



# SAMENHANGEND BELEID VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING EN LEEFOMGEVINGSOPGAVEN

Notitie ten behoeve van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking

**Timo Maas, Sophie de Bruin, Hester Brink**

**1 april 2022**

PBL

## Colofon

### **Samenhangend beleid voor internationale samenwerking en leefomgevingsopgaven**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2022  
PBL-publicatienummer: 4701

#### Contact

timo.maas@pbl.nl

#### Auteurs

Timo Maas, Sophie de Bruin, Hester Brink

#### Met bijdragen van

Paul Lucas, Marcel Kok, Andries Hof, Like Bijlsma, Willem Ligtfoot (allen PBL)

#### Redactie figuren

Beeldredactie 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:  
Maas, T, S. de Bruin & H. Brink (2022), *Samenhangend beleid voor internationale samenwerking en leefomgevingsopgaven*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale 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.

# Transformaties in samenhang

De afgelopen decennia zijn leefomgevingsopgaven een steeds belangrijkere component van internationale samenwerking geworden. Onder meer via de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) wordt erkend dat een duurzame leefomgeving een belangrijke randvoorwaarde vormt voor het verbeteren van menselijk welzijn, van armoedebestrijding tot het vergroten van voedselzekerheid. Bovendien hebben mondiale ontwikkelingen die met leefomgevingsopgaven samenhangen grote invloed op Nederland, bijvoorbeeld via mondiale klimaatafspraken, internationale handel, grensoverschrijdende klimaatrisico's of migratie. Vice versa hebben activiteiten in Nederland een invloed op ontwikkeling elders, onder meer via de sociale en ecologische voetafdruk van de productie en consumptie van goederen en via de grote opgaven waar het Nederlands beleid aan werkt (zoals de energietransitie, het circulair maken van de economie en de verduurzaming van de landbouw en herstel van natuur). Via het beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS) zet Nederland zich in voor duurzame internationale ontwikkeling.

Zo'n inzet vraagt van beleidsmakers een voortdurende zoektocht naar inzichten die helpen om te gaan met de complexiteit en onzekerheid van duurzame ontwikkelingsopgaven. Om die zoektocht te ondersteunen vatten we in deze notitie kerninzichten samen die voortkomen uit PBL-onderzoek op het snijvlak van internationale ontwikkelings- en leefomgevingsvraagstukken. We richten daarbij onze aandacht op twee noties: de transformatieve veranderingen rondom de leefomgeving waarmee het BHOS-beleid te maken heeft enerzijds, en het belang van samenhangende beleidsstrategieën anderzijds.

## Transformaties

Het BHOS-beleid bevindt zich in een complexe en onzekere internationale context waarin verandering aan de orde van de dag is. De manier waarop de Nederlandse inzet zich vertaalt naar lokale gevolgen is verre van één-op-één, en wordt sterk beïnvloed door Nederlandse politieke prioriteiten, de wereldeconomie en financiële markten, mondiale geopolitieke dynamieken, activiteiten van andere ontwikkelingsactoren, en lokale sociaaleconomische factoren.

Met het hoger op de agenda komen van leefomgevingsvraagstukken is hier nog een belangrijke categorie veranderingen bijgekomen. Wereldwijd worden pogingen ondernomen om duurzame veranderingen in gang te zetten, en zo uitdagingen als klimaatverandering en biodiversiteitsverlies het hoofd te bieden middels mitigatie- en adaptatiestrategieën. Het BHOS-beleid maakt deel uit van de Nederlandse internationale inspanningen voor zulke veranderingen. Omdat het vaak (op termijn) fundamentele veranderingen in technologische, economische, sociale en politieke factoren betreft spreekt men ook wel van *transformatieve verandering*, *transities*, of *(duurzaamheids)transformaties*.

Een focus op onderliggende factoren – de 'grondoorzaken van on-duurzame ontwikkeling' – verbindt verschillende transformaties met elkaar. Zulke grondoorzaken zijn bijvoorbeeld consumptiepatronen, bevolkingsgroei, ongelijkheid, internationale handel, en financiële systemen, evenals de

maatschappelijke waarden, gedrag en beleid die deze drijven.<sup>1</sup> Door de SDGs te structureren laat Figuur 1 zien hoe de natuurlijke leefomgeving een basis vormt voor duurzame economieën en samenlevingen: het realiseren van de behoeften voor individueel en collectief welzijn (bovenste ring) verloopt via de productie, distributie en consumptie van goederen en diensten (middelste ring), die op hun beurt afhankelijk zijn van het biofysische systeem. Deze structurering van SDGs geeft inzicht in hun samenhang. De transformaties zitten veelal in de middelste ring, zoals rond voedsel en landbouw (SDG2), water (SDG6) en energie (SDG7). De SDGs in de middelste ring beogen zowel bij te dragen aan een duurzame leefomgeving (waarboven van de natuurlijke bestaansbasis) als aan een duurzame samenleving (goed welzijn voor iedereen).

Voor het Nederlandse BHOS-beleid is relevant dat deze duurzaamheidstransformaties, of het uitblijven daarvan, gevolgen hebben voor internationale ontwikkeling. Keuzes over de invulling en uitwerking van transformaties hebben vaak een sterk sociaaleconomische, en daarmee waarden geladen, component en raken dus aan de kerndoelen van het ontwikkelingsbeleid. Neutrale of objectief-optimalen keuzes bestaan hierbij niet, enkel keuzes met verschillende gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving en de verdeling van baten en lasten. Het is dan ook van belang dat keuzes in het BHOS-beleid zich rekenschap geven van zulke transformaties en hun implicaties. Heldereheid over gemaakte keuzes en beleidsdoelen is bovendien noodzakelijk om conclusies te trekken over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid, en daarmee een voorwaarde voor lerend en adaptief beleid.

We onderscheiden de onderstaande vier transformaties met een grote leefomgevingscomponent. Andere indelingen zijn uiteraard mogelijk, maar we kiezen voor deze indeling omdat deze aansluit bij internationale beleidsprocessen. Per transformatie bespreken we de belangrijkste sociaaleconomische kwesties om het raakvlak met het BHOS-beleid te illustreren, ons realiserend dat het onmogelijk is hierin alle nuances en details tot hun recht te laten komen. Na de individuele transformaties beschrijven we kort hun onderlinge verbondenheid.

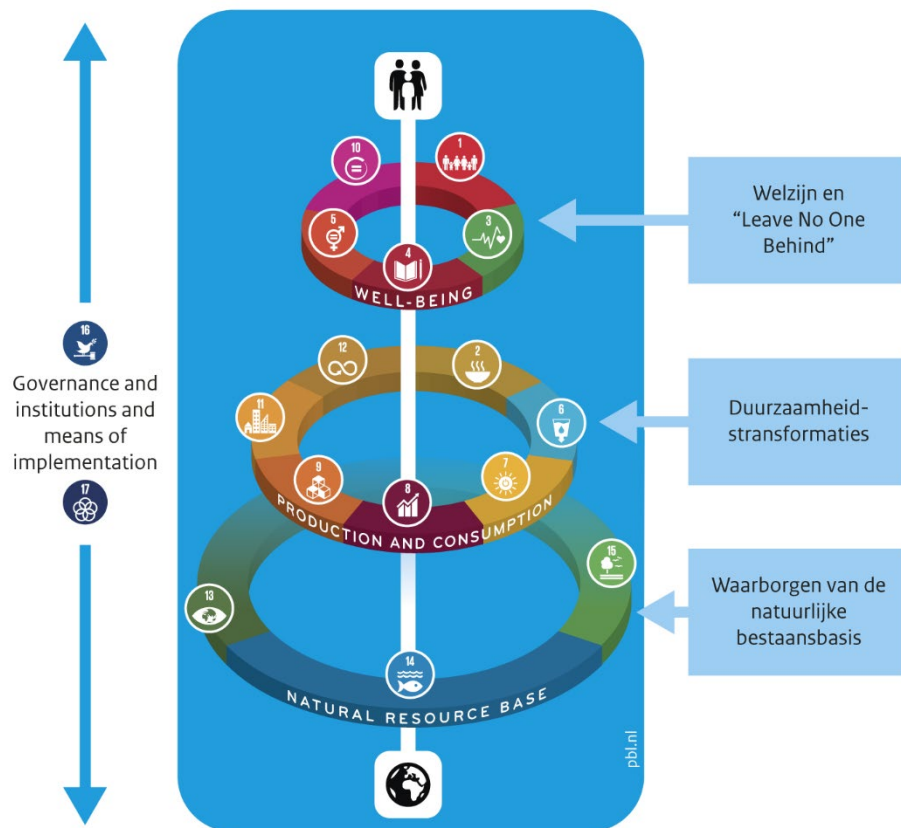
1. Klimaatmitigatie, adaptatie, en duurzaam waterbeheer
2. Duurzaam land- en voedselsysteem en biodiversiteitsherstel
3. Beschikbaarheid van grondstoffen en een circulaire economie
4. Duurzame verstedelijking in interactie met het platteland

---

<sup>1</sup> [Meer lezen over transformaties in onze synthese van mondiale milieuverkenningen.](#)

**Figuur 1.** Clustering en samenhang van SDGs.

**Clustering en samenhang van SDG's vanuit ecologisch perspectief**



Bron: PBL

**Klimaatmitigatie, -adaptatie, en duurzaam waterbeheer**

Klimaatverandering wordt in alle delen van de wereld steeds zichtbaarder en werkt in belangrijke mate door via veranderingen in de watercyclus, het functioneren van watersystemen en de toename in frequentie en intensiteit van weersextremen. Niet alleen de gevolgen van klimaatverandering zelf zullen tot ingrijpende veranderingen in het leven overal ter wereld leiden, ook zijn er grote gevolgen door inspanningen voor het tegengaan van klimaatverandering (*mitigatie*) en omgaan met klimaatverandering (*adaptatie*) zoals afgesproken in het Parijsakkoord. Zulke inspanningen hebben implicaties voor energieopwekking en -gebruik, landgebruik, en voedselproductie. Vaak raken deze gevolgen direct of indirect aan doelen van het BHOS-beleid, zoals armoedebestrijding, voedselzekerheid en economische ontwikkeling. De gevolgen van klimaatverandering, zoals toenemende hitte, zeespiegelstijgingen, rivieroverstromingen of lange periodes van droogte zijn vaak ongelijk verdeeld: mensen die in armoede of in landen met beperkte institutionele capaciteit leven zijn kwetsbaarder. Zonder vergaande mitigatie- en adaptatie maatregelen zal klimaatverandering leiden tot toenemende honger, armoede en (economische) ongelijkheid binnen en tussen landen. Tegelijkertijd kunnen maatregelen t.b.v. mitigatie en adaptatie bijdragen aan het verminderen van

armoede en ongelijkheid, en het vergroten van voedselzekerheid en toegang tot schoon water.<sup>2</sup> Dit vraagt om substantiële investeringen, maar vooralsnog blijft beschikbare klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden achter ten opzichte van internationale doelen en behoeften, waardoor dus ook andere ontwikkelingsdoelen onder druk komen te staan.

## Duurzaam landgebruik- en voedselsysteem en biodiversiteitsherstel

Door biodiversiteitsverlies komt de bijdrage van ecosysteemdiensten aan onder meer voedsel, klimaatmitigatie en -adaptatie, materialen en water in het gedrang. Mondiaal is de landbouw belangrijkste oorzaak voor biodiversiteitsverlies. Tegelijkertijd neemt voedselzekerheid al jaren af door wisselende combinaties van conflict,<sup>3</sup> armoede, klimaatverandering, landdegradatie, weersextremen en perverse economische prikkels en subsidies. Een transitie naar een duurzaam en inclusief voedsel- en landgebruikssysteem draagt bij aan de realisatie van alle SDGs, variërend van waterzekerheid tot gezondheid en vrede. Het behouden en verbeteren van de mondiale biodiversiteit, het tegengaan van landdegradatie, en duurzaam waterbeheer is dan ook een intrinsiek onderdeel van een duurzaam voedselsysteem, terwijl landbouw, water en natuur vaak nog maar mondjesmaat in samenhang worden geadresseerd. Binnen de VN Biodiversiteitsconferentie (CBD) wordt gewerkt aan een *post-2020 framework* voor biodiversiteitsherstel. Daarnaast is in 2021 de *UN Decade on Restoration* van start gegaan, gericht op het herstellen van ecosystemen en hun bijdragen aan mens en economie. Ook vindt in 2023 de UN World Water Conference plaats, om de waterproblematiek en de belangrijke rol van water in de ontwikkelingsdoelen hoger op de mondiale agenda te zetten.

## Beschikbaarheid van grondstoffen en het circulair maken van de (Nederlandse) economie

De toenemende mondiale vraag naar grondstoffen door bevolkingsgroei en groeiende welvaart gaat gepaard met een grote druk op natuur en milieu. Door de combinatie van deze toenemende vraag met afhankelijkheden in lange mondiale productieketens ontstaan bovendien leveringsrisico's en het risico op sterk schommelende grondstoffenprijzen. Radicaal efficiënter gebruik van grondstoffen kan deze problemen verminderen. Zo min mogelijk gebruik van nieuwe grondstoffen, en zo min mogelijk afval: dat is de essentie van een circulaire economie (CE). Nederland heeft de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. De effecten van grondstoffengebruik in Nederland vinden deels plaats in het buitenland, bijvoorbeeld in de mijnbouw, landbouw, maakindustrie en afvalverwerking. Het circulair maken van de Nederlandse economie vereist dus het meenemen van de gehele productieketen. Veranderingen in mondiale productieketens kunnen zowel positief als negatief uitpakken voor mens en milieu in lage- en middeninkomenslanden, waarbij de positieve gevolgen sterk afhankelijk zijn van waarborgen (zoals in *due diligence* verplichtingen) en een inclusieve benadering. Belangrijke kwesties hierbij gaan over onder meer *decent work*, vervuiling, en landgebruik. Voor de effecten van een Nederlandse CE is het dan ook bepalend in hoeverre samenhang met betrekking tot het nationaal CE-beleid en internationaal handels en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid kan worden aangebracht.

---

<sup>2</sup> [Meer weten over de gevolgen van verschillende klimaatmaatregelen voor de SDGs?](#)

<sup>3</sup> De gevolgen van de oorlog in Oekraïne komen hier bovenop.

## Duurzame verstedelijking in interactie met het platteland

Door bevolkingsgroei en ruraal-urbane migratie zullen stedelijke gebieden de komende decennia blijven groeien. Rond 2050 zullen er volgens de VN 2,5 miljard mensen bij komen in steden, waarvan 90% in Azië en Afrika. In combinatie met toenemende welvaart heeft deze groei invloed op consumptiepatronen en daarmee op landgebruik in zowel de peri-urbane gebieden als in rurale gebieden. Deze ontwikkeling gaat gepaard met de grote uitdaging om steden klimaatbestendig te maken en alle stedelingen in de toekomst – inclusief de ruim 800 miljoen bewoners van sloppenwijken – op een duurzame manier toegang te geven tot energie, schoon water, vervoer, huisvesting, werkgelegenheid, gezondheidszorg en onderwijs. Zo kan ook worden voorkomen dat onduurzame verstedelijking tot toenemende ongelijkheid leidt. De *governance* en ruimtelijke inpassing van deze uitdaging is bepalend voor de veerkracht van de stedelijke gebieden op de lange termijn. Kennis over de mechanismen achter verstedelijkingsprocessen en de mogelijke ruimtelijke uitruilen en synergiën levert inzicht op in de interactie tussen rurale en stedelijke gebieden. Besef van de ruimtelijke component in het BHOS-beleid draagt op deze manier bij aan een duurzame, groene en inclusieve leefomgeving.

## Grote onderlinge verbondenheid transformaties

De transformaties zijn sterk met elkaar verknoot. Zoals al opgemerkt kennen de problemen die ze adresseren vaak dezelfde grondoorzaken. Maar ook de problemen die centraal staan zelf zijn vaak verbonden: zo is het beperken van klimaatverandering ondersteunend aan het tegengaan van biodiversiteitsverlies, en vice versa. Tegelijkertijd kan dat wat binnen de ene transformatie als mogelijke oplossing geldt, in de ander juist het probleem verergeren. Zo kan grootschalig gebruik van biomassa bijdragen aan klimaatmitigatie, maar kan dit biodiversiteitsverlies juist vergroten, of concurreren om land en water voor voedselproductie. Daartegenover staan oplossingen die in potentie de volle breedte van de SDGs kunnen ondersteunen, zoals sommige nature-based solutions.<sup>4</sup> De uitdaging is dus om oog te houden voor samenhang.

## Versterken samenhang beleid langs domeinen, tijd en ruimte

Het BHOS-beleid heeft te maken met onderling verbonden duurzaamheidstransformaties. Dit vraagt vanwege tenminste vier redenen om BHOS-beleid dat zich *in samenhang* tot deze transformaties verhoudt:

- Ten eerste om negatieve gevolgen voor ontwikkeling binnen de transformaties te voorkomen of verkleinen door aandacht voor rechtvaardigheid (*risicomijdend*).
- Ten tweede om de kansen te realiseren die de transformaties bieden voor ontwikkeling (*kansen benuttend*).
- Ten derde om recht te doen aan de onderlinge verbondenheid van deze transformaties (*systemisch*).

---

<sup>4</sup> [Zie ook de themawebsite Nature-based solutions van het PBL.](#)

- Ten vierde vanwege de brugfunctie van het BHOS-beleid tussen het Nederlandse binnen- en buitenlandbeleid, zodat ongewenste internationale spillovers en afwentelingen kunnen worden geadresseerd (*verbindend*).

Wat bedoelen we hier precies met “*in samenhang*”? We kunnen deze brede term handzaam maken door drie vormen te onderscheiden. Ten eerste bestaat er **samenhang tussen domeinen**, vanuit de onderlinge verbondenheid tussen problemen en oplossingen binnen verschillende (beleids)sectoren. Ten tweede bestaat er **samenhang in tijd**, doordat keuzes nu gevolgen hebben voor keuzevrijheid in de toekomst. Ten derde bestaat er **samenhang in ruimte**, doordat activiteiten op plek A gevolgen hebben voor plek B en C. Vanuit elk van deze vormen van samenhang ontstaan mogelijke synergiën en uitruilen. Het versterken van samenhang kan helpen zulke synergie te benutten en om uitruilen concreet te maken en mogelijk te beheersen. Uitruilen zijn soms te vermijden, maar niet altijd, en vragen in dat geval om een weloverwogen (politieke) keuze en eventueel aanvullend beleid. Op die manier kunnen deze vormen van samenhang het BHOS-beleid helpen om te gaan met de transformaties. We werken elk van deze vormen in een aantal punten uit.

## Samenhang tussen domeinen versterken

Problemen en oplossingen in verschillende domeinen zijn vaak onderling verbonden. Het versterken van samenhang tussen (beleids)domeinen helpt te voorkomen dat deze verbondenheid duurzame ontwikkelingen verhindert. Samenhang tussen en binnen domeinen kan versterkt worden door de SDGs te gebruiken om *ex-ante* samenhang aan te brengen tussen verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling, door kwesties rond ongelijkheid en armoede in de transformaties te adresseren, door coalities te bouwen tussen verschillende actoren, en door te investeren in behoud en herstel van natuurlijk kapitaal.

### **Gebruik de SDGs als instrument om *ex-ante* samenhang aan te brengen**

De SDGs bieden een kader dat sociale, economische en ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling integreert. Deze doelen geven een door Nederland onderschreven duurzaamheidsvisie voor de middellange termijn en verschaffen een gedeelde internationale taal voor duurzame ontwikkeling. Door ze te gebruiken in alle fases van beleidsvorming kan de samenhang met- en tussen de transformaties worden bevorderd, evenals hun bijdrage aan het realiseren van andere beleidsdoelen en internationale beleidsinspanningen. Bovendien kunnen de SDGs departementen helpen hun beleidsinzet in brede zin te verantwoorden. Actieve toepassing van de zogenoemde SDG-toets in het Integraal Afwegingskader (IAK) kan zo bijdragen aan samenhangende beleidsvoorstellen, waarbij wordt gekeken naar belangrijke uitruilen en waar synergie te behalen is. Op die manier kunnen de SDGs niet alleen helpen om samenhang binnen het BHOS-beleid te bevorderen, maar ook de samenhang versterken met ander buitenlandbeleid, en tussen het Nederlandse binnen- en buitenlandbeleid. Een praktische opgave daarbij is dat beleidsmakers (nog) beter in staat kunnen worden gesteld om deze toets effectief toe te passen. De lopende herziening van het (IAK) biedt een kans om de meerwaarde van de SDG's Rijksbreed te versterken.

### **Stel ongelijkheid en armoede centraal in duurzaamheidstransformaties**

Ongelijkheid en onrechtvaardigheid raken aan alle duurzaamheidstransformaties. Grote economische- en sociale ongelijkheid beperken economische ontwikkeling, voedselzekerheid en kunnen bijdragen aan milieudegradatie. Zonder ongelijkheid en armoede te adresseren zullen de transformaties ecologisch tekortschieten, en zullen gevestigde belangen de gevolgen van de transformaties en van milieudegradatie afwentelen op kwetsbare groepen. Met andere woorden: de transformaties hangen samen met voortgang op zaken als het tegengaan van ongelijkheid in onderwijs, gelijke



toegang tot (publieke) diensten, werkgelegenheid en andere rechtvaardigheidsdimensies. Een kenmerkend voorbeeld is de invloed die armoede heeft op de mate van kwetsbaarheid voor klimaatverandering. Vooral lage inkomenslanden worden geconfronteerd met een tekort aan financiële middelen voor klimaatadaptatie, wat een groter risico vormt voor het armere deel van de populatie. Het integreren van klimaatadaptatie in BHOS-beleid binnen uiteenlopende domeinen, zoals landbouw en waterbeheer, maar ook in sociale en politieke kwesties als gender, vrede en veiligheid, zou de efficiëntie van de inzet van middelen dan ook kunnen vergroten. Dit vraagt om inzicht in gevolgen die klimaatverandering en adaptatiemaatregelen hebben voor specifieke domeinen en kwetsbare groepen.

### **Bouw coalities rond oplossingen en opgaven**

Doordat verschillende actoren actief zijn in verschillende (beleids)domeinen hebben ze vaak uiteenlopende belangen. Door actoren uit verschillende domeinen samen te brengen in coalities rondom uitdagingen en bijbehorende oplossingen kunnen potentiële synergiën gevonden en benut worden. Uitrusten zijn nooit volledig te vermijden, maar door in coalities te werken kunnen mogelijke uitrusten concreet worden gemaakt. Soms kan daarmee hun impact verminderd worden, of kan onderlinge compensatie plaatsvinden. Coalities tussen actoren kunnen rond oplossingen of rond een opgave ontstaan, maar vragen ook om monitoring en follow-up om hun bijdragen aan publieke doelen zichtbaar te maken. Nederlandse beleidsmakers kunnen de bouw en continuïteit van dergelijke coalities faciliteren.

Een voorbeeld van mogelijke coalities rond een oplossing bestaat bij landrestauratie.<sup>5</sup> Landdegradatie is een veelomvattend probleem, met gevolgen voor vele gebruikers (landbouw, natuurbeheer, toerisme, klimaatmitigatie en adaptatie). Door als coalitie landrestauratieprojecten op te zetten worden grootschaligere investeringen mogelijk, en kunnen mogelijke synergiën – zoals tussen biodiversiteit en klimaatmitigatie en ontwikkeling – worden versterkt.

Een ander voorbeeld van mogelijke coalities, dan rond een opgave, bestaat bij waterbeheer.<sup>6</sup> Problemen die voortkomen uit een tekort aan water kunnen bijdragen aan politiek/economisch conflict, maar kunnen ook worden aangegrepen om coalities te vormen en daardoor samenwerking te versterken, zoals in het *water as leverage programme*. Door het belang van water rechten, *fair shares* en *valuing water* te onderstrepen als centraal voor andere SDGs (voedsel, gezondheid, energie) *mainstreamt* water in aangrenzende beleidsdomeinen.

### **Investeer in natuurlijk kapitaal, restauratie en nature-based solutions**

Door de onderlinge verbondenheid van natuurlijke systemen kan de samenhang tussen transformaties bevorderd worden door te investeren in natuurlijk kapitaal. Natuurlijk kapitaal bestaat uit de natuurlijke hulpbronnen waar samenlevingen en economieën van afhankelijk zijn. Investeringen hierin bevorderen een duurzamer gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen (zoals mineralen, metalen, en fossiele brandstoffen) en verhogen de kwaliteit van ecosystemen en hun bijdrage aan menselijk welzijn. Bovendien hebben investeringen in natuurlijk kapitaal ook vaak directe sociaal-economische baten, door bijvoorbeeld aan gezondheid, werkgelegenheid, of voedselzekerheid bij te dragen. Hiermee draagt natuurlijk kapitaal bij aan verschillende SDGs tegelijkertijd. Voorbeelden

---

<sup>5</sup> [Meer weten over landrestauratie?](#)

<sup>6</sup> [Meer weten over waterbeheer?](#)

van zulke investeringen zijn te vinden in zogeheten *nature-based solutions*, zoals (her)bebossing, groene infrastructuur voor klimaatadaptatie, of natuur-inclusieve landbouw.<sup>7</sup> Deze oplossingen hebben zowel ecologische, economische als sociale baten.

## Samenhang in tijd versterken

Bij elk van de transformaties spelen ontwikkelingen op zowel korte als lange termijn. Dit betekent dat er sprake moet zijn van *samenhang in tijd*: er kunnen jaren zitten tussen de kosten en baten van actie en non-actie, waarmee er ook een gat kan komen te zitten tussen de dragers en ontvangers van deze kosten en baten. Belangrijk is ook dat deze vorm van samenhang betekent dat keuzes die nu gemaakt worden gevolgen hebben voor de keuzevrijheid in de toekomst. Beleid dat de samenhang in tijd versterkt richt zich dan ook op het maken van keuzes waarin de lange termijn gevolgen nadrukkelijk meewegen. Samenhang in tijd kan onder meer versterkt worden door te investeren in houdbare oplossingen, strategieën voor opschaling en uitfasering van ontwikkelingen, en door de veerkracht van sociale en natuurlijke systemen te vergroten.

### **Investeer in houdbare oplossingen met oog voor onzekerheid**

Duurzaamheidstransformaties voltrekken zich over een lange periode: hoewel de SDGs voor 2030 zijn afgesproken, omvatten de transformaties doelen en veranderingen die nog decennia doorlopen. In het Parijsakkoord is bijvoorbeeld afgesproken om halverwege deze eeuw klimaatneutraliteit te bereiken, en binnen de Biodiversiteitsconferentie (CBD) wordt gesproken over een combinatie van doelen, waarmee vanaf 2030 natuurherstel wordt gerealiseerd leidend tot volledig herstel in 2050. De inspanningen in de komende tien jaar zijn in grote mate richtinggevend voor het behalen van zulke lange-termijndoelen. Des te meer, daar veel overheden en ontwikkelingsbanken in de nasleep van de Covid-19-pandemie substantiële financiële middelen beschikbaar stellen voor investeringen, al dan niet met specifieke ‘groene’ doelen.<sup>8</sup> Dit decennium biedt dus een kans om de samenhang tussen transformaties onderling en met andere doelen te versterken. Dit benadrukt de noodzaak dat oplossingen waar nu in geïnvesteerd wordt op middellange termijn niet slechts een pleister op de wond blijken, doordat ze te veel geënt zijn op huidige economische, sociale en ecologische omstandigheden.

Samengang in tijd realiseren vraagt om het toetsen van de houdbaarheid van investeringen aan *veranderende* omstandigheden. Ook een meer proactieve houding van deze *do-no-harm* insteek is mogelijk, waarin meer nadruk ligt op het actief stimuleren van transformaties.

Omdat er zich altijd onvoorziene ontwikkelingen zullen voordoen en onzekerheid inherent is aan de lange termijn, is het belangrijk dat het voorgestelde beleid adaptief is. Dit betekent dat er in beleid rekening wordt gehouden met de mogelijkheid tot tussentijdse aanpassingen, door onzekerheden te benoemen en transparant te maken in de besluitvorming. Beleidsmakers kunnen hieraan bijdragen door structureel na te gaan welke onzekerheden er op de korte, middellange en lange termijn op hun beleidsterrein spelen, wat de mogelijke consequenties daarvan zouden zijn voor oplossingen die *nu* als veelbelovend worden gezien, en hoe eventuele negatieve consequenties tijdig onderzocht zouden kunnen worden.

---

<sup>7</sup> Zie ook de themawebsite [Nature-based solutions van het PBL](#).

<sup>8</sup> [Meer over groen herstel na Covid-19, en over de rol die natuurlijk kapitaalrekeningen hierbij kunnen spelen.](#)

### **Ontwikkel strategieën voor opschaling, hervorming en uitfasering**

Veel nieuwe oplossingen beginnen klein, bijvoorbeeld binnen een tijdelijk pilotproject, op lokale schaal, of op een bepaalde groep toegespitst. Ook de bovengenoemde coalities kunnen worden gezien als kleinschalige innovaties die kunnen leiden tot het ontdekken en inslaan van duurzamere ontwikkelpaden. Vaak is het mogelijk en wenselijk om deze oplossingen op te schalen om een groter effect te bereiken. Succesvolle opschaling vereist doorgaans financiële en organisatorische steun voor het delen en coördineren van kennis en kunde. Overheden en multilaterale instellingen kunnen opschaling ondersteunen door zulke leerstructuren te faciliteren.

Tegelijkertijd betekenen de transformaties ook dat er voor bepaalde activiteiten uit het heden in de toekomst geen plek is, maar die hervormt of zelfs geheel uitgefaseerd worden. Een voorbeeld van activiteiten waarvoor het mondiale momentum voor uitfasering sterk is gegroeid zijn directe en indirecte fossiele energiesubsidies. Beleidsmakers kunnen anticiperen op zulke veranderingen door van dergelijke activiteiten in kaart te brengen wat eventuele negatieve neveneffecten van hervorming of stopzetting zouden zijn, zodat deze – indien mogelijk en gewenst – gereduceerd kunnen worden.

### **Stimuleer veerkracht**

Het stimuleren van veerkracht (*resilience*) kan helpen omgaan met onzekerheden en stress in systemen. Veerkracht draagt hieraan bij door de gevolgen van (on)verwachte gebeurtenissen te absorberen, door te anticiperen op risico's, en door waar gepast preventieve actie te ondernemen. Veerkracht is sterk verbonden met (klimaat)adaptatie, en kan daarbij omgaan met onzekere klimaatrisico's combineren met omgaan met bredere sociaaleconomische ontwikkelingen. Er zijn verschillende niveaus waarop veerkracht vergroot kan worden. De veerkracht van mensen en gemeenschappen kan vergroot worden door bijvoorbeeld toegang tot onderwijs en gezondheidszorg te verbeteren. De veerkracht van natuurlijke systemen is groter wanneer ecosystemen hoge biodiversiteit kennen. Een veerkrachtig natuurlijk systeem heeft verschillende positieve gevolgen voor menselijke veerkracht. Zo draagt het beschermen van moerasgebieden bij aan de veerkracht in het watersysteem van omliggende gebieden, door de toevoer van water in drogere periodes, en het opnemen van water in nattere tijden.

## **Samenhang in ruimte versterken**

Rond elk van de transformaties vinden op allerlei verschillende locaties veranderingen plaats die ook elders gevolgen hebben. Dit leidt tot een verbondenheid in ruimte die vraagt om beleid waarin deze ruimtelijke samenhang geborgd is. Zulk beleid bestaat bovendien op meerdere schaalniveaus. Deze vorm van samenhang kan versterkt door omstandigheden voor duurzame ontwikkeling te scheppen via ruimtelijk beleid, door verschillende schaalniveaus met elkaar te verbinden, en door binnen- en buitenlandbeleid op elkaar af te stemmen.

### **Creëer randvoorwaarden voor duurzame ontwikkeling via ruimtelijk beleid**

Ontwikkelingen op de ene plek hebben vaak gevolgen voor andere plekken door ruimtelijke verbondenheid. Denk aan ingrepen in (grensoverschrijdende) stroomgebieden gericht op klimaatadaptatie, of aan de sociaaleconomische banden tussen steden en hun achterland. Zulke gevolgen omvatten zowel kansen als risico's voor duurzame ontwikkeling. Beleid gericht op ruimtelijke samenhang kan omstandigheden creëren die deze kansen helpen realiseren en de risico's verminderen. In het voorbeeld van grensoverschrijdende stroomgebieden betekent dit bijvoorbeeld dat men al in de ontwerpende fase rekening houden met mogelijke gevolgen voor stroomafwaarts gelegen

gebieden. Zo kan er op die gevolgen geanticipeerd worden, of samen met die gebieden aanpassingen aan het ontwerp worden gedaan. De totale effectiviteit van maatregelen over de gehele breedte van de SDGs neemt dan toe. Bij groeiende steden ontstaan er vanuit een toenemende en veranderende vraag naar voedsel kansen en risico's voor rurale gebieden. Duurzame rurale ontwikkeling kan worden bevorderd door risico's als vervuiling of landontteigening in peri-urbane gebieden te beperken, en kansen kunnen gestimuleerd worden door bijvoorbeeld te investeren in infrastructuur of goed toegankelijke overheidsdiensten.<sup>9</sup> Door na te denken over ontwikkelingen in ruimtelijke samenhang, kan zicht gekregen worden op welke randvoorwaarden nodig zijn om de gewenste ontwikkelingen te stimuleren, terwijl ongewenste ontwikkelingen beperkt worden.

### **Verbind verschillende schaalniveaus via internationale samenwerking**

De ontwikkeling en uitvoering van beleid vindt plaats op uiteenlopende schaalniveaus, van lokale initiatieven tot mondiale verdragen. Samenhang tussen schaalniveaus is cruciaal om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken – inzicht in wat zich op welk niveau afspeelt en hoe dat te beïnvloeden is hierbij een relevante stap. Zo is het duurzamer en inclusiever maken van voedselsystemen geworteld in lokale, nationale en mondiale actie. Wanneer bijvoorbeeld lokale projecten worden ontwikkeld, is het identificeren van mogelijke *bottlenecks* op verschillende schalen relevant om een effectief project op te zetten. Lang niet alle *bottlenecks* zijn vanuit het lokale schaalniveau op te lossen. Het is daarom van belang om de verschillende schaalniveaus te verbinden, om zo ook invloed uit te oefenen op ontwikkelingen op andere schaalniveaus. Zulke verbindingen bestaan niet alleen tussen de activiteiten die (in)direct deel uitmaken van het Nederlandse BHOS-beleid, maar hangen ook sterk samen met het beleid gevoerd op andere departementen, of door ontvangende landen, andere donorlanden en de Europese Unie, en multilaterale organisaties. Het effectief verbinden van schaalniveaus vraagt dus ook om sterke internationale samenwerking. Het BHOS-beleid bevindt zich hierbij in een bijzondere positie, omdat het op meerdere schalen invloed kan uitoefenen – lokaal, nationaal, regionaal en in internationaal verband. Op die manier kunnen BHOS-beleidsmakers een katalyserende rol spelen bij het verbinden van verschillende schaalniveaus.

### **Vergroot samenhang tussen binnenland- en buitenlandbeleid**

Nederlands beleid heeft op diverse manieren invloed op de transformaties. Veel beleid heeft echter grensoverschrijdende gevolgen, zonder dat die altijd goed in beeld zijn. Dit kan de sociale, economische en ecologische voetafdrukken van Nederland in het buitenland (onbedoeld) vergroten en kan leiden tot het afwentelen van schade aan mens en milieu op ontwikkelingslanden. Deze spanning bestaat tussen het BHOS-beleid en ander Nederlands beleid, maar ook binnen de samenvoeging van 'Buitenlandse Handel' en 'Ontwikkelingssamenwerking'.

Om de impact van Nederlandse beleid op andere landen te verminderen, is het dan ook belangrijk om bij keuzes die in nationaal verband worden genomen de internationale dimensie nadrukkelijk mee te laten wegen. Het Nederlandse beleid om een circulaire economie te bevorderen heeft bijvoorbeeld potentieel grote gevolgen voor internationale handel en ontwikkeling. Zo bevat de huidige strategie om niet-hernieuwbare materialen te vervangen door hernieuwbare het risico dat (buitenlandse) natuurlijke systemen worden uitgeput. Een circulaire economie kan duurzamer uitpakken als deze mondiaal is georganiseerd in plaats van Europees of Nederlands. Op die manier kan een mondiale circulaire economie bijdragen aan werkgelegenheid en economische

---

<sup>9</sup> [Meer over kansen en risico's voor rurale ontwikkeling.](#)

diversificatie in het buitenland, onder meer door aan te sluiten bestaande expertise en capaciteiten in lage- en middeninkomenslanden. In de context van lagelonenlanden zijn sociaaleconomische waarborgen echter net zo belangrijk in de circulaire economie als in de lineaire economie, bijvoorbeeld met betrekking tot arbeidsrechten of vervuiling.<sup>10</sup>

Ook kan Nederlands beleid de activiteiten van Nederlandse actoren elders verduurzamen, door bijvoorbeeld in IMVO-convenant in te zetten op gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid van bedrijven en hun partners voor sociale, economische, en milieufactoren, of door via de toepassing van principes voor duurzaam investeren de financiële voetafdruk van Nederland te verduurzamen. Uiteraard wordt op verschillende manieren voortdurend gewerkt aan Rijksbrede beleidscoherentie voor ontwikkeling; van beleidsmedewerkers vraagt deze inzet een scherp oog om mogelijke grensoverschrijdende gevolgen te kunnen signaleren, zodat deze tijdig geadresseerd kunnen worden. Daarbij is het van belang dat spanningen die tussen uiteenlopende prioriteiten en belangen bestaan niet uit de weg worden gegaan. Niet elk probleem kent immers een win-win oplossing. Zulke gevallen vragen dan ook om heldere politieke keuzes.

## Tot slot

Vanwege hun sociaaleconomische dimensie is aandacht voor duurzaamheidstransformaties onontkoombaar in het BHOS-beleid. De bijbehorende opgave is om handen en voeten te geven aan het in samenhang opnemen van deze transformaties. Daarbij draagt duidelijkheid over doelen bij aan lerend en adaptief beleid. Het onderscheiden van samenhang in de vormen domeinen, tijd en ruimte kan dan helpen bij het formuleren van integrale handelingsopties. Zulke samenhang is belangrijk in het licht van de onzekerheid en complexiteit van duurzame ontwikkelingsopgaven. Deze onzekerheid en complexiteit worden versterkt door economische, geopolitieke en sociale factoren. Het BHOS-beleid heeft zo een belangrijke brugfunctie in het oppakken van deze opgaven.

---

<sup>10</sup> Meer over de internationale gevolgen van een circulaire economie [voor e-waste en textiel](#).