



Planbureau voor de Leefomgeving

# BIODIVERSITEIT: VAN VERGETEN NAAR VERWEVEN

Perspectief op “mainstreaming” in hulp- en handelsbeleid

**Katie Minderhoud**

**Februari 2024**

PBL

## Colofon

### **Biodiversiteit: Van vergeten naar verweven. Perspectief op “mainstreaming” in hulp- en handelsbeleid**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL publicatienummer: 5098

#### Contact

Katie.Minderhoud@pbl.nl

#### Auteur

Katie Minderhoud

#### Met dank aan

Timo Maas, Marcel Kok, Ton Dassen, Bram Bregman (allen PBL), Timmo Gaasbeek, Felix Lomans (beiden IGG-DGIS). Speciale dank aan de beleidsmedewerkers die hebben meegewerkt aan dit onderzoek door hun deelname aan interviews.

#### Tekstredactie en productie

Uitgeverij PBL

#### Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Minderhoud, K. (2024) Biodiversiteit: Van vergeten naar verweven. Perspectief op “mainstreaming” in hulp- en handelsbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationaal instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                          | <b>4</b>  |
| <b>Summary</b>                                                               | <b>5</b>  |
| <b>Introductie</b>                                                           | <b>6</b>  |
| <b>1 Wat is biodiversiteit?</b>                                              | <b>8</b>  |
| <b>2 Wat is mainstreaming?</b>                                               | <b>11</b> |
| 2.1 Mainstreaming in het algemeen                                            | 11        |
| 2.2 Mainstreaming Biodiversiteit                                             | 12        |
| 2.3 Scope verbreden: Conceptueel Model                                       | 16        |
| <b>3 Mainstreaming doen</b>                                                  | <b>18</b> |
| 3.1 Leren van de aanpak van andere donoren                                   | 18        |
| 3.2 Conditie voor mainstreaming                                              | 19        |
| 3.3 Perspectieven op mainstreaming                                           | 21        |
| <b>4 Rode draden voor de aanpak van mainstreaming</b>                        | <b>26</b> |
| 4.1 De draad oppakken: van posterioriteit naar prioriteit                    | 26        |
| 4.2 Verweven: Biodiversiteit positioneren in beleid (intern)                 | 27        |
| 4.3 Speldenprik: Handelingsperspectief in strategische prioriteiten (extern) | 28        |
| 4.4 Garen spinnen: Narratief ontwikkelen en uitdragen                        | 30        |
| 4.5 De klos: Risico's en spanningen                                          | 31        |
| 4.6 Losse eindjes                                                            | 33        |
| <b>Referenties</b>                                                           | <b>34</b> |
| <b>Bijlagen</b>                                                              | <b>37</b> |
| Bijlage 1 Denkkader voor mainstreaming in dynamische governance context      | 37        |
| Bijlage 2 Overzicht deelnemers interviews                                    | 38        |

# Samenvatting

Het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) - ook bekend als hulp- en handelsbeleid - besteedt in toenemende mate aandacht aan biodiversiteitsverlies. Er is daarbij groeiend besef van de urgentie om biodiversiteitsverlies tegen te gaan vanuit een begrip van samenhang tussen ontwikkelingsdoelen, klimaat en biodiversiteit. De keuze voor 'mainstreaming' van biodiversiteit als beleidsinzet en aanpak in BHOS komt voort uit het besef dat de aantasting van biodiversiteit vanuit andere beleidsterreinen en door een verscheidenheid aan economische sectoren veroorzaakt wordt. Biodiversiteit kan daarom niet als een losstaand beleidsthema worden opgepakt.

Deze policy brief biedt een reflectie op de betekenis van het concept "mainstreaming" als beleidsstrategie, zowel vanuit theorie als vanuit praktische voorwaarden voor implementatie. Een belangrijke voorwaarde voor effectieve mainstreaming in de beleidspraktijk is een gedeeld begrip van doel en aanpak. Duidelijkheid over de inzet en aanpak van mainstreaming vraagt onder andere om politiek leiderschap, een sterke positionering in beleid en een helder narratief wat houvast en richting geeft aan inspanningen binnen de overheid als ook de samenwerking met externe partners en andere overheden.

Deze notitie geeft duiding aan verschillende perspectieven op mainstreaming, met als doel inzicht te geven in uiteenlopende interpretaties hiervan - specifiek in relatie tot de opgave op biodiversiteit. Deze verschillende perspectieven op mainstreaming worden gepresenteerd als een spectrum met twee uiteinden. Aan het ene eind wordt mainstreaming van biodiversiteit gezien als een technische programmeeropdracht die in bestaande thematische prioriteiten van BHOS beleid ingebed moet worden. Aan de andere zijde van het spectrum nodigt de ernst van biodiversiteitsverlies als gevolg van landdegradatie, ontbossing, expansie van landbouw, verstedelijking, klimaatverandering en groeiende consumptie uit tot een meer fundamentele herziening van inzet, aanpak en doelen richting natuur inclusieve ontwikkeling, geborgd vanuit een waardenkader zoals "brede welvaart" en vanuit principes zoals "locally led adaptation".

De **technische opvatting** van mainstreaming is gericht op het 'werkbaar' maken van de beleidsopgave binnen het ministerie, terwijl de **transformatieve opvatting** vraagt om een paradigma verandering in denken over ontwikkeling waarin biodiversiteit en gezonde ecosystemen het fundament zijn voor welzijn.

Het gelijktijdig bestaan van deze verschillende perspectieven op de opgave van biodiversiteit mainstreaming vormt op zichzelf geen probleem en het ene perspectief is niet beter dan het andere. Het zijn beide valide perspectieven die tot een concrete aanpak van mainstreaming kunnen leiden. Bovendien sluiten deze perspectieven elkaar niet uit en kunnen ze in elkaar overlopen. Door de tijd heen kan het zwaartepunt verschuiven van een technische aanpak naar een transformatieve aanpak, afhankelijk van doel, inzet en middelen. **Kennisnemen van verschillende perspectieven op mainstreaming en het bewust kiezen en hanteren, is echter wel een voorwaarde voor het concretiseren van beleidskeuzes in de aanpak van mainstreaming, in het mobiliseren van medewerkers en voor de besteding van middelen.**

# Summary

The Dutch policy for Foreign Trade and Development Cooperation (BHOS) - also known as aid and trade policy - is increasingly paying attention to biodiversity loss. There is growing awareness of the urgency to combat biodiversity loss based on an understanding of the connection between development goals, climate and biodiversity. The choice for 'mainstreaming' biodiversity as a policy commitment and approach in BHOS arises from the realization that the damage to biodiversity is caused by other policy areas and by a variety of economic sectors. Therefore biodiversity cannot be dealt with as a separate policy theme on its own.

This policy brief offers a reflection on the meaning of the concept of “mainstreaming” as a policy strategy, based on theory and by looking at practical conditions for implementation. An important condition for effective mainstreaming in policy practice is a shared understanding of purpose and approach. Clarity about the commitment and approach to mainstreaming requires, among other things, political leadership, strong positioning in policy and a clear narrative that provides support and direction to efforts within the government as well as cooperation with external partners and other governments.

This report presents different perspectives on mainstreaming, with the aim of providing insight into the variety of interpretations as shared by policy makers themselves - specifically in relation to the theme of biodiversity. These different perspectives on mainstreaming are presented as a spectrum with two ends. On one side, biodiversity mainstreaming is seen as a technical programming task that must be embedded in existing thematic priorities of BHOS policy. On the other side of the spectrum, the severity of biodiversity loss as a result of land degradation, deforestation, agricultural expansion, urbanization, climate change and growing consumption invites a more fundamental revision of the commitment, approach and goals towards nature-inclusive development, exploring new value frameworks such as “broad prosperity” and principles such as “locally led adaptation”.

The **technical view** of mainstreaming is aimed at making the policy task 'workable' within the ministry, while the **transformative view** calls for a paradigm change in thinking about development in which biodiversity and healthy ecosystems are the foundation for well-being.

These different perspectives on biodiversity mainstreaming can exist alongside each other and one perspective is not better than the other. These are both valid perspectives that can lead to an effective approach to mainstreaming. Moreover, these perspectives are not mutually exclusive and can overlap. Over time, the focus can shift from a technical approach to a transformative approach, depending on the goal, commitment and resources. **However, taking note of different perspectives on mainstreaming and consciously choosing and using them is a prerequisite to clarify policy goals and to underpin the approach to mainstreaming, in order to mobilize employees and to allocate resources.**

# Introductie

Het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) - ook bekend als hulp- en handelsbeleid - besteedt in toenemende mate aandacht aan biodiversiteitsverlies. Er is daarbij groeiend besef van de urgentie om biodiversiteitsverlies tegen te gaan vanuit een begrip van samenhang tussen ontwikkelingsdoelen, klimaat en biodiversiteit (zie Box 1). Ook het momentum rondom het biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties (Convention on Biological Diversity (CBD)) in December 2022 en het onderschrijven van het Global Biodiversity Framework (GBF) heeft de Nederlandse inzet voor biodiversiteit in buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking versterkt.<sup>1</sup> Eerder werd in de beleidsnota 'Doen waar NL goed in is' (2022) biodiversiteit ook al als dwarsdoorsnijdend onderwerp genoemd, wat sterk verbonden is met thema's binnen ontwikkelingssamenwerking, vooral op het gebied van water, voedselzekerheid en klimaat.

## **Box 1: Klimaat verandering en biodiversiteitsverlies versterken elkaar**

“Klimaatverandering is één van de meest urgente uitdagingen waar de wereld voor staat. Het heeft een effect op elk land, op elk continent. Deze planetaire crisis hangt nauw samen met twee andere, namelijk biodiversiteit en vervuiling. Behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en gezonde ecosystemen vormen een basisvoorwaarde voor een gezonde economie, volksgezondheid en een effectieve aanpak van klimaatverandering, en vormen de veerkracht van onze planeet tegen de gevolgen van klimaatverandering.”

**Bron:** Mondiaal Multilateralisme, p.55

De keuze voor 'mainstreaming' van biodiversiteit als beleidsinzet en aanpak in BHOS komt voort uit het besef dat de aantasting van biodiversiteit vanuit andere beleidsterreinen en door een verscheidenheid aan economische sectoren veroorzaakt wordt. Biodiversiteit kan daarom niet als een losstaand beleidsthema worden opgepakt. De achterliggende motivatie voor mainstreaming van biodiversiteit in bestaande thema's, activiteiten en financiering van het BHOS-beleid is vanuit BuZa-DGIS als volgt onderbouwd: i) het negeren van het verlies van biodiversiteit is een risico vanwege het verlies van vitale ecosysteemfuncties (urgentie), ii) er ligt een kans om positief bij te dragen aan biodiversiteit binnen de bestaande thematische programmering in samenhang met huidige ontwikkelingsdoelen (kansen voor synergie en samenhang) en iii) het feit dat er geen aparte middelen zijn gereserveerd voor biodiversiteit (gebrek aan geormerkte middelen). In de Kamerbrief 'Inzet BHOS voor internationale biodiversiteit' zijn vervolgens vijf terreinen geprioriteerd waarmee het kabinet mainstreaming van biodiversiteit wil operationaliseren (zie Box 2).

---

<sup>1</sup> ODA budget speelt specifiek een rol in het bijdragen aan de financieringsopgave van biodiversiteit (doel 19a, GBF).

**Box 2: Inzet internationale biodiversiteit op vijf terreinen**

- 1) Vergoten financiële bijdrage aan internationale biodiversiteit naar 250 mln in 2025
- 2) Focus op Nature Based Solutions
- 3) Focus op vergoten van mobilisatie private sector middelen voor biodiversiteit
- 4) Inbedden binnen beleid voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) en handelsbeleid
- 5) Schade voorkomen

**Bron:** Kamerbrief 'Inzet BHOS voor internationale biodiversiteit' (26 april, 2023), Kamerstuk II BZDOC-128937758-32

De keuze voor het 'mainstreamen' van biodiversiteit als beleidsstrategie binnen BHOS roept minstens twee belangrijke vragen op. Ten eerste, **wat betekent het mainstreamen van biodiversiteit eigenlijk?** En ten tweede, hoe gaat dat dan in zijn werk? Op verzoek van het Ministerie van BuZa komt het PBL in deze notitie met inzichten die van belang zijn voor de beantwoording van deze twee vragen. Dit doen we op basis van literatuuronderzoek, een vergelijkende landenstudie uitgevoerd door IIED (IIED, 2023), en interviews met beleidsmedewerkers en themadeskundigen werkzaam binnen DGIS en DGBEB, op ambassades en het LNV Attaché Netwerk (LAN).

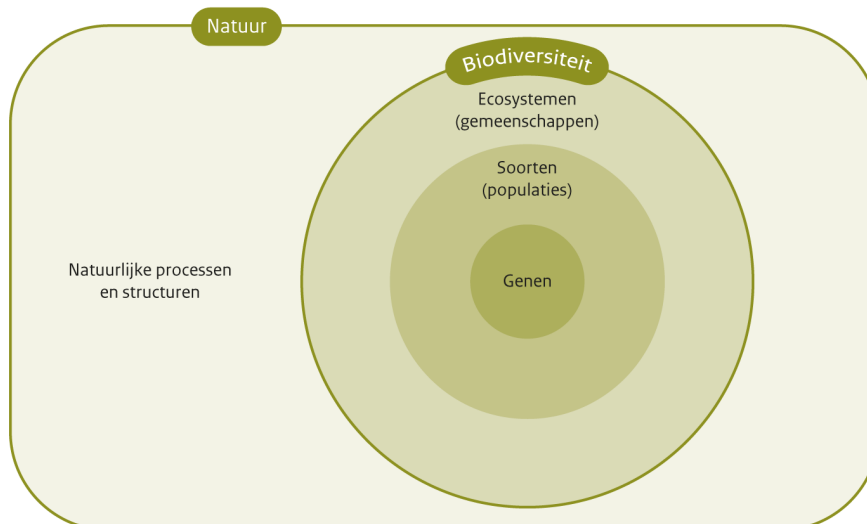
De notitie biedt een duiding van verschillende perspectieven op mainstreaming, met als doel inzicht te geven in uiteenlopende interpretaties hiervan - specifiek in relatie tot de opgave op biodiversiteit. We laten zien hoe de verschillen tussen deze perspectieven uitnodigen tot scherpere beleidskeuzes en heldere communicatie om te komen tot een gedeeld begrip en handelingsperspectief, zowel binnen het ministerie als daarbuiten. Daarnaast presenteren we tien voorwaarden voor het effectief operationaliseren van mainstreaming. Deze bieden houvast voor acties in de beleidspraktijk en acties gericht op samenwerkingspartners, uitvoeringsorganisaties en partnerlanden.

# 1 Wat is biodiversiteit?

**Biodiversiteit verwijst naar alle verscheidenheid aan leven binnen soorten, tussen soorten en tussen ecosystemen waartoe ze behoren.** Het Nederlandse beleid gebruikt voor biodiversiteit de internationaal geaccepteerde definitie van de Verenigde Naties Conventie voor Biologische Diversiteit (CBD) uit 1992. De CBD omschrijft biodiversiteit als: 'de variabiliteit in organismen uit de gehele wereld, waaronder terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische verbanden waar ze deel van uitmaken; de diversiteit betreft de variatie binnen soorten (*genen*), tussen *soorten* en tussen *ecosystemen*. (Compendium voor de Leefomgeving, 2017)

**Figuur 1.** Biodiversiteit is een veelomvattend begrip. Biodiversiteit is onderdeel van natuur (natuurlijke processen en structuren) en betreft de variatie binnen soorten (*genen*), tussen soorten (*populaties*) en tussen ecosystemen (*gemeenschappen*).

## Biodiversiteit is een veelomvattend begrip



Bron: PBL

PBL/mei17  
[www.clo.nl/nho8304](http://www.clo.nl/nho8304)

## Verbreden en verdiepen van conceptualisering natuur en biodiversiteit

In 2023 heeft het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) door het ontwikkelen en publiceren van het IPBES Values Assessment Report een belangrijke verbreding en verdieping geleverd in de methodologie die gebruikt wordt om de waarde van natuur en de bijdrage van de natuur aan het welzijn van mensen te begrijpen vanuit verschillende perspectieven, culturen en wereldbeelden (zie box 3 en figuur 2). In lijn met IPBES hanteert deze policy brief een breed begrip van biodiversiteit, zowel vanuit de oorspronkelijke definitie van de CBD als de meest recente verkenning en erkenning van de pluriformiteit van waarden en perspectieven op natuur. Biodiversiteit is niet beperkt tot een rode lijst van bedreigde of beschermde diersoorten, natuurgebieden en functionele ecosystemendiensten die voor de mens behouden moet blijven. De natuur kent naast instrumentele waarde (diensten) voor de mens, ook een intrinsieke waarde vanuit zichzelf en een relationele waarde met de mens vanuit individuele identiteit, sociale en culturele dimensies.



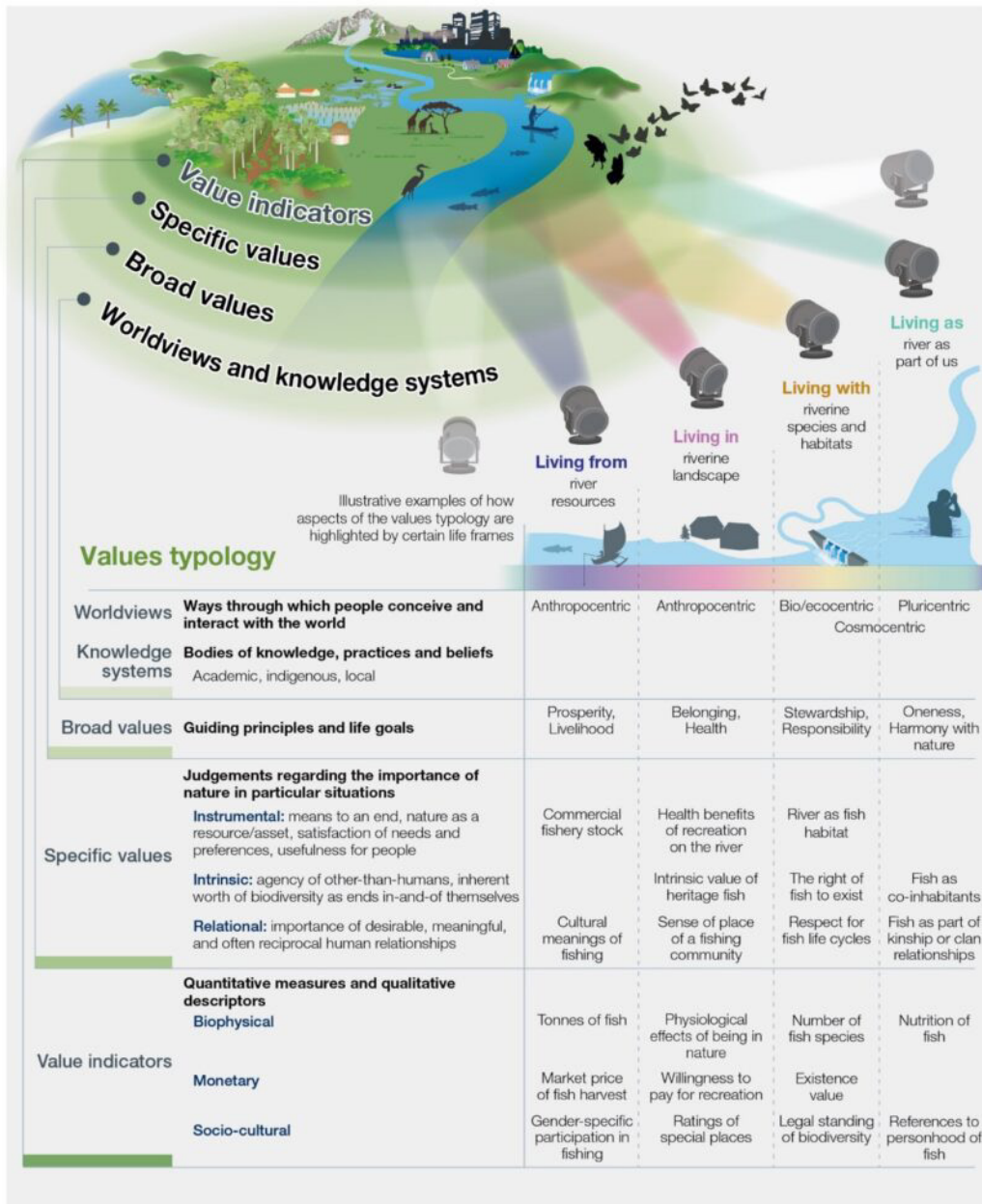
**Box 3. IPBES Value Assessment: Diverse conceptualization of multiple values of nature and its benefits, including biodiversity and ecosystem functions and services**

*“The assessment of the diverse values and valuation of nature provides guidance to navigate pathways for reconciling people’s good quality of life with life on earth and advancing intertwined economic, social and environmental dimensions of sustainable development in a balanced manner. It includes understanding of the relations between different world views and values, a values typology, guidelines for designing and implementing valuation methods and processes, and for embedding diverse values of nature into decision-making and policymaking. The assessment is expected to contribute to achieving the 2050 Vision for Biodiversity, the 2030 Agenda for Sustainable Development and the future post-2020 global biodiversity framework, towards just and sustainable futures.”*

**Bron:** IPBES (2023), The Assessment report on The Diverse Values and Valuation of Nature

**Figuur 2.** De typologie van het IPBES waarden assessment belicht concepten en hun onderlinge samenhang om de diversiteit van verschillende natuurwaarden te kunnen bevatten.

Deze illustratie brengt potentiële aandachtsgebieden van waarden (zoals agro ecosystemen, biodiversiteit, steden, rivieren) in beeld en de concentrische cirkels illustreren verschillende waarden typen en dimensies (wereldbeelden, brede en specifieke waarden, bijdragen van natuur aan welzijn van mensen en waarden indicatoren). De levenskaders van waaruit gekleurde lichtbundels deze waarden belichten sluiten elkaar niet uit; individuen en groepen kunnen vanuit meerdere kaders de wereld beschouwen. Deze lichtbundels schijnen door de waarden categorieën heen. In onderstaande illustratie zijn zoetwater ecosystemen als voorbeeld benut om bijbehorende waarden concreet te maken. (IPBES, 2023)



## 2 Wat is mainstreaming?

In dit hoofdstuk bespreken we wat het mainstreamen van biodiversiteit in BHOS (kan) betekenen. We beginnen met een korte toelichting op het concept mainstreaming zelf, dat voor verschillende thema's wordt toegepast als beleidsstrategie - zoals gender, klimaat en nu ook biodiversiteit. Daarna volgt een verkenning van de betekenis van mainstreaming in de context van biodiversiteit. Hierbij worden inzichten vanuit governance theorie en actuele veranderingen in het denken over ontwikkelingssamenwerking in relatie tot biodiversiteit gebruikt omdat dit handvatten biedt voor de aanpak van mainstreaming.

### 2.1 Mainstreaming in het algemeen

Het concept "mainstreaming" in beleid betekent dat een specifiek doel actief wordt meegenomen in verschillende beleidsdomeinen. De reden hiervoor is het besef dat er alleen vooruitgang kan worden geboekt op dit betreffende doel, wanneer er vanuit alle relevante beleidsterreinen aandacht voor is en naar gehandeld wordt. Dit maakt mainstreaming inherent complex als aanpak, omdat het over vertrouwde, voorheen afgebakende, grenzen heen gaat, zowel inhoudelijk als organisatorisch. **Mainstreaming vraagt om het verbinden van kennisdomeinen, het herzien van doelen en het verhelderen van mandaat en aansturing onderling, in een omgeving die hier niet om vraagt en weinig ervaring mee heeft.**

Mainstreaming is met name relevant bij onderwerpen die niet inhoudelijk of geografisch eenduidig af te bakenen zijn, zoals in brede zin milieu, klimaat of biodiversiteit, en waar een diversiteit aan actoren invloed op heeft. Andere kenmerkende aspecten voor het inzetten van mainstreaming als beleidsstrategie zijn: een overstijgend publiek belang, hoge mate van urgentie en conflicterende belangen ten aanzien van maatregelen (Karlsson-Vinkhuyzen et. al., 2017). Deze conflicterende belangen spelen met name op bij gevestigde economische belangen, bijvoorbeeld bedrijven die baat hebben bij een status-quo waarin schade aan de natuur niet in rekening wordt gebracht en waarin ecosystemendiensten gratis benut kunnen worden. Nieuwe regelgeving en het meewegen van kosten en baten van natuur en biodiversiteit kunnen huidige verdienmodellen in het gedrang brengen, vanwege veranderingen, onzekerheden en mogelijke kosten. Het agenderen van een nieuw thema zoals biodiversiteit middels mainstreaming kan een bron van inspiratie zijn maar evengoed ook weerstand en verzet oproepen, afhankelijk van gevestigde belangen en toekomstperspectief.

Mainstreaming kent verschillende benaderingen en uitwerkingen in de beleidspraktijk. Zoals gezegd vraagt mainstreaming om het actief meenemen van een specifiek doel in verschillende beleidsdomeinen. Aanverwante concepten zoals beleidsintegratie en beleidscoherentie sturen meer aan op de samenhang en wisselwerking tussen beleidsdomeinen met als doel synergie te realiseren en weloverwogen om te gaan met trade-offs (Karlsson-Vinkhuyzen et. al., 2017).

**Impliciet veronderstelt mainstreaming dat de verkozen beleidsdoelstelling centraal staat op andere beleidsterreinen en daarmee hiërarchisch prioriteit heeft, vanwege het overstijgende publieke belang en de hoge mate van urgentie.** In de beleidspraktijk is het dan ook belangrijk om te weten hoe eigenstandige doelen zich verhouden tot gemainstreamde doelen en hoe, door wie en wanneer deze prioritering en afweging wordt bepaald. De mate van hiërarchie tussen verschillende doelen en de weging van prioriteiten vraagt om beleid wat expliciet en coherent een

positie inneemt, om richting te geven aan de ambitie van mainstreaming. Bij gebrek aan sturing hierop liggen er twee risico's op de loer: de ambitie is niet duidelijk waardoor de inzet praktisch niet van de grond komt en er gaat kostbare tijd en capaciteit verloren in discussie en zoeken naar hoe de verschillende beleidsdoelen zich tot elkaar verhouden.

Quote: “Vanuit budgetmanagement perspectief zijn eigenstandige doelen (met eigen budgetten) strikt genomen de enige doelen die tellen. Vanuit inhoudelijk perspectief kan het zijn dat gemainstreamde doelen als relevant gezien worden voor het behalen van de eigenstandige doelen, maar het kan ook zijn dat de gemainstreamde doelen de overkoepelende doelen zijn waarbinnen de eigenstandige doelen moeten werken. De keus voor hiërarchische ordening is met betrekking tot biodiversiteit niet expliciet gemaakt (...).”

**Een belangrijke voorwaarde voor effectieve mainstreaming in de beleidspraktijk is een gedeeld begrip van doel en aanpak. Duidelijkheid over de inzet en aanpak van mainstreaming vraagt onder andere om politiek leiderschap, een sterke positionering in beleid en een helder narratief wat houvast en richting geeft aan inspanningen binnen de overheid als ook de samenwerking met externe partners en andere overheden (IIED, 2023).**

#### **Box 4: Multilaterale definitie van ‘mainstreaming environment’ door UNEP-UNDP**

“Environmental mainstreaming is defined as integrating poverty-environment linkages into national development planning processes and their outputs (...). It involves establishing the links between poverty and environment— including climate change— and identifying the policies and programmes to bring about better pro-poor environmental management. It is targeted at influencing national plans, budget processes, sector strategies and local level implementation— reflecting the need to integrate the valuable contribution of environmental management to improved livelihoods, increased economic security and income opportunities for the poor. The overall aim is to establish enduring institutional processes within government, from national to local levels, and within the wider stakeholder community, to bring about environmental mainstreaming that is focused on the government bodies responsible for poverty reduction and growth policies, and that strengthens the role of environmental agencies and non-governmental actors.”

**Bron:** Guidance Note on Mainstreaming Environment into National Development Planning, UNEP & UNDP

## 2.2 Mainstreaming Biodiversiteit

In internationaal biodiversiteitsbeleid is de keuze voor mainstreaming al veel eerder gemaakt. De CBD benoemt sinds 2010 expliciet mainstreaming van biodiversiteit als een apart strategisch doel in de - inmiddels door het Global Biodiversity Framework opgevolgde - Aichi Biodiversity Targets.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Namelijk als Doel A: Address the underlying causes of biodiversity loss by **mainstreaming biodiversity** across government and society ([Bron CBD 2010](#))

**Box 5: Definitie Mainstreaming Biodiversiteit**

Mainstreaming biodiversity is the process of integrating biodiversity considerations in the policies, practices and economic activities that affect or depend on nature and its services.

**Bron:** CBD Factsheet: Towards post-2020 Expertise on #35 Mainstreaming Biodiversity in practice and at all scales (December 2021)

Hierin zit besloten dat andere beleidsdomeinen en economische sectoren primair verantwoordelijk zijn voor de druk op en verlies van biodiversiteit en dat juist daar verandering moet plaatsvinden. Mainstreaming van biodiversiteit in economische sectoren brengt uitdagingen met zich mee, omdat deze verandering niet top-down, eenzijdig kan worden aangestuurd door de overheid en in een bredere context plaatsvindt (Karlsson-Vinkhuyzen et. al., 2017). Beleid gericht op mainstreaming van biodiversiteit in BHOS-beleid vraagt dan ook om strategisch sturen in een context waarin een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ heeft plaatsgevonden.

### 2.2.1 Mainstreaming Biodiversiteit: Governance

Deze verschuiving van “government” naar “governance” erkent de diversiteit aan stakeholders en verscheidenheid aan sturingsmechanismes op verschillende plaatsen en niveaus. Dit gegeven heeft implicaties voor de rol van de overheid in de aanpak van mainstreaming, omdat het vraagt om bewuste afwegingen en strategische inzet in deze dynamische governance context.

Vanuit de theorie over network governance is er een sterk bewustzijn voor de wederzijdse afhankelijkheid en de samenwerking tussen actoren die noodzakelijk is om gemeenschappelijke doelen te behalen (Klijn en Teisman, 2003). Network governance ontstaat in reactie op complexe problemen en percepties van de problemen en de oplossingen kunnen veranderen door de tijd (De Bruijn et al., 1998). De overheid kan een sturende en faciliterende rol pakken, maar dit vereist inzicht in de wisselwerking tussen governance mechanismes van de publieke en private sector als ook kennis van de wijze waarop sectoren georganiseerd zijn. Karlsson-Vinkhuyzen (2017) presenteert een denkraam waarmee actief kansen voor mainstreaming verkend kunnen worden in multi-stakeholder processen en hybride governance vormen. Hierin staan institutionele interacties, achterliggende motivaties voor handelen en beschikbaarheid van middelen (tijd, kennis, geld) centraal als ingang om kansen en barrières voor mainstreaming te identificeren (zie bijlage 1).

Het huidige GBF brengt mainstreaming naar een volgend niveau met het omarmen van een *Whole-of-Government* en *Whole-of-Society* aanpak. Hiermee wordt een beroep gedaan op de politieke wil en commitment in alle lagen van de overheid en actie en inzet verwacht van alle actoren in de maatschappij (CBD, GBF, Section C). Dit onderstreept de noodzaak om als overheid, inclusief BHOS beleid, aandacht te hebben voor ‘governance in and by networks’ in zowel publieke als private sector (Van Kersbergen en Van Waarden, 2014). **Het mobiliseren en betrekken van een verscheidenheid aan publieke en private actoren is een specifiek onderdeel van de aanpak van mainstreaming.** Dit vraagt om creativiteit in beleid en gerichte instrumenten voor het mobiliseren en stimuleren van bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers om tot actie over te gaan.

### 2.2.2 Mainstreaming Biodiversiteit: Ontwikkelingssamenwerking

Biodiversiteit en gezonde ecosystemen zijn het fundament voor het welzijn van mensen op aarde en daarmee een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Sinds het Brundtland rapport (WCED,

1987) is er een gedeeld besef dat armoedebestrijding en duurzame economische ontwikkeling niet los gezien kunnen worden van de staat van de natuur en ecosystemen als voorwaarde voor ontwikkeling, als bron van weerbaarheid tegen klimaatverandering en als basis voor menselijk welzijn.

Tegelijkertijd hebben economische ontwikkeling en een groeiende consumptievraag veelal een negatieve impact op natuur, milieu en biodiversiteit, via zowel directe als indirecte drivers. In reactie hierop is een recente trend zichtbaar vanuit nationaal en internationaal beleid waarin wordt ingezet op Nature Based Solutions (NBS) en kansen voor natuur-inclusieve en natuur positieve ontwikkeling (zie figuur 3). Ontwikkelingsdoelen en natuurdoelen worden van het begin af aan in zowel de probleemanalyse als de design fase van interventies in samenhang opgepakt. Het potentieel van Nature Based Solutions is met name zichtbaar in klimaatadaptatie, waarmee de kwetsbaarheid van mensen voor de impact van klimaatverandering - zoals overstromingen, water schaarste en natuurbranden - sterk verminderd kan worden (Woroniecki, 2023, Seddon, 2020).<sup>3</sup>

De erkenning van de afhankelijkheid van de mens van natuur, ecosystemen en biodiversiteit als voorwaarde voor ontwikkeling vraagt om mainstreaming van biodiversiteit op alle relevante beleidsterreinen en in economische sectoren, ook in de context van ontwikkelingssamenwerking. **Mainstreaming is een proces waarin zorgen over biodiversiteit – kansen, behoeftes en risico's – meegenomen moeten worden in ontwikkelingsbeleid, plannen en activiteiten om te komen tot duurzame resultaten voor zowel ontwikkeling als biodiversiteit** (UNEP-WCMC, 2017).

In plaats van een eenzijdige benadering van mainstreaming waarin biodiversiteit onder de aandacht wordt gebracht in ontwikkelingsbeleid, belicht het concept *reciprocal mainstreaming* de wederkerigheid. De premisse is dat biodiversiteit en ontwikkeling wederzijds afhankelijk zijn en dat de uitdagingen en oplossingen nauw verbonden zijn en in samenhang moeten worden aangepakt. Biodiversiteit is een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling en de aanpak van deze duurzame ontwikkeling is een middel om doelen te behalen op bescherming, behoud en herstel van natuur en biodiversiteit.

---

<sup>3</sup> Seddon (2020) benadrukt het belang van Nature Based Solutions in klimaat adaptatie: "Ecosystems across the globe are vulnerable to the effects of climate change, as are the communities that depend on them. However, ecosystems can also protect people from climate change impacts. As the evidence base strengthens, nature-based solutions (NbS) are increasingly prominent in climate change policy, especially in developing nations. Yet intentions rarely translate into measurable, evidence-based targets."

**Figuur 3.** Nature-based Solutions (Nbs) is een overkoepelend concept van ecosysteem benaderingen die als doel hebben maatschappelijke opgaves zoals klimaatverandering, mitigatie en adaptatie, rampenpreventie door risicobeperking, economische en sociale ontwikkeling, gezondheid, voedsel- en water onzekerheid, milieu degradatie en biodiversiteitsverlies aan te pakken met positieve impact voor zowel welzijn van mensen als voor biodiversiteit. **Bron:** IUCN Global Standard for Nbs (2020)



Daarnaast is er nog een essentieel uitgangspunt voor *reciprocal mainstreaming*, namelijk dat de regie primair ligt bij nationale overheden zodat ontwikkelingsprioriteiten in eigen land bepaald worden. Mainstreaming biodiversiteit is een integrale opgave die vanuit nationale overheden opgepakt en aangejaagd moet worden vanuit beoogde economische ontwikkeling en in afstemming op noden en behoeften van de samenleving. De wijze van bescherming, behoud en herstel van natuur en biodiversiteit kan niet van buiten af door andere landen opgelegd worden.

**Box 6: Entebbe Statement on Biodiversity in Development Planning**

“Biodiversity mainstreaming should be informed as much by development needs, potentials and conditions as by those of biodiversity, and should actively seek to achieve joint biodiversity and national development outcomes.”

**Bron:** Entebbe Statement, African Leadership Group (2013) ([IIED, 2013](#))

Evenals vanuit het principe van klimaatrechtvaardigheid speelt op het thema biodiversiteit ook de ongelijke verdeling van de rekening van hedendaagse milieuvraagstukken zoals landdegradatie en biodiversiteitsverlies tussen landen. Aangezien het juist welvarende, geïndustrialiseerde landen zijn, veelal met koloniaal verleden, die het grootste deel van de klimaat en biodiversiteitsschade veroorzaakt hebben – zowel in eigen land als in voormalige koloniaal gebied door het organiseren van exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en het introduceren van (plantage) landbouw.



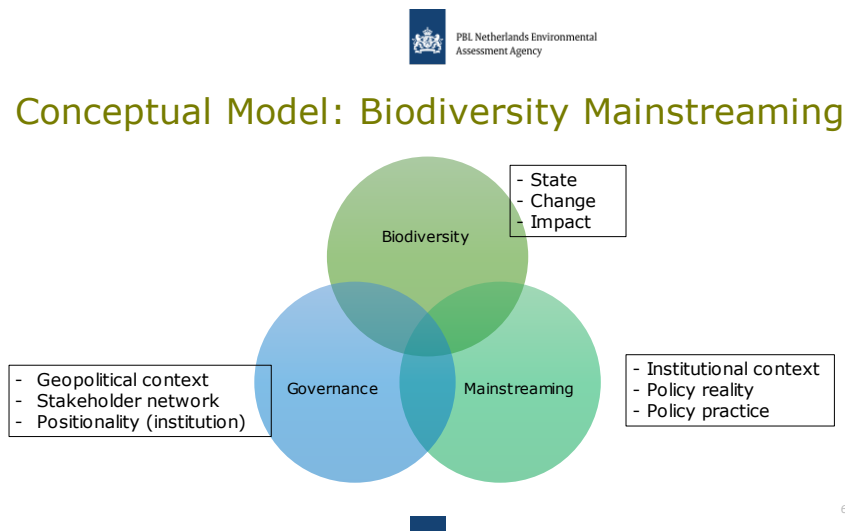
Desondanks ligt de uitdaging nu ook bij ontwikkelingslanden om in een context van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, met de huidige kennis over duurzame ontwikkeling, een eigen ontwikkelingsagenda vorm te geven die schade kan beperken en synergie kan realiseren tussen ontwikkelingsdoelen, natuurherstel en klimaatadaptatie.

Vanuit dit rechtvaardigheidsprincipe is de invulling van *reciprocal mainstreaming* sterk afhankelijk van de ambities en behoeftes van partnerlanden en de nationale en lokale governance capaciteit ter plekke. **Begrip van *reciprocal mainstreaming* biedt de mogelijkheid dit principe als een bewust uitgangspunt mee te nemen in de samenwerking met partnerlanden in de aanpak van biodiversiteit mainstreaming in BHOS.**

## 2.3 Scope verbreden: Conceptueel Model

De opgave *biodiversiteit mainstreaming* in BHOS – met inbegrip van de governance aspecten en de context van ontwikkelingssamenwerking zoals hierboven verkend – is complex en vraagt om een brede scope om tot een concrete en relevante aanpak te komen in de beleidspraktijk. Onderstaand conceptueel model brengt de verschillende aspecten van deze scope in beeld, met als doel een referentiekader te bieden voor de vraag “hoe” mainstreaming van biodiversiteit aan te pakken. In de kern representeert dit model de samenhang en wisselwerking tussen het beleidsproces van **mainstreaming**, institutionele positionering in **governance** context en de impact en invloed van Nederland op **biodiversiteit** in de wereld. Dit zijn op zichzelf en zeker in interactie met elkaar dynamische processen en de mate van inzicht hierin is bepalend voor bewuste afwegingen, keuzes en acties voor de aanpak van biodiversiteit mainstreaming.

**Figuur 4:** Conceptueel model voor scope van opgave biodiversiteit mainstreaming. **Bron:** Auteur



In het model zijn drie bollen - *Biodiversiteit*, *Governance* en *Mainstreaming* - met elkaar verbonden en elke bol representeert relevante kennis en eigen invalshoeken. De bol *Biodiversiteit* betreft kennis over de staat van biodiversiteit in een fysiek ecosysteem, inzicht in de invloeden die biodiversiteitsverlies veroorzaken en de mate waarin Nederland hierin kan bijsturen. De bol *Governance* representeert het krachtenveld waarin Nederland zich verhoudt in een geopolitieke context, samenwerkt met een divers netwerk aan stakeholders en vanuit het ministerie (MinBuZa) bewust politieke en diplomatieke afwegingen maakt voor positionering en bijdragen aan



internationale opgaven. Tot slot gaat de bol *Mainstreaming* over het beleidsproces en de (gedrags-) verandering binnen de institutionele context van een organisatie. In het geval van BHOS betreft het de beleidspraktijk van BuZa die in handen is van managers, beleidsmedewerkers, themadeskundigen en diplomaten in diverse posities.

De toepassing van dit model is relevant in het maken van afwegingen en keuzes voor de inzet en aanpak van biodiversiteit mainstreaming, omdat het verschillende invalshoeken biedt. Het nodigt uit tot vragen over de **situatie** (biodiversiteit): waar staat biodiversiteit onder druk? Wat zijn prioriteiten in het voorkomen van schade? Wat is de betrokkenheid en invloed van Nederland hierin? Het nodigt uit tot vragen over de **positie** van Nederland en samenwerkingsrelaties in een governance context: via welke kanalen heeft Nederland invloed (bilateraal/multilateraal)? Met welke instrumenten kan Nederland overheden, private sector en maatschappelijke middenveld mobiliseren op het thema biodiversiteit? En tot slot, roept het vragen op over het **proces** (mainstreaming): Waar is de verantwoordelijkheid belegd? Wat is de inzet en welke sturingsmogelijkheden zijn er in de beleidspraktijk? Dit zijn richtingen die verkend kunnen worden en waarlangs de inzet (ambitie), invloed van Nederland (relevantie, efficiëntie) en impact (doelen, coherentie) concreet wordt en beleidskeuzes hierin goed onderbouwd.

**Een belangrijk gegeven is dat dat deze verkenning (het stellen van deze vragen) vanuit de relevante posities en posities gedaan moet worden, voor de nodige lokale kennis, politieke sensitiviteit en vanuit bestaande relaties en stakeholdernetwerken.** Zo kunnen kansen worden geïdentificeerd waar draagvlak en motivatie voor is om naar te handelen. Dit sluit aan bij het perspectief dat mainstreaming gaat over het mobiliseren van actoren en dat het komen tot een aanpak een gedeelde verantwoordelijkheid is die niet centraal, hiërarchisch, aangestuurd kan worden. Tegelijkertijd vereist dit proces van verkenning en uitvoering kaders en aansturing op verschillende niveaus, namelijk: conceptueel (betekenis van mainstreaming), operationeel (aanpak en beleggen van verantwoordelijkheden binnen de organisatie) en implementatie (capaciteit en leren in de praktijk), zie box 7 voor een uitleg over verschillende niveaus van mainstreaming. Hier wordt in hoofdstuk 3 dieper op ingegaan met een toelichting van condities voor een effectieve aanpak van mainstreaming.

**Box 7: Levels of biodiversity mainstreaming**

- a) Conceptual: overall premises and objectives of key strategic national or sector policy and planning documents and processes explicitly take biodiversity into consideration.
- b) Operational: specific approaches, tools, instruments and specific targets and actions needed to bring about real integration are identified and in place for biodiversity integration within key sectors.
- c) Implementation: refers to the final stage of the mainstreaming process where a range of approaches, tools and instruments are in concrete use to conserve and use biodiversity sustainably, including actual investment in biodiversity, monitoring and adaptive governance to achieve effective implementation.

**Bron:** CBD Factsheet: Towards post-2020 Expertise on #35 Mainstreaming Biodiversity in practice and at all scales (December 2021)

## 3 Mainstreaming doen

Dit hoofdstuk gaat over *Mainstreaming doen*. Vanuit geleerde lessen in de praktijk delen we tien condities als voorwaarden om tot een effectieve aanpak van mainstreaming te komen. Vervolgens introduceren we twee verschillende perspectieven op mainstreaming. Op basis van interviews met beleidsmedewerkers, relevante beleidsdocumenten en de literatuur rond het mainstreamen van biodiversiteit in ontwikkelingscontext laten we zien dat er op verschillende manieren naar deze opgave wordt gekeken. Ons doel hierbij is niet om één bepaalde blik op mainstreaming tot ‘de juiste’ te bestempelen. In plaats daarvan pogen we te laten zien dat verschillende perspectieven op mainstreaming elk eigen keuzes kent t.a.v. de gewenste positie van biodiversiteit in BHOS beleid.

### 3.1 Leren van de aanpak van andere donoren

In opdracht van het PBL heeft IIED (2023) onderzocht hoe andere donoren de mainstreaming van biodiversiteit in hun OS-beleid aanpakken. Belangrijke lessen uit dit onderzoek zijn dat mainstreaming een lange termijn aanpak vereist met een diversiteit aan strategieën, tactieken en instrumenten. Voorwaarde hiervoor is dan ook een stevige verankering in beleid, zowel specifiek biodiversiteitsbeleid als verweven in andere beleidsthema's zoals bijvoorbeeld klimaat, voedselzekerheid en handel. Daarnaast is de politieke wil en commitment van belang om verandering aan te jagen en is investering nodig in (biodiversiteit) kennis en capaciteit van beleidsmedewerkers, zowel vanuit milieu expertise als ontwikkelingssamenwerking. De belangrijkste lessen zijn verwerkt in tien condities voor een effectieve aanpak van mainstreaming (zie 3.2).

#### 3.1.1 Verschuivingen in benadering van biodiversiteit in OS beleid

Het belang van biodiversiteit mainstreaming staat al langer op de agenda van OS, maar er zijn in de afgelopen 15 jaar verschuivingen in de benadering hiervan (IIED, 2023). IIED onderscheidt de volgende belangrijke verschuivingen in de aanpak van mainstreaming in OS beleid:

- Van het promoten van biodiversiteit in het algemeen naar integratie van biodiversiteit in specifieke economische sectoren en overheidsbeleid hierop.
- Van een focus op “do no harm” maatregelen naar de intentie “to do good” of de ambitie “natuur positief”.
- Van een technische, case-based benadering naar een breder maatschappelijk draagvlak voor actie op biodiversiteit
- Van het parkeren van biodiversiteit als een lange termijn agenda naar erkenning van de crisis van biodiversiteitsverlies op wereldwijde schaal en de urgentie daarvan in het hier en nu.

#### 3.1.2 Algemene aanbevelingen voor mainstreaming biodiversiteit

Algemene aanbevelingen die voort komen uit het onderzoek van IIED die richting geven aan de aanpak van mainstreaming biodiversiteit zijn:

- Stem af op het Global Biodiversity Framework (CBD) en zet in op maximale synergie met de klimaatdoelen van Parijs
- Committeer aan “Natuur-Positief” vanuit het perspectief van rechtvaardigheid, welzijn van (kwetsbare) mensen en de principes van *Locally Led Adaptation* en *Inclusive Conservation*

- Ondersteun biodiversiteit mainstreaming initiatieven in partner landen
- Adresseer en investeer in kennis en capaciteit om te leveren op mainstreaming ambities, zowel intern als in samenwerking met partners.
- Erken de noodzaak voor transformatieve verandering, zodat ook indirecte drivers voor biodiversiteitsverlies in samenhang met ontwikkelingsdoelen kunnen worden aangepakt (Box 8).

**Box 8: Definitie Transformative Change (IPBES)**

“The IPBES Global Assessment defines transformative change as ‘a fundamental, system-wide reorganisation across technological, economic and social factors, including paradigms, goals and values. We build on this definition through reference to the depth, breadth and dynamics of system reorganisation. Depth refers to change that goes beyond addressing the symptoms of environmental change or their proximate drivers, such as new technologies, incentive systems or protected areas, to include changes to underlying drivers, including consumption preferences, beliefs, ideologies and social inequalities.”

**Bron:** IPBES, 2019; Patterson et al., 2017; Scoones et al., 2015

<https://www.ipbes.net/glossary-tag/transformative-change>

## 3.2 Conditie voor mainstreaming

Op basis van de lessen en aanbevelingen van IIED (2023) over biodiversiteit mainstreaming in ontwikkelingssamenwerking, lessen uit implementatie van klimaatadaptatie (WRI, 2018) en inzichten uit transitie governance en de rol van de overheid in het faciliteren van transitie (Braams et al., 2021) zijn inzichten samengebracht en gedestilleerd naar leidraden voor mainstreaming van biodiversiteit in BHOS beleid. Dit resulteert in tien condities die een effectieve aanpak van mainstreaming bevorderen. Hieronder wordt elke conditie benoemd en toegelicht. De volgorde duidt niet op een rangschikking naar belangrijkheid, het zijn gelijkwaardige voorwaarden.

**1. URGENTIE Gedeeld begrip en urgentie van biodiversiteitscrisis**

Een besef van de noodzakelijkheid en ernst van de opgave op basis van feitenkennis en heldere (beleids)communicatie. Dit is een voorwaarde omdat het mensen mobiliseert en motiveert tot actie (zowel intern in het ministerie als extern onder partners). Urgentie heeft ook te maken met de noodzaak om op korte termijn inzet op biodiversiteit te concretiseren en een lange termijn aanpak hierop te committeren.

**2. WEDERKERIGHEID Uitgangspunt ‘Reciprocal Mainstreaming’**

Het concept ‘Reciprocal Mainstreaming’ biedt perspectief voor biodiversiteit in context van ontwikkelingssamenwerking omdat het niet vraagt te kiezen voor of de mens of natuur, maar juist erkent dat ontwikkelingsdoelen afhankelijk zijn van ecosysteemdiensten. Behoud, herstel en verbetering van natuur en biodiversiteit is een voorwaarde voor duurzaamheid en weerbaarheid van menselijke welzijn, nu en in de toekomst. Ontwikkeling versus natuur is een valse tegenstelling.

**3. LEIDERSCHAP Geef richting aan ambitie en kaders voor actie**

Voor het positioneren van het onderwerp biodiversiteit en voor het mobiliseren van actie is politiek leiderschap nodig. Binnen het ministerie is de minister (*‘the tone at the top’*) degene die de ernst, het momentum en de inzet bepaalt, met als voorwaarde dat doel, aanpak en

richting duidelijk zijn om in de praktijk inhoud te geven (zie punt 6). Politieke leiders, bewindspersonen en non-state actors zijn een belangrijke drijvende kracht achter mainstreaming. Tegelijkertijd is het borgen van lange termijn beleid vanuit een stevig draagvlak binnen het ambtenarenapparaat noodzakelijk om een transitieproces te beschermen tegen de volatiliteit van politieke koerswijzigingen (Braams et. al., 2021), zie ook punt 4.

#### **4. POSITIONEREN Strategisch positioneren in beleid**

Heldere beleidskaders en politieke committering zijn een voorwaarde voor biodiversiteit mainstreaming. Om dit te realiseren moet biodiversiteit geïntegreerd en geborgd worden in staand beleid, door middel van stevig biodiversiteitsbeleid dat duidelijk verbonden is met andere beleidsdossiers zoals bijvoorbeeld klimaat, milieu en overkoepelend ontwikkelingsbeleid. Daarnaast is het een belangrijke operationele vraag waar in het ministerie verantwoordelijkheden belegd worden op biodiversiteit mainstreaming, zodat dit daadwerkelijk organisatie breed wordt opgepakt.

#### **5. EENDUIDIG Gedeeld begrip**

Mainstreaming is een term die in beleidscontext algemeen bekend is, maar die vaak verwarring en weerstand oproept. Er is behoefte aan duidelijkheid hoe inzet, aanpak en ambitie samenhangen. Deze behoefte aan duidelijkheid gaat zowel over inhoud als proces. Omdat een diversiteit aan medewerkers en actoren aan de slag moet op een nieuw thema is het belangrijk richting te geven aan de inhoudelijke invulling. Tegelijkertijd is mainstreaming een proces waarin praktische afstemming nodig is over taken, verantwoordelijkheden, resultaatdoelen en verantwoording, capaciteit en middelen, tijdlijn en samenwerkingsvormen. Het lange termijn aspect en de diversiteit aan strategieën en instrumenten vraagt ook om een sterke focus op leren en inspireren in de praktijk, om te kunnen delen wat werkt en niet werkt.

#### **6. CAPACITEIT Investeer in interne capaciteit en structuren voor samenwerking, kennisopbouw en leren**

Het beleggen van verantwoordelijkheden voor mainstreaming van biodiversiteit gaat hand in hand met het investeren in noodzakelijke kennis en expertise om inhoudelijk invulling te kunnen geven aan het thema in verschillende beleidsdomeinen. Het opbouwen en organiseren van capaciteit vraagt om leerinitiatieven, kennisdeling en samenwerking met kennispartners. Er zijn verschillende vormen waarin kennis gedeeld en geleverd kan worden zoals door middel van interne helpdesks, communities of practice of focal points. Inspiratie, motivatie en tijd zijn factoren die bijdragen aan kennisopbouw en leren in de praktijk.

#### **7. COORDINATIE Interdepartementale coördinatie en beleidscoherentie**

Coördinatie mechanismes zijn van belang binnen en tussen overheden in een aanpak voor mainstreaming. Binnen de Nederlandse overheid zijn meerdere ministeries internationaal actief op biodiversiteit (zoals BuZa, I&W, LNV) en dit vereist afstemming onderling op inzet en aanpak. Afstemming is ook vereist gezien transitie prioriteiten van nationaal beleid (circulariteit, energietransitie, voedselsysteem) en hoe deze raken aan BHOS en implicaties hebben op biodiversiteit (voetafdruk, handel, grondstoffen). Dit raakt direct aan bestaande structuren en instrumenten ingericht op beleidscoherentie (zoals SDG toets en IMVO). Interdepartementale coördinatie raakt ook aan de samenwerking met verschillende

ministeries in partnerlanden (specifiek op het gebied van milieu, landbouw, infrastructuur), met betrekking tot allocatie en programmering van ontwikkelingsgeld – om risico's op negatieve impact te verkleinen en te sturen op co-benefits voor biodiversiteit.

#### **8. EXPERTISE Biodiversiteit inbedden in thematische expertise**

Biodiversiteit mainstreamen vraagt om sector specifieke inbedding binnen de bestaande thematische expertise in ontwikkelingssamenwerking zoals op voedselzekerheid, water, klimaat, bossen maar ook verstedelijking, WASH, 'rule of law' en gender. Biodiversiteit is een veelomvattend onderwerp en de betekenis van biodiversiteit in relatie tot specifieke ontwikkelingsdoelen en opgaves vereist het verbinden van kennisdomeinen, zowel in theorie als praktijk.

#### **9. KENNIS Verbreden en verbinden van wetenschappelijke kennis en lokale kennis**

Kennis over biodiversiteit vraagt om het creëren van ruimte voor verschillende soorten perspectieven en soorten kennis over (de betekenis van) natuur en biodiversiteit (zie punt 2 en 6). Culturele diversiteit en verschillende leefwijzen van de mens – zowel binnen als tussen landen – brengt een verscheidenheid aan perspectieven op en waardenkaders voor natuur met zich mee. Dit biedt zowel kennis als inspiratie voor de manier waarop de mens in harmonie kan leven met de natuur, zoals dat bijvoorbeeld in inheemse gemeenschappen traditioneel het geval is. Dit raakt ook aan aspecten van inclusiviteit en rechtvaardigheid. Het verbinden en toegankelijk maken van wetenschappelijke kennis en lokale en traditionele ecologische kennis (TEC) systemen is noodzakelijk om te komen tot een inclusieve en rechtvaardige aanpak ten behoeve van behoud, beheer en herstel van biodiversiteit die passend en gewenst is in lokale context.

#### **10. PARTNERLANDEN Aansluiten bij en ondersteunen van biodiversiteit mainstreaming initiatieven en governance capaciteit in partnerlanden**

Effectiviteit van mainstreaming van biodiversiteit wordt in grote mate bepaald door beleid en governance capaciteit in partnerlanden zelf. Daar worden ontwikkelingsprioriteiten, (infrastructuur)plannen en investeringen gemaakt en uitgevoerd (zie punt 2). Om die reden is capaciteitsopbouw dan ook een belangrijke pijler voor de bijdrage van ontwikkelingsfinanciering voor biodiversiteit binnen het GBF. Donoren kunnen daarnaast gericht sturen en bijdragen aan de besteding van ontwikkelingsgelden lokaal door te screenen op biodiversiteit risico's en biodiversiteit co-benefits te integreren in programmering. Ondersteuning van biodiversiteit mainstreaming in partnerlanden betreft opbouw van institutionele capaciteit, beleidshervorming en integrale planning.

## **3.3 Perspectieven op mainstreaming**

In de beleidspraktijk van BuZa wordt mainstreaming verschillend begrepen. Dit blijkt uit de interviews met beleidsmedewerkers en themadeskundigen. Als heuristisch kunnen we deze verschillende perspectieven zien als een spectrum met twee uiteinden. Aan het ene eind wordt mainstreaming van biodiversiteit geduid als een technische programmeeropdracht die in bestaande thematische prioriteiten van BHOS beleid ingebed moet worden. Aan de andere zijde van het spectrum nodigt de ernst van biodiversiteitsverlies als gevolg van landdegradatie, ontbossing, expansie van landbouw, verstedelijking, klimaatverandering en groeiende consumptie uit tot een meer fundamentele herziening van inzet, aanpak en doelen richting natuur inclusieve

ontwikkeling, geborgd vanuit een waardenkader zoals “brede welvaart” en vanuit principes zoals “locally led adaptation”.

Opvallend hieraan is dat de **technische opvatting** van mainstreaming gericht is op het ‘werkbaar’ maken van de beleidsopgave binnen het ministerie, terwijl de **transformatieve opvatting** vraagt om een paradigma verandering in denken over ontwikkeling waarin biodiversiteit en gezonde ecosystemen het fundament zijn voor welzijn. De laatste benadering van de opgave vraagt om een kritische reflectie op bestaande structuren en systemen, waardoor uitgangspunten, middelen en doelen anders belicht en bekeken worden. Bovendien richt de transformatieve opvatting zich sterk op de kracht van het mobiliseren van een veelheid en verscheidenheid aan actoren (d.m.v. een “whole of government” en “whole of society” benadering zoals het GBF voorstaat), waarbij de overheid actief inzet op het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke partners en private sector.

### 3.3.1 Perspectief 1: Technische opvatting

De technische interpretatie van biodiversiteit mainstreaming is meer intern gericht op handelingsperspectief in de beleidspraktijk en de inzet van middelen vanuit het huidige BHOS instrumentarium. Mainstreaming wordt opgevat als programmeringsopdracht waarmee biodiversiteit in het staande beleid en binnen thematische prioriteiten ingebed moet worden. Het uitgangspunt is dat het staande beleid leidend is en dat biodiversiteit hier een plek in moet krijgen. Deze opdracht wordt daarom belegd bij verschillende directies, die verantwoordelijk zijn voor hun eigen programmering en instrumentarium. Het management (MT) is verantwoordelijk voor het aansturen van mainstreaming binnen hun directie en legt verantwoording af in de lijn over (proces) voortgang en resultaten. Toepassing van de Rio Marker op biodiversiteit is hierin een monitoringsinstrument wat inzichtelijk maakt welke programma's en budgetten significant zijn voor biodiversiteit en toont daarmee in hoeverre Nederland de gecommiteerde financiële bijdrage op biodiversiteit vanuit ODA middelen haalt.

Quote: “Biodiversiteit heeft een eigen opgave, maar de mainstreaming opgave is een technische management programmerings opgave – niet zo inhoudelijk vanuit biodiversiteit maar inhoudelijk vanuit thema’s.”

### 3.3.2 Perspectief 2: Transformatieve opvatting

De transformatieve interpretatie erkent expliciet de maatschappelijke opgave voor structurele hervorming van economie, voedsel en energiesystemen en de noodzakelijke verandering in consumptiepatronen. Deze interpretatie is dan ook meer extern georiënteerd op de rol van een verscheidenheid van actoren buiten de overheid, zoals private sector en maatschappelijke organisaties. De rol van de overheid en de inzet van beleid en instrumenten krijgt invulling langs begrip van transitietaken (Braams et.al., 2021). Hieronder valt zowel het aanjagen van het nieuwe, zoals het toepassen van Nature Based Solutions in infrastructuur ontwikkeling, als ook het afbreken van het oude, zoals het afbouwen van fossiele subsidies. De scope van biodiversiteit mainstreaming wordt breder opgevat; het gaat niet alleen om de status van biodiversiteit in BHOS partnerlanden maar juist ook over de impact van Nederland op biodiversiteit elders in de wereld als gevolg van de consumptie voetafdruk en samenhangende transitie in eigen land op het terrein van voedsel, energie, materialen en grondstoffen. De opgaves in nationaal beleid zijn verweven met internationaal beleid.

De verbreding van de opgave biodiversiteit mainstreaming vanuit de transformatieve opvatting vraagt bij uitstek om maatschappelijk draagvlak en handelingsperspectief voor een verscheidenheid aan actoren. Dat maakt dat mainstreaming een beleidsstrategie wordt die gericht

is op het mobiliseren, stimuleren en faciliteren van maatschappelijke actoren, private sector en overheid. Mainstreaming wordt bovendien opgevat als een manier waarmee bestaande waardenkaders ter discussie worden gesteld en nieuwe perspectieven zoals natuur inclusieve ontwikkeling, locally led adaptation en brede welvaart verkend worden. De transformatieve opvatting herzielt fundamentele uitgangspunten, bevraagt bestaande structuren en systemen en herijkt doelen. Onderdeel hiervan is om de invulling van biodiversiteit mainstreaming in partnerlanden zelf leidend te laten zijn, in plaats van in te vullen vanuit thematische prioriteiten vanuit donorperspectief. Transformatief beleid vraagt dan ook om een meervoudige inzet van de overheid, namelijk om zelf te transformeren, anderen in staat te stellen bij te dragen aan verandering en een regie rol in het dirigeren en sturen van verandering (Huitema, 2023).

Quote: *“Biodiversiteit is geen doelstelling in projecten, maar alle projecten zijn afhankelijk van biodiversiteit. (...) De afhankelijkheid en voorwaardelijkheid van biodiversiteit moet centraal staan. (...) De ambitie is nu niet helder genoeg om te vertalen naar de praktijk. Mensen zien de relatie niet en systeemverbanden zijn niet inzichtelijk.”*

Het gelijktijdig bestaan van deze verschillende perspectieven op de opgave van biodiversiteit mainstreaming vormt op zichzelf geen probleem en het ene perspectief is niet beter dan het andere. Het zijn beide valide perspectieven die tot een concrete aanpak van mainstreaming kunnen leiden. Bovendien sluiten deze perspectieven elkaar niet uit en kunnen ze in elkaar overlopen. Door de tijd heen kan het zwaartepunt verschuiven van een technische aanpak naar een transformatieve aanpak, afhankelijk van doel, inzet en middelen. **Kennis nemen van verschillende perspectieven op mainstreaming en het bewust kiezen en hanteren, is echter wel een voorwaarde voor het concretiseren van beleidskeuzes in de aanpak van mainstreaming, in het mobiliseren van medewerkers en de besteding van middelen.** Onderstaande tabel is bedoeld als illustratie van de verschillende perspectieven en geeft duiding aan het verschil in o.a. doel, scope en aanpak.

**Tabel 1.** Duiding van perspectieven op ‘mainstreaming biodiversiteit’

|                 | <b>Technische opvatting</b><br><i>Programmeringsopdracht: Inbedden in bestaand beleid</i>                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Transformatieve opvatting</b><br><i>Maatschappelijke opgave: Verandering in denken en doen</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Doel</b>     | Nederlandse bijdrage realiseren aan financiering en implementatie van Global Biodiversity Framework met BHOS middelen.                                                                                                                                                                                                                                     | Het ombuigen van de huidige trend van biodiversiteitsverlies naar natuurherstel vraagt om een combinatie van beleid op klimaat mitigatie in lijn met de UNFCCC doelstelling van 1.5 C, hervorming van voedsel en energiesystemen en verandering in consumptiepatronen.                                                                                                                                                                                       |
| <b>Scope</b>    | Mainstreaming van biodiversiteit is een <b>programmeringsopdracht</b> die belegd moet worden bij de managers van de verschillende programma's onder DGIS.                                                                                                                                                                                                  | Mainstreaming van biodiversiteit vraagt om een <b>paradigma verandering</b> in denken over ontwikkeling waarin biodiversiteit en gezonde ecosystemen het fundament zijn voor welzijn.                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Opdracht</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Biodiversiteit in bestaande thematische programmering een plek geven.</li> <li>- Huidige thema's vanuit donor beleid blijven staan en zijn sturend voor besteding van ODA middelen.</li> <li>- Er zijn geen extra middelen voor biodiversiteit en de opdracht is additioneel aan bestaand takenpakket.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vanuit BHOS beleid bewust inzetten op een transitieproces waarin samenwerking en leren centraal staat.</li> <li>- Het integreren van biodiversiteit vereist nieuwe afwegingskaders om schade te voorkomen en natuur-positief te investeren.</li> <li>- Biodiversiteit mainstreaming initiatieven in partnerlanden zijn leidend voor invulling van thematische programmering.</li> </ul>                             |
| <b>Aanpak</b>   | <p><b>Procesbenadering:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordelijkheid beleggen in lijnmanagement.</li> <li>- Inhoudelijk richting geven aan invulling van technische programmeringsopdracht per thema (voedselzekerheid, water, klimaat, energie, grondstoffen etc.).</li> </ul>                                                   | <p><b>Aanjagen van (systeem) verandering:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investeren in intern capaciteit opbouwen, ruimte creëren voor dialoog en innovatie. Community mobiliseren en samen leren.</li> <li>- Bestaande themasturing moet ruimte bieden voor meer integrale aanpak en sturen op synergiën en uitruil op meerdere beleidsterreinen.</li> <li>- Dialoog en capaciteit opbouw voor natuur inclusieve ontwikkeling.</li> </ul> |

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rol overheid</b> | <p><b>Enkelvoudig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intern sturende rol op het uitrollen van mainstreaming als proces in staand beleid.</li> <li>- Richtlijnen voor beleidsmedewerkers om biodiversiteit mee te nemen als onderdeel in staande programmering.</li> </ul> | <p><b>Meervoudig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zelf transformeren, anderen in staat stellen bij te dragen aan transformatie en hier een regierol op pakken d.m.v. dirigeren en sturen.</li> <li>- Maximaal inzetten op samenwerking met stakeholders en investeren in governance capaciteit in partnerlanden.</li> <li>- Lokale kennis, behoeften en perspectieven op ontwikkeling in relatie tot natuur en biodiversiteit centraal stellen in het vormgeven van interventies en programma's. (<i>locally led, multiple values</i>)</li> </ul> |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



### 3.3.3 Perspectief 3: Mainstreaming? Nee dank u

Behalve uiteenlopende perspectieven op mainstreaming is er ook sprake van weerstand, zowel in reactie op de term als op de keuze voor mainstreaming als beleidsstrategie. Terwijl mainstreaming een handelingsperspectief moet bieden voor het inbedden van een belangrijk thema, stuit het in de eerste plaats op weerstand bij diegenen die ermee aan de slag moeten. Veelgehoorde uitspraken zijn: “mainstreaming is ‘away-streaming’” of “nog een bal in de kerstboom”. Een vraag die velen stellen is: “wat moet ik er mee?”. Dit onbegrip komt voort uit onzekerheid (niet weten wat er verwacht wordt) en wordt versterkt door gebrek aan kennis van biodiversiteit (waar hebben we het over, niemand weet het). Dit raakt direct aan het ontbreken van kennis en capaciteit op het thema. Onder beleidsmedewerkers leeft een sterk besef dat de kennis en capaciteit op biodiversiteit is wegbezuinigd en dat deze intern ontbreekt. Nu wordt er een ambitie uitgesproken voor mainstreaming van biodiversiteit maar dit moet zonder extra middelen gerealiseerd worden.

Op organisatie niveau zijn ook enkele barrières gesignaleerd die mainstreaming bemoeilijken. Onderling tussen verschillende directies, en soms zelfs binnen directies zelf, is er weinig zicht op de inhoud van elkaars werk en dit wordt regelmatig geïnterpreteerd als weerstand om op biodiversiteit aan de slag te gaan of men ervaart spanning tussen beleidsthema's en prioriteiten die tegenstrijdig zijn. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop biodiversiteit een plek moet krijgen in handel of het private sector instrumentarium.

*Quote: “Ik merk soms dat mensen niet heel erg scherp hebben hoe handelspolitiek en handelsbevordering werken en hoe dat anders van elkaar is, net zozeer als dat ik niet zo scherp in beeld heb wat bijvoorbeeld IGG en DDE doen. Maar soms wordt er veel richting handel geschoven in de zin van dat komt door handel of handel zou dat moeten kunnen doen.”*

Deze aannames en percepties vormen een barrière terwijl het gesprek nog moet beginnen wat de kansen en mogelijkheden zijn. Daarnaast laten recente ervaringen met mainstreaming van gender en klimaat zien dat het moeilijk is om mensen te mobiliseren en te motiveren, ondanks investeringen in structuren zoals taskforces en helpdesks. Het gevoel heerst dat er een verhaal moet staan voor de buitenwereld maar dat het intern niet voor elkaar is. Deze weerstand, onzekerheid en een zeker wantrouwen jegens mainstreaming als beleidsstrategie is een sentiment om serieus te nemen en aandacht te geven.

## 4 Rode draden voor de aanpak van mainstreaming

### *Bevindingen en reflecties op verleden, heden en toekomst*

Na een verkenning van de betekenis van mainstreaming vanuit theorie (H2) en condities en perspectieven op mainstreaming in de praktijk (H3) belichten we nu rode draden die bruikbaar zijn om te komen tot een aanpak van mainstreaming van biodiversiteit van BHOS beleid specifiek voor Nederlandse context. Deze bevindingen reflecteren inzichten, kansen en risico's die benoemd zijn in de interviews met beleidsmedewerkers en themadeskundigen. De bevindingen geven een duidelijk beeld wat het startpunt is in de beleidspraktijk (wat is de huidige situatie), wat de achtergrond hiervan is (wat ging eraan vooraf) en wat aanknopingspunten zijn om stappen vooruit te zetten (toekomstgericht). Er zijn vijf rode draden die deels overlappen met een aantal van de condities voor mainstreaming die zijn uiteengezet in H3, waaronder: capaciteit, positioneren in beleid, en het ontwikkelen van kennis en expertise vanuit thematische prioriteiten van BHOS. Tot slot benoemen we in een aparte paragraaf nog risico's en spanningen die aandacht behoeven, omdat deze ook benut kunnen worden voor een positieve impuls in biodiversiteit mainstreaming.

### 4.1 De draad oppakken: van posterioriteit naar prioriteit

Biodiversiteit kent een eigen beleidshistorie binnen het departement die bepalend is voor de huidige capaciteit, kennis en motivatie om op het thema aan de slag te gaan. Met de start van Kabinet Rutte II (2012-2017) zijn zowel inhoudelijk als organisatorisch veranderingen doorgevoerd met grote consequenties voor BHOS beleid. Ontwikkelingshulp moest met minder geld méér bereiken en bijdragen aan de belangen van Nederlandse bedrijven (IOB, 2022). Er werd 1 miljard bezuinigd en buitenlandse economische betrekkingen werd overgeheveld van EZK naar DGBEB in BuZa, vanuit de ambitie om hulp en handel te combineren. Het milieucluster (DME) werd afgeschaft en bestaande kennis op biodiversiteit wegbezuinigd. Als gevolg van het adviesrapport "Modernisering Diplomatie" (2013) zijn de zogeheten *Global Goods* zoals klimaat, water, bossen en voedselzekerheid ondergebracht binnen één directie, namelijk Inclusieve Groene Groei (IGG). Inhoudelijk verantwoordelijke beleidsmedewerkers hebben binnen bestaande middelen en mogelijkheden het werk op milieu en biodiversiteit pogen te borgen met inzet op doorlopende initiatieven zoals bijvoorbeeld de landschapsbenadering (ILM), Natural Capital Accounting en de Amsterdam Declarations Partnership (ADP).

Kennis van biodiversiteit is als gevolg van beleidskeuzes en bezuinigingen verloren gegaan. Het thema werd een 'posterioriteit'. Waar vroeger technische adviseurs inhoudelijk advies gaven over programmering, veranderde hun rol naar procesmanagers die verantwoording afleggen over besteding van middelen. Dit past in een bredere trend van verlies van inhoudelijke expertise op het ministerie door de hoge roulatie en brede inzetbaarheid van diplomaten en beleidsmedewerkers.

Quote: "We hebben gewoon 10 jaar niks aan biodiversiteit gedaan. Het was gewoon een no go. Je mocht het woord niet eens noemen (...) Er is geen institutioneel geheugen meer op biodiversiteit."

Met de inzet op biodiversiteit mainstreaming wordt gepoogd de draad weer op te pakken. Dit vereist echter wel rekenschap geven van het huidige startpunt en deze beleidshistorie op het thema, omdat die bepalend is voor de beperkte inhoudelijke kennis en expertise op het ministerie. Dit heeft ook een weerslag op motivatie en zelfvertrouwen om inhoud te geven aan biodiversiteit als dwarsdoorsnijdend thema. Investeren in capaciteit hangt daarom nauw samen met draagvlak creëren voor de aanpak van mainstreaming.

## 4.2 Verweven: Biodiversiteit positioneren in beleid (intern)

De BHOS nota noemt biodiversiteit als dwarsdoorsnijdend onderwerp en de gekozen beleidsstrategie is mainstreaming. De huidige, inmiddels demissionaire, minister voor BHOS heeft het thema expliciet genoemd als prioriteit en steunt het onderwerp, dit geeft biodiversiteit de nodige zichtbaarheid en gewicht vanuit politiek leiderschap. De CoP CBD heeft bijgedragen aan momentum voor Nederland om concreet invulling te geven aan zowel het beleid op biodiversiteit als handelingsperspectief in de praktijk. In 2020 zijn eerste stappen hiertoe gezet en werd biodiversiteit genoemd in de bossenstrategie. Daarnaast neemt de Internationale Klimaatstrategie (2022) biodiversiteit in samenhang met klimaatverandering mee. Biodiversiteit is hiermee op verschillende plekken genoemd en geborgd in beleid.

Om een gedegen basis te leggen voor een lange termijn aanpak van mainstreaming moet biodiversiteit stevig en duidelijk gepositioneerd worden in beleid. Naar voorbeeld van andere donoren kan dit zowel met opzichzelfstaand biodiversiteitsbeleid of door biodiversiteit te verankeren in ontwikkelingsbeleid en andere prioritaire thema's, zoals klimaat (IIED, 2023). Inhoudelijk liggen er ook concrete kansen om biodiversiteit te verbinden aan beleidsontwikkeling op nieuwe strategische thema's zoals "*localisation*", één van de zes pijlers in de BHOS nota. In dezelfde lijn is er momentum rondom *locally led adaptation* vanuit programmering op klimaat adaptatie en besteding van klimaatfinanciering, waar kansen liggen om biodiversiteit in te bedden, bijvoorbeeld via Nature Based Solutions.

Hoewel er verschillende beleidsdocumenten en kamerbrieven zijn waarin biodiversiteit centraal staat (zie box 9), is het zowel vanuit positionering in beleid als ook voor inhoudelijke communicatie in de beleidspraktijk en naar externe partners belangrijk om zowel inzet als aanpak verder uit te werken. Uitwerking is gewenst om duidelijkheid te verschaffen over de beleidsinzet (ambitie), staand beleid en nieuw beleid sterker te verbinden (beleidscoherentie) en lopende activiteiten en beschikbare middelen nader te operationaliseren. Positionering van biodiversiteit vraagt om acties op beleidsniveau (politiek), institutionele acties (intern mobiliseren, verantwoordelijkheden beleggen), en concrete aansturing op financieringsinstrumentarium en programmering. Dit zijn verschillende niveaus van handelingsperspectief voor biodiversiteit mainstreaming (conceptueel in beleid, operationeel binnen organisatie en de implementatie van programmering) waarbij de regie en sturing ligt bij het ministerie en waar kansen liggen voor samenwerking met externe partners, kennispartners en uitvoeringspartners.

### **Box 9: Overzicht van relevante beleidsdocumenten over biodiversiteit**

*Onderstaande beleidsdocumenten geven weer welke stappen in de afgelopen 3 jaar zijn gezet om invulling te geven aan inzet en ambitie van beleid op biodiversiteit. De samenhang in presentatie en positionering van “mainstreaming” als beleidsstrategie voor biodiversiteit is een volgende stap.*

- > Beleidsbrief Internationale inzet bosbehoud en bosherstel (LNV/BuZa-DGIS, 9 maart, 2020)
- > Kamerbrief Versterken Inzet Internationale Biodiversiteit (LNV/BuZa-DGIS, 9 april 2020)
- > Beleidsbrief Programma Versterken Biodiversiteit (LNV/BuZa-DGIS, 16 oktober 2020)
- > BHOS Nota - Biodiversiteit benoemd als dwarsdoorsnijdend thema (BuZa-DGIS, 2022)
- > Beleidsbrief Vergroening Handelsinstrumentarium (BuZa-DGIS, 28 september, 2022)
- > Internationale Klimaatstrategie (Oktober, 2022)
- > Beleidsbrief Inzet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor internationale biodiversiteit (BuZa-DGIS, 26 april, 2023)

Tot slot, positionering van biodiversiteit in beleid is automatisch ook een operationeel organisatievraagstuk omdat het samenhangt met waar het thema belegd is in de organisatie: welke opdracht ligt er en van waaruit wordt deze uitgevoerd? In de huidige situatie is biodiversiteit ondergebracht bij het thema “Bossen”, onderdeel van het klimaat-cluster binnen IGG. Dit heeft consequenties voor de (beperkte) zichtbaarheid, de politieke urgentie, het draagvlak en de capaciteit om tot actie over te gaan binnen het departement. **De vraag is of het thema op de juiste plek belegd is en wat ervoor nodig is om organisatie breed directies en beleidsmedewerkers te bewegen op het thema.** Mainstreaming veronderstelt dat er organisatie breed een opgave belegd is, die vanuit verschillende beleidsdomeinen eigenstandig wordt opgepakt. In de huidige situatie is de opgave te nauw belegd, zonder additionele middelen en capaciteit om de beleidsstrategie handen en voeten te geven.

## 4.3 Speldenprik: Handelingsperspectief in strategische prioriteiten (extern)

### *Politieke en diplomatieke netwerken mobiliseren voor biodiversiteit*

Mainstreaming veronderstelt dat biodiversiteit op alle BHOS beleidsterreinen wordt opgepakt en doorgevoerd. Daarbinnen kunnen echter inhoudelijk prioriteiten gesteld worden, vanuit strategische afwegingen gebaseerd op o.a. urgentie, verantwoordelijkheid en invloedssfeer van Nederland. In de eerste plaats speelt hier het onderscheid tussen negatieve impact op biodiversiteit voorkomen en positieve impact ten bate van biodiversiteitsherstel realiseren. Het kabinet Rutte III heeft de ambitie uitgesproken de Nederlandse voetafdruk in de wereld te verkleinen. Dit roept ook de vraag op hoe we in onze eigen transitievraagstukken rondom voedsel, energie en grondstoffen inzetten op schade voorkomen en biodiversiteit beschermen.

Handelingsperspectief in schade voorkomen kent meerdere sporen, uiteenlopend van het verkleinen van onze voetafdruk door consumptie in eigen land terug te dringen en in te zetten op circulariteit van materialen en grondstoffen. Daarnaast kan Nederland bewust een consistente koers uitzetten middels eigen politieke en diplomatieke netwerken in ontwikkelingssamenwerking en handel, bilaterale samenwerking met partnerlanden en bijdragen aan multilaterale initiatieven

voor het door ontwikkelen van een internationaal governance kader voor milieu, klimaat en biodiversiteit. Lessen uit de ervaringen opgedaan in klimaat diplomatie lenen zich als voorbeeld en inspiratie voor het verder uitwerken en aanhaken van biodiversiteitsdiplomatie (IOB, 2023). Hier liggen ook kansen om bijvoorbeeld in handelspolitiek het bestaande instrumentarium door te ontwikkelen en samen met andere donoren leiderschap te tonen in het borgen van ecosysteemdiensten en biodiversiteit in handelsakkoorden. Een voorbeeld hiervan is het door ontwikkelen van indicatoren van investeringsimpact op duurzame ontwikkelen (zoals de [FDI Quality Indicators van OESO](#)). Deze indirecte inzet op schade voorkomen vereist strategisch mobiliseren en inzetten van politieke en diplomatieke netwerken, waarbij goed gekeken moet worden naar wat effectieve kanalen zijn, zowel bilateraal als multilateraal.

#### *Gepaste bescheidenheid en kansen benutten*

Reflecties uit de interviews op de positionering van Nederland ten aanzien van inzet op biodiversiteit via BHOS zijn gekleurd door een gevoel van gepaste bescheidenheid (laten we eerst naar onszelf kijken voor we andere vertellen wat te doen op biodiversiteit, niet roomser dan de paus willen zijn). Nederland ligt namelijk zelf niet op koers om de belangrijkste doelen en ambities voor het ombuigen van de trend van biodiversiteitsverlies naar biodiversiteitsherstel te halen (IOB Biodiversiteit, 2023). Ondanks dit gegeven liggen er kansen waar vanuit bestaande middelen en capaciteit synergie mogelijk is tussen OS programmering, diplomatieke betrekkingen en multilaterale initiatieven. Hier komen innovatieve ideeën naar voren vanuit de lokale context en waar Nederland via bestaande netwerken en samenwerkingen een rol kan vervullen.

Een concreet voorbeeld van gepaste bescheidenheid en kansen benutten in de praktijk is de manier waarop Nederland via het landbouwattachénetwerk (LAN) in Brazilië inzet op het verbinden van bestaande landschapsprogramma's in de transitie gebieden (frontiers) van de Amazone. Gezien de beperkte middelen en capaciteit van de landbouwraad ter plekke – zeker in verhouding tot andere donoren die actief zijn in het Amazone gebied – is gekozen voor een verbindende rol die aanvullend kan zijn aan lopende initiatieven door middel van strategische kennisproducten. De framing van het concept Biome Based Approach die hieruit voortkomt zet zowel de urgentie van biodiversiteitsverlies als de oplossingsrichtingen letterlijk op de kaart. Dit voorbeeld laat zien dat er kansen liggen om met beperkte middelen toch zichtbaar te zijn, door strategisch te prioriteren, samenwerking met lokale partners centraal te stellen en krachten te bundelen via programmering, financiering en (diplomatieke) netwerken. Hierbij hoort ook de realistische en contextuele afweging of Nederland zelf moet acteren of dat middelen beter besteed kunnen worden via een multilateraal fonds of een donor met meer capaciteit.

#### *Combi-Track Hulp en Handel*

Daar waar meerdere prioriteiten samenkomen in BHOS beleid is extra slagkracht nodig om biodiversiteit te borgen. Hoewel de samenhang tussen de hulp en handel agenda kritisch is geëvalueerd (IOB, 2021), kent het huidige BHOS beleid toch een versterkte inzet op hulp en handel door middel van de landenkeuze in de categorie “combi-track”. Duurzaamheid en vergroening van het handelsinstrumentarium zijn hier direct aan gekoppeld. Deze ambitie in combinatie met een duidelijke landenfocus biedt de mogelijkheid om specifieke BHOS instrumenten te onderzoeken en leervragen te formuleren op biodiversiteit. Het gaat dan met name om de samenhang tussen ontwikkelingsdoelen en handel en de wisselwerking tussen instrumenten – uiteenlopend van programma's, financiering en investering, diplomatieke en politieke samenwerking. Op deze manier kan mainstreaming van biodiversiteit, in samenhang met andere ontwikkelingsdoelen zoals

klimaatweerbaarheid en voedselzekerheid als ook handelsbetrekkingen, in combi-track beleid met een lerende aanpak geoperationaliseerd worden.

**Het gaat bij uitstek niet om op zichzelf staande instrumenten en interventies, maar juist om de wisselwerking tussen instrumenten en de uitwerking daarvan in een specifiek land** - zoals de combinatie van private sector instrumentarium, implementatie van IMVO beleid, handelsakkoorden, bilaterale samenwerking gericht op mainstreaming biodiversiteit bij de lokale overheid en inzet van multilaterale fondsen. Lessen op basis van deze landen specifieke ervaringen kunnen breder toegepast worden in het handelsinstrumentarium en ook via andere kanalen helpen om publiek en private governance initiatieven beter op elkaar af te stemmen – zowel internationaal zoals via IFC, OESO als in nationale beleidskaders - met aandacht voor capaciteit voor implementatie en handhaving.

*Quote: “Het volgende onderzoek moet vanuit DIO komen met de vraag: hoe kunnen we in ons exportbeleid biodiversiteit meenemen?”*

## 4.4 Garen spinnen: Narratief ontwikkelen en uitdragen

Het verhaal rondom biodiversiteit moet vorm gaan krijgen. Het thema staat op de beleidsagenda en er is een besef van de urgentie van biodiversiteitsverlies, maar een breed gedragen narratief vanuit de beleidspraktijk ontbreekt. Het narratief is zowel een doel – om de inzet op biodiversiteit verder invulling te geven – als een middel om intern collega’s en extern partners te mobiliseren en tot handelingsperspectief te komen. Een narratief kan belangrijke vragen en bestaande weerstand in een vroeg stadium beantwoorden en uitnodigen tot nieuwe perspectieven. Bijvoorbeeld door de valse tegenstelling tussen mens en natuur te ontkrachten en het concept ‘*reciprocal mainstreaming*’ te introduceren. Een andere kracht van een helder narratief is om houvast te bieden door kernelementen van de gekozen aanpak te onderbouwen. Klimaat biedt hierin een voorbeeld, waarbij de driedeling van mitigatie, adaptatie en weerbaarheid houvast biedt en richting geeft. Dezelfde mogelijkheid ligt er voor biodiversiteit door het logisch verbinden van bestaande opgaves zoals water, klimaat en biodiversiteit en de bijdrage aan bestaande doelen zoals voedselzekerheid en weerbaarheid - zoals bekend bij de beloofde ‘triple win’ door het herstellen van wetlands. Een narratief wat de samenhang van doelen en afhankelijkheden van de mens in relatie tot de natuur in perspectief plaatst kan een beroep doen op zowel pragmatische motivatie voor coherent en effectief beleid als ook aanzetten tot transformatief anders denken en anders doen in het denken over vooruitgang en ontwikkeling. Huidige bouwstenen van het narratief zijn onder andere inzet op schade voorkomen en Nature Based Solutions om weerbaarheid voor klimaatverandering in het hier en nu te vergroten. Daarnaast verdienen natuur-inclusieve ontwikkeling en natuurherstel (restoration) meer aandacht als onmisbaar onderdeel van een toekomstbestendige en integrale aanpak van landbouw, water en natuur in (productie)landschappen.

*Quote: “Het verhaal: wat heeft Nederland te bieden en daar gaan we de komende vijf jaar op door, daar is de kunst om uit te komen op een strategie die klopt bij het budget en de mensen die beschikbaar zijn”.*

Het narratief betreft zowel de procesaanpak van mainstreaming als inhoudelijke aspecten van biodiversiteit in relatie tot thematische kennis en beleidsterreinen binnen BHOS. De meest recente beleidsbrief over de inzet op internationale biodiversiteit legt hiervoor een basis, met de huidige

inzet van beleid en de committering die reeds gemaakt is. Daarnaast moeten er nog (politieke) keuzes gemaakt worden die de beleidsstrategie van 'mainstreaming' verder verduidelijkt, zoals toegelicht in de condities voor mainstreaming (H2): bijvoorbeeld het positioneren van biodiversiteit in beleid en het investeren in de nodige kennis en capaciteit met de nodige middelen, mankracht en kennispartners. Vervolgens kan de opdracht voor inhoudelijke uitwerking breder intern belegd worden binnen de verschillende directies van MinBuza, zodat biodiversiteit inhoudelijk verbonden en uitgewerkt wordt in samenhang met bestaande thematische expertise. Op deze manier kan het proces van het verkennen van het onderwerp biodiversiteit en de inhoudelijke verbinding en verdieping vanuit de relevante beleidsterreinen bijdragen aan kennisontwikkeling als ook het uitwerken van de praktische toepassing. Dit gezamenlijk narratief ontwikkelen wordt dan een werkvorm van 'mainstreaming' in de praktijk, door actief de vraag te stellen en te beleggen: *wat betekent biodiversiteit op jouw beleidsterrein?* Van belang hierin is dat de nodige externe expertise wordt ingezet, wanneer die intern niet toereikend is. Dit is onderdeel van het opbouwen van capaciteit en expertise op biodiversiteit en draagt bij aan (het ontwikkelen) van een gedeeld narratief.

Quote: *"(...) binnen water, voedsel en energie zijn we het niet eens hoe we biodiversiteit en natuur integreren in onze projecten. Dit is problematisch en moet snel aangepakt worden"*

**Het ontwikkelen en uitdragen van een helder narratief is een kans om richting te geven aan het proces van mainstreaming en inhoud te geven aan biodiversiteit in BHOS, op een manier die bijdraagt aan het genereren en mobiliseren van capaciteit, expertise en draagvlak.**

## 4.5 De klos: Risico's en spanningen

Gedurende de voortgang van dit onderzoek en tijdens de interviews zijn geregeld zorgen uitgesproken, risico's benoemd of spanningen geïdentificeerd. Deze spelen op verschillende plekken en niveaus, maar zijn belangrijk te erkennen en mee te nemen bij afwegingen in het proces en de aanpak van biodiversiteit mainstreaming.

Een risico wat meermaals is genoemd is dat het politieke commitment en de ambitie die getoond wordt op biodiversiteit niet in verhouding staat tot de uitvoeringscapaciteit. De haalbaarheid van het beleid staat vanaf het begin ter discussie, zowel vanwege de gevoelde spanning tussen politiek en ambtenaren (er wordt wat beloofd, maar hoe invulling geven?) als ook de spanning tussen beleid vanuit het ministerie en de capaciteit bij uitvoeringspartners en samenwerkingspartners.

Quote: *"Ze blijven hangen in het niet bemensen van het onderwerp (...) daar kunnen ze niets aan doen maar het is niet heel overtuigend, zo stuit je elke keer op ambtelijke problemen. Dat maakt het heel halfslachtig, alsof IGG half in de wedstrijd blijft zitten op biodiversiteit."*

Een tweede risico is het gevreesde verlies aan momentum. Dit is mede afhankelijk van de politieke wisseling van de macht en de betrokkenheid van de ambtelijke leiding binnen MinBuza. Ook hangt dit momentum samen met de mate van afstemming en de voortgang in het NBSAP proces en de kwaliteit van interministeriële samenwerking hierin. Een ander belangrijk aspect is in hoeverre initiële weerstand tegen mainstreaming als beleidsstrategie intern weerlegd kan worden door voldoende te investeren in capaciteit en het mobiliseren van draagvlak.

Een terugkerende spanning is die tussen de Hulp en Handel agenda. Er is sprake van inhoudelijke spanning (strijdigheid van doelen), maar ook tussen de verschillende directies vanwege

onvoldoende zicht op en kennis van elkaars werk. Er wordt gesproken over verschillende bloedgroepen waarbij een sterk contrast ervaren wordt tussen collega's binnen ontwikkelingsamenwerking die ervaring hebben 'in het veld' versus diplomaten die vanuit de hoofdstad en in VN netwerken opereren. Dit vertaalt zich ook in verschillende positionering van rollen en bijbehorend handelingsperspectief. Binnen ontwikkelingsamenwerking kan Nederland als donor geld wegzetten, terwijl de invloed vanuit handelsbevordering en handelspolitiek minder direct sturend is en meer gericht op wet en regelgeving.

Quote: *"Ontwikkelingsamenwerking heeft een pot van 5 miljard, dat is gewoon een soort van portefeuille die wij kunnen sturen en handel is iets heel breed, ongrijpbaar. Het werk dat wij doen heeft maar effect op minder dan 1 procent van de handel die we doen."*

Een andere spanning die gevoeld wordt is die tussen de nationale en internationale ambitie en inzet op biodiversiteit. Nederland scoort niet goed op biodiversiteit binnen eigen landgrenzen en dit heeft implicaties voor de positionering internationaal. Dit leidt ook tot ongemakkelijkheid in de beleidspraktijk: hoe kunnen we in bilaterale en multilaterale samenwerking zelfverzekerd een ambitie uitdragen op biodiversiteit wanneer dit nationaal niet voor elkaar is? Een andere benadering hierin die af en toe zichtbaar is in de praktijk, is juist om te laten zien welke uitdagingen Nederland zelf kent en op welke manier deze worden aangepakt. Bijvoorbeeld door geleerde lessen over de ecologische gevolgen van intensieve landbouw en eenzijdig sturen op productiedoelen te delen en daarmee een waardevol tegenwicht bieden aan het achterhaalde narratief 'Nederland voedt de wereld'.

Bovengenoemde risico's en spanningen zijn niet nieuw maar schijnen wel licht op achterliggende ideeën en gevoelens die verbinding en samenwerking rondom biodiversiteit in de weg kunnen staan, zowel inhoudelijk als procesmatig. Het is daarom belangrijk om deze risico's en spanningen expliciet te benoemen en bespreekbaar te maken (bijvoorbeeld in het ontwikkelen van het narratief op biodiversiteit) omdat dit bij kan dragen aan het verduidelijken van beleidskeuzes, beter afstemmen van beschikbare middelen, gedeeld begrip van de haalbaarheid van de opgave en draagvlak voor samenwerking, zowel intern als extern.

Tot slot, terug naar de bron van 'mainstreaming biodiversiteit': het Global Biodiversity Framework van de CBD zet expliciet in op mainstreaming en onderschrijft een *whole of government* en *whole of society* benadering. Daarmee is de toon gezet en de oproep voor een transformatieve aanpak van mainstreaming biodiversiteit uitgesproken. Hoewel het begrijpelijk is om BHOS af te bakenen en verantwoordelijkheid te nemen voor mainstreaming binnen bestaand beleidsinstrumentarium en programmering, vraagt de opgave om biodiversiteitsverlies te stoppen juist om het leggen van verbindingen over grenzen van sectoren, beleidsdomeinen en landen heen (zie ook box 10). Dit legt – op de valreep – toch een spanning bloot tussen de technische opvatting en de transformatieve opvatting van mainstreaming, omdat het de overkoepelende vraag oproept: welke inzet is nodig om de GBF doelen te halen? En op welke wijze kan mainstreaming van biodiversiteit in BHOS hier zo goed mogelijk aan bijdragen?



#### **Box 10. Biodiversiteit mainstreaming gaat verder dan je eigen verantwoordelijkheid nemen**

*“There are three broad classes of responsibility countries shoulder:*

- i) based on the biodiversity within their territorial boundaries, with both national and global aspects,*
- ii) based on drivers originating from the country, also with national and global aspects, and*
- iii) based on differences in national capacities and access to the means of implementation.*

*As a result, countries shoulder different responsibilities which must be taken into account in apportioning actions among countries in meeting global targets. A further consideration is the unequal national capacities of countries to engage in transformative change necessary to curb drivers of biodiversity loss, and the resulting need for cooperation mechanisms, including equitable financial and technological transfers.”*

**Bron:** Expert input to the Post-2020 Global Biodiversity Framework: Transformative Actions on all Drivers of Biodiversity Loss are Urgently Required to Achieve the Global Goals by 2050 (UNEP-CBD, January 2022, p.33)

## 4.6 Losse eindjes

### *Vervolgonderzoek*

Binnen het PBL-DGIS convenant is biodiversiteit een prioritair thema en de beleidsstrategie van mainstreaming is zowel in nationale als internationale beleidscontext relevant om te blijven volgen in zowel aanpak als implementatie. Vervolgonderzoek voor de werkprogrammering van 2024 zal hier verder invulling aan geven met verdiepende praktijk cases op biodiversiteit vanuit invalshoeken zoals: water, landbouwontwikkeling en landgebruik, verstedelijking, mijnbouw en voedselzekerheid. Hierin staat een gebiedsbenadering centraal waarin de implicaties van landgebruik en de wisselwerking tussen directe en indirecte drivers van biodiversiteitsverlies in kaart worden gebracht. Met als achterliggend doel inzichtelijk te maken welke sturingsmogelijkheden er zijn om biodiversiteit te beschermen en te herstellen vanuit het bestaande landgebruik en governance systemen en door ‘possible futures’ te verkennen met behulp van benaderingen zoals locally led adaptation, Nature Based Solutions, restauratie en klimaatadaptatie. Vanuit concrete situaties in de praktijk kunnen we de samenhang tussen verschillende schaalniveaus en actor perspectieven in beeld brengen en vertalen naar handelingsperspectief voor BHOS beleid, programmering en instrumentarium.

# Referenties

African Leadership Group on Biodiversity and Development Mainstreaming (2013) Entebbe Statement on Biodiversity in Development Planning (IIED). Beschikbaar online: [Entebbe Statement on Biodiversity in Development Planning | IIED Publications Library](#)

Bass, S., Roe, D., Wilson-Holt, O. (2023). Mainstreaming biodiversity in development cooperation: lessons learned from donor agency experience. IIED, London. Beschikbaar online: [Mainstreaming biodiversity in development cooperation: lessons learned from donor agency experience | IIED Publications Library](#)

Braams, R. (2023) De Transformatieve Overheid, Magazine I&W. Beschikbaar online: [file \(overheid.nl\)](#)

Braams, Rik & Wesseling, Joeri & Meijer, Albert & Hekkert, M.P.. (2021). Legitimizing transformative government Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. 39. 191-205.

BuZa (2022) Beleidsnotitie: Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Beschikbaar online: [Beleidsnotitie 2022 - Doen waar Nederland goed in is | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)

BuZa-BHOS (26 april 2023) Kamerbrief: Inzet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor internationale biodiversiteit. Kamerstuk II BZDOC-128937758-32. Beschikbaar online: [Kamerbrief over inzet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor internationale biodiversiteit | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

BuZa-DMM (2023) Beleidskader Mondiaal Multilateralisme, positionering van het Koninkrijk in een veranderende multilaterale wereldorde. Publicatie-nr. 22408363, p.55. Beschikbaar online: [Beleidskader Mondiaal Multilateralisme | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)

Convention on Biological Diversity (CBD) (2010) Aichi Biodiversity: Strategic Plan 2011-2020. Beschikbaar online: [Aichi Biodiversity Targets \(cbd.int\)](#)

Convention on Biological Diversity (CBD) (2022). COP Decision 15/4: Kunming Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4. Beschikbaar online: [15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework \(cbd.int\)](#)

De Bruijn, H. E.F. ten Heuvelhof en R.J. In t Veld (1998). Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming. In: Public money and management, July 2003. In: *Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOT-technical report 60.*

Huitema, D., (2023) Inaugurele rede Leerstoelhouder Bestuurskunde, Wageningen Science and Research (WUR). Beschikbaar online: <https://www.wur.nl/nl/nieuws/inauguratie-professor-dave-huitema-bij-transformaties-naar-duurzaamheid-kunnen-we-niet-om-de-overheid-heen.htm>

IBO Biodiversiteit (2023) Snel aan de slag! Beschikbaar online: <https://open.overheid.nl/documenten/1f31a1c7-do80-4858-8bd6-04dc972ad3b4/file>

IIED and UNEP-WCMC (2017) Mainstreaming biodiversity and development: guidance from African experience 2012-17. IIED, London.

IOB-BuZa (2022) Gedeelde belangen, wederzijds profijt? Beleidsdoorlichting BHOS-begroting art.1 Beschikbaar online: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-bfc499212dde43fdae645393863ba270ce345310/pdf>

IOB-BuZa (2023) Rising Seas Raising Ambitions: Evaluation of Dutch climate diplomacy 2018-2021. Beschikbaar online: <https://open.overheid.nl/documenten/531ce8e0-1ac5-4f87-b976-20bbdooba771/file>

IOB-BuZa (2021) Coherence or co-existence? A study on the implementation of the aid, trade and investment agenda in three partner countries: Bangladesh, Ethiopia and Kenya. Beschikbaar online: [Report – Implementation of the aid, trade and investment in 3 partner countries | Report | Policy and Operations Evaluation Department \(IOB\) \(job-evaluatie.nl\)](#)

IPBES (2019), Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 1148 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>

IPBES (2023), The Assessment report on The Diverse Values and Valuation of Nature. Beschikbaar online: <https://www.ipbes.net/the-values-assessment>

Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia & Kok, Marcel & Visseren-Hamakers, Ingrid & Termeer, J. (2017). Mainstreaming biodiversity in economic sectors: An analytical framework. *Biological Conservation*. 210. 145-156. 10.1016/j.biocon.2017.03.029.

Klijn, E. and Teisman, G.R. (2003) Institutional and strategic barriers to public private partnerships: an analysis of Dutch cases. In: *Public money and management*, July 2003. In: *Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOt-technical report 60.*

Krug, Cornelia & Obura, David & Gonzales, Andrew & Shannon, Lynnne & Londoño-Murcia, Maria & Radulovici, Adriana & Millette, Katie & Rankovic, Aleksandar & Archer, Emma & Armah, Frederick & Bax, Nicholas & Chaudhari, Kalpana & Kutchhi, Shah & Kutchhi, Anchor & Costello, Mark & Davalos, Liliana & Roque, Fabio & Declerck, Fabrice & Dee, Laura & Xu, Jianchu. (2022). EXPERT INPUT TO THE POST-2020 GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK: TRANSFORMATIVE ACTIONS ON ALL DRIVERS OF BIODIVERSITY LOSS ARE URGENTLY REQUIRED TO ACHIEVE THE GLOBAL GOALS BY 2050. (UNEP-CBD)

Mogelgaard, K., A. Dinshaw, N. Ginoya, M. Gutiérrez, P. Preethan, and J. Waslander. 2018. “From Planning to Action: Mainstreaming Climate Change Adaptation into Development.” Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. Beschikbaar online: <https://www.wri.org/publication/climate-planning-to-action>

Seddon, N., Daniels, E., Davis, R., et al. (2020) Global recognition of the importance of nature-based solutions to the impacts of climate change. *Global Sustainability*. 2020;3:e15. doi:10.1017/sus.2020.8

UNEP & UNDP, Guidance Note on Mainstreaming Environment into National Development Planning. Beschikbaar online: [UNDP-UNEP - Guidance Note on Mainstreaming Environment into National Development Planning \(cbd.int\)](#)

UNEP-WCMC (2021) Post-2020 Biodiversity Framework EU Support Factsheet: Towards post-2020 expertise on #35 Mainstreaming Biodiversity in practice and at all scales. Beschikbaar online: [Expertise-on-35-1.pdf \(4post2020bd.net\)](#)

Van Kersbergen K., Van Waarden F. (2004) 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, *European Journal of Political Research*, 43 (2), pp. 143 - 171, DOI: [10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x](https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x). In: *Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOt-technical report 60.*

World Commission on Environment and Development (1987) Brundtland Report: Our Common Future, From One Earth to One World.

Woroniecki, S., Spiegelberg, F.A., Chausson, A., Turner, B., Key, I, Irfanullah, H. & Seddon, N., (2023) Contributions of nature-based solutions to reducing people's vulnerabilities to climate change across the rural Global South, *Climate and Development*, 15:7, 590-607, DOI: [10.1080/17565529.2022.2129954](https://doi.org/10.1080/17565529.2022.2129954)

# Bijlagen

## Bijlage 1 Denkkader voor mainstreaming in dynamische governance context

Tabel uit Karlsson-Vinkhuyzen et.al. (2017) presenteert een analytisch kader voor het identificeren van mogelijk barrières en hefboomen voor mainstreaming van biodiversiteit in context van governance.

**Table 1**  
Analytical framework for identifying potential barriers and levers for mainstreaming biodiversity in contexts of governance.

| Governance dimensions and sub-dimension |                         | Examples of barriers                                                                                                                                                                                                                                          | Examples of levers                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Institutional                           | Horizontal interactions | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Resistance towards more horizontal modes of governance among public managers due to a variety of factors</li> <li>– Low autonomy of actors</li> <li>– Low degree of trust among dispersed group of actors</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Organizing reflections, creating new contexts and recognizing small wins among public managers</li> <li>– Horizontal structures for coordination</li> <li>– Catalytic alliances (networks focused on awareness raising)</li> <li>– Active management of trust formation among actors</li> <li>– Track record of collaboration among actors engaging in a partnership</li> </ul>                                                        |
|                                         | Vertical interactions   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mismatches between levels where drivers for problems exist and levels where there are actors with capacity and legitimacy to create institutions</li> </ul>                                                          | <p>The presence of enabling conditions for rescaling and scale sensitivity such as:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Flexible institutions to create and recreate fit between problem and governance arrangements;</li> <li>– Tolerance for redundancy and blurred responsibilities</li> <li>– A vertically integrated commodity chain enabling partnership formation</li> </ul>                                                                                    |
|                                         | Policies and norms      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Low compliance with voluntary agreements</li> <li>– High density of pre-existing norms making it difficult to develop new ones</li> </ul>                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Low density of pre-existing norms creating space for new policies and norms</li> <li>– Development of commitments and standards by private or hybrid actors</li> <li>– Strong accountability regimes for norm implementation involving multiple actors</li> <li>– Adapting strategies for changing different types of norms (operational types of rules for fast change – constitutional type of rules for enduring change)</li> </ul> |
| Motivational                            | Interests               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dominant incentive disappears causing motivation loss</li> <li>– Basic interests are not fulfilled for key actors</li> </ul>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– The presence of actors who have linked interests and whose interests are also linked to the environmental issue to be mainstreamed</li> <li>– Reciprocal mainstreaming</li> <li>– Combination of pressure on companies from campaigning NGOs and outreach from collaborative NGOs</li> <li>– Pressure on IOs from outside (NGO lobbying) or inside (budgetary constraints) to forge partnerships with non-state actors</li> </ul>      |
|                                         | Values                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Narrow utilitarianism and absence of altruism among key actors</li> </ul>                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Presence of inclusive and 'expanded' value spheres among relevant actors</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                         | Framing                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Controversy from too divergent frames</li> </ul>                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– A process of frame fusion</li> <li>– Plurality of frames can enable co-creation in partnerships</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                         | Leadership              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reliance on positional leadership alone</li> </ul>                                                                                                                                                                   | <p>Leaders that can:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– foster adaptation (innovation and experimentation)</li> <li>– embrace disequilibrium (create a culture of courageous conversations)</li> <li>– generate leadership (mobilize everyone to generate solutions)</li> <li>– provide normative direction</li> <li>– enhance diversity in skills, cultures, passions and interests</li> <li>– provide moral leadership</li> </ul>                                   |
| Means                                   | Knowledge               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– lack of knowledge on biodiversity promoting measures</li> <li>– lack of clear business case (economical evidence)</li> <li>– lack of measurable targets and indicators for issue to be mainstreamed</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tools such as Strategic Environmental Assessments or collaborative mapping at landscape level</li> <li>– Goals, targets and indicators that are easy to communicate and that show the linkages between natural capital and human well-being</li> </ul>                                                                                                                                                                                 |
|                                         | Time                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mismatching cost-benefit timescales among actors</li> <li>– Short-term needs for livelihoods or profit constrain long-term policy horizons</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Individuals in key positions with long-term commitments for collaboration</li> <li>– Scenario development processes that can visualize long-term dependence on biodiversity</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                         | Financial resources     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reliance on biodiversity specific public funds alone</li> </ul>                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– External (public) support for expanding planning time horizon</li> <li>– Increased understanding of the socio-economic value of biodiversity</li> <li>– Availability of innovative finance mechanisms</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                       |

## Bijlage 2 Overzicht deelnemers interviews

In onderstaande tabel staat een overzicht van beleidsmedewerkers en themadeskundigen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek door deelname aan een interview.

| <b>Naam</b>          | <b>Functie</b>                                   | <b>Directie/post/organisatie</b> |
|----------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------|
| Dirk Jan Koch        | Kennisgezant                                     | Eenheid Strategisch Advies (ESA) |
| Albert Schenk        | Themadeskundige Bossen en Biodiversiteit         | IGG-DGIS                         |
| Omer van Renterghem  | Themadeskundige Water en Landschap               | IGG-DGIS                         |
| Felix Hoogveld       | Voormalig Themadeskundige Bossen                 | IGG-DGIS                         |
| Jan Pieter Barendse  | Strategisch beleidsadviseur                      | DIO-DGBEB                        |
| Vasant Bhoendie      | Strategisch beleidsadviseur                      | IMH-DGBEB                        |
| Roos de Groot        | Beleidsmedewerker Klimaat en Circulaire economie | DDE-DGIS                         |
| Frits van der Wal    | Themadeskundige Voedselzekerheid                 | IGG-DGIS                         |
| Jan Willem Nibbering | Beleidsadviseur Voedselzekerheid                 | NL ambassade in Burundi          |
| Jeroen Reiniers      | Themadeskundige Voedselzekerheid                 | IGG-DGIS                         |
| Paul van de Logt     | LNV Raad                                         | NL ambassade in Brazilië         |
| Claudia Schutte      | Programma adviseur Biodiversiteit en Water       | RVO                              |