

Datum 12 september 2021
Referentie IV/JB
Betreft **Oordeel onafhankelijk deskundige
beleidsdoorlichting natuur en biodiversiteit**
Versienummer definitief
Opgesteld door Prof. dr. Ingrid Visseren-Hamakers
Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Faculteit Managementwetenschappen Sectie Geografie, Planologie en Milieu

Op verzoek van het Ministerie van LNV heb ik als onafhankelijk deskundige deelgenomen aan de begeleidingscommissie Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019. Ik heb actief deelgenomen aan de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie en heb commentaar geleverd op conceptstukken om mij zodoende voor te bereiden op het schrijven van deze beoordeling. De inhoud van de Beleidsdoorlichting blijft hiermee de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. De onderstaande bevindingen zijn georganiseerd aan de hand van de twee centrale onderzoeksvragen van de Beleidsdoorlichting. Tenslotte reflecteer ik op de lessen voor het instrument Beleidsdoorlichting.

Onderzoeksvraag 1: Is het beleid doeltreffend en doelmatig geweest?

De conclusies van het rapport geven mijns inziens geen helder beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 12 van de begroting van het Ministerie van LNV binnen de kaders waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. De inhoudelijke hoofdstukken schetsen een genuanceerd beeld, maar de conclusies reflecteren deze nuance niet.

Zo staat in de Infographic (blz. i) de tekst “de achteruitgang van natuurgebieden is gemiddeld tot stilstand gekomen” en in de conclusies (blz. 56) “de achteruitgang van de kwaliteit van de natuur in natuurgebieden lijkt gemiddeld tot stilstand gekomen in de doorgelichte beleidsperiode”. Ik plaats hierbij de volgende kanttekeningen:

- Aangezien er geen bronnen worden vermeld is het niet helder waar deze conclusies op zijn gebaseerd.
- Hoofdstuk 5 en andere delen van hoofdstuk 7 schetsen een ander, veel negatiever, beeld. Voorbeelden zijn: “Uit de Balans van de Leefomgeving (PBL, 2020a) blijkt dat een ruime meerderheid van de habitattypen een zeer ongunstige tot matig ongunstige staat van instandhouding hebben” (blz. 40) en “de natuurdoelen zijn niet dichterbij gekomen, ondanks het gevoerde beleid” (blz. 59).

- Aangezien de natuurkwaliteit verschilt in verschillende soorten gebieden, zouden de conclusies dienen te worden genuanceerd per gebied:
 - o Grote wateren
 - o Natuurgebieden op land
 - o Natuur buiten natuurgebieden
 - o Caribisch Nederland
 - o Internationale biodiversiteit
- Daarnaast zou onderscheid dienen te worden gemaakt naar verschillende aspecten van de kwaliteit van de natuur, zoals flora, fauna, milieucondities etc.
- Bovendien zou er een meer helder verband kunnen worden gelegd tussen de huidige natuurkwaliteit en de doelen van het natuurbeleid.

Onderzoeksvraag 2: Welke lessen kunnen worden getrokken voor beleid en rolinvulling van de rijksoverheid?

De volgende reflecties betreffen vooral de doelen van het Ministerie op het gebied van het **vergroten van de betrokkenheid van bedrijven en burgers** bij het natuur en biodiversiteitsbeleid. Deze doelen sluiten aan bij internationale trends op het gebied van mainstreaming en transformatieve verandering.

De afgelopen jaren (sinds het strategisch plan 2011-2020 en de bijbehorende Aichi targets van het VN-biodiversiteitsverdrag) wordt natuur- en biodiversiteitsbeleid niet meer alleen gezien als een verantwoordelijkheid van de “natuursector”, maar ook van andere (economische) sectoren die een grote (vaak negatieve) invloed hebben op de biodiversiteit (denk aan landbouw, visserij, bosbouw). Het natuur en biodiversiteitsbeleid werkt hiervoor aan “**mainstreaming**” – het algemeen maken van aandacht voor biodiversiteit (zie ook de Beleidsdoorlichting van het natuurbeleid in de periode 2010-2014, Kamerstuk 30991, nr. 29).

Het global assessment van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), waar de Beleidsdoorlichting naar verwijst, heeft laten zien dat niet alleen mainstreaming noodzakelijk is voor biodiversiteitsbehoud. De hele samenleving zal moeten verduurzamen om biodiversiteit te behouden: er is een **transformatieve verandering** van de samenleving nodig om alle duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, inclusief die op het gebied van biodiversiteit, te bereiken op tijd voor hun 2030 deadline.

Het global assessment van het IPBES definieert zo’n transformatieve verandering als een “fundamentele, systeem-brede reorganisatie van technologische, economische en sociale factoren, inclusief paradigma’s, doelen en waarden” (Diaz et al., 2019). Natuur en biodiversiteit heeft dus niet alleen beschermde gebieden en bescherming van bedreigde soorten nodig; om de doelen van het natuur en biodiversiteitsbeleid te bereiken, zal de hele samenleving duurzaam moeten worden. Om in de termen van het global assessment te spreken, het natuurbeleid dient zich niet alleen te richten op de direct drivers (de fysieke oorzaken van biodiversiteitsverlies zoals verandering van landgebruik, overmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen zoals overbevissing, klimaatverandering, vervuiling), maar ook – en met name – op de **indirect drivers**: de maatschappelijke onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies, dus de technologische, economische en sociale factoren. De verklaring voor het weinig doeltreffende internationale biodiversiteitsbeleid van de

afgelopen halve eeuw is volgens het IPBES global assessment dan ook het gebrek aan aandacht voor deze indirect drivers. De Nederlandse overheid heeft als lid van het VN-biodiversiteitsverdrag en IPBES deze uitgangspunten mede vormgegeven en formeel vastgesteld.

Deze twee ontwikkelingen in het biodiversiteitsbeleid (mainstreaming en systeemverandering), gelinkt aan de beleidsdoelstelling “**verwevenheid met economie**” en het “**vergroten van de betrokkenheid van burgers**” uit de Beleidsdoorlichting, maken de nauwe opdracht van de beleidsdoorlichting problematisch. Het natuur en biodiversiteitsbeleid kan niet worden “afgerekend” op haar eventuele gebrek aan doeltreffendheid en doelmatigheid, aangezien de praktijken die natuur bedreigen niet door een sectoraal georganiseerd natuur- en biodiversiteitsbeleid kunnen worden geadresseerd.

In het actuele duurzaamheidsdebat, zowel in de beleidspraktijk als in de milieu- en maatschappijwetenschappen, wordt nu gesproken in termen van **transities** – een systeemverandering van een niet-duurzaam naar een duurzaam systeem. Voorbeelden zijn de transities op het gebied van energie, mobiliteit, voedsel, proefdiervrije innovatie, en circulaire economie. Mijns inziens worden deze transities nog te sectoraal georganiseerd, terwijl ze elkaar beïnvloeden en door dezelfde maatschappelijke onderliggende oorzaken worden beïnvloed. Ze zouden daarmee moeten worden gezien als onderdeel van een grotere, meer algemene **maatschappij-brede transformatie**. Deze transformatie omvat dan de sector-overstijgende algemene veranderingen die nodig zijn voor de transformatie van een niet-duurzame naar een duurzame samenleving, zoals veranderingen in ons economisch stelsel, instituties, en maatschappelijke doelstellingen, paradigma’s en waarden (Visseren-Hamakers et al., 2022).

Het besturen van zo’n transformatie is uiteraard ingewikkeld. Alle betrokken actoren (overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) kunnen een bijdrage leveren aan deze sturing door middel van wat wij “**transformatieve sturing**” (transformative governance) hebben genoemd (Visseren-Hamakers et al., 2021). Adaptieve sturing (adaptive governance) is hier een belangrijk element in: het regelmatig reflecteren op de koers en of de governance mix (het totaal aan beleidsinstrumenten en maatschappelijke initiatieven) nog voldoende is om op koers te blijven.

Met name voor de Nederlandse doelstellingen voor het behoud en versterken van de **mondiale biodiversiteit**, waarover in de Beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat hierover te weinig kennis beschikbaar is, is deze maatschappelijke transformatie cruciaal om de Nederlandse ecologische voetafdruk te verkleinen.

Naast de aandacht voor de noodzaak van transformatieve verandering, is dus het doordenken van de sturing van deze verandering (transformative governance) zeer belangrijk. De Nederlandse overheid kan dit in EU-verband inbrengen in de onderhandelingen voor de **Post-2020** Global Biodiversity Framework van het VN-biodiversiteitsverdrag.

Lessen voor het instrument Beleidsdoorlichting

Afgezien van het feit dat beleidsdoorlichtingen een mogelijkheid bieden voor de Minister om formeel verantwoording af te leggen en aanleiding bieden voor de Minister en Kamer om het natuur en biodiversiteitsbeleid op hoofdlijnen met elkaar te bespreken, stel ik grote vraagtekens bij het nut van beleidsdoorlichtingen in deze vorm. Ze staan, voor zover ik kan inschatten op basis van mijn betrokkenheid bij deze doorlichting, te ver af van de beleidspraktijk (in termen van strategie, planning en implementatie) om voor het beleid nuttige inzichten te genereren. Het wordt zodoende al snel een evaluatie die wordt gedaan omdat dit verplicht is. Omdat de eisen voor de evaluatie zo strikt zijn, kan er nauwelijks worden afgeweken van deze kaders om de evaluatie nuttiger en informatiever te maken voor het beleidsproces. De belangrijkste problemen van dit soort evaluaties die de beleidsrelevantie in de weg staan zijn mijns inziens:

1. De analyses zijn synthese analyses. Daarmee is de evaluatie afhankelijk van de kwaliteit en data van eerdere rapporten. Gevonden kennislücken informeren de onderzoeksagenda van het Ministerie mijns inziens te weinig om herhaling in de toekomst te voorkomen. Dit lijkt een terugkomend probleem te zijn (zie ook de verwijzing naar Koopmans et al., 2018 in de Beleidsdoorlichting).
2. De evaluatie wordt te weinig gecontextualiseerd: Het Ministerie van LNV heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het Nederlandse natuur en biodiversiteitsbeleid, direct en via haar "systeemverantwoordelijkheid". Zij deelt deze verantwoordelijkheid dus met andere Ministeries en bestuurslagen (in dit geval de Provincies), en ook andere actoren (onder meer het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties). Bovendien heeft ander beleid van het Ministerie van LNV (bijvoorbeeld het landbouw en visserijbeleid) een doorslaggevende impact op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuur en biodiversiteitsbeleid. Er wordt geen systeemevaluatie gedaan van dit, wat we in de milieu- en maatschappijwetenschappen "regime complex" of "governance system" noemen. Hierdoor is het realiteitsgehalte en het nut voor de beleidspraktijk al snel zoek.
3. Door de strikt omschreven periode die dient te worden geëvalueerd kan de evaluatie niet ingaan op recente ontwikkelingen. Er is in het natuur en biodiversiteitsbeleid sinds de evaluatie periode zoveel gebeurd, onder meer op het gebied van stikstof, dat de doorlichting per definitie verouderd is.
4. De verplichte analyse van intensiveren of bezuinigen (20% meer of minder investeren) wordt, ook door het niet mee kunnen nemen van ontwikkelingen in de begroting na de evaluatieperiode, snel niet beleidsrelevant. Ook gezien de "systeemverantwoordelijkheden" onder punt 2 zouden dit soort bezuinigings- of intensiveringsanalyses op systeemniveau dienen te worden uitgevoerd, zoals ook in de Beleidsdoorlichting aanbevolen. Zodoende zouden bijvoorbeeld bezuinigingen op subsidies vanuit andere beleidsterreinen van praktijken met een negatieve invloed op natuur en biodiversiteit kunnen worden meegenomen. Hiermee wordt de vraag: welke investeringen of bezuinigingen van de rijksoverheid hebben de grootste positieve impact op de kwaliteit en kwantiteit van de Nederlandse en wereldwijde natuur en biodiversiteit?
5. De vraag is of de beleidsdoorlichting, zoals nu ontworpen, überhaupt mogelijk is. Het is, vanuit de beleidswetenschappen gezien, methodologisch bijna onmogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een specifiek beleidsinstrument (of een groep instrumenten) te meten, gezien de complexiteit van de werkelijkheid die veel verder gaat dan lineaire relaties (van 1 beleidsinstrument op haar doel). De staat van de natuur en biodiversiteit in Nederland en wereldwijd wordt door een groot aantal verschillende fysieke, maatschappelijke en beleidsprocessen beïnvloed. Een doorlichting van ieder beleid zal dus vormgegeven en gebruikt dienen te worden op een manier die deze methodologische realiteit en complexiteit reflecteert.

Externe experts van eerdere beleidsdoorlichtingen (bv. artikel 11 evaluatie 2014; artikel 6 evaluatie, 2019) komen tot soortgelijke conclusies.

Op basis van het voorgaande zou ik de Rijksoverheid willen adviseren de verplichte beleidsdoorlichting beter te integreren in het beleids- en onderzoeksproces van het Ministerie (Ministerie-breed, niet alleen de Directie Natuur), de Rijksoverheid en andere relevante bestuurslagen (hier met name de Provincies), onder andere op de volgende aspecten.

- Het Ministerie zou, op basis van de geconstateerde kennishiaten (in deze en gerelateerde beleidsdoorlichtingen) een onderzoeksagenda kunnen formuleren zodat toekomstige beleidsdoorlichtingen met minder kennishiaten geconfronteerd worden dan de huidige.
- Daarnaast zouden beleidsdoorlichtingen meer ruimte kunnen krijgen om het onderzoek te contextualiseren (in termen van andere beleidsterreinen, bestuurslagen, actoren, recente ontwikkelingen etc.), zodat de beleidsrelevantie vergroot wordt en de Beleidsdoorlichting als instrument niet bijdraagt aan de verkoking van het beleid.
- De afbakening tussen de **systeemverantwoordelijkheid** van de Rijksoverheid en verantwoordelijkheden van de **Provincies** blijft een spanningsveld (zie ook Eerste Kamer, 33576, M; Beleidsdoorlichting blz. 39). Het rijk is eindverantwoordelijk om ervoor te zorgen dat Nederland aan haar internationale en Europese verplichtingen voldoet. Een Beleidsdoorlichting die de verantwoordelijkheden van de Provincies hierin niet meeneemt kan mijns inziens geen compleet beeld geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Nederlandse natuur en biodiversiteitsbeleid, gezien de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De evaluaties van het Natuurpact zijn inhoudelijk wel betrokken bij de huidige Beleidsdoorlichting, maar formeel geen onderdeel van de doorlichting. Dit is verwarrend. Hierin dient een meer eenduidige keuze te worden gemaakt.
- De vraag of de input voldoende was om de doelstellingen te bereiken en of de input de juiste instrumenten omvatte ontbreekt in de Beleidsdoorlichting. De relatie tussen input en doelen kan beter worden geëvalueerd.

Het soort evaluatie dat in adaptieve, transformatieve sturing (zie onderzoeksvraag 2) nodig is, is van een geheel ander karakter dan de Beleidsdoorlichting. De vraag is dan ook **hoe het instrument van beleidsdoorlichting een rol kan spelen in de context van duurzaamheidstransformaties**.

- Doeltreffendheid en doelmatigheid zouden dan moeten worden gezien als de mate waarin het beleid bijdraagt aan de transformatie, dus een procesevaluatie naast een doelevaluatie.
- De evaluatie zou moeten focussen op de vraag welke beleidsinstrumenten de grootste impact kunnen hebben in de transformatie, bijvoorbeeld welke instrumenten staan duurzaamheid het meeste in de weg, hoe kunnen bijvoorbeeld bezuinigingen op niet-duurzame subsidies worden gebruikt om actoren financieel te ondersteunen in hun transformatie naar duurzame praktijken etc. Deze evaluatie dient regelmatig te worden gedaan om bij te kunnen sturen. Aangezien de transformatie gaande is, wordt er een bewegend object gestuurd, dat tijdens het proces zich ontwikkelend beleid nodig heeft om de verandering te blijven sturen. De evaluatie zou als vraag dienen te hebben welke governance mix op een specifiek moment nodig is om de transformatie te blijven versnellen.
- Het soort evaluatie dat nodig is, is dus meer een lerende evaluatie (zie bijvoorbeeld PBL, 2020) dan een evaluatie die tot doel heeft om verantwoording af te leggen. Een verantwoording afleggende

evaluatie kan nog steeds een rol spelen in de beleidscyclus, maar dan wel in het kader van reflectie op in welke mate de duurzaamheidstransformatie is versneld met behulp van de, zich steeds vernieuwende, governance mix. Deze evaluatie zou dus een systeem evaluatie moeten zijn, die al het relevante, overheids-brede beleid omvat.

De (plantaardige) hamvraag is dan ook of de governance mix, zoals gefinancierd door artikel 12, en de rijksbegroting in het algemeen, in staat is om de transformatieve verandering te versnellen. Die vraag zou centraal dienen te staan in een actuele Beleidsdoorlichting. Zodoende zouden beleidsevaluaties en doorlichtingen een doorslaggevende rol kunnen spelen in het versnellen van de noodzakelijke en urgente duurzaamheidstransformaties.

Prof. dr. I.J. (Ingrid) Visseren-Hamakers
Milieubeleid en Politiek
Radboud Universiteit

Referenties

- Díaz, S., J. Settele, E.S. Brondízio, H.T. Ngo, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K.A. Brauman, S.H.M. Butchart, K.M.A. Chan, L.A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S.M. Subramanian, G.F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R.R. Chowdhury, Y-J. Shin, I.J. Visseren-Hamakers, K. Willis, C.N. Zayas. 2019. Pervasive human-driven decline in life on Earth points to the need for transformative change. *Science* 2019, 366, eaax3100. doi:10.1126/science.aaw3100.
- PBL, 2020. Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Planbureau voor de Leefomgeving. PBL-publicatienummer 3852.
- Visseren-Hamakers, I.J. et al., 2021. Transformative governance of biodiversity: insights for sustainable development. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 53: 20-28.
- Visseren-Hamakers, I.J., B. Cashore, D. Loorbach, M. Kok, S. de Koning, P. Vullers, A. van Veen. 2022. How to save a million species? Transformative governance through prioritization. In: Visseren-Hamakers, I.J. and Kok, M. (Eds.) 2022. *Transforming Biodiversity Governance*. Cambridge University Press. Forthcoming.