

Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid

Verkenning van de beleidstheorie achter de
internationale aspecten van het Beleidsprogramma
Biodiversiteit (2008-2011)

D.A. Kamphorst

werkdocumenten



Wot
Wetenschappelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Paul Hinssen (deel)programmaleider WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **126** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid

Verkenning van de beleidstheorie achter
de internationale aspecten van het
Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-
2011)

D.A. Kamphorst

Werkdocument 126

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2009

©2009 **Alterra**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleem- en doelstelling	13
1.3 Vraagstelling van deze studie	14
1.4 Aspecten van een beleidstheorie	14
1.5 Methode en afbakening	17
1.6 Leeswijzer	18
2 Beleidsprogramma Biodiversiteit: inhoudelijke keuzes en sturingskeuzes	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Inhoudelijke keuzes in het Programma Biodiversiteit	19
2.3 Implementatie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit	23
2.4 Uitleiding	27
3 De logica van de inhoudelijke prioriteiten	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Duurzame handelsketens	29
3.2.1 Beleidsdoelen algemeen	29
3.2.2 Palmolie en soja	30
3.2.3 Hout	33
3.2.4 Biomassa en biobrandstoffen	36
3.2.5 Veen	38
3.3 Betalen voor biodiversiteit	39
3.4 Ecologische netwerken	43
3.5 Mariene biodiversiteit en visserijketens	45
4 Discussie en conclusies	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen	49
4.3 Beantwoording van de hoofdvraag	53
4.4 Vervolg	55
Literatuur	57
Bijlage 1 Respondenten	59
Bijlage 2 Doelenboom Beleidsprogramma Biodiversiteit	61
Bijlage 3 Doelenbomen per prioriteit	65

Woord vooraf

De aanleiding voor dit onderzoek was het verschijnen van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011) in de zomer van 2008. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is hierin gevraagd om het programma te evalueren, waaronder ook de Nederlandse activiteiten voor biodiversiteit in het buitenland. PBL was geïnteresseerd in meer inzicht in de argumenten van de beleidsmakers achter het beleidsprogramma biodiversiteit. Dit zou kunnen bijdragen aan het onderbouwen van keuzes van het PBL voor evaluatie activiteiten van het beleidsprogramma biodiversiteit in de komende jaren (2008-2011). Met dit onderzoek is een poging gedaan om meer inzicht te geven in de keuzes die in de internationale aspecten van het beleidsprogramma biodiversiteit zijn gemaakt, qua inhoud en sturing.

Dank is verschuldigd aan de medewerkers van het Interdepartementaal programmateam (IPB) en andere betrokkenen van het ministerie van LNV, VROM en BUZA-OS die bereid zijn geweest tot een interview om de keuzes in het beleidsprogramma biodiversiteit toe te lichten. Daarnaast hebben medewerkers van PBL en Alterra bijgedragen aan het ontstaan van een beeld over het beleid op de inhoudelijke prioriteiten. Dank is verschuldigd aan Irene Bouwma en Maria Witmer voor hun advies bij het uitvoeren van het onderzoek.

*Dana Kamphorst, onderzoeker Alterra
Mark van Oorschot, opdrachtgever PBL*

Contact-info:

dana.kamphorst@wur.nl
mark.vanoorschot@pbl.nl

Samenvatting

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd' bevat de prioriteiten voor de komende vier jaar bij het aanpakken van de aantasting van biodiversiteit en het bevorderen van het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, zowel binnen als buiten Nederland. Het is een interdepartementaal beleidsprogramma, ondertekend door de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en voor Ontwikkelings-samenwerking (OS), mede ondertekend door de bewindslieden van Economische Zaken (EZ), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Verkeer en Waterstaat (VW) en Defensie. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit bevat binnenlands en buitenlands beleid voor biodiversiteit. Dit onderzoek heeft een focus op het internationale biodiversiteitsbeleid.

In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft Alterra een verkennend onderzoek gedaan naar de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit. Hierbij zijn impliciete en expliciete overwegingen achter keuzes van de beleidsmakers inzichtelijk gemaakt. Het doel is hiermee bij te dragen aan een verkenning van evaluatiemogelijkheden van internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit door het PBL.

Overwegingen achter keuzes in het Beleidsprogramma Biodiversiteit

Aan het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008 - 2011) ligt een combinatie van overwegingen ten grondslag. In het voorbereidingstraject zijn interdepartementaal keuzes zijn gemaakt voor de inhoud en de uitvoering van het beleid. Deze keuzes zijn gebaseerd op overwegingen van inhoudelijke, beleidshistorische en politiek strategische aard en overwegingen die zijn gelegen in de sturingsopvatting.

- De inhoudelijke prioriteiten in het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn: handelsketens en biodiversiteit; betalen voor biodiversiteit; biodiversiteit werkt¹, ecologische netwerken; en mariene biodiversiteit en visserijketens. De keuze voor de prioriteiten is gelegen in inhoudelijke overwegingen (urgentie, spreiding over de wereld, invloed van Nederlandse consumptie en productie op het thema), sturing (invloed van Nederland en internationale speelruimte) en politiek-strategische overwegingen (het thema moet politiek interessant zijn en er moeten zichtbare resultaten mogelijk zijn binnen vier jaar).
- Achter de keuze van het kabinet om de beleidsinzet te prioriteren op een aantal specifieke terreinen ligt de aanname dat een begrensde aantal onderwerpen de effectiviteit van de aanpak verhoogt. Er is een Interdepartementaal Programmateam (IPB) ingesteld dat de coördinatie van activiteiten in verschillende departementen gaat verzorgen, met trekkers op de inhoudelijke thema's. Het aanpakken van de thema's via samenwerking tussen departementen moet een meerwaarde geven, door het gezamenlijk optrekken en het streven naar beleidscoherentie (om zo eventuele tegengestelde krachten te signaleren).
- De inhoudelijke keuzes (voor problematiek en beleidsdoelen) zijn voor een groot deel gelegen in beleidshistorische overwegingen. Het kabinet sluit aan bij voorlopers en lopend internationaal, Europees en nationaal beleid. In de probleempceptie staan consumptiepatronen en de toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen centraal, die leiden tot aantasting van de functionaliteit en productiviteit van ecosystemen. De keuze komt voor een belangrijk deel voort uit de internationale verkenning 'Millennium ecosystem

¹ Deze studie heeft een focus op het internationale biodiversiteitsbeleid. Daarom is de prioriteit Biodiversiteit werkt, die vooral op het binnenland is gericht, in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

assessment' (2005). De beleidsdoelen komen onder meer uit het biodiversiteitsverdrag (CBD), de millenniumdoelen en de Europese biodiversiteitsstrategie.

- De sturingsopvatting speelt een belangrijke rol als overweging bij de uitvoering. Met de inzet op netwerksturing heeft de Nederlandse overheid bij de uitvoering een indirecte rol en komt de uitvoering tot stand in nadere besluitvorming met private en maatschappelijke partners en in internationale context. De complexiteit van de internationale handelsrelaties, de beperkte invloed en afhankelijkheid van Nederland in deze context (Nederland kan niet zomaar een eigen rol invullen) liggen hier mede aan ten grondslag.
- Er zijn in het Beleidsprogramma Biodiversiteit weinig concrete operationele (SMART) doelen geformuleerd, behalve voor de overheid zelf (100% duurzaam inkopen vanaf 2010), of bij doelen die van een sector zijn overgenomen (bijvoorbeeld de ambitie van 50% duurzaam hout op de Nederlandse markt). Op alle thema's zal het bedrijfsleven een grote rol gaan spelen in het verder concretiseren van algemeen geformuleerd, strategisch beleid (o.a. door de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, die het kabinet zal adviseren over te nemen maatregelen). Ook hieraan ligt de sturingsopvatting aan ten grondslag dat men het beleid nader wil kunnen invullen met stakeholders.

Beleidsacties in het beleidprogramma biodiversiteit

Niet alleen beleidsdoelstellingen, maar ook voorgestelde beleidsacties, geven inzicht in de resultaten die beleidsmakers willen bereiken. In het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn op de prioriteiten veel verschillende typen beleidsacties voorgesteld. De uitvoering ligt vaak bij andere partijen dan de Nederlandse overheid (EU, andere overheden, bedrijfsleven, ronde tafels, NGO's), bij lopende beleidssporen van ministeries of internationale fora, zoals CBD.

- *Duurzame handelsketens*. Het kabinet zet in op de volgende ketens: hout, palmolie, soja, biomassa en veen. De voorgenomen beleidsacties voor verduurzaming van deze ketens zijn erg divers. Ontwikkeling van certificering is een belangrijk onderwerp: ondersteuning van ronde tafels bij de ontwikkeling van certificering (palmolie, soja) en beïnvloeding van de internationale discussie om certificering te verankeren (palmolie, soja, biomassa). Beïnvloeding van overheden van productielanden voor duurzame productie is daarnaast bij alle ketens een belangrijk spoor waarop wordt ingezet. Andere beleidsacties liggen in de sfeer van: inkoopbeleid van de overheid (hout), alternatieven zoeken voor import (veen) en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden (bijv. institutionele structuren tegen illegaal hout of voor duurzame bosproductie). Inzet op duurzaamheid betekent niet automatisch inzet op biodiversiteit. Het versterken van de aandacht voor biodiversiteit als onderdeel van duurzaamheid (palmolie, soja, biomassa) is dan ook de opgave. Veel acties zijn gericht op output (vorming van plannen, instituties etc.) en in tweede instantie op outcome (gedragsverandering) en impact (biodiversiteitswinst).
- *Betalen voor biodiversiteit* is een nieuwe prioriteit, gericht op behoud van ecosysteemdiensten en het toekennen van een economische waarde aan biodiversiteit, waarbij een verkenning van betalingsmechanismen nodig is. Dit denken is, mede onder invloed van het 'millennium ecosystem assessment', wereldwijd populair. De acties zijn grotendeels verkennend van aard, met proefprojecten en pilots, en gericht op output als resultaat.
- *Ecologische netwerken* is een oud thema in het internationale biodiversiteitbeleid, met een sterke Europese component. Nederland is een voorloper op dit thema, spoort andere landen aan dit concept ook tot uitgangspunt van beleid te nemen en ondersteunt andere landen, bijvoorbeeld bij capaciteitsopbouw. De overheid heeft hierin een rol van subsidieverstrekker. Dit spoor wordt voorgezet, met nieuwe nadruk op sociaal economische ontwikkeling, connectiviteit en implementatie van ecologische netwerken in andere landen.

- *Mariene biodiversiteit en visserij*. Het Nederlandse handelen is geheel ingebed in internationaal en Europees beleid (gemeenschappelijk visserijbeleid). Nederland sluit aan bij de Europese beleidsvorming en kan deze beïnvloeden. In dit thema wordt meer dan in andere op restrictief beleid ingezet. De inzet op biodiversiteitsbehoud is evenwel veelal indirect: de inzet is geconcentreerd op tegengaan van illegale visserij, omvorming van regionale visserijorganisaties, vorming van een netwerk van mariene beschermde gebieden en duurzaam visserij beleid.

Een uitgekristalliseerd beleidsplan betekent dat keuzes zijn gemaakt. Het internationale deel van het Beleidsprogramma Biodiversiteit stoelt op vertrouwen in - en streven naar – marktwerking, gedragsverandering van consumenten, institutionele verandering, beïnvloeding in (internationale) netwerken en de overheid in een ondersteunende en faciliterende rol. Dat betekent dat andere keuzes zijn afgefallen en doelen, problemen en oplossingsrichtingen uitgesloten. In het geval van het Beleidsprogramma Biodiversiteit is het meest in het oog springend het uitsluiten van een meer hiërarchische rol van de overheid ten gunste van netwerksturing.

Ook bij de keuze van (typen) doelstellingen, de inzet op problemen en de inzet van instrumentarium zijn keuzes gemaakt en andere opties afgefallen:

- direct instrumentarium als importbeperkende wetgeving valt af ten gunste van indirect instrumentarium als certificering;
- nader in te vullen richtingsdoelen, ambitieuze doelen en strategische doelen worden verkozen boven kwantitatieve operationele beleidsdoelen;
- volumebeleid (beperken van consumptie, alternatieven) valt af ten behoeve van verduurzaming en vrijwillige gedragsverandering. Een uitzondering is de keten 'veen', waarvoor alternatieven worden gezocht;
- klimaatverandering en vervuiling als oorzaken van verlies van biodiversiteit krijgen minder directe aandacht dan de problematiek van consumptie en productiepatronen (dit sluit niet uit dat ze buiten het programma wel de volle aandacht krijgen);
- het waarderen van ecosysteemdiensten en bevorderen van duurzaam gebruik wordt verkozen boven restrictief beleid.

Beleid is nooit af; zeker geen strategisch beleid dat nog in detail zal worden ingevuld en uitgewerkt met andere (internationale) partijen. Er worden in die verdere besluitvorming nadere beleids- en uitvoeringskeuzes gemaakt; tevens kan de stevige rol die is weggelegd voor kennisontwikkeling tot nadere keuzemogelijkheden en besluiten leiden en daarmee tot vernieuwing van de beleidstheorie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 'Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd' (BB) staan de prioriteiten voor de komende vier jaar bij het aanpakken van de aantasting van biodiversiteit en het bevorderen van het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, zowel binnen als buiten Nederland. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit is een interdepartementaal beleidsprogramma, ondertekend door de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en voor Ontwikkelingssamenwerking (OS), mede ondertekend door de bewindslieden van Economische Zaken (EZ), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Verkeer en Waterstaat (VW) en Defensie. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit is in mei 2008 officieel gepresenteerd aan de maatschappelijke partners die hebben bijgedragen aan het opstellen.

LNV stelt het op prijs als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) meer aandacht besteedt aan de evaluatie van internationale beleidsinspanningen. Het kan daarbij gaan om invloed van Nederland op mondiale biodiversiteit en/of invloed van Nederlands beleid op mondiale beleidsprocessen. Bij het PBL is daarom een project geformuleerd over de Evaluatie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008 - 2011, dat vanaf 2009 van start zal gaan. In het kader van de voorbereiding van de evaluatie activiteiten van het PBL, is onderhavig project ingezet. Het is een verkennende studie naar het Beleidsprogramma Biodiversiteit die ten doel heeft een bijdrage te leveren aan het maken van keuzes ten aanzien van de internationale evaluatieactiviteiten door het PBL in 2009. In eerste instantie is daartoe gekozen voor een verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011. Dit beleidsprogramma bevat een binnenlandse en een buitenlandse component. Hier is alleen de buitenlandse component aan de orde.

1.2 Probleem- en doelstelling

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit bundelt de prioritaire gebieden in het veld van de (internationale) biodiversiteit waar de Nederlandse overheid de aandacht op wil leggen de komende jaren. Het programma is deels een opvolger van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) (2002-2006) en het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN) (tot 2002). Verschillende internationale fora, conventies en afspraken vormen de context van het Beleidsprogramma Biodiversiteit, zoals het Biodiversiteitsverdrag (CBD) uit 1992. Met de inzet op duurzame handelsketens wereldwijd en het thema 'betalen voor biodiversiteit' als belangrijke prioriteiten zet de overheid in op integratie van biodiversiteit in het economisch handelen. Daarnaast is de aanpak in belangrijke mate gericht op samenwerking met bedrijfsleven en maatschappelijke partners.

Wat is zinvol om hieraan te evalueren? In eerste instantie heeft het ministerie van LNV aan het PBL de vraag gesteld om jaarlijks in de Natuurbalansen te rapporteren over de geleverde beleidsprestaties in internationale context en in kaart te brengen in hoeverre de Nederlandse activiteiten bijdragen aan het verkleinen van de Nederlandse voetafdruk in de wereld. Bij het PBL wordt gesignaleerd dat de beleidsinspanningen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit voor een groot deel in termen van inspanningen worden geformuleerd en niet in te realiseren

effecten in het veld, wat de mogelijkheden om de effecten in het veld te evalueren bemoeilijkt, laat staat deze aan het overheidshandelen te relateren. Daarnaast is een vraag in hoeverre de invloed van Nederlandse overheidshandelen in een zo complexe context als het internationale biodiversiteitsbeleid te bepalen is: het overheidshandelen is in sterke mate gericht op het samenwerken met - en soms overlaten aan - maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. Er zijn allerlei vragen rondom de evaluatiemogelijkheden van het Beleidsprogramma Biodiversiteit, die beginnen met het karakter van het voorgestelde beleid. Het PBL leek het daarom zinvol een eerste inzicht te krijgen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit. Wat zijn de aannames van de beleidsmakers achter het programma? Wat voor sturingsperspectief zit er achter het programma? Welke inhoudelijke keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld ten opzichte van de vorige internationale biodiversiteitsprogramma's? Wie is aan zet bij de uitvoering en wordt dit duidelijk gespecificeerd? En wat is het internationale krachtenveld waarin de uitvoering tot stand moet komen? Op dit soort vragen kan een reconstructie van de beleidstheorie verheldering geven.

Het doel van dit project is bij te dragen aan een verkenning van evaluatiemogelijkheden van de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit en in deze toeleverend te zijn bij de keuzes van het Planbureau voor de Leefomgeving. In eerste instantie is gekozen voor een reconstructie van de beleidstheorie om aannames van de beleidsmakers achter (de internationale aspecten van) het programma te verhelderen.

1.3 Vraagstelling van deze studie

Er is uitgegaan van de volgende vraag:

- Wat is de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit; welke impliciete en expliciete veronderstellingen liggen ten grondslag aan het programma?

Hierbij zijn de volgende deelvragen gesteld:

- Wat zijn aannames achter de keuzes voor beleidsdoelen en -prioriteiten (inhoud)?
- Hoe is de uitvoering georganiseerd (implementatie en sturingsfilosofie): welke instrumenten zet de overheid in en op welke actoren zijn de maatregelen gericht?
- Is het programma uitvoerbaar?
- Op welk type resultaat zijn de beleidsacties gericht en hoe verhoudt zich dit tot de beleidsdoelen?
- Worden alternatieve vormen van sturing en problemen uitgesloten?
- Wat is de meerwaarde van het Beleidsprogramma Biodiversiteit bovenop het reguliere beleid?

1.4 Aspecten van een beleidstheorie

Een reconstructie van een beleidstheorie behelst het expliciet maken van aannames van de beleidsmakers en het in kaart brengen van de actoren en het krachtenveld van het beleidsprogramma. Beleid is gebaseerd op veronderstellingen over het probleem waarop het beleid zich richt, de gewenste situatie en de wijze waarop deze te bereiken is (Lips 2001; zie ook Hoogerwerf 1998). Het gaat daarbij om ideeën over inhoud, implementatie en sturing van beleid. Deze veronderstellingen vallen grotendeels samen met de argumenten uit de beleidspraktijk voor een beleid. Van Tatenhove (1993) spreekt van de beleidstheorie als een interpretatiekader van de beleidsmakers. Het is een kader waarbinnen problemen worden gedefinieerd en waarbinnen bepaalde oplossingsrichtingen meer waarschijnlijk zijn dan andere.

Doorgaande interactie en discussie is bepalend voor de vorming en verandering van beleidstheorieën (Van Twist 1993). Verschillende beleidstheorieën over hetzelfde beleidsveld kunnen onder verschillende groeperingen de ronde doen en de beleidstheorie die in het door de beleidsmakers vastgestelde beleidsdocument is uitgekristalliseerd bestaat naast deze alternatieven. Samenvattend, kan een beleidstheorie gezien worden als een beeld van de beleidsmakers over wat er moet gebeuren (inhoud) en hoe men dat wil - of het beste kan bereiken (implementatie/ sturingsfilosofie). De kern van de reconstructie is te laten zien welke overwegingen dit beeld samenstellen en tot welke keuzes dit leidt.

Inhoudelijke keuzes

Achter inhoudelijke keuzes kunnen verschillende overwegingen zitten. Inhoudelijke keuzes kunnen onder meer betrekking hebben op beleidsdoelen en beleidsproblemen. Keuzes worden gemaakt op basis van vragen als: wat zijn de belangrijkste problemen? Welke ontwikkelingen spelen zich af rond een beleidsprobleem? Het creëren van een bepaalde definitie van een probleem, kent verschillende elementen: wat is de oorzaak van het probleem, of wie is de veroorzaker? Is het een technisch probleem of een gedragsprobleem, en wiens probleem is het eigenlijk? In het waarderen en benoemen van een situatie als probleem en het kiezen van doelen en oplossingsrichtingen zit een normatief element. Sommige doelen en oplossingsrichtingen worden niet aanvaardbaar geacht. Daarmee is er sprake van uitsluiting van bepaalde doelen en oplossingsrichtingen (normatieve overwegingen/ legitimiteit).

Ook strategische overwegingen kunnen een belangrijkste verklaring zijn voor de hantering van een bepaalde beleidstheorie in de politieke arena. Dergelijke overwegingen kunnen zelfs het belang van het hanteren van empirisch juiste veronderstellingen in de beleidstheorie overstijgen (Lips 2001, p. 277). Deze zijn onder andere terug te zien in het type doelstellingen. Herweijer (1987) noemt typen doelstellingen die uit verschillende, o.a. politiek strategische motivaties, voortkomen:

- Ambitieuze doelen: niet haalbare doelen, met als doel het mobiliseren van actoren of vanuit symbolisch beleid
- Vage doelen: tegenstellingen onuitgesproken laten, consensus en harmonie bevorderen
- Richtingsdoelen: open formuleren, zoals 'vergroting van' of verbeteren van', zonder aan te geven hoe veel of wanneer, met als doel tijd en flexibiliteit te winnen
- Strategische doelen: kader voor nadere beslissingen; een 'netwerk' bedoeling
- Operationele doelstellingen: doelstellingen die zijn bedoeld voor directe implementatie.

Naast strategische en normatieve overwegingen, zijn er ook overwegingen gelegen in de beleidshistorie: de voortzetting van vorig of lopend beleid, of juist, naar aanleiding van evaluaties of nieuwe inzichten, afwijken van vorige beleid.

De beleidsmakers hebben naast inhoudelijke keuzes een idee van de mate waarin bepaalde initiatieven, middelen en/of instrumenten zouden kunnen bijdragen aan de realisatie van hun ambities. Het gaat daarbij om de vraag: hoe gaan we bereiken wat we willen bereiken?

Implementatie: typen beleidsplannen

Over de wijze waarop men wil dat een plan geïmplementeerd wordt, is van belang onderscheid te maken tussen strategische en operationele beleidsplannen. Een strategisch plan heeft een andere functie dan een operationeel (project- of blauwdruk-) plan. Strategisch beleid is meer richtinggevend dan effectgericht van karakter (Mastop en Faludi 1997, p. 819). Het is indicatief en bedoeld om de nageschakelde besluitvormer te beïnvloeden bij het maken van operationele beslissingen. In plaats van effecten in de fysieke werkelijkheid, worden beleidssubjecten als het onderwerp van aansturing gezien. Een strategisch plan wordt niet direct vertaald in implementatie, omdat het geen operationeel beleid bevat. Het moet eerst, door nadere beslissingen, onder meer over instrumenten, in in te zetten maatregelen vertaald worden. Operationeel beleid (een projectplan) kan direct geïmplementeerd worden. De vraag

of doelen SMART - specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden - zijn, is vooral van belang bij operationeel beleid. De inzet van een beleidsprogramma als strategisch of operationeel plan, bepaalt mede de keuze van een uitvoeringsstructuur bij implementatie.

Sturingsperspectieven

Een onderdeel van de beleidstheorie zijn aannames over de aanpak van het beleid; deze aannames kunnen worden gevonden in sturingsperspectieven. Bij sturingsperspectieven gaat het om de vraag hoe de overheid door middel van het aansturen van andere actoren de resultaten denkt te kunnen bereiken. Er worden er hier grofweg twee onderscheiden, hoewel er meer nuance is aan te brengen: het 'centrale' sturingsperspectief en het netwerkperspectief. Het centrale sturingsperspectief gaat uit van sturingsmogelijkheden van de (rijks)overheid (een hiërarchische structuur) die een helder zicht heeft op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten en van een zekere maakbaarheid van de samenleving (beperkte onvoorspelbaarheid) (Groenenboom 2005). Netwerksturing gaat ervan uit dat de overheid in een complexe samenleving niet zonder meer zaken aan andere actoren kan opleggen, dat er afhankelijkheidsituaties zijn en dat coalities moeten worden gesmeed (zie bijv. Teisman 1992). Het hanteren van netwerksturing of hiërarchische sturingsfilosofie als veronderstelling achter het beleid leidt tot een keuze voor een verschillend type beleidsacties (zie tabel 1.1)

Tabel 1.1 Typen sturing en beleidsacties

<i>Type sturing</i>	<i>Type acties</i>
Hiërarchische sturing (directe sturing)	Inzet van financiële, juridische en communicatieve instrumenten gericht op het beleidsdoel. Indien verkennende acties: gericht op instrumentenontwikkeling
Netwerksturing (indirecte sturing)	Overleg, afspraken maken met partners, plannen maken, beïnvloeden besluitvorming. Indien verkennende acties: gericht op bewustwording, kennisontwikkeling, met een strategische bedoeling

Samengevat zijn er verschillende overwegingen die ten grondslag kunnen liggen aan keuzes:

- Inhoudelijke overwegingen (bijvoorbeeld de probleemopvatting)
- Strategische overwegingen (bijvoorbeeld in de keuze van doelen)
- Normatieve overwegingen (bijvoorbeeld in de uitsluiting van oplossingsrichtingen)
- Beleidshistorische overwegingen (bijvoorbeeld voortzetten vorig beleid)
- Overwegingen gelegen in de sturingsopvatting (o.a. over effectiviteit en aansturing van andere actoren).

Wat levert het beleid op?

De beleidsdoelen die zijn geformuleerd in het beleidsdocument, geven een beeld van de effecten die de beleidsmakers willen bereiken. Effect van beleid wordt meestal opgevat als het bereiken van de doelen, maar beleid kan ook effect hebben eerder in de keten (Arts 2006). Arts (2006) onderscheidt output, outcome en impact (zie tabel 1.2). Ontwikkelde regelgeving, plannen, instrumenten, organisatieontwikkeling e.d. (output) zijn nodig om gedragsverandering (outcome) te bewerkstelligen. Dit laatste is een vereiste voor veranderingen in de natuur (beleidsimpact) (Arts 2006). Aan de hand van dit onderscheid kan inzichtelijk worden op wat voor type resultaat de in het beleidsprogramma voorgestelde beleidsacties zijn gericht: sturing gericht op output, sturing gericht op outcome of sturing gericht op impact.

Tabel 1.2 Uitkomsten beleid

<i>Uitkomst beleid</i>	<i>'Maat voor succes'</i>
Output	Vorming van plannen, organisaties, wet- en regelgeving, fondsen etc. als gevolg van een beleidsinitiatief.
Outcome	Nieuw of aangepast gedrag van mensen als gevolg van de plannen, regels of fondsen etc.
Impact	Behalen van gestelde beleidsdoelen in de fysieke werkelijkheid als gevolg van het handelen

Wat betekent het voor evaluatie?

De evaluatiemogelijkheden van het Beleidsprogramma Biodiversiteit vormen de context voor deze verkenning. Op grond van evaluatie- en onderzoeksvragen die tijdens dit onderzoek naar voren kwamen, en aan de hand van karakteristieken van het beleid die in de beleidstheorie zijn gevonden, wordt aan het eind van het rapport gereflecteerd op mogelijkheden voor vervolg onderzoek.

1.5 Methode en afbakening

De verkenning van de beleidstheorie van de beleidsmakers in deze studie bestaat eruit zowel op inhoud als op implementatie inzicht te verkrijgen in keuzes en veronderstellingen achter het internationale deel van het beleidsprogramma. Per beleidsdossier wordt inzicht gegeven in de keuzes ten aanzien van inhoud en uitvoering. Om inzicht te krijgen in de beleidstheorie zijn gesprekken gevoerd met o.a. beleidsmakers (zie bijlage 1 voor de respondenten) en is een documentenanalyse uitgevoerd van o.a. kamerstukken, het officiële programma, notities en beleidsbrieven. De tekst van de notitie wordt aangevuld met doelenbomen, waarin de relaties tussen doelen, prioriteiten en beleidsacties wordt geïllustreerd (zie bijlage 2 en 3). Aan de hand van de doelenbomen is, o.a. door middel van een workshop bij het Planbureau voor de Leefomgeving, per inhoudelijke prioriteit over de volgende onderwerpen bediscussieerd:

- Inschatting wat de voorgestelde acties zullen opleveren (in termen van output, outcome en impact) en wat de acties bijdragen aan de doelstelling
- Inschatting van alternatieven van sturing en problematiek. Richt het beleid zicht op de belangrijkste zaken op het doel te bereiken? Wat ontbreekt?

Ter afbakening worden nog de volgende kanttekeningen geplaatst. Dit onderzoek is uitsluitend op de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit gericht.

Het Interdepartementaal Programmteam (IPB) werkt ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek aan een werkprogramma, waarin vragen als 'wie is aan zet?' 'wie trekt een programmapunt?' in meer detail in beantwoord worden dan in het Beleidsprogramma Biodiversiteit zelf. Het IPB heeft een format voor het werkprogramma opgesteld, met per actiepunt: wie is de trekker (LNV of ander departement), wie gaat het oppakken?, wat doen we al?, wat is extra nodig?. Deze gegevens waren beperkt ter beschikking voor dit onderzoek, waardoor sommige vragen nog niet beantwoord konden worden. Het beleid is daarnaast zo in beweging dat dit rapport niet meer kan zijn dan een moment opname.

De doelgroep van dit rapport is medewerkers van het PBL - en anderen - die met (de evaluatie van) het Beleidsprogramma Biodiversiteit te maken krijgen en die iets meer inzicht willen krijgen in de achtergronden van het beleid.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het Beleidsprogramma Biodiversiteit geïntroduceerd. Er wordt ingegaan op de voorgangers van het beleidsprogramma biodiversiteit en de evaluaties van deze programma's. Belangrijke onderwerpen zijn de keuzes voor de inhoudelijke prioriteiten en de keuzes in de implementatie: uitvoeringsstructuur, financieel kader, sturingsfilosofie. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de verschillende inhoudelijke thema's van het Beleidsprogramma Biodiversiteit: de inhoud/doelen in relatie tot geschiedenis en lopend beleid van het dossier en de keuzes in de uitvoering, het krachtenveld en internationale barrières. Hoofdstuk 4: is een afsluiting met de beantwoording van de onderzoeksvragen, discussie en een bespreking van de mogelijkheden voor evaluatie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit.

2 Beleidsprogramma Biodiversiteit: inhoudelijke keuzes en sturingskeuzes

2.1 Inleiding

Aan het Beleidsprogramma Biodiversiteit is met meerdere departementen gewerkt. Verschillende maatschappelijke organisaties hebben inbreng geleverd tijdens de totstandkoming van het beleidsprogramma (www.minlnv.nl). Het Ministerie van LNV was penvoerder en VROM en OS waren daarbij de meest betrokken departementen. Daarnaast was er betrokkenheid van departementen als OCW, V&W, Defensie en Economische Zaken. Het proces startte met de ambitie om een opvolger te maken van het vorige internationale beleidsprogramma voor biodiversiteit, het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) dat in 2006 afliep en daarna is geëvalueerd. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit is in mei 2008 officieel gepresenteerd aan de maatschappelijke partners die hebben bijgedragen aan het opstellen. Het programma is in de Kamercommissie LNV en in de Kamer eind juni 2008 besproken. Er is op gereageerd door IUCN (IUCN 2008) en er zijn vanuit de Kamer verschillende moties geweest (TK 2007-2008). Om de argumenten achter het programma te verduidelijken, is inzicht in de keuzes die zijn gemaakt in dit voorbereidingstraject van belang. De keuzes hebben betrekking op de inhoud en de implementatie. Wat zijn aannames achter de keuzes? Zoals in de inleiding werd gezegd, zijn er verschillende type overwegingen mogelijk, zoals beleidsinhoudelijke, beleidshistorische, normatieve en strategische overwegingen en overwegingen gelegen in de sturingsopvatting. In dit hoofdstuk komen eerst inhoudelijke keuzes aan bod (paragraaf 2.2) en in paragraaf 2.3 de keuzes ten aanzien van de implementatie.

2.2 Inhoudelijke keuzes in het Programma Biodiversiteit

Een startpunt voor de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen waar het Beleidsprogramma Biodiversiteit op is gericht, is de verplichting die Nederland is aangegaan in het kader van het Biodiversiteitsverdrag, dat in 1992 tijdens de VN-conferentie voor Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro is ondertekend. Het CBD heeft een grote doorwerking gehad in de voorlopers van het Beleidsprogramma Biodiversiteit en in (Nederlandse) beleidsnota's en is zowel van belang voor de probleemanalyse als voor de keuzes voor beleidsdoelen. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit is daarnaast in belangrijke mate geïnspireerd op het Actieplan Biodiversiteit van de Europese Unie (2006), het tien punten plan van IUCN-Nederland en het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) (2002-2006) (LNV 2008, p.9).

Probleemanalyse

De overheid zet met het Beleidsprogramma Biodiversiteit in op integratie van biodiversiteit in het economisch handelen. De probleemperceptie die eraan te grondslag ligt, komt grotendeels voort uit eerdere (inter)nationale beleidstrajecten. De Convention on Biodiversity (CDB) is in de Nederlandse context vertaald in beleidsprogramma's, zoals de transitie agenda (NMP4) (VROM 2001) en de Toekomst Agenda Milieu (TAM) (VROM 2006). Hierin worden de invloed van consumptiepatronen en de noodzaak tot het verduurzamen van productie en van handelsrelaties benadrukt (VROM 2001). De probleemanalyse is verder gebaseerd op verkenningen als de Millennium Ecosystem Assessment (2005) en de tweede nationale

duurzaamheidsverkenning (MNP, 2007). Twee belangrijkste factoren voor de wereldwijde milieudruk die daarin worden onderscheiden zijn de groei van de bevolking en de groei van consumptie, op basis van de trends: meer mensen, meer consumptie, meer concurrentie om grondstoffen (MNP, 2007, p. ix). De Millennium Ecosystem Assessment onderscheidt als meest directe 'drivers' van biodiversiteitsverlies en verandering in ecosysteemdiensten: verandering van habitat (zoals landgebruiksverandering), klimaatverandering, invasieve soorten, overexploitatie en vervuiling. Vijf indirecte drivers zijn: demografische, economische, socio-politieke, cultureel-religieuze, gemeenschappelijke en technologische oorzaken (MEA, p. 8).

De Ministers schrijven in de aanbiedingsbrief bij het Beleidsprogramma Biodiversiteit: "Biodiversiteit blijft wereldwijd onder druk staan. Natuurlijke hulpbronnen raken steeds verder uitgeput en de functionaliteit van ecosystemen wordt bedreigd. Naast het uitsterven van soorten vormt op korte termijn met name de lokale degradatie van biodiversiteit een bedreiging voor onze welvaart, economische groei, duurzame ontwikkeling en veiligheid (...). De voortgaande aantasting van biodiversiteit wereldwijd is een directe bedreiging voor de welvaart en het welzijn van mensen, zowel in Nederland als elders" (TK 2008, p.1).

"Een toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen zoals hout, vis, water en landbouwgrond door economische en bevolkingsgroei, overexploitatie van bestaande hulpbronnen, nieuwe handelsstromen door opkomende machten, de additionele vraag naar gewassen als uitloeijsel van de energiepolitiek, en klimaatverandering zijn factoren die een directe bedreiging zijn voor biodiversiteit, de functionaliteit en de productiviteit van ecosystemen" (TK 2008, p.1). "*Het vereist een andere manier van produceren en consumeren, een andere en sterkere inzet op internationale onderhandelingen en een sterkere coherentie*" (TK 2008 p. 1).

Deze probleemperspectie leidt tot een tweeledige probleemaftakening: het achterliggende probleem van consumptiepatronen en de toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen (1) leidt tot aantasting van functionaliteit en productiviteit van ecosystemen (2) en deze beide moeten worden aangepakt. De probleemperspectie en vooral de oplossingsrichting die het kabinet daarbij aangeeft, duidt op een opvatting van het probleem als een gedragsprobleem (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een probleem dat met technologie kan worden aangepakt). Gedragsverandering, een andere manier van produceren en consumeren, is nodig. Hiermee ontstaat een nadruk op verduurzaming, bijvoorbeeld van handel.

Keuzes voor doelen in relatie tot voorlopers en internationale afspraken

De keuzes voor de beleidsdoelen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit, komen voornamelijk voort uit 'beleidshistorische' overwegingen, dat wil zeggen dat ze bijna allemaal zijn overgenomen uit eerdere en andere beleidssporen. Belangrijk voor de keuzes voor doelen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn de voorlopers van het beleidsprogramma: het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN) (1996 tot 2000) en het daarop volgende Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (2002-2006) (BBI). Het PIN en het BBI vloeiden voort uit de verplichtingen die Nederland is aangegaan met het tekenen van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (1992) (CBD, Convention on Biodiversity) (Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling, 2006). Met PIN en BBI probeerde de Nederlandse overheid de inspanningen te coördineren voor biodiversiteit in het buitenland.

Het BBI-proces is terug te voeren tot het jaar 1998, waarin een poging werd gedaan tot het formuleren van een rijkvisie biodiversiteit tussen verschillende departementen van de Nederlandse overheid. Het CBD vormde voor de keuze van speerpunten in het BBI een belangrijk kader en is dat ook voor het Beleidsprogramma Biodiversiteit. De doelen van het CBD zijn:

- Behoud van biodiversiteit;
- Duurzaam gebruik van biodiversiteit; en
- Eerlijke verdeling van de voordelen die het gebruik van genetische bronnen opleveren.

Op basis hiervan kende het BBI drie speerpunten voor de periode 2002-2006:

1. Het versterken van beschermde gebieden, bufferzones en andere elementen van ecologische netwerken;
2. Het verduurzamen van het gebruik van biodiversiteit, in het bijzonder agrobiodiversiteit; en
3. Het verminderen van de negatieve effecten van Nederlands handelen op de biodiversiteit in het buitenland.

Andere internationaal gerelateerde sporen, die richtinggevend zijn voor doelen die in het Beleidsprogramma Biodiversiteit worden gesteld, zijn bijvoorbeeld de Millennium Summit on Sustainable Development in New York, September 2005 (Millennium Development Goals) en de Summit on Sustainable Development in Johannesburg (in 2002). Daarnaast is de EU-doelstelling om in 2010 het verlies aan biodiversiteit te hebben gestopt van belang².

Het doel van het Beleidsprogramma Biodiversiteit kan als volgt worden omschreven: behoud en duurzaam gebruik van de goederen en diensten die ecosystemen ons leveren om biodiversiteit voor toekomstige generaties te bewaren en beschikbaar houden voor duurzaam gebruik (zie LNV *et al.*, 2008, p. 13).

De hoofddoelen van het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn (LNV 2008, p. 19):

1. Het verlies aan biodiversiteit in 2010 in Nederland een halt toeroepen;
2. In 2020 realiseren van duurzame condities voor soorten en populaties uit het recente verleden (1982) van Nederland³;
3. Bijdragen aan het afremmen van het verlies van biodiversiteit buiten de Europese Unie;
4. Bijdragen aan de millenniumdoelen 1, 7 en 8: het koppelen van armoedebestrijding aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een beter leefmilieu en een duurzame economische groei;
5. Het integreren van biodiversiteitsaspecten in economische sectoren;
6. Het bevorderen van participatie, kennis, communicatie en educatie.

De oorspang hiervan is terug te voeren op de volgende sporen:

- Ad 1. EU-doel uit Europese Unie Biodiversity Action Plan (voortkomend uit CBD-doelstelling).
 Ad 2. Binnenlands natuurbeleidsdoel, voortkomend uit de ondertekening van de Bern Conventie.
 Ad 3. Afremmen van biodiversiteitsverlies buiten de EU is een CBD-doel (behoud biodiversiteit wereldwijd) en komt tevens uit het BBI (verminderen impact eigen handelen).
 Ad 4. Millennium doelen; Millennium Summit on Sustainable Development, New York, 2005.
 Ad 5. Oproep uit de Global Biodiversity Outlook (CBO2) (2006) van het CBD-secretariaat.
 Ad 6. Dit is een CDB-doel, waarbij partijen zich verplichten om anderen te helpen.

Argumenten bij de keuze voor beleidsprioriteiten: focus aanbrengen

Mede vanwege de evaluatiebevindingen dat het BBI (2002-2006) te breed was en te weinig gefocused (Ecorys 2006), is het doel van het Beleidsprogramma Biodiversiteit niet om alle activiteiten van Nederland op het gebied van biodiversiteit compleet te bundelen in dit programma. Belangrijk werd juist geacht om focus aan te brengen in wat het programma zou behelzen (respondent). Het aanpakken van wereldwijde teruggang van biodiversiteit vereist "...

² Deze EU doelstelling is een aanscherping is van de CBD-doelstelling om het verlies van biodiversiteit terug te brengen (LNV 2008, p. 16).

³ De eerste twee hoofddoelen zijn van nationale aard en komen in een internationale analyse niet terug.

meer coherentie en samenwerking” (TK 2008 p. 1); “Het is onze overtuiging dat meer focus onze inspanningen effectiever maakt” (LNV 2008, p. 6). Het doel is ‘om de coherentie van de beleidsuitvoering door verschillende departementen op de prioritaire velden te versterken’ (respondent). Om deze reden is gekozen om de inzet te versterken op een beperkt aantal prioritaire thema’s.

In het Beleidsprogramma Biodiversiteit is voor vijf inhoudelijke beleidsprioriteiten gekozen:

- Handelsketens en biodiversiteit: verduurzaming van handel in hout, soja, palmolie, biomassa en veen;
- Betalen voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten: creëren van markten en betalingsmechanismen voor biodiversiteit (de gebruiker betaalt);
- Biodiversiteit werkt: beleid formuleren voor ecosysteemdiensten in landgebruik nationaal en bevordering benutting van biodiversiteit in (agro)productieprocessen;
- Ecologische netwerken: creëren van ecologische netwerken binnen een bredere eco-regionale ontwikkeling;
- Mariene biodiversiteit en visserij: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van de zeeën en oceanen.

(TK, 2008)

Criteria bij de keuze voor de inhoudelijke prioriteiten waren:

- *het thema moet politiek interessant zijn;*
- *er moet in vier jaar tijd wat te bereiken zijn;*
- *het thema moet een zekere spreiding over de wereld hebben;*
- *het Nederlandse consumenten en produceren moet voor het thema relevant zijn;*
- *er moet een Nederlandse invloed op het thema zijn;*
- *er moet een zekere urgentie bestaan vanuit de aantasting van biodiversiteit.*

(respondent).

“De interdepartementale afstemming en sturing zal zich vooral richten op een beperkt aantal hoofdthema’s waarop Nederland een verschil kan maken, dan wel een speciale verantwoordelijkheid heeft” (LNV *et al.*, 2006). De criteria kunnen worden samengevat als een combinatie van inhoudelijke overwegingen, sturingsoverwegingen en politiek-strategische overwegingen.

Wanneer de keuze van de prioritaire thema’s wordt afgezet tegen de belangrijkste drivers van biodiversiteitsverlies uit de Millennium Ecosystem Assessment, betekent dat minder inzet op klimaatverandering, invasieve soorten en vervuiling en meer directe inzet op verandering van habitat (landgebruiksverandering) en overexploitatie.

Nederlandse component

Tijdens het proces van totstandkoming van het Beleidsprogramma Biodiversiteit ontstond de ambitie om ook een beleidsprogramma nationaal te maken, wat gestart was met dezelfde departementen (respondent). Op een gegeven moment is besloten om een gezamenlijk beleidsprogramma uit te brengen, met een nationale en een internationale component⁴. Het argument hierachter is dat hiermee het Nederlandse beleid voor biodiversiteit wordt gebundeld, waardoor naar het CBD en naar de EU in een keer over de implementatie van het plan van aanpak biodiversiteit gerapporteerd kan worden (respondent). Het thema ‘biodiversiteit werkt’ is primair vanuit de Nederlandse context gekozen (respondent).

⁴ Het is voor het eerst dat het binnenlandse beleid voor biodiversiteit een eigen programma heeft. Het beleidsprogramma biodiversiteit kent overlap met het natuurbeleidsplan Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, maar is niet in formele zin de opvolger daarvan.

2.3 Implementatie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit

Een strategisch plan

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit is een strategisch plan, met een coördinerende functie. Dat betekent dat het programma weinig operationeel beleid bevat, nog geen afrekenbare (SMART) doelen en nog geen vertaling in instrumenten, middelen en maatregelen. Dat was ook niet de bedoeling. *“We hebben vanaf het begin aan gezegd: de overheid kan en wil niet opschrijven hoe we precies de komende jaren aan biodiversiteit gaan werken. We willen wel onze prioriteiten benoemen. We willen wel richting geven op welke terreinen we denken dat samenwerking met andere partners van belang is, maar we willen het niet inkleuren, we willen die ruimte open houden”* (respondent). Dit argument is dus vooral gelegen in de sturingsopvatting; in de opvatting over de gewenste rol van de overheid ten opzichte van andere partijen.

Uitvoeringsstructuur

Er zijn, mede op basis van overwegingen gelegen in de beleidshistorie, keuzes gemaakt over de uitvoeringsstructuur. Direct aan de basis hiervan lagen ervaringen met de voorlopers van het Beleidsprogramma Biodiversiteit. Er zijn enkele verschillen met de uitvoeringsstructuur van het BBI (2002-2006). Bij de evaluatie van het BBI bleek dat er twee verschillende manieren zijn om BBI op te vatten:

- BBI als uitvoeringsprogramma met een centrale uitvoeringsorganisatie. Vanuit de eigen uitvoeringsorganisatie (themagroepen en werkgroepen) vindt de aansturing van BBI-acties plaats, worden werkprogramma's en concrete (lopende en nieuwe) acties geformuleerd en opgepakt, en via een centrale monitor bewaking voortgang etc.
- BBI als referentiekader, gericht op afstemming en coherentie van beleid. Er wordt niet beoogd om via een centrale uitvoeringsorganisatie BBI-acties aan te sturen. Wel: afstemming, informatieoverdracht; geen eigen financieringsstructuur.

Omdat het BBI op deze twee gedachten hinkte, was de situatie dat er wel werkprogramma's en acties worden geformuleerd, maar dat in BBI geen verantwoordelijkheden en middelen zijn toegekend voor de uitvoering (Novio Consult, 2006, p. 7). In het verlengde van deze kritiek is in het proces van totstandkoming van het Beleidsprogramma Biodiversiteit gediscussieerd over de vraag of er een eigen programmadirectie moest komen met eigen geld. Hiervoor is uiteindelijk niet gekozen. *“Het onderwerp was niet zwaar genoeg om een eigenstandige directie te legitimeren”* (respondent). Ook omdat met het Beleidsprogramma Biodiversiteit niet alle biodiversiteitacties worden aangestuurd, is niet gekozen voor een programmadirectie met eigen geld (respondent). *“Wij hebben nu gekozen voor een iets lichtere variant, een programmateam aangestuurd op MT niveau, met mensen die de helft van hun tijd in het PT gaan meedraaien en de andere helft in hun moeder departement. Dit team gaat werkplannen maken en op basis daarvan moet sturing gegeven worden om het reguliere geld dat bij de verschillende departementen beschikbaar is uit te geven. De concrete bestedingsplannen worden in de reguliere werkkaders gemaakt”* (respondent).

Er is gekozen om af te wijken van de organisatie van het BBI. De uitvoering van het BBI was georganiseerd met “een interdepartementaal samengestelde centrale (uitvoerings)organisatie bestaande uit een stuurgroep, een werkgroep Uitvoering van de dagelijkse coördinatie en BBI-themagroepen en werkgroepen” (Novio Consult 2006, p. 6).

In het Beleidsprogramma Biodiversiteit is de volgende organisatiestructuur:

- Een Stuurgroep: het interdepartementaal directeuren overleg.
- Een Interdepartementaal Programmateam (IPB). Het IPB is een ander team dan de vorige keer; toen was het een werkgroep. Deze werkgroep was een lossere verband. Nu heeft het

IBP (samen met de Taskforce Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen – zie verderop) eigen geld: €2,3 miljoen op jaarbasis. *“Daar zit meer kracht op in onze verwachting”* (respondent). In het IPB zitten trekkers van de afzonderlijke thema's. Deze hebben de taak om het overleg te coördineren dat ze nodig hebben. De manier waarop ze dat doen is vrij gelaten. *“Bij de BBI-evaluatie bleek dat sommige werkgroepen heel goed waren en andere helemaal afgedreven. Dat heeft ons gesterkt dat je niet alles op dezelfde manier moet willen regelen, maar mensen de vrijheid geven om dat zelf te regelen”* (respondent).

Het IPB wordt verantwoordelijk voor het bedenken van nadere project ideeën en voor de coördinatie van de uitvoering van het beleidsprogramma. Bij de bespreking in de Tweede Kamer is bij motie (motie Polderman 26407 nr. 34) verzocht om de uit te werken activiteiten in een werkprogramma uiteen te zetten. De Tweede Kamer “... verzoekt de regering een vervolgnote/actieprogramma te schrijven met daarin heldere afrekenbare doelen met deadlines, te nemen maatregelen en een overzicht van de daarvoor beschikbare financiën” (TK, 2007-2008).

Bij de keuzes over uitvoeringsstructuur spelen dus niet alleen beleidshistorische overwegingen een rol, maar ook keuzes die voortkomen uit politieke overwegingen en overwegingen van legitimiteit: bijvoorbeeld dat het onderwerp niet zwaar genoeg is om een eigenstandige directie te legitimeren.

Sturingsopvatting en prioriteiten in de uitvoering

De sturingsopvatting is bepalend voor de keuze van de beleidsacties om het programma uit te voeren. De overheid kiest nadrukkelijk voor indirecte sturing, gebaseerd op veronderstelling van een beperkte macht van de Nederlandse overheid om binnen de internationale (handels) context hard te sturen en een beperkte maakbaarheid van de complexe problematiek. Bij een breed en complex onderwerp als biodiversiteit, is een groot aantal actoren betrokken, waar de overheid er maar een van is” (LNV 2008, p. 42). Door meerdere respondenten wordt gezegd: *“er is geen draagvlak voor een overheid die op dit onderwerp allerlei regels opstelt”*. Daarnaast zegt de Minister in het Algemeen Overleg over het Beleidsprogramma Biodiversiteit: “Het maken van afspraken werkt beter dan het van bovenaf, via wet- en regelgeving, afdwingen van bepaalde zaken” (TK 2008, p.5). Het Kabinet werkt de eigen rol uit ten opzichte van maatschappelijke partners, bedrijfsleven, burgers en andere landen. De overheid wil voornamelijk andere partners stimuleren en ondersteunen en samenwerken, op basis van gelijkwaardige verhoudingen (netwerksturing).

In de uitvoering zet de overheid op drie ondersteunende prioriteiten in: Nieuwe coalities voor biodiversiteit, Kennis voor biodiversiteit, en Communicatie voor biodiversiteit.

Strategische coalities

Mede op initiatief van leiders uit het Nederlandse bedrijfsleven, zal het kabinet een Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen instellen. De Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen krijgt tot taak de transitie naar behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit te bevorderen en met het kabinet ‘concrete en implementeerbare suggestie en maatregelen aanreiken’, waarbij ‘een actieve rol van het bedrijfsleven geboden is’ (LNV 2008, p. 43). Deze Taskforce is nieuw. “Op korte termijn zal de minister de kamer informeren over de samenstelling en start van de taskforce. Deze evalueert het huidige kabinetsbeleid en kan tussentijds voorstellen doen, maar kijkt vooral naar de lange termijn” (TK, 2008b). De Taskforce krijgt budget uit de 2,3 mln per jaar (voor het IPB en de Taskforce en daartoe behorende platforms) “zodat die aan de slag kan met pilots” (ibid). Er komt een eerste bijeenkomst in het najaar van 2008 (respondent). Welke bevoegdheden en macht er van de Taskforce uit zullen gaan, moet nog zijn beslag krijgen.

Verdere acties op dit thema (LNV 2008, p. 43):

- in samenspraak met de Taskforce zullen de departementen platforms samenstellen, die de innovatieweg verder gaan uitstippelen;
- business and biodiversity initiatieven;
- het streven naar publiek private samenwerking.

Kennis voor biodiversiteit

“Het optimaal gebruiken van bestaande kennis en het verwerven van nieuwe kennis over biodiversiteit is onmisbaar voor de gerichte ondersteuning en de verdere ontwikkeling van het nationale en internationale biodiversiteitsbeleid. Daarbij gaat het om fundamentele kennis over biodiversiteit als complex biologisch fenomeen en over de maatschappelijke betekenis van biodiversiteit, en om toegepaste kennis voor het verbeteren van de uitvoering van beleid voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit” (LNV 2008, p. 45).

De inzet van het Kabinet voor het beleid met betrekking tot biodiversiteitsonderzoek zal zich richten op drie speerpunten:

- en adequate kennisinfrastructuur;
- een verbeterde ontsluiting en benutting van opgebouwde kennis;
- gericht beleidsondersteunend en toepassingsgericht onderzoek.

Het kabinet investeert in kennisinfrastructuur en samenwerking met uiteenlopende kennisinstellingen. De uitdaging is om in de uitvoering en in het debat met maatschappelijke actoren een balans te vinden tussen meer kennis en de urgentie van directe actie. Hiertoe krijgt tussentijdse beleidsadvisering veel aandacht, bijvoorbeeld door het Nederlands centrum voor biodiversiteit en de bevordering van (internationale) kennisnetwerken en capaciteitsopbouw, onder andere in ontwikkelingslanden.

Veel van de beleidacties op vooral de nieuwe prioriteiten, zoals Betalen voor Biodiversiteit, zijn verkennende acties en pilotprojecten. Hierachter zitten ook aannames: het werken van voorbeeldfuncties en het verkennen van succesvolle (implementatie van) methoden en instrumenten. “De minister onderschrijft het ongeduld van de Kamer, maar het is lastig om bij die onderhandelingen vooruitgang te boeken. Goede voorbeelden, zoals de afspraken met producenten en bedrijfsleven over soja en palmolie, kunnen een belangrijke rol spelen”. En: “Op basis van de huidige pilots worden eventuele tekortkomingen gecorrigeerd om te voorkomen dat na de uiteindelijke implementatie fouten een enorme impact hebben” (TK, 2008b p. 4/5).

Communicatie voor biodiversiteit

Gedragverandering is een belangrijk element van de strategie om verlies van biodiversiteit en ecosysteemdiensten tegen te gaan. Hiervoor is nog onvoldoende draagvlak “ bij overheden, bedrijven en consumenten. Het Kabinet wil daarom bewustwording en zichtbaarheid van biodiversiteit en van de functies en waarden van biodiversiteit bevorderen. Daartoe wordt krachtig ingezet op communicatie, educatie en bewustwording” (LNV 2008, p. 48).

Uitvoering: wie is aan zet?

Voorals het gaat om Nederlandse inzet met betrekking tot handelsrelaties (bijvoorbeeld import van duurzame productie) is Nederland gebonden aan EU- en internationale rechtsregels, bijvoorbeeld in WTO of Europees kader⁵. Aan zet in internationale fora en vergaderingen, zijn in veel gevallen Nederlandse delegaties, ambtelijke werkgroepen of politici.

⁵ Het kabinet is bezig met een Nota over Non Trade Concerns. Hierin staat de Nederlandse inzet ten opzichte van de NTC's (EZ).

Een belangrijk internationaal spoor van uitvoering is het CBD. In 'Conferences of Parties' (COPs), tweejaarlijkse vergaderingen van het Biodiversiteitsverdrag, vindt veel nieuwe besluitvorming plaats die richting geeft aan de verdere uitvoering van het Nederlandse biodiversiteitsbeleid. De bijeenkomst van partijen in 2008, COP-9, werd in Duitsland gehouden. Er zijn besluiten genomen op veel van de onderwerpen die ook in het Beleidsprogramma Biodiversiteit aan de orde zijn: Access and Benefit-Sharing, Klimaat en biodiversiteit, Mariene biodiversiteit, Beschermde gebieden, Financiële hulpbronnen en richtlijnen voor het Global Environment Fund (GEF), Biobrandstoffen/Agrobiodiversiteit en Bossenbiodiversiteit (TK 2008a). Uitvoering van het Beleidsprogramma Biodiversiteit via internationale fora is vaak gebonden aan inhoudelijke thema's (zie hoofdstuk 3).

Belangrijke sporen in het binnenlandse beleid zijn de transitieagenda van het vierde nationale milieubeleidsplan (NMP4) (VROM, 2001) en de Toekomst Agenda Milieu (TAM) (VROM, 2006). In de transitieagenda in het MNP4 wordt ingezet op als duurzame productie en consumptie betalen voor biodiversiteit, duurzame landbouw en visserij en ecologische netwerken. Deze transitie was voedend voor de voorloper van het BB, het BBI (LNV 2008, p. 17). De Toekomstagenda Milieu (VROM 2006) is een praktische aanpak bij het MNP4. Bij verschillende uitvoeringsprojecten wordt in de acties van het Beleidsprogramma Biodiversiteit aangesloten (zie hoofdstuk 3).

Veel van de uitvoering en beleidsacties sluiten aan - of zijn een verwijzing naar - lopende beleidstrajecten van de betrokken ministeries, met name, LNV, VROM en Buza. Ook komt het voor dat beleidstrajecten op een thema niet in het Beleidsprogramma Biodiversiteit aan de orde komen, waarop Nederland buiten dit kader wel inspanningen pleegt. "Dit gebeurt zowel in het kader van de internationale fora die zich bezig houden met biodiversiteitsbeleid als middels haar vanouds grootschalige inzet op concrete projecten en activiteiten wereldwijd. Veel lopende zaken zijn belegd middels projectgroepen en in interdepartementale afstemmingsprocedures. Deze blijven onverkort van kracht" (LNV *et al.*, 2006).

Belangrijke partijen die aan zet zijn bij de uitvoering van Beleidsprogramma Biodiversiteit:

- Het Interdepartementaal Programmteam (IPB);
- Het Ministerie van Buitenlandse zaken (Buza): lopend beleid voor ontwikkelings-samenwerking (OS) via ambassades;
- Regulier beleid van de Ministeries van VROM, LNV Internationaal etc.;
- Politici en ambtenaren in internationale fora;
- NGO's: beleidsbeïnvloeding en – uitvoering;
- De Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen;
- Kennisinstellingen;
- Bedrijven;
- Consumenten.

Financieel kader

Er is 2,3 miljoen euro per jaar gereserveerd voor activiteiten van het IPB, het secretariaat van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen en daartoe behorende platforms. Initiatieven die voortkomen uit de interdepartementale samenwerking en uit de Taskforce en platforms krijgen financiering uit de reguliere begrotingen. '*Per voorstel zal bekeken worden welk beleidskader het meest geëigend is voor financiering*' (respondent).

- Begroting LNV: € 230 mln voor biodiversiteit (waarvan +- € 200 mln ILG - financiering voorstellen Nederlandse biodiversiteit);
 - Milieubeleid: € 1,5 mln voor transitie duurzaam beslag op biodiversiteit;
 - Buza/ OS: jaarlijks +- € 90 mln aan biodiversiteit gerelateerde uitgaven;
 - Buza/Matra: nog in ontwikkeling.
- (LNV 2008, p. 52).

Het Ministerie van Buza heeft de taak om de geldstromen voor ontwikkelingssamenwerking in kaart brengen. Hierbij speelt een rol dat het niet duidelijk is aan welke biodiversiteitsaspecten dit budget wordt besteed. Dit budget loopt via ambassades voor projecten die in eerste instantie gericht zijn op armoedebestrijding. Biodiversiteit is daarbij een aanhakende doelstelling. Een vraag is of er bij het toekennen van budgetten aan projecten, meer op de prioriteiten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit gestuurd moet worden (respondent).

Matra

Het PIN is opgesplitst in twee delen (MNP, 2001): een deel gericht op ontwikkelingslanden (PIN-OS) en een deel op Midden- en Oost Europa (PIN Matra). Dit onderscheid is in BBI deels voortgezet. PIN OS is komen te vervallen. BBI-Matra, gericht op Midden- en Oost Europa, kende een eigen budget en beleidsprogramma. Het aparte spoor van Matra zal nu opgaan in de programma- en uitvoeringsstructuur van het ministerie van Buitenlandse zaken (Buza).

2.4 Uitleiding

In dit hoofdstuk zijn inhoudelijke en sturingskeuzes die in het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn gemaakt, toegelicht. Aan deze keuzes liggen veel verschillende overwegingen en aannames ten grondslag. Zowel de probleemperceptie als de beleidscontext en beleidshistorie vormen belangrijke overwegingen bij de keuzes voor doelen en prioriteiten. De internationale context en de voorlopers van het Beleidsprogramma Biodiversiteit spelen een rol in de probleemperceptie en in de doelen, die voor een deel worden overgenomen uit andere beleidssporen. Belangrijke keuzes zijn daarnaast gebaseerd op meer pragmatische overwegingen, zoals de inzet op prioritaire thema's met de verwachting dat het de effectiviteit vergroot; ofwel: inzetten op thema's waarop men ook resultaat kan laten zien, wat politiek erg belangrijk wordt geacht. Politiek-strategische overwegingen liggen ook ten grondslag aan keuzes in de uitvoeringsstructuur. Het onderwerp kent, mede door de keuze voor prioritering, niet voldoende politieke prioriteit om een eigen programmadirectie met eigen geld te rechtvaardigen. De sturingsopvatting is van doorslaggevend belang bij de keuzes die het kabinet maakt ten aanzien van de uitvoering en de verhoudingen met andere partijen in het (internationale) speelveld. Dit zal in het volgende hoofdstuk nog duidelijker worden als het gaat om de beleidsacties die het kabinet op de inhoudelijke prioriteiten voorstelt om het beleid uit te gaan voeren.

3 De logica van de inhoudelijke prioriteiten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het (internationale) beleid aan de orde dat het kabinet heeft geformuleerd voor de dossiers Handelsketens (paragraaf 3.2), Betalen voor biodiversiteit (paragraaf 3.3), Ecologische netwerken (paragraaf 3.4) en Mariene biodiversiteit en visserijketens (paragraaf 3.5)⁶. In het vorige hoofdstuk zijn al keuzes over inhoud en sturing aan bod geweest. Per beleidsterrein zijn er specifiekere aannames: hoe houden per thema sturingskeuzes verband met de probleemanalyse en de beleidsdoelen? Welke aannames zien we daaruit? Welke beleidsacties kiest het kabinet om de uitvoering vorm te geven en wat zullen ze opleveren? De informatie in dit hoofdstuk komt grotendeels uit de gesprekken met de beleidsmakers en betrokkenen van het Interdepartementaal Programma Team (IPB), die de uitvoering gaat coördineren, de workshop die op het Planbureau voor Leefomgeving is gehouden en aanvullende gesprekken bij Alterra. In een doelenboom is de relatie tussen de hoofddoelen van het programma en het beleid op de prioriteiten weergegeven (bijlage 2); daarnaast per prioriteit de relatie tussen doelen en beleidsacties (bijlage 3).

3.2 Duurzame handelsketens

3.2.1 Beleidsdoelen algemeen

Een transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen door verduurzamen van handelsketens is ingezet met de transitieagenda in het MNP4 (VROM 2001). Het beïnvloeden van de markt, het aanpassen van Nederlandse consumptiepatronen en het verduurzamen van productie en van handelsrelaties (als afnemer van producten, handelspartner en investeerder) staan centraal (VROM 2001). Met de Toekomstagenda Milieu (TAM) (VROM 2006) wil het kabinet het lopende biodiversiteitsbeleid versterken. Ook in het natuurbeleidsplan (LNV 2000) is duurzaam gebruik van biodiversiteit in sectoren als visserij, handel en ontwikkelingssamenwerking een van de doelen. In het BBI (2002-2006) was dit thema vervat als 'duurzaam gebruik: ecologisch verantwoord ondernemen' in handelsketens (LNV *et al.*, 2002). De overheid zette in op landbouwproductketens door het ondersteunen van internationaal erkende keurmerken en het promoten van duurzame productie (TK 2006, p. 8).

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit stelt als doel dat op lange termijn alle producten uit natuurlijke hulpbronnen die we in Nederland gebruiken duurzaam moeten zijn gemaakt: duurzame markt- en productketens. De korte termijn doelstelling is: dichterbij brengen van de lange termijn doelstelling gedurende de komende vier jaar. Vooral mijnbouw, energiewinning, toerisme, financiële sector, hout, agro - grondstoffen (soja, palmolie, vismeel en biomassa) en veenwinning spelen een grote rol (LNV 2008, p. 23). Het kabinet formuleert een lijst met beoogde resultaten voor uiterlijk 2011 op de ketens hout, soja, palmolie, biomassa en veen. Er is een duidelijke keuze gemaakt voor de ketens van agro grondstoffen en hout, omdat door deze ketens "biodiversiteit direct wordt beïnvloed en omdat ze gebruik maken van diezelfde biodiversiteit" (LNV *et al.*, p. 23).

⁶ Omdat dit rapport een focus heeft op het internationale biodiversiteitsbeleid is het dossier Biodiversiteit werkt, dat voornamelijk op Nederland is georiënteerd, hier niet verder uitgewerkt.

Geformuleerde doelen voor handelsketens:

- Afspraken met bedrijfsleven over de transitie in het omgaan met biodiversiteit (2011);
- De overheid koopt alleen duurzaam hout in vanaf 2010;
- Op koers (2011) voor 10% biobrandstoffen in energieverbruik in 2020;
- Verduurzaming van de import van palmolie en soja;
- Integratie van kleine producenten in de ketens;
- Verdere ontwikkeling en inbedding van duurzaamheidscriteria in certificering.

3.2.2 Palmolie en soja

Het beleid voor de handelsketens palmolie en soja is gericht op verduurzaming van de import door de inzet op biodiversiteit als element van verduurzaming te versterken. Duurzame palmolie is palmolie die geproduceerd is op plantages, waarbij men zich houdt aan een aantal regels en afspraken (respondent). Een groeiend gebruik van soja voor consumptie en gebruik als biodiesel, leidt tot een verdere uitbreiding van de sojateelt, vooral in Brazilië en Argentinië (TK 2007). Nederland is binnen de EU de grootste importeur van sojabonen en sojameel en is een belangrijke schakel in de internationale sojaketen door verwerking, distributie en handel (TK 2007). Gelet op de ecologische en sociale gevolgen van de uitbreiding van het areaal voor teelten, is aandacht voor de verduurzaming van de keten vereist (ibid).

Beleidsdoelen

Voornaamste doelen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit voor palmolie en soja:

- Verduurzaming van de import van palmolie en soja, als voedsel, voeder en biomassa gewassen;
- Versterken van de inzet op biodiversiteit als element van verduurzaming;
- Ontwikkeling van een verificatiesysteem van duurzame productie van soja en palmolie⁷;
- Toepassing van de criteria voor duurzame palmolie en soja (uitgewerkt in ronde tafels);
- Integratie van kleine producten buiten de Europese Unie in duurzame ketens;
- Realiseren van inbedding van duurzaamheidscriteria in internationale context (EU, WTO). (LNV 2008, p.24-27)

Op dit thema gaat het vooral om het ontwikkelen van standaarden en criteria voor duurzame productie, die moeten leiden tot certificeringssystemen. Hierbij zijn de belangrijkste sporen de Ronde Tafels voor palmolie en soja (de Round Table on Sustainable Palmoil en Round Table on Responsible Soy). De Ronde Tafels zijn initiatieven van NGO's en het bedrijfsleven (bijv. Unilever en Rabobank), het Wereld Natuurfonds en andere maatschappelijke organisaties. In de Ronde Tafels voor palmolie RSPO zijn uitgangspunten en criteria ontwikkeld en is het certificeringstraject in volle uitvoering. De criteria in het kader van de RTRS (soja) zullen volgend voorjaar in de general assemblee vastgesteld worden (respondent). Om te bepalen wat duurzame soja is, wordt gebruik gemaakt van het toetsingskader duurzame biomassa (de 'Cramer criteria') als technisch kader (TK 2007). Het gaat bij het opstellen van criteria voor duurzame soja om onder andere bescherming van biodiversiteit, watergebruik, gebruik van bestrijdingsmiddelen, respect voor kleinschalig en traditioneel landgebruik en werknemersrechten (TK 2007).

Biodiversiteit als element van verduurzaming

Bij het versterken van de inzet op biodiversiteit als element van verduurzaming gaat het om de discussie over landgebruik en areaaluitbreiding voor de productie van soja en palmolie (en suikerriet) en de effecten daarvan op natuurlijke ecosystemen en bos. In de criteria voor duurzame palmolie zijn onder meer criteria opgenomen waaruit blijkt dat men rekening moet houden met mogelijke effecten van plantages op natuurlijke ecosystemen en bos met high conservation values. Sojateelt lijkt een van de drijvende krachten achter ontbossing, hoewel

⁷ Toetsing om duurzame palmolie en soja ook te kunnen garanderen aan de consument.

stakeholders aanzienlijk van mening verschillen over de verantwoordelijke actor achter ontbossing (Van Berkun en Bindraban, 2008).

Uitvoering: wie is aan zet?

De overheid wil het multi stakeholder proces van het bedrijfsleven en NGO's mede faciliteren. De overheid ondersteunt de Ronde Tafels voor duurzame palmolie en soja, wat private initiatieven zijn (TK 2007). Aan zet is de Nederlandse regering met bijvoorbeeld financiering en onderzoek (respondent). Het heeft de voorkeur wanneer de uitkomsten van de Ronde Tafels gaan passen in de kaders die worden gevormd door nationale en internationale regelgeving (respondent).

Daarnaast is een belangrijk actiepunt gericht op draagvlak voor de uitgangspunten, criteria, certificering van de RTRS, omdat de RTRS zich richt op de 'main stream', de bulkstroom aan soja. Hiervoor zijn onder andere 'outreach' activiteiten ontwikkeld (mede ondersteund door het Initiatief Duurzame Handel). Draagvlakverbreding is in eerste instantie taak voor de leden van de ronde tafels. In het publieke domein gaat er om zowel in de bilaterale als in de multilaterale kaders steun voor het werk van de Ronde Tafels te genereren. Nederland is hierin actief.

Een ander spoor is de dialoog met overheden en in internationale fora als de FAO en WTO. Dit zijn activiteiten in bestaande netwerken, waarbij Nederlandse delegaties aan zet zijn (bijv. LNV Internationale Zaken). Daarnaast zijn het vooral NGO's die met lobbyactiviteiten een grote rol spelen (respondent). In dit dossier kiest de overheid voor indirecte sturing, gericht op het beïnvloeden van andere actoren; vooral bedrijven. De rol van de overheid is dus beperkt. *"We denken dat je het snelste en beste resultaat kunt hebben met de weg via bedrijven"* (respondent).

Schatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

De voorgenomen beleidsacties voor de ketens soja en palmolie in het kader van het Beleidsprogramma Biodiversiteit, zijn vooral gericht op de ontwikkeling van certificering, door middel van de dialoog met stakeholders. De ontwikkeling van certificering en verificatie zijn beide gericht op output als resultaat. Outcome verwijst naar gedragsverandering, die ontstaat wanneer de consument zijn gedrag gaat veranderen door gecertificeerde producten te kopen. Deze zal dan impact tot resultaat kunnen hebben, namelijk een daadwerkelijk duurzame productie van de gecertificeerde producten. Dit ligt dus nog in het verschiet; het is een jong beleidsveld. De ondersteuning van de ronde tafels door de overheid is een vorm van indirecte sturing die de totstandkoming van output ondersteunt. Het tweede type beleidsactie is dialoog met andere overheden en in internationale fora, om certificering te verankeren en andere overheden aan te sporen zich te committeren, wat, bij succes, ook output als resultaat heeft.

Het doel van deze beleidsprioriteit tot 2011 is de verduurzaming van de import van soja en palmolie, als voedsel, voeder- en biomassagewassen. Dit is een ambitieus doel voor 2011, maar tegelijkertijd niet gespecificeerd met een hoeveelheid; het is een richtingsdoel. De doelstelling om ons beslag op biodiversiteit niet meer onduurzaam af te wentelen op het buitenland, is op de import gericht (een partiële doelstelling). Nederland streeft ernaar zelf duurzaam geproduceerde palmolie en soja producten in te kopen. Andere landen kunnen nog steeds niet-duurzaam geproduceerde palmolie en soja inkopen. De overheid probeert wel de andere landen, zowel productie- als importlanden, te beïnvloeden in dialoog. De mate waarin certificering kan bijdragen aan de hoofddoelstelling 'minder aantasting van biodiversiteit buiten Europa' hangt af van de gedragsverandering die certificering zal bewerkstelligen.

Positionering van de keuzes

Certificering sluit aan bij een probleemanalyse die consumentengedrag en bedrijven centraal stelt: consumenten moeten andere producten gaan kopen⁸ en bedrijven moeten voordeel gaan zien van gecertificeerde producten. Dit is een overweging die de groei van de soja en palmolie productie niet zozeer ter discussie stelt of zoekt naar alternatieven voor de soja en palmolie producten; het impliceert dat men groei van de consumptie accepteert. Met name voor het gebruik van palmolie als biobrandstof zijn alternatieven denkbaar, die voor dit beleidsprogramma onderzocht kunnen worden (zie de prioriteit biomassa en biobrandstoffen) (respondent workshop). Voor beperking van de consumptie en productie, door bijvoorbeeld inzet op alternatieven, is niet gekozen. De consumptie stijgt met name in landen als China en India; Nederland heeft hier een beperkte invloed op. Wel willen betrokkenen bij de RSTS (soja) China en India bij het proces betrekken (respondent).

Verschillende initiatieven die naast de Ronde Tafels (en buiten het Beleidsprogramma Biodiversiteit) ontstaan, zijn van groot belang:

- Het moratorium dat Braziliaanse handelaren en verwerkers met NGO's (Greenpeace) overeen zijn gekomen om geen soja aan te kopen van recent (na medio 2006) gekapt/ontgonnen tropisch regenwoud;
- De ontwikkeling van High Conservation Value Areas in Zuid Amerika van de IUCN. Hiervoor is een pilot opgezet in de deelstaat Matto Grosso in Brazilië⁹.

(respondent)

Ook indirecte effecten zijn belangrijk in de discussie. "Meestal wordt soja verbouwd op landerijen die eerst als grasland voor extensieve veehouderij in gebruik waren. Vervolgens schuift de veehouderij op in de richting van savanne en bosgebieden (waaronder regenwoud), waarvan de bomen zijn gekapt en het hout is verkocht" LNV (2007). (Hiernaar wordt bij biomassa, waarvan de Cramer-criteria ook voor soja uitgangspunt zijn, op monitoring ingezet; ook dit is dus een discussie waarvan kennis nog in ontwikkeling is).

Een belangrijke vraag op dit thema, ook wanneer de doelen worden bereikt, is: wat blijft er over aan niet-duurzame productie wanneer Nederland een duurzame import bereikt? Het voorkomen van niet-duurzame productie is niet alleen een Nederlandse verantwoordelijkheid. Het aankaarten van handelsregels is een manier om dit op de agenda van overkoepelende beleidskaders te zetten, zoals WTO. En dat is ook uitdrukkelijk doel van de Nederlandse beleidsmakers¹⁰.

De grootste barrières in het internationale krachtenveld die door de respondenten worden aangegeven zijn:

- Het belang van de consumptie en de productielanden is niet hetzelfde. Het belang van de productielanden is om zoveel mogelijk te exporteren;
- Het keuringsregime voor palmolie (voedselveiligheid) wordt in Nederland bepaald door de Europese Commissie: palmolie moet legaal zijn volgens de landelijke wetten en aan de voedselkwaliteitseisen voldoen. In de EU zijn importregels voor duurzame soja en duurzame palmolie niet aan de orde (respondent) (zie kader 1);

⁸ Onduidelijk is de rol van de overheid zelf als consument. Het aankoopbeleid van de Nederlandse overheid door 'duurzaam inkopen' (wat in eerste instantie in dit programma bij de houtketen genoemd wordt) heeft een bredere reikwijdte dan alleen hout. Het is niet duidelijk of palmolie en soja hier ook onder vallen.

⁹ Er wordt gezocht naar financiering om het vervolg invulling te geven.

¹⁰ Het is de inzet van Nederland en de EC (geweest) om in het kader van de Doha ronde (oktober 2008) duurzaamheid een plaats te geven in de Non Trade Concerns. Dit is niet gelukt, omdat andere punten prioriteit hadden. Nederland en de EC trachten het onderwerp in regulier verband en in het kader van een volgende ronde te agenderen (respondent).

- In de WTO 'Non Trade Concerns' krijgen duurzaamheidsaspecten langzaam een positie in de onderhandelingen. De Nederlandse overheid kan niet zomaar ingrijpen op de internationale handelsregels.

Kader 1. Handelsketens en importregels

Over de vraag of een eigen importrecht van Nederland mogelijk en wenselijk is, verschillen de meningen. Als het gaat om producten die de EU importeert, zijn er in de Nederlandse wetgeving weinig mogelijkheden (zie TK 2007). Binnen de EU geldt gezondheid of openbare veiligheid als argument voor handelsmaatregelen van lidstaten; voor duurzaamheid is dat niet aan de orde. Er zijn wel verschuivingen binnen de WTO gaande: klimaat wordt een bijvoorbeeld belangrijker thema. Maar importbeperkende maatregelen worden vooral door ontwikkelingslanden nog vaak gezien als marktbescherming en in WTO-kader blijft dit moeilijk. Hierdoor blijft de vrijwillige weg van beïnvloeding en via de consument (certificering) volgens de beleidsmakers voorlopig het meest reëel. Hierover zijn ook andere meningen mogelijk. De sturingsfilosofie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit is echter ook gebaseerd op de veronderstelling dat verdere importbeperkende maatregelen niet het meest wenselijk zijn. Tropische producten werven met inkoopbeleid betekent dat Nederland handelsbanden doorsnijdt en zich buiten de invloedssfeer plaatst van de ketens. Productielanden zouden dan hun (onduurzame) producten verkopen aan andere landen. Via de keten aanpak kan Nederland andere landen blijven beïnvloeden.

3.2.3 Hout

Dit veld loopt voor een groot deel via lopende beleidssporen en internationale netwerken. Nederland speelt een belangrijke rol op bossengebied, met een grote rol in organisaties en internationale fora, een groot budget (70 mln op jaarbasis, OS begroting) en een actieve sector met betrokkenheid van NGO's en bedrijven (BBI 2005). Internationale fora waar Nederland een rol speelt zijn het United Nations Forum on Forests (UNFF), het CBD, en EU-beleid (Flegt Actieplan). De uitgangspunten zijn nog steeds die van het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (1991). Deze uitgangspunten hebben ook hun weg gevonden in andere nota's, zoals de nota NvM, MvN, en het MNP4. In het Actieplan Duurzame Daadkracht (VROM en Buza 2003) is de doelstelling geformuleerd van 100% duurzaam inkopen in 2010. In het BBI (2002-2006) waren onder meer belangrijke sporen: handelsinstrumenten, betalen voor bosfuncties en marktbeïnvloeding van duurzaam hout (BBI 2005, p.3). Het doel in het Beleidsprogramma Biodiversiteit is een aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt van 50% in 2011. Er is gekozen voor een bescheidener doelstelling (respondent), omdat eerdere doelstellingen herhaaldelijk niet werden gehaald. De doelstelling in het Beleidsprogramma Biodiversiteit geldt alle hout en houtproducten, inclusief papier en producten als meubilair.

De overheid heeft verder doelen in verschillende richtingen:

- Versterken van de uitvoering van het EU-actieplan Forest Law Enforcement, Governance and Trade;
- Vanaf 2010 koopt de rijksoverheid alleen duurzaam in (100%);
- Het opstellen van een actieplan voor de 50% doelstelling (aandeel duurzaam hout op de Nederlandse markt);
- Afspraken maken met het bedrijfsleven over de transitie naar een duurzame keten;
- Versterken van duurzaam bosbeheer en tegengaan van ontbossing.

Uit de evaluatie van het BBI-bossenbeleid kwamen onder andere de volgende punten naar voren:

- Verminderen inzet in mondiale discussies
- Meer inzet op een beperkt aantal fora
- Relaties versterken met de millennium development goals
- Bevorderen van het betalen voor diensten
- Legaliteit leidt af van duurzaamheid
- Meer nadruk op implementatie en regionale schaal

(LNV 2006; BBI 2005)

Duurzaam en legaal hout

Belangrijk op dit thema is het EU-actieprogramma Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT). FLEGT is een EU-initiatief in de houtsector om illegale houthandel en houtkap tegen te gaan. Voor de top van de markt (duurzaam hout) is er al certificering (zoals FSC). Overheden hebben zich ook gecommitteerd aan het minimaal uitsluiten van illegaal hout. In EU verband is een probleem dat illegaal hout nog steeds binnen komt. Om de inspanningen om illegaal hout te bestrijden te versterken is er een consultatieronde geweest over verschillende mogelijkheden, waaronder een importverbod, om illegaal hout tegen te gaan (TK 2007). Op basis hiervan heeft de Europese Commissie een studie laten uitvoeren naar de effecten van verschillende opties om het illegale hout van de Europese markt te weren. Hierover is een mededeling van de EC in opwachting (TK 2008). In Nederland wordt de voorkeur gegeven aan duurzaam hout, maar door middel van inkoopbeleid ook een bijdrage geleverd aan het bestrijden van illegaal hout (TK 2008). Er is voor het eigen inkoopbeleid van de overheid, op basis van de eerder overeengekomen beoordelingsrichtlijn voor duurzaam hout en de handelsketen voor duurzaam beheerd bos (BRL), een objectief en werkbaar toetsingsysteem ontwikkeld (TK 2008). Van certificeringssystemen zal bekeken worden of ze aan de inkoopcriteria voldoen (op basis van TPAC). Wanneer duurzaam hout niet beschikbaar is, moet het hout in elk geval aantoonbaar legaal zijn, waaronder verschillende certificaten vallen, onder andere het FSC-keurmerk.

Acties: wie is aan zet?

Instrumenten die het kabinet in het kader van dit beleidsprogramma inzet zijn, naast eigen inkoopbeleid en handelsinstrumenten, DGIS-geld voor projectsubsidies en ondersteuning van lokale stakeholdergroepen (bijvoorbeeld lokale milieugroepen, NGO's die bewonersbelangen behartigen of WWF) o.a. door menskracht en pilots.

- *Inkoopbeleid.* Vanaf 2010 koopt de rijksoverheid 100% duurzaam in. De rijksoverheid is aan zet en ook met provincies, waterschappen en gemeenten is afgesproken dat ze tenminste 50% voor 2010 duurzaam inkopen (dit heeft betrekking op alle producten, waaronder hout).
- *Handelsinstrumenten.* De uitvoering van het EU actieplan Forest Law Enforcement, Governance and Trade. Nederland heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en ondersteunt de EC in de onderhandelingen over legaal hout met bijv. Maleisië (met bijvoorbeeld menskracht). De Europese Commissie onderzoekt verdere mogelijkheden om illegaal hout echt uit te sluiten.
- *Samenwerking met het bedrijfsleven.* Het opstellen van een actieplan voor de 50% doelstelling; dit wordt samen met het bedrijfsleven opgepakt. Hiervoor zijn de betrokkenen bezig een eerste bijeenkomst te plannen (respondent). Inzet op afspraken in het VN Bossenforum over het wereldwijd behoud van bossen. Dit is een verwijzing naar de UN resolutie 'Non legally binding instrument on all types of forest' (2008) (respondent).
- *Versterken van duurzaam bosbeheer:* capaciteitsopbouw voor duurzame bosproductie. Deze actie verwijst naar lopend OS (Buza) beleid.
- *Het uitvoeren van een proefprogramma* (Wereldbank, REDD) voor projecten tegen ontbossing, met als doel deze op te nemen in het marktgerichte instrumentarium in

internationale klimaatafspraken na 2012. 'Redd' (Reduced emission through deforestation) is een initiatief waarbij landen betaald worden wanneer ze hun bossen laten staan. (Actie uit de prioriteit Betalen voor biodiversiteit).

- *Proefproject in ontwikkelingsland* om te testen welke regels er moeten komen voor het betalen voor reductie van emissie door verminderen van ontbossing (Actie uit de prioriteit Betalen voor biodiversiteit).
- *Bijdragen aan het Initiatief Duurzame Handel*. Aan zet: Buza

Schatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

Dit thema bevat veel beleidsacties. De markt kan worden beïnvloed aan de productiekant en aan de consumptiekant. De instrumenten in het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn gericht op de vraagkant (bijvoorbeeld de overheid als consument) en op de productiekant (bijvoorbeeld het oproepen van de vraag naar duurzaam en legaal hout; en initiatieven voor betalen tegen ontbossing en voor duurzaam bosbeheer).

Het Europese FLEGT-initiatief is op output en/of outcome gericht, met mogelijk een positieve impact. Illegaal hout kan vrij strikt geweerd worden wanneer het ingaat tegen de wettelijke regelingen in een land. Dit is een vorm van vrij 'directe' sturing: het verbieden van import op basis van wettelijke regels. Legaal hout is een absolute voorwaarde voor duurzaam hout. Het draagt daarmee indirect wel bij aan biodiversiteit, maar moeilijk is te zeggen hoeveel. Het uitsluiten van illegaal hout bevat meerdere criteria: maar dit is geen homogene categorie. Het kan gaan om hout uit gebieden waar geen concessie is verleend of hout uit beschermde gebieden. Dan is er in principe een positieve impact te verwachten.

Certificering en inkoopcriteria voor duurzaam hout zijn ook op output als resultaat gericht, maar gaan intussen meer richting outcome en impact als resultaat. Nederland is bezig met de implementatie van de vastgestelde criteria, door het toetsen van keurmerken op de markt aan de Nederlandse eisen (TPAC). De inkoopcriteria en beoordelingsmethode zijn ontwikkeld. Wanneer dit het inkoopgedrag van de overheid gaat beïnvloeden, is het resultaat in termen van outcome (gedragsverandering). Dat kan ook invloed op de houtproductie betekenen (impact).

Een ander outputresultaat is het resultaat van het doel om een actieplan (met bedrijfsleven, grote afnemers en NGO's) op te stellen om de 50% doelstelling met betrekking tot hout te realiseren. Wanneer dit plan wordt geïmplementeerd en een veranderd aankoopgedrag van overheid, bedrijfsleven en consument bewerkstelligt, dan is er sprake van outcome¹¹.

De beleidsactie voor het versterken van duurzaam bosbeheer zit het meest op impact als resultaat. Het in de praktijk brengen van duurzaam bosbeheer is sturing op impact, maar het resultaat is niet vanzelf gegarandeerd. Veel hangt af van de precieze invulling van duurzame praktijken (met vakkennis over bos-biodiversiteit). Om de effecten hiervan te kunnen beoordelen is het nodig te weten welke praktijken onder duurzaam bosbeheer vallen¹².

De doelstelling om het aandeel duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt te vergoten naar 50% in 2011 wordt het meest rechtstreeks beïnvloed door het inkoopbeleid van de overheid. Ook andere acties, zoals het actieplan met het bedrijfsleven dragen hier, zij het meer indirect, aan bij. Er zijn nog enkele vragen open die het moeilijk maken het aandeel duurzaam geproduceerd hout op Nederlandse markt te bepalen. Hoeveel hout komt bij de overheid terecht en hoeveel bij de overige consumenten? Wie koopt het niet-duurzame hout?

Aan de doelstelling om ontbossing tegen te gaan, dragen beide acties bij uit het programma Betalen voor Biodiversiteit en het versterken van duurzaam bosbeheer door capaciteits-

¹¹ Onduidelijk is voornamelijk of hierin ook groothandel en de timmerbedrijven aan worden gesproken.

¹² Hier wordt door het PBL een onderzoek over uitbesteed aan Probos en Tropenbos.

opbouw. Aan het doel 'het versterken van het FLEGT-programma' (tegengaan illegaal hout) draagt Nederland bij via bilaterale projecten (Maleisië), bijdragen aan onderhandelingen en het leveren van geld en menskracht.

Positionering van de beleidsacties

De beleidsacties op de houtketen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit zijn divers. Als alternatieve vormen van sturing zijn er een paar mogelijkheden. Net als op de ketens palmolie en soja, wordt niet aan volumebeleid gedaan: er wordt niet (expliciet) ingezet op minder gebruik van hout (zoals recycling of inzetten op alternatieven voor hout waar dat kan). De impact van Nederlandse consumptiepatronen op biodiversiteit wereldwijd is bekend. Is volumebeleid verder nodig?

Er is een duidelijke keuze gemaakt om de keuzevrijheid van de consument te waarborgen. Het alternatief om de consument alleen duurzaam hout aan te bieden is niet gekozen. De Europese Unie heeft met duurzaam hout geen bemoeienis. Om duurzaam hout in de EU verder te brengen is Nederlandse beïnvloeding doorgaand van belang.

Een belangrijke vraag die rechtstreeks uit de doelstelling voortkomt is: als Nederland 50% minder onduurzaam geproduceerd hout willen invoeren, wordt dit dan op elders afgewenteld? Deze indirecte effecten zijn niet in beeld: waar gaat hout nu heen dat Nederland niet meer wil hebben; kopen andere landen dit in? De respondent geeft aan dat het mede om deze reden zo belangrijk is om, naast activiteiten die gericht zijn op de import, in internationale fora druk te blijven uitoefenen op productielanden.

Internationale barrières die door de respondent zijn aangegeven:

- Het aanbod van tropisch duurzaam hout kan niet aan de vraag voldoen. Duurzame houtproductie in de tropen is moeilijk aantrekkelijk te krijgen voor investeerders. (Dit kan overigens ook omslaan in een gebrek aan vraag van de consument).
- Het is voor productielanden een hele hervorming om, in het kader van het uitvoeren van het Actieplan FLEGT tegen illegaal hout, hout te legaliseren. Wanneer importlanden de voorkeur geven aan duurzaam hout in plaats van legaal hout, ondermijnt dat de hervormingen naar (en verkoop van) legaal hout. Engeland koopt nu tot 2015 zowel legaal als duurzaam hout in. In Nederland wordt naast duurzaam hout ook legaal hout ingekocht (TK 2008).
- Een technische barrière: hoe kan legaal hout herkend worden?

3.2.4 Biomassa en biobrandstoffen

Voor biomassa is er al de lopende verplichting dat het aandeel biobrandstoffen in het Nederlandse energieverbruik in 2010 ten minste 5,75% zal bedragen¹³, en voor 2020 een Europees voorstel van ten minste 10%. Het EU-doel 'het aandeel biobrandstoffen in het energiegebruik is in 2020 ten minste 10%' is geen vastgestelde doelstelling, maar staat in de EU nog ter discussie. Het kabinet wil in 2011 op koers liggen met verduurzaming van de productie van biomassa en biobrandstoffen (LNV 2008, p. 24). Dit onderwerp is sterk in beweging. Men is nog bezig met mogelijke alternatieven op een rij te zetten en af te wegen. De wetenschap is het nog niet eens over de voors en tegens: het probleem van biomassa en biobrandstoffen is een nog ongestructureerd probleem (respondent workshop).

¹³ Inmiddels is dit 4% (Kabinetsbesluit VROM).

Beleidsdoelen

- Ontwikkelen van certificering;
- Versterken van de inzet op biodiversiteit als element van verduurzaming;
- Benutten van kansen van zich snel ontwikkelende internationale markten voor duurzame biomassa.

Beleidsacties: wie is aan zet?

- Ontwikkeling van certificering: bij de ontwikkeling van certificering, wordt het toetsingscriteria duurzame biomassa gehanteerd (Commissie Cramer). De projectgroep "Duurzame productie van biomassa" definieert in haar eindrapport een toetsingskader voor de duurzaamheid van de productie van biomassa aan de hand van een zestal relevante thema's. Deze zijn: broeikasgasemissies, concurrentie met voedsel en andere lokale toepassingen, biodiversiteit, milieu, welvaart, en welzijn. Het doel van het toetsingskader is om te voorkomen dat de verwachte forse toename van biomassa in de energievoorziening ten koste zou gaan van andere belangrijke waarden voor natuur, milieu en maatschappij.] (www.mwo.nl).
- Inbedding van de criteria in internationale context: Nederland probeert de Cramer- criteria in te brengen en kritisch te beschouwen in het licht van de EU discussie (beïnvloeding in EU).

Op dit dossier is veel lopend beleid gaande vanuit het Buza programma Duurzame Biomassa Mondiaal en de groep Bio Based Economy (LNV).

Inschatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

Het beleid is gericht op een groeiende inzet van biomassa als brandstof, bijvoorbeeld als alternatief voor fossiele olie. Het beleid moet er toe leiden dat alle biomassa voor energiedoeleinden aan duurzaamheidscriteria voldoet. Dit thema zet vooral in op certificering (=output) en op internationale beïnvloeding (EU-beleid) voor duurzaamheid van biomassa (=output). Daarna breekt pas de fase van implementatie aan (=outcome). De daarmee te bereiken impact is onder andere afhankelijk van hoe streng de criteria worden ingevuld. Met output en beïnvloeding probeert Nederland dus de productie van duurzame biomassa in internationale sfeer te beïnvloeden.

Het beleidsdoel is het bevorderen van duurzame biomassa. Een onderliggend doel is het versterken van de inzet op biodiversiteit als element van verduurzaming. Bevorderen van biomassa- en biobrandstofproductie is niet vanzelfsprekend positief voor biodiversiteit. Het extra landgebruik dat nodig is voor biobrandstoffen betekent vaak een extra aantasting voor biodiversiteit. Dat weegt pas op erg lange termijn op tegen de "klimaat"-winst die je per oogst van het biomassagewas boekt. Van de eerste generatie biobrandstoffen wordt het rendement voor de CO₂uitstoot betwijfeld (respondent workshop).

Net als bij de palmolie- en sojaproductie zijn ook de indirecte effecten bepalend voor biodiversiteit. Dit zijn de effecten die de productie van biomassa kan hebben op mens en milieu, bijvoorbeeld door verdringing van landgebruik voor andere producten, die dan wel de biodiversiteit aantasten. De productie van suikerriet verdrijft de oorspronkelijke productie op dat stuk grond. Die productie verplaatst en hiervoor gelden dan geen criteria en wordt bijvoorbeeld bos gekapt. Deze indirecte effecten zijn momenteel onvoldoende bekend en hiernaar wordt onderzoek/ monitoring uitgevoerd (TK 2007a).

Positionering van de beleidsacties

Op welke problemen zet het kabinet niet in? Welke sturingsalternatieven laat het kabinet liggen? Het eerste punt is de inzet op biodiversiteit als element van verduurzaming; hierbij speelt vooral de discussie over landgebruik en indirecte effecten. Het is juist op dit punt dat de inzet van de overheid beperkt blijft tot een oproep om landgebruik te monitoren, zonder

daarop volgende beleidsacties (TK 2007a). Deze ontwikkelingen vonden overigens plaats na de vaststelling van het Beleidsprogramma Biodiversiteit. Monitoring geeft inzicht in de omvang en locatie van de aantasting van biodiversiteit, maar is alleen onvoldoende om het landgebruiksprobleem aan te pakken (respondent workshop). Hierop moet nog beleid worden geformuleerd; het is een jong beleidsveld, dat sterk in beweging is.

Op de keten biomassa wordt, net als bij palmolie en soja, sterk ingezet op certificering. Het is een indirecte vorm van sturing, waar bijvoorbeeld het eigen inkoopbeleid van de overheid op de houtketen een meer directe vorm van sturing is.

3.2.5 Veen

Op de keten veen/veenwinning is het doel van het programma biodiversiteit: het zoeken van alternatieven voor veensubstraat. Deze keten valt onder het doel van de Nederlandse overheid om het Nederlandse beslag op biodiversiteit niet meer op onduurzame wijze af te wentelen op het buitenland. Dit thema heeft betrekking op potgrond die Nederland importeert, die een beslag legt op biodiversiteit in Oost-Europa, waar het veen voor wordt afgegraven (respondent). Nederland is de grootste importeur van potgrond uit Oost-Europa en heeft daarmee een grote ecologische voetafdruk in Europa.

De veenwinning gaat om een import van 1,5 miljard kilo per jaar (waarvan de helft weer door Nederland wordt uitgevoerd), vooral uit de Baltische staten. Daarbij is (zowel hoog- als laagveen een te beschermen habitat in Europees verband. Voor biodiversiteit is het van belang omdat door de veenwinning eenzijdig een habitat in Europa wordt bedreigd (bron: respondent workshop). Ook voor klimaat is veen van belang: de CO₂-opslag in veengebieden is hoog en bij afbraak van veen komt veel CO₂ vrij (GEC and WI 2008). Er is dus een sterke relatie met klimaatbeleid.

Uit de interviews met de beleidsmakers van het Beleidsprogramma Biodiversiteit is niet duidelijk geworden wat de precieze reden is geweest om deze keten in dit beleidsprogramma op te nemen¹⁴. Gezien de problematiek is de keuze voor deze prioriteit wel passend binnen criteria als urgentie, een politiek interessant thema en een invloed van de Nederlandse consumptie op het thema.

Beleidsacties: wie is aan zet?

In het Beleidsprogramma Biodiversiteit staan twee beleidsacties:

- In samenwerking met gebruikers, onderzoek en producenten, zoeken van alternatieven voor veensubstraat;
- Verminderen van de druk op de belangrijkste veengebieden in Oost Europa.

Wie aan zet is, is in het beleidsprogramma niet gespecificeerd. Wel is de veenketen onderdeel van het advies van de Taskforce biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen over de benodigde transitie in het omgaan met biodiversiteit.

Schatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

De voorgestelde beleidsacties in het Beleidsprogramma Biodiversiteit worden niet geconcretiseerd, waardoor het nog onduidelijk is wat ze opleveren. Het gaat in dit thema om afbouw van de veenimport en deze te vervangen door alternatieven. Wanneer dit wordt gerealiseerd, levert dat een bijdrage aan de doelstelling om het Nederlandse beslag op

¹⁴ Met het oog op het internationale biodiversiteitbeleid heeft LNV in 2006 al een onderzoek laten uitvoeren naar de ecologische relatie tussen veenwinning door Nederlandse bedrijven en het effect op biodiversiteit (Alterra). Dit geeft aan dat dit onderwerp al langer bij LNV onder de aandacht is.

biodiversiteit niet langer onduurzaam af te wentelen op het buitenland. Het zoeken naar alternatieven zoeken voor veensubstraat is een beleidsactie die is gericht op impact.

Het zoeken naar alternatieven voor veensubstraat is overigens geen nieuwe beleidsactiviteit; dit gebeurt al 25 jaar en er zijn al wel resultaten bereikt, met name op de hobbymarkt (kokosschillen) (respondent Alterra).

Positionering van de beleidsacties

Richt het beleid zich op de belangrijkste zaken op het doel te bereiken? Wat ontbreekt? Het zoeken naar alternatieven is volumebeleid. Dit type beleidsaanpak komt verder in het Beleidsprogramma Biodiversiteit weinig voor. De overweging daarbij is dat aangroei van veen erg moeilijk is. De veenindustrie noemt het een 'slowly renewable biomass', maar in de praktijk is veen nauwelijks vernieuwbaar. Het zoeken naar alternatieven kan dus in principe een impact hebben, namelijk het voorkomen van verdere aantasting van deze habitat.

Heeft het zin om naar alternatieven te zoeken? Dat hangt van verschillende factoren af. Misschien is het gezien de CO₂-uitstoot niet zinvol om naar alternatieven te zoeken, zoals compost. Bijvoorbeeld compost kan misschien beter direct worden ingezet als alternatieve energiebron (verbranding) dan als vervanging van potgrond. Daarbij moet dan de waarde van het alternatief als brandstof worden afgewogen tegen biodiversiteit (veen).

De keuze van de overheid in het Beleidsprogramma Biodiversiteit om de eigen import aan te pakken, is, zoals veel andere acties in het beleidsprogramma, gericht op het eigen handelen. Een andere vorm van sturing is de bescherming van de habitat in de herkomstlanden, om te voorkomen dat deze een ander afzetkanaal zoeken. Hier ligt ook een opgave voor de Baltische staten zelf (land-use-change). Dit gebeurt ook al. Bijvoorbeeld in Estland zijn deze gebieden als Natura 2000-gebied aangewezen.

Dit thema heeft een belangrijke link met klimaatverandering en is in dat perspectief interessant. Voor klimaatverandering is het belangrijk zowel in Oost Europa als in de tropen onderzoek te doen naar de koolstofhuishouding van veen¹⁵ en de opbouw en degradatie van veen wereldwijd te beschrijven. Het veen in Oost Europa degradeert vanwege ouderdom. Hierdoor vermindert de CO₂-opslag. Onderzoek is belangrijk naar de vraag waar afgraven vanwege de ouderdom van het veen minder van belang is en waar zich nieuwe mogelijkheden voordoen om natuurlijke veenvorming te stimuleren in verband met koolstofopslag.

3.3 Betalen voor biodiversiteit

De kern van dit thema is een verschuiving van de aandacht voor behoud van biodiversiteit, waarbij de meest gehanteerde maatstaf de "soortenrijkdom" is, naar behoud van gezonde, goed functionerende ecosystemen en duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten¹⁶. Deze verschuiving komt o.a. voort uit de Millennium Ecosystem Assessment. De probleempceptie is dat het publieke karakter van biodiversiteit een van de onderliggende oorzaken is van biodiversiteitsverlies. Biodiversiteit heeft geen expliciete prijs. Investerings in het behoud van de capaciteit van ecosystemen om publieke goederen en diensten te kunnen blijven produceren blijven achterwege. (Het is daarentegen "common sense" om te investeren in geprivatiseerde ecosystemen zoals in de land- en bosbouw) (respondent Alterra). Biodiversiteit moet daarom een plaats krijgen in economische en monetaire afwegingen. De diensten waar het om gaat kunnen breed zijn (respondent). Bijvoorbeeld: een regenwoud levert meerdere

¹⁵ In Maleisië/ Indonesië vindt hiernaar een onderzoek plaats vanuit Alterra.

¹⁶ De functionele benadering van ecosystemen/biodiversiteit komt in het beleidsprogramma biodiversiteit verder uitgebreid terug in het meer binnenlands georiënteerde beleidsdossier Biodiversiteit Werkt.

diensten: CO₂-vastlegging, hout, zuurstofproductie, medicijnen. Om het regenwoud te beschermen moet er aan die diensten een waarde worden toegekend die een rol speelt in maatschappelijke afwegingen. De ecosysteemdiensten waar precies voor betaald moet gaan worden, worden in het Beleidsprogramma Biodiversiteit nog niet concreet benoemd, behalve koolstofvaststelling.

Dit thema is nog relatief jong. Eerdere initiatieven lopen in het kader van het CBD, meest recent in het kader van het CBD COP 9 congres (2008) in Bonn. Het rapport 'The Economics of Ecosystems & Biodiversity (TEEB)' (EC 2008), dat naar aanleiding van het Postdam-initiatief, de G8-top in 2007, werd opgesteld, is in Bonn gepresenteerd (respondent). Het eerste deel gaat in op het verdergaande verlies van biodiversiteit en ecosysteemdiensten; de volgende stap is om instrumenten te ontwikkelen voor economische mechanismen voor biodiversiteitsbehoud. COP9 nam verder een besluit over de voortgang van de onderhandelingen over een internationaal regime voor de toegang tot, en eerlijke verdeling van opbrengsten uit het gebruik van genetische bronnen. "De aangenomen «roadmap» over ABS (access & benefit-sharing) stippelt het proces uit voor de komende twee jaar. In 2010 moeten Partijen concrete besluiten nemen over de inhoud van het internationale regime" (TK 2008a, p.2). Andere initiatieven op dit thema zijn vrijwillige CO₂-compensatie (zoals GreenSeats en Cool Flying bij vliegen) en handel in CO₂-certificaten (CO₂-opslag in ecosystemen/ handel in emissierechten, Kyoto).

Het kabinet onderscheidt drie sporen.

1. Regulering van eerlijke verdeling van opbrengsten en toegang tot biodiversiteit. Dit is een CBD-doel (Access and benefit sharing);
2. Beprijzen van/betalen voor producten en diensten van ecosystemen. Dit betekent producten met een kleine voetafdruk goedkoper maken; instrumentenontwikkeling;
3. Stellen van eisen aan resterend onduurzaam beslag op biodiversiteit: compensatie, bijvoorbeeld via fondsen.

(LNV 2008, p. 28).

Beleidsacties: wie is aan zet?

In de internationale sfeer zijn er twee typen acties. Het eerste type is in internationale kaders verankeren dat voor biodiversiteit betaald gaat worden. Internationale afspraken moeten er komen over o.a. access and benefit sharing (uiterlijk 2010). De regering wil verder binnen het GLB (EU) en de WTO mogelijkheden verkennen voor betalen voor biodiversiteit. Het tweede type actie is proefprojecten voor 'betalen voor biodiversiteit'.

- Afspraken met bedrijfsleven n.a.v. advies Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen over concrete maatregelen om het gebruik van biodiversiteit te vergoeden of compenseren.
- Actief bijdragen aan het verankeren van de waarde van biodiversiteit in internationaal perspectief: dit betreft lopende activiteiten in WTO-kader (aan zet zijn Nederlandse delegaties) en aanhaken bij de herziening van het EU Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)¹⁷.
- Bijdragen aan internationale afspraken over toegang tot genetische hulpbronnen en eerlijke verdeling van de opbrengsten daarvan (ABS): dit doel verwijst naar CBD-activiteiten. Aan zet: delegaties (VROM, LNV, OS).
- Spoedige uitwerking van internationale afspraken over economische instrumenten om ontbossing en degradatie van venen tegen te gaan: Nederland draagt bij aan pilot van het Wereldbankprogramma.

¹⁷ Het GLB komt ook in het beleidsthema Biodiversiteit werkt aan de orde. In de richting van de herziening van het GLB wil Nederland onderzoeken of economische instrumenten in GLB kunnen worden ingezet voor duurzame landbouwpraktijken.

- Verdere vergroening belastingstelsel en heractualiseren stimuleringsbeleid (groen beleggen) (2011). Dit is een instrument dat nog verder ontwikkeld moet worden (respondent). Het doel hiervan is biodiversiteit onvriendelijk gedrag onaantrekkelijker te maken (vergelijk: vliegtax). Voor welke producten of activiteiten is nog onbekend; dit zal verder ontwikkeld worden met de Ministeries van EZ en Financiën (respondent).
- Het ondersteunen van initiatieven die gericht zijn op de ontwikkeling van markten voor ecosysteemdiensten en zelf duurzaam inkopen: eigen inkoopbeleid en het verzamelen van best practices.
- Het verkennen en bevorderen van mogelijkheden van internationale mechanismen en instrumenten voor betalen en compensatie van onduurzaam gebruik.
- Onderzoeken van mogelijkheden voor verbinding van duurzaamheidscriteria aan subsidies: dit heeft betrekking op criteria als de Cramer-criteria voor biomassa.
- Het uitvoeren van een proefprogramma (Wereldbank, REDD) voor projecten tegen ontbossing en aantasting van venen, met als doel deze op te nemen in het marktgerichte instrumentarium in internationale klimaatafspraken na 2012. Qua venen gaat dit hier over de moerasbossen in Indonesië.
- Een proefproject in een ontwikkelingsland om te testen welke regels er moeten komen voor het betalen voor reductie van emissie door verminderen van ontbossing (koolstofvastlegging). Deze actie is in een verkennende fase (richting Kyoto 2 Kopenhagen) (respondent).
- Verdere ontwikkeling ecobalans. Deze actie betreft lopend beleid (TAM) en wordt internationaal opgepakt met OESO, IUCN en UNEP, in het kader van het vervolg op het TEEB rapport. In 2009 vindt een expert meeting plaats.
- Pilots en benchmark bedrijven voor biodiversiteitsprestaties van bedrijven. Aan zet: dit is lopend beleid en verwijst naar het TAM biobizz programma.
- Evenwichtige verankering van de pijler agrobiodiversiteit in CBD-werkprogramma Payment for Ecosystems: lopend beleid (CBD).

Over het algemeen is min of meer duidelijk wie aan zet is; dit zal echter in het werkprogramma nog duidelijker worden. De verdere concretisering van het programma wordt als volgt georganiseerd (respondent):

- Er komt voor dit thema een themagroep, met betrokkenen van EZ, Financiën, maatschappelijke organisaties en misschien IUCN. De bedoeling is twee tot drie keer per jaar bij elkaar te komen om dit thema verder te brengen. Dit zal in wisselwerking gebeuren met de Taskforce.
- De jaarlijkse organisatie van informatiebijeenkomsten, voor een breder gezelschap van belangstellenden om deze te informeren over de stand van zaken is en input te verkrijgen. Het doel hiervan is onder andere het verkrijgen van een breed draagvlak.

Schatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

Met de veelheid aan acties voor 2011 valt in het dossier Betalen voor biodiversiteit op redelijk korte termijn veel te verwachten aan output: resultaten zijn te verwachten in de sfeer van ondernomen activiteiten en in gang gezette initiatieven. Van de beleidsacties zit een deel in de sfeer van afspraken maken (drie van de acht voorgenomen resultaten) en een deel in de sfeer van ontwikkeling van instrumenten en kennisontwikkeling (ook drie van de acht voorgenomen resultaten). Een belangrijk resultaat zal instrumentenontwikkeling zijn. De instrumenten moeten voor een groot deel nog (verder) verkend worden. Het zal gaan om economische instrumenten als subsidies, heffingen, certificering (product met een bepaalde waarde in de markt zetten); en het stimuleren van economische vraag en belastingtechnische instrumenten.

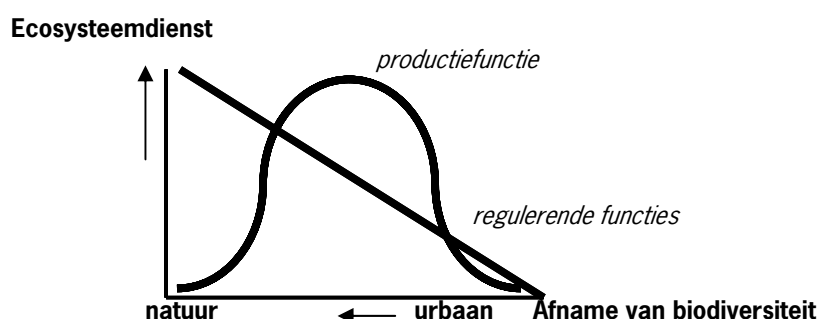
De doelen zijn geformuleerd in termen van onderzoeken van mogelijkheden, verkennen, bevorderen, bijdragen aan etc. Dit zijn vrijwel geen operationele doelen; en veel strategische en richtingsdoelen. In hoeverre er met de acties in geslaagd zal worden om het beleidsdoel 'biodiversiteit een plek geven in economische en monetaire afwegingen' (deels) te bereiken

valt moeilijk in te schatten. De afhankelijkheid van andere actoren is groot op dit thema. De acties in dit dossier lijken bij te dragen aan een poging om tot internationale afspraken te komen, maar succes ligt daarbij grotendeels buiten de greep van Nederland. De implementatie van eventuele afspraken die gemaakt zullen worden, liggen daarna nog in het verschiet. Met de veelheid aan verkennende acties en pilots lijkt dat op dit dossier nog veel uitgekristalliseerd moet worden. Of de outputresultaten ook impact zullen hebben in termen van biodiversiteit, is nog niet te schatten.

Positionering van de beleidsacties

De nadruk van de prioriteit Betalen voor biodiversiteit lijkt erop te liggen om 'biodiversiteit' in de markt te zetten. Maar de ontwikkeling van ecosysteemdiensten via een markt ontkent voorsnog de diensten die in het publieke domein zitten (respondent Alterra). Hierbij is het onderscheid van belang tussen 'publieke' functies van ecosystemen en privaat te vermarkten functies van ecosystemen. Ecosystemen bieden (o.a.) en productiefuncties en regulerende functies. Land- en bosbouw zijn voorbeelden van ecosystemen waarvan de diensten door conversie van het natuurlijke systeem naar een producerend systeem (bijvoorbeeld landbouwgewassen) op private markten worden verhandeld. Het besef dat ook de regulerende functies van natuurlijke ecosystemen, zoals CO₂-opslag, ook nuttig zijn voor de mens en maatschappij (de mens als klant van ecosystemen), maakt ook deze functies tot diensten. Dit zijn echter publieke functies en het zijn overheden die de markt vormen; het zoeken van private markten voor deze functies is dus riskant (respondent Alterra).

Belangrijk aandachtspunt is dat in het Beleidsprogramma Biodiversiteit over biodiversiteit wordt gesproken, terwijl men vaak bedoelt: 'het nuttig gebruik van ecosystemen'. De relatie tussen biodiversiteit en ecosysteemdiensten is complexer. De relatie tussen ecosysteemdiensten en (afname van) biodiversiteit verschilt tussen de regulerende functies van ecosystemen en productie- functies (provisioning functions) (Braat en ten Brink 2008) (figuur 3.1).



Figuur 3.1: Biodiversiteit en ecosysteemdiensten (Vrij naar: Braat en ten Brink 2008).

De regulerende ecologische processen (functies) leveren bij maximale biodiversiteit (een natuurlijk systeem) maximale ecosysteemdiensten. Bij een afname van biodiversiteit van het ecosysteem, nemen ook de ecosysteemdiensten af. Bij producerende systemen is de relatie anders: bij een maximale biodiversiteit (ongestoorde natuurlijke situatie) levert het systeem geen diensten (bijvoorbeeld landbouwproducten) en bij een minimale biodiversiteit (asfalt) ook niet (respondent Alterra).

Mechanismen om regulerende functies in stand te houden werken anders dan mechanismen om voor verlies van biodiversiteit te betalen dat bij productiesystemen op kan treden. Betalen om regulatiefuncties in stand te houden werkt op basis van het betalen voor vermijden van onwenselijk gedrag (dus: belonen goed gedrag), bijvoorbeeld voor het nalaten van het kappen van bossen. Betalen voor de conversie van regulerende systemen naar productiesystemen

kan bijvoorbeeld door belasting te heffen of een extra bedrag op de prijs van het product om het verlies aan biodiversiteit te compenseren dat met de conversie is gemoeid. Deze (financiële) compensatie mechanismen zijn in internationaal perspectief veel complexer dan in het geval van individuele compensatie. Betalen voor regulatiediensten die het individuele niveau overstijgen en die niet aan een persoon toe te schrijven zijn staat nog in de kinderschoenen (respondent Alterra).

Mechanismen voor betalen voor biodiversiteit zouden langs dit onderscheid verkend moeten worden; uit de acties in het beleidsprogramma wordt niet inzichtelijk dat er een dergelijke onderbouwing onder zit. De uitdaging van het thema Betalen voor biodiversiteit is om het beleid in samenhang te ontwikkelen.

3.4 Ecologische netwerken

Nederland is een voorloper op het gebied van ecologische netwerken. Dit thema in het Beleidsprogramma Biodiversiteit heeft een belangrijke Europese component. Binnen deze Europese component was het BBI-Matra belangrijk, waarbij met name in Oost- en Midden-Europa onder andere capaciteitsopbouw voor ecologische netwerken in andere landen worden ondersteund. In Europees verband wordt gewerkt aan Natura 2000 (EU) en aan het Pan-Europese Ecologische Network (PEEN) (Raad van Europa). In CBD-verband is Nederland actief in de werkgroep Protected Areas.

Ecologische netwerken is als thema in het Beleidsprogramma Biodiversiteit opgenomen vanwege het belang van interdepartementale samenwerking. De inhoudelijke aanname is dat ecologische netwerken van groot belang zijn voor biodiversiteitbehoud. Het kabinet acht "aantasting en versnippering van leefgebieden van soorten tot de belangrijkste bedreigingen aan biodiversiteit" (LNV 2008, p. 34). Door wereldwijd ecologische netwerken te creëren, wil het kabinet deze bedreiging het hoofd bieden. Nieuw ten opzichte van de voorloper, het BBI, is de nadruk op klimaatverandering en connectiviteit. In artikel 10 van de Habitatrictlijn komt connectiviteit al aan de orde. Dit gaat over kleinschalige verbindingen (zoals heggetjes). De uitdaging nu de Natura 2000-gebieden bekend zijn, is de vraag hoe deze gebieden versterkt kunnen worden door verbinding (respondent). Ook een nieuwe insteek is de duidelijker inbedding in sociaal economische ontwikkeling, met het concept eco-regionale ontwikkeling.

Beleidsdoelen

Ecologische netwerken binnen en buiten Nederland moeten ervoor zorgen dat de huidige en toekomstige generaties kunnen blijven genieten van natuurgebieden en kunnen blijven profiteren van de goederen en diensten biodiversiteit ons biedt (LNV 2008, p. 34). Het kabinet zet in op het continueren van de actieve inzet van Nederland bij het realiseren van ecologische netwerken. In het buitenland blijft het kabinet het streven naar 'duurzame eco-regionale ontwikkeling' ondersteunen, waarbij economische ontwikkeling, duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en bescherming hand in hand gaan. Deze synergie moet 'leiden tot een duurzaam beschermd ecologisch netwerk, dat wereldwijd minimaal 10% van elke ecologische regio beslaat' (LNV 2008, p. 35) (doelstelling: CBD 2002, Strategic plan, doelstelling 1.1). Het gaat in dit thema alleen om terrestrische ecologische netwerken (mariene netwerken zijn in het thema Mariene biodiversiteit en visserijketens opgenomen).

Beleidsacties: wie is aan zet?

Nederland zet twee typen beleidsacties in: beleidsbeïnvloeding (het aansporen van andere landen om ecologische netwerken ook uitgangspunt van beleid te maken) en faciliteren met geld en projecten. "De internationale samenwerking zal zich sterker richten op het faciliteren van de realisatie van nationale of regionale ecologische netwerken, zoals door het delen van ervaringen, uitvoering van trainingsprogramma's en het aanbieden van hulpmiddelen zoals

communicatietechnieken” (LNV 2008, p. 35). Deze steun voor capaciteitsopbouw in andere landen is ook een CBD-afspraken.

- Verder uitwerken en inbedden in internationale context van het concept ecologische netwerken, o.a. door PEEN, Atlantische Conferentie, bijdrage aan de CBD-Working Group on Protected Areas, uitvoering van de Letter of Intent met het CBD-secretariaat, en bijdrage aan het World Conservation Congress 2008. Deze actie is staand beleid. De spelers in de CBD-fora zijn de technische werkgroepen (beleidsmedewerkers), politici en NGO's.
- Binnen Europa zal Nederland actief blijven bijdragen aan het realiseren van een Pan-Europees Ecologisch netwerk (PEEN). Dit is staand beleid: beleidsbeïnvloeding en faciliteren met subsidiëring van projecten. Deels liep dit via het MATRA-programma, maar ook via bilaterale samenwerking.
- Een gerichte Nederlandse bijdrage aan concrete projecten voor het beheer van ecologische netwerken, ingebed in de sociaal-economische ontwikkeling van een regio. Het kabinet geeft in het bijzonder prioriteit aan flyways en wetlands, vanwege de bijzondere kennis hierover en positie hiervan binnen Nederland. Dit is staand beleid met een duidelijker inbedding in sociaal economische ontwikkeling. De landenkeuze is gebaseerd op een landenlijst (OS) met prioritair landen waar prioriteit wordt gegeven aan ecologische netwerken¹⁸ (respondent). Aan zet is Buza/OS en daarnaast Buza/Matra, gericht op de Oost-Europa.
- Versterken van ecologische netwerken in relatie tot klimaatverandering: dit betreft staand beleid, met in de link aan klimaatverandering een nieuwe impuls.
- Uitwerken van internationale afspraken om 'connectiviteit' van bestaande netwerken en integratie in de bredere sociaal-economische ontwikkeling van een regio te verzekeren, onder andere in relatie tot adaptatie aan klimaatverandering: dit is staand beleid (artikel 10. Habitatrichtlijn) en een voortzetting daarvan. Aan zet zijn delegaties en werkgroepen CDB en Natura 2000.
- Bevorderen van internationale samenwerking voor grensoverschrijdende bescherming van ecologische netwerken, o.a. via CMS- en dochterverdragen. Dit is staand beleid (Conventie van Bern) en een voortzetting daarvan. Deze fora zijn nog steeds een vehikel voor beleidsbeïnvloeding. (Overigens is de grensoverschrijdende netwerken tussen Nederland en België en Duitsland een ander type sturing, waar de provincies primair aan zet zijn, met ILG geld).

De rol van de overheid bij de acties die zijn gericht op andere overheden is beïnvloeding. Bij faciliteren met geld en projecten zet de overheid direct subsidiëring in als instrument. NGO's en andere instellingen vragen subsidie aan voor projecten, die ze in en met andere landen uitvoeren. Het wordt aan het maatschappelijk veld overgelaten om voor ecologische netwerken projectaanvragen in te dienen en uit te voeren. Sommige acties zijn zowel gericht op beïnvloeding als op faciliteren via geld en/of projecten.

Schatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

De acties zijn voornamelijk gericht op het realiseren van output en outcome. Acties die zijn gericht op beïnvloeding van andere landen om ook ecologische netwerken tot beleid te maken of om zich te committeren aan verdragen, zijn outputsturing. Die zijn er namelijk op gericht dat er een beleidsconcept of beleidsplan komt (=output). De inzet op geld en/of projecten kan output, outcome of impact tot resultaat hebben. De meeste projecten zijn op output en outcome gericht. Dit verschilt per land; in het ene land is het pionierswerk; in het andere land is men al aan uitvoering toe. Projecten die echt gericht zijn op impact (uitvoering), zijn projecten voor natuurbeheer en (voorheen) het Econet Action Fund (EAF), wat ging om het

¹⁸ Een deel van deze landen gaan straks over naar het Matra-programma, omdat het OS-programma straks alleen over andere werelddelen gaat. Bijv. Georgië, Albanië (respondent).

veilig stellen van grond. Dit type projecten is zeldzamer dan projecten die gericht zijn op output.

De doelstelling 'duurzaam beschermd ecologisch netwerk beslaat wereldwijd 10% van elke ecologische regio' is in de internationale gemeenschap in CBD-verband vastgesteld. Het is een ambitieus doel, dat op twee manieren uitlegbaar is. Er kan worden aangegeven welk percentage van de gebieden een beschermde status heeft (output), maar of ze ook echt duurzaam beschermd zijn (impact) is moeilijk te zeggen. Het is onbekend hoe ver het doelbereik hiervan al gevorderd is (respondent Alterra). Met de keuze voor acties die erg gericht zijn outcome en output, kiest het kabinet voor de 'lange weg' om impact te bereiken. Los van de vraag of sturen op impact al beperkt gebeurt (met projecten/geld), is impact is nog erg ver weg, omdat het langdurige processen zijn (met de ecologische hoofdstructuur in Nederland is men ook al sinds 1990 bezig).

Aan output draagt Nederland in de internationale context veel bij. Hoeveel is moeilijk te bepalen, maar Nederland timmert aan de weg, voornamelijk door zeer actieve ambtenaren die een voortrekkersrol spelen in de internationale conventies. Nederland is een grote speler in deze fora en dus is van beleidsbeïnvloeding wel succes te verwachten (respondent Alterra).

Positionering van de beleidsacties

Richt het beleid zich op de belangrijkste zaken op het doel te bereiken? Wat zouden alternatieven zijn om dit beleid aan te pakken? Het is in het beleidsprogramma nog niet gespecificeerd in welke richting het kabinet de inzet voor ecologische netwerken wil versterken. Neemt men regionale ontwikkeling als focus dan moet deze focus 'ecologische effectief' worden gekozen, bijvoorbeeld gericht op de Atlantische Fly Way routes, West Africa en Siberië (respondent Alterra). Die focus zit er nu wel in, maar vooral omdat de ambtenaren die geven en niet als expliciete keuze in het programma. Maakt men de keuze om de inzet vooral bij het OS beleid te leggen, is er minder kans op een goede focus (respondent Alterra).

Een grote uitdaging wordt de slag naar implementatie in andere landen. Andere landen hebben niet zoals Nederland een doel voor de ontwikkeling van een ecologisch netwerk en een lopende uitvoering met beschikbaar geld. Er is bijvoorbeeld meer politieke weerstand. Andere landen denken ook minder in termen van ecologische netwerken, bijvoorbeeld de CBD-werkgroep op Protected Areas en landen waar geen sprake is van versnipperde gebieden. De uitdaging daar is om te onderzoeken welke kerngebieden behouden moeten blijven. Klimaatverandering kan daarvoor een vehikel zijn (respondent). Wat belangrijk wordt is het concept ook toe te gaan passen bij het bepalen van cruciale stukken bos die echt onaangetast moeten blijven.

Specifiek voor dit thema is relevant dat het Matra-programma op zal gaan in het Buza-programma als geheel, waardoor biodiversiteit en ecologische projecten deel zullen gaan uitmaken van bredere afwegingskaders.

3.5 Mariene biodiversiteit en visserijketens

Het uitgangspunt van dit thema is het verlies van mariene biodiversiteit. Oorzaken worden gezien in de visserijpraktijk (overbevissing, bijvangst en bodemberoering) en andere menselijke activiteiten (vervuiling, verstoring en klimaatverandering). Dit leidt tot teruglopende visvangsten (LNV 2008, p. 37). Interdepartementale samenwerking en maatschappelijke samenwerking kunnen een grotere coherentie teweeg brengen op de betrokken terreinen: visserijbeleid en -verdragen, exploitatie van mariene hulpbronnen, bescherming van het ecosysteem, markttoegang tot visserijproducten, armoedebestrijding en kustzone ontwikkeling (ibid, p. 37). Veel visserijbeleid is staand beleid, met een belangrijke Europese

poot: het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB). De EU beslaat het totale visserijbeleid. Alleen de commissie is competent om woord te voeren. Beïnvloeding vanuit Nederland loopt via de Europese Unie.

Beleidsdoelen

Het doel van de internationale component in dit thema is behoud en duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen (LNV 2008, p. 39). Het kabinet geeft aandacht aan het verduurzamen van visserijactiviteiten, met een focus op de verbetering van beleid, beheer en controle. In de internationale accenten zijn twee belangrijke sporen te onderscheiden: verduurzamen van visserij en gebiedsbescherming op zee.

Duurzame visserij

Nederland wil zich inzetten voor een internationaal juridisch bindend instrumentarium tegen illegale, ongerapporteerde en ongereguleerde visserij (IUU visserij) en een mondiale database. Op dit vlak heeft de Europese commissie in oktober 2007 een mededeling en verordening ingediend. De EU wil de deuren sluiten voor illegale producten en vaartuigen.

In het internationale recht liep de bestrijding vooral via vlaggen staten, maar ook marktstaten/havenstaten moeten meer mogelijkheden krijgen om illegale visserij te bestrijden. In het kader van de FAO komen voor wereldwijd minimale eisen wat een havenstaat allemaal moet doen (bijvoorbeeld als een schip op een zwarte lijst staat). Deze onderhandelingen voor elkaar krijgen is ook een speerpunt in het Beleidsprogramma Biodiversiteit. De regionale visserij beheerorganisaties (RFMO's) krijgen een belangrijke rol in dit programma. De uitdaging is deze te hervormen tot organisaties die de ecosysteembenadering in de visserij toepassen en duurzame visserij als uitgangspunt nemen. Ze moeten betere 'tracking en tracing' van handel in gevangen vis gaan bewerkstelligen (LNV *et al.*, 2008, p. 40). De meeste RFMO's zijn Europa overschrijdende organisaties, gebonden aan het zee recht.

Gebiedsbescherming op zee

Het doel is een netwerk van mariene beschermde gebieden. In 2010 moeten beschermde gebieden onder OSPAR (1992) en de VHR onderdeel zijn van een wereldwijd netwerk van mariene beschermde gebieden. Nederland moet beschermde gebieden in de Noordzee aanwijzen onder Natura 2000 en OSPAR.

Beleidsacties: wie is aan zet?

De uitvoering van de activiteiten in het Beleidsprogramma Biodiversiteit sluiten aan bij het LNV-programma Mariene Biodiversiteit en Visserij. Dit programma coördineert de activiteiten van de LNV directie Visserij en de directie Natuur, Internationale Zaken.

- Internationaal juridisch instrumentarium voor havenstaten en database voor schepen die betrokken zijn bij IUU visserij. In de Visserijraad is een verordening overeengekomen dat in 2010 geen product de EU-markt op mag als het niet aantoonbaar legaal is gevangen. Extra Nederlandse inzet vindt plaats in West-Afrika. De aanpak van havenstaten loopt via de FAO (nu in een ambtelijke technische setting). Aan zet is LNV, directie Visserij.
- Betere tracking en tracing van handel in gevangen vis, onder andere door coördinatie en samenwerking tussen regionale visserijbeheerorganisaties (RFMO's), FAO, en CITES en inkooporganisaties. Aan zet: EC; extra Nederlandse inzet in vergaderingen.
- Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden ter ondersteuning van duurzaam visserijbeheer en bestrijding van IUU-visserij. Aan zet: direct via OS-beleid.
- Tot stand brengen van een wereldwijde dekking van regionale visserij management organisaties voor alle gebieden op volle zee. Alleen de Europese Commissie is competent om woord te voeren, ook bij de doelstelling om de RFMO's te hervormen. Aan zet: Nederlandse beïnvloeding via Brussel; deelname aan vergaderingen om besluitvorming te beïnvloeden.

- Onafhankelijke review van functioneren van, de aanpassing van mandaten van RFMO's en uitwisseling van best practices tussen RFMO's. Aan zet: zie vorige bullet.
- Behoud van mariene biodiversiteit en duurzame visserij worden als gelijkwaardig uitgangspunt geïmplementeerd in RFMO's. Aan zet: zie vorige bullets.
- In het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU (GVB) is het "maximum sustainable yield" principe ten doel gesteld (2015).
- Vormgeven van een internationaal regime (naast dat van visserij management) voor bescherming en duurzaam gebruik van mariene biodiversiteit in zeegebieden buiten nationale rechtsmacht.
- Het vormgeven van een geconsolideerd systeem voor aanwijzing (criteria, classificatiesystemen) en beheer (UNCLOS Implementation Agreement Biodiversity) van Marine Protected Areas (MPAs) in gebieden buiten nationale rechtsmacht.
- De totstandkoming van een netwerk van mariene beschermde gebieden in de Noord-Atlantische (met name OSPAR/NEAFC) en West-Afrikaanse regio.
- Het bijdragen aan duurzame ecoregionale ontwikkeling op het gebied van mariene ecosystemen in minstens één prioritaire regio, te beginnen in West-Afrika. Dit initiatief draagt direct bij aan de omvorming van het regionale visserijoverleg platform Cefac naar een volwaardige RFMO. Aan zet: directe inzet Nederland via OS-relaties.
- Het uitvoeren van de aanbevelingen van de Ronde Tafel vismeel- en visolieketen in relatie tot duurzame aquacultuur en bijdragen aan instrument- en capaciteitontwikkeling bij deze keten. Aan zet: directe Nederlandse inzet door dit op te pakken met het Nederlandse bedrijfsleven.

Schatting type resultaat van de beleidsacties en bijdrage aan de doelstelling

Veel van de acties zullen output en outcome tot resultaat hebben: bijvoorbeeld het ontwikkelen van instrumentarium tegen IUU-visserij en daarna de institutionele veranderingen bewerkstelligen. Omvorming van RFMO's is ook een typisch institutioneel resultaat (output). Dat geldt ook voor de institutionele omvorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie. Het ondersteunen van Europese stappen om duurzaam GVB om te vormen door beïnvloeding is ook output. Outcome is de gedragsverandering als gevolg hiervan; impact is de verbeterde visstand hierdoor; deze liggen verder in het verschiep.

De gebiedsbescherming heeft als doel om 'veilige' oorden te creëren, met een intact bodemleven, waar het ecosysteem zich kan herstellen en daarmee ook de visbestanden. Het heeft daarmee ook een positief effect op beschikbare vis voor visserij.

Het doel van dit thema is het behoud en duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen. Nederland levert hieraan internationaal een indirecte bijdrage, omdat het EU-beleid bepalend is. Het beleid van LNV is gericht op economische duurzaamheid van de visserijsector in Nederland; dit is niet hetzelfde als ecologische duurzaamheid van alle vispopulaties in alle EU-zeeën (respondent workshop). De invloed van Nederland binnen de internationale context is gericht op een lobby voor duurzaamheid (respondent).

Positionering van de beleidsacties

Net als bij de andere beleidsdossiers wordt niet gekozen om op volumebeleid in te zetten en de omvang van de visvangst terug te brengen. Er is zelfs indirect een tegengestelde trend: een actief beleid waarin de overheid het eten van vis stimuleert (eiwitten en vetzuren uit lijnzaad of vis)¹⁹.

Het GVB gaat over commerciële soorten en indirect over niet-commerciële soorten via de bijvangsten, maar het is geen biodiversiteitsdoelstelling. Het visserijbeleid is qua doelstellingen vrij concreet, zie bijvoorbeeld de (binnenlandse) doelen voor de vermindering van bijvangsten

¹⁹ Onduidelijk is of bij dit stimuleren ook aandacht wordt besteed aan duurzaamheid.

voor commercieel niet interessante vis (discards)²⁰ en doelen voor boomkorschepen. Maar de vraag is of men daarmee biodiversiteit te pakken heeft. (respondent workshop). Bijvoorbeeld de aanwijzing van de Noordzee in het kader van mariene beschermde gebieden voor drie soorten; is dat een goede indicator voor biodiversiteit? (respondent workshop). Daarnaast ontbreekt in het Beleidsprogramma Biodiversiteit aandacht voor het bijvangen van grotere dieren in de top van de voedselketen²¹.

De visserijketen is erop gericht dat de consument kan vaststellen wat voor vis ze kopen. Er staat een behoorlijke druk vanuit de markt om aan certificering te doen (zie convenant met volledige certificering van visserij aan de consument). De ambitie is uitgesproken om binnen 5 jaar in te zetten op volledige certificering van de Nederlandse visserij (maatschappelijk convenant tussen ministers, de visserijproducenten en natuurorganisatie, zomer 2008).

Internationale barrière

Door de respondent wordt benadrukt dat het hele dossier is gebonden aan het zee recht. Buiten de 12 mijl is er nog de economische zone tot maximaal 200 mijl, maar in het geval van Nederland, kan de regering daar niets regelen; dat kan alleen de Europese Commissie. Nederland kan wel beïnvloeden en coalities smeden. Maar daarbuiten is het niemandsland en kan alleen via internationaal recht geprobeerd worden iets te bereiken. Dit is traag. Nederland voegt wel iets toe, maar binnen de beperking van het internationaal recht en de EC.

²⁰ Verburg ontkent in haar reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer dat discard-reductie een hard doel is van haar beleid. De EU kijkt er wel naar bij het aanpassen van het GVB.

²¹ Het is wel mogelijk dat de overheid hier buiten het beleidsprogramma biodiversiteit aandacht aan besteedt.

4 Discussie en conclusies

4.1 Inleiding

In dit document is een verkenning uitgevoerd naar keuzes die het kabinet heeft gemaakt voor het internationale biodiversiteitsbeleid. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011) bevat de prioriteiten voor de komende vier jaar in het biodiversiteitsbeleid van de Nederlandse overheid. In dit onderzoek werd de vraag gesteld: wat is de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit? Het doel was impliciete en expliciete aannames van de beleidsmakers achter het programma te achterhalen en inzicht te geven in redenen achter gemaakte keuzes. Het gaat daarbij uitsluitend over de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit. In dit hoofdstuk worden eerst de deelvragen beantwoord (paragraaf 4.2) en vervolgens de hoofdvraag. Er wordt afgesloten met vervolg en de betekenis voor evaluatie (paragraaf 4.3).

4.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. Wat zijn aannames achter de keuzes voor beleidsdoelen- en prioriteiten (inhoud)?

De volgende overwegingen, die ten grondslag kunnen liggen aan keuzes, zijn onderscheiden:

- Inhoudelijke overwegingen (bijvoorbeeld de probleemopvatting);
- Strategische overwegingen (bijvoorbeeld in de keuze van doelen);
- Normatieve overwegingen (bijvoorbeeld in de uitsluiting van oplossingsrichtingen);
- Beleidshistorische overwegingen (bijvoorbeeld voortzetten vorig beleid);
- Overwegingen gelegen in de sturingsopvatting (o.a. over aansturing van andere actoren).

De probleemopvatting is een belangrijke inhoudelijke overweging achter de keuzes in het Beleidsprogramma Biodiversiteit. De probleemopvatting is grotendeels gebaseerd op het Millennium Ecosystem Assessment en de tweede nationale duurzaamheidsverkenning (MNP, 2007). Hierin worden consumptiepatronen en de toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen als belangrijke bedreigingen voor functionaliteit en productiviteit van ecosystemen gezien. Dit leidt tot een nadruk in het programma op het beïnvloeden van handel en consumptiepatronen aan de ene kant (ketens, inclusief visserij) en op ecosysteemdiensten aan de andere kant (zoals de prioriteit betalen voor biodiversiteit). Inhoudelijke beleidsprincipes hierbij zijn: de consument betaalt; de aanpak van problemen aan de bron (het aansporen van overheden aan de productiekant); en het uitdrukken van maatschappelijke kosten in groene prijzen.

Alle internationale hoofddoelen van het beleidsprogramma komen voort uit voorgaande of lopende nationale en internationale beleidssporen (beleidshistorische overwegingen): het biodiversiteitsverdrag (CBD), millenniumdoelen en de Europese biodiversiteitsstrategie.

- Bijdragen aan het afremmen van het verlies van biodiversiteit buiten de Europese Unie;
- Het koppelen van armoedebestrijding aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- Bijdragen aan een beter leefmilieu;
- Bijdragen aan een duurzame economische groei;
- Integreeren van biodiversiteitsaspecten in economische sectoren;
- Bevorderen van participatie, kennis, communicatie en educatie.

Bij de keuze voor prioriteiten hebben overwegingen als urgentie, snel resultaat kunnen boeken en een invloed van Nederland op het thema, een rol gespeeld. Er zijn enkele thema's die in de voorlopers, PIN en BBI ook al lang een rol speelden, zoals ecologische netwerken en de houtketen. En er zijn enkele nieuwe thema's, zoals betalen voor biodiversiteit en de veenketen.

- Aan de basis van de prioriteit Duurzame Handelsketens ligt de veronderstelling dat een andere manier van produceren en consumeren nodig is voor het behoud van biodiversiteit. Het beleidsdoel is dat op de lange termijn alle producten uit natuurlijke hulpbronnen die we in Nederland gebruiken duurzaam zijn gemaakt. In vier jaar is het doel het dichterbij brengen van duurzaamheid op de ketens hout, soja, palmolie, biomassa en veen. Op de ketens soja, palmolie en biomassa is het versterken van biodiversiteit als element van duurzaamheid bij certificering een belangrijk nevendoeel: aandacht voor landgebruik dat natuurlijke ecosystemen verdringt. De inzet om dit te bereiken is gericht op de consument (certificering) aan de ene kant en het aansporen van productielanden in internationale context aan de andere kant. Vooral biomassa is nog een ongestructureerd probleem: wetenschappers zijn het nog niet eens over doelen een aanpak. Op hout staat inkoopbeleid centraler dan certificering en is de discussie over illegaal hout naast duurzaamheid belangrijk. Op het thema veen wordt als enige keten ingezet op volumebeleid, door te zoeken naar alternatieven voor de import van veen.
- De prioriteit Betalen voor biodiversiteit steunt het duidelijkst op het beleidsprincipe van ecosysteemdiensten²². Dit komt voort uit de analyse dat collectief gebruik van biodiversiteit leidt tot uitputting van biodiversiteit, omdat het geen prijs heeft. Het doel is biodiversiteit een plaats te geven in economische en monetaire afwegingen, door biodiversiteit een waarde toe te kennen en mechanismen te verkennen om hiervoor te laten betalen. Compensatie is hiervan het sluitstuk. Hier is een geloof in marktwerking zichtbaar. De veronderstelling is dat betalingsmechanismen kunnen bijdragen aan de productiekant (zoals landen betalen voor duurzaam bosbeheer) en de consumptiekant (bijvoorbeeld consumenten meer laten betalen voor onduurzaam gedrag).
- Het thema Ecologische netwerken heeft als achtergrond dat versnippering van leefgebied een aantasting oplevert voor biodiversiteit. De aanname is dat connectiviteit tussen natuurgebieden de effectiviteit hiervan voor biodiversiteit vergroot. Het doel van dit thema is een duurzaam beschermd ecologisch netwerk, dat wereldwijd minimaal 10% van elke ecologische regio beslaat. Het concept verplaatst zich nu buiten Europa, waardoor een duidelijker inbedding plaatsvindt in sociaal economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Connectiviteit wordt een belangrijk thema de komende jaren.
- Het dossier Mariene biodiversiteit en visserij heeft als doel het behoud en duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen. Aan de basis van dit beleidsthema ligt enerzijds de ketenaanpak: verduurzaming van de visserijketen; en aan de andere kant gebiedsbescherming en de netwerk gedachte. Dit thema kent nadrukkelijk een Europese component, vanwege het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Op dit dossier lijkt onder de acties minder te worden ingezet op de consument en meer op gebiedsbescherming en juridische kaders.

De beleidsdoelen die worden gesteld zijn er vele op ieder beleidsdossier. Er zijn veel strategische en richtingsdoelen en niet erg veel operationele doelstellingen in het programma. Het overgrote deel is richtingsdoel: vergroten van, bevorderen, versterken van, bijdragen aan. Andere doelen zijn geformuleerd in termen van: onderzoeken van mogelijkheden en verkennen. Een deel van de doelen heeft 2011 als deadline, of een ander jaartal, maar de maat wordt niet nader gespecificeerd: hoeveel groter dan in 2011, of: wat 'bijdragen aan' moet opleveren. De doelen zijn niet SMART geformuleerd. Dit was ook niet de bedoeling, omdat het beleidsprogramma geen operationeel beleidsplan is. Het is een strategisch beleidsplan dat als kader dient voor nadere besluiten. Hierachter ligt de overweging dat de

²² Voor de nationale component geldt dit ook voor het beleidsthema Biodiversiteit werkt.

overheid niet zelf het beleid wil vastleggen, maar liever in samenwerking met andere partijen doelen nader wil vaststellen en de uitvoering concretiseren, wat duidt op een terugtrekkende overheid.

2. Hoe is de uitvoering georganiseerd? Welke instrumenten zet de overheid in en op welke actoren zijn de maatregelen gericht?

Bij de organisatie van de uitvoering zijn verschillende duidelijke keuzes gemaakt:

- *Netwerksturing/ strategische coalities.* Aan de uitvoering van het programma ligt de opvatting van netwerksturing ten grondslag. Een expliciete veronderstelling is dat op het internationale speelveld van biodiversiteit, samenwerking met maatschappelijke partners, internationaal en nationaal, nodig is om effecten te bereiken (geen bovengeschiede overheid). Deze redenering zit ook achter de keuze een weinig operationeel plan te schrijven. Voor nadere besluitvormingsprocessen met andere partijen en partners is veel ruimte. Zo zullen van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen adviezen en voorstellen komen. Deze sturingsstijl leidt tot indirecte sturing en minder directe inzet van instrumenten die de burger rechtsreeks raken. De volgende acties zijn veel voorkomend in het beleidsprogramma: politieke en ambtelijke beïnvloeding (bijvoorbeeld van andere landen en overheden) via internationale verdragen, planvorming, verkennende acties en pilotprojecten, ondersteunen en faciliteren van andere partijen door middel van projecten en subsidies (bijvoorbeeld voor capaciteitsopbouw) en marktmechanismen.
- *Coördinatie.* Een veronderstelling bij de uitvoering is: sterker prioriteren van de beleidsinzet geeft extra impuls en vergroot de effectiviteit. Dit komt mede voort uit de evaluatie van het BBI (2002-2006), dat het aan focus ontbrak (beleidshistorische overweging). Meer coherentie en samenwerking is nodig. Daarom is de inzet op departementale samenwerking en op het leggen van verbindingen met allerlei partijen in de samenleving, door platforms etc. Het beleid in het Beleidsprogramma Biodiversiteit is sterk vervlochten met allerlei lopende beleidssporen en bestaande internationale netwerken. Coördinatie wordt een belangrijk kenmerk van de implementatie. Achter de keuze om niet voor een eigen programmadirectie met geld te kiezen, zit, in combinatie met de keuze om te prioriteren in plaats van de hele breedte van het biodiversiteitsbeleid te bestrijken, een geringe politieke prioriteit.
- *Kennis en communicatie.* Communicatie is nodig om verder draagvlak te verwerven voor gedragsveranderingen van burgers, overheden en bedrijven en voor institutionele veranderingen, die essentieel zijn om de uitvoering tot een succes te maken. Kennisontwikkeling, in nauwe samenwerking met kennisnetwerken en instituten, is daarnaast een spoor om de onderwerpen waarover nog veel onzekerheid bestaat verder te brengen, bijvoorbeeld het beprijzen van biodiversiteit en ecosysteemdiensten en deze een plaats te geven in economische en financiële afwegingen.

In het Beleidsprogramma Biodiversiteit is niet expliciet gemaakt op welke actoren de instrumenten zijn gericht en welke maatregelen het betreft. Er is dus een beperkte vertaalslag van doelen naar actoren, instrumenten en maatregelen. Opzettelijk is dit open gelaten. Ook is het niet altijd de Nederlandse overheid die direct de instrumenten inzet om actoren aan te sporen maatregelen te nemen. Soms draagt Nederland bij aan onderhandelingen voor het opzetten van (wereldwijd of EU) instrumentarium, waarmee actoren aangezet kunnen worden om maatregelen te nemen. Voorbeelden zijn:

- *Visserij:* de nieuwe Europese verordening (instrument) is gericht op overheden van andere landen (actoren), die maatregelen moeten gaan nemen als het onderscheppen van illegale schepen. Daartoe moeten ze eerst allerlei zaken regelen, zoals het opzetten van een inspectie. Hieraan draagt Nederland bij door bijvoorbeeld capaciteitsondersteuning.
- Of: de *FAO-eisen* aan havenstaten (instrument) verplicht een havenstaat (actor) om allerlei maatregelen te nemen (bijvoorbeeld niet lossen en een schip op de zwarte lijst niet van gas en olie voorzien). Deze maatregelen zijn dan uiteindelijk gericht op de illegale

scheppen. Nederland draagt bij aan de onderhandelingen en daarna aan het in staat stellen van andere landen om het verdrag uit te voeren.

- *De houtketen:* het EU-actieplan FLEGT is gericht op overheden van andere landen als eigenaar van biodiversiteit (actoren) om maatregelen te nemen voor hervorming van hun bossensector (bijvoorbeeld wetgeving opstellen, opzet van een controle systeem etc.). Deze maatregelen zijn uiteindelijk gericht op de illegale houtproducenten. Nederland ondersteunt met geld en mankracht de hervormingen en draagt bij aan de onderhandelingen.

3. Is het programma uitvoerbaar?

Het programma is uitvoerbaar. 'Het beleid is niet smart; dus niet uitvoerbaar' zou geen juiste conclusie zijn. Het is een strategisch beleidsplan bedoeld voor nadere beslissingen. Daarnaast zijn veel doelen geformuleerd in termen van 'bijdragen aan' en veel acties geformuleerd als prestaties/ inspanningen. Het programma is echter in de eerste fase niet transparant. Het is moeilijk te achterhalen welke gelden waarvoor worden ingezet, welke gelden van OS, Buza aan welke prioriteiten bijdragen etc. Er zal een werkprogramma uitkomen, waarin prestaties worden vastgelegd en waarin aan iedere actie een trekker wordt toegewezen. Omdat de uitvoeringsspooren in veel gevallen lopend beleid zijn, kan de uitvoering ondertussen doorgaan. Belemmeringen bij de uitvoering zijn vooral gelegen in de beperkte invloed die Nederland kan uitoefenen in de internationale context.

4. Op wat voor type resultaat zijn de acties gericht en hoe verhoudt zich dat tot de doelen?

Niet alleen de beleidsdoelen, maar ook de voorgestelde beleidsacties geven zicht op wat voor effecten het kabinet wil bereiken met de uitvoering van het Beleidsprogramma Biodiversiteit. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen resultaten in termen van output, outcome en impact.

- De beleidsacties voor handelsketens hebben een directe relatie met de volgende hoofddoelen van het beleidsprogramma: het bijdragen aan duurzame economische groei en het integreren van biodiversiteitsaspecten in economische sectoren. Certificering (palmolie, biomassa en soja) is het vormgeven van een vrijwillig instrument (output) dat bij gebruik kan leiden tot gedragsverandering (outcome). Beïnvloeding van productielanden en internationale fora om anders te produceren is ook een op output gericht resultaat. De houtketen is een ouder beleidsterrein, waardoor meer outcome verwacht kan worden, bijvoorbeeld uitvoering van duurzaam inkoopbeleid door de overheid. Duurzaam bosbeheer is een voorbeeld van sturing op output en outcome (capaciteitsopbouw), maar kan ook direct op impact gericht zijn. De veenketen is een jong terrein; het zoeken van alternatieven voor de veenimport is op impact gericht, maar is nog niet in die fase.
- De beleidsacties van het thema Betalen voor biodiversiteit hebben een relatie met de hoofddoelen duurzame economische groei, het integreren van biodiversiteitsaspecten in economische sectoren en het bijdragen aan het afremmen biodiversiteitsverlies buiten de EU, zij het de laatste misschien in mindere mate, omdat het nog niet zover is. De beleidsacties zijn allemaal outputsturing en veel verkennende en pilot projecten.
- Ecologische netwerken kent twee typen acties: beïnvloeding van andere overheden (output) en faciliteren met projecten en subsidies. Dat laatste kunnen projecten zijn die output, outcome of impact tot resultaat hebben. De laatste zijn in de minderheid. Impact in termen van biodiversiteit en duurzaam beschermde gebieden is een langdurig proces. De acties zijn vooral gerelateerd aan het internationale doel: afremmen van verlies van biodiversiteit buiten de Europese Unie.
- De resultaten van de prioriteit Mariene ketens en visserijbeleid zijn voor een belangrijk deel institutionele omvorming: van het Europese visserijbeleid, van regionale visserij organisaties en instituties die tegen IUU visserij kunnen worden ingezet (output). Outcome en impact liggen verder in het verschiet.

Het doel 'bijdragen aan het koppelen van armoede bestrijding aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen', loopt via de geldstroom van OS en kent vanuit bijna alle prioriteiten wel een bijdrage. Het sociale aspect van duurzaamheid is verder terug te zien bij acties voor certificering, capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld duurzaam bosbeheer) en de eco regionale ontwikkeling van ecologische netwerken.

5. Worden alternatieve vormen van sturing en problemen uitgesloten?

Dat bepaalde problemen en oplossingsrichtingen niet aanvaardbaar zijn, komt vooral voort uit normatieve overwegingen. In het Beleidsprogramma Biodiversiteit is het de meer hiërarchische sturingsstijl die wordt uitgesloten, en daarmee ook de inzet van directe bindende beleidsinstrumenten. Andere alternatieven die zijn afgefallen:

- Harde kwantitatieve operationele doelstellingen vallen af ten gunste van open nader in te vullen richtingsdoelen, ambitieuze doelen en strategische doelen;
- Volumebeleid valt meestal af voor verduurzaming en vrijwillige gedragsverandering. Biodiversiteitsverlies en verlies van ecosysteemdiensten moet worden bereikt door gedragsverandering (het kopen van duurzame producten in plaats van onduurzaam geproduceerde producten) en niet door het beperken van consumptie;
- Klimaatverandering en vervuiling als oorzaken van verlies van biodiversiteit krijgen minder directe aandacht dan de problematiek van consumptie en productiepatronen (dit sluit niet uit dat ze buiten het programma wel de volle aandacht krijgen).

6. Wat is de meerwaarde van Beleidsprogramma Biodiversiteit bovenop het reguliere beleid?

De discussie of het Beleidsprogramma Biodiversiteit wel meerwaarde heeft wanneer het voornamelijk een bundeling is van lopend beleid, gaat terug tot het vorige Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI). Het kabinet verwacht dat bundeling en prioritering de effectiviteit verhoogt. Een tegenargument is dat dit beleid allemaal al loopt, ook zonder een Beleidsprogramma Biodiversiteit. De meerwaarde van de coördinatie zal vooral door het IPB gemaakt moeten worden, met relatief weinig geld. Meerwaarde in afstemming kan zitten in zaken als:

- tegenwerkende krachten in een vroeg stadium bij elkaar brengen;
- sterker gezamenlijk optrekken tussen de ministeries;
- betrekken van landbouw en economische zaken, die druk leveren op biodiversiteit.

De meest gehoorde meerwaarde is dat met de vaststelling van het programma door de Kamer, de doelen, prioriteiten, acties en het budget voor biodiversiteit als een afspraak zijn vastgelegd en bestendigd, en dat het daarmee Nederlandse activiteiten op deze terreinen op wereldschaal verder legitimiteit geeft. Het vastleggen van een afspraak is een onderbouwing om ermee door te gaan en om dit in internationale fora uit te zetten.

4.3 Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag is:

Wat is de beleidstheorie achter het Beleidsprogramma Biodiversiteit; welke impliciete en expliciete veronderstellingen liggen ten grondslag aan het programma?

Aan het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008 - 2011) ligt een mix van argumenten en veronderstellingen ten grondslag. Het beleidsprogramma kent een lang voorbereidingstraject waarin met betrokkenheid van verschillende ministeries keuzes zijn gemaakt voor de inhoud en de uitvoering van het beleid. Deze keuzes zijn gebaseerd op overwegingen van inhoudelijke, beleidshistorische, politiek strategische en normatieve overwegingen en overwegingen die zijn gelegen in de sturingsopvatting. De beleidsdoelen en de voorgestelde beleidsacties geven

zicht op de effecten die de beleidsmakers willen bereiken en de wijze waarop ze deze willen bereiken.

Een eerste belangrijke keuze is de problematiek en de belangrijkste doelen die de beleidsmakers willen bereiken. Deze zijn voor een groot deel gelegen in beleidshistorische overwegingen: aansluiten bij voorlopers en lopend (internationaal) beleid. De keuze om in te zetten op ecosysteemdiensten en Nederlandse consumptie en productie komt voor een belangrijk deel voort uit het Millennium Ecosystem Assessment. De (hoofd)beleidsdoelen komen uit het biodiversiteitsverdrag (CBD), millenniumdoelen, binnenlands beleid en de Europese biodiversiteitsstrategie.

Een tweede belangrijke keuze is geweest om de beleidsinzet te prioriteren op een aantal specifieke terreinen: de agroketens palmolie soja, hout, biomassa en veen, betalen voor biodiversiteit, biodiversiteit werkt, ecologische netwerken en mariene biodiversiteit en visserij. De keuze om te prioriteren is gelegen in de overweging dat dit de effectiviteit van de aanpak verhoogt door het versterken van de coherentie bij de uitvoering. De keuze voor deze prioriteiten is gelegen in inhoudelijke overwegingen (urgentie, spreiding over de wereld, invloed van Nederlandse consumptie en productie op het thema), sturing (invloed van Nederland) en politiek-strategische overwegingen (het thema moet politiek interessant zijn en er moeten zichtbare resultaten mogelijk zijn binnen vier jaar). Ook bij de keuze van prioriteiten zijn beleidshistorische keuzes van belang geweest. De prioriteiten werden in de voorlopers van het beleidsprogramma ook al opgepakt (agroketens en ecologische netwerken). Andere prioriteiten zijn nieuw (betalen voor biodiversiteit en biodiversiteit werkt).

Een derde belangrijke keuze is de inzet op netwerksturing in de uitvoering. Bij de keuze voor beleidsacties op de meeste prioriteiten is de Nederlandse overheid in een indirecte rol. In samenwerking met private en maatschappelijke partners en in internationale context moet verder beleid worden uitgestippeld. De complexiteit van de internationale handelsrelaties ligt hier mede aan ten grondslag. Het beleidsprogramma is dan ook geen operationeel beleidsplan. Politieke en ambtelijke beïnvloeding in internationaal verband en bilateraal, aansluiten bij Europees beleid, aansluiten bij private initiatieven (zoals ronde tafels voor certificering) en nadere besluitvorming, zijn veel voorkomende beleidsacties, evenals verkennende projecten en pilots (betalen voor biodiversiteit). Nederland zet daarnaast in met geld (projectsubsidies van OS en Matra) (bijvoorbeeld bij ecologische netwerken) en faciliteert bij capaciteitsopbouw in andere landen.

Inhoudelijk gezien is de inzet op biodiversiteit soms indirect. Duurzame ketens is niet altijd hetzelfde als biodiversiteit. Tegengaan van illegale productie (visserij en hout), duurzaam inkopen (hout) en certificering om de consument te beïnvloeden duurzaam geproduceerde producten te kopen (palmolie, soja en biomassa) zijn niet rechtstreeks op biodiversiteit gericht. Nederland wil de discussie over de indirecte effecten van landgebruik - het verdwijnen van biodiversiteit door productie van palmolie, soja, biomassa en hout - inbrengen in de internationale discussie. De Nederlandse inzet is het meest concreet gericht op de aanpak van de Nederlandse import: Nederland (of Nederlandse consumenten) kopen duurzame geproduceerde producten in. Andere landen kunnen nog steeds niet duurzame producten inkopen, waardoor de productie onvoldoende wordt beïnvloed. Hiervoor wordt ingezet op politieke beïnvloeding van andere landen en internationale fora. Ook de inzet van het ministerie van Buza (OS), die vooral is gericht op armoedebestrijding, zet biodiversiteit in een aanhakende positie.

Ook op de andere prioriteiten is het een lange weg te gaan om biodiversiteit daadwerkelijk te beïnvloeden. Veel van de beleidsacties zijn gericht op output (vorming van plannen, regelgeving, instituties) en outcome (gedragsverandering) als resultaat; minder op impact.

Betalen voor biodiversiteit is in een beginfase. Hiervan zal vooral output worden verwacht. Ecologische netwerken is traditioneel gericht op aansporen van andere landen om ecologische netwerken tot beleid te maken en dit te faciliteren door middel van projectsubsidies. De uitdaging voor de komende jaren is de implementatie van beleid voor ecologische netwerken in andere landen. Impact in de vorm van duurzaam beschermde gebieden kent een lange duur. De mariene biodiversiteit en visserij zijn meer dan de andere prioriteiten ingebed in Europees beleid en de invloed van Nederland hierop is indirect.

De beleidstheorie van de beleidsmakers is geen statische en eenduidige probleemopvatting en keuze voor oplossingsrichting. Hiervoor is het veld ook te breed; er is met de veelheid aan betrokkenen en beleidssporen geen eenduidige interpretatie. Er is op de verschillende prioriteiten veel variatie en lopend beleid van de ministeries, waardoor het beleidsprogramma een bundeling is van lopende beleidssporen, met de aannames en keuzes op deze terreinen van dien. Ook is de inbreng van maatschappelijke partners en bedrijfsleven nog lang niet uitgekristalliseerd. Wel is duidelijk dat een meer hiërarchische overheidsrol wordt uitgesloten. Er is veel vertrouwen in marktwerking, gedragsverandering van consumenten, institutionele verandering, beïnvloeding in (internationale) netwerken en de overheid in een ondersteunende en faciliterende rol.

4.4 Vervolg

De vraag die ten grondslag lag aan deze verkenning van de beleidstheorie was welke keuzes er gemaakt kunnen worden voor de evaluatie van Beleidsprogramma Biodiversiteit vanaf 2009. Uit de verkenning van de beleidstheorie in deze studie kunnen enkele constatering worden gedaan, die van belang kunnen zijn bij onderzoek en evaluatie:

- Het beleid voor biodiversiteit bevindt zich na de vaststelling van het Beleidsprogramma Biodiversiteit in de implementatiefase (tot 2011). Evaluatie - in de zin van een oordeel achteraf over de effectiviteit van de uitvoering - is daardoor pas in een latere fase mogelijk.
- Er is tussentijds ex-durante evaluatie mogelijk, evaluatie 'voor beleid', met als doel aanbevelingen te doen waarop nadere keuzes kunnen worden gebaseerd.
- Het Beleidsprogramma Biodiversiteit is een strategisch beleidsplan, geen operationeel beleid, wat consequenties heeft voor de evaluatie van beleid.
- De klassieke beleidsevaluatie, gericht op inzicht in de mate waarin beleidsdoelen worden gerealiseerd en de mate waarin het implementatieproces tot doelrealisatie leidt (Abma en In 't Veld, 2001), is door het karakter van het beleid niet geschikt (vage doelen, geen bovengeschatte overheid)
- De uitvoering van het beleidsplan komt tot stand in een stijl van netwerksturing. Onderzoek vanuit een netwerkperspectief op beleid biedt kansen voor onderzoek naar de rol van de Nederlandse overheid in de complexiteit van het (internationale) krachtenveld.
- Vermindering van verlies van biodiversiteit en ecosysteemdiensten ligt in de eerste plaats in transitie van gedrag en structuren. Onderzoek vanuit een institutioneel perspectief kan inzicht geven in kansen en belemmeringen die zijn gelegen in institutionele structuren.

De respondenten hebben evaluatie- en onderzoeksvragen gesteld. Dit zijn deels vragen voor natuurwetenschappelijk onderzoek en voor beleidsmatig onderzoek.

Vragen met een natuurwetenschappelijke invalshoek:

- Is de Nederlandse bijdrage gericht op onderwerpen waar de meeste winst in termen van biodiversiteit kan worden gemaakt?
- Zijn de zaken waarop wordt ingezet effectief in termen van biodiversiteit?

- Hoeveel biodiversiteit is er eigenlijk nog /uitgangssituatie inschatten (hout, ecologische netwerken)?
- Wat moet er in 2011 bereikt zijn om van succes te kunnen spreken (impact)?
- Wat blijft er over aan onduurzame productie als Nederland een duurzame import realiseert?

Vragen die vanuit een beleidsmatige invalshoek kunnen worden benaderd:

- Zijn de instrumenten/beleidsacties, zoals certificering, effectief?
- Hoe kan de overheid (internationale) activiteiten voor biodiversiteit verder het beste ondersteunen?
- Brengt de overheid integratie van biodiversiteit in economische sectoren en afwegingen verder (ketens, betalen voor biodiversiteit)?
- Wat zijn resultaten van netwerksturing?
- Wat moet er in 2011 bereikt zijn om van succes te kunnen spreken (output, outcome, instituties)?
- Welke institutionele structuren liggen ten grondslag aan onduurzame productieprocessen?
- Leiden de internationale activiteiten tot verandering (gedrag, instituties)?

De beleidsmatige vragen kunnen vanuit verschillende perspectieven op beleid benaderd worden. Hier komen aan de orde: het netwerkperspectief en het institutionele perspectief (Abma en in t Veld 2001).

Netwerkperspectief

Vanuit het netwerkperspectief wordt beleid opgevat als resultaat van onderhandeling (Arts, 2006). Het netwerkperspectief benadrukt de (...) wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Hajer *et al.*, 2004). Het doel van de evaluatie is het beschrijven en verklaren van beleidsprocessen (Abma en in t Veld, 2001). Het overheidshandelen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit is in sterke mate gericht op het samenwerken met maatschappelijke en private partners en op onderhandeling en samenwerkingsprocessen in de internationale context. Vanuit een netwerkperspectief kan op onderdelen worden onderzocht hoe de verdere ontwikkeling van beleid voor biodiversiteit en implementatie tot stand komt in (internationale) netwerken: welke actoren zijn erbij betrokken, wie heeft macht en hoe komen besluiten en resultaten tot stand? Wat zijn de resultaten van netwerksturing? De vragen 'Hoe kan de overheid de activiteiten verder het beste ondersteunen?', en 'brengt de overheid integratie van biodiversiteit in economische sectoren verder?' kunnen in een netwerkanalyse (actorenanalyse, krachtenveldanalyse) worden opgepakt. Dit kan de rol en beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid inzichtelijk maken.

Institutioneel perspectief

Vanuit het institutionele perspectief is beleid gevat in een historisch gegroeide context van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden (Abma en in T Veld, 2001). Een voorbeeld is de invloed van spelregels op de aard en de beleidsstijl van besluitvorming (Abma en in t Veld, 2001). Het doel van onderzoek is het beschrijven en verklaren hoe beleid tot stand komt in een set van regels, routines, cultuur en verankerde structuren. Dit kan op twee manieren interessant zijn voor onderzoek. Veel van het werk in het buitenland is bedoeld om nieuwe instituties te vormen en institutionele verandering te bewerkstelligen. Welke instituties vormen zich als gevolg van het Beleidsprogramma Biodiversiteit? Aan de andere kant: binnen welke instituties moet de implementatie zich afspelen en hoe kan de rol en invloed van Nederland binnen deze instituties begrepen worden? In welke institutionele structuren moet de transitie naar economisch denken over biodiversiteit tot stand komen? Ook de vraag 'hoe kan duurzame productie van palmolie, soja, biomassa etc. als institutionele structuur begrepen worden?' kan opgepakt worden in een institutionele analyse. Inzichtelijk gemaakt kan worden waar kansen en belemmeringen voor verandering liggen.

Literatuur

- Abma, T.A. en R.J. In t Veld (2001) Handboek beleidswetenschap. Uitgeverij Boom
- Arts, B.J.M. (2006) Bossen, instituties, discoursen: een discursief institutionele analyse van het internationale bossenbeleid. Inaugurale rede 7 september 2006
- BBI (2005) Werkbijeenkomst met maatschappelijke partners over BBI-bossen.
- Braat, L. en P. ten Brink (eds) (2008) The Cost of Policy Inaction: the case of not meeting the 2010 biodiversity target. Wageningen, Brussel
- Ecorys-nej (2004) Evaluatie Actieplan Natuurbeheer Midden- en Oost Europa. Eindrapport
- GEC and WI (2008) Assessment on Peatlands, biodiversity and climate change
- General Assembly Distr.: General (2008) Resolution adopted by the General Assembly 62/98. [on the report of the Second Committee (A/62/419 (Part I))] Non-legally binding instrument on all types of forests, 31 January 2008
- Groenenboom, L. (2005) Recreatie 2000+ en ASV, een (mis)match? Een onderzoek naar beleidstheorieën achter de algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie 2000+ van de provincie Zuid-Holland. Scriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004) RIVM rapport 500013004/2004 Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid
- Heuvel, J.H.J. van den (2005) Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid, 2e druk.
- Hoogerwerf (1998) Beleid, processen en effecten. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (1998) Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap.
- Herweijer, M. (1987) De dynamiek van het doelstellend gedrag. Een struikelblok voor evaluatieonderzoek. In: Lehning, J.B.D. en Simonis (red.). Handboek beleidswetenschap. Meppel: Boom, 1987 (177-195).
- IUCN (2008) Samen sterk voor een groen en duurzaam Nederland. 10 aanbevelingen aan het kabinet.
- LNV (2000) Natuur voor mensen, mensen voor natuur.
- LNV (2006) Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal Een terugblik op het bossenbeleid. Opgesteld door de Interdepartementale Werkgroep BBI-Bossen.
- LNV (2008) Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd. Versie maart 2008
- LNV *et al.* (2002) Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (2002-2006) (BBI)
- LNV *et al.* (2006) Startnotitie Beleidsprogramma Biodiversiteit, besproken in RPC en RMC, 03-10-2006
- LNV/VROM/BUZA (2004) Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal Monitor. Stand van zaken uitvoering per september 2004
- Mastop, H. and A. Faludi (1997) Evaluation of strategic plans: the performance principle. In: Environment and planning B: planning and design (1997), volume 24, 815-832
- MNP [Milieu en Natuur Planbureau] (2001) Natuurbalans 2001. MNP, Bilthoven.

- MNP [Milieu en Natuur Planbureau] (2007) Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit Tweede Duurzaamheidsverkenning. Rap nr. 500084001. MNP, Bilthoven.
- Novio Consult/ Van Spaendonck (2006) Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal 2002
- Tatenhove, J. van (1993) Milieubeleid onder dak. Wageningen Universiteit, Wageningen
- Teisman., G.R. (1992) Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag, VUGA
- TK (2006) BBi rapportage Brief van de Minister van Landbouw, natuur en visserij 5 juli 2006
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2007) Duurzame soja. Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Visserij , 6 juni 2007
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2007a) Beleid voor duurzame productie van biomassa voor energiedoeleinden. Brief van de minister aan de Tweede kamer. Kvl2007058811, juni 2007.
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2007-2008) Gewijzigde motie van het lid Polderman C.S. ter vervanging van die gedrukt staat onder nr. 32. 26407, nr. 34
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2008) Aanbieding Beleidsprogramma Biodiversiteit. Brief van de ministers van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer en voor ontwikkelingssamenwerking aan de kamer, 14 maart 2008
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2008a) Biodiversiteit. Brief van de minister van LNV over uitkomsten Cop9.
- TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2008b) Verslag algemeen overleg biodiversiteit 26 407, nr. 35
- Twist, M.J.W. van (1993) De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk: Van 'hoe ver' naar hope verder? Beleidswetenschap (1993) 1: 34-47
- Van Berkun, S. and P. Bindraban (2008). Towards sustainable soy; an assessment of opportunities and risks for soybean production based on a case study Brazil. LEI/ PRI
- VROM (2001) Een wereld een wil. Werken aan duurzaamheid. NMP4
- VROM (2006) Toekomst agenda Milieu: schoon, slim, sterk
- VROM en Buza (2003) duurzame daadkracht actieprogramma duurzame ontwikkeling
- Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling (2006). Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal. Van woord naar daad. Evaluatie BBI-1.

Bijlage 1 Respondenten

Respondenten

Hans Kampf, LNV DK
Hans Nieuwenhuis, LNV DN
Pieter Vaandrager, LNV, dir. Int. zaken
Rob Busink, LNV DN
John van Himbergen, VROM
Martin Lok, LNV, DN
Henk Simons, IUCN
Antje van Driel, Buza
Jan Willem van der Ham, LNV

Respondenten workshop Planbureau voor de Leefomgeving

Marcel Kok
Jan Janse
Rick Wortelboer
Maria Witmer
Mark van Oorschot
Nico Hoogervorst
Jan Ros

Respondenten Alterra

Irene Bouwma
Rob Jongman
Herbert Diemont
Leon Braat

Bijlage 2 Doelenboom Beleidsprogramma Biodiversiteit

Bijlage 3 Doelenbomen per prioriteit

3a - Handelsketens:

- biomassa
- hout
- soja en palmolie
- veen

3b - Betalen voor biodiversiteit

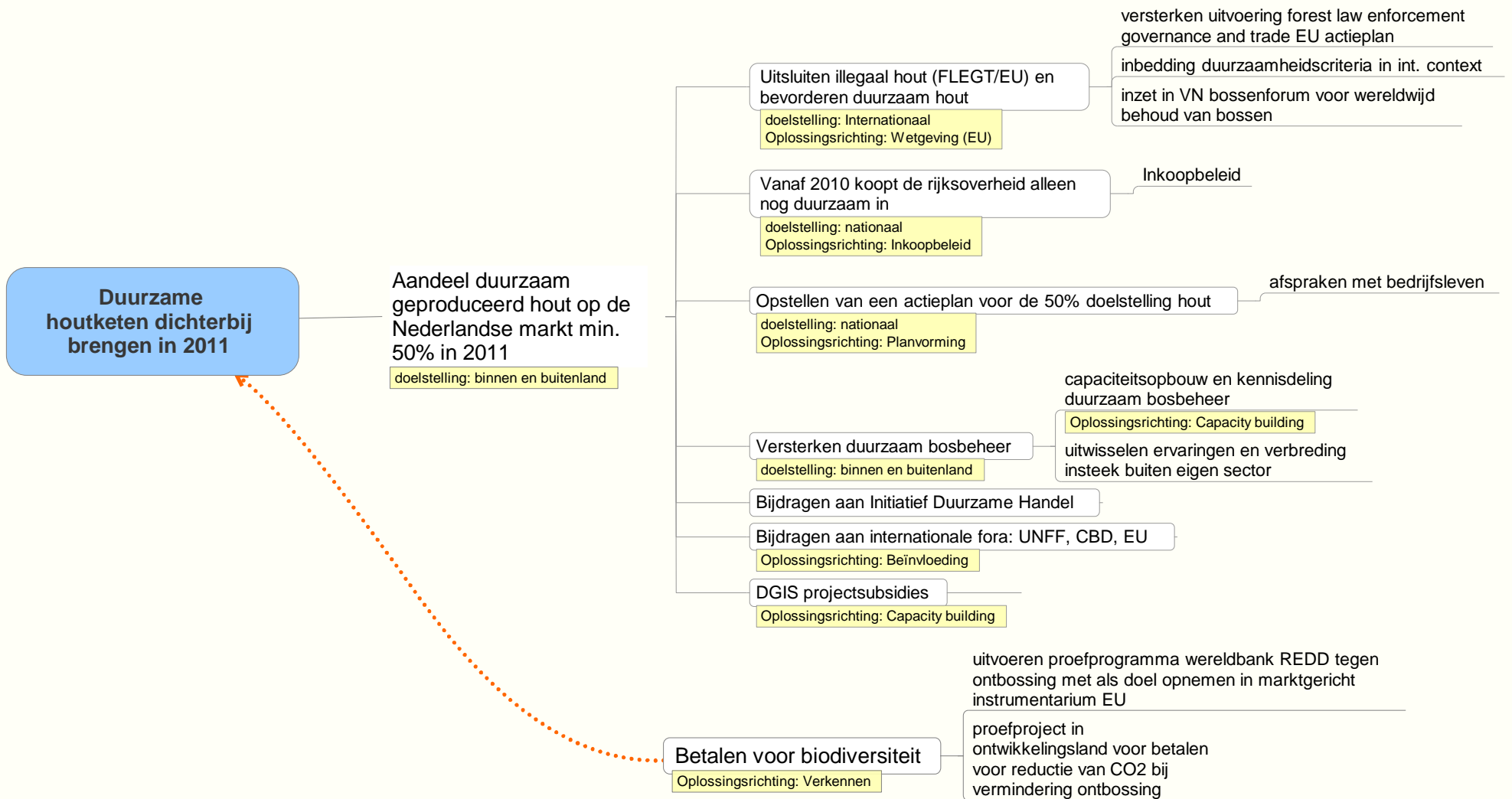
3c - Ecologische netwerken

3d - Mariene biodiversiteit en visserij

Bijlage 3a: Handelsketens: biomassa



Bijlage 3a. Handelsketens: hout



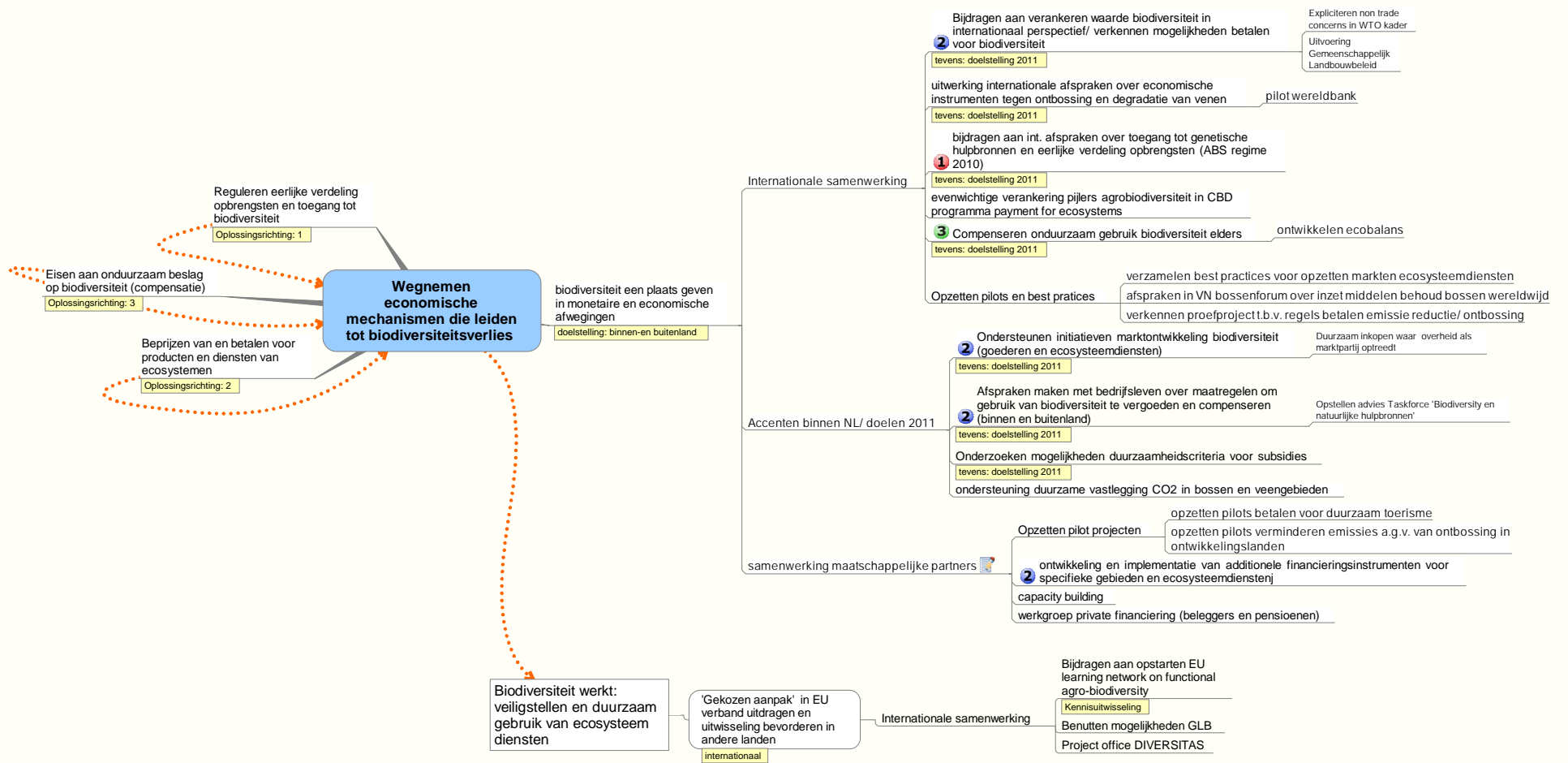
Bijlage 3a. Handelsketens: soja en palmolie



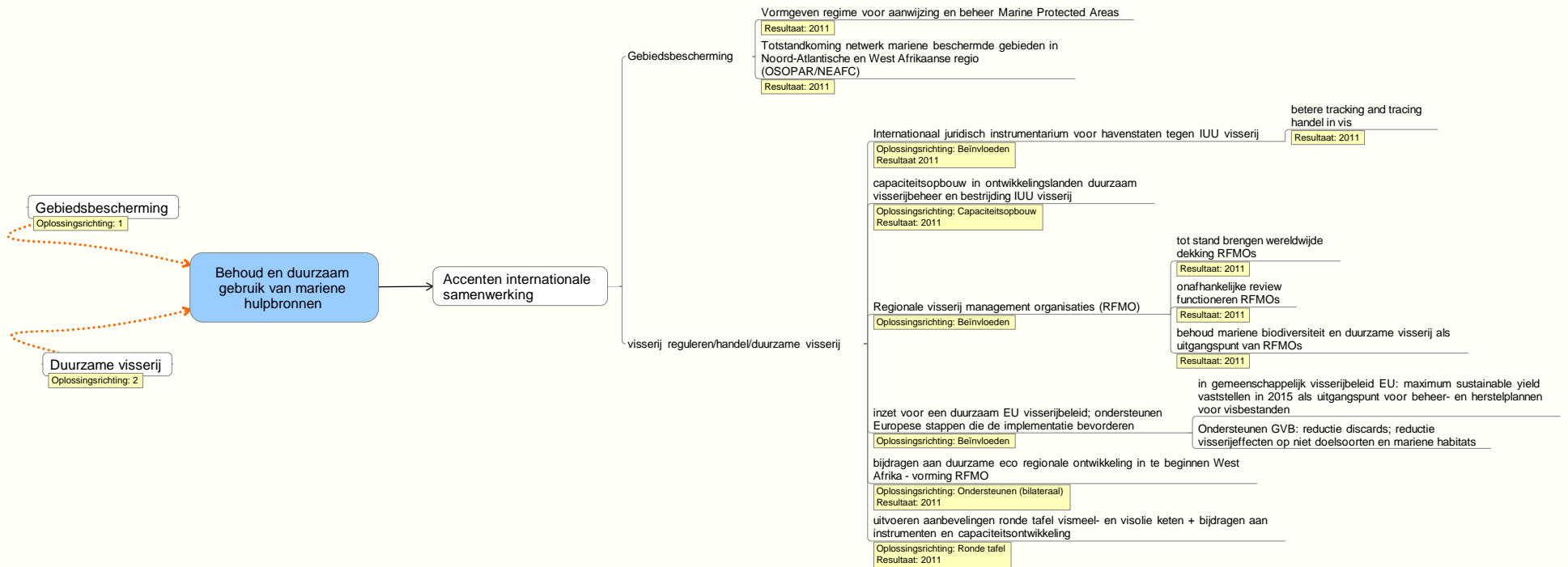
Bijlage 3a. Handelsketens: veen



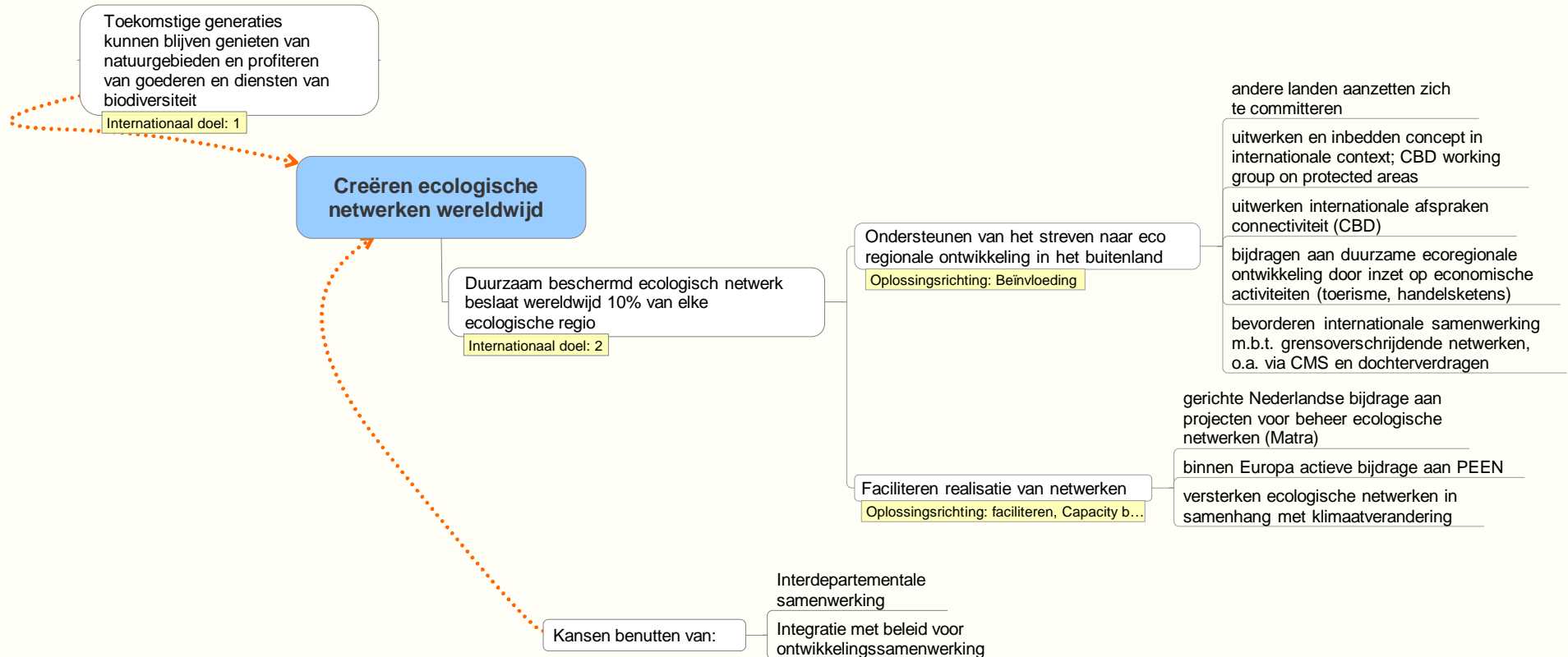
Bijlage 3b. Betalen voor biodiversiteit



Bijlage 3d. Mariene biodiversiteit en visserijketens



Bijlage 3c. Ecologische netwerken



Wot-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2006

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl
De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

-
- 2006**
- 21** *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22** *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureauafunctie
- 25** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureauafunctie
- 26** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 - Natuurplanbureauafunctie
- 27** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28** *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29** *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30** *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31** *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32** *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33** *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34** *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35** *Wamelink, G.W.W., G.J. Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros & H.J.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36** *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37** *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O. Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38** *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39** *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40** *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41** *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42** *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43** *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44** *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45** *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46** *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006
- 2007**
- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere planningscultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7b** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on

- 11 Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.1 *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54 *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55 *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56 *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57 *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.
- 59 *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60 Niet verschenen/ vervallen
- 61 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureauafunctie
- 65 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
- 66 *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68 *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69 *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70 *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71 *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72 *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73 *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74 *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- 75 *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76 *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77 *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureauafuncties Natuur en Milieu.
- 79 *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80 *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81 *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008
- 82 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83 *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86 *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuyper.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetikzijn.nl.
- 87 *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouwsubsidies
- 88 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90 *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 97 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 98 *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100 *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101 *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn,* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102 *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103 *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104 *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105 *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106 *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107 *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen,* LARCH Status A

- 108 *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109 *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds,* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitslag
- 110 *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort,* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111 *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman,* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112 *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113 *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114 *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115 *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116 *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize BioDiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117 *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118 *Roos-Klein Lankhorst, J.,* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS
- 119 *Henkens, R.J.H.G.,* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120 *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121 *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122 *Lange de, H.J., G.H.P. Arts, W.C.E.P. Verberk,* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123 *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer, R. Henkens,* Recreatief gebruik van water. achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124 *Oenema, O., J.W.H. van der Kolk,* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van milieubeleid
- 125 *Oenema, O., A. Tiktak,* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan
- 126 *Kamphorst, D.A.,* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127 *Dirx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch,* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128 *Loeb, R., P.F.M. Verdonschot,* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129 *Kruit, J., P.M. Veer,* Herfotografie van landschappen
- 130 *Oenema, O., A. Smit, A., J.W.H. van der Kolk,* Indicatoren Landelijk Gebied; Werkwijze en eerste resultaten
- 131 *Agricola, H.J.,* Achtergronddocument Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureau functie
- 137 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureau functie