbureau over de effectiviteit van het natuurbeleid. De beantwoording van deze meer specifieke vragen viel echter buiten het project NVK zoals beschreven in het projectplan, en is ook uitgevoerd door anderen. Toegezegd werd de antwoorden op deze vragen wel mee te nemen in de Natuurverkenning.

Gezien het belang van de VIJNO PKB3 voor natuur en landschap (die is gepubliceerd in januari 2002) is in de laatste fase van het project in de CUI van januari 2002 tevens besloten dat een beschrijving van de effecten ook opgenomen zouden worden in de NVK2. Dit maakte enerzijds de actualiteitswaarde van de NVK2 groter, en het zou waarschijnlijk bijdragen aan een beter gebruik van de NVK2. Anderzijds is deze verbreding door een aantal projectteamleden beschouwd als een inbreuk op het projectplan en werkproces omdat het accent daarmee meer op de nabije toekomst zou komen te liggen en minder op de lange termijn verkenning, temeer daar de CUI tegelijkertijd verlangde dat de geplande hoofdtekst van circa 220 pagina's met ongeveer de helft werd ingekrompen.

3.1.3 Relatie met externe opdrachtgever

Het ministerie van LNV, directie Natuurbeheer treed op als opdrachtgever namens de overheid. Zij stelt jaarlijks in de kaderbrief de vragen vast die het Planbureau in het daaropvolgende jaar dient te beantwoorden. De kaderbrief over 2001 bevat een aantal vragen die LNV graag beantwoord ziet in de Natuurverkenning.

Daarnaast bestaat het Interdepartementaal Coördinatie Overleg Natuurplanbureau (ICON). Deze groep heeft vertegenwoordigers van de ministeries van LNV, EZ, VROM, VenW en FIN. Zij komen op ad hoc basis bijeen en adviseren over de inhoud van de planbureau-producten. Op 31 januari en 5 maart 2002 is een presentatie gegeven bij de ICON. Jammer genoeg was door omstandigheden de vertegenwoordiger van GRR (de Directie LNV Groene Ruimte en Recreatie) steeds afwezig.

Op 18 april 2001 vond het eerste direct contact met de opdrachtgever plaats.

Op 8 mei formuleerde het hoofd Beleidszaken van de LNV-directie Natuurbeheer W. Kooy tijdens de RIVM-wetenschappelijke vergadering de behoefte van LNV de graadmeters te voorzien van 'doelstreepjes' (in termen van W. Kooy: 'een goede graadmeter is een thermometer met een streepje bij de gewenste temperatuur'). Overleg met de programmaleiders over waar zij de streepjes wilden hebben bleek echter moeizaam tot stand te brengen. Op 28 mei 2001 vond het eerste overleg plaats. Het eerste onderhoud met de Staatssecretaris mw. G. Faber op 23 mei heeft hier waarschijnlijk een stimulerende rol in gespeeld. Tijdens deze

bijeenkomst is de STASS enthousiast geworden voor de scenario's. Ook is met haar gesproken over welke vragen wel en welke niet beantwoord konden worden in de NVK.

Tijdens het overleg op 28 mei en meer nog tijdens het bilateraal overleg met J.J. Bakker op 19 juni bleek overigens dat anderen binnen de Directie Natuur om strategische redenen veel minder behoefte hadden aan het vaststellen van concrete meetbare doelen. Uiteindelijk bleek het dan ook niet mogelijk de graadmeters tijdig te voorzien van de door W. Kooy zo gewenste doelstreepjes.

Op 21 februari 2002 hebben de voorzitter van de CUI, Hoofd Natuurplanbureau (hNPB) en projectleiders de Staatssecretaris geïnformeerd over de inhoud van de beleidsgerichte samenvatting. Later hebben de projectleiders nog enkele malen tijdens een MT / projectleidersoverleg presentaties gehouden over de voortgang van het project (3 juli en 6 november 2001, en 22 januari en 18 februari 2002).

3.1.4 Relatie met interne opdrachtgever

De CUI trad op als intern opdrachtgever. Deze vergaderde min of meer tweemaandelijks, of op afroep wanneer dit voor de voortgang van de werkzaamheden van het planbureau wenselijk was. De NVK is op de volgende data besproken: 15 mei, 28 september, 7 november, 22 januari.

Belangrijk is de inhoudelijke wending die tijdens de vergadering van 22 januari 2002 is aangebracht. Het eindconcept lag voor, en daarover werd opgemerkt dat deze eigenlijk te dik was, en veel meer geschreven moest worden met de huidige politieke actualiteit als vertrekpunt. De gevolgen van de VIJNO-PKB3 dienden opgenomen te worden ('Who is afraid of ... revisited'). Besloten is een sterk verkorte beleidsgerichte samenvatting te schrijven die als deel 1 in maart uit moest komen. De hoofdtekst deel 2 met de wetenschappelijke achtergronden konden daarna uitgebracht worden.

3.1.5 Projectteam, taken en bevoegdheden

Er is een vrij groot projectteam in het leven geroepen van circa 15 leden, bestaande uit vertegenwoordigers van alle planbureau-instituten (RIVM, DLO (Alterra, LEI), RIZA en RIKZ), onder leiding van een tweekoppige projectleiding. hNPB heeft met velen vooraf een persoonlijk intake-gesprek gehouden. Bij de selectie is gestreefd naar een breed spectrum van kunstenaars tot rekenaars, met daaronder vertegenwoordiging van diverse instituten en de belangrijkste disciplines ecologie, bestuurskunde, economie, hydrologie. Landschap als discipline was niet direct vertegenwoordigd in het PT. De projectleiding is niet of in enkele gevallen slechts zijdelings betrokken bij de selectie. Een PT van dergelijke omvang is door velen als te groot ervaren. Beter lijkt het in het vervolg te kiezen voor een kernteam (à la het deelprojectleidersoverleg) die ieder hun achterban aansturen.

De taken en bevoegdheden van de projectteamleden zijn aan het begin van het project besproken en staan beschreven in het projectplan. De praktijk leert dat regelmatig bespreken/doornemen van deze taken en bevoegdheden niet overbodig is. Terugmelding uit de deelprojecten in PT of PTD vond slechts summier plaats. De kwaliteitsfiattering van de geleverde producten (aan deelprojectleider of projectleider) verliep nog niet volgens de afspraken in het projectplan. Het lijnmanagement van RIVM en DLO dient hierin duidelijker haar verantwoordelijkheid te nemen of te delegeren.

De vervanging binnen de labs/instituten tijdens (langdurige) afwezigheid was goed geregeld. Vervanging binnen het PT bij de meer specialistische deskundigheid was formeel geregeld, maar is in de praktijk toch lastig geweest. De deskundigheid van de deelnemers werd over het algemeen als goed beoordeeld.

Bij het evaluatiegesprek met het team hadden slechts weinig teamleden het hele boek echt gelezen.

3.1.6 Deelprojecten

Er zijn vier deelprojectplannen onderscheiden: Toestand, Trends en Scenario's, Gebieden en Beleidsopties, met elk een eigen deelprojectleider. Het deelproject Beleidsopties is niet goed van de grond gekomen mede doordat de aanvankelijk aangestelde deelprojectleider onttrokken werd aan het project voor een ad hoc klus (Natuuroffensief) voor de periode december 2000 – juni 2001, en zich vervolgens in augustus 2001 als deelprojectleider terugtrok. In enkele deelprojecten is slechts beperkt deelprojectoverleg geweest. De terugmelding hiervan aan de projectleiding is onvoldoende geweest. De deelprojectleider moet zijn rol zwaar(der) invullen en zich daarbij oriënteren op de voorschriften van ISO9001 (zie handboek Kwaliteit MNV). De deelprojectleider is immers meer dan een contactpersoon voor een lab of instituut.

3.1.7 Samenwerking binnen het planbureau-netwerk

Samenwerking op veel fronten: samenwerking en afstemming met MV6 was goed; zowel capacitair als inhoudelijk (scenariobouw, effecten). In overleg met de projectleider MV6 kon een deel van het scenariowerk worden uitgevoerd met inzet van MV6-capaciteit. De scenario's konden namelijk ook een rol gaan spelen in het MV6-traject. Dit maakte de druk op de beschikbare capaciteit aanzienlijke lichter, en zorgde voor een goede afstemming tussen beide projecten. Ook 'personele overlap' (Petra van Egmond en Marijke Vonk maken deel uit van beide projectteams) dragen bij aan een optimale afstemming en samenwerking. De samenwerking met het RPT (Redactie en Productie team), inclusief Studio, verliep goed. Relatie tussen RIVM en Alterra: gesproken werd van 'ingebakken conflicten', 'cultuurverschillen', 'rekenaars versus tekenaars', zie ook hoofdstuk 4. Pogingen de meerwaarde van verschillende benaderingen te benutten en dit in de werksfeer tot uiting te laten komen, zijn onvoldoende gelukt.

De samenwerking RIVM-LEI is soepel verlopen. Ook de samenwerking met RIKZ en RIZA was goed, echter gehinderd door een gebrek aan formele capaciteit en mede daardoor een indirecte positionering in de werkprocessen. Dit werd echter uiteindelijk op de werkvloer creatief opgelost.

De synergie en afstemming met de Natuurbalans viel achteraf wat tegen, omdat uit de Natuurbalans geen meetreeksen voor de graadmeters over de huidige toestand waren te verkrijgen (deze zijn door het projectteam van de NVK2 bijeengebracht) en omdat de beleidsanalyse te fragmentarisch en gedetailleerd was als opstart voor de NVK-scenario's.

3.1.8 Externe relaties met andere instituten

Naast samenwerking met de planbureauinstituten zijn bijdragen geleverd door RIVO, KUN, en Taalcentrum-VU.

Het RIVO is gevraagd om inbreng op visserijgebied te leveren. Dit is middels een extra externe opdracht geregeld (dr. A. Rijnsdorp).

Het Taalcentrum van de VU heeft de voorlaatste conceptversie geheel becommentarieerd en geredigeerd. Prima overleg, goede kwaliteit van het werk, flexibel, klantgericht.

3.2 Fasering, planning en werkprocessen

3.2.1 Planning en fasering

Het projectteam startte met een tweewekelijks PT-vergadering. Vanaf maart 2001 is de frequentie teruggebracht naar eenmaal per maand, en is een deelprojectleidersoverleg (PTD) in het leven geroepen, daarmee tegemoet komend aan verzoek van een aantal PT-leden minder betrokken te zijn procesinformatie. Dit werd zoveel mogelijk tijdens de PTD-vergaderingen besproken.

Er kunnen de volgende fasen worden onderscheiden:

- projectplan-fase: december 2000- februari 2001. In deze fase waren de besprekingen nog vrij breed. Zowel de onderverdeling van taken en activiteiten, organisatie en inhoud van de deelprojecten als de inhoudelijke lijn kwamen aan de orde. Er is een eerste geannoteerde inhoudsopgave gemaakt. Naar de mening van een aantal projectteamleden was er daarbij teveel aandacht voor proces en werkafspraken en te weinig concreet gericht op de inhoud. De betrokkenheid was daardoor gering. De instelling van een PTD en daarmee een zekere scheiding van inhoud en proces bracht hierin verbetering.
- scenario-definitiefase. December 2000 – april 2001
Tijdens deze fase werd op interactieve wijze (onder andere met inbreng van externen tijdens workshops) scenario's gemaakt. Hierbij is gebruik gemaakt van de methodiek zoals voorgesteld in Dammers en Farjon (1998). Gezien de verkorte doorlooptijd moest dit echter minder ambitieus worden ingevuld dan in eerste instantie gewenst. Bij de workshops werden bepaalde 'key-players' gemist (met name architecten) waarvan de indruk bestaat dat die niet zomaar 'om niet' komen. Selecteer workshop-deelnemers gericht en bewust op niveau/positie in hun organisatie. 'Hogere' vertegenwoordigers leidt tot meer en sneller draagvlak en 'vertegenwoordigers van de werkvloer' tot meer detail in de scenario's. De invulling van de scenario's blijkt gevoelig voor persoonlijke visies op de maatschappij.
- deelprojectdefinitiefase. Jan-februari 2001
In deze fase zijn de deelprojectplannen uitgewerkt en zijn opdrachten in onderbouwend onderzoek van DWK uitgezet. Sommige onderdelen van de deelprojectplannen bevatten zulke open geformuleerde onderzoekplannen, waardoor de goedkeuring van de deelprojectplannen pas in april na -gedeeltelijke- aanpassing heeft plaatsgevonden.
- opstellen grondgebruikkaarten. Juni – augustus 2001
In deze fase werden de scenario's kwantitatief vertaald naar grondgebruikkaarten per scenario. Dit vroeg een verdere invulling van de scenario-aanname. Met behulp van de LeefOmgevingsVerkenner en de Ruimtescanner zijn de aanname zichtbaar gemaakt. Deze fase in het proces heeft meer tijd gekost dan in eerste instantie begroot. Deels vindt dit zijn oorzaak in de uiteenlopende visies op 'thematische verkenningen' / 'trendanalyses' dan wel 'integrale verkenningen', deels in een trage overgang van het ene naar het andere deelproject.
- doorrekenen scenario's. Najaar 2001
De vier scenario's zijn in het najaar, na het opstellen van de grondgebruikkaarten doorgekeurd voor hun effecten op natuur en landschap. Het was voor het eerst dat hiermee de volledige keten, van maatschappelijke ontwikkelingen, via grondmarktontwikkelingen, emissies en milieukwaliteit tot ruimtelijk gespecificeerde natuurkwaliteit in beeld is gebracht. Een dergelijk complex proces loopt over veel schijven en langs meerdere instituten/onderzoeksgroepen en vraagt ook 'onderweg' de nodige afstemming en aanname. Bewaking van deze onderlinge afstemming is cruciaal voor een betrouwbaar eindresultaat. Vooral aan het eind van de keten is verbetering mogelijk. De keten eindigt nu nog op een hoog abstractieniveau. Doorvertaling naar concrete uiterlijke kenmerken (succesvolle of verloren ecosystemen of soorten, herkenbare landschapstypen) maakt de resultaten toegankelijker voor de lezer.

- eindredactiefase. Vanaf januari 2002

Vanaf januari 2002 werd met een kleine groep gewerkt aan de eindredactie. De tweede week van januari hebben de projectleiders en deelprojectleiders daartoe tijdens een 'redactieweek' het hele rapport bewerkt en waar nodig aangevuld. Dit bleek een zeer effectieve manier van werken te zijn, waarbij in korte tijd veel aanvullingen werden gemaakt, en teksten op elkaar afgestemd werden.

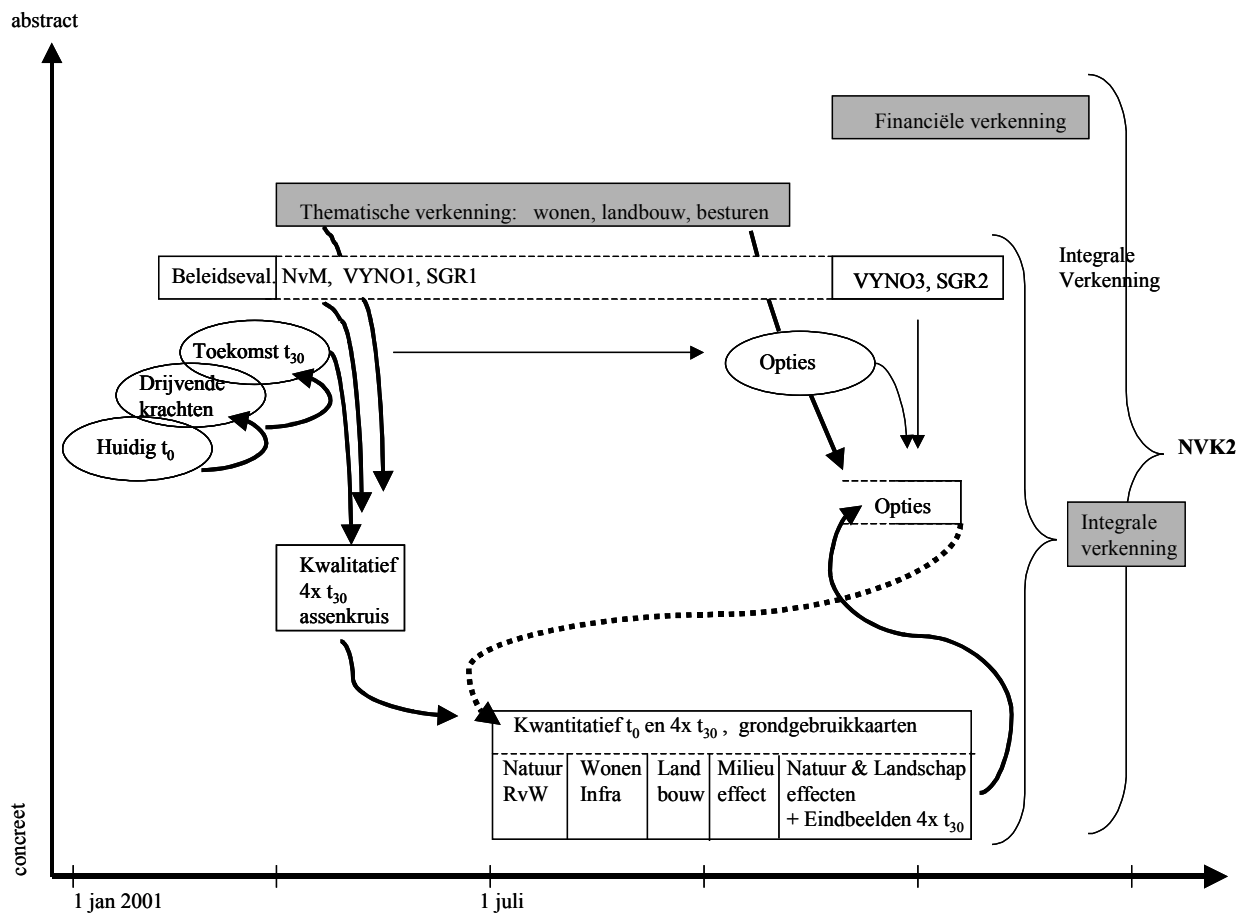
Deze versie is voor een taalkundige controle voorgelegd aan het Taalcentrum van de VU. Dit heeft op zich bijgedragen aan een betere tekst, maar doordat de tekst later sterk is gewijzigd (zie onder) is veel van het werk verloren gegaan.

Op 22 januari besloot de CUI namelijk dat de verkenning qua omvang met meer dan 50% moest worden teruggebracht, en de gevolgen van de VIJNO en SGR2 veel zichtbaarder dienden te worden. Interessante, maar straks in NVK2 sterk ingekrompen of (deels) vervallen bijdragen zouden we als zelfstandig achtergronddocument moeten uitbrengen in de reeks Planbureaustudies. Het rapport zelf moest veel meer aansluiten op de huidige politieke actualiteit. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke bijstelling van de planning. Dit proces van 'indikken' is door de (deel)projectleiders en hNPB uitgevoerd, en concepten werden regelmatig besproken met deelprojectleiders en ter commentaar aan het projectteam voorgelegd. Deze aanpak heeft er echter toe geleid dat projectteamleden die geen deelprojectleider waren, zich op 'enige afstand gezet' voelden.

Op 12 april, juist voor de behandeling van de VIJNO in de Tweede Kamer is de 'beleidsgerichte samenvatting' (deel 1) openbaar is gemaakt. Daarna is verder gewerkt aan de wetenschappelijke onderbouwing (deel 2). Deze is eind juni gereed gekomen en op 17 juli bij Alterra gepresenteerd en aan de DG LNV (Van de Zande) aangeboden.

Vanaf het begin was het duidelijk dat de capaciteit en doorlooptijd krap was voor een dergelijk ambitieus project. Dit betekende dat er veel gevraagd werd van de deelnemers, en er een continue druk stond op de verschillende fasen en tussenproducten. Een aantal malen is de planning bijgesteld. De grote inzet van een aantal mensen, zeker aan het eind maakte het mogelijk deel 1 van de NVK met slechts circa een maand vertraging uit te brengen. Het complete rapport dat nu half juli 2002 is aangeboden, was in de eerste planning voorzien in februari 2002.

Over de aansturing onderbouwend onderzoek kan gezegd worden dat hieruit meer te halen wanneer in een eerder stadium (1 ½ tot 2 jaar eerder) overleg plaatsvindt tussen (beoogde) planbureau-projectleider en programmaleiders/ projectleiders van het onderbouwend onderzoek.



Figuur 2. Procesrelaties tussen de 'integrative' scenario's, 'thematische' en financiële verkenning, geplaatst in een assenstelsel met een dimensie 'mate van concreetheid' en 'tijd'. De gestippelde relatie geeft de 'procesloop' aan die vanwege tijdgebrek niet in de NVK2 kon worden doorgerekend: nieuwe opties zijn niet doorgerekend binnen de geconstrueerde scenario-beelden 2030. Ovalen geven de interactieve procesdelen aan. Ontwerpde acties liggen met name bij 'Natuur' en 'Ruimte voor Water'. Visualisaties zijn niet als aparte actiemomenten aangeduid. Dit zijn wel mogelijke raakpunten tussen rekenaars en kunstenaars.

3.2.2 Capaciteit en middelen, instrumentarium

3.2.2.1 Capaciteit

Voor 2001 was een capaciteit van 15,3 fte beschikbaar. (RIVM 7,2; DLO 6,9; RIKZ 0,7 en RIZA 0,5). De beschikbare capaciteit was overwegend voldoende. Met name de capaciteit van RIZA en RIKZ was echter beperkt. Dankzij een zeer flexibele inzet van de betrokken medewerkers is de werkelijke inzet hoogstwaarschijnlijk (veel) groter geweest.

- Tijdens het gehele proces zijn regelmatig PT-vergaderingen gehouden. In de eerste twee maanden was dit tweewekelijks. Dit werd door de deelnemers echter te frequent gevonden, waarbij naar hun mening teveel over proces en te weinig over de inhoud werd gesproken. Om dit op te lossen is onderscheid gemaakt tussen projectteamvergaderingen en een regelmatig deelprojectleidersoverleg (PTD), tussen projectleiding en deelprojectleiders. De frequentie van de PT-vergaderingen is toen teruggebracht naar éénmaal per maand. De laatste PT-vergadering vond plaats op 13 december 2001. Het PTD vergaderde in principe wekelijks.

- Personele problemen zijn niet altijd gemakkelijk opgevangen. De scenario-deskundige, Ed Dammers, kreeg bij de start van de NVK2 een nieuwe baan bij het Ruimtelijk Planbureau. De projectsecretaris is pas medio februari 2001 aangesteld. Het lukte niet een 'deskundige landschap' binnen het projectteam te krijgen. De deelprojectleider Beleids-opties, Wiebren Kuindersma, was van januari tot juni 2002 full time bezig met het project Natuuroffensief. De deskundige 'beleving landschap', Arjen Buijs, werd maart 2001 ziek en kon niet worden vervangen; de deelprojectleider gebieden/ integrale scenario's, Maria Witmer, werd het RIVM-reorganisatieproject FLITS ingezogen en is per 1 april 2001 opgevolgd door Rob Alkemade.

3.2.2.2 Middelen

Financiële middelen waren beperkt. In de praktijk bleek de in het projectplan opgenomen bijdrage van DLO reeds in 2000 te zijn uitgegeven. Dankzij de creatieve combinatie met onderbouwend onderzoek bleek het mogelijk de gewenste onderzoeken te laten uitvoeren. Voor DLO is het onhandig als begroot wordt in fte's zoals bij het RIVM, omdat DLO in geld begroot. In tegenstelling tot een capaciteitsorganisatie als het RIVM wordt bij DLO de personele inzet verrekend naar geld en schaalniveau van de medewerkers. Inzet van senior-onderzoekers leidt dan tot een afname van de hoeveelheid fte's. Onduidelijkheid over de werkelijk beschikbare hoeveelheid geld/capaciteit heeft met name in de planningsfase van het project veel energie gekost.

Ook het mobiliseren van de kennis uit het onderbouwend onderzoek (benutten van de aan het project gelabelde capaciteit) blijkt niet eenvoudig. Belangrijke oorzaak hiervoor is dat de planning van beide processen (onderbouwend onderzoek DWK-DLO enerzijds en NVK2 anderzijds) niet parallel lopen. Dit onderbouwend onderzoek dient eigenlijk twee jaar van tevoren te worden geprogrammeerd vanuit de behoefte van de NVK. Tijdens de 'Pijlers onder planbureauproducten-bijeenkomst' blijkt dit een algemeen probleem te zijn. Binnen het planbureau wordt momenteel nagedacht over ene betere aansturing en afstemming van het onderbouwend onderzoek op de behoefte van het planbureau.

3.2.2.3 Instrumentarium

Beschikbaarheid en operationaliteit gebruikte modellen: De doorlooptijd van de modellen blijkt (ook nu weer) meer tijd te kosten dan van tevoren is ingeschat. Door de vertraging die is opgelopen bij het omzetten van kwalitatieve naar kwantitatieve scenario's is daardoor de tijdsdruk op de berekeningen sterk toegenomen. Extra rekenslagen waren daardoor omwille van de tijd niet meer mogelijk (bijv. doorrekenen van beleidsopties).

In juni 2001 zijn de resultaten van de workshops (assenkruis, kwalitatieve beschrijving van de scenario's) op Internet geplaatst. Hierop zijn echter weinig reacties ontvangen. Het internet is ook gebruikt voor data-uitwisseling tussen PT-leden van verschillende instituten. Hoewel dit goed werkt, is het niet zo gebruikersvriendelijk als een gemeenschappelijke (harde) schijf.

3.3 Communicatie en gebruik van NVK2

In de periode januari- april 2001 is via workshops de 'samenleving' betrokken bij de definitie van de NVK2-scenario's (zie ook 3.1.3).

In de zomer van 2001 is naar aanleiding hiervan een brochure met een samenvatting van de scenario's verspreid en tevens op het internet geplaatst.

Bij de afronding van de teksten is in december 2001 een groot aantal deskundigen van buiten het projectteam en deels ook buiten de betrokken instituten gevraagd om commentaar te leveren.

Intern hebben er presentaties van de NVK2 deel 1 plaats gevonden op 13 maart op het RIVM, op 22 maart bij Alterra in Wageningen.

Op 12 april is Deel 1 gepresenteerd aan het parlement via de Staatssecretaris LNV, voorzien van een persbericht. De timing was goed, juist vóór de behandeling van de VIJNO-PKB3 in de Tweede Kamer. De publiciteit was echter beperkt, doordat in de week van uitkomen het Srebrenica-rapport is gepubliceerd, waarvoor het kabinet die week is gevallen. Dit domineerde uiteraard het nieuws.

Op 17 juli heeft een openbare presentatie en aanbieding van Deel 1+2 plaatsgevonden op Alterra aan de DG-LNV dr. A.N. van der Zande. Dit resulteerde in een radio-interview voor Vroege Vogels en enkele krantenberichten.

Het boek is inmiddels ook in pdf-format beschikbaar via internet.

Via de Nieuwsbrief voor planbureaumedewerkers is een bredere kring collega onderzoekers op de hoogte gehouden van de voortgang.

4. Evaluatiepunten NVK97 gebruikt?

4.1 Te beschouwen aspecten: model- versus ontwerpbenadering

De evaluatie van de NVK97 is neergelegd in het rapport van Dammers en Farjon (1998). Dit behelst voornamelijk een evaluatie van de scenario-methodiek. Die is gemaakt tegen de achtergrond van een theoretische beschouwing over scenario-methodieken.

Daarom komt nu eerst die theorie aan de orde, samengevat aan de hand van door Dammers en Farjon beschreven twee uitersten in typen toekomstverkenningen:

Modelbenadering:

- geformaliseerd (modellen)
- validiteit groot
- verbeeldingskracht beperkt
- smalle scope
- klein contrast
- weinig werfkracht
- gesloten proces

Ontwerpbenadering:

- ontwerpend
- validiteit beperkt
- verbeeldingskracht groot
- brede scope
- groot contrast
- veel werfkracht
- open (interactief) proces.

De ‘modelbenadering’ lijkt uit te gaan van een positivistische wetenschapsopvatting en sluit aan bij een hiërarchische stijl van sturing. De ‘ontwerpbenadering’ is gebaseerd op een constructivistische wetenschapsopvatting en sluit veel meer aan bij een netwerksturing. Er leek een verband te zijn tussen methodologische voorkeur van verschillende groepen onderzoekers en hun opvattingen over een politieke sturingsfilosofie. Tijdens het NVK2-project hebben deze verschillende opvattingen tussen onderzoekers tot enige onderlinge animositeit geleid. In planbureauprojecten dienen echter verschillende opvattingen tegelijk en evenwichtig aan de orde komen. Het kon dus niet zo zijn dat alleen de netwerksturings-filosofie of alleen de hiërarchische sturing aan de orde kwam. De sociaal-cultureel en bestuurlijk verschillend gekleurde NVK2-scenario’s bieden op zich goede mogelijkheden om aan verschillende opvattingen recht te doen. Toch heeft de praktijk geleerd dat ook dan nog discussie blijft, die samenhangt met de politiek-maatschappelijke opvattingen van de onderzoekers: zo is veel discussie geweest over de vraag of vissers op de Noordzee in een liberaal scenario als de Individualistische Wereld zich wel vrijwillig beperken om tot duurzame vangst te komen, zoals nu is aangenomen.

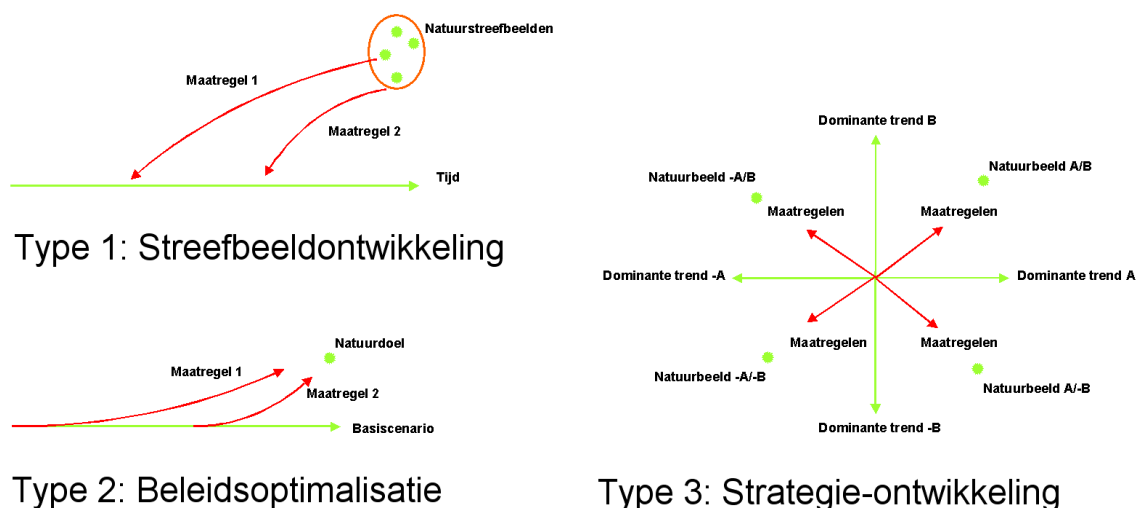
De tegenstelling tussen de model- en ontwerpbenadering is in de NPB-wandelgangen ook wel aangeduid als de ‘tegenstelling tussen rekenaars en kunstenaars’. Dit is echter te kort door de bocht geformuleerd, omdat gesuggereerd wordt dat het verschil alleen ligt in de mate van creativiteit. Het wel of niet interactief werken met beleid en/of bevolking, en het wel of niet ‘nieuw beleid’ inbrengen in de scenario(kaart), kan ook heel goed gecombineerd worden met een modelbenadering zoals de NVK2 geleerd heeft.

De keuze voor een bepaalde (scenario-)methode zou moeten afhangen van het primaire doel (zie ook figuur 3):

- wil men nieuwe trends of beleidsopties ontdekken, vraag dan een bijdrage van trend-watchers, of kies een interactieve aanpak met beleid en maatschappelijk veld;
- wil men een beleidsbeslissing faciliteren tussen een beperkt aantal (bekende) beleidsopties, kies dan een doorrekening binnen het meest waarschijnlijke toekomstscenario

in een meer gesloten proces met vnl. onderzoekers en enkele specifiek betrokken beleidsvoorbereiders. Bewaak echter de onafhankelijke rol van het planbureau goed in deze!

- wil men de robuustheid van het huidig beleid op lange termijn bij verschillende maatschappelijke ontwikkelingen onderzoeken (strategische beleidsverkenning), kies dan een benadering met een systematische verkenning van de belangrijkste drijvende krachten die bovendien een grote onzekerheid of onvoorspelbaarheid hebben. Dit is de vraag die ten grondslag lag aan de keuze van de ‘integrale’ scenario’s van de NVK2 en de bijbehorende ‘modelbenadering’.
- wil men een wervend en enthousiasmerend toekomstbeeld schetsen en onderzoeken welke beleidsmaatregelen daarvoor nodig zijn, ontwikkel dan op basis van de beleidsnota's of in overleg met de beleidsmakers zo'n ideaal natuurbeeld en bijbehorend maatschappelijk omgevingsscenario, en ga door middel van ‘back casting’ na welk beleid hiervoor nodig is.



Figuur 3. Schematische voorstelling van drie typen scenario-aanpak; het vierde type, de kwalitatieve aanpak van een ‘trend watcher’ is niet verbeeld.

In de NVK97 is een ‘thematische verkenning’ uitgevoerd in de zin van een kwantitatief scenario per afzonderlijke maatschappelijke sector, gevolgd door een effectberekening met modellen.

In de NVK2 is een ‘trendanalyse/ thematische verkenning’ en een ‘integrale verkenning’ naast elkaar uitgevoerd. De trendanalyse had vooral het karakter van de benadering van een ‘trend watcher’, terwijl de integrale scenariobenadering in de NVK2 een strategische scenario-aanpak was om de robuustheid van het beleid te onderzoeken. De integrale scenario- en modelbenadering heeft in het NVK2-proces gedomineerd; binnen bepaalde onderdelen van de integrale scenario’s is in beperkte mate de ontwerpbenadering toegepast.

Veel van de knelpunten in de NVK97 zijn in meer of mindere mate ondervangen in de NVK2. Dit wordt hierna toegelicht en gestructureerd aan de hand van de kenmerken die het verschil bepalen tussen de model- en ontwerpbenadering.

Deels zijn het knelpunten die opgelost moesten worden in onderbouwend onderzoek voorafgaand aan de NVK2, deels zijn het knelpunten die vermeden moesten worden in het werkproces van de NVK2.

4.2 Modellen, data en graadmeters

Vergeleken met de NVK97 is een aanzienlijke vooruitgang geboekt in de data-voorziening, de model- en graadmeterontwikkeling: er zijn meer, betere en gebruiksvriendelijker modellen beschikbaar (zie bijvoorbeeld LOV, RS, NPG).

De biologische meetnetten, aangestuurd vanuit het Netwerk Ecologische Modelling, leveren voor de beleidsevaluatie en signalering al een behoorlijk compleet beeld in de vorm van de graadmeter biodiversiteit, hetgeen in de NVK97 nog niet mogelijk was. De graadmeter presentatie voor de terrestrische, zoet en zoute watersystemen was nu uniform. De afstemming in organisatie van achterliggende datastroom tussen terrestrische en aquatische meetnetten zal echter de komende jaren nog veel aandacht vragen.

Net als bij de NVK97 was de begrenzing van de EHS nog steeds niet voltooid door de provincies, en voorzover gereed, was deze soms zeer ruim begrensd (een gehele provincie als zoekgebied voor agrarisch natuurbeheer). De begroeiingstypekaart gemaakt door RIVM/DLO was aanzienlijk beter dan in 1997, maar nog steeds ontbreekt een kaart met het gevoerde natuurbeheer en is de beleidsmatige status van de natuurdoel(typen) kaart onzeker. De gebiedsplannen die nu in ontwikkeling zijn bij de provincies in samenspraak met LNV, zullen op de duur een beeld kunnen geven welke doeltypen, waar en door wie beheerd en/of in eigendom zijn.

De data over de waarde van het cultuurlandschap waren op tijd op orde (Farjon et al., 2002), al zal het meetnet 'steekproef landschap' nog veel belangrijke data onder andere over de beheerskwaliteit kunnen toevoegen. Vanuit het Meetnet Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR) kon weinig afgetapt worden.

In het ontbreken van allocatiemodellen voor landbouw- en verstedelijking tijdens de NVK97 is nu in de NVK2 voorzien middels de LOV en RS, op een bovendien gedetailleerd gridniveau, 500*500 m.

De twijfels bij de kaart van de ammoniakdepositie in de NVK97 lijken niet zozeer samen te hangen met methodologische problemen, als wel met het werkelijke probleem: de depositie is zo hoog is dat de emissie-reductie echt groot moet zijn wil dit enig effect scoren in de vorm van herstel van biodiversiteit.

De verschillen tussen de benadering met critical loads enerzijds en SMARTSUMO-MOVE-BIODIV zijn onderzocht en deels overbrugd. Ook is een review-rapport verschenen over SMARTSUMO-MOVE en was dit instrument onderdeel van een bredere internationale review van het Milieuplanbureau instrumentarium, waarbij bleek dat SMARTSUMO-MOVE een goede 'state of the art' is, hoewel natuurlijk ook verbeterpunten over blijven, m.n. van de bodemmodellering in zeer natte omstandigheden.

Inmiddels is nader onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van Ellenberggetallen die gebruikt worden in de vegetatiemodellering. Een voor 2003 geplande aanpassing van de kalibratie en modellering voor echt droge bodems (Gt VI-VIII) levert waarschijnlijke enige verdere verbetering. Verdergaande verbetering is alleen mogelijk als onderzoek voor nieuwe metingen gefinancierd gaat worden.

De ruimtelijke resolutie van 250*250 m van de terrestrische ecologische modellering wordt in de NVK2 beslist niet meer als te gedetailleerd ervaren. De beschikbaarheid van data en de snelheid van data handling en rekenen vormen geen wezenlijke beperkingen. Omwille van een nauwkeurige graadmeter is het zelfs noodzakelijk beter in te 'zoomen' op de 'hot spots' voor biodiversiteit.

4.3 Validiteit

Zowel de gebruikers als de scenario-bouwers beschouwden, volgens Dammers en Farjon (1998), de scenario's van de NVK97 als een degelijk stuk wetenschappelijk werk. In de NVK2 is dit aanzienlijk verbeterd door de ontwikkeling van heldere consistente scenario's en door gebruik te maken van nieuw ontwikkelde kennis en modellen, data en graadmeters. Onderstaand overzicht geeft aan waar en hoe verbeteringen zijn doorgevoerd.

- In de NVK97 is de versnipperingvariant niet goed uit de verf gekomen omdat kleine eenheden natuur *at random* in het zoekgebied van de EHS zijn toegedeeld. In de NVK2 is met behulp van RS-NPG de nieuwe natuur gealloceerd volgens formele beslisregels, waardoor een betere optimalisatie mogelijk was.
- De positieve effecten van grote eenheden zijn in de NVK97 gebiased doordat onvoldoende rekening werd gehouden met de effecten van habitatkwaliteit (en beheer). Dit is in de NVK2 wel verbeterd m.n. in de modellen door toevoeging van de factor beheer in SMART-SUMO-MOVE, maar laat nog steeds te wensen over in LARCH (milieukwaliteit en verstoring) en in SMART-SUMO-MOVE (temporeel en ruimtelijke fijnschalige milieukwaliteit van zeldzame soorten; zie bijvoorbeeld Hinsberg et al., 2000).
- In de NVK97 was de beoordeling van biodiversiteit alleen gericht op soortenaantal (diversiteit); in de NVK2 is een graadmeter Natuurwaarde ontwikkeld die toetst aan meer onderscheidende indicators: het soortenaantal in combinatie met de abundantie per soort, voorzover de soorten kenmerkend zijn voor het betreffende gebied.
- LARCH kon in de NVK97 nog niet goed de effecten van dun verspreide bebouwing schatten; in de NVK2 is dit beter gebeurd door de invoering van een weerstandsmaat voor migratie door het landschap.
- Belevingswaarde werd in de NVK2 bepaald door de persoonlijke interpretatie van één onderzoeker; in de NVK2 is dit gebeurd door een formele methode, gebaseerd op de voorkeuren van een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking.
- In de NVK97 is geen gestandaardiseerde definitie gebruikt voor stedelijke gebieden, in de NVK2 is hiervoor de CBS-definitie gevolgd zoals ook gedaan is in bijvoorbeeld de VIJNO-Toets.
- In de NVK97 was het niet goed mogelijk om de nationale cijfers van de verandering in landbouwstructuur en -productie te vertalen naar een regionale verdeling. Dit is in NVK2 gedaan met de RS. Ook is een grondmarktmodel ontwikkeld waarin grondmobiliteit, grondprijzen en de relatie met rendement in landbouwsectoren gesimuleerd kan worden (Koole et al., 2002). Omdat de modelontwikkeling hiervoor te laat gestart was, is in de scenario-ontwikkeling echter nog gewerkt met voorlopige cijfers op basis van expert judgement.
- In NVK97 zou de stikstofdepositiekaart op een nogal starre manier zijn gehanteerd. Er was geen ruimte aan te geven hoe verbeteringen in de landbouw of landinrichting doorwerkten. In de NVK2 zijn gedifferentieerde emissie-scenario's ontwikkeld die zowel afgestemd waren op het per scenario specifieke landbouw- en milieubeleid als op de ruimtelijke inrichtingsvarianten.
- In de NVK97 is naast het modelspoor een daarvan geheel losstaand spoor effectschatting ecologische effecten geweest door een panel experts met veel veldervaring. De match tussen de modellen en het expert judgement was naar het oordeel van de evaluatoren matig. In de NVK2 is een onafhankelijk expert met een goede kennis van de modellen en veldervaring ingezet, om in het eindstadium de modeluitkomsten te verifiëren. Deze benadering zou in volgende studies versterkt kunnen worden.
- Bij de allocatie van bijvoorbeeld nieuwe natuur (met RS-NPG) en van wonen/werken (met LOV) zouden ook locatiespecifieke randvoorwaarden gesteld kunnen worden in

overleg met planologen en lokale velddeskundigen, bijvoorbeeld aanwijzing van nieuwe verstedelijkingskernen in de Flevopolders. Deze benadering zou meer toegepast kunnen worden.

4.4 Scope

Als een belangrijk knelpunt in de NVK97 is genoemd, dat de scope van de studie te smal was. Thema's die te weinig aandacht in de NVK97 hadden waren: 'natte natuur', het doorzetten van biologische landbouw, bestuurlijke verbreding, recreatie en vermaatschappelijking van natuur. In de NVK2 zijn deze thema's wel uitgebreid aan de orde gekomen, behoudens de vermaatschappelijking van natuur (onder andere 'verzilvering').

Verder was de scope in de NVK97 uiteindelijk gefragmenteerd door het gebruik van deelscenario's. In de NVK97 lag de nadruk op een aantal deelscenario's voor landbouw, respectievelijk verstedelijking en dan nog alleen voor enkele voorbeeldgebieden. Achteraf, na de modelberekeningen, is gepoogd deze deelscenario's te integreren, hetgeen niet goed is gelukt. Het gevolg was dat de samenhang tussen de ruimtelijke effecten (de som van alle effecten) onduidelijk was. Daarnaast waren de scenario's moeilijk te overzien, te vergelijken en ook moeilijk te begrijpen. De verkenning van nieuwe beleidsopties heeft toen daarom ook weinig aandacht gekregen.

In de NVK2 zijn vier integrale, onderling consistente scenario's uitgewerkt voor het hele land en ook ruimtelijk expliciet gedefinieerd (landelijk en voor twee voorbeeldregio's). Het integrale karakter van deze scenario's zorgde van meet af aan voor een consistent beeld en maakten het daardoor mogelijk de effecten van verschillende ontwikkelingen ten opzichte van elkaar te wegen.

4.5 Contrast, wervingskracht, gesloten of open proces

Contrast

Het contrast in de scenario's van de NVK97 werd als te gering ervaren. Dit kwam doordat sterk aansluiting gezocht was bij de bestaande, sterk economisch gekleurde en weinig politiek-cultureel en ruimtelijk expliciete scenario's van het CPB. Het contrast in de NVK2 is aanzienlijk groter; voor sommige betrokkenen echter nog niet groot genoeg. Misschien had de teruggang van de landbouw in het scenario Individuele Wereld (circa 30% in areaal) nog extremer en daarmee nog sprekender geformuleerd kunnen geschetst worden, dit zou echter volgens betrokken landbouwdeskundigen niet realistisch meer zijn.

Wervingskracht

De wervingskracht hangt onder andere af van de presentatie (met name illustraties) en de nieuwswaarde. De NVK97 zou weinig nieuwswaarde gehad hebben, omdat teveel was aangesloten bij de CPB-scenario's. Het is duidelijk dat op dit punt de NVK2 een aanzienlijke verbetering biedt.

Zo'n stelsel van vernieuwende scenario's is echter nog niet gemakkelijk te communiceren met een breed publiek en zelfs niet met het beleid. Dit ondanks de zorg en kwaliteit die nu is geleverd bij de beschrijvingen en mondelinge presentaties. Er is dus nog meer aandacht nodig voor tekeningen, fotomontages, en dergelijke die deze toekomstbeelden aansprekend visualiseren zonder te vervallen in karikaturen of suggestieve beelden.

Bij de evaluatie van de NVK97 is indertijd gepleit voor een actieve promotie van de resultaten naar anderen dan LNV bijvoorbeeld andere ministeries en lagere overheden. Dit bevordert een betere implementatie van de scenario's. Hieraan is in de NVK2 nog weinig aandacht besteed.

Gesloten of open interactief werkproces

De NVK97 is als een te besloten proces van alleen onderzoekers gevoeld. In de NVK2 is via workshops gezocht naar meer interactie met het beleid en de maatschappij. Dit is gebeurd bij de definitie van de conceptuele scenario's, de opties en bij de invulling van de gebiedsstudies in het Kromme Rijn gebied en de Brabantse Wal. Hiervoor is er al op gewezen dat het doel (nieuwe opties vinden of bestaande bekende opties goed doorrekenen) bepaalt of veel interactie gewenst is en dus ook of een meer open werkproces nuttig is.

In een volgende project kan bij het doorrekenen van de opties worden geprobeerd gebruik te maken van specifieke kennis van beleidsdeskundigen en lokale of regionale deskundigen om dat ontwerpaspect goed in de door te rekenen kaarten te brengen.

4.6 Projectvoorstellen n.a.v. NVK97 uitgevoerd?

Dammers en Farjon deden de volgende voorstellen om projecten uit te voeren voorafgaand aan de NVK2:

- Pilotproject om het ontwerp benadering te combineren met de modelbenadering. Niet uitgevoerd; wel is een onderzoeksvorstel voor het scenario-onderdeel uitgewerkt door Dammers;
- Pilot project groepstechnieken, onder andere Delphi-techniek. Niet uitgevoerd;
- Uitbreiding Ruimte Scanner met onderdelen voor ruimtelijke toedeling wonen, natuur en landbouw. Uitgevoerd (zie de RS-NPG);
- Pilots en kennisontwikkeling voor integratietechnieken zoals netwerkdiagram, netwerkmatrix, voor presentatietechnieken zoals verhaal- en verbeeldingstechnieken. Niet uitgevoerd.
- Ontwikkeling van een gemeenschappelijke grondgebruiklegenda. Niet uitgevoerd, hoewel in lopende projecten er meer ervaring is opgedaan;
- Cursus voor scenarioproducenten. Uitgevoerd in de eerste maand van de NVK2.

Samenvattend kan gesteld worden dat voor het merendeel van de NVK97-knelpunten een goede verbetering is te constateren in de NVK2, hoewel de validiteit (evaluatie modeluitkomsten) en de wervingskracht (betere visuele verbeelding van scenario-uitkomsten) nog flink aandacht zullen blijven vragen. Net als in de NVK97 is de doorrekening van specifiek beleidsopties onvoldoende aan bod gekomen.

5. Aanbevelingen voor NVK3

Deze aanbevelingen zijn bedoeld voor de leiding van het planbureau en het team dat aan nieuwe (natuur)verkenningen gaat werken. In de achtergrondrapporten van de NVK2 worden doorgaans meer gedetailleerde inhoudelijke aanbevelingen gedaan. Overigens is het Ministerie van LNV nu vooral geïnteresseerd in thematische verkenningen, onder andere naar agrarisch en particulier natuurbeheer, Noordzee en Zoete wateren.

5.1 Aanbevelingen voor het product NVK3

5.1.1 Aanbevelingen voor de inhoud

Analyse en evaluatie beleidsplannen (eventueel al uit te voeren in de Balans)

- In de analyse van beleidsplannen nog beter een verbinding leggen tussen de concrete Rijksdoelen (graadmeters), de beoogde realisatiedatum, de middelen (financiën) en verantwoordelijkheden, in het bijzonder van lagere overheden bij het ruimtelijke ordening-, EHS-, landschap- en groenvoorziening beleid;
- Meer aandacht voor de analyse van de waterbeleidsnota's;
- Verbetering van graadmeters (onder andere voor de stad, zoet en zout water) en versterking van het draagvlak hiervoor;
- Analyses van actuelere (mits tijdig beschikbaar) kaartbeelden van voortgang begrenzing, verwerving en inrichting EHS, provinciale (natuurbeheer)gebiedsplannen met aanduiding natuurdoeltypen voor onder andere de subsidieregeling Natuurbeheer en Agrarisch Natuurbeheer, biologische landbouw en stedelijk groen;
- Aandacht voor stapeling van beleid.

Huidige toestand

- Toevoegen van Soort Trend Index met name voor belangrijke soortgroepen zoals voor 'Habitat- en Vogelrichtlijn- en Flora- en Faunawet'-soorten.
- Voeg ook kenmerken voor stroomgebieden toe aan de bestaande basiskaarten met ecosysteemkenmerken voor onder andere Natuurplanner; stem af met de Waterplanner;
- Uitbouw van steekproef onderzoek naar kwaliteit van (beheer van) landschap;
- Betere vergelijking/afstemming tussen diverse enquêtes naar draagvlak voor natuur en milieu bij de bevolking. Verkenning van alternatieve methoden en gegevensbronnen om betekenis van natuur voor mensen te monitoren; SCP en CBS-enquêtes.
- Voeg aan de beschrijving van de huidige toestand van natuur en landschap ook een beschrijving/trendanalyse toe voor relevante aspecten van wonen (inclusief verkeer/vervoer), landbouw (inclusief grondmarkt), en waterbeheer;
- Zorg voor een goede financiële analyse, op zijn minst voor de kosten van verwerving, inrichting en beheer van de EHS, vergelijk de kosten van particulier natuurbeheer en die in geval de overheid de grond verwerft, en analyseer de EU-subsidiestromen voor natuur en landbouw;
- Benader 'landschap' nog eens kritisch en beperk je niet alleen tot belangrijke 'agrarische' cultuurlandschappen, let ook op cultuurhistorische kwaliteiten van stedelijke landschap, stadsgezichten, water en oever- en vergezichten;

Toekomstverkenningen

- Bij de opdrachtverlening voor een NVK3 helder kiezen in scenario-doelstellingen: of een studie om de robuustheid van het huidig beleid te testen (strategische scenario's) of een studie om enkele bekende beleidsopties door te rekenen binnen het meest waarschijnlijk

toekomstscenario òf een studie om nieuwe opties te zoeken. Wees helder in de mate waarin ook andere doelgroepen dan het Kabinet/parlement geadresseerd worden en welke extra producten hiervoor noodzakelijk zijn;

Indien gekozen wordt voor het doorrekenen van een beperkt aantal bekende beleidsopties:

- Start met klaarliggende scenario's en bijbehorende grondgebruikkaarten. De NVK2-scenario's met kaarten zijn bruikbaar. Deze worden nu gebruikt bij de MV6/ Duurzaamheidsverkenning.
- Bepaal het meest waarschijnlijke toekomstscenario en varieer hier binnen alleen de te toetsen beleids optie, bijvoorbeeld enkele ruimtelijke varianten voor de aankoop van de EHS; ga daarna dan eventueel verder met bijvoorbeeld één van de overige drie NVK2-omgevingsscenario's;
- Scenario-ontwikkeling zou een doorlopend onderzoekproject dienen te zijn. Dit zal een flinke tijdwinst opleveren bij de volgende verkenningen;
- Gebruik de tijdwinst om na de eerste doorrekening van deze scenario's vervolgens opties per scenario door te rekenen;

Bij verdere ontwikkeling van de NVK2-scenario's kan als aanbeveling gelden:

- De afstemming met de lange termijn economische scenario's van het CPB dient verbeterd te worden. In het algemeen geldt dat de samenwerking op dit gebied met CPB, SCP, AVV en RPB versterkt dient te worden;
- Ontwikkeling van technologie en energie-voorziening (eindigheid olievoorraden) in de scenario's nog eens bezien;
- De scenario's dienen m.n. verbeterd te worden ten aanzien van zeevisserij (realistisch zelf regulatie te veronderstellen in IW?), biologische landbouw (realistisch kleinschaligheid en vrijwillig landschapsonderhoud te veronderstellen? In SR), infrastructuur voor verkeer en vervoer (realistisch dat er geen wegen bijkomen in IW en IR?), robuuste verbindingen en ommanteling van de EHS met agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw en landgoederen/groen wonen (in SW), aansluiting op nog niet vastgesteld maar wel voorgenomen of waarschijnlijk ruimtelijk beleid (ontwerpde stap inschakelen bij de generieke beslisseregels van LOV en RS-NPG, bijvoorbeeld uitbreiding Almere/ Flevostad, of bijvoorbeeld invulling van resultaten van Offensieve Landschapsstrategie 'OLS');
- Reken een optie door waarbij de EHS ommanteld wordt;
- Versterk de inbreng van expert judgement bij terrestrische effectvoorspelling, versterk de inbreng van modelvoorspelling bij aquatische effectvoorspelling. Let speciaal op de juiste temporele en ruimtelijke schaal van effectvoorspelling (in de 'hot spots' voor biodiversiteit zijn zeldzame soorten en ecosystemen afhankelijk van specifieke ruimtelijke variatie binnen 10-50 m en van karakteristieke seizoensvariatie binnen een jaar (bijvoorbeeld waterpeilfluctuatie-patronen));
- zorg voor een goede basiskaart natuur, verwerk deze in de landgebruikskaart, versterk de afstemming ten aanzien van vermessing op land en oppervlakte water, aansluiting op de Waterplanner, ofwel biologische effectmodellen. Check of effecten op Natuurkwaliteit van bestrijdingsmiddelen in water of effecten van doorvergiftiging (bijvoorbeeld van zware metalen) relevant zijn;
- Geef ook een doorkijk in de ecologische effectvoorspelling op termijn van ca. 100 jaar, omdat dan pas de biodiversiteiteffecten van bosontwikkeling echt tot uiting komen.

5.1.2 Aanbevelingen voor de vorm

- Geef naast de abstracte graadmeterplaatjes ook een goede visuele presentatie van enkele karakteristieke elementen waarop de graadmeter is gebaseerd, bijvoorbeeld trendgrafiek van enkele aabare soorten, bijvoorbeeld tuimelaar, kabeljauw, zeehond, visarend, edelhert zie overigens ook het Natuurcompendium);
- Zorg voor representatieve tekeningen van de landschapsimpressie behorend bij de scenario's. De tekeningen, fotocollages e.d. dienen technisch en artistiek van professioneel gehalte te zijn, en mogen geen suggestieve boodschap geven. Kies welbewust een beeldstrip van bijvoorbeeld een stadscentrum, woonstraat, plattelandsbeeld (vanaf de autoweg?) en EHS-natuur;
- Breng de producten in uniforme vormgeving (MNP) uit, dit geldt zowel de samenvatting, de hoofdtekst, als de achtergrondrapporten.

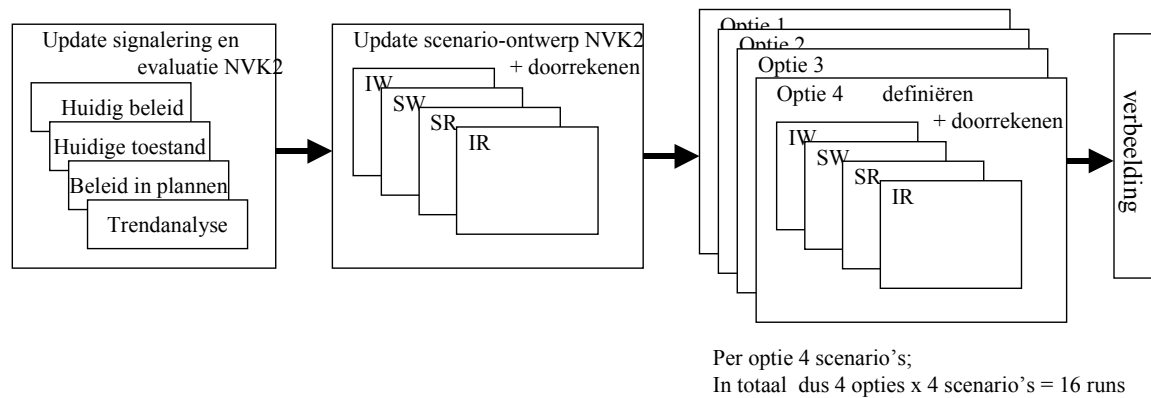
5.2 Aanbevelingen voor het proces NVK3

5.2.1 Voortraject

- Ga uit van het volgende globale tijdstraject (met ervaren projectleiders) als opnieuw een integrale scenariostudie wordt uitgevoerd:
- 4 mnd voorbereiding projectleider+plv.projectleider: projectplan, voorlopige boodschappen, geannoteerde inhoudsopgave, keuze deelprojectleiders
 - 1 maand voorbereiding deelprojectleiders+projectsecretaris: deelprojectplannen, samenstelling deelprojectteam.
 - ½ maand teambuilding en cursus scenario-techniek + projectplan+projectmatig werken
 - 1 maand update van NVK2 ten aanzien van signalering en beleidsanalyse (vergelijk figuur 4)
 - 6 maanden waarvan 2 maanden update / actualiseren NVK2 scenario's en 4 maanden doorrekenen
 - 6 maanden opties: waarvan 2 maanden opties definiëren op interactieve wijze met beleid en vakdeskundigen, en aansluitend 4 maanden opties doorrekenen
 - 2 maanden verbeelding, schrijven en communicatie in workshops met 'hot shots' / opinion leaders
 - 3 maanden nazorg, archivering, publiceren, etcetera.

In totaal is dit ruim 1½ - 2 jaar. Eventueel kan nog twee maanden extra begroot worden als reserve. Gezien de wettelijk voorgeschreven cyclus van vier jaar zou in 2006 een nieuwe NVK3 moeten verschijnen. Opgemerkt kan worden dat in 2006 beslist wordt over hervorming van het EU-landbouwbeleid, zodat het aanbeveling verdient circa een half jaar eerder gereed te zijn;

- Het zou het beste zijn als de projectleider per 1-2-2003 kan starten. Dan kan zijn projectplan sturend zijn voor de programmering van het onderbouwend DWK-DLO onderzoek voor het jaar 2004 (pijlerbijeenkomst juni 2003), waarvan de resultaten normaliter begin 2005 opgeleverd worden. Dit zou dan net op tijd zijn voor verwerking in de NVK3.
- De hoofdlijn goed vasthouden tijdens het proces zowel door projectleiding als lijnmanagement.



Figuur 4. Globaal processchema voor NVK3 met eerst updates voor signalering, evaluatie en de (beleidsarme) scenario's en vervolgens de doorrekening van de opties, afgesloten met een schrijf- en verbeeldings/illustratie fase.

5.2.2 Planning en organisatie

- Wijs de projectleider NVK3 tijdig aan, zie 5.2.1;
- Streef naar een evenwichtige verdeling tussen RIVM en DLO bij projectleiding en deelprojectleiders;
- Streef ernaar dat tenminste één vertegenwoordiger van RIZA/RIKZ zitting heeft in het deelprojectleiders-overleg, eventueel als agendalid, omdat voor RIZA-RIKZ het proces anders moeilijk te volgen is;
- Stel een wetenschappelijk klankbordgroep in, die tijdens het project het wetenschappelijke gehalte van aanpak en inhoud kan toetsen. Zorg dat de geleverde tekstbijdragen en rekenresultaten vergezeld gaan van een toelichting / concept achtergrondrapport zodat kwaliteitstoetsing ook echt mogelijk is;
- Benut de staf van het MNP (directeur+lab-hoofden) veeleer als klankbordgroep voor de beleidsmatige aspecten.

5.2.3 Werkprocessen

- Werk met een klein projectteam bestaande uit projectleiding, projectsecretaris en deelprojectleiders;
- Start met een korte teambuilding onder professionele begeleiding;
- Probeer vanaf het begin met teams voor bepaalde klussen in blokweken gezamenlijk op een aparte locatie te werken; dit garandeert dat mensen zich ook echt vrijmaken en dit bevordert communicatie tussen de teamleden;
- Selecteer workshop-deelnemers gericht en bewust op niveau/positie in hun organisatie al naar gelang het doel van de workshop. 'Hogere' vertegenwoordigers leiden tot meer en sneller draagvlak; 'vertegenwoordigers van de werkvloer' leiden tot meer vakinhoudelijke inbreng in de scenario's grondgebruikkaarten (ontwerpend!);
- 'Planning and control' door projectleider moet blijven plaatsvinden in een deelprojectleiders-overleg, respectievelijk door deelprojectleider in het overleg per deelprojectteam; en terugkoppeling tussen deelproject en project, en vice versa moet beter;
- Versterk de planning and control verder, ook al vinden de teamleden dit (nog) niet prettig. Houd van tijd tot tijd meer inhoudelijke presentaties of brainstormsessies met een breder forum, open uitnodiging aan deelprojectteams en enkele externe deskundigen;

- Houd van tijd tot tijd meer inhoudelijke presentaties en brainstormsessies met een breder forum, met uitnodiging van deelprojectteams en externe deskundigen;
- Een geannoteerde inhoudsopgave is op papier mooi, maar het is ook nodig om zoiets ‘tot op het bot’ door te spreken, zodat iedereen echt van elkaar weet wat de bedoeling is. Blijf dit doen, omdat zo'n inhoudsopgave mee ontwikkelt tijdens het werkproces.

Literatuur

Anonymus *Kwaliteitshandboek MNV*

Anonymus 2000. *Terugblik op toekomstverkenningen* WRR Werkdocument 1 Stuurgroep toekomst-onderzoek en strategisch Omgevingsbeleid. p 40-47

Dammers, E. *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*. Eburon, Delft, 2000

Dammers, E. en Farjon H., 1998. *Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de natuurverkenningen 2001*. Staring Centrum, Wageningen. DLO natuurplanbureau-onderzoek werkdocument 1998/12

Eggink G.J. en Wiertz J., 2001, *Projectplan Natuurverkenning 2*. Intern werkdocument, RIVM

Hinsberg, A. van, Wiertz J., Ek R. van, 2000. *Concept projectplan. Nationaal model voor de vegetatie* RIVM Rapport 408662002, Bilthoven.

Leneman, H. et al. (in prep) *Milieu-emissies uit de landbouw in de vier NVK2 scenario's*. Achtergrondrapport NVK2 2000-2030.

Luttik, J, et al. (in prep.) *Trends en scenario's voor de Natuurverkenning2*. Achtergrondrapport NVK2 2000-2030.

Kuindersma, W., en Capelle H., Apeldoorn R.C. van, Buunk W.W., 2002. *Bescherming van natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002*. Planbureauwerk in uitvoering, werkdocument 2002/6.

Nijs, T. de et al. 2002. *Vier scenario's van het landgebruik in 2030*. Achtergrondrapport NVK2 2000-2030. RIVM-rapport 4087640003, Bilthoven.

Bijlage 1 Verzendlijst

CUI

1. Egmond, N.D. van (voorzitter CUI)
2. Silvis, H.J (LEI b.v.)
3. Jorissen, R (RIKZ/RIZA)
4. Zaane, D. van (Stichting DLO)
5. Eijsackers, H.J.P. (Alterra b.v.)
6. Braat, L (hNPB, secretaris)
7. Hinssen, P.J.W. (Alterra b.v.)

PT-leden NVK2

8. Eggink, G.J. (pl Natuurverkenning 2)
9. Wiertz, J. (pl Natuurverkenning 2)
10. Hesselink, J. (projectsecretaris)
11. Luttik J. deelprojectleider, Alterra
12. Leneman, H, deelprojectleider, LEI
13. Alkemade, R, deelprojectleider, RIVM
14. De Heer, M, deelprojectleider, RIVM
15. Witmer, M, RIVM
16. Vonk, M, RIVM
17. Beugelink, G, RIVM
18. Ligtvoet, W, RIVM
19. Hamsvoort, C van der, LEI
20. Tosserams, M, RIZA
21. Stolwijk, S, RIKZ,
22. Dam, C. van, EC-LNV
23. Timmermans, W. Alterra

MNP

24. Langeweg F. (plv. dir. MNP)
25. Berg, R. van den, (hfd. LDL)
26. Giesen A. van der (hfd. IMP).
27. Kuijpers, M. (hfd RIM)
28. Lith, D van. (hfd LOK)
29. Maas, R.J.M. (hfd MND)
30. Metz, B. (hfd KMD)
31. Wierenga, K. (hfd LED)
32. Canton, H (MEV)
33. Bresser, T. (MNP)
34. Witmer, (pl. Natuurbalans 2003)
35. Wesselink, B. (pl. Milieubalans 2003)
36. Janssen, L.H.J.M. (pl. Milieuverkenning 6)
37. Heiligenberg, H. van de (pl Duurzaamheidsverkenning)

Overig

38. Cramer, S. (RIKZ)
39. H. Farjon (Alterra b.v.)
40. Dijkstra, H. (Alterra b.v.)

41. Egmond P. van(MNP-NLB)
42. Hullu, E. de (LNV-N)
43. Iedema, W. (RIZA)
44. Klijn, J. (Alterra b.v.)
45. Kuindersma W. (Alterra b.v.)
46. Lammers W. (Alterra b.v.)
47. Leus, F. (RIZA)
48. Opdam, P.F.M. (Alterra b.v.)
49. Post, G. (LNV-N)
50. Reijnen M.J.S.M. (Alterra b.v.)
51. Depot Nederlandse Publicaties en Nederlandse Bibliografie,
52. SBC/Communicatie
53. Bureau Rapportenregistratie (1 exemplaar)
54. Bibliotheek RIVM (1 exemplaar)
- 55-59. Bureau Rapportenbeheer (5 exemplaren)
- 60-70. 10 reserve exemplaren (voor eigen gebruik, naar keuze)