

VN-DOELEN VEREISEN VOLGENDE STAP IN LEEFOMGEVINGSBELEID

Foto: UN Photo/Cia Pak

De nieuwe VN-agenda voor duurzame ontwikkeling stelt nieuwe eisen aan onze nationale keuzes op het gebied van natuur en milieu. Te meer daar de agenda ontwikkelings- en milieudoelen verbindt. Het is nu aan de VN-lidstaten om de mondiale agenda te vertalen naar nationale doelstellingen en beleid. Wat betekent dit voor het Nederlandse leefomgevingsbeleid?

Naast het klimaatakkoord Van Parijs is de 2030 Agenda for Sustainable Development de andere grote internationale overeenkomst op het gebied van duurzaamheid uit 2015. Ook Nederland heeft zich aan de 2030 agenda verbonden. De kern bestaat uit 17 Sustainable Development Goals (SDG's) en 169 onderliggende subdoelen (*targets*) voor 2030. De SDG's bouwen voort op de Millennium Development Goals (MDG's), die eind 2015 afliepen, en andere internationale overeenkomsten op het gebied van duurzaamheid.

Universele duurzaamheidsagenda

De SDG's vormen een brede set van duurzaamheidsdoelen. Naast het uitbannen van armoede bevatten zij bijvoorbeeld ook doelen voor het bevorderen van duurzame

consumptie en productie en bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen. Daarnaast integreren de doelen de economische, ecologische en sociale dimensie van duurzame ontwikkeling. Ze zijn daardoor veel meer dan een opvolger van de MDG's.

Van de 169 subdoelen zijn er 41 direct gericht op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (natuur en milieu) of op activiteiten of sectoren met een indirect effect op die leefomgeving. De overige subdoelen gaan over sociale en economische ontwikkeling, en middelen om de doelen te halen, zoals

VN-gebouw etaleert doelen voor duurzame ontwikkeling

financiële instrumenten, technologieoverdracht en institutionele kaders.

De 2030 Agenda en de SDG's zijn een universele afspraak, waar landen zelf invulling aan moeten geven in lijn met de mondiale ambities. Voor Nederland moet de 2030 Agenda dus zowel richting gaan geven aan

het beleid voor internationale samenwerking (hulp, handel, duurzaamheid), als aan het nationale duurzaamheidsbeleid. Implementatie van de SDG's is daarmee een rijksbrede verantwoordelijkheid.

'Implementatie van de VN-agenda 2030 is rijksbrede verantwoordelijkheid'

Nationale ambities voor 2030

Wat betekenen de SDG's voor het Nederlandse nationale leefomgevingsbeleid? Om deze vraag te beantwoorden heeft het PBL geanalyseerd in hoeverre er voor de 41 leefomgeving-gerelateerde subdoelen reeds nationale beleidsdoelen bestaan. Uit de analyse blijkt dat de SDG's weinig nieuwe

Drie categorieën

Voor de mate waarin leefomgeving-gerelateerde SDG-targets worden afgedekt door doelstellingen in het Nederlandse beleid onderscheidt de PBL-studie drie categorieën (zie figuur). De subdoelen in de eerste categorie worden volledig afgedekt door bestaande doelstellingen; dit geldt onder meer voor water (goal 6), energie (goal 7) en terrestrische biodiversiteit (goal 15). Voor de subdoelen in de tweede categorie bestaan wel één of meerdere doelstellingen, maar ontbreekt óf een overkoepelende doelstelling óf dekken de bestaande doelstellingen het subdoel maar gedeeltelijk af; dit geldt onder meer voor duurzame landbouw (goal 2) en duurzame consumptie en productie (goal 12). De derde categorie betreft subdoelen waarvoor nu geen doelstellingen bestaan in het Nederlandse beleid; dit geldt voor duurzaamheidseducatie (target 4.7), het bevorderen van kennis van duurzaamheid (target 12.8) en educatie en bewustmaking rond klimaatmitigatie, adaptatie en 'early warning' (target 13.3). Overigens wil het ontbreken van formele doelen niet zeggen dat er geen Nederlands beleid op deze onderwerpen bestaat. Wel kan het meten van de voortgang en de effectiviteit van beleid in de weg staan.

thema's voor het Nederlandse leefomgevingsbeleid benoemen (zie tekstkader). Voor veruit de meeste leefomgeving-gerelateerde SDG-targets heeft Nederland reeds nationale beleidsdoelen, vaak afgesproken in Europees of internationaal verband. Waarin de SDG's en huidige beleidsdoelen verschillen is het zichtbaar. De meeste bestaande beleidsdoelen zijn gericht op 2020, terwijl de SDG's 2030 als einddatum hebben. Implementatie van de SDG's in Nederland vraagt dus om het actualiseren van de huidige doelstellingen richting 2030 en het vaststellen van nieuwe doelstellingen waar die nu nog ontbreken.

In de *Balans van de Leefomgeving 2014* concludeerde het PBL al dat met het huidige en voorgenomen beleid veel van de bestaande doelstellingen niet zullen worden gehaald. Voor ongeveer de helft van de SDG-targets op het gebied van de leefomgeving worden bestaande doelstellingen in deze Balans geëvalueerd. Doelstellingen omtrent lucht, water en natuur kunnen alleen worden gehaald met een intensivering van het beleid, terwijl voor het halen van doelstellingen omtrent voedselverspilling en de milieudruk op natuur een fundamentele beleidsherziening nodig is. Dit beeld is niet nieuw. Wel constateert de Balans dat het tempo van voortgang om doelen te halen de laatste jaren afneemt, waardoor verschillende doelstellingen buiten bereik komen te liggen. Om deze te halen zijn fundamentele veranderingen in productie- en consumptiestructuren onontkoombaar.

Paul Lucas, Kathrin Ludwig, Marcel Kok, Sonja Kruitwagen en Olav-Jan van Gerwen zijn werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). PBL voert strategische beleidsanalyses uit op het gebied van milieu, natuur en ruimte.

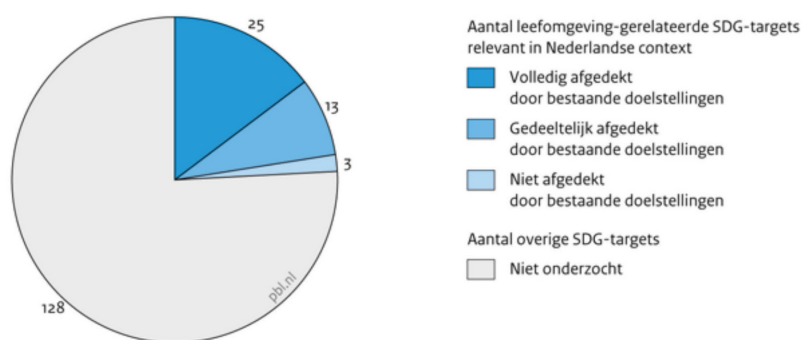
Coherent beleid

Omdat de SDG's zo'n brede set van doelen vormen, zijn diverse ministeries betrokken bij de uitvoering ervan. En omdat het leefomgevingsbeleid in Nederland op verschillende schaalniveaus wordt gemaakt en uitgevoerd, hebben ook gemeenten, provincies en waterschappen hierin een verantwoordelijkheid. Het is daarbij belangrijk dat de samenhang tussen de verschillende doelstellingen niet uit het oog wordt verloren. Beleid voor landbouw, water, energie, klimaat en biodiversiteit is bijvoorbeeld sterk met elkaar verweven. Daarnaast zal rekening gehouden moeten worden met mogelijke verschuivingseffecten en afwenteling van milieu-impacts op de rest van de wereld. Nederland is een open economie met veel handelsrelaties met het buitenland. Voorkomen zal moeten worden dat het halen van de SDG's binnen Nederland leidt tot een toename van productie en daaraan gerelateerde milieuproblemen in het buitenland.

Het is dus cruciaal dat de overheid de onderlinge samenhang in het beleid bewaakt en zorg draagt voor het afstemmen van de diverse inspanningen en verantwoordelijkheden. Zowel van de betrokken ministeries als van de diverse bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal) en met het buitenland. Dit vraagt om duidelijkheid over wie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van specifieke SDG-targets en wie voor het bewaken van de samenhang. Daarnaast vragen de SDG's specifiek aandacht voor het monitoren van de consumptie-gerelateerde milieudruk buiten Nederland.

Overigens kan de overheid de SDG's niet alleen realiseren. De breedte en complexiteit vragen om een zo groot mogelijke partici-

Leefomgeving-gerelateerde SDG-targets afgedekt door doelstellingen in Nederlands beleid, 2015



Bron: PBL



Premier Mark Rutte en Secretary-Generaal Ban Ki-moon Foto: UN Photo/Cia Pak

patie van partijen in de samenleving, zoals burgers, ngo's en bedrijven, zowel bij het vaststellen van de ambities (waar willen we als samenleving naar toe?) als bij de implementatie (hoe willen we dit bereiken?) en de monitoring (bereiken we wat we willen?). Een heldere en herkenbare langetermijnvisie kan partijen positief uitdagen en inspireren tot verdere actie en innovatie op hun eigen werkterrein, interessegebied of deskundigheid. In de uitvoering kan de overheid nationale initiatieven actief faciliteren.

Monitoring begint niet bij nul

Monitoring op nationaal, regionaal en mondiaal niveau, via periodieke rapportages, kan een effectieve implementatie van de SDG's bevorderen. Dit is ook afgesproken in de 2030 Agenda. Monitoring vraagt om een selectie van relevante indicatoren. Voor de mondiale rapportage worden de indicatoren momenteel vastgesteld in de zogenaamde Inter-Agency and Expert Group voor SDG indicatoren (IAEG-SDG's). Het Nederlandse CBS is één van de leden van deze Expert Group. De indicatoren worden binnenkort bekendgemaakt.

Voor het ontwikkelen van een nationale monitoringsrapportage is het belangrijk om op voorhand vast te stellen welke

ambitie Nederland heeft ten aanzien van zo'n rapportage. Gaat het primair om het registreren van de voortgang op specifieke SDG-targets aan de hand van bepaalde indicatoren (sec monitoring)? Wordt de rapportage ook gebruikt om verantwoording af te leggen over de beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen die aan die voortgang ten grondslag liggen (evaluatie)? Of moet de rapportage ook aangeven of de SDG-targets naar verwachting gerealiseerd zullen worden (ex ante-beleids-evaluatie)?

In de *Monitor Duurzaam Nederland* geven het CBS en de drie planbureaus (PBL, CPB en SCP) al een beeld van de duurzaamheid van de Nederlandse samenleving (sec monitoring) en de onderliggende ontwikkelingen (evaluatie). Hierop kan worden voortgebouwd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de indicatorenset noch het conceptuele kader van deze monitor goed aansluiten op de SDG-systematiek van doelen en onderliggende subdoelen. Voor een substantieel aantal leefomgeving-gerelateerde SDG-targets kan de ex-ante beleidsanalyse worden ontleend aan de *Balans van de Leefomgeving*.

Volgende stap nodig

De SDG's vragen de Nederlandse over-

heid om een volgende stap te zetten in het nationale leefomgevingsbeleid. De nationale implementatie kan weliswaar voortbouwen op bestaande doelstellingen, beleidsprogramma's en rapportages, maar die vergen nog wel de nodige aanpassing. Niet alle SDG's worden immers volledig afgedekt door bestaande doelstellingen, terwijl de huidige doelstellingen veelal niet verder reiken dan 2020. Daarnaast is het gevoerde beleid vaak niet voldoende om de bestaande doelstellingen te realiseren.

Het is daarom belangrijk nog eens goed naar de nationale ambities te kijken en in het licht van de benodigde langetermijntransities een heldere visie daarop te ontwikkelen. Waar nodig kunnen dan bestaande beleidsdoelen worden aangescherpt richting 2030 en nieuwe worden toegevoegd. Ook kunnen de SDG's worden geïntegreerd in bestaande beleidsprocessen, zoals het Nederlandse beleid voor Groene Groei, de voedselagenda en de Rijksnatuurvisie. Van belang is verder zee mee te nemen in de lopende discussies rond de Nationale Omgevingsvisie, en de Toekomstagenda Milieu en Duurzaamheid die daar input aan moet leveren.

Cruciaal voor een succesvolle implementatie is het afstemmen van de inspanningen en verantwoordelijkheden van de diverse ministeries en decentrale overheden. Het bewaken van de samenhang in het beleid is een ander aandachtspunt, evenals het betrekken van burgers, bedrijven en ngo's bij het vaststellen en implementeren van de visie en doelstellingen. Een periodieke nationale monitoringsrapportage dient ten slotte om voortgang te rapporteren en – afhankelijk van de politieke ambitie – verantwoording af te leggen over de achterliggende ontwikkelingen of zelfs over de doelmatigheid van het beleid te rapporteren.

Dit artikel is gebaseerd op de recent verschenen PBL-studie 'Sustainable Development Goals in Nederland: Bouwstenen voor leefomgevingsbeleid voor 2030'.

Paul Lucas, Kathrin Ludwig, Marcel Kok, Sonja Kruitwagen en Olav-Jan van Gerwen