

# Herontdekking van normatieve scenario's

Ed Dammers



Het omgevingsbeleid kampt met hardnekkige vraagstukken, zoals luchtverontreiniging in de steden, teruggang in de biodiversiteit en klimaatverandering. Adequate antwoorden hierop vergen naast discussies over hoe de wereld verandert en welke invloed dit op deze vraagstukken heeft (descriptief) ook discussies over beleidsambities en oplossingsrichtingen voor de vraagstukken (normatief). Het is daarom belangrijk naast descriptieve scenario's ook normatieve scenario's te gebruiken. Het omgevingsbeleid heeft hier een waardevolle traditie in, maar deze is verloren gegaan.

In de *Balans van de leefomgeving 2016* concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving dat het omgevingsbeleid redelijke succesvol is. Omtrent drinkwater en bodem hebben de beleidsdoelen goede resultaten geboekt. Tegelijkertijd blijven grote opgaven bestaan: luchtverontreiniging veroorzaakt vooral in de steden nog steeds grote gezondheidsschade, de biodiversiteit gaat verder achteruit en de normen voor waterkwaliteit worden nog niet bereikt. Verder zijn er grote opgaven wat betreft klimaatverandering en de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen.

De voortgang in het bereiken van de gestelde doelen stagneert. Dit hangt samen met het veranderende karakter van leefomgevingsvraagstukken. Enkele decennia geleden hadden de vraagstukken vooral een lokaal of regionaal karakter en speelden ze op terreinen waar de overheid over ging. Maar tegenwoordig gaat het meer om vraagstukken die zich op mondiaal niveau manifesteren en voor een adequate aanpak mondiale samenwerking vergen. Het gaat hierbij om ongestructureerde problemen die gekenmerkt worden door cognitieve en normatieve onzekerheid (Hisschemöller & Hoppe, 1996). Zo is veel onbekend over

de mate van klimaatverandering die zal optreden, de mechanismen die hierbij een rol spelen en de omvang van de gevolgen. Tegelijkertijd wordt het vraagstuk ook verschillend beoordeeld, uiteenlopend van de noodzaak om de aarde te redden door een koolstofarme energievoorziening te realiseren, tot de ontkenning dat klimaatveranderingen een probleem is.

Voor een adequate aanpak van leefomgevingsvraagstukken volstaat het niet dat overheden de initiatieven van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers faciliteren (Pelzer & De Vries, 2016). Er is ook behoefte om vanuit een heldere visie, scherpe doelen en een breed scala aan maatregelen te bieden. Leefomgevingsvraagstukken kunnen alleen adequaat worden aangepakt als alle relevante partijen zich erin vinden en hun bijdragen leveren. Er is echter wel een partij nodig die de verantwoordelijkheid neemt om samen met anderen een richting uit te zetten en partijen te activeren.

Scenariostudies helpen om de belangrijkste beleidsopgaven in de toekomst te verkennen, om beleidsopties en maatregelen op hun haalbaarheid te toetsen, om beleidsambities expliciet te maken en

om helder te krijgen welke inspanningen nodig zijn om de ambities te realiseren. Wordt ingezet op een beperking van de mondiale temperatuurstijging tot 2o of tot 1,5o in 2100? Welke bijdragen kunnen en willen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties leveren? Moeten de oplossingen vooral gezocht worden in klimaatmitigatie via energiebesparing, hernieuwbare energie of CO2-opslag of in klimaatadaptatie via technische, ruimtelijke of financiële maatregelen?

Naast descriptieve scenario's, die verkennen hoe de wereld kan veranderen en welke invloed dit op beleidsvraagstukken heeft, zijn er ook normatieve scenario's nodig, die verkennen welke beleidsambities de betrokken partijen kunnen najagen en welke inspanningen zij zouden moeten leveren om die ambities te realiseren. Beide soorten scenario's leveren op hun manier belangrijke inzichten op, stimuleren geïnformeerde discussies en vergroten het commitment voor oplossingsrichtingen waardoor ondanks de onzekerheden nieuwe handelingsperspectieven ontstaan.

### Traditie normatieve scenario's

Normatieve scenario's hebben hun wortels in de Franse scenariotraditie. Het Franse DATAR (later DIACT) ontwikkelt sinds de jaren '60 normatieve scenario's over de regionaal economische ontwikkeling van Frankrijk. In deze traditie gaat een trendscenario, dat een onwenselijk geachte voortzetting van bestaande ontwikkelingen verkent, vergezeld met scenario's die alternatieve wenselijke toekomst presenteren.

In 1989 publiceerde de stichting *'Nederland Nu Als Ontwerp'* een gelijknamige toekomstverkenning met vier normatieve scenario's voor Nederland. Hiermee wilde de stichting een impuls geven aan creatieve activiteiten die gebaseerd zijn op vertrouwen in de toekomst en angst en twijfel over de toekomst te overwinnen (Frieling, 1999). De toekomstverkenning presenteerde vier

scenario's over de toekomstige samenleving en de ruimtelijke consequenties. 'Dynamisch' stond voor een samenleving waarin het liberale waardenstelsel leidend is, 'Kritisch' voor een samenleving op sociaal-democratische grondslag, 'Zorgvuldig' voor een samenleving volgens christendemocratische beginselen; 'Ontspannen' beruiste op een libertaire maatschappijvisie waarin waarden voortdurend herijkt worden. De hoofdboodschap van de scenariostudie was dat mensen, gebaseerd op beelden van de toekomst zelf hun toekomst kunnen kiezen.

Door een tentoonstelling in de Beurs van Berlage en een uitzending op de televisie kreeg *Nederland Nu Als Ontwerp* veel aandacht (Salewski, 2012). De tentoonstelling bestond uit een rijk palet aan plannen, kaarten, ontwerpen, audiovisuele shows en een computergame die veel indruk maakten op de bezoekers. Hierdoor slaagde de organisatie om een impuls te geven aan de discussie over de wenselijke inrichting van Nederland. Daarnaast ontstond meer aandacht voor het ontwerpen op het nationale en regionale schaalniveau.

*Nederland Nu Als Ontwerp* vormde een inspiratiebron voor *Nederland 2030* dat de Rijksplanologische Dienst in 1998 publiceerde. Deze scenariostudie was bedoeld als een voorverkenning van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening, die door de val van het tweede Kabinet Kok niet is aangenomen. *Nederland 2030* bevatte vier scenario's over wenselijk geachte ruimtelijke inrichtingen van Nederland en de strategieën die gevoerd zouden kunnen worden om die inrichtingen te bereiken (Van der Cammen & De Klerk, 2003). 'Stedenland' presenteerde een maximale concentratie van nieuwe ruimtebehoeften in steden en een kwaliteitsimpuls voor het gebied daarbuiten. 'Stromenland' schetste de ontwikkeling van ruimtelijke corridors door nieuwe stedelijke ontwikkelingen te bundelen met de grote vervoerassen. 'Parklandschap' belichaamde de verweving van stad en land

met het landschap als drager van nieuwe stedelijke ontwikkelingen. En 'Palet' ging uit van maximale ruimte voor maatschappelijke initiatieven en vestigingsvrijheid voor bedrijven en burgers.

Tijdens de ontwikkeling van de scenario's werden Windstreekdebatten over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland gevoerd, waarbij vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zich uitspraken om bepaalde wensbeelden na te streven en om bepaalde inrichtingsprojecten te realiseren. Daarnaast organiseerde de stichting Het Metropolitane Debat een serious game, waarbij betrokkenen uit een regio met behulp van de scenario's gefingeerde beslissingen konden nemen over fysieke investeringsprojecten in hun regio en waarbij zij zich uitspraken over de wenselijkheid van de opgestelde prioriteitenlijst (Frieling, 1999). Ondanks deze inspanningen om de publieke discussie over de ruimtelijke inrichting van Nederland te stimuleren viel de discussie snel dood. Nog voordat het debat over de scenario's was afgerond sprak Minister De Boer van VROM namelijk zelf een voorkeur uit voor 'Stedenland', waardoor bij het gevoel ontstond dat het geen zin meer had om nog verder te discussiëren.

### **Dominantie descriptieve scenario's**

Hoewel normatieve scenariostudies zoals *Nederland nu als ontwerp* en *Nederland 2030* veel bekendheid kregen werden zij te snel opgevolgd door descriptieve scenariostudies. Onder invloed van het denken in termen van 'evidence based planning' en 'new public management' werd de nadruk gelegd op de wetenschappelijke onderbouwing van het omgevingsbeleid. Hierdoor lag de nadruk op een instrumentele aanpak en meetbaarheid, onder andere via maatschappelijke kosten-batenanalyses

(MKBA's) (Davoudi, 2006). Descriptieve scenario's sloten hier beter op aan dan normatieve scenario's.

Descriptieve scenario's hebben hun wortels in de Amerikaanse scenario-traditie waar denktanks als de RAND Corporation militaire toekomstverkenningen uitvoerden (Salewski, 2012). Deze scenario's zijn hoofdzakelijk op modelberekeningen gebaseerd. Hoewel de Amerikaanse scenario's bedoeld waren om de verbeeldingskracht te bevorderen en de horizon te verbreden, worden de Nederlandse scenario's vooral gekenmerkt door plausibiliteit en consistentie en hebben zij voornamelijk een instrumenteel karakter.

De scenariostudie *Economie en fysieke omgeving* (CPB, 1997) concentreerde zich op energie, ruimte, mobiliteit en milieu en bevatte drie scenario's: 'Divided Europe', 'European Coordination' en 'Global Competition'. Deze scenario's waren bedoeld om een bijdrage te leveren aan de Rijksnota's op de betreffende beleidsterreinen en om de samenhang tussen de nota's te vergroten. Elk scenario verkende op een samenhangende manier een mogelijk toekomstig verloop van internationale economische, demografische, technologische en politieke ontwikkelingen en hun effecten op de economie en de fysieke omgeving van ons land. Voor elk terrein werden ook oplossingsrichtingen geschetst in de vorm van verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet, zoals regulering, marktconforme instrumenten en communicatie. De scenario's verkenden echter niet welke beleidsambities zouden kunnen worden nagejaagd.

Vijf jaar later werd de scenariostudie opgevolgd door Nederland in drievoud (CPB, 2002) dat een vergelijkbaar karakter had en eveneens drie scenario's bevatte: 'Global Shift', 'Balanced Growth' en 'European Renaissance'. Nederland in drievoud gaf

wel indicaties van de mate waarin de bestaande beleidsdoelen op het gebied van energie, mobiliteit en milieu onder verschillende omstandigheden zouden worden gehaald, maar verkenden geen beleidsambities of oplossingsrichtingen.

In 2006 publiceerden het Centraal Planbureau, het Milieu en Natuur Planbureau en het Ruimtelijk Planbureau *Welvaart en leefomgeving*. Deze scenariostudie verkende toekomstige demografische, economische en andere trends, hun mogelijke effecten op de leefomgeving en verwachte knelpunten en dilemma's. Deze keer werden er vier scenario's gepresenteerd: 'Global Economy', 'Strong Europe', 'Transatlantic Market' en 'Regional Communities'. De studie had een integraal karakter en strekte zich uit over wonen, werken, mobiliteit, landbouw, energie, milieu, natuur, recreatie en water. Met deze scenariostudie wilden de planbureaus de maatschappelijke discussie die nodig is om strategische keuzen op deze terreinen te maken ondersteunen. Ook *Welvaart en leefomgeving* gaf wel aan waar het beleid mee te maken zou krijgen, maar kwam niet met beleidsambities of oplossingsrichtingen.

In 2015 brachten het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving *Nederland in 2030 en 2050* uit. Aanleidingen waren de financiële en economische crisis, nieuwe inzichten en het verouderd raken van *Welvaart en Leefomgeving*. Omdat beleidsmakers het werken met vier scenario's ingewikkeld vonden, besloten de planbureaus twee scenario's te presenteren: Hoog en Laag. Deze studie voldeed ook aan de behoefte van beleidsmakers aan meer rustige scenario's. Vooral bij kosten-batenanalyses zou dit beter werken dan scenario's die sterk uiteenlopen. De studie is bedoeld om bouwstenen voor de *Nationale omgevingsvisie* te leveren, maar de bouwstenen beperken zich opnieuw tot

de beleidsopgaven, zonder in te gaan op beleidsambities of oplossingsrichtingen.

De descriptieve scenario's die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd hebben, mede door de onderliggende modelberekeningen, een belangrijke rol gespeeld bij het meetbaar maken van het omgevingsbeleid. Daarnaast hebben zij beleidsmakers geholpen om in beeld te krijgen wat de komende jaren de belangrijkste beleidsopgaven zullen zijn en hoe groot deze opgaven kunnen worden. Verder hebben zij een belangrijke rol gespeeld bij het beoordelen van investeringsprojecten, onder andere als onderdeel van het Meerjarig Investeringsprogramma *Ruimte en Transport*. De scenario's hebben echter nauwelijks geholpen om de beleidsambities te verwoorden, nieuwe oplossingsrichtingen te vinden of maatschappelijk discussies over luchtverontreiniging in de steden, teruggang in de biodiversiteit of klimaatverandering te voeren. Door de nadruk op 'evidence based' beleid zijn deze kanten van toekomstverkenning onderbelicht geraakt.

## Normatief waardevolle aanvulling

Enkele jaren geleden is de traditie van normatieve scenario's door het omgevingsbeleid weer teruggekeerd. Na het uitbreken van de financiële crisis bezuidigde het eerste Kabinet Rutte fors op het natuurbeleid. Vanuit de agrarische sector was veel kritiek op het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur ten koste van landbouwgrond. Het technocratische en juridische karakter van het beleid werden gehekeld. Het Rijk decentraliseerde het natuurbeleid vervolgens grotendeels naar de provincies (De Wit et al., 2011). Als gevolg hiervan werden hevige discussies gevoerd over de doelen en strategieën van het natuurbeleid en over de noodzaak om bredere doelgroepen bij het beleid te betrekken. Daarom werd de noodzaak gevoeld om het beleid niet alleen 'evidence

based' te maken maar ook de nodige aandacht aan de normatieve kant van beleid te besteden.

Voor het Planbureau voor de Leefomgeving was dit aanleiding om normatieve scenario's te ontwikkelen. De *Natuurverkenning 2010 – 2040* die het planbureau in 2012 publiceerde schetst welke natuur wenselijk zou kunnen zijn, hoe die natuur gerealiseerd zou kunnen worden en welke bijdragen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers hieraan zouden kunnen leveren. Geïnspireerd door *Nederland 2030* bevatte de verkenning vier normatieve scenario's: 'Vitale Natuur' (ecologisch netwerk met natuurlijke processen), 'Beleefbare Natuur' (ruimte voor beleving en recreatie), 'Functionele Natuur' (herkennen en stimuleren van duurzaam gebruik) en 'Inpasbare Natuur' (lusten versterken en lasten beperken).

Met deze scenariostudie probeerde het Planbureau voor de Leefomgeving de discussies over de richting van het natuurbeleid te stimuleren en aan beleidsvernieuwing bij te dragen. Met het oog hierop zijn de scenario's samen met beleidsmakers en belanghebbenden ontwikkeld en zijn ateliers georganiseerd om het gedachtegoed in de natuurvisie die het Ministerie van Economische Zaken in 2014 uitbracht te laten landen. Op deze manier heeft de Natuurverkenning ertoe bijgedragen dat de traditie van normatieve scenario's is herontdekt en weer tot leven is gewekt.

Bij veel leefomgevingsvraagstukken gaat het om ongestructureerde problemen, waarbij niet alleen sprake is van cognitieve maar ook van normatieve onzekerheid. Het gaat bij luchtverontreiniging, teruggang in biodiversiteit en klimaatverandering niet alleen om de vraag hoe het vraagstuk zich zal ontwikkelen en welke factoren erop van invloed zijn, maar ook om ambities die kunnen worden nagestreefd en oplossingsrichtingen die kunnen worden ingeslagen.

Daarom vergt een adequate aanpak van leefomgevingsvraagstukken naast descriptieve scenario's die de beleidsopgaven verkennen en de mogelijkheid bieden om beleidsopties en maatregelen op hun haalbaarheid te toetsen, ook normatieve scenario's die beleidsmakers en belanghebbenden helpen om hun ambities expliciet te maken en helder te krijgen welke inspanningen nodig zijn om de ambities te realiseren. Het verdient daarom aanbeveling om de studie *Nederland in 2030 en 2050* aan te vullen met een normatieve scenariostudie die op een samenhangende manier toekomst van natuur, milieu, ruimte, water en andere aspecten van de leefomgeving verkent. Een dergelijke studie helpt beleidsmakers en belanghebbenden om het vertrouwen in de toekomst te vergroten en angst en onzekerheid over de toekomst te overwinnen.

---

Ed Dammers (ed.dammers@pbl.nl) is senioronderzoeker ruimtelijke ontwikkeling en toekomstverkenning verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.

## Literatuur

- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke ordening*, Het Spectrum, Utrecht
- Davoudi, S. (2006) 'Evidence-based planning', *disP*, nr. 2, p. 14-24
- Frieling, D. (1999) 'Sneller, beter beslissen', *Openbaar Bestuur*, nr. 5, p. 23-30
- Frieling, D. (red.) (1998) *Het Metropolitane Debat*, Uitgeverij Toth, Bussum
- Hisschemöller, M. & R. Hoppe (1996) 'Coping with intractable controversies', *Knowledge and Policy*, nr. 8, p. 40-60
- PBL (2016) *Balans van de leefomgeving 2016*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Petzer, P. & S. de Vries (2016) 'De roep om een regisserende overheid', Ruimtevolk, <https://ruimtevolk.nl/2016/06/30/roep-om-een-regisserende-overheid/>.
- Salewski, C. (2012) *Dutch new worlds*, 010 Publishers, Rotterdam
- Wit, B. de, K. Wieringa & M. Hajer (2011) 'Natuurbeleid als strijdpunt', *Landschap*, nr. 4, p. 163-171zorg in