

BELEIDSEVALUATIE NATUURLIJK KAPITAAL EN VERGROENEN FINANCIËLE SECTOR

PERIODE: 2017-2023

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS

SEO ECONOMISCH ONDERZOEK, IN SAMENWERKING MET NEWFORESIGHT

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR (LVN)

AMSTERDAM, AUGUSTUS 2025

Samenvatting

In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met NewForesight, het begrotingsinstrument 'Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen van de Financiële Sector' (NKVFS) geëvalueerd. Het ministerie zet dit begrotingsinstrument in om de (monetaire) waarde van natuur voor de samenleving (a) zichtbaar te maken en (b) een plek te geven in afwegingen, besluitvorming en verantwoording van bedrijven, overheden en financiële instellingen.

Dit rapport combineert een terugblik op de doeltreffendheid en doelmatigheid van NKVFS in 2017-2023 met een vooruitblik tot 2030 en 2050. Voor het terugkijkende deel zijn per doelgroep (overheden, financiële instellingen, bedrijven) middelen, resultaten en hun relatie tot beleidsdoelen geanalyseerd aan de hand van budget- en capaciteitsgegevens, effectanalyses en een doelmatigheidsbeoordeling. Resultaten zijn tevens geïnterpreteerd via het TransMissie-model, dat transitiefasen en sleutelprocessen in kaart brengt. Voor het vooruitkijkende deel zijn lessen en aanbevelingen ontwikkeld op basis van deze analyse, aangevuld met literatuur en een strategische workshop met LVVN en RVO.

Het begrotingsinstrument heeft bij alle drie de doelgroepen - overheden, financiële instellingen en bedrijven - op meerdere fronten doeltreffend gewerkt, maar de toepassing blijft in de praktijk beperkt. NKVFS heeft bijgedragen aan het vergroten van kennis over natuurlijk kapitaal en biodiversiteitsrisico's, het stimuleren van het gebruik van meetinstrumenten en methoden, het opzetten van platforms en samenwerkingsverbanden, en het aanzetten tot beleidsmatige of strategische toepassing. Bij financiële instellingen leidde dit bovendien tot internationale effecten en de eerste stappen richting het stellen van doelen om schadelijke investeringen af te bouwen. Toch blijft bij alle doelgroepen de structurele verankering in besluitvorming en bedrijfsvoering, voorbij pilots en kleinschalige initiatieven, een grote uitdaging; de koplopersgroep is relatief klein en grootschalige veranderingen in beleid en praktijk zijn nog beperkt zichtbaar.

De doelmatigheidsanalyse laat een gemengd beeld zien: in 2017-2023 werd EUR 1 miljoen minder uitgegeven dan begroot, terwijl de productiviteit per fte steeg ondanks minder personeel. Het monitoringsysteem kent echter tekortkomingen waardoor inzicht in prestaties en middeleninzet beperkt is.

Het begrotingsinstrument NKVFS staat op een kantelpunt: het fundament is gelegd, maar om echt impact te maken zijn opschaling, focus en structurele verankering van natuurwaarden in beleid en besluitvorming nodig. De komende strategische fase tot 2030 (met een doorkijk naar 2050) vraagt om een integrale aanpak met heldere doelstellingen en monitoring, een ecosysteembenadering voor gerichte uitvoering, en het vergroten van instrumentgebruik via sandboxing. Daarbij zijn samenwerking met andere ministeries, sterke governance en het ontwikkelen van waarde-casussen voor natuurherstel cruciaal om het programma uit te laten groeien tot een motor voor een natuurinclusieve economie.

Afkortingen

ANK	Atlas Natuurlijk Kapitaal
ANI	Agenda Natuurinclusief
BEE	(Platform) Biodiversiteit, Ecosystemen & Economie
BFFI	Biodiversity Finance Facility Initiative
CBD	Convention on Biological Diversity
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CoP	Community of practice
COP	Conference of the Parties
CREM	Consultancy and Research for Environmental Management
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
CSR	Corporate Social Responsibility
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive
DNB	De Nederlandsche Bank
ESG	Environmental, Social and Governance
ESVD	Ecosystem Services Valuation Database
FSD	Foundation for Sustainable Development
GBF	Global Biodiversity Framework
IDFB	Interface Dialogue Finance and Biodiversity
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
ISO	International Organisation for Standardisation
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LNV	Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
MPNK	Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal
MVI	Maatschappelijk Verantwoord Inkopen
MVO NL	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland
NBS	Nature-Based Solutions
NCP	Natural Capital Protocol
NK	Natuurlijk Kapitaal
NKR	Natuurlijk Kapitaalrekeningen
NKVFS	Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen van de Financiële Sector
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
PBAF	Partnership for Biodiversity Accounting Financials
PBFF	Platform Biodiversity Footprinting Financials
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
ToR	Terms of Reference
TNFD	Taskforce on Nature-related Financial Disclosures
WEcR	Wageningen Economic Research
WUR	Wageningen University & Research

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Afkortingen	3
1 Introductie	5
1.1 Het begrotingsinstrument: NKVFS	5
1.2 Onderzoeksvragen, -doelen en -activiteiten	6
2 Methodologie	9
2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid (onderzoeksvraag 1)	9
2.2 Koppeling aan transitietheorie (onderzoeksvraag 1)	10
2.3 Vooruitkijken (onderzoeksvraag 2)	15
2.4 Onderzoeksbeperingen	15
3 Terugkijkende evaluatie: 2017-2023	17
3.1 Een overzicht van de beleidscontext; enkele significante ontwikkelingen	17
3.2 Capaciteit en uitgaven	20
3.3 Doelmatigheid	21
3.4 Overheden	24
3.5 Financiële instellingen	41
3.6 Bedrijven	57
3.7 Conclusies behaalde impact	73
4 Vooruitkijken	75
4.1 Lessen uit het terugkijkende deel	75
4.2 De rol van andere ministeries	75
4.3 Leren van een ander beleidsterrein: de natuurinclusieve watersector	77
4.4 Algemene aanbevelingen richting 2030 en een doorkijk naar 2050	77
4.5 Conclusies vooruitkijkende deel	79
Referenties	80
Bijlage A Lijst van geïnterviewden	82
Bijlage B Drie transitie-theorieën	83
Bijlage C De TransMissie Interventiematrix en Stakeholdermatrix	85

1 Introductie

Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) zet zich in voor het versterken van een natuurinclusieve economie en financiële sector. Een belangrijk begrotingsinstrument hierbij is 'Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen van de Financiële Sector' (NKVFS). Dit rapport evalueert de effectiviteit van dit instrument in het bereiken van deze doelstelling. Daarnaast blikt het vooruit naar de periode tot 2030, met een doorkijk naar 2050.

Hoewel de Duits-Britse econoom en filosoof Schumacher enkele decennia geleden, in 1973, de term 'natuurlijk kapitaal' al breed onder de aandacht bracht in zijn werk *Small is beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*, waarin hij betoogde dat "een van de redenen waarom we dit essentiële feit [het falen om onderscheid te maken tussen inkomen en "dit 'natuurlijk kapitaal'"] over het hoofd zien, is dat we vervreemd zijn van de werkelijkheid en geneigd zijn alles wat we niet zelf hebben gemaakt als waardeloos te beschouwen", blijft de integratie van natuurlijk kapitaal in het economische en rechtssysteem tot op de dag van vandaag een voortschrijdend proces. Volgens de IPBES Global Assessment (2019) staat nog altijd een derde van de wereldwijd protegéeerde natuurgebieden onder intense menselijke druk, ondanks formele bescherming. Bovendien worden naar schatting circa 1 miljoen soorten van dieren en planten bedreigd met uitsterven, wat neerkomt op ongeveer 25 procent van de beschreven biodiversiteit, grotendeels als gevolg van huidige menselijke activiteiten en beleid.¹

1.1 Het begrotingsinstrument: NKVFS

Het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen van de Financiële Sector (NKVFS) wordt al ruim tien jaar - hoewel het instrument in de loop der tijd onder verschillende benamingen bekendstond en de focus door de jaren heen is veranderd - ingezet om dit probleem het hoofd te bieden.

In 2012 startte het toenmalige Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het vierjarige Programma Natuurlijk Ondernemen. Het doel van dit programma was om bedrijven te stimuleren om op een duurzame manier om te gaan met biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. In 2017 kreeg het programma een vervolg als begrotingsinstrument. Daarbij werd het thema 'Vergroenen Financiële Sector' toegevoegd en werd de doelgroep uitgebreid met overheden en financiële instellingen. Inmiddels maakt het begrotingsinstrument 'Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen Financiële Sector' deel uit van het Cluster Natuurinclusief van de Directie Natuur van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Deze evaluatie richt zich op de effectiviteit van de inzet van het huidige begrotingsinstrument 'Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen Financiële Sector' in de periode 2017-2023. Zoals verzocht in de Terms of Reference (ToR) voor deze evaluatie hebben wij de analyse van de kwantitatieve gegevens beperkt tot de periode 2017-2023. Voor een volledig beeld neemt de kwalitatieve analyse van documenten en interviews echter wel in enkele gevallen resultaten mee die in ook 2024 zijn behaald.

¹ 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>

Deze evaluatie bouwt voort op de eerdere evaluatie van het begrotingsinstrument door onze partner NewForesight, die de periode 2012-2016 besloeg. In deze eerdere evaluatie uit 2017 concludeerde NewForesight dat de transitie zich destijds nog in een vroege fase bevond. Daarbij werd aanbevolen om verdere versnelling van de ontwikkeling te bevorderen.²

Om de inzet van het huidige begrotingsinstrument verder toe te lichten, zijn er verschillende visiedocumenten beschikbaar. Op basis van het meest recente visiedocument uit 2024, aangevuld met schriftelijke bijdragen van LVVN tijdens de onderzoeksperiode van het instrument, komt naar voren dat het ministerie het begrotingsinstrument inzet om de (monetaire) waarde van natuur voor de samenleving (a) zichtbaar te maken en (b) een plek te geven in afwegingen, besluitvorming en verantwoording van bedrijven, overheden en financiële instellingen.

Het begrotingsinstrument heeft de volgende pijlers:

- **Kennisontwikkeling:** verdieping van de kennisbasis 'Natuurlijk Kapitaal', hieronder valt kennis over de waardering van natuur en van verschillende ecosysteemdiensten, en de ontwikkeling van instrumenten (data, methoden en tools).
- **Toepassing en integratie in besluitvorming door overheden, bedrijven en financiële instellingen:** inzichtelijk maken van afhankelijkheden van en impact op natuur, stimulering van het gebruik van natuurlijk kapitaal instrumenten en de integratie van natuurlijk kapitaal in besluitvorming.
- **Coalitievorming:** Het ondersteunen en faciliteren van koplopers.
- **Randvoorwaarden en systeemverandering:** Verankering van natuurlijk kapitaal in beleid.

1.2 Onderzoeksvragen, -doelen en -activiteiten

Het voornaamste doel van deze evaluatie, zoals geformuleerd in de ToR, is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het begrotingsinstrument NKVFS bij de transitie naar een natuurinclusieve economie en financiële sector. Daarnaast dient deze evaluatie om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer, beleidsverbetering te ondersteunen en toekomstgerichte aanbevelingen te formuleren, waarbij ook de mogelijke rollen van andere ministeries worden meegenomen.

In samenspraak met de opdrachtgever zijn tijdens het onderzoek de onderzoeksvragen als volgt aangescherpt en verder uitgewerkt:

² De Transitie naar de Verankering van Natuurlijk Kapitaal, Vooruitkijkende Evaluatie van het Programma Natuurlijk Ondernemen, NewForesight, november 2018.

Hoofdonderzoeksvragen

1. In hoeverre is de aanpak van het begrotingsinstrument 'Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen Financiële Sector' in de periode 2017-2023 **doelmatig** geweest?
 2. Welke **strategische aanbevelingen** kunnen worden gedaan voor de periode tot 2030, met een doorkijk naar 2050?
-

Deelvragen

Onderzoeksvraag 1: Evaluatieve deel

Deelvraag 1.1: Capaciteit

Welke financiële en personele middelen zijn in de periode 2017-2023 ingezet via het begrotingsinstrument, en hoe zijn deze verdeeld over doelgroepen zoals overheden, bedrijven en financiële instellingen?

- Welke financiële middelen zijn ingezet in de evaluatieperiode?
- Welke personele capaciteit was beschikbaar in de evaluatieperiode?
- Hoe varieert de inzet over de doelgroepen: overheden, bedrijven, financiële instellingen?

Deelvraag 1.2: Beleidstheorie

Hoe ziet de beleidstheorie van het begrotingsinstrument eruit?

- Wat zijn de beleidsdoelen van het instrument?
- Welke resultaten en activiteiten worden beoogd met het instrument?
- Welke middelen worden hiervoor ingezet?
- Welk onderscheid bestaat tussen de verschillende stakeholders: overheden, financiële instellingen en bedrijven?
- Van welke beleidscontext is de beleidstheorie, en de bijbehorende resultaten en impacts, onderdeel?

Deelvraag 1.3: Doeltreffendheid en best practices

Zijn de beoogde doelen van het begrotingsinstrument behaald? Welke best practices bestaan van succesvolle doelrealisatie van het instrument?

In hoeverre zijn de vastgestelde beleidsdoelen behaald, (mede) *dankzij* het begrotingsinstrument? [doeltreffendheid]

- Welke activiteiten zijn er uitgevoerd met het instrument?
- Welke resultaten hebben de uitgevoerde activiteiten?
- Welke effecten hebben de uitgevoerde activiteiten?
- Hoe worden de uitgevoerde activiteiten en opbrengsten beoordeeld door belanghebbenden?
- Sluiten de opbrengsten aan bij de beleidsdoelen?
- Welke concrete voorbeelden van best *internal* practices met betrekking tot het begrotingsinstrument laten zien dat hiermee aantoonbaar beleidsdoelen zijn gerealiseerd?

Deelvraag 1.4: Doelmatigheid

Is het begrotingsinstrument efficiënt ingezet?

- Hoe verhouden de ingezette middelen zich tot de behaalde resultaten? [doelmatigheid: output efficiency]

Deelvraag 1.5: TransMissie

Hoe verhoudt de aanpak van het begrotingsinstrument in de periode 2017-2023 zich tot transitietheorie?

- In hoeverre heeft het ministerie bijgedragen aan de beoogde effecten binnen de verschillende fasen en sleutelprocessen van het TransMissie-model? Doet het ministerie *de juiste dingen*?

Onderzoeksvraag 2: Toekomstgerichte deel

Deelvraag 2.1: Aanbevelingen

Op basis van de workshop en een 'best external practice', welke strategische aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de periode tot 2030, met een doorkijk naar 2050?

- Welke strategische aanbevelingen kunnen worden geformuleerd **voor de inzet van het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal en Vergroenen Financiële Sector**, met een focus op de periode tot 2030 en een doorkijk naar 2050?
- Welke strategische aanbevelingen kunnen worden geformuleerd **voor de samenwerking met andere ministeries** met een focus op de periode tot 2030 en een doorkijk naar 2050?
- Best *external practice*: hoe is samenwerking en rolverdeling georganiseerd binnen het beleid voor de natuurinclusieve water sector, en welke elementen daarvan zijn relevant en toepasbaar voor het ministerie van LVVN?

De evaluatie vond plaats tijdens de periode oktober 2024 - juni 2025 en is opgedeeld in twee delen. Het eerste evaluatieve deel heeft betrekking op de eerste onderzoeksvraag over de effectiviteit van het begrotingsinstrument. In het tweede deel kijkt SEO, in samenwerking met NewForesight, vooral vooruit op de toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden van het begrotingsinstrument.

Verrichtte onderzoeksactiviteiten (deze worden verder toegelicht in Hoofdstuk 2):

- Bureaustudie van begrotingsinstrument-specifieke documenten, rapportages van uitvoerende partijen, literatuur op het gebied van natuurinclusiviteit.
- Verzameling en analyse van financiële data over begrote en gerealiseerde uitgaven.
- Twintig interviews met een diverse groep belanghebbenden (zie Bijlage A voor het volledige overzicht).
- Strategische workshop met LVVN over de toekomst van het begrotingsinstrument.

2 Methodologie

Voortbordurend op de eerste evaluatie die NewForesight in 2017 uitvoerde, kijkt deze evaluatie zowel naar het verleden als naar de toekomst. Het eerste deel focust op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het begrotingsinstrument in de periode 2017-2023. Het tweede deel trekt lessen en doet aanbevelingen voor de periode tot 2030, met een uitkijk naar 2050. In dit hoofdstuk worden de methodologische stappen van beide delen van de evaluatie toegelicht.

2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid (onderzoeksvraag 1)

Het terugblikkende deel van de evaluatie legt de focus op de doeltreffendheid van het instrument, maar bespreekt ook de doelmatigheid. Per doelgroep (overheden, financiële instellingen en bedrijven) analyseren wij hoe de middelen zijn ingezet, welke resultaten zijn behaald en hoe deze resultaten zich verhouden tot de gestelde beleidsdoelen.

Overzicht van capaciteit en uitgaven

Het terugkijkende deel van de evaluatie start met een beknopt overzicht van de capaciteit van het instrument, gemeten in termen van beschikbaar budget en ingezette fte's over de periode 2017-2023. Vervolgens geven wij een overzicht van de uitgaven uitgesplitst per doelgroep, zodat duidelijk wordt hoeveel middelen zijn ingezet voor overheden, financiële instellingen en bedrijven. Dit overzicht vormt de basis om later de relatie te leggen tussen middelen, activiteiten en bereikte resultaten.

Analyse van de doeltreffendheid

Voor de analyse van doeltreffendheid is het belangrijk om een 'beleidstheorie' te hebben die de verwachte effecten in kaart brengt en die vervolgens getoetst kan worden. Het evaluatieteam heeft de beleidstheorie voor elke doelgroep (overheden, financiële instellingen en bedrijven) daarom gereconstrueerd. Dit gebeurde op basis van een uitgebreide analyse en consolidatie van relevante visiedocumenten, gesprekken met de voornaamste belanghebbenden, en met het theoretisch kader uit de Handreiking periodieke rapportage IRF BSA (2022) als kapstok. Om te waarborgen dat de gereconstrueerde beleidstheorie aansluit bij de daadwerkelijke beleidsintentie, is deze tussentijds getoetst bij het ministerie.

Informatiebronnen doeltreffendheid:

- **Bureaustudie:** Uitgebreide analyse van rapportages en onderzoeken van uitvoerende organisaties, zoals het RIVM, CBS en RVO. Vanwege het ontbreken van systematische informatie over de activiteiten en resultaten van het begrotingsinstrument heeft het evaluatieteam veel tijd besteed aan het achterhalen van deze informatie via schriftelijke aanvullingen door LVVN.
- **Interviews:** twintig semi-gestructureerde interviews met een groot scala aan relevante stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van overheden, financiële instellingen en bedrijven. Deze gesprekken dienden om belangrijke aanvullende kwalitatieve inzichten te verkrijgen in de werking, doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument en om input te verzamelen voor het vooruitkijkende deel van de evaluatie.

Door deze bronnen te combineren konden de activiteiten, directe resultaten en behaalde beleidseffecten per doelgroep in kaart gebracht worden. Deze inzichten zijn vervolgens gekoppeld aan de transitietheorie, om een analyse vanuit deze theorie mogelijk te maken met behulp van het door NewForesight ontwikkelde TransMissie-model (zie Sectie 2.2).

Analyse van de doelmatigheid

Het laatste onderdeel van het terugblikkende deel richt zich op de doelmatigheidsanalyse. Hierbij is gekeken naar de verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde output. De volgende aspecten zijn geanalyseerd:

- Budget versus bestedingen: er is onderzocht hoe de feitelijke bestedingen zich verhouden tot het beschikbare budget over de periode 2017-2023. Eventuele onder- of overbestedingen zijn in kaart gebracht en geanalyseerd.
- Personele inzet en productiviteit: de inzet van fte's is afgezet tegen het aantal ondersteunde projecten. Hiermee is de productiviteit per ingezette fte berekend.
- Kwaliteit van het monitoringsysteem: omdat een goed functionerend monitoringsysteem cruciaal is voor het verkrijgen van inzicht in prestaties en middeleninzet, is ook de kwaliteit van het huidige monitoringsysteem meegewogen in de doelmatigheidsanalyse. Hierbij is gekeken naar de volledigheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de beschikbare data.

Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek richten we ons uitsluitend op de bestedingen vanuit het begrotingsinstrument en de concrete resultaten die direct voortvloeien uit deze financiële bijdragen. Activiteiten of uitkomsten waarbij het instrument geen (mede)financiering heeft geleverd, vallen buiten de scope van deze analyse. Dit betekent niet dat andere bijdragen – zoals personele inzet of expertise gefinancierd uit andere budgetten – minder waardevol zijn; deze worden echter binnen de evaluaties van de betreffende budgetten beoordeeld, zodat dubbeltelling wordt voorkomen. Hiermee waarborgen we dat de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid uitsluitend betrekking heeft op interventies die aantoonbaar door het instrument zijn ondersteund.

2.2 Koppeling aan transitietheorie (onderzoeksvraag 1)

De eerdere evaluatie van NewForesight gebruikte als theoretisch kader een zogeheten 'transitietheorie'. Op verzoek van het ministerie borduurt deze evaluatie voort op de vorige evaluatie. Om deze reden is gekozen om in de laatste stap van het terugkijkende deel gebruik te maken van een vergelijkbare methode: transitietheorie zoals beschreven in het 'TransMissie-model'. Deze paragraaf licht de betreffende stap toe en begint met een uiteenzetting van het theoretisch kader van het TransMissie-model. Vervolgens beschrijft deze paragraaf beknopt hoe het evaluatieteam deze methode heeft toegepast binnen de huidige evaluatie.

Het TransMissie-model: een theoretisch kader

Het TransMissie-model is een vernieuwde versie³ van het oorspronkelijke transitie-model (destijds geheten '6 key elements of market transformation') dat NewForesight in de vorige evaluatie hanteerde.

Het TransMissie-model heeft als uitgangspunt dat hardnekkige maatschappelijke uitdagingen – zoals op het gebied van natuur, klimaat of energie – vragen om fundamentele veranderingen in ons denken en handelen. Deze

³ Hoewel het model de afgelopen jaren een verbeteringsslag heeft doorgemaakt ten opzichte van het oorspronkelijke model, blijft de basis behouden waardoor een vergelijking met de resultaten van de vorige evaluatie nog steeds goed mogelijk is.

fundamentele veranderingen worden aangeduid met 'transities'⁴ of 'transformaties.'⁵ Het model baseert zich daarbij op een *systeemperspectief*: samenlevingen worden benaderd als complexe systemen, waarin transformaties verlopen middels complexe, non-lineaire processen.

Om handvatten te bieden voor deze complexe, non-lineaire processen, en tegelijkertijd voor te borduren op bestaande literatuur, synthetiseert het model de kaders van drie bestaande transitietheorieën (voor een uitgebreide toelichting van deze afzonderlijke modellen, zie Bijlage B):

- Het model van de X-Curve, ontwikkeld door DRIFT;⁶
- De Duurzame Markttransformatie,⁷ ontwikkeld door NewForesight en Nyenrode Business Universiteit;⁸ en
- Het model 'Missiegedreven Innovatiesystemen' (MIS), ontwikkeld door het Copernicus Instituut.⁹

Volgens het TransMissie-model bestaat het transitieproces uit twee parallelle bewegingen: het opbouwen van duurzame praktijken enerzijds (de groene lijn in Figuur 2.1) en het afbouwen van onduurzame praktijken anderzijds (de rode lijn in Figuur 2.1). Dit is vergelijkbaar met de X-curve ontwikkeld door DRIFT. Zoals Figuur 2.1 illustreert, is het daarnaast kenmerkend voor het model dat deze opbouw en afbraak in vijf opeenvolgende fasen verloopt. Deze fasen variëren van fase 0: Inertia - waar de problemen binnen het bestaande systeem alleen maar toenemen, terwijl de urgentie om deze aan te pakken ontbreekt of slechts in beperkte mate aanwezig is - tot fase 4: Institutionalisering - waar gewenste oplossingsrichtingen worden erkend, genormaliseerd en geïnstitutionaliseerd, terwijl het bestaande systeem versneld wordt afgebouwd.

Bovendien maakt Figuur 2.1 inzichtelijk dat de verschillende fasen van TransMissie worden gestuurd door vijf verschillende sleutelprocessen. Het model onderstreept dat er aan al deze sleutelprocessen, middels samenwerkingsverbanden tussen overheden, financiële instellingen, bedrijven, kennisinstellingen, en het maatschappelijk middenveld, middelen besteed moeten worden om naar een volgende fase te bewegen. Onvoldoende aandacht aan één van de sleutelprocessen levert volgens het model een 'knelpunt' op voor het verdere verloop van het transitieproces. Daarentegen geldt dat een sleutelproces waarvoor wél voldoende middelen worden ingezet, juist gekenmerkt wordt als een 'succesfactor' in het transitieproces.

⁴ Simons, L., Nijhof, A. en M. Janssen (2023), TransMissie: De missiegedreven transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen. TransMission Institute.

⁵ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. (2025). *In dienst van de toekomst - een handreiking voor transformatiegericht beleid*. AWTI.

⁶ Van Raak, R., De Geus, T., Van de Lindt, M., De Pater, M., & Van der Have, C. (2022). *X-curve monitoring transitie naar een circulaire economie*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam; Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I. Van Raak, R., Scherpenisse J. & Van der Steen. M. (2020). *Sturing in transities: Een raamwerk voor strategie bepaling*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁷ Het Duurzame Markttransformatiemodel is beschreven in de boeken *Changing the Foodgame* (Simons, L. (2014) *Changing the Food Game, market transformation strategies for sustainable agriculture*, Greenleaf.), *Changing the Game* (Simons, L. (2020). *Changing the game: Sustainable market transformation strategies to understand and tackle the big and complex sustainability challenges of our generation.*), en diverse andere artikelen, zoals: Nijhof, A., Wins, A., Argyrou, A & Chevrollier, N. (2022). *Sustainable market transformation: A refined framework for analyzing causal loops in transitions to sustainability*. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 42, 352 - 361.

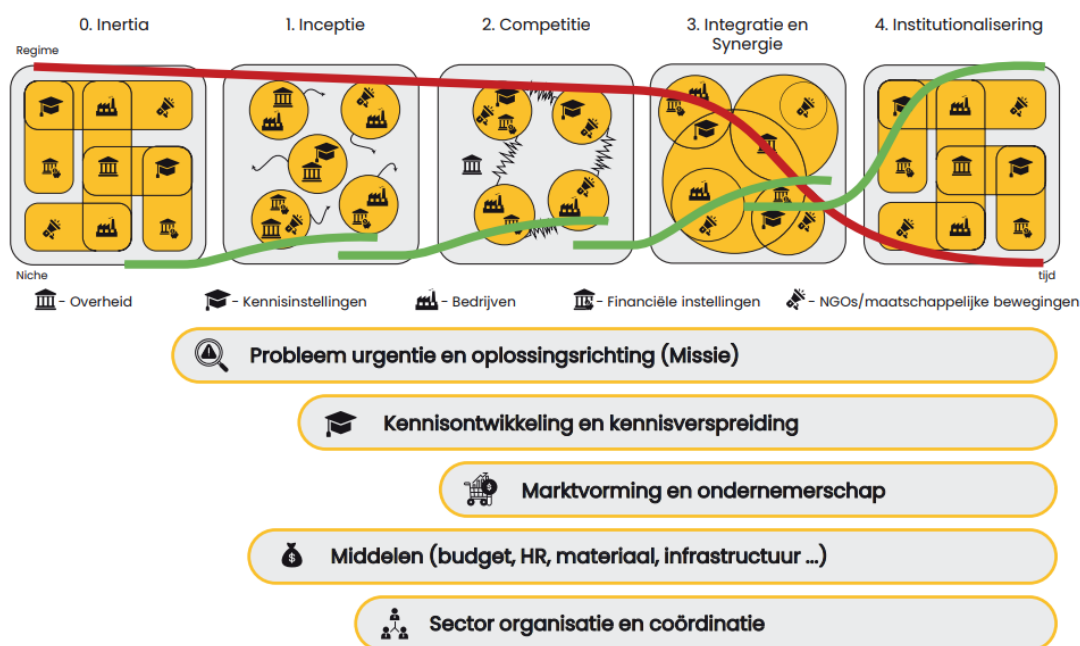
⁸ Nyenrode Business Universiteit <https://www.nyenrode.nl/over-nyenrode>

⁹ Hekkert, M., Janssen, M., Wesseling, J. & Negro, S. (2020). *Mission-oriented innovation systems*, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 76 - 79; Chappin, M., Hekkert, M., Van Leeuwen, M. & Both, D. (2018). *Innovatiesysteemanalyse voor beleidsanalisten. Een handleiding*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Universiteit Utrecht.

De vijf sleutelprocessen betreffen:¹⁰

1. **Richting geven op probleem & oplossing.** In dit sleutelproces wordt, in verschillende fasen en door verschillende stakeholders, aandacht besteed aan de definiëring van het maatschappelijke probleem en mogelijke oplossingsrichtingen. Daarnaast wordt ingezet op het creëren van draagvlak en het versterken van urgentiebesef onder relevante actoren.
2. **Kennisontwikkeling & kennisverspreiding.** In dit sleutelproces wordt gewerkt aan kennisvergroting over het probleem en mogelijke oplossingsrichtingen.
3. **Ondernemerschap & marktforming.** In dit sleutelproces staat de marktintroductie van uiteenlopende oplossingsrichtingen centraal. Hierbij worden risico's en barrières in kaart gebracht die een belemmering vormen voor marktforming, evenals strategieën om deze obstakels weg te nemen.
4. **Mensen & middelen.** Dit sleutelproces richt zich op het waarborgen van voldoende capaciteit – in termen van financiële, menselijke, materiële en infrastructurele middelen – om kansrijke oplossingsrichtingen te kunnen ontwikkelen en opschalen.
5. **Sectororganisatie & coördinatie.** In dit sleutelproces staat samenwerkingsverbanden centraal; zijn er voldoende structuren zodat stakeholders elkaar kunnen vinden en zijn de rollen en verantwoordelijkheden voldoende duidelijk?

Figuur 2.1 Schematische weergave van het TransMissie-model



Bron: Simons, L., Nijhof, A., & Janssen, M. (2023). TransMissie: De missiegedreven transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen.

¹⁰ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. (2025). *In dienst van de toekomst - een handreiking voor transformatiegericht beleid*. AWTI.

Figuur 2.1 geeft een abstracte weergave van het transitieproces. Om tot gerichte interventies per fase te komen erkent het TransMissie-model dat een meer gedetailleerd en fijnmazig overzicht nodig is. Het model introduceert daarom aanvullend drie matrices:

1. **De Interventiematrix**,¹¹ die de mogelijke interventies per fase beschrijft;
2. **De Stakeholdermatrix**,¹¹ die de specifieke rollen van verschillende stakeholders in het proces benoemt; en
3. **De Beleidsmatrix**,¹² die de specifieke rol van overheden in het transformatieproces uitlicht. Hiermee biedt de matrix een handvat voor het kiezen van passende beleidsinstrumenten voor een effectieve, transformatiegerichte beleidsmix.

¹¹ Simons, L. , Nijhof, A. en M. Janssen (2023), TransMissie: De missiegedreven transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen. TransMission Institute.

¹² De meest recente versie van deze beleidsmatrix is onlangs geformuleerd in samenwerking met de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti). Zie: Awti (2025). *In dienst van de toekomst - een handreiking voor transformatiegericht beleid*. AWTI.

Figuur 2.2 Beleidsmatrix, opgesteld door NewForesight en Awti (2025)

Fases	 Fase 0 Inertie	 Fase 1 Inceptie	 Fase 2 Competitie	 Fase 3 Synergie & integratie	 Fase 4 Institutionalisering
	De duurzaamheidsproblemen van het bestaande systeem worden alsmaar groter. De problemen zijn bekend, maar urgentie voor verandering is afwezig of beperkt. Die moet aangewakkerd worden.	Urgentie en bewustzijn zijn flink toegenomen. Het veranderproces komt op gang met een zoektocht naar mogelijke duurzame oplossingen. Gevestigde spelers blijven ontkennen en proberen te vertragen.	Duurzame oplossingen komen op de markt en businessmodellen worden ontwikkeld. Alternatieven concurreren met elkaar op een markt die zich ontwikkelt. De druk op achterblijvers en ontkenners	Duidelijk wordt welke oplossingen werkbaar zijn en marktpotentie hebben en welke niet. De markt wordt groter. Barriers voor opschaling moeten worden aangepakt. Het oude systeem wordt onaantrekkelijker.	De gewenste duurzame oplossingen worden genormaliseerd, geoptimaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Het oude systeem wordt versneld uitgefaseerd.
 Richting geven op probleem & oplossing	Aanwakkeren van urgentie en bewustzijn van het duurzaamheidsprobleem. Huidig paradigma ter discussie stellen.	Alternatieve visies ontwikkelen, bepalen algemene richting voor de transitie en verder vergroten van bewustzijn over onduurzame praktijken.	Gezamenlijk langetermijndoelen vaststellen, verkennen verschillende oplossingsrichtingen, kiezen welke alternatieve visies volhoudbaar zijn en duidelijk maken wat geen toekomst meer heeft.	Gezamenlijke toekomstbeeld en roadmap ontwikkelen die passen bij de visie en duidelijk maken wat wel en niet onderdeel van het nieuwe systeem wordt.	Nieuwe praktijken institutionaliseren en onduurzame praktijken compleet uifaseren.
 Kennisontwikkeling & kennisverspreiding	Analyseren wat er aan de hand is en wat mogelijke oplossingen zijn. Veel kennisontwikkeling is nog gericht op optimaliseren van bestaande systemen.	Opzetten van kennisagenda, mogelijke oplossingen ontwikkelen en onderzoek naar oude systeem af bouwen.	Oplossingen met meeste potentieel doorontwikkelen en maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk maken.	Oplossingen optimaliseren, randvoorwaarden voor opschaling ontwikkelen en bepalen hoe om te gaan met afbouw en transitiepijn.	Optimaliseren van het nieuwe systeem en monitoren van de ontwikkeling en (bij)effecten van het nieuwe systeem.
 Ondernemerschap & marktvorming	Vergroten van economische efficiëntie staat nog centraal. Belemmeringen voor vernieuwing identificeren. Bewustzijn en actiebereidheid onder marktpartijen vergroten.	Experimenteren met nieuwe oplossingen en vernieuwende koplopers ontwikkelen.	Nichemarkten creëren voor nieuwe oplossingen, risico's wegnemen en stimuleren vraag en concurrentie tussen nieuwe en onduurzame praktijken versterken.	Opschalen door organiseren aanbod, vraag en randvoorwaarden, onduurzame praktijken duurder en risicovoller maken.	Markt is volledig ingesteld op duurzame oplossingen met focus op optimaliseren. Onduurzame praktijken illegaal of verlieslatend maken.
 Mensen & middelen	Investerings, opleidingen en infrastructuur richten zich op het optimaliseren van bestaande systeem. Belemmeringen bij financiers voor vernieuwing blootleggen.	Financieren van ontwikkeling en experimenten met nieuwe oplossingen en voorzichtig aan beperken van middelen voor onduurzame praktijken.	Investeringsmogelijkheden voor nieuwe oplossingen en businessmodellen verruimen, talent ontwikkelen en middelen voor onduurzame praktijken beperken.	Grootschalig investeren in nieuwe oplossingen, gezamenlijk randvoorwaarden ontwikkelen en middelen voor oude systeem uifaseren.	Grootschalig investeren in nieuw systeem, achterblijvers uitkopen en compenseren indien nodig en onduurzame praktijken desinvesteren of afschrijven.
 Sectororganisatie & coördinatie	Koplopers spreken zich uit en partijen zoeken eerste samenwerking in agenderen en urgentie creëren.	Samenwerkingen opzetten rond onderzoek, innovatie, experimenten en pilots. Druk zetten op partijen die problemen ontkennen en bestaande systeem willen behouden.	Opzetten van ketensamenwerkingen en organiseren van vraag en aanbod van verschillende nieuwe alternatieven. Strategieën van tegenkrachten zichtbaar maken.	Brede (pre-competitieve) samenwerkingen opzetten voor nieuwe oplossingen en opschaling. Tegenkrachten uitsluiten van samenwerking.	Samenwerken voor verdere institutionalisering van het nieuwe systeem en formaliseren van nieuwe multi-stakeholder samenwerkingen.

De Beleidsmatrix is weergegeven in Figuur 2.2 en vormt het fundament voor deze transitieanalyse van deze evaluatie. Dit omdat deze specifiek ingaat op de rol van overheden in transitieën en daarmee het meest relevant is voor de context van de huidige evaluatie. De Interventie- en stakeholdermatrix zijn weergegeven in Bijlage C.

Toepassing van het TransMissie-model: resultaten door een 'Transitiebril'

- Om de resultaten van dit onderzoek te bekijken door een 'Transitiebril' maakt deze evaluatie een koppeling met het TransMissie-model van NewForesight. Hiermee is het mogelijk om een uitspraak te doen over (1) de sleutelprocessen waar het ministerie door middel de uitgevoerde activiteiten aannemelijk middelen aan heeft besteed, (2) de transitiefase waar het ministerie zich, op basis van de bevindingen uit het doeltreffendheidshoofdstuk, aannemelijk bevindt.
- De Beleidsmatrix, zoals gepresenteerd in Figuur 2.2, dient hierbij als belangrijkste input. In de toepassing hiervan maken we zowel gebruik van de input zoals gepresenteerd in de Figuur, als de nadere toelichtingen op ieder onderdeel van de matrix, zoals gepresenteerd in Awti (2025, p. 28 - p. 52). Waar relevant, vullen we de informatie aan met de matrices die NewForesight in eerdere publicaties presenteerde, zie hiervoor ook Bijlage C.

2.3 Vooruitkijken (onderzoeksvraag 2)

In het vooruitkijkende deel van deze evaluatie worden aanbevelingen geformuleerd, voor de periode tot 2030, met een uitkijk naar 2050. Het terugkijkende deel van de evaluatie, inclusief de toekomstgerichte koppeling aan het TransMissie-model van NewForesight, biedt hiervoor de eerste input voor deze aanbevelingen.

Verdere input voor het toekomstige deel van de evaluatie verzamelen we via drie kanalen:

- Tijdens een door het evaluatieteam georganiseerde workshop, waarin onderzoeksvraag (2) centraal stond, waren vertegenwoordigers van LNV en RVO aanwezig. Deze strategische sessie, geleid door NewForesight, richtte zich op de theorie achter transmissie en de toepassing daarvan op natuurlijk kapitaal, met als specifiek voorbeeld de watersector. Daarnaast stond de workshop in het teken van het concretiseren van de visie en het positioneren van het begrotingsinstrument, evenals het verkennen van mogelijkheden om de impact te vergroten.
- Aan de hand van literatuur over een andere casestudy, namelijk de natuurinclusieve watersector. We behandelen dit beknopt in Sectie 4.3.

2.4 Onderzoeksbependingen

Bij de evaluatie zijn enkele beperkingen naar voren gekomen die de volledigheid en nauwkeurigheid van de analyse beïnvloeden.

- Om een definitieve uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het begrotingsinstrument is een begindocument nodig - dat specifieke, kwantificeerbare, doelen bevat - zodat kan worden vastgesteld of deze doelen behaald zijn. Omdat dit rapport een *begrotingsinstrument* evalueert, in plaats van een *programma*, is dit document gedurende de evaluatieperiode niet opgesteld. Door middel van grondige documentanalyse, gesprekken met directe betrokkenen en overleg met het ministerie, hebben wij gedurende de evaluatie drie beleidstheorieën kunnen reconstrueren. Deze beleidstheorieën zijn echter niet voorafgaand aan de evaluatieperiode, en bovendien niet begrotingsinstrument-breed, maar stakeholder-breed - dus voor overheden, financiële instellingen en bedrijven afzonderlijk - opgesteld. Om deze reden kunnen wij geen

definitieve uitspraak doen over de relatie tussen de beleidsdoelen die *voorafgaand* aan de evaluatieperiode zijn opgesteld en de behaalde resultaten en impact, zeker niet op stakeholder-overstijgend niveau.

- Binnen dit onderzoek kunnen geen afsluitende en kwantitatieve beoordelingen gemaakt worden over of en hoe vaak instrumenten bij besluitvormingsprocessen zijn gebruikt, en wat de exacte gevolgen hiervan waren. Er kan echter wel weer worden gegeven wat verschillende bronnen overeenstemmend hebben aangegeven ten aanzien van de geschatte frequentie in het gebruik.
- De evaluatie is grotendeels gebaseerd op interviews met verschillende betrokken actoren, wat waardevolle inzichten oplevert, maar ook betekent dat de waarneming van resultaten afhankelijk is van de perceptie en kennis van de geïnterviewden. Hierdoor kunnen we enkel rapporteren of er volgens hen zichtbare resultaten zijn, zonder dat we alle effecten onafhankelijk kunnen verifiëren.
- De beschikbare middelen en tijd voor deze evaluatie waren beperkt, zeker in vergelijking tot andere soortgelijke evaluaties. Daarnaast ontbrak een beleidstheorie en moest deze, alsmede veel van de onderliggende data over activiteiten en effecten, volledig gereconstrueerd worden. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij het beoordelen van de reikwijdte en diepgang van deze evaluatie.
- We plaatsen de volgende kanttekening bij de toegepaste transitiemethode:
De Beleidsmatrix, Interventiematrix en Stakeholdermatrix bieden een globaal beeld per sleutelproces en transitiefase. Publicaties over het model gaan niet specifiek in op het thema *Natuurlijk Kapitaal*. Hierdoor is niet alle informatie uit de matrices relevant voor dit thema of voor de betrokken stakeholders. Daarom hebben we uitsluitend de bruikbare informatie geselecteerd. Het model is in overleg met het ministerie dus niet één-op-één toegepast, maar globaal ingezet om een eerste schets te maken voor het toekomstgerichte deel van de evaluatie. De koppeling met het model is daarmee verkennend en toekomstgericht.

3 Terugkijkende evaluatie: 2017-2023

Het begrotingsinstrument NKVFS richt zich op drie doelgroepen: overheden, financiële instellingen en bedrijven. Vanwege hun uiteenlopende activiteiten en doelstellingen bespreken we deze groepen afzonderlijk. Sectie 3.4 focust op overheden, Sectie 3.5 op financiële instellingen en Sectie 3.6 op bedrijven. Voordat we deze afzonderlijke resultaten bespreken, bieden we eerst een overzicht van de beleidscontext van deze evaluatie (Sectie 3.1), de totale capaciteit en uitgaven (Sectie 3.2) en de doelmatigheid van het begrotingsinstrument (Sectie 3.3).

3.1 Een overzicht van de beleidscontext; enkele significante ontwikkelingen

Zowel nationaal, als internationaal hebben gedurende de evaluatieperiode significante ontwikkelingen plaatsgevonden. Deze vormen een relevante context voor de interpretatie van de resultaten van deze evaluatie. Voordat we ingaan op de behaalde resultaten en impacts, biedt deze sectie daarom een beknopt overzicht van enkele van deze ontwikkelingen.

- **Er zijn verschillende protocollen ontwikkeld, die betrokkenen in staat stellen hun impacts op en afhankelijkheden van natuurlijk kapitaal in kaart te brengen.**
 - In 2016, net voorafgaand aan de evaluatieperiode, is het Natural Capital Protocol gelanceerd door de **Capitals Coalition**. Dit protocol stelt bedrijven in staat hun afhankelijkheden en impact op natuurlijk kapitaal te identificeren, meten en waarderen. De **EU Green Deal** is in December 2019 gepresenteerd, waarbij het “beschermen, behouden en versterken van het natuurlijke kapitaal van de EU” als doel is opgenomen.¹³
 - Het **Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF)** is in 2019 opgericht door zes Nederlandse financiële instellingen, met de doelstelling om te “zorgen dat elke bank, portfoliomanager en pensioenfondsen zijn impact en afhankelijkheden van de natuur meet en bijdraagt aan natuurbehoud en -herstel”.¹⁴
 - De **Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFD)** is in 2021 gelanceerd, met als doel bedrijven en financiële instellingen beter in staat te stellen natuurlijk kapitaal in financiële besluitvorming mee te nemen.

¹³ United Nations System of Environmental-Economic Accounting (SEEA). (n.d.). The European Green Deal and what it means for natural capital accounting; Taskforce on Nature-related Financial Disclosures. (2021). Introducing the TNFD framework: A risk management and disclosure framework for organizations to report and act on evolving nature-related risks. TNFD.

¹⁴ Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF). (2024). Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF) welcomes 50th participant. PBAF. <https://www.pbafglobal.com/newsitem/partnership-for-biodiversity-accounting-financials-pbaf-welcomes-50th-participant>

- **Er is veel impactvol onderzoek verricht op het thema.**

- De Nederlandsche Bank (DNB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) publiceerden in 2020 een **gezamenlijk rapport** waarin de risico's van biodiversiteitsverlies voor de Nederlandse financiële sector werden geanalyseerd. Hieruit bleek dat Nederlandse financiële instellingen wereldwijd voor €510 miljard hebben uitstaan aan bedrijven met een hoge afhankelijkheid van ecosysteemdiensten. Ook publiceerde DNB een aantal jaar later, in 2023, een eerste verkenning¹⁵ naar de manier waarop plotselinge, ingrijpende maatregelen tegen natuurdegradatie – zogenaamde *tail-event* transitie-scenario's – de Nederlandse economie en financiële stabiliteit kunnen beïnvloeden.
- In 2019 kreeg de **Europese Bankautoriteit (EBA)** de opdracht om te onderzoeken hoe duurzaamheidsrisico's kunnen worden geïntegreerd in de kapitaaleisen van banken (Pijler 1). In oktober 2023 publiceerde de EBA haar bevindingen, waarin zij aanbeveelt om milieu- en sociale risico's beter te integreren in het Pijler 1-kader. De EBA stelt gerichte verbeteringen voor om deze risico's effectiever te adresseren, maar ondersteunt op dit moment niet de invoering van een 'groene ondersteuningsfactor' of een 'bruine strafmaatregel' vanwege ontwerp- en kalibratie-uitdagingen. Daarnaast benadrukt de EBA in 2025 dat, hoewel er vooruitgang is geboekt in de beschikbaarheid en toegankelijkheid van ESG-gegevens, het datalandschap nog onvolledig is. Wetgeving zoals de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de bijbehorende European Sustainability Reporting Standards (ESRS), die van toepassing zijn op zowel financiële instellingen als bedrijven, wordt verwacht hierin verbetering te brengen. De ECB en DNB moedigen als toezichthouders financiële instellingen wel aan om biodiversiteitsrisico's systematisch in kaart te brengen en mee te nemen in de besluitvorming, en overwegen zelfs dit verplicht te stellen als dit in de komende vijf jaar onvoldoende gebeurt.
- In 2023 stemde het **Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)** tijdens de IPBES-Plenaire vergadering in met het uitvoeren van een methodologische beoordeling van de impact en afhankelijkheid van bedrijven van biodiversiteit en de bijdragen van de natuur aan mensen (de zogenaamde "business and biodiversity assessment")¹⁶. De beoordeling zou de afhankelijkheden en effecten van bedrijven en financiële instellingen op biodiversiteit en op de bijdragen van de natuur aan mensen in kaart brengen, ook in relatie tot inheemse volkeren en lokale gemeenschappen.
- In 2024 startte de **International Sustainability Standards Board (ISSB)**¹⁷ een aantal onderzoeksprojecten om te verkennen hoe organisaties beter kunnen rapporteren over risico's en kansen rond biodiversiteit, ecosystemen, ecosysteemdiensten en human capital.

- **Het bewustzijn rond het probleem groeit, ook binnen verschillende Nederlandse ministeries.**

- In de **kamerbrief** van het Ministerie van Financiën van 7 juni 2022 wordt een beleidsagenda gepresenteerd met als doel financiële diensten (sterker) in te zetten voor de transitie naar een duurzame economie, niet alleen voor klimaat, maar ook voor biodiversiteit en natuur: "Onze samenleving staat voor de grote opgave om de economie te verduurzamen om zo klimaatverandering tegen te gaan en de natuur en biodiversiteit te behouden en te beschermen."¹⁸
- In het 'Perspectief op de Nederlandse Economie' van het Ministerie van Economische Zaken wordt genoemd dat de transitie naar klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve economie een kans is voor

¹⁵ De Nederlandsche Bank. (2023). *The economic and financial stability repercussions of nature degradation for the Netherlands: Exploring scenarios with transition shocks – A first exploration*. De Nederlandsche Bank.

¹⁶ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). (z.j.). *Business and biodiversity assessment*.

¹⁷ IFRS Foundation. (z.j.). *ISSB to commence research projects about risks and opportunities related to nature and human capital: Biodiversity, ecosystems and ecosystem services*.

¹⁸ Ministerie van Financiën. (2023). Kamerbrief: Beleidsagenda voor duurzame financiering. Rijksoverheid. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-1a66218b5e53421969359e3bf030047648be2e67/1/pdf/kamerbrief-beleidsagenda-voor-duurzame-financiering.pdf>

onze economie en past in het toekomstbeeld waarbij gericht wordt op het maximaliseren van brede welvaart.¹⁹

- **Verskillende strategieën en raamwerken zijn geïnstitutionaliseerd.**

- In 2020 is de **EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030** gepubliceerd, waarin o.a. de doelstelling is opgenomen om minimaal 30% van het landoppervlak van de EU en 30% van het zeegebied van de EU wettelijk beschermen.²⁰
- In 2021 heeft de statistische commissie van de Verenigde Naties (UNSC) de **SEEA Ecosystem Accounting (SEEA EA)**, “een geïntegreerd en uitgebreid statistisch raamwerk voor het organiseren van gegevens over habitats en landschappen, het meten van ecosysteemdiensten, het volgen van veranderingen in ecosysteemactiva en het koppelen van deze informatie aan economische en andere menselijke activiteiten”, aangenomen als internationale standaard.²¹
- Vanaf 2026 wordt **het opstellen van ecosysteemrekeningen verplicht voor alle EU-lidstaten**. Een deel van het werk van CBS' Natuurlijk Kapitaalrekeningen wordt hiermee een verplichting voor lidstaten.²²
- Met name op EU-niveau nemen de verplichtingen omtrent de rapportage over de impact op en afhankelijkheid van natuurlijk kapitaal toe. Het classificatiesysteem de **EU Taxonomie** is sinds 2022 van kracht, met als doelstelling duurzame investeringen te bevorderen. Ook is er de **Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)**, die op 16 december 2022 werd gepubliceerd en die bedrijven verplicht om transparanter te rapporteren over hun milieu-impact, inclusief biodiversiteit. Nederland heeft de implementatiedeadline van 6 juli 2024 op het moment van publicatie echter nog niet gehaald. Daarnaast is op 24 mei 2024 is de **Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)** aangenomen. Op 25 juli 2024 is deze in werking getreden, echter, op 26 februari jongstleden stelde de Europese Commissie met het zogenaamde omnibuspakket versoepelingen en versimpelingen van de regelgeving voor. Dit geldt ook voor de CSRD. Het besluit hierover staat op het moment van publicatie nog niet vast.
- Op de VN-biodiversiteitstop (COP15) 2022 is het **Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework** aangenomen, bestaande uit “23 actiegerichte wereldwijde doelen voor dringende actie in het decennium tot 2030”. Het GBF vraagt o.a. van bedrijven en financiële instellingen biodiversiteitscriteria in hun investeringsbeslissingen op te nemen (bijvoorbeeld GBF 15: ‘assess, disclose and reduce biodiversity-related risks’). Dit om uiteindelijk de 30x30x30-doelstelling te bereiken: 30% van het land en 30% van de oceanen wereldwijd beschermen tegen 2030, en herstel van ten minste 30% van de aangetaste ecosystemen.²³

¹⁹. Ministerie van Economische Zaken. Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend | Rapport | Rijksoverheid.nl

²⁰ Europese Commissie. (2020). EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: De natuur terug in ons leven brengen.

²¹ United Nations et al. (2021). System of Environmental-Economic Accounting–Ecosystem Accounting (SEEA EA); Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). Internationaal. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/natuurlijk-kapitaal/internationaal>

²² Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). Internationaal. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/natuurlijk-kapitaal/internationaal>

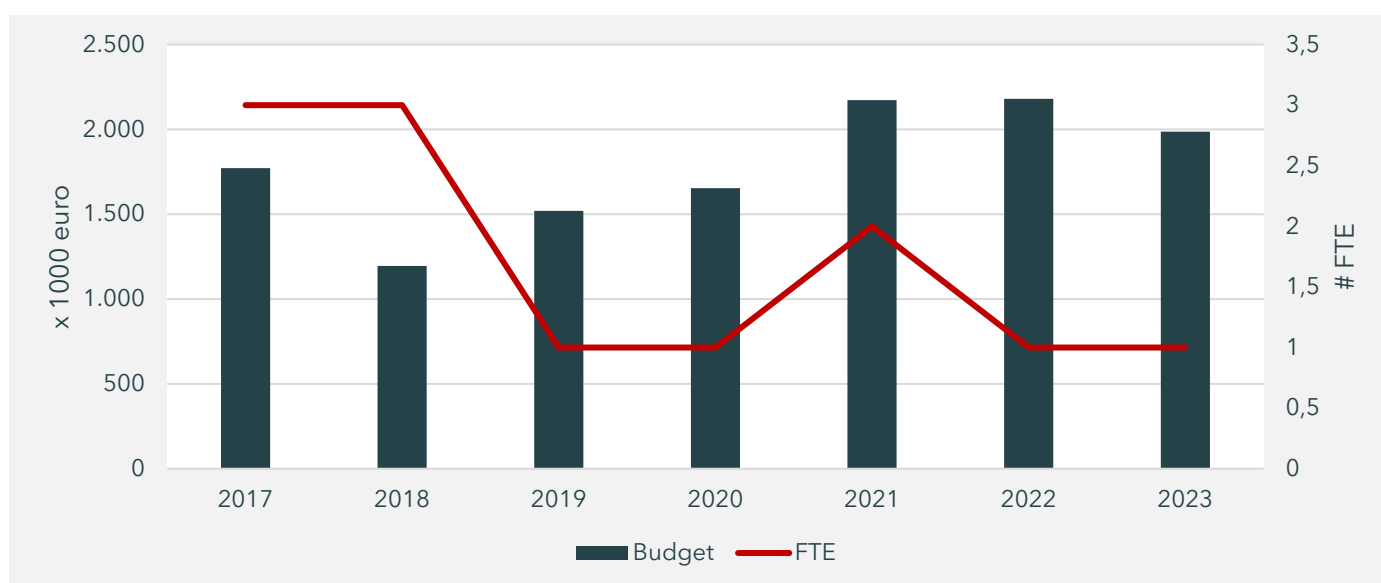
²³ Convention on Biological Diversity (n.d.). Kunming-Montréal Global Biodiversity Framework: 23 Targets for 2030.

3.2 Capaciteit en uitgaven

De capaciteit van het begrotingsinstrument wordt bepaald door het beschikbare budget en de personele inzet. Het instrument richt zich op drie hoofddoelgroepen: overheden, financiële instellingen en bedrijven. De uitgaven zijn relatief gelijk verdeeld over deze groepen, wat wijst op een evenwichtige inzet van middelen per doelgroep.

De capaciteit van het begrotingsinstrument in termen van totaal beschikbaar budget 2017-2023 was EUR 12,5 miljoen. Gemiddeld was er per jaar EUR 1,8 miljoen beschikbaar. In termen van personele capaciteit varieerde de inzet binnen LNVN tussen 1 en 3 fte.

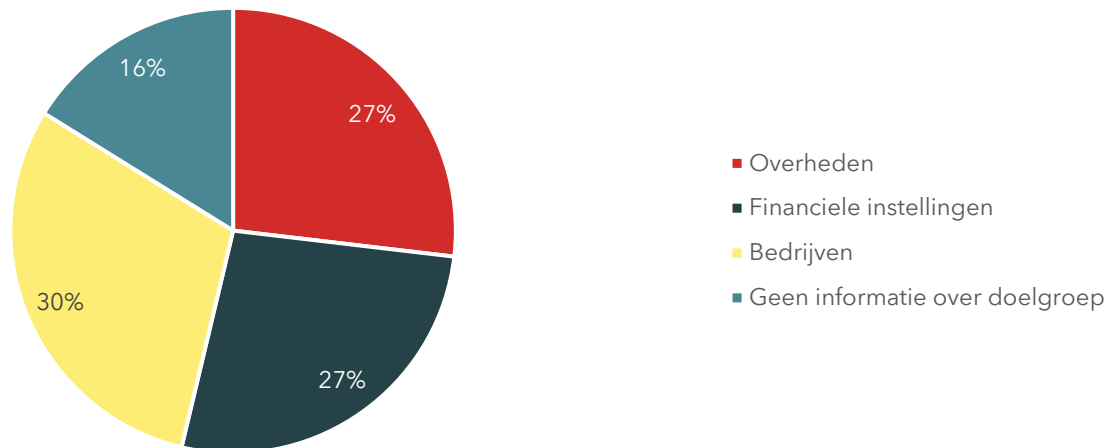
Figuur 3.1 Het totaal beschikbaar budget 2017-2023 was EUR 12,5 miljoen; het aantal fte varieerde tussen de 1 en 3



Bron: Data aangeleverd door LNVN o.b.v jaarplannen en budgetaanvragen RVO

Het begrotingsinstrument richt zich op drie hoofddoelgroepen: overheden, financiële instellingen en bedrijven. Totale uitgaven in de periode 2017-2023 bedroegen EUR 11,5 miljoen. Hiervan werd 27 procent besteed aan activiteiten gericht op overheden, 27 procent aan financiële instellingen en 30 procent aan bedrijven (zie Figuur 3.2). Voor 16 procent van de uitgaven is geen informatie beschikbaar over de doelgroep.

Figuur 3.2 Totale uitgaven in de periode 2017-2023 zijn redelijk gelijk verdeeld over de doelgroepen: overheden, financiële instellingen en bedrijven



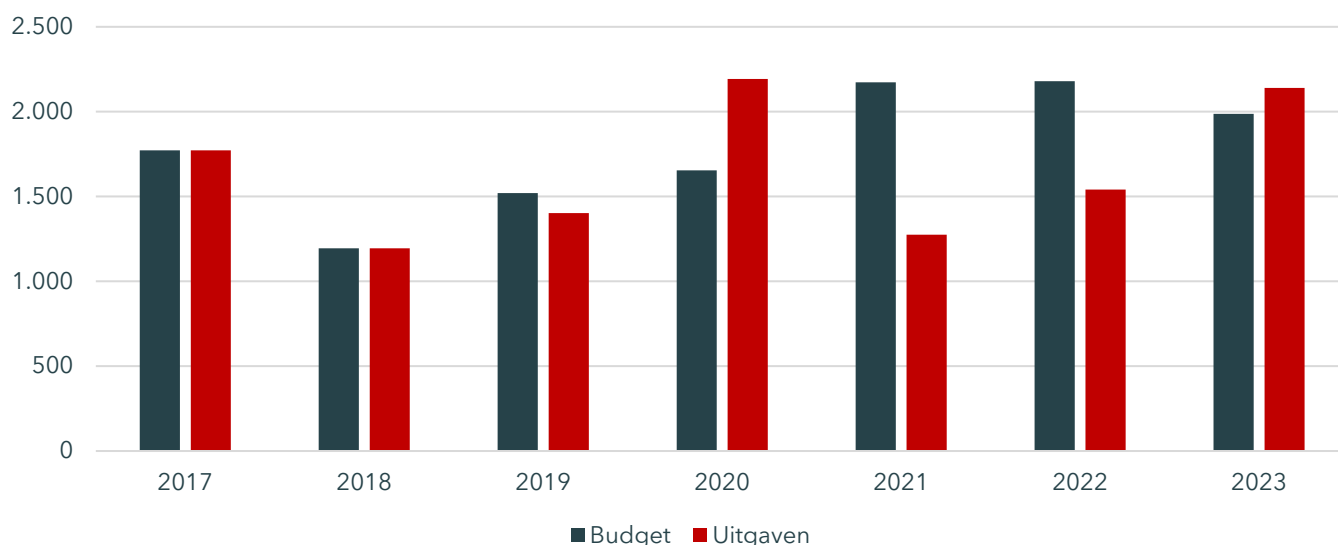
Bron: Overzicht uitgaven begrotingsinstrument, aangeleverd door LVN

3.3 Doelmatigheid

De doelmatigheid is beoordeeld op basis van de verhouding tussen beschikbare middelen, personele inzet (fte) en gerealiseerde output (aantal projecten). We analyseerden de bestedingen ten opzichte van het budget in de periode 2017-2023, waarbij we vaststelden dat EUR 1 miljoen minder werd uitgegeven dan begroot. Daarnaast bekeken we de productiviteit per fte, die toenam ondanks een daling in personele capaciteit. Tot slot hebben we de kwaliteit van het monitoringsysteem meegewogen, omdat dit essentieel is voor inzicht in prestaties en middeleninzet. Daarbij constateerden we tekortkomingen in de projectregistratie, uitgaventransparantie en resultaatmeting.

Het begrotingsinstrument heeft in de periode 2017-2023 in totaal EUR 1 miljoen minder uitgegeven dan oorspronkelijk begroot. Het beschikbare budget voor de periode 2017-2023 bedroeg EUR 12,5 miljoen, terwijl de werkelijke uitgaven uitkwamen op EUR 11,5 miljoen. In de jaren 2019, 2021 en 2022 werd er minder uitgegeven dan begroot. Hoewel in 2020 en 2023 de uitgaven juist boven de begroting lagen, was dit onvoldoende om het totale verschil te overbruggen. Verschillen tussen de uitvoering van projecten en het moment van financiële registratie – zoals wanneer een project in het ene jaar wordt uitgevoerd maar pas in het daaropvolgende jaar administratief wordt geboekt – maken de interpretatie van de uitgavendata complexer.

Figuur 3.3 Tussen 2017 en 2023 bedroegen de totale uitgaven EUR 11,5 miljoen, tegenover een beschikbaar budget van EUR 12,5 miljoen



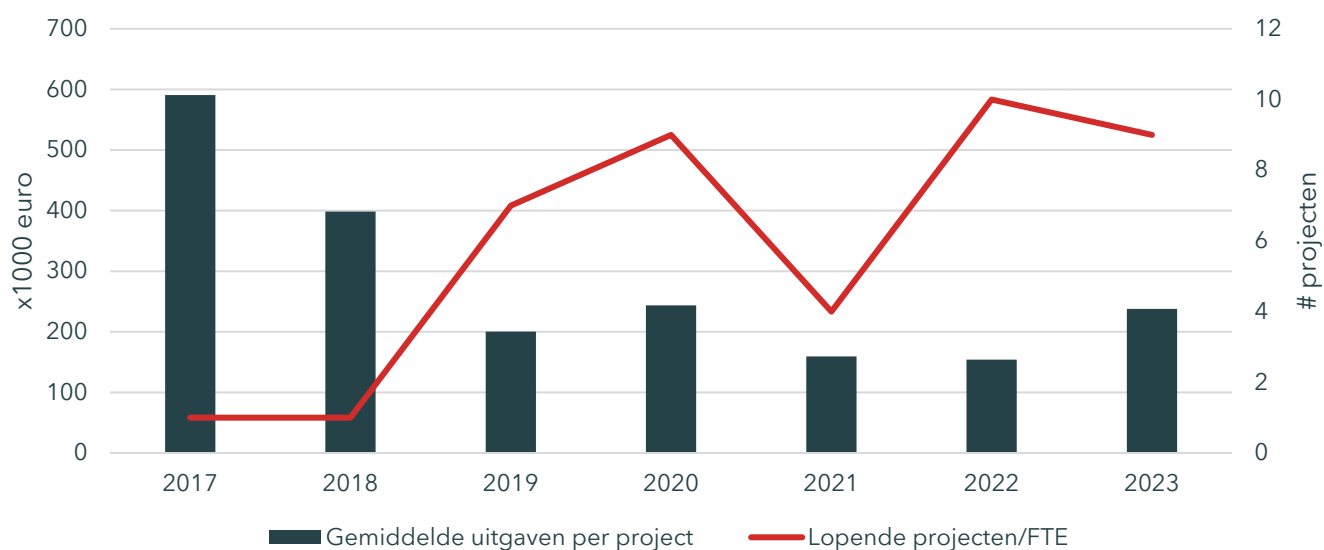
Bron: Data aangeleverd door LNVN (o.a. uit jaarplannen en budgetaanvragen RVO)

Notitie: Voor 2017 en 2018 zijn geen gegevens over de werkelijke uitgaven beschikbaar; daarom is voor deze jaren uitgegaan van de begrote bedragen.

De doelmatigheid van het instrument, uitgedrukt in het aantal projecten per fte,²⁴ is gestegen tussen 2017 en 2023. Dit wijst erop dat het team in staat is om flexibel en efficiënt om te gaan met een toenemend aantal, vaak kleinere, projecten – een indicatie van sterke interne processen en een goed georganiseerde werkwijze. Per ingezette fte worden meer outputs gerealiseerd, wat duidt op een hogere productiviteit in kwantitatieve zin. Tegelijkertijd brengt deze ontwikkeling ook aandachtspunten met zich mee. De toegenomen projectdichtheid kan leiden tot hogere complexiteit en administratieve belasting voor medewerkers, zelfs als de afzonderlijke projecten op zichzelf relatief beperkt zijn. Daarnaast bemoeilijkt het grote aantal kleinschalige projecten het meten van gezamenlijke impact en het zichtbaar maken van resultaten – iets wat wij ook tijdens deze evaluatie hebben ervaren.

²⁴ Hoewel het aantal ondersteunde projecten per fte een gangbare maatstaf is voor het meten van doelmatigheid, geeft deze indicator slechts een beperkt beeld van de werkelijke productiviteit van het instrument. Een aanzienlijk deel van de toegevoegde waarde bestaat uit activiteiten die moeilijk kwantificeerbaar zijn, zoals het verbinden van stakeholders, bijdragen aan onderhandelingen over EU-wetgeving, het bevorderen van bewustwording via presentaties en gesprekken, het beantwoorden van Kamervragen en het leveren van input op beleidsstukken.

Figuur 3.4 Het aantal lopende projecten per fte nam toe tussen 2017 en 2023. De gemiddelde uitgaven per project nam af in deze periode



Bron: Data aangeleverd door LVVN

Disclaimer: Een volledig overzicht van het aantal projecten in 2017-2019 ontbreekt. Hierdoor is de ratio lopende projecten per fte waarschijnlijk een onderschatting en de gemiddelde uitgaven per project een overschatting.

De efficiëntie van een begrotingsinstrument hangt ook af van de mate waarin de uitvoering en de inzet van middelen systematisch en doelgericht worden gemonitord – iets wat momenteel nog onvoldoende gebeurt. Een goed ingericht monitoringsysteem biedt structureel inzicht in zowel de resultaten als de uitgaven en maakt tijdige bijsturing mogelijk. Bij dit begrotingsinstrument ontbreekt momenteel een volledig overzicht van alle projecten over de tijd heen, is er geen structureel inzicht in de besteding van middelen per project, en worden behaalde resultaten beperkt vastgelegd. Het evalueren van het begrotingsinstrument werd verder bemoeilijkt doordat er geen centrale plek was waar gegevens over resultaten konden worden geraadpleegd. De beschikbare informatie richtte zich voornamelijk op het outputniveau. Dit alles lijkt mede het gevolg van beperkte capaciteit of beschikbare middelen voor monitoring. Investeren in een sterker monitoringsysteem kan de transparantie vergroten, de efficiëntie van middeleninzet verbeteren en bijdragen aan een beter begrip van de effectiviteit van het instrument.

3.4 Overheden

Samenvattend bleek de inzet van het begrotingsinstrument bij overheden op meerdere fronten doeltreffend: het vergroot de kennis over natuurlijk kapitaal, stimuleert het gebruik van meetinstrumenten en tools, en zet aan tot beleidsmatige toepassing ervan. Toch vormt de opschaling naar structurele verankering in overheidsbesluitvorming – voorbij pilots en casestudies – nog een belangrijke uitdaging.

3.4.1 Beleidstheorie

Figuur 3.3 toont de gereconstrueerde beleidstheorie ²⁵ van het begrotingsinstrument voor de doelgroep overheden. De **middelen (inputs)** die het begrotingsinstrument heeft ingezet voor de doelgroep overheden bestonden tijdens de periode 2017-2023 uit een besteding van EUR 3,1 miljoen en inzet van fte's. De gemiddelde totale fte-inzet per jaar voor het gehele begrotingsinstrument bedroeg tussen de 1 en 3 fte.

Er waren vier typen NKVFS-activiteiten met betrekking tot overheden:

1. Kennisontwikkeling: het ministerie investeert in het vergroten en versterken van de kennisbasis over natuurlijk kapitaal, gericht op het ondersteunen van overheden bij de integratie ervan in beleid en besluitvorming.
2. Kennistoepassing en -ontsluiting: het ministerie stimuleert de toepassing en brede beschikbaarstelling van deze kennis onder overheden.
3. Coalitievorming: het ministerie bevordert de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen overheden en met andere partijen rondom natuurlijk kapitaal.
4. Randvoorwaarden en systeemverandering: het ministerie werkt aan de structurele verankering van natuurlijk kapitaal in beleid en regelgeving die op overheden van toepassing is.

Volgens beschikbare visiedocumenten en gesprekken met het ministerie was de verwachting dat deze activiteiten zouden leiden tot verschillende **resultaten (outputs)**. Zo beoogde het ministerie gedurende de evaluatieperiode diverse meetinstrumenten en tools voor overheden te ontwikkelen of te verbeteren, waaronder de Natuurlijk Kapitaalrekeningen van CBS, de Atlas Natuurlijk Kapitaal van het RIVM en de Ecosystem Services Valuation Database van de FSD. Daarnaast streefde het ministerie ernaar via het begrotingsinstrument verschillende samenwerkingsverbanden op te zetten of te versterken en de beleidsontwikkeling en -uitvoering van natuurlijk kapitaal te stimuleren.

Er zijn drie **beoogde tussendoelen (outcomes)** voor de doelgroep overheden. Het eerste tussendoel is het structureel versterken van de algemene kennisbasis over natuurlijk kapitaal. Een tweede tussendoel is de structurele vergroting van het bewustzijn onder overheden over de waarde van natuur, door het stimuleren van het gebruik en de toepassing van natuurlijk kapitaal in besluitvorming door overheden. Een derde tussendoel is het structureel integreren van biodiversiteit in beleidsontwikkeling en -uitvoering, bijvoorbeeld binnen inkoop- en aanbestedingsprocessen of via het Beleidskompas.

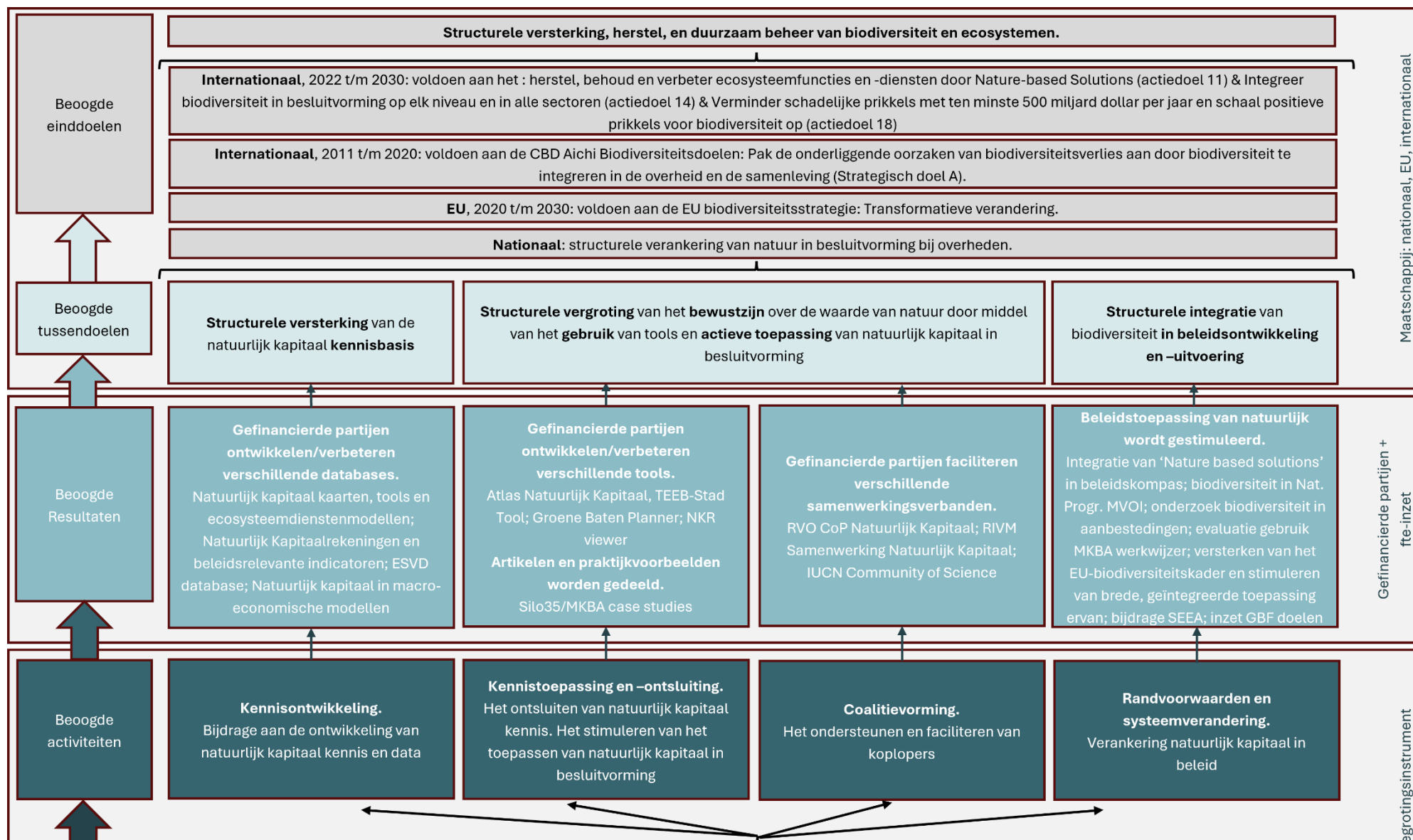
²⁵ Een belangrijke kanttekening bij de gepresenteerde beleidstheorie is dat deze niet is gebaseerd op een programma-breed visiedocument – dit is immers geen vereiste binnen een begrotingsinstrument. In plaats daarvan is de theorie geconstrueerd op basis van visiedocumenten van het ministerie die specifiek gericht zijn op overheden, aangevuld met gesprekken en schriftelijke input van het ministerie gedurende het proces.

De **beoogde einddoelen (impacts)** zijn geformuleerd op nationaal, EU en internationaal niveau.

- Op *nationaal niveau* richt het instrument zich op de structurele verankering van natuur in de besluitvorming van overheden.
- Op *EU-niveau* ligt de focus vanaf 2020 op het bijdragen aan relevante onderdelen van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: Transformatieve verandering.
- Op *internationaal niveau* zijn verschillende kaders als leidraad gehanteerd: in de eerste periode van de evaluatie lag de nadruk op de Aichi Biodiversiteitsdoelen, met specifieke focus op Strategisch Doel A. Vanaf 2022 is de focus verschoven naar het Global Biodiversity Framework van het CBD, met bijzondere aandacht voor actiedoelen 11 en 14.

Het overkoepelende doel van het instrument betreft de structurele versterking, het herstel, de verbondenheid en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosysteemdiensten.

Figuur 3.5 **Beleidstheorie doelgroep overheden:** het begrotingsinstrument wordt voor de doelgroep overheden ingezet via vier activiteitenpijlers, met als uiteindelijk doel te voldoen aan nationale, EU- en internationale doelstellingen



3.4.2 Doeltreffendheid

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald (mede) dankzij het begrotingsinstrument?

Om een genuanceerd oordeel te vellen over de mate waarin de beoogde doelstellingen tijdens 2017-2023 zijn bereikt (mede) dankzij de inzet van het begrotingsinstrument (doeltreffendheid), kijkt deze paragraaf naar de behaalde resultaten en tussendoelen (beleidseffecten) tijdens de evaluatieperiode. Deze paragraaf vangt daarom aan met een overzicht van de geformuleerde doelstellingen, activiteiten, resultaten en effecten op *gefinancierd instrument-niveau*. Hierna biedt deze paragraaf een analyse van de behaalde effecten op *begrotingsinstrument-niveau*. Zowel de documentanalyse van de beschikbare stukken, als de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews vormen input voor de bevindingen.

Doelen, activiteiten, resultaten en effecten per instrument

Voordat we ingaan op de bevindingen per instrument, biedt onderstaande tabel (Tabel 3.1) een overzicht van de uitvoerders van activiteiten voor overheden, inclusief de bijbehorende uitgaven als percentage van het totaal voor deze doelgroep en haar subdoelgroepen. Het overgrote deel van het budget ging naar de Atlas Natuurlijk Kapitaal (RIVM), de Natuurlijk Kapitaalrekeningen (CBS) en de Ecosystem Services Valuation Database (FSD). Deze worden hieronder dan ook uitgebreider behandeld dan de andere activiteiten.

Tabel 3.1 97% van de totale uitgaven aan de doelgroep overheden ging naar de eerste drie instrumenten

Activiteit (uitvoerder)	Uitgaven als % van totaal voor deze doelgroep	Actieve jaren van het instrument binnen de periode 2017-2023
Atlas natuurlijk kapitaal (RIVM)	52%	2019-2023
Natuurlijk Kapitaalrekeningen (CBS & WUR)	31%	2019-2023
Ecosystem Services Valuation Database (FSD)	12%	2020-2023
Evaluatie rol natuur en gebruik MKBA werkwijzer Natuur in overheids-besluitvorming (Witteveen+Bos)	2%	2023
Borgen van NK in beleid en praktijk (IUCN)	2%	2019-2020
Een gemeenschappelijk kernverhaal over natuurlijk kapitaal (Silo35)	1%	2023

Bron: Overzicht uitgaven begrotingsinstrument, aangeleverd door LVN

Atlas Natuurlijk Kapitaal (RIVM)

De Atlas Natuurlijk Kapitaal (ANK) is een digitale, interactieve kaartomgeving die informatie over natuurlijk kapitaal in Nederland verzamelt, ontsluit, en presenteert. De ANK maakt gebruik van data van de Natuurlijk Kapitaalrekeningen van het CBS om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de staat van het natuurlijk kapitaal in Nederland en de bijdrage daarvan aan de economie en welzijn. Samen met de Atlas Leefomgeving ondersteunt de Atlas Natuurlijk Kapitaal de manier waarop Nederland invulling geeft aan de verplichtingen uit het in 2001 in werking getreden *Verdrag van Aarhus*.

Gedurende de evaluatieperiode richtte de ANK zich op doelen die nauw aansluiten bij die van het begrotingsinstrument (zoals weergegeven in Figuur 3.3):

1. Het voorzien van professionals van betrouwbare informatie over natuurlijk kapitaal;
2. Het bijdragen aan de integratie van natuurlijk kapitaal in besluitvorming.

Activiteiten en resultaten (2019-2023):

1. **Verdere ontwikkeling en ontsluiting van kennis.** De Atlas Natuurlijk Kapitaal is in de evaluatieperiode aanzienlijk uitgebreid en verbeterd. Zo is in 2019 naast de verdere uitbouw van het Natuurlijk Kapitaal Model een nieuwe ICT-architectuur voor het Atlas Portaal gerealiseerd. De gebruiksvriendelijkheid werd verhoogd, de kwaliteit en resolutie van de kaarten verbeterd, en de website werd continu geactualiseerd. Gedurende de evaluatieperiode werden voortdurend nieuwe kaarten toegevoegd en kaarten verbeterd.
2. **Ontwikkeling en verbetering van tools.** Gedurende de evaluatieperiode werden de volgende tools ontwikkeld of verbeterd:
 - a. **De Groene Baten Planner** werd in 2022 breed beschikbaar gesteld. De demoversie werd al in 2019 ontwikkeld, getest en aangescherpt in steden als Dordrecht en Amersfoort.
 - b. **De TEEB Stadtool**, die de verschillende positieve effecten van groene en blauwe maatregelen van een project, werd oorspronkelijk ontwikkeld in 2013. Tijdens de evaluatieperiode werd de tool doorontwikkeld en geüpdatet en bleef relevant.
3. **Communicatie en kennisdeling.** De ANK zette gedurende de evaluatieperiode actief in op communicatie. Artikelen werden gepubliceerd in onder meer *Nature Today*, praktijkvoorbeelden werden op de website toegelicht en workshops georganiseerd, bijvoorbeeld tijdens het jaarlijkse Atlas Leefomgeving congres. Via veertien conferenties en congressen verspreid over Nederland, o.a. de NOVI-conferentie, de Kennissessie Kaas en Bodemdaling, het Landelijk Congres Openbare Ruimte en een lezing bij de Academie van Bouwkunst Amsterdam, werd de praktijkervaring gedeeld en kennis verspreid.
4. **Samenwerking met kennisinstellingen.** Het RIVM heeft in de evaluatieperiode actief aan het opzetten van samenwerkingsverbanden gewerkt. Zo organiseerde het RIVM, in samenwerking met het ministerie van LNV, het PBL, RVO, WUR, en WEnR, het webinar *Natuurlijk Kapitaal Verbindt*, dat 90 deelnemers aantrok. Ook werd de 'Samenwerking Natuurlijk Kapitaal' opgezet, gericht op kennisuitwisseling en nieuwe samenwerkingsverbanden. Daarnaast publiceerde het RIVM, in samenwerking met het CBS, PBL en de WUR het essay 'Een Natuurlijk Verbond: Natuurlijk kapitaal als verbindend principe voor maatschappelijke uitdagingen'.

Beleideffecten:

1. **Met de ANK leverde het RIVM in de evaluatieperiode een bijdrage aan de structurele vergroting, verbetering en ontsluiting van de kennisbasis op natuurlijk kapitaal.** Het RIVM ontwikkelde en verfijnde niet alleen haar meetinstrumenten en tools, deze werden ook frequent bekeken. Zo werd de ANK ruim 476.000 keer bezocht in de periode 2019-2023, werd de TEEB Stadtool tool 815 keer bekeken tussen 2019 en 2023, en de Groene Batenplanner in totaal 5.206 keer bekeken.²⁶
2. **In de evaluatieperiode droeg de ANK bij aan de toepassing van natuurlijk kapitaal door overheden.** In verschillende praktijkvoorbeelden zijn de meetinstrumenten en tools van de ANK succesvol ingezet, vaak in de vorm van pilotprojecten en case studies. Concrete toepassingen zijn onder andere:
 - **Het pilotproject van landgoed Wielewaal** (zie Box 3.1, pagina 31);
 - **Het IBP Vitaal Platteland-project** in de Hollands-Utrechtse Veenweidegebieden;

²⁶ Een kanttekening hierbij is dat het RIVM niet mag registreren hoe vaak de tools daadwerkelijk worden gedownload of gebruikt. Daardoor kunnen we alleen rapporteren over het aantal keren dat de tool is bekeken.

- **De ontwikkeling van de Cartesius-Driehoek** in Utrecht tot een Blue Zone;
- **De verkenning voor de Schiezone.**
- **De Natuurverkenning 2021**, uitgevoerd door PBL.
- **Het opstellen van een MKBA-plan** (maatschappelijke kosten-batenanalyse) voor bloemrijke akkerlanden in Hoekse Waard.
- **De toepassing van de TEEB Stadtool** door diverse decentrale overheden, met als sprekend voorbeeld de implementatie door zeven gemeenten binnen de City Deal 'Waarde van Groen en Blauw in de Stad';
- **De toenemende inzet van kosten-batenanalyses** voor groen in de stad door gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn:
 - De maatschappelijke businesscase voor de ontwikkeling van **Stadspark XXL** in Dordrecht, waarin de baten van natuurlijk kapitaal zijn doorgerekend;
 - De doorrekening van vier groenplannen met de **Groene Batenplanner** door de gemeente Amsterdam om de maatschappelijke waarde van extra groen te bepalen.
- **De ontwikkeling van een verdienmodel voor adviesbureaus.** De groeiende vraag naar dit soort analyses heeft geleid tot de ontwikkeling van een verdienmodel voor verschillende adviesbureaus. Enkele studies betreffen:
 - Groen en om de Stad: een nieuwe methode om baten te berekenen²⁷
 - Natuurlijk kapitaal in balans – Provincie Overijssel²⁸
 - Nederland klimaatneutraal in 2050 – scenarioanalyse²⁹
 - Online training – Valuing Nature and People³⁰

Natuurlijk Kapitaalrekeningen (CBS & WUR)

De Natuurlijk Kapitaalrekeningen geven inzicht in de wisselwerking tussen natuur en economie en menselijke activiteit. Ze maken deel uit van het bredere systeem van Environmental-Economic Accounting (SEEA), dat wereldwijd door de Verenigde Naties wordt gepromoot en binnen de EU inmiddels onder de wettelijke rapportageverplichting voor lidstaten valt.

De doelen van de Natuurlijk Kapitaalrekeningen betreffen:

1. Het op overzichtelijke en internationaal vergelijkbare wijze in kaart brengen van de conditie, omvang, kwaliteit en waarde van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Nederland, soms uitgedrukt in monetaire waarden.
2. Het ontwikkelen van indicatoren voor de integratie van natuur in de economie (zoals de Monitor Brede Welvaart). Hierbij wordt gekeken naar de relatie tussen natuur, economie en menselijke activiteiten.

Activiteiten en resultaten (2019-2023):

1. **Verdere ontwikkeling en ontsluiting van kennis.** De kernproducten van de Natuurlijk Kapitaalrekeningen zijn in de evaluatieperiode uitgebreid, geactualiseerd en verbeterd. Dit betreft onder meer de ecosysteemtypenkaart, de tijdserie extent (verandering in landgebruik) en de fysieke ecosysteemdiensten. In de periode 2018-2020 zijn aanvullende producten ontwikkeld, waaronder de monetaire rekeningen, het condition account (conditie van ecosystemen) en het biodiversity account. Tussen 2021-2023 zijn de tabellen voor fysieke en monetaire ecosysteemdiensten, evenals de monetaire asset accounts op landelijke en provinciale schaal geüpdatet.

²⁷ [Groen om de Stad: een nieuwe methode om de baten te berekenen - Rebelgroup](#)

²⁸ [Natuurlijk kapitaal in balans – De Natuurverdubbelaars](#)

²⁹ [Klimaatneutraal in 2050: vier scenario's | Berenschot...](#)

³⁰ [Online training "Valuing nature and people to inform business decision-making" – De Natuurverdubbelaars](#)

2. **Ontwikkeling en verbetering van tools.** Om de toepasbaarheid van de data te vergroten, zijn korte, fenomeengerichte rapportages en nieuwsuitingen (bijv. nieuwsberichten, interviews en factsheets) ontwikkeld. Daarnaast is de NKR-viewer gelanceerd: een toegankelijke en gebruiksvriendelijke tool waarmee op detailniveau ingezoomd kan worden op de levering van ecosysteemdiensten in Nederland, inclusief kwantitatieve en monetaire waarden. Ook zijn kaarten breed toegankelijk gemaakt en er is een voorstel ingediend voor de structurele borging van de viewer.
3. **Communicatie en kennisdeling.** Ter bevordering van kennisdeling onder beleidsmakers zijn vier à vijf workshops georganiseerd met gebruikers van de Natuurlijk Kapitaalrekeningen. Op basis hiervan is een kort verslag opgesteld met aanbevelingen en geleerde lessen. Daarnaast zijn de producten onder de aandacht gebracht via nieuwsberichten en factsheets.
4. **Methodologische en inhoudelijke verdieping.** Er is gewerkt aan de verdere verbetering van de waarderingsmethoden voor ecosysteemdiensten en de implementatie van SEEA-accounts, waarin CBS en WUR een internationale koplopersrol vervullen. Daarnaast is ingezet op het regionaliseren van biodiversiteitsinformatie en de ontwikkeling van beleidsrelevante indicatoren, onder meer voor toepassing in de Monitor Brede Welvaart. Ook is er extra aandacht besteed aan het ontwikkelen van rekeningen voor de Noord- en Waddenzee.

Beleideffecten:

1. De Natuurlijk Kapitaalrekeningen leverden, in lijn met de ANK, in de evaluatieperiode een bijdrage aan de structurele vergroting, verbetering en ontsluiting van de natuurlijk kapitaal kennisbasis. De meetinstrumenten zijn in de evaluatieperiode verder verfijnd en uitgebreid. Ook is er breed ingezet op communicatie en kennisdeling.
2. De Natuurlijk Kapitaalrekeningen dragen indirect bij aan de structurele integratie van biodiversiteit in beleidsontwikkeling en -uitvoering door hun opname in de SEEA-accounts. De Natuurlijk Kapitaalrekeningen van het CBS maken het mogelijk om het gebruik van ecosystemen systematisch te monitoren. Via de integratie in de SEEA-accounts en de bijbehorende wettelijke EU-rapportageverplichtingen, levert het CBS een belangrijke bijdrage aan het scheppen van randvoorwaarden op Europees en mondiaal niveau voor het realiseren van systeemverandering om natuurlijk kapitaal beter te verankeren in besluitvorming.

Ecosystem Services Valuation Database (ESVD) - FSD

De ESVD is een wereldwijde database die informatie bij elkaar brengt over de monetaire waarden van ecosystemen. In 2010 werd de database ontwikkeld - toen nog de 'TEEB database' genoemd - door de Foundation for Sustainable Development. De database maakt gebruik van informatie uit wetenschappelijke literatuur, rapporten en andere bronnen waarin ecosysteemdiensten monetair gewaardeerd worden.

De ESVD heeft als doel haar gebruikers op een toegankelijke manier te informeren over de economische voordelen van ecosystemen en biodiversiteit, evenals over de kosten van het verlies ervan. Op deze wijze wil de FSD overheden, financiële instellingen, kennisinstellingen en bedrijven ondersteunen bij hun besluitvorming op het gebied van natuurbehoud, ecosysteemherstel en duurzaam landbeheer.

Activiteiten en resultaten (2020-2023):

1. **Verdere ontwikkeling en ontsluiting van kennis.** FSD heeft de Ecosystem Services Valuation Database verbeterd en uitgebreid. In 2020-2021 is de ESVD voorzien van een nieuwe online interface en een geactualiseerde stakeholderinventaris. Daarnaast is de omvang van de dataset gedurende de evaluatieperiode aanzienlijk toegenomen. Waar de ESVD in 2019 nog 4,000 datapunten bevatte, is de omvang van de database in 2022 gestegen naar 6,700 punten. Daarnaast blijkt uit de documentanalyse en de in het kader van dit

onderzoek gehouden interviews dat zowel de omvang als de kwaliteit van de dataset ook hierna, in de periode 2022-2023, verder zijn toegenomen.

2. **Communicatie en kennisdeling.** Er zijn nieuwe technologieën verkend en geïntegreerd, en een communicatiestrategie ontwikkeld voor de interactie met gebruikers. De online, toekomstbestendige community telde gedurende de evaluatieperiode 1.702 actieve leden.

Beleidseffecten:

1. **Conform de doelstellingen van de FSD heeft de ESVD in de evaluatieperiode bijgedragen aan de structurele versterking, verbreding en ontsluiting van de kennisbasis rond natuurlijk kapitaal.** De meetinstrumenten zijn verder uitgebreid, en er is breed ingezet op communicatie en kennisdeling. Daarnaast zijn er ook statistieken beschikbaar over het gebruik. Zo is bekend dat meer dan 700 ESVD-gebruikers werkzaam zijn binnen een beleidsvormingscontext. Ook geeft 68% van de bezoekers aan de interface tussen één en vijf keer per jaar te gebruiken.
2. **De ESVD leverde daarbovenop een duidelijke bijdrage aan de toepassing van natuurlijk kapitaal. De toepassing bleef echter vooralsnog beperkt tot een reeks van pilotprojecten.** De ESVD werd onder andere toegepast in het kader van de volgende projecten:
 - a. Het in het voorafgaande genoemde pilotproject Wielewaal, uitgevoerd in samenwerking met het RIVM, het CBS en de gemeenten Eindhoven (zie Box 3.1 voor een toelichting);
 - b. De 'Adaptation, Biodiversity and Carbon Mapping Tool' (ABC-Map);
 - c. The State of the Worlds Forest (SOFO) 2022 Update;
 - d. Een user case waarin de ESVD werd getest binnen twee financiële instellingen in Brazilië en Indonesië.
- a. Het rapport *Make Nature Count 2.0*, een samenwerking met de ASN Bank waarin een methode ontwikkeld werd om de impact van investeringen op de natuur in kaart te brengen.

Evaluatie MKBA werkwijzer Natuur - Witteveen+Bos

- **Adviesbureau Witteveen+Bos heeft een evaluatie uitgevoerd naar het gebruik van de MKBA-werkwijzer in overheidsbesluitvorming.** Het doel van dit rapport was om de rol van de natuur in overheidsbesluitvorming te evalueren, in het kader van het gebruik van de maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) werkwijzer Natuur.
- De resultaten tonen aan dat MKBA's leiden tot transparantere beslisinformatie in vergelijking met andere analysemethoden. Dit ondersteunt de aanbeveling van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur om vaker MKBA's te benutten bij overheidsbesluiten waarin natuur een belangrijke rol speelt.

NK in beleid en praktijk - IUCN NL

De International Union for Conservation of Nature (IUCN) NL heeft bijgedragen aan het Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal, via het project 'Het borgen van Natuurlijk Kapitaal in Beleid en Praktijk'. Het hoofddoel van dit project was om een community of science op te zetten voor kennisdeling over natuurlijk kapitaal tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven, financiële instellingen en overheden.³¹

³¹ IUCN NL. (2019). Eindrapport Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal.

In het kader van de het project 'Borgen van Natuurlijk Kapitaal in Beleid en Praktijk', heeft IUCN NL de volgende resultaten gerealiseerd:

- **Publicatie van het One Planet Approaches-rapport en oprichting van een community of science.** IUCN NL heeft het One Planet Approaches-rapport geschreven en gepubliceerd. Dit rapport biedt een overzicht van verschillende opvattingen over het gebruik van natuurlijk kapitaal en de toepassing van de 'één planeet'-benadering.
- **Ontwikkeling van een gezamenlijke onderzoeksagenda en financieringsstrategie.** Er is een community of science opgericht, waarin is gewerkt aan het formuleren van een gezamenlijke onderzoeksagenda en een strategie voor financiering.
- **Verzameling van wetenschappelijke kennis over biodiversiteitsdoelstellingen.** Als tweede stap binnen de community of science heeft IUCN NL wetenschappelijke kennis verzameld over het ontwikkelen van biodiversiteitsdoelstellingen specifiek voor bedrijven.
- **Pilots bij bedrijven.** In samenwerking met bedrijven zijn diverse pilots opgezet. IUCN NL heeft deze bedrijven geadviseerd over de toepassing van tools en methodieken gericht op het verankeren van natuurlijk kapitaal in hun bedrijfsvoering.
- **Workshops, presentaties en dialogen op sectorniveau.** Ten slotte heeft IUCN NL diverse workshops, presentaties en dialogen georganiseerd op sectorniveau, gericht op kennisdeling en verdere toepassing van natuurlijk kapitaal in de praktijk.

Kernverhaal over natuurlijk kapitaal - Silo35

Het Kernverhaal over natuurlijk kapitaal (Silo35)³² is geschreven met het doel om bewustwording te creëren over de waarde van natuurlijk kapitaal. De volgende vraag staat centraal: Hoe maken we natuurlijk kapitaal zo bekend dat het ons denken over financiële waarde verandert?

Een belangrijk resultaat van het kernverhaal is dat het op een gestructureerde manier uiteenzet hoe natuurlijk kapitaal kan uitgroeien tot een breed omarmde benadering en een breed gedragen manier van denken en doen. Dit wordt gedaan aan de hand van vier onderdelen, die samen inzicht geven in de noodzakelijke voorwaarden, ontwikkelingen en acties om natuurlijk kapitaal integraal onderdeel te maken van denken en handelen. Het kernverhaal biedt hiermee een duidelijke routekaart naar 'mainstreaming' van natuurlijk kapitaal, van het huidige netwerk van betrokken organisaties en spelers, naar een steeds grotere groep.

Naast de hierboven beschreven activiteiten heeft het ministerie ook indirect bijgedragen aan enkele initiatieven die zijn gefinancierd uit andere begrotingsinstrumenten. Hoewel het begrotingsinstrument hier geen financiële bijdrage aan leverde, worden deze initiatieven hieronder toch genoemd vanwege de inzet van fte's vanuit het instrument. Het onderzoeken en evalueren van deze betrokkenheid valt echter buiten de scope van dit onderzoek, mede ter voorkoming van dubbeltelling met andere evaluaties.

³² Silo35. (2023). Kernverhaal Natuurlijk Kapitaal.

CoP Natuurlijk Kapitaal - RVO (budget komt uit een ander begrotingsinstrument)

- **De CoP Natuurlijk Kapitaal heeft als doelstelling de toepassing van beschikbare tools te stimuleren voor het inzichtelijk maken van Natuurlijk Kapitaal.**
- In het kader van de Community of Practice (CoP) zijn meerdere praktijkvoorbeelden uitgewerkt die laten zien dat de ontwikkelde tools ondersteunend kunnen zijn bij besluitvormingsprocessen. Toch blijkt dat deze tools in de praktijk nog maar beperkt worden ingezet bij besluitvormingstrajecten van onder andere gemeenten, waterschappen en provincies.
- Om de verbinding met de praktijk te versterken en professionals samen te brengen die willen leren van en bijdragen aan praktijkervaringen, is deze CoP opgezet. Gedurende de evaluatieperiode zijn vijf bijeenkomsten georganiseerd, namelijk:
 - Een startbijeenkomst om vraag en aanbod van praktijkervaringen en tools in kaart te brengen;
 - Een bijeenkomst waarin een casus uit het landelijk gebied (de Noardlike Fryske Wâlden) centraal stond;
 - Een theoretische sessie gericht op het concept van non-market values;
 - Een evaluatiebijeenkomst waarin de ervaringen zijn besproken;
 - Een gecombineerde bijeenkomst met onderzoek uit het internationale Selina-project 'Seed of Change'.

Macro-Economische modellen voor integrale besluitvorming - WEcR (budget komt uit een ander begrotingsinstrument)

Dit project richt zich op het verbreden van economische maatstaven door ook natuurlijk kapitaal, biodiversiteit en volksgezondheid (zoals effecten van fijnstof) mee te nemen in economische modellen. Het doel is om economische afwegingen op Europees, nationaal en regionaal niveau te verbeteren, zonder in te zoomen op individuele bedrijven of sectoren. De focus ligt hierbij op het uitbreiden van het macro-economisch model MAGNET om zo tot integrale beleidsvorming te komen. Er worden hierbij ook case studies uitgevoerd binnen de bouw- en landbouwsector.

Onderzoeksrapport biodiversiteit in MVI-criteria en aanbestedingen - Schuttelaar en Partners (budget komt uit een ander begrotingsinstrument)

Publieke opdrachtgevers vervullen een sleutelrol in het bevorderen van biodiversiteit, onder andere door duidelijk beleid en het stimuleren van verantwoorde inkooppraktijken. In onderzoek is gekeken naar de rol van biodiversiteit binnen MVI-criteria en aanbestedingen. Hierbij zijn zowel drukfactoren (die gericht zijn op het verminderen van negatieve impact op biodiversiteit) als plusfactoren (die biodiversiteit juist actief bevorderen) in kaart gebracht. Uit het onderzoek blijkt dat bestaande MVI-criteria vooral gericht zijn op drukfactoren, vaak met een beperkt ambitieniveau. Plusfactoren krijgen daarentegen nog weinig aandacht in zowel criteria als aanbestedingspraktijk.

Milieuschadelijke financiële stromen inzichtelijk maken (GBF actiedoel 18) - CE Delft & RVO (budget komt uit een ander begrotingsinstrument)

5. Er is een QuickScan uitgevoerd om financiële rijksmiddelen met een negatieve impact op biodiversiteit in kaart te brengen. In 2023 heeft CE Delft een QuickScan gedaan voor het rapport 'Assessing biodiversity effects of public financial incentives' in opdracht van het ministerie van LNV en met ondersteuning van RVO.

Algemene bevindingen met betrekking tot impact

Op basis van de bureaustudie en de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews, komen – naast de eerder gepresenteerde resultaten – ook enkele bredere inzichten naar voren over de effecten van het beleid. Deze bevindingen worden hieronder nader toegelicht.

- **Nederland wordt internationaal erkend als “koploper” in het ontwikkelen van standaarden voor natuurlijk kapitaal.** De ontwikkeling van de CBS Natuurlijk Kapitaalrekeningen, de Atlas Natuurlijk Kapitaal, en de ESVD worden breed genoemd en gewaardeerd.
- **Ook binnen de overheid worden de eerste stappen gezet.** Naast deze internationale erkenning is er binnen de Nederlandse overheid ook vooruitgang geboekt. Zo is er onderzoek gedaan naar maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen, wordt natuurlijk kapitaal meegenomen in de Monitor Brede Welvaart, en zijn nature-based solutions meegenomen als beleidsinstrument in het Beleidskompas. Het thema heeft hiermee, gedurende de evaluatieperiode, in toenemende mate aandacht gekregen in beleidsontwikkeling.
- **Tegelijkertijd ontbreekt er nog structurele beleidsverankering.** Ondanks positieve ontwikkelingen blijft de Nederlandse overheid in de eigen beleidspraktijk echter nog wel achter bij de integratie van natuurlijk kapitaal, zo komt voornamelijk naar voren gedurende de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews. Respondenten geven aan dat:
 - De overheid nog geen voortrekkersrol speelt;
 - Natuurlijk kapitaal binnen beleidsprioriteiten laag scoort;
 - En de overheid zich nog “in de beginfase van de opgave” bevindt.
- **De beleidsmatige en bestuurlijke aanpak met betrekking tot natuurlijk kapitaal kent nog belangrijke knelpunten.** Respondenten noemen in de interviews meerdere obstakels voor een structurele verankering van natuurlijk kapitaal in beleid.
 - **Onvoldoende bestuurlijke afspraken.** Nederland mist nog een stevig bestuurlijk kader voor natuurlijk kapitaal. Er wordt nog met name gereageerd op ontwikkelingen, terwijl een actieve benadering vaak nog mist. Volgens een respondent:

“[We kunnen nog] meer insteken op kansen, waarbij we niet alleen minder slecht, maar ook goéd doen.”
 - **Beperkte coördinatie en integratie tussen ministeries.** Het ontbreekt nog aan coherentie en communicatie tussen beleidsdomeinen. Er wordt veelal gedacht in losse dossiers in plaats van integrale strategieën. Zoals een respondent illustreerde:

“Heel veel overheden kunnen niet mainstreamen omdat ze in silo’s zitten. (...) Juist biodiversiteit werkt alleen als het geïntegreerd wordt.”
 - **Weinig waardering en/of aandacht voor koplopers en goede voorbeelden.** Voorbeeldfuncties en best practices worden niet altijd zichtbaar of erkend. Zo gaf een respondent aan:

“Wat ik denk dat iets beter kan: de voortrekkersrol die De Nederlandsche Bank gespeeld heeft wordt wel gedeeld, maar ik hoor nooit een minister zeggen dat ze er trots op zijn, op een enkeling na.”
- **De gebruikte terminologie is in ontwikkeling maar blijft contextafhankelijk.** Hoewel termen als 'natuurlijk kapitaal' en 'natuurinclusief handelen' zich tussen 2017 en 2023 verder hebben ontwikkeld, blijft er sprake van uiteenlopende interpretaties en definities, afhankelijk van context en schaal. Dit komt naar voren tussen sectoren, maar ook bij het vergelijken van nationale en internationale contexten.

- **De bestaande instrumenten worden steeds vaker toegepast in case studies, maar het brede gebruik blijft achter.** Er is een duidelijke toename in het gebruik van instrumenten zoals de Atlas Natuurlijk Kapitaal en Natuurlijk Kapitaalrekeningen binnen verschillende casestudies en pilots. Deze ontwikkeling impliceert een groeiende bekendheid met natuurlijk kapitaal en het instrumentarium en de praktische inzetbaarheid hiervan.
- Tegelijkertijd zien we dat het gebruik onder gemeenten, provincies en het bredere beleidsveld nog beperkt blijft. Er zijn hierbij uiteenlopende meningen over de bruikbaarheid van de instrumenten:
 - Sommigen beschouwen de instrumenten als **functioneel en klaar voor gebruik**.
 - Anderen signaleren een **gebrek aan fijnmazigheid**, met name bij de toepassing van de instrumenten op lokale schaal.
- Verder noemen respondenten verschillende knelpunten:
 - **Brede bandbreedtes tussen resultaten**, bijvoorbeeld tussen de ANK of Natuurlijk Kapitaalrekeningen. Dit leidt tot twijfel aan de geloofwaardigheid van de uitkomsten en bemoeilijkt de meeweging ervan in de besluitvorming.
 - Het ontbreken van een **helpdesk of expertisecentrum** beperkt de praktische toegankelijkheid voor nieuwe gebruikers.

Best internal practice: Illustratief voorbeeld doeltreffende inzet

Uit het voorgaande blijkt dat het *mainstreamen* van het gebruik van de door NKVFS gefinancierde instrumenten nog achterblijft. Tegelijkertijd is er een groot aantal pilotprojecten en casestudy's bekend waarin overheden de instrumenten wel degelijk toepassen, zelfs in hun beleidskeuzes. Ter illustratie van een *doeltreffende inzet* – waarbij het begrotingsinstrument daadwerkelijk heeft geleid tot de integratie van natuurlijk kapitaal in overheidsbesluitvorming – presenteert Box 3.1 een 'best internal practice': het pilotproject *Ecosystemen in Wielewaal*.

Box 3.1 Best internal practice: in het pilotproject 'Ecosystemen in de Wielewaal' werkten FSD, RIVM, en CBS samen om de monetaire waarde van het gebied in kaart te brengen³³

Drie van de door LVVN gefinancierde partijen – de Foundation for Sustainable Development (FSD), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) – illustreerden door middel van het pilotproject 'Ecosystemen in de Wielewaal' hoe de verschillende meetinstrumenten die LVVN met het begrotingsinstrument financiert – de Natuurlijk Kapitaalrekeningen, de Atlas Natuurlijk Kapitaal, en de ESVD – gezamenlijk kunnen worden ingezet om de maatschappelijke waarde van een natuurgebied in kaart te brengen.

In 2022 kocht de gemeente Eindhoven landgoed de Wielewaal, een landgoed van 142 ha, voormalig eigendom van de familie Philips, met als doelstelling deze geleidelijk op te stellen voor publiek. In het kader van de woningbouwopgave van +40.000 woningen en +70.000 banen vóór 2040, zag de gemeente namelijk een uitdaging in het 'leefbaar' houden van de stad, waar de openstelling van het landgoed een potentiële oplossing voor zou bieden.

Om de maatschappelijke waarde van het landgoed, en hiermee het effect van het landgoed op deze 'leefbaarheid', in kaart te brengen, schakelde de gemeente een samenwerkingsverband tussen de FSD, het CBS, en het RIVM in. Deze samenwerking leverde een aantal tastbare resultaten op. Zo toonden zij aan dat de monetaire waarde van de gehele Wielewaal na opstelling zou toenemen van €265.000 tot €3,8 miljoen per jaar, wat over een periode van 30 jaar een toename van €8,3 miljoen naar €120 miljoen zou betekenen. Ook stelden zij vast dat de Wielewaal, sinds de openstelling, een gemiddelde per hectare waarde van €27.000 per jaar heeft, wat, volgens de onderzoekers "erg hoog is in vergelijking met de waarde van sommige andere vormen van landgebruik, zoals landbouwgrond met een gemiddelde opbrengst van gemiddeld ongeveer €6.220 per hectare".

Deze uitkomsten stelden de gemeente in staat om het ontwikkelplan voor het landgoed verder uit te breiden en op te nemen in het gemeentelijk beleidsinstrumentarium. Daarbij wordt erkend dat het inzichtelijk maken van de werkelijke, monetaire, waarde van natuur waardevolle handvatten heeft geboden om het belang van de openstelling van het landgoed voor zowel de Eindhovense samenleving als de economie overtuigend te communiceren. En in een taal die iedereen voor iedereen begrijpelijk is: de euro.

³³ Bron: Van 't Hoff, V., Siebers, M., de Nijs, T., Prins, F., & van Berkel, J. (2024). *Ecosysteemdiensten in de Wielewaal: Een stadspark van waarde*. Gemeente Eindhoven / Foundation for Sustainable Development (FSD), RIVM & CBS; Foundation for Sustainable Development (FSD), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), & Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2024). *Ecosysteemdiensten in de Wielewaal*. Ecosystem Services Valuation Database (ESVD); in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews.

3.4.3 Toekomstgerichte koppeling aan transitietheorie

De toepassing van transitietheorie - door middel van de koppeling aan het TransMissie-model van NewForesight - toont aan dat fase 1 tijdens de evaluatieperiode succesvol is doorlopen, zoals Figuur 3.4 illustreert. Daarnaast zijn er verschillende stappen gezet binnen de daaropvolgende fasen, maar deze zijn nog niet dusdanig gestroomlijnd dat geconcludeerd kan worden dat ook fase 2, 'Competitie', volledig is gepasseerd.

Volgens het TransMissie-model van NewForesight doorloopt een transitieproces vijf opeenvolgende fasen: van inertie, waarin duurzaamheidsproblemen toenemen maar de urgentie nog nauwelijks wordt erkend, tot institutionalisering, waarin duurzame oplossingen zijn genormaliseerd, geoptimaliseerd en verankerd. Deze paragraaf bespreekt de fasen afzonderlijk. Voor een verdiepende toelichting verwijzen we naar Hoofdstuk 2 - Methode (paragraaf 2.2) en Bijlage C.

1. **Richting geven op probleem & oplossing. De betrokkenheid van overheden bij het formuleren van oplossingsrichtingen is tijdens de evaluatieperiode aanzienlijk toegenomen. Tegelijkertijd blijft een breed draagvlak onder een grotere 'kritieke massa' vooralsnog grotendeels uit.** De 'missie' - een toekomstbeeld waarin natuurinclusief handelen centraal staat - is gedurende de evaluatieperiode steeds verder geconcretiseerd. Zo is een groot aantal studies verschenen waarin het maatschappelijke probleem centraal staat, oplossingsrichtingen worden aangedragen en de specifieke rol van de publieke sector wordt belicht. Voorbeelden hiervan zijn het *Kernverhaal Natuurlijk Kapitaal*, de studies van DNB/PBL en CBS, de gezamenlijke visie op natuurlijk kapitaal van kennisinstellingen, en de Agenda Natuurinclusief (versies 1.0 en 2.0). Ook blijkt duidelijk dat het bewustzijn over ecosysteemdiensten in de evaluatieperiode is toegenomen, waarbij het RIVM een sleutelrol vervult. Zo blijkt dat het instituut regelmatig benaderd door andere ministeries, zoals IenW en VWS.

Uit de evaluatie blijkt echter ook dat deze missie nog niet breed gedragen wordt door een grotere 'kritieke massa'. De *Agenda Natuurinclusief 2.0* (gepubliceerd in 2023) is een belangrijke doorontwikkeling van versie 1.0 (2021) - met een uitbreiding van acht naar tien domeinen, en een verschuiving van bewustwording naar concrete actie en uitvoering - maar de doelstelling lijkt nog niet samenleving-breed gedragen. Zo suggereert doelstelling 4 van de Agenda Natuurinclusief 2.0 ("De economische waarde van natuur in de gebouwde omgeving is vanzelfsprekend en wordt breed gedragen") dat deze vanzelfsprekendheid in 2023 nog niet was gerealiseerd. Daarnaast tonen interviews aan dat er nog altijd uiteenlopende definities en interpretaties van natuurlijk kapitaal bestaan, wat impliceert dat de doelstellingen nog niet eenduidig zijn, en daardoor waarschijnlijk niet breed gedragen worden.

Tot slot zou fase 4 van de probleemurgentie dwingende wet- en regelgeving moeten laten zien, waarmee schadelijke praktijken illegaal of financieel onaantrekkelijk worden gemaakt. Er is sprake van verankering in beleid op verschillende terreinen, bijvoorbeeld wat betreft de uitbreiding van wetgeving omtrent rapportageverplichtingen, de Monitor Brede Welvaart, de Handreiking Groen in en om de Stad, en de integratie van 'nature-based solutions' in het Beleidskompas. Daar staat tegenover dat schadelijke praktijken nog steeds in beperkte mate als 'illegaal' worden aangemerkt door middel van strikte wet- en regelgeving, waardoor van een dwingend karakter geen sprake is.

2. **Kennisontwikkeling & kennisverspreiding. Er is in de evaluatieperiode veel kennis ontwikkeld en gedeeld. Er ontbreekt nog breed onderzoek naar hoe deeltransities verlopen en wat de effecten zijn van**

het beëindigen van schadelijke activiteiten. In paragraaf 3.2.2 kwam naar voren dat er een duidelijke toename is in kennisontwikkeling en -ontsluiting bij een breed scala aan gefinancierde instrumenten. Zo financiert het begrotingsinstrument verschillende partijen die in staat zijn om de maatschappelijke kosten en baten, evenals de externaliteiten van het meenemen van natuurlijk kapitaal in kaart te brengen. In fase 2, 'Competitie', is dit een essentieel onderdeel van de transitie, waarmee het ministerie gericht bijdraagt aan elementen die essentieel zijn voor het slagen van fase 2. Daarnaast zijn de gefinancierde instrumenten op diverse vlakken uitgebreid en verbeterd. Ook is inzichtelijk geworden dat de instrumenten breed bekend zijn en door gebruikers worden gewaardeerd. De aanwezigheid van een stevige kennisbasis – als randvoorwaarde voor de toepassing van instrumenten door overheden – lijkt daarmee in toenemende mate op orde te zijn.

We constateren daarnaast dat de monitoring van de transitie gedurende de evaluatieperiode verder is versterkt. En deze ontwikkeling is, via de wettelijke EU-rapportageverplichtingen rond de SEEA-accounts en de integratie van de Natuurlijk Kapitaalrekeningen hierin, mede toe te schrijven aan de inzet van het ministerie. Dit kan worden gezien als een beleidseffect dat past binnen fase 3/4 van het TransMissie-model: het verstevigen van de institutionele randvoorwaarden voor een structurele verankering van natuurlijk kapitaal in de beleids- en besluitvorming door overheden.

We observeren ook een belangrijk knelpunt: de onderliggende mechanismen die zouden moeten bijdragen aan de einddoelstelling – structurele versterking, herstel, hernieuwde verbondenheid en duurzaam beheer van biodiversiteit en ecosystemen – worden nog onvoldoende in kaart gebracht. Deze mechanismen, aangeduid als 'deeltransities' in het TransMissie-model, zijn essentieel voor het begrijpen en sturen van het transformatieproces. In het recent verschenen rapport *In dienst van de toekomst – een handreiking voor transformatiegericht beleid*³⁴ stellen Awti en NewForesight dat transformaties zelden het resultaat zijn van één enkele innovatie of verandering, maar doorgaans bestaan uit een samenspel van oplossingen, deeltransities, netwerken en structuren.

Het bijbehorende stappenplan voor een effectieve, transformatiegerichte beleidsmix benadrukt dan ook dat overheden eerst goed moeten begrijpen hoe groot het probleem is en in welke fase de verschillende deeltransities zich bevinden, voordat ze besluiten welke acties nodig zijn. We zien echter dat dit soort verdiepend onderzoek naar die mechanismen nog verder kan worden verstevigd..

3. **Ondernemerschap & marktvorming:** Zoals besproken in Sectie 3.2.2 blijkt dat overheden tijdens de evaluatieperiode in toenemende mate Natuurlijk Kapitaal zijn gaan toepassen, vaak met behulp van adviesbureaus, en dit in sommige gevallen actief betrekken bij de besluitvorming. Toch lijkt van grootschalige opschaling of toepassing onder een bredere 'kritieke massa' vooralsnog geen sprake. Er zijn veel voorbeelden bekend van toepassing van natuurlijk kapitaal onder overheden en dit aantal lijkt toe te nemen. Enkele sprekende voorbeelden van de toepassing van Natuurlijk Kapitaal door decentrale overheden gedurende de evaluatieperiode zijn het City Deal-project 'Waarde van Groen en Blauw in de Stad' (waarbij zeven overheden betrokken zijn), het pilotproject Wielewaal, en diverse toepassingen van onder andere de kosten-baten berekeningen van groen in de stad, de TEEB-stadtool en MKBA's of businesscases. Op basis van onze analyse concluderen we echter ook dat een breed gedragen toepassing of het bereiken van een 'kritieke massa' vooralsnog uitblijft.

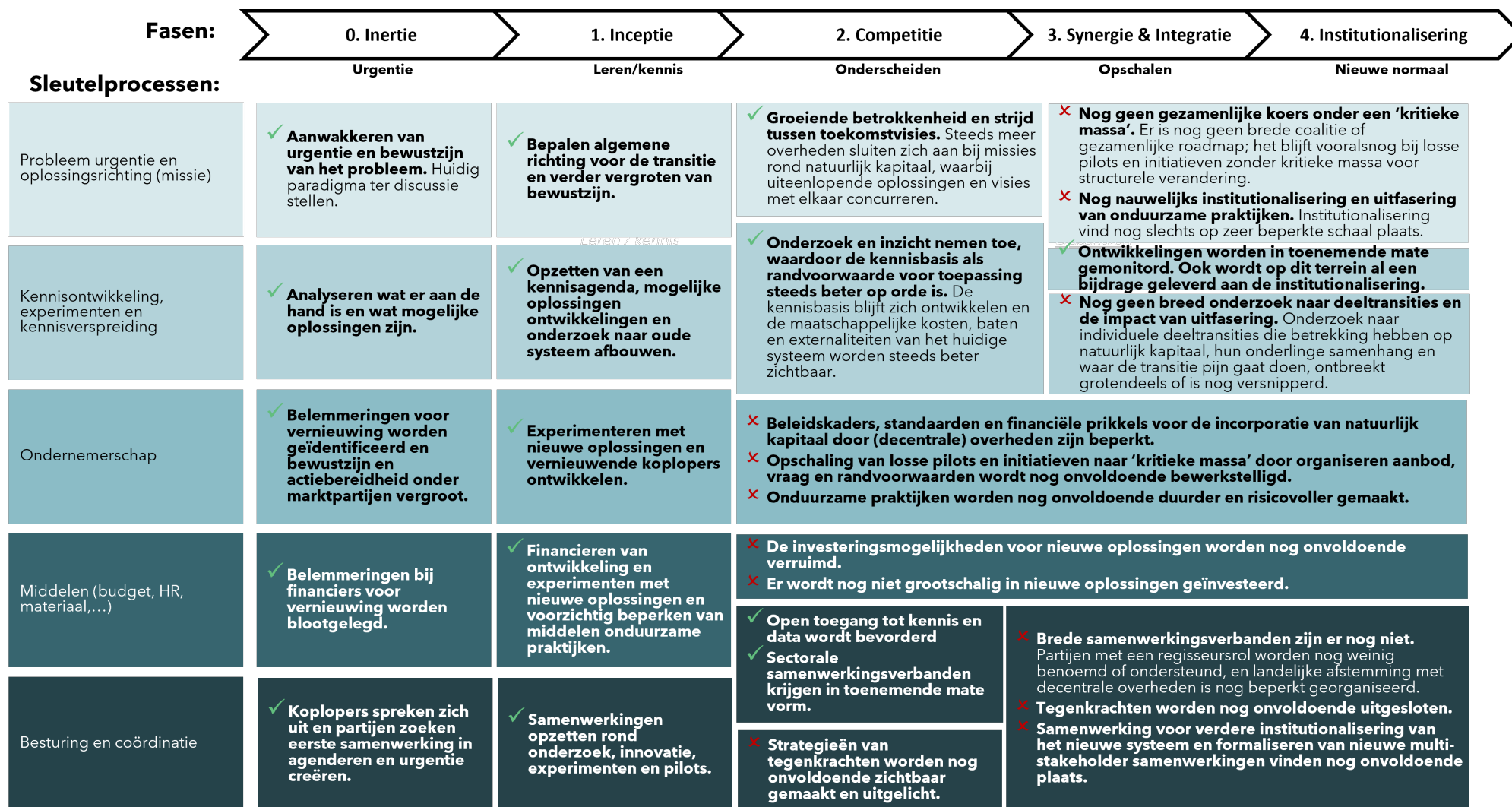
³⁴ Advies: In dienst van de toekomst-een handreiking voor transformatiegericht beleid | Advies | Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie

Uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews, komt naar voren dat onder overheden het ontbreken van een overtuigend “verdienmodel” voor de incorporatie van natuurlijk kapitaal een belangrijk knelpunt is. Hoewel instrumenten zoals de Natuurlijk Kapitaalrekeningen, de Atlas Natuurlijk Kapitaal en de ESVD gebruikt worden door adviesbureaus om overheden te ondersteunen bij het *zichtbaar maken* van de monetaire waarde van natuur in een gebied, is nog onvoldoende duidelijk wat deze integratie daadwerkelijk oplevert in termen van financiële of economische baten. Dit wijst op het ontbreken van duidelijke beleidskaders, standaarden en financiële prikkels die de incorporatie van natuurlijk kapitaal daadwerkelijk stimuleren, evenals op het feit dat niet-duurzame praktijken momenteel nog te weinig worden ontmoedigd door hogere kosten of toenemend risico.

4. **Mensen & middelen. Er is een breed scala aan pilots gefinancierd. Toch lijkt er nog geen sprake van een structurele verruiming van budget en capaciteit voor nieuwe oplossingsrichtingen.** Tijdens de evaluatieperiode zijn er diverse voorbeelden bekend waarin overheden hun middelen inzetten voor duurzame praktijken. De casus van Wielewaal illustreert dit. Een substantiële verbreding van de beschikbare budgetten voor dergelijke projecten is echter niet waargenomen gedurende de evaluatieperiode. Vooralsnog beperken overheden zich tot pilotprojecten; een structurele verruiming van de inzet van middelen en mensen is niet zichtbaar.
5. **Sectororganisatie & coördinatie: Gedurende de evaluatieperiode is er een breed scala aan samenwerkingsverbanden gefaciliteerd. Deze samenwerkingsverbanden concentreren zich momenteel echter nog voornamelijk op een kleinere groep ‘koplopers’.** Het begrotingsinstrument faciliteert een breed scala samenwerkingsverbanden – denk aan de CoP RVO, samenwerkingen tussen verschillende kennisinstellingen zoals ‘een natuurlijk verbond’ de ontwikkeling van de kennisbasis natuurlijk kapitaal, of de samenwerking in het pilotproject Wielewaal, sectorale partnerschappen via de Agenda Natuurinclusief 1.0 en 2.0. Daarnaast is er ook deelname vanuit beleid aan VN biodiversiteits-COP’s en beleids- en wetgevingstrajecten op EU-niveau, zoals de EU-taxonomie, CSRD en CSDDD. Ook zit het CBS zit ook op EU niveau in werkgroepen zoals Eurostat.

Hoewel in enkele gevallen het organiseren van samenwerkingsverbanden ook al tot nieuw beleid leidt – landen zijn vanaf 2026 bijvoorbeeld verplicht over Natuurlijk Kapitaalrekeningen te rapporteren – zijn er ook nog veel gevallen bekend waarin samenwerkingsverbanden nog niet tot de verankering in beleid hebben geleid. We nemen dan ook waar dat er op landelijk niveau nog onvoldoende afstemming bestaat over de integratie van natuurlijk kapitaal in beleid en beleidsdoelstellingen. Bovendien blijkt uit de voor dit onderzoek afgenomen interviews dat er op dit thema nog geen sprake is van structurele communicatie tussen ministeries; de gesprekken die wél plaatsvinden, zijn incidenteel. Het versterken en formaliseren van samenwerkingsverbanden verdient daarom blijvende aandacht in de toekomst.

Figuur 3.6 In verschillende fasen zijn belangrijke stappen gezet, waarbij vooral in Fase 2: Competitie knelpunten worden waargenomen



3.5 Financiële instellingen

Samenvattend heeft de inzet van het begrotingsinstrument bij financiële instellingen op meerdere fronten doeltreffend gewerkt: de kennis over de risico's van biodiversiteitsverlies is vergoot, er zijn veel nieuwe meetmethoden en platforms opgericht, er zijn verschillende effecten op vooral internationale beleidsinstrumenten gerealiseerd, en een groeiende groep internationale en nationale financiële instellingen committeren zich om de impact op biodiversiteit te meten, en te beginnen doelen te stellen om schadelijke investeringen af te schalen. Echter, de kop groep is relatief klein, en tot dusver zijn effecten op de financiële dienstverlening alleen op zeer kleine schaal zichtbaar.

3.5.1 Beleidstheorie

Figuur 3.5 toont de gereconstrueerde beleidstheorie³⁵ van het begrotingsinstrument voor de doelgroep financiële instellingen. De **middelen (inputs)** die het begrotingsinstrument inzette voor de doelgroep financiële instellingen bestonden uit een besteding van EUR 3,1 miljoen en inzet van fte's.

Anders dan in het geval van de doelgroep overheden is het overgrote deel van de uitgaven een onderdeel van het Programma Natuurinclusieve Financiële Sector, uitgevoerd door RVO in opdracht van het ministerie LNV. Het doel van dit programma is om te bevorderen dat financiële instellingen zich bewust worden van de risico's en afhankelijkheden van ecosysteemdiensten en het verlies van biodiversiteit zien als bedreiging voor mens en natuur maar ook voor het verdienmodel van financiële instellingen. Door dit transparant te maken worden financiële instellingen aangemoedigd om natuurpositief te investeren, en zodoende een bijdrage aan het 'vergroenen' van de economie te leveren.

De vier typen activiteiten van het Programma Natuurinclusieve Financiële Sector met betrekking tot financiële instellingen waren als volgt:

1. *Kennisontwikkeling*: het programma investeert in zowel het ontwikkelen van standaarden, methoden en data om biodiversiteit op te nemen in de financiële besluitvorming als op de financiële mechanismen en instrumenten.
2. *Kennistoepassing en -ontsluiting*: het programma stimuleert de toepassing en brede beschikbaarstelling van deze kennis bij financiële instellingen.
3. *Coalitievorming*: het programma bevordert de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden om koplopers in de financiële sector samen te brengen en nieuwe relaties te leggen.
4. *Randvoorwaarden voor systeemverandering*: het programma werkt aan de structurele verankering van natuurlijk kapitaal in nationaal en internationaal beleid en regelgeving met betrekking tot de financiële sector.

Volgens beschikbare visiedocumenten en gesprekken met het ministerie en RVO zouden deze activiteiten leiden tot verschillende **resultaten (outputs)**. Zo beoogde het ministerie en RVO gedurende de evaluatieperiode diverse standaarden, meetinstrumenten en -methoden te ondersteunen en organisaties te helpen ontwikkelen die deze methoden en standaarden verbeteren en financiële instellingen stimuleren om deze methoden te gebruiken, zoals de TNFD-raamwerk of de PBAF standaard.

³⁵ Een belangrijke kanttekening bij de gepresenteerde beleidstheorie is dat deze niet is gebaseerd op een programma-breed visiedocument – dit is immers geen vereiste binnen een begrotingsinstrument. In plaats daarvan is de theorie geconstrueerd op basis van visiedocumenten van het ministerie die specifiek gericht zijn op financiële instellingen, aangevuld met gesprekken en schriftelijke input van het ministerie gedurende het proces.

De **beoogde tussendoelen (outcomes)** richten zich op het structureel versterken van natuurlijk kapitaal bij financiële instellingen. Hierbij gaat het vooral over het meetbaar maken en standaardiseren van de afhankelijkheden van en de impact op natuur van financiële instellingen. Dit moet leiden tot meer financiële instellingen die zich committeren aan het gebruiken van deze methoden en standaarden, hierover rapporteren, en uiteindelijk natuurpositief investeren. Daarnaast beoogt het ministerie en RVO bij te dragen aan het verankeren van standaarden en methoden in nationaal en internationaal beleid.

De **beoogde einddoelen (impacts)** zijn, in lijn met transitie management, om een bijdrage leveren aan de transitie naar een natuurinclusieve financiële sector op nationaal, EU en internationaal niveau.

- Op *nationaal niveau* richt het instrument zich op de structurele verankering van natuur in de besluitvorming van financiële instellingen.
- Op *EU-niveau* ligt de focus vanaf 2020 op het voldoen aan de EU-biodiversiteitsstrategie: Transformatieve verandering.
- Op *internationaal niveau* zijn verschillende kaders als leidraad gehanteerd: in de eerste periode van de evaluatie lag de nadruk op de Aichi Biodiversiteitsdoelen, met specifieke focus op Strategisch Doel A. Vanaf 2022 is de focus verschoven naar het Global Biodiversity Framework van het CBD, met bijzondere aandacht voor actiedoel 19 en in mindere mate actiedoel 15.

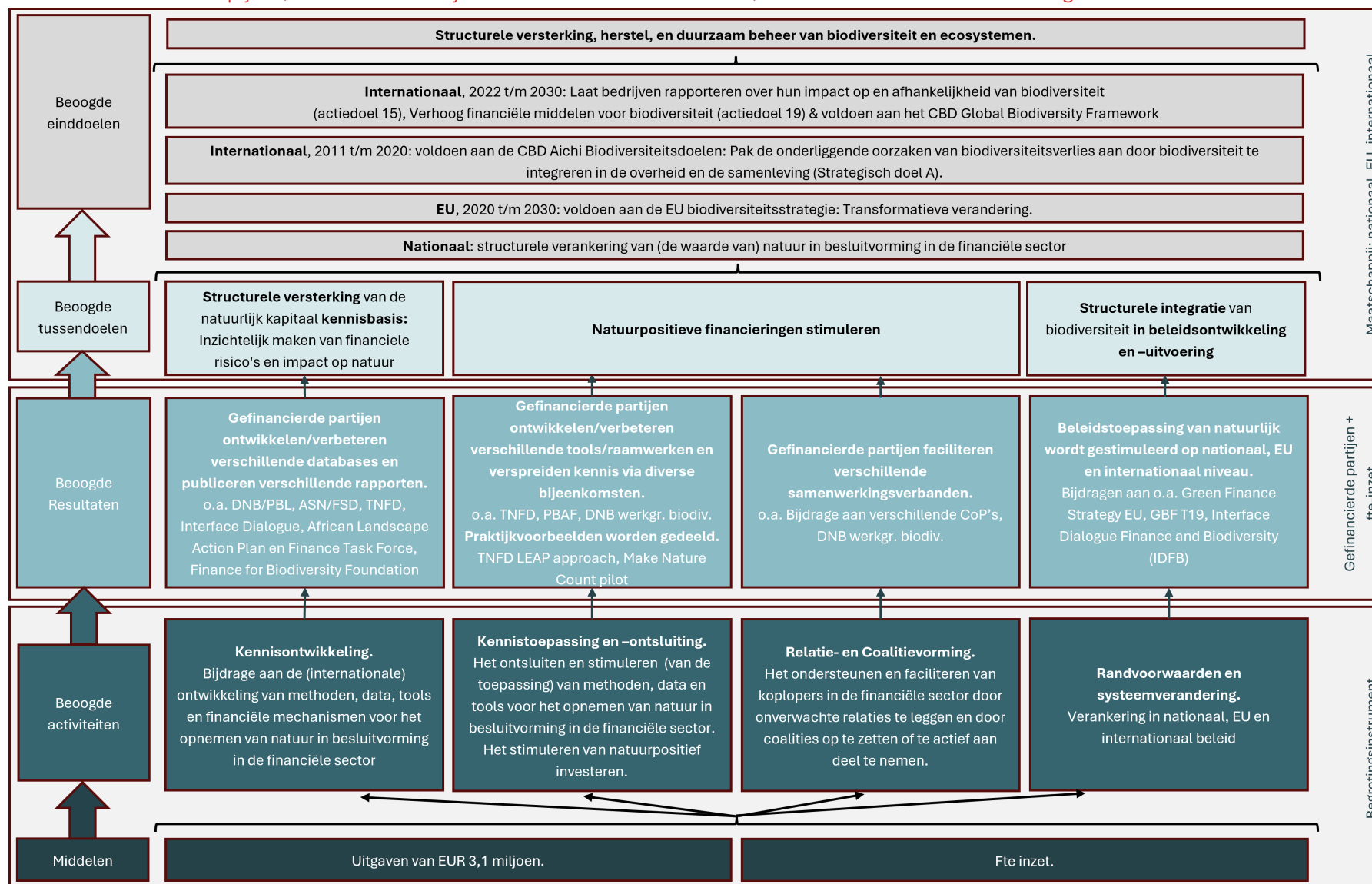
Het overkoepelende doel van het instrument betreft de structurele versterking, het herstel en het duurzaam beheer van biodiversiteit en ecosysteemdiensten.

Bij het vaststellen van tussen- en einddoelen met betrekking tot financiële instellingen maakte het RVO programma gedurende de evaluatieperiode gebruik van transitietheorie van Drift (zie voor een uitgebreide toelichting Bijlage B). De focus van de doelstellingen gedurende de evaluatieperiode is, door de toepassing van dit model, op de volgende manieren uitgebreid:

1. **Multi-actor.** Van banken naar verzekeraars en pensioenfondsen;
2. **Multi-level.** Van internationaal en nationaal naar regionaal en lokaal;
3. **Multi-fase.** Van bewustwording, naar meten naar natuurpositief investeren.

Een belangrijke kanttekening bij de gepresenteerde beleidstheorie is dat deze niet is gebaseerd op een instrument-breed visiedocument maar is gereconstrueerd op basis van verschillende visiedocumenten van het ministerie die specifiek gericht zijn op financiële instellingen, aangevuld met gesprekken en schriftelijke input van het ministerie gedurende het proces.

Figuur 3.7 **Beleids Theorie doelgroep financiële instellingen:** het begrotingsinstrument wordt voor de doelgroep overheden ingezet via vier activiteitenpijlers, met als uiteindelijk doel te voldoen aan nationale, EU- en internationale doelstellingen



3.5.2 Doeltreffendheid

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald (mede) dankzij het begrotingsinstrument?

Om een genuanceerd oordeel te vellen over de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt *dankzij* de inzet van het begrotingsinstrument (doeltreffendheid), kijkt deze paragraaf naar de behaalde resultaten en effecten in de evaluatieperiode. Deze paragraaf vangt daarom aan met een overzicht van de geformuleerde doelstellingen, activiteiten, resultaten en effecten op *gefinancierd instrument-niveau*. Hierna biedt deze paragraaf een analyse van de behaalde effecten op *begrotingsinstrument-niveau*. Zowel de documentanalyse van de beschikbare stukken, als de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews vormen input voor de bevindingen.

Doelen, activiteiten, resultaten en effecten per instrument

Voordat we ingaan op de bevindingen per instrument, biedt onderstaande tabel (Tabel 3.2) eerst een overzicht van de uitvoerders van activiteiten voor financiële instellingen, inclusief de bijbehorende uitgaven als percentage van het totaal voor deze doelgroep. Het grootste deel van de totale uitgaven aan activiteiten en uren voor de ‘financiële instellingen’ ging naar Programma Natuurinclusieve Financiële sector (RVO).

Tabel 3.2 85% van de uitgaven voor financiële instellingen ging naar Programma Natuurinclusieve Financiële sector van RVO

Activiteit (uitvoerder)	Uitgaven* (uren en activiteiten) als % van totaal voor deze doelgroep	Actieve jaren van het instrument binnen de periode 2017-2023
Programma Natuurinclusieve Financiële sector (RVO)	85%	2017-2023
TNFD	8%	2022-2023
PBAF	3%	2020-2022
BFFI	2%	2019-2022
Ondersteuning Interface Dialogue Finance and Biodiversity (De Natuurverdubbelers)	1%	2022
Onderzoek tbv protocollen habitat banking (Stichting Nationale Biodiversiteitsbank)	1%	2023

Bron: Overzicht uitgaven begrotingsinstrument, aangeleverd door LNVN. *NB de uitgaven betreffen in dit geval een opdracht aan RVO om dit onderdeel uit te voeren; dus bevat uren (1 fte) en uitgaven voor studies en andere activiteiten. De ondergenoemde activiteiten zijn dus veelal gefinancierd door LNVN maar als onderdeel van het RVO programma uitgevoerd.

Programma Natuurinclusieve Financiële sector (RVO)

Het programma en de onderliggende beleidstheorie is boven beschreven; hieronder beschrijven we de gefinancierde activiteiten en de behaalde resultaten nader.

Activiteiten en resultaten (2017-2023):

Zoals genoemd bestaat deze opdracht uit een aantal activiteiten die worden uitgevoerd binnen het RVO programma Natuurinclusieve Financiële sector. Hieronder worden deze samengevat op basis van de beschikbare jaarrapportages van RVO – deze lijst met activiteiten is niet uitputtend.

- **In 2017** werden de resultaten van CoP FiNC NL internationaal gedeeld. CoP FiNC EU heeft vier succesvolle bijeenkomsten gehad en er is draagvlak voor een eventueel vervolg in 2018. Bovendien wordt de business case voor investeren in natuur en biodiversiteit langzaam duidelijker en is er een goed overzicht van best practices van investeren in natuur door financiële instellingen binnen Europa. Het Europese platform Business@Biodiversity heeft meer inzicht in de rol en impact van financiële instellingen op natuurlijk kapitaal en er zijn 1-3 Green Bonds-ontwerpen. Tot slot is er een gedragen en financieerbaar voorstel geschreven voor een Afrikaanse CoP Finance, Natural Capital & Sustainable Landscapes.
- **In 2018** heeft de De Nederlandsche Bank (DNB) natuurlijk kapitaal/biodiversiteit opgenomen in de aanpak van het duurzaamheidsplatform. Op Europees niveau zijn er vier bijeenkomsten met CoP FiNC EU georganiseerd. Daarnaast is de CoP 'Financial Institutes, Food Security, Natural Capital & Landscape in Afrika' dit jaar van start gegaan met vier bijeenkomsten en een uitgevoerde pilot 'finance baseline for landscape projects in Ethiopia'. RVO heeft ook bijgedragen aan CoP-CBD in Egypte en geholpen met het opzetten van de CoP Financial Literacy for landscapes for people food and nature.
 - Interface Dialogue Finance and Biodiversity paper gepubliceerd.
 - RVO heeft bijgedragen aan het African Landscape Action Plan en Finance Task Force 1000 Landscapes One Billion People.
 - **Rapport 'Lessons Learned from Integrated Landscape Finance to Advance the Global Biodiversity Framework' gepubliceerd.** RVO heeft inhoudelijk bijgedragen aan het rapport 'Lessons Learned from Integrated Landscape Finance to Advance the Global Biodiversity Framework'.
- **In 2019** is de Nederlandse financiële sector gaan participeren in de maatschappelijke samenwerking Natuurlijk Kapitaal (met VNO-NCW, NBA, IUCN-NL, MVO-NL en LVVN). Verder is in Nederland het Financiële Sector Supplement van de Capitals Coalition toegepast en is natuurlijk kapitaal verankerd in activiteiten van DNB Platform Duurzame Financiering. RVO heeft ondersteuning geboden aan Platform Biodiversity Footprinting Financials (PBFF), blended finance voor landschap herstel ontwikkeld en verdere samenwerking gezocht met CoP financiële instellingen in Afrika. Daarnaast zijn er meerdere kleine activiteiten ondernomen: Groene Tafel Finance voor Regeneratie, LIFT is toegepast voor een landschap, cirkelpagina FutureProof.community, documentaire FFOP en adviseren over het Integrated Ecosystem Rating System.
- **In 2020** heeft RVO met Platform Biodiversity Accounting Financials (PBAF) gewerkt aan tools en data voor impact metingen. CoP Finance@Biodiversity heeft nieuwe investeringsstrategieën m.b.t. ecosystemen en biodiversiteit ontwikkeld. Daarnaast heeft CBD COP15 een private investment strategie gelanceerd om internationale partners te betrekken en zo een grotere impact op biodiversiteit te genereren. Tot slot is de database van TEEB geüpdatet om financiële instellingen de informatie te geven die nodig is om te vergroenen.
 - **Studie Indebted to Nature.** In 2020 hebben De Nederlandsche Bank en het Planbureau voor de Leefomgeving een studie gepubliceerd die de risico's van biodiversiteitsverlies voor de Nederlandse financiële sector in kaart brengt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de fysieke, transitie-gerelateerde en reputatie-gerelateerde risico's. RVO heeft hierbij een ondersteunde rol als kennispartner gespeeld.
 - **Make Nature Count pilot uitgezet.** In de Make Nature Count pilot werd gekeken naar hoe het monetair waarderen van ecosystemendiensten financiële instellingen kan helpen in het betrekken van biodiversiteit in hun besluitvorming. De biodiversiteit gerelateerde risico's van vier "positieve impact"-projecten zijn geanalyseerd (in Nederland, Madagaskar, Paraguay en Nicaragua). Naar aanleiding van deze studie heeft de ASN bank een biodiversiteitsfonds opgezet.
- **In 2021** is PBAF opgeschaald naar internationaal publiek, de BFFI is verbeterd en RVO heeft beleidsondersteuning gegeven aan o.a. VN-COP 26 over klimaat. RVO heeft deelgenomen aan CoP Finance@Biodiversity, CPIC en 1000 landscapes. Tevens is er een evenement georganiseerd over de best

practices in gebiedsgericht investeren voor biodiversiteit en is het plan geldstromen in een landschap in uitvoering gebracht.

- **Werkgroep biodiversiteit DNB (mede-)opgezet.** De Nederlandsche Bank heeft een Werkgroep opgezet van twaalf financiële instellingen (o.a. de ABN Amro, Rabobank en ING) en twee maatschappelijke organisaties. Sinds 2020 neemt RVO deel aan deze werkgroep, en neemt de DG Natuur en Visserij van LVVN deel aan het Platform Duurzame Financiering waar deze werkgroep onderdeel van uitmaakt. Hiermee hebben RVO/LVNN bijgedragen aan de DNB rapporten, e-learnings, guidelines tot actie en infographics geproduceerd op het gebied van biodiversiteit. Bijvoorbeeld het rapport Biodiversity Opportunities and Risks for the Financial Sector (2020) en het rapport Biodiversity in the financial sector – From pledges to action (2021).
- **In 2022** is de toegang van de financiële sector tot natuurlijk kapitaal data versterkt met de nadruk op het verder ontwikkelen van het concept van ecosysteemdiensten. Binnen de RVO is gewerkt aan natuur en biodiversiteit verbinden aan het gebiedsgericht investeren. Daarnaast zijn er vernieuwende initiatieven voor het financieren van de natuur in Nederland ondersteund, de inzichten van 1000 landscapes zijn vertaald naar investeren in Nederland en Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) heeft een Business and Biodiversity Assessment opgezet, waar RVO aan deelneemt als auteur. Tot slot heeft RVO deelgenomen aan de werkgroep biodiversiteit (NWB / DNB en TNFD) en de Advisory Committee RM van de Convention on Biological Diversity (CBD).
- **In 2023** heeft RVO gewerkt aan de bekendheid van natuur en biodiversiteit in het gebiedsgericht investeren binnen de RVO. RVO heeft ook veel tijd ingezet voor het Business and Biodiversity Assessment van IPBES. RVO heeft deelgenomen aan de werkgroep biodiversiteit (NWB/DNB en TNFD) en de Advisory Committee RM van de CBD.
 - **Meegewerkt aan de Agenda Natuurinclusief**, resulterend in de opzet van het domein financiële sector. Hier is RVO daarnaast een geruime tijd domeintrekker van geweest.
 - **Advies** gegeven aan LVNN over de National Biodiversity Finance Plans (NBFPs).
 - Meegewerkt aan de implementatie van GBF-actiedoel 18 over effectievere overheidsuitgaven: milieuschadelijke financiële stromen (zie hoofdstuk overheden).

LVNN/RVO heeft deelgenomen aan de 13^e tot 16^e Conference of the Parties (COP) van de the United Nations Convention on Biological Diversity (CBD). Verder heeft RVO/LVNN in meerdere jaren actieve ondersteuning en bijdragen geleverd aan conferenties en daarmee aan de totstandkoming van nieuwe afspraken en verdragen. Tijdens COP13 was het eerste financiële 'side event' waarin panelleden de status-quo en de volgende stappen bespraken om mitigatie- en adaptatiedoelstellingen beter af te stemmen op de economische prestatiedoelstellingen van financiële instellingen. Tijdens COP14 werd de PBAF standaard gelanceerd. In COP15 werd de Global Biodiversity Framework (GBF) aangenomen, Nederland heeft hier 15 sessies georganiseerd over 'resource mobilisation' en op die manier bijgedragen aan het aannemen van de GBF. Tijdens COP16 heeft Nederland een uitgebreid programma georganiseerd over 'Aligning all financial flows for biodiversity'.

Beleideffecten

De bovengenoemde activiteiten en resultaten zijn niet los van elkaar verantwoordelijk voor zichtbare beleidseffecten, maar zijn het resultaat van de (strategische) inzet van middelen om vooral op internationaal vlak effecten te sorteren. Samengevat concluderen we het volgende ten aanzien van de algemene effecten van het Programma Natuurinclusieve Financiële sector (RVO).

- **Het Ministerie/ RVO heeft belangrijke bijdragen geleverd aan het ontwikkelen en inzetten van nieuwe methoden en tools in de financiële sector die de biodiversiteitsrisico's in kaart brengen.** Gedurende de afgelopen jaren is er veel werk verricht om de taxonomie, standaarden en raamwerken te ontwikkelen die

biodiversiteit en natuur(-schade) op een functionele manier kunnen meten en zodoende de financiële sector in staat stellen de eigen impact, risico's en afhankelijkheden in kaart te brengen. Hierbij zijn, naar analogie met het klimaatbeleid, vergelijkbare raamwerken (zoals TNFD) en standaarden (zoals PBAF) opgericht, en zodoende is er ook een verbinding gemaakt tussen klimaat en natuur.

- **Het Ministerie/RVO heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van Europese en wereldwijde beleidskaders en de financiële sector betrokken bij de oplossingen voor de biodiversiteitsproblematiek.**
 - Het Nederlandse Ministerie van Financiën heeft in de evaluatieperiode een beleidsagenda voor de financiële sector opgesteld waarin biodiversiteit is opgenomen, wat mede aan het werk van LVVN te danken is. Daarnaast is in 2023 de Agenda Natuurinclusief 2.0 gelanceerd (binnen LVVN) dat voortbouwt op het Natuurlijk Kapitaal begrotingsinstrument en nu ook een domein financiële sector heeft.
 - Volgens het Ministerie zijn er door kennisverspreiding, deelname aan conferenties, het geven van sessies tijdens CoP CBD 13/14/15/16 belangrijke bijdragen geleverd aan het ontwikkelen van GBF-target 18, en in het algemeen aan het integreren van financiële diensten en biodiversiteit.
 - Het Ministerie verwijst ook naar een inhoudelijke bijdrage aan het African Landscape Action Plan, wat heeft geleid tot de oprichting van de *Finance Task Force – 1000 Landscapes for 1 Billion People*. Dit project (2019–2023) heeft datatools ontwikkeld, capaciteitsopbouw gerealiseerd, een 5–10 landscape finance-actoren ondersteund en een organisatie opgericht ter bevordering van landscape finance.³⁶
 - Het Ministerie geeft aan ondersteuning te hebben gegeven aan ASN en PBL bij het ontwikkelen van een methode om biodiversiteitsrisico's te meten, hetgeen mede tot de DNB-studie 'Indebted to Nature' (2020) heeft geleid. Deze publicatie wordt veel geciteerd en wordt gezien als een belangrijke reden voor interesse en versterkt toezicht van DNB en ECB op biodiversiteitsrisico's in de portfolio's van financiële instellingen. Gesprekken bevestigen de positieve bijdrage. Ook een studie van ASN en FSD (Make Nature Count, 2022) en verdere steun van Ministerie hebben geholpen de Ecosystem Valuation Database (ESVD) verder te ontwikkelen.
 - Tot slot noemt het Ministerie de oprichting van het Network for Greening the Financial System (NGFS) in 2017 door aanvankelijk acht centrale banken. DNB was een van de medeoprichters, naar eigen zeggen geïnspireerd door eerder gezamenlijk werk met het ministerie. Binnen het netwerk vervult het ministerie een actieve rol in verschillende werkgroepen, met name op het gebied van biodiversiteit en duurzame financiering.

Naast de bovengenoemde activiteiten, resultaten en effecten zijn er ook een aantal activiteiten die – deels – ook direct door het ministerie zijn gefinancierd maar in het kader van het RVO programma Natuurinclusieve Financiële Sector. Deze worden hierna separaat omschreven.

Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFD)

De oprichting en ondersteuning van de TNFD is een belangrijke stap voor de financiële sector; naast de activiteiten die direct of indirect bij hebben gedragen heeft RVO in opdracht van het ministerie LVVN ook een directe subsidie van EUR 250,000 aan TNFD verstrekt, en deze is opgenomen in Tabel 3.2. Hieronder een korte samenvatting van activiteiten die betrekking hebben op TNFD.

Activiteiten en resultaten (2022-2023):

- **Deelname aan het stewardship council van de TNFD.** In 2021 is RVO namens LVVN is toegetreden tot de stewardship council van de Taskforce for Nature Financial Disclosure (TNFD). Als deelnemer van deze council heeft LVVN bijgedragen aan het rapport: "Nature in Scope: A summary of the proposed scope, governance,

³⁶ Opmerking: dit valt buiten de scope van dit onderzoek en is daarom niet nader onderzocht.

work plan, communication and resourcing plan of the TNFD". Dit rapport beschrijft het werkplan, de beoogde scope en de benodigde middelen om het TNFD raamwerk op te zetten.

- **Opname van biodiversiteit in de CSRD.** Mede dankzij de TNFD is biodiversiteit in 2021 opgenomen in het Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Bedrijven moeten vanaf 2024 impact rapporteren op (o.a.) biodiversiteit en de wijze waarop afname van biodiversiteit hun bedrijfsvoering beïnvloedt. De CSRD raadt bedrijven en financiële instellingen aan gebruik te maken van TNFD LEAP methode als instrument voor het uitvoeren van de materialiteitsbeoordeling van milieuonderwerpen die verder gaan dan klimaatverandering. LVVN heeft bijgedragen aan dit proces door expertise in te winnen van CREM en door de TNFD met de Europese Commissie in contact te brengen waardoor de rapportagestandaarden ESRS4 (biodiversiteit en ecosystemen) beter bij TNFD is gaan aansluiten.
- **Pilots uitgezet om het TNFD raamwerk en de 'LEAP approach' toe te passen.** In 2022 heeft LNV heeft TNFD een subsidie gegeven om een pilots uit te zetten in de sectoren agrifood, bouw en energie. De pilot bestond uit 23 bedrijven die een TNFD assessment kregen en vervolgens leerden werken met het TNFD raamwerk en de LEAP approach. Naast de pilots heeft TNFD een website gepubliceerd en een rapport uitgebracht met ervaringen, lessons learned, uitdagingen, illustratieve toepassingen en praktische 'how to' begeleiding om met het TNFD raamwerk te werken en de 'TNFD's LEAP approach' toe te passen. Na de pilot hebben meer dan 500 bedrijven en financiële instellingen (waarvan 12 Nederlands) het TNFD raamwerk gebruikt voor hun rapportage.

Beleideffecten

De totstandkoming van de TNFD in 2021 vormt een belangrijke stap in het 'vergroenen' van de rapportage en het risicomanagement binnen de financiële sector. LVVN / RVO leverde hieraan een waardevolle bijdrage door het ontwikkelen van kennis en het helpen organiseren van coalities. Ook is het LVVN / RVO toegetreden tot de Stewardship Council. Hoewel de financiële bijdrage van het Ministerie relatief beperkt was ten opzichte van andere donoren, wordt de inhoudelijke ondersteuning – zowel in de aanloopfase als tijdens de opbouw van TNFD – door TNFD als zeer waardevol beschouwd.

PBAF - Biodiversity Accounting Financials (PBAF)

PBAF is een internationaal samenwerkingsverband van financiële instellingen dat in 2020 is opgericht. Het doel van PBAF is het ontwikkelen van een geharmoniseerde standaard waarmee financiële instellingen de impact van hun leningen en investeringen op biodiversiteit kunnen meten, beheren en rapporteren. PBAF speelt tevens een belangrijke rol als standaardontwikkelaar binnen het raamwerk van de TNFD. Via deze ondersteuning heeft het ministerie, samen met RVO, bijgedragen aan de praktische toepasbaarheid van nieuwe meetmethodieken.

Activiteiten en resultaten

- **'Common ground report' gepubliceerd.** In dit rapport is een universele methodiek uitgewerkt waarmee financiële instellingen hun impact op biodiversiteit kunnen berekenen en daarmee bij kunnen dragen aan het herstel en bescherming van biodiversiteit. LVVN/RVO heeft het PBAF langdurig financieel ondersteund en door hen een podium te bieden, bijvoorbeeld op VN-CBD COPs.
- **Q&A paper 'Introduction to Impacts on Ecosystem services and their monetary value' gepubliceerd.** LVVN heeft de Q&A paper 'Introduction to Impacts on Ecosystem services and their monetary value' gefinancierd die in 2023 is uitgebracht door PBAF. De Q&A geeft antwoord op 10 vragen over een beoordeling van effecten op ecosysteemdiensten en de waarde van deze diensten.
- **Rapport 'Taking biodiversity into account PBAF Standard' gepubliceerd.** Dit rapport, mede gefinancierd door LVVN, is een toevoeging aan de PBAF standaard. Het is gepubliceerd in 2023 en bestaat uit een Q&A over

biodiversiteitseffectbeoordeling, een overzicht van impactbeoordelingsbenaderingen en een module gewijd aan de biodiversiteitsvoetafdruk.

Beleidseffecten

Het Ministerie heeft PBAF ondersteund, voornamelijk door cofinanciering van onderzoek naar methodologieontwikkeling en het delen van kennis. Inmiddels zijn 26 Nederlandse financiële instellingen aangesloten bij PBAF, van de in totaal 74 deelnemers wereldwijd.

Ondersteuning Interface Dialogue Finance and Biodiversity (De Natuurverdubbelaars)

- De Nederlandse overheid heeft in samenwerking met de overheid van het Verenigd Koninkrijk en het VN-Convention on Biological Diversity secretariaat de Interface Dialogue Finance and Biodiversity (IDFB) opgezet om best practices in het vergroenen van de financiële sector te delen.
- De resultaten van de IDFB tonen dat het platform een belangrijk middel is voor overheden en financiële instellingen om kennis en best practices uit te wisselen rondom de integratie van biodiversiteit in financiële besluitvorming, in lijn met het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Het platform wordt ingezet voor capacity building en faciliteert het delen van data, tools en ervaringen gericht op het vergroenen van de financiële sector. Daarnaast stimuleert de IDFB nieuwe samenwerkingen tussen stakeholders.

Onderzoek tbv protocollen habitat banking (Stichting Nationale Biodiversiteitsbank)

De NBB is opgericht met als doel het opzetten van een systeem van biodiversiteitscredits, waarbij bedrijven hun negatieve impact op de natuur kunnen compenseren door te investeren in projecten die biodiversiteit herstellen of versterken. In 2023 heeft de NBB met steun van o.a. het ministerie een handboek ontwikkeld dat de procedures en methodieken beschrijft voor het genereren en verhandelen van biodiversiteitscredits. Dit handboek vormt de basis voor het certificeren van natuurmaatregelen en het waarborgen van de kwaliteit en effectiviteit van biodiversiteitsprojecten. Gezien de bank nog niet operationeel is, zijn er tot nu nog geen effecten te zien, of te verwachten.

Blended finance-mechanismen (BFFI)

De Biodiversity Finance Facility Initiative (BFFI) is een Nederlands initiatief dat zich richt op het ontwikkelen van innovatieve financieringsmechanismen ter ondersteuning van biodiversiteitsherstel en natuurpositieve investeringen. BFFI en Wolfs Company hebben met steun van het ministerie bijgedragen aan de ontwikkeling van kennis over blended finance-capaciteit op nationaal niveau. Dit omvat het identificeren van uitdagingen, behoeften en potentiële oplossingen met betrekking tot de binnenlandse ontwikkeling van blended finance voor biodiversiteit. Een overzicht van 23 voorbeelden van blended finance-mechanismen voor biodiversiteit is gepresenteerd in een gezamenlijk rapport. Gezien dit rapport (11 pagina's) is verschenen tegen het einde van de onderzoeksperiode zijn er nog geen resultaten te zien, of te verwachten.

Best internal practice: Illustratief voorbeeld doeltreffende inzet

Een best practice, waarbij een door het begrotingsinstrument ondersteund initiatief duidelijk heeft geleid tot een verbetering van het beleid ten aanzien van financiële instellingen – in dit geval door sterk verbeterde interne samenwerking tussen verschillende afdelingen van LVVN – is beschreven in Box 3.2

Box 3.2 Agenda Natuurinclusief 2.0 en het domein financiële sector

Domein Financiële Sector in de Agenda Natuurinclusief

Bij de ontwikkeling en oprichting van Agenda Natuurinclusief 2.0 was oorspronkelijk de focus op negen sectoren (bouw, energie, etc) maar was er geen afzonderlijk domein voor financiële diensten en dus geen aandacht voor de kritieke rol die deze kunnen spelen bij het ontwikkelen van strategieën voor deeltransities. Door proactieve inzet van RVO is het domein financiële sector toegevoegd dat transversaal invloed gaat uitoefenen op alle andere domeinen van ANI 2.0. Daarmee is de basis gelegd voor een doelmatig inzet van middelen voor het ontwikkelen van nieuwe financiële oplossingen, en tevens kan de financiële sector directe bijdragen leveren aan het doorzetten van specifieke sector-strategieën.

Het doel van ANI 2.0 is dan ook dat de Nederlandse financiële sector in 2050 natuurinclusief handelt. Een natuurinclusieve financiële sector is essentieel om in 2050 een natuurinclusieve samenleving te realiseren. Steeds meer financiële instellingen zijn zich bewust van de afhankelijkheid van alles wat ze financieren en waarin ze investeren: de natuur, biodiversiteit, en ecosysteemdiensten. Dit inzicht moet de financiële sector gaan integreren en beprijzen in modellen, analyses, rapportages en besluitvorming. Zo kan zij richting geven aan noodzakelijke investeringen en financieringen die bijdragen aan een natuurinclusieve samenleving en stoppen met activiteiten die de natuur schaden.

Zo zijn er vermogensbeheerders die al op biodiversiteitsherstel gerichte fondsen aanbieden en banken en verzekeraars die rentekortingen geven bij leningen wanneer er natuurherstel wordt bereikt. ANI 2.0 ziet dat het belangrijk is voor financiële instellingen is dat er een 'gezonde business case' is en gaat zich dus specifiek inzetten om bedrijfsmodellen werkbaar te maken, bijvoorbeeld door publiek private samenwerkingen (PPS) waarbij de verschillende financiële instellingen hun specifieke en complementaire rol kunnen vervullen³⁷.

³⁷ Zie Agenda Natuurinclusief, visiedocument 2023.

Samenvatting

Het werk met betrekking tot Financiële Instellingen is van nature lastig te beoordelen. De effecten op beleid, instrumenten en uiteindelijk op de financiële sector worden vooral bereikt via het ontwikkelen en verspreiden van kennis, het inspireren en ondersteunen van coalities, en het bijdragen aan beleidsontwikkeling. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om de invloed van deze activiteiten exact en objectief vast te stellen, hoewel de afgenomen interviews hier wel aannemelijkheid aan kunnen geven.

Desalniettemin kan gesteld worden dat veel is bereikt en effectieve initiatieven zijn ondersteund in de afgelopen periode. Maar het gebruik van de nieuwe standaarden door financiële instellingen is beperkt en natuurpositieve investeringen zijn nog schaars. TNFD rapporteert dat wereldwijd 120 organisaties tot dusver een rapport hebben opgesteld volgens de TNFD-standaard, en dat er 526 actieve 'adopters' zijn. Hoewel dit een veelbelovende start is, betreft het op wereldschaal nog altijd een relatief kleine groep. In Nederland heeft ASN Bank aangegeven de biodiversiteitsrisico's op portefeuilleniveau in kaart te hebben gebracht. Als duurzame bank maakt ASN gebruik van de ontwikkelde tools, maar dit leidt vermoedelijk niet tot grote veranderingen in de dienstverlening, gezien duurzaamheid al sterk verankerd is in hun beleid.

Echter, natuur-positieve investeringen zijn nog op kleine schaal, net als de financiering voor natuur (GBF-actiedoel 19). Volgens een UNEP-rapport is er sprake van een "beperkte" groei van private natuur-positieve investeringen. In 2023 kwamen deze wereldwijd uit op 35 miljard USD. Dit vertegenwoordigt ongeveer 18 procent van de totale natuur-positieve financiering; de overige 82 procent bestaat uit publieke investeringen. De totale natuur-positieve financiering bedraagt daarmee nog altijd slechts circa 1 procent van de wereldwijde financiering die negatieve effecten op de natuur heeft. ³⁸

Samenvattend kan worden gesteld dat kennisontwikkeling, actie en bewustwording hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe methoden, standaarden en raamwerken. Deze worden echter (vooralsnog) in beperkte mate toegepast, waardoor de effecten op de financiële dienstverlening – en de daaruit voortvloeiende impact op de natuur – nog nauwelijks zichtbaar zijn.

³⁸ State of Finance for Nature 2023, UNEP

3.5.3 Toekomstgerichte koppeling aan transitietheorie

Een verkennende koppeling aan transitietheorie laat zien dat LVVN/RVO met betrekking tot de doelgroep financiële instellingen tijdens de evaluatieperiode succesvol activiteiten heeft verricht die vooral passen bij fase 1 en 2, en soms verder in fase 3. De groep van financiële instellingen is een groeiende, maar het betreft nog een kleine kopgroep en de stap van meten naar investeren wordt nog zelden gemaakt.

De toepassing van transitietheorie - door middel van de koppeling aan het TransMissie-model van NewForesight - toont aan dat fase 1 tijdens de evaluatieperiode succesvol is doorlopen, zoals Figuur 3.6 illustreert. Daarnaast zijn er verschillende stappen gezet binnen de daaropvolgende fasen, maar deze zijn nog niet dusdanig gestroomlijnd dat geconcludeerd kan worden dat ook fase 2, 'Competitie', volledig is gepasseerd.

1. **Richting geven op probleem & oplossing.** De interesse van financiële instellingen om de effecten van klanten op biodiversiteit te meten is duidelijk toegenomen in de evaluatieperiode. De Nederlandse financiële sector wordt erkend als koploper hierin. Er zijn ook veel nieuwe meetmethoden en standaarden (verder-)ontwikkeld en meer organisaties bieden mogelijkheden om deze toe te passen. De betrokkenheid van veel financiële instellingen bij het formuleren van oplossingsrichtingen is tijdens de evaluatieperiode toegenomen. Tegelijkertijd is er nog geen sprake van een brede beweging, gezien het vooral gaat om reeds groene financiële instellingen, en het is het nog niet duidelijk welke effecten het rapporteren heeft op de financiële dienstverlening.

De missie – een toekomstbeeld waarin natuurinclusief handelen centraal staat – is gedurende de evaluatieperiode steeds duidelijker geworden voor een groeiend aantal financiële instellingen. De studies van o.a. DNB/PBL (naast zo'n twintig andere studies) hebben daar een zeer goede bijdrage aan geleverd. Tegelijkertijd geven respondenten in de financiële sector ook aan dat men niet verwacht dat alleen door rapportage van biodiversiteitseffecten de dienstverlening autonoom verandert, en klanten daardoor anders werken en investeren. Uit de gesprekken blijkt dat het nog wachten is op een politieke visie waarbij overheden – als bewaker van het publiek goed biodiversiteit – en bedrijven tot een nieuwe vorm van omgaan met de natuur komen, waarbij een aangepaste financiële dienstverlening een versterkende of zelfs inspirerende rol kan spelen. Anderen zien ook dat een toegenomen risico-besef ook tot veranderingen bij klanten en banken kan leiden. Samenvattend kan men stellen dat dit vooral overeenkomt met de kenmerken van fase 2 ('Competitie'): groeiende belangstelling en betrokkenheid maar ook strijd tussen verschillende toekomstvisies.

2. **Kennisontwikkeling & kennisverspreiding.** Er is in de evaluatieperiode veel kennis ontwikkeld en gedeeld, op zowel nationaal als internationaal vlak. Maar naast het bevorderen van nieuwe *reporting standards* over biodiversiteit bij financiële instellingen zijn er nog open vragen over hoe financiële diensten daadwerkelijk bij kunnen dragen aan *nature-positive* investeringen.

Gedurende de evaluatieperiode zijn een ruim aantal kennisproducten voortgebracht met steun door het begrotingsinstrument, en er is veel werk verricht om deze kennis te verspreiden, zowel nationaal als ook en vooral internationaal. Er zijn een hele reeks aan CoPs en samenwerkingsverbanden opgericht, ondersteund of bijgewoond (bijv. CoP FINC, B&B EU, werkgroep biodiversiteit DNB) om bewustwording te bevorderen en kennis te verspreiden.

Echter, gezien een transformaties zelden het resultaat van alleen één veranderingsproces zijn³⁹ is het nog niet duidelijk (genoeg) op welke manier de vooruitgang in het meten en rapporteren door financiële instellingen bijdraagt aan een transformatie naar een natuurinclusieve economie. Respondenten geven aan dat ze wel kunnen zien hoe de financiële sector kan rapporteren over biodiversiteit, maar er nog geen duidelijkheid is over hoe dit moet leiden tot meer *nature-positive* investeringen, gezien een 'grijze' bank haar klanten niet kan dwingen tot een andere bedrijfsvoering.

Respondenten geven ook aan dat de bijdrage van 'groene' financiële diensten waarschijnlijk het beste gezocht kunnen worden op sectorniveau, met specifieke instrumenten en diensten die aansluiten bij de behoeften van ondernemers en ondernemingen die willen 'vergroenen'. Een eerste goede stap in deze richting is genomen door bij de ontwikkeling van Agenda Natuurinclusief 2.0 een financieel domein toe te voegen, met als doelstelling om financiële instellingen mee te nemen bij het ontwikkelen van plannen voor deeltransities.

Zoals vermeld onder hoofdstuk overheden is nog geen duidelijke, samenhangende begrotingsinstrument-brede beleidstheorie, die de verschillende doelgroepen met elkaar verbindt. Ook hier is de aanbeveling om meer verbinding tussen de activiteiten voor de doelgroep financiële instellingen samen te brengen en te definiëren hoe overheden, bedrijven en financiële instellingen een synergie kunnen bereiken. Concluderend zien wij dat het sleutelproces 'kennisontwikkeling en -verspreiding' aan het eind van fase 2 en begin van fase 3 (Synergie en Integratie') is aangekomen.

3. **Ondernemerschap & marktvorming.** Zoals in de tekst beschreven is er tijdens de evaluatieperiode de bewustwording toegenomen, en is er een groeiend aantal meetinstrumenten beschikbaar voor financiële instellingen. Er zijn aanmerkelijk meer financiële instellingen aangesloten bij organisaties (zoals TNFD of FfBF) die zich committeren aan het rapporteren van biodiversiteitseffecten en uiteindelijk ook aan 'nature-positive' investeringen. Tegelijkertijd is er nog geen significant effect op financiële dienstverlening te zien en zijn er twijfels over of in de afwezigheid van nieuwe regels en normen financiële instellingen daadwerkelijk iets zullen of kunnen veranderen in hun werkwijze.

Mede door toedoen van het begrotingsinstrument zijn er nu meer dan 500 gebruikers wereldwijd van de TNFD, en ook andere organisaties zoals de FfBF hebben bijna 200 'signatories' die zich committeren aan rapporteren en zelfs van plan zijn doelen vast te leggen ten aanzien van het aandeel nature-positive investeringen in het portfolio. Dit is bemoedigend, maar er zijn ook een aantal kritische kanttekeningen die respondenten maken.

Ten eerste is de bereidheid van 'reguliere' (dus niet al 'groene') financiële instellingen om zich aan te sluiten bij degelijke initiatieven in sterke mate afhankelijk van de *verwachting* dat duurzaam, en natuur-inclusief, op termijn 'het nieuwe normaal' gaat worden. En dat – zo is de verwachting – veronderstelt een beleidskader dat het op welke manier dan ook economisch onaantrekkelijk, of zelfs onwettig maakt om onduurzame verdienmodellen voort te zetten. Als deze verwachting echter afneemt – en ten tijde van het schrijven van dit onderzoek zijn er tekenen hiervan (afzwakking CSRD, e.d.) zal de economische logica om hierop in te zetten bij reguliere financiële instellingen ook weer af kunnen nemen.

Ten tweede, en in aanvulling hierop, zijn er nog geen financiële oplossingen in markt te zien die op schaal kunnen worden ingezet. Sterker nog, respondenten zien nog niet wat de 'marktlogica' zou moeten zijn als

³⁹ Zie [Advies: In dienst van de toekomst-een handreiking voor transformatiegericht beleid | Advies | Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie](#)

financiële instellingen onduurzame verdienmodellen zouden weigeren om te financieren – deze klanten zouden dan immers naar andere geldverstrekkers gaan die zich niet - vrijwillig - hebben gecommitteerd aan een biodiversiteitsdoel. In de woorden van één respondent: *‘wij zullen nooit een klant weigeren die zich wel aan alle regels en wetten houdt’*. Vanuit een reguliere bank is dat ook logisch gezien zo’n drastische maatregel op basis van een vrijwillige doelstelling alleen maar een verplaatsingseffect zou hebben (de geweigerde klant kan immers naar een concurrent), en als gevolg ook geen effect op de biodiversiteit. Lichtere maatregelen, zoals het toekennen van kleine financiële prikkels bij klanten die zich in aan een groener verdienmodel willen wagen heeft beperkingen, namelijk dat een commerciële financiële instelling zelf geen subsidievertrekker kan zijn (wel als een overheid dat wil doen, bijv. in de vorm van een blended finance instrument, en men ook niet verwacht dat in isolatie deze prikkels grote verschillen kunnen maken. Alleen wanneer er een werkelijke verandering (of de verwachting) van de ‘spelregels’ plaatsvindt, zullen verdienmodellen veranderen (en in zo’n geval zijn dan ook geen prikkels of uitsluitingscriteria meer nodig).

De observatie is dan ook dat de stap van ‘niet weten’ naar ‘meten’ positief is, en ook voor een betrekkelijk kleine kopgroep gelukt is, maar dat dit vooralsnog niet afdoende is om een significant effect in de markt te sorteren. De aanbeveling is dan ook om op deel-transitie niveau, waar overheden en bedrijven naar nieuwe oplossingen zoeken, financiële diensten en instrumenten te ontwikkelen die een specifiek financieel probleem kunnen oplossen in dit traject. ANI 2.0 gaat hieraan werken, ook met een financieel domein als integraal element, hetgeen in potentie kan leiden tot een versnellend effect van financiële diensten op de verspreiding van duurzame(re) verdienmodellen in de markt.

Samenvattend is het wel gelukt om een grotere (kop-)groep bij veel betere en doordachtere meet- en rapportagesystemen aan te sluiten (fase 2, ‘Competitie’), terwijl het effect daarvan op de investeringen nog niet zichtbaar is en zich in een experimenteerfase bevindt (fase 1, ‘Inceptie’).

4. **Mensen & middelen.** Er is veel kennis en kennisverspreiding gefinancierd om de effecten van financiële dienstverlening te rapporteren. Een structurele verruiming van investeringsmogelijkheden voor nieuwe oplossingen is nog niet zichtbaar.

Tijdens de evaluatieperiode zijn er meer middelen ingezet voor de opbouw van meetinstrumenten, maar is het niet zichtbaar dat meer middelen door financiële instellingen ingezet worden, tenminste in de Nederlandse context. Dat wil niet zeggen dat er geen nieuwe, experimentele financieringsmechanismen worden ontwikkeld of gebruikt, maar de schaal daarvan is zeer klein in verhouding met het totaal (nationaal of internationaal).

Ook werkt het ministerie aan onderzoek om milieuschadelijke subsidies te meten met als doel om deze helpen af te bouwen, hetgeen ook past bij de definitie van fase 1, ‘Inceptie’ “financieren van ontwikkeling en experimenten met oplossingen en voorzichtig aan beperken van middelen voor onduurzame praktijken”⁴⁰.

5. **Sectororganisatie & coördinatie.** Gedurende de evaluatieperiode is er een breed scala aan samenwerkingsverbanden gefaciliteerd. Deze samenwerkingsverbanden concentreren zich momenteel echter nog voornamelijk op een groep ‘koplopers’.

Verschillende organisaties (zoals TNFD, of FfBF) en veel Communities of Practice en werkgroepen (met allemaal relatief veel Nederlandse Financiële instellingen) zijn opgericht, ondersteund of medegefinancierd door het ministerie en veel conferenties (COPs, Europese platforms) zijn voorzien van bijdragen die ook een merkbaar

⁴⁰ Zie AWTI en NewForesight 2025

effect hebben gehad op de beleidsontwikkeling in deze vaak internationale fora. Toch valt op dat de groepen die zijn samengebracht vooral bestaan uit koplopers, en in mindere (maar wel toenemende) mate uit 'reguliere' financiële instellingen. Dit past bij de definitie van eind fase 1 ('Inceptie') en begin fase 2 ('Competitie'); 'opzetten ketensamenwerking en organiseren van vraag en aanbod van verschillende nieuwe alternatieven. Strategieën van tegenkrachten zichtbaar maken'. Uiteraard kan men ook zeggen dat als het gaat om het meten en rapporteren fase 3 mogelijk bereikt is gezien de toeloop van nieuwe spelers bij TNFD en FfBF, al is van 'uitsluiting van tegenkrachten' nog geen sprake, wel van 'brede samenwerking voor opschaling'.

Figuur 3.8 In verschillende fasen zijn belangrijke stappen gezet, waarbij vooral fase 2 (competitie) is bereikt

Fasen:	0. Inertie	1. Inceptie	2. Competitie	3. Synergie & Integratie	4. Institutionalisering
Sleutelprocessen:	Urgentie	Leren/kennis	Onderscheiden	Opschalen	Nieuwe normaal
Probleem urgentie en oplossingsrichting (missie)	✓ Aanwakkeren van urgentie en bewustzijn van het probleem. Huidig paradigma ter discussie stellen.	✓ Bepalen algemene richting voor de transitie en verder vergroten van bewustzijn.	✓ Groeiende betrokkenheid en strijd tussen toekomstvisies.	✗ Nog geen gezamenlijke koers van een 'kritieke massa' van financiële instellingen ✗ Nog nauwelijks institutionalisering en uitfasering van onduurzame praktijken.	
Kennisontwikkeling, experimenten en kennisverspreiding	✓ Analyseren wat er aan de hand is en wat mogelijke oplossingen zijn.	✓ Opzetten van een kennisagenda, mogelijke oplossingen ontwikkelen en onderzoek naar oude systeem afbouwen.	✓ Onderzoek en inzicht nemen toe, waardoor de kennisbasis als randvoorwaarde voor toepassing steeds beter op orde is.	✓ Ontwikkelingen worden in toenemende mate gemonitord. ✗ Nog geen breed onderzoek naar de rol van financiële diensten in deeltransities en de impact van uitfasering. ✗ Weinig kennis over mogelijke verplaatsingseffecten van financiële diensten	
Ondernemerschap	✓ Belemmeringen voor vernieuwing worden geïdentificeerd en bewustzijn en actiebereidheid onder marktpartijen vergroot.	✓ Experimenteren met nieuwe oplossingen en vernieuwende koplopers ontwikkelen.	✓ Groeiend aantal financiële instellingen committeren zich aan biodiversiteits doelen ✗ Beleidskaders, standaarden en financiële prikkels voor de incorporatie van natuurlijk kapitaal door financiële instellingen zijn nog beperkt tot een relatief kleine groep. ✗ Onduurzame praktijken worden nog niet duurder en risicovoller gemaakt. ✗ Nog geen zichtbare effecten op de bedrijfsvoering van klanten van financiële instellingen		
Middelen (budget, HR, materiaal,...)	✓ Belemmeringen bij financiers voor vernieuwing worden blootgelegd.	✓ Financieren van ontwikkeling en experimenten met nieuwe oplossingen en voorzichtig beperken van middelen onduurzame praktijken.	✗ De investeringsmogelijkheden voor nieuwe oplossingen worden nog onvoldoende verruimd. ✗ Er wordt nog niet grootschalig in nieuwe oplossingen geïnvesteerd. ✓ Open toegang tot kennis en data wordt bevorderd ✓ Sectorale samenwerkingsverbanden krijgen in toenemende mate vorm.		
Besturing en coördinatie	✓ Koplopers spreken zich uit en partijen zoeken eerste samenwerking in agenderen en urgentie creëren.	✓ Samenwerkingen opzetten rond onderzoek, innovatie, experimenten en pilots.	✗ Strategieën van tegenkrachten worden nog onvoldoende zichtbaar gemaakt en uitgelicht.	✗ Brede samenwerkingsverbanden zijn er nog niet. Tegenkrachten worden nog onvoldoende uitgesloten. ✗ Samenwerking voor verdere institutionalisering van het nieuwe systeem en formaliseren van nieuwe multi-stakeholder samenwerkingen vinden nog onvoldoende plaats.	

3.6 Bedrijven

Net als bij overheden en financiële instellingen, bleek de inzet van het begrotingsinstrument voor bedrijven op verschillende wijzen doeltreffend: de inzet van het begrotingsinstrument draagt bij aan kennisvergroting, kennisontsluiting en het creëren van een breed palet aan samenwerkingsverbanden. Toch vormt ook onder bedrijven de structurele verankering in besluitvorming onder de grotere 'kritieke massa' nog een uitdaging.

3.6.1 Beleidstheorie

Figuur 3.7 toont de gereconstrueerde beleidstheorie⁴¹ van het begrotingsinstrument, toegespitst op de doelgroep bedrijven. De **middelen (inputs)** die het begrotingsinstrument heeft inzet voor de doelgroep bedrijven bestonden tijdens de periode 2017-2023 uit een besteding van EUR 3,5 miljoen euro en inzet van fte's. De gemiddelde totale fte-inzet per jaar voor het gehele begrotingsinstrument bedraagt tussen de 1 en 3 fte, maar deze inzet kan niet nader worden uitgesplitst per doelgroep.

De vier typen activiteiten van NKVFS met betrekking tot bedrijven waren als volgt:

1. *Kennisontwikkeling*: het ministerie investeert in het vergroten en versterken van de kennisbasis over natuurlijk kapitaal, gericht op het ondersteunen van bedrijven bij de integratie ervan in beleid en besluitvorming.
2. *Kennistoepassing en -ontsluiting*: het ministerie stimuleert de toepassing en brede beschikbaarstelling van deze kennis onder bedrijven.
3. *Coalitievorming*: het ministerie bevordert de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en met andere partijen rondom natuurlijk kapitaal.
4. *Randvoorwaarden en systeemverandering*: het ministerie werkt aan de structurele verankering van natuurlijk kapitaal in beleid en regelgeving die op bedrijven van toepassing is.

Volgens beschikbare visiedocumenten en gesprekken met het ministerie zouden deze activiteiten leiden tot verschillende **resultaten (outputs)**. Zo beoogde het ministerie gedurende de evaluatieperiode diverse meetinstrumenten en tools voor bedrijven te ontwikkelen of te verbeteren, waaronder de RVO Grondstoffenscanner. Ook subsidieerde het programma diverse programma's die zich richten op kennisontsluiting, zoals het Programma Duurzame Businessmodellen, of het MVO Nederland natuurlijk kapitaal platform. Daarnaast nam LVVN als onderdeel van het begrotingsinstrument deel aan activiteiten die de toepassing van natuurlijk kapitaal standaardiseren, zoals de ISO/NEN commissie biodiversiteit.

De **beoogde tussendoelen (outcomes)** richten zich op de daadwerkelijke toepassing van de kennis en tools over natuurlijk kapitaal in de besluitvorming en uitvoering van bedrijven. Het instrument zet hiervoor in op het structureel versterken van de algemene kennisbasis over natuurlijk kapitaal en op het vergroten van het bewustzijn bij bedrijven over de waarde van natuur, door het gebruik en de toepassing van natuurlijk kapitaal actief te stimuleren. Daarnaast streefde het ministerie ernaar biodiversiteit structureel te integreren in beleidsontwikkeling en -uitvoering, specifiek gericht op bedrijven.

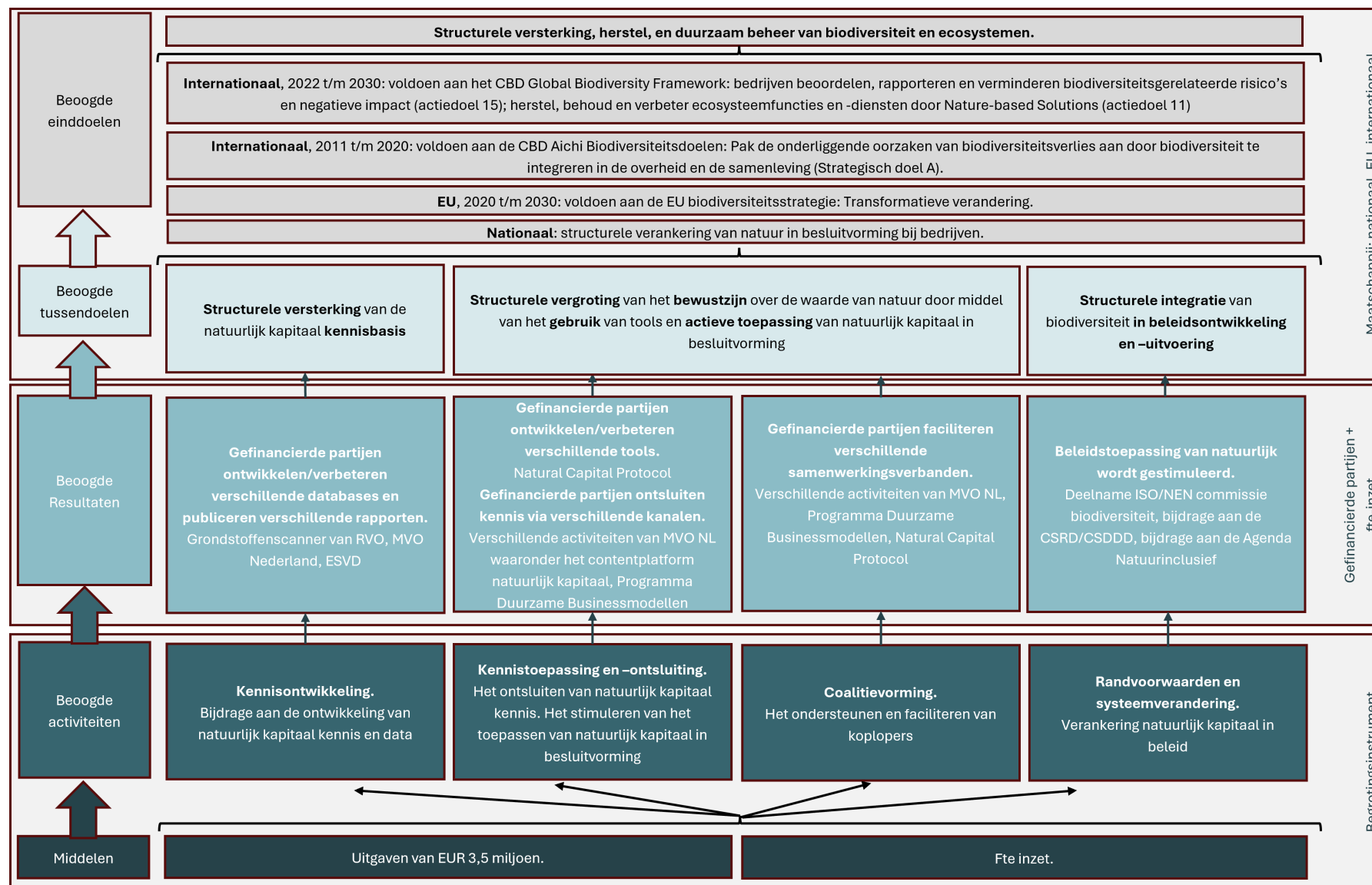
⁴¹ Een belangrijke kanttekening bij de gepresenteerde beleidstheorie is dat deze niet is gebaseerd op een programma-breed visiedocument – dit is immers geen vereiste binnen een begrotingsinstrument. In plaats daarvan is de theorie geconstrueerd op basis van visiedocumenten van het ministerie die specifiek gericht zijn op bedrijven, aangevuld met gesprekken en schriftelijke input van het ministerie gedurende het proces.

De **beoogde einddoelen (impacts)** zijn, in lijn met overheden en financiële instellingen, geformuleerd op nationaal, EU en internationaal niveau.

- Op *nationaal niveau* richt het instrument zich op de structurele verankering van natuur in de besluitvorming van bedrijven.
- Op *EU-niveau* ligt de focus vanaf 2020 op het voldoen aan de EU-biodiversiteitsstrategie: Transformatieve verandering.
- Op *internationaal niveau* zijn verschillende kaders als leidraad gehanteerd: in de eerste periode van de evaluatie lag de nadruk op de Aichi Biodiversiteitsdoelen, met specifieke focus op Strategisch Doel A. Vanaf 2022 is de focus verschoven naar het Global Biodiversity Framework van het CBD, met bijzondere aandacht voor actiedoel 11 en 15.

Het overkoepelende doel van het instrument is de structurele versterking, het herstel, en het duurzaam beheer van biodiversiteit en ecosysteemdiensten.

Figuur 3.9 **Beleidstheorie doelgroep bedrijven:** het begrotingsinstrument wordt voor de doelgroep overheden ingezet via vier activiteitenpijlers, met als uiteindelijk doel te voldoen aan nationale, EU- en internationale doelstellingen



3.6.2 Doeltreffendheid

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald (mede) dankzij het begrotingsinstrument?

Om een genuanceerd oordeel te vellen over de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt (mede) *dankzij* de inzet van het begrotingsinstrument (doeltreffendheid), kijkt deze sectie naar de behaalde resultaten en effecten in de evaluatieperiode. Deze sectie begint daarom met een overzicht van de geformuleerde doelstellingen, activiteiten, resultaten en effecten op *gefinancierd instrument-niveau*. Hierna biedt deze paragraaf een analyse van de behaalde effecten op *begrotingsinstrument-niveau*. Zowel de documentanalyse van de beschikbare stukken, als de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews vormen input voor de bevindingen.

Doelen, activiteiten, resultaten en effecten per instrument

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de activiteiten voor bedrijven, inclusief de bijbehorende uitgaven als percentage van het totaal voor deze doelgroep. Aangezien het grootste deel van de middelen aan MVO Nederland werd besteed, wordt deze activiteit uitgebreider behandeld dan de overige activiteiten.

Tabel 3.3 81 procent van de totale uitgaven aan activiteiten voor de doelgroep 'bedrijven' ging naar MVO NL

Activiteit (uitvoerder)	Uitgaven als % van totaal voor deze doelgroep	Actieve jaren van het instrument binnen de periode 2017-2023
Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal (MVO NL)	81%	2017-2023
Natural Capital Protocol 2019-2022 (Capitals Coalition)	15%	2019-2022
Biodiversiteit in RVO database grondstofscanner (CREM)	2%	2021-2023
Subsidie duurzame businessmodellen (NWO)	1%	2020
Deelname ISO/NEN commissie biodiversiteit tbv voorstel meten impact/afhankelijkheid biodiversiteit (CREM)	1%	2021-2023

Bron: Overzicht uitgaven begrotingsinstrument, aangeleverd door LVN

Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal (MVO NL)

Het Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal (MPNK) is opgezet door Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland (MVO NL). Het doel van deze opdracht was om ondernemers te stimuleren om natuurlijk kapitaal te integreren in hun bedrijfsvoering. De activiteiten binnen MPNK richten zich op uitdagen, verbinden en activeren van bedrijven rondom natuurlijk kapitaal thema's als bodem, water en biodiversiteit.⁴²

Activiteiten en resultaten (2017-2023):

1. Bewustwording en kennisvergroting.

Net voorafgaand aan de evaluatieperiode publiceerde MVO NL, in samenwerking met het Platform Biodiversiteit, Ecosystemen & Economie (BEE) en het Groene Brein, het visiedocument "Natuurlijk Kapitaal: Een Gedeelde Basis".⁴³ Dit rapport heeft een belangrijke rol gespeeld in het vergroten van het bewustzijn over de noodzaak om natuurlijk kapitaal actief te integreren in beleid en praktijk, en fungeerde daarnaast als een middel om het maatschappelijk begrip van de problematiek te vergroten. Zo onderstreept het rapport dat "het tijd [is]

⁴² MVO NL. (2022). Eindrapportage Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal 2020-2021.

⁴³ Het Groene Brein, MVO Nederland, & Platform BEE. (2015). *Natuurlijk kapitaal: Een gedeelde basis*.

om ons natuurlijk kapitaal anders te bekijken" (p. 5). Tevens benadrukt de rapportage het belang van het monetair waarderen van Natuurlijk Kapitaal, zoals blijkt uit de volgende passage (p. 5): "Elk jaar leveren de vele ecosystemen op land en water ons gratis goederen en diensten, met een waarde die oploopt tot 72.000 miljard dollar - goederen en diensten die essentieel zijn voor een goed functionerende wereldeconomie." Op het contentplatform NatuurlijkKapitaal.nl publiceerde MVO NL gedurende de evaluatieperiode daarnaast nog vele andere artikelen. Deze artikelen variëren van praktijkgerichte publicaties, waaronder uitgelichte praktijkvoorbeelden, brochures of podcasts, tot meer wetenschappelijk onderbouwde publicaties, waaronder een white paper van de WUR.⁴⁴

2. **Communicatie en de ontsluiting van kennis.** MVO NL heeft tijdens de evaluatieperiode daarnaast gebruikgemaakt van diverse kanalen om kennis te ontsluiten en communicatie te bevorderen. Zo werden er verschillende campagnes gevoerd, met als doel ondernemers bewust te maken van de waarde van Natuurlijk Kapitaal in hun bedrijfsvoering,⁴⁵ en zijn er via diverse evenementen - onder andere via drie 'matchmaking events' binnen de activiteit Duurzaam Geld Zoekt Ondernemer - meer dan 3000 stakeholders geïnformeerd over het thema Natuurlijk Kapitaal.⁴⁶ Bovendien zijn er binnen het programma verschillende combinaties van uitdagingen en oplossingsrichtingen geïdentificeerd en gedeeld en was er in de periode 2017-2018, naast het contentplatform, ook een helpdesk beschikbaar - zowel via e-mail, als telefoon of via een chatfunctie - als praktische ondersteuningstool voor ondernemers met vragen.
3. **Ontwikkeling en verbetering van tools.** Ook zet het MPNK-programma in op de verdere ontwikkeling en verbetering van tools. Gedurende de evaluatieperiode werden de volgende tools ontwikkeld en/of verbeterd:
 - **Het contentplatform NatuurlijkKapitaal.nl** (2020-2023) startte in 2020 als digitale tool om gebruikers te ondersteunen bij het vinden, begrijpen en toepassen van natuurlijk kapitaal. Het platform biedt onder andere:
 - Een overzicht van relevante praktijkvoorbeelden;
 - Kennisdeling via artikelen, opiniestukken en nieuwsartikelen;
 - Ondersteuning bij de toepassing van natuurlijk kapitaal via stappenplannen en bijvoorbeeld de bouwtool;
 - Informatie over relevante webinars en evenementen.
4. **Samenwerkingsverbanden.** Ten slotte heeft MVO NL gedurende het MPNK-programma op diverse manieren samenwerking gezocht:

Agrifood sector:

 - a. In 2017-2018 vonden zeven bijeenkomsten plaats met het kernteam Natuurlijk Kapitaal & Agrifood. Er werd actief samengewerkt met initiatieven als Stichting Veldleeuwrik, The Soil Initiative, de biodiversiteitsmonitor en projecten voor soja-verduurzaming.
 - b. In 2020-2021 werd een samenwerking aangegaan met Rijkswaterstaat in het project De werkelijke prijs van koffie, wat leidde tot de toepassing van 'True Pricing' bij de inkoop van koffie door het ministerie.
 - c. MVO NL is als partner betrokken bij het vormgeven van het Nationaal Agroforestry Netwerk en is er gewerkt aan de ontwikkeling van businessmodellen en de marktanalyse voor Agroforestry.

Chemie sector:

 - d. In de sector chemie is de samenwerking tussen chemie en duurzame investeerders en banken versterkt.

Bouw sector:

⁴⁴ Jansen, P., & De Vries, M. (2023). *Op weg naar duurzame en inclusieve koffiëaanbestedingen: 10 tips op basis van interviews met pioniers en leveranciers, inkopende partijen en experts binnen de koffiesector*. Stichting Duurzame Koffie.

⁴⁵ De jaartallen worden per twee genoemd binnen deze activiteit omdat de eindrapportages van Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal tweejaarlijks wordt uitgebracht.

⁴⁶ 2024 valt buiten de evaluatie periode, maar dit rapport is meegenomen omdat dit MPNK-rapport over drie jaar spande.

- e. Er zijn dankzij het programma 40 organisaties betrokken geraakt bij de dialoog tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Cross-sectoraal:

- f. De online futureproof community van het MPNK groeide tijdens de evaluatie periode tot ruim 1700 actieve deelnemers. Bovendien is in 2017-2018 de eerste cirkel op naturalcapital.community gelanceerd, met het thema Greening.
- g. Vanaf 2022 zijn er 18 nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan, onder meer met Re-Ge-NL, Futureproof Coffee Collective, Building Balance, CEO-klankbordgroep en de Natuurverdubbelaars.
- h. De community of practice 'Business in Landscapes' werd opgezet.

Beleidseffecten:

1. **Het MPNK-programma heeft bijgedragen aan de versterking van de natuurlijk kapitaal kennisbasis, de ontsluiting van deze kennisbasis en de structurele vergroting van het bewustzijn over natuurlijk kapitaal in het bedrijfsleven.** Via de studie 'Natuurlijk Kapitaal: Een Gedeelde Basis' en aanvullende publicaties op het contentplatform Natuurlijk Kapitaal heeft het MPNK-programma een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbreding van de kennisbasis en het versterken van het bewustzijn over de problematiek. Het programma heeft daarnaast via een breed palet aan activiteiten, zoals de online futureproof community en de community of practice 'Business in Landscapes', actief bijgedragen aan de verspreiding van deze kennis.
2. **Het MPNK-programma heeft daarnaast via verschillende innovatieprojecten en samenwerkingsverbanden bijgedragen aan de toepassing van natuurlijk kapitaal door bedrijven.** In de evaluatieperiode heeft MVO NL op verschillende manieren de toepassing van natuurlijk kapitaal door bedrijven gestimuleerd. Alle initiatieven samengenomen, hebben gedurende de evaluatieperiode meer dan 330 bedrijven, middels ca. 15 innovatieprojecten en samenwerkingsverbanden, concrete stappen gezet in het gebruik van tools om hun impact op Natuurlijk Kapitaal te analyseren. Binnen de agrifood-sector omvatten deze projecten onder meer True Cost Accounting, Groene Cirkels, en Meten en Verwaarden Koolstof. In de bouwsector werd het biokeerwandproject afgerond en zijn er meetings gehouden met de opdrachtgevers en opdrachtnemers in deze sector. In de chemiesector zijn drie best practices in nature based solutions en vergroening van bedrijven uitgewerkt.
3. **In de interviews en de in het kader van dit onderzoek geanalyseerde stukken kwam echter naar voren dat deze toepassing vooralsnog beperkt blijft tot een (weliswaar groeiende) reeks van pilotprojecten.** Hoewel het aantal bedrijven dat natuurlijk kapitaal toepast tijdens de evaluatieperiode is toegenomen, wordt echter nog niet gesproken van toepassing onder een brede, 'kritieke' massa van bedrijven. De voortgang van de transitie wordt beperkt door de structurele afhankelijkheid van de vrijwillige inzet van bedrijven. Om deze reden richt MVO NL zich grotendeels op koplopers en bedrijven die al 'groen' opereren. Een respondent beschrijft de situatie als volgt:

"Degene die willen doen het, en degene die niet willen, niet."

4. **Voor een bredere toepassing van natuurlijk kapitaal – richting een 'kritieke massa' – ontbreekt het nog aan een groene markt waarin duurzame producten en bedrijfsmodellen daadwerkelijk concurrerend zijn, zo blijkt uit interviews.** MVO NL benadrukt de noodzaak en wens om "van productgroei naar marktgroei" te gaan, zodat de initiatieven breder worden gedragen. Een steeds wederkerend geluid is dat bedrijven die in scherpe competitie bestaan een groene markt nodig hebben om te vergroenen, en in mindere mate groene technieken, -producten en verdienmodellen die in de huidige markten veelal niet competitief zijn. Dankzij bewustwording wil men wel, maar kunnen ze het niet doen, tenzij de spelregels in de markt veranderen. In de toekomst zal Agenda NI 2.0 hier proberen op sectoraal niveau resultaten te bereiken, en het

begrotingsinstrument heeft aan de totstandkoming van NI 2.0 bijgedragen. Ook neemt Ministerie deel aan de werkgroepen en activiteiten van de EU platform business & biodiversity, die zich richt op het bevorderen van dialoog en samenwerking tussen het bedrijfsleven en biodiversiteitsbeleid op EU-niveau.

5. **Daarnaast is ook ondersteunend beleid nodig om deze transitie mogelijk te maken (zie ook de beleidstheorie).** Om bedrijven te stimuleren natuurlijk kapitaal in hun bedrijfsvoering te integreren, is ondersteunend beleid essentieel. Zonder duidelijke beleidskaders en stimulerende maatregelen blijven duurzame producten en bedrijfsmodellen vaak minder concurrerend in de markt. Beleidsinstrumenten zoals financiële prikkels en regelgeving kunnen bedrijven helpen om de waarde van natuurlijk kapitaal mee te nemen in hun beslissingen en zo bijdragen aan een bredere transitie naar een natuurinclusieve economie.

Natural Capital Protocol (Capitals Coalition)

Het Natural Capital Protocol betreft een besluitvormingsraamwerk waarmee organisaties hun directe en indirecte impact en afhankelijkheid van natuurlijk kapitaal kunnen meten en waarderen. De doelstelling van het protocol is om bedrijven te stimuleren om natuurlijk kapitaal op een systematisch wijze mee te nemen in hun besluitvormingsprocessen. Het protocol biedt hiervoor een gestandaardiseerd raamwerk waarmee bedrijven hun afhankelijkheden van natuurlijk kapitaal kunnen identificeren, meten en waarderen. De visie van de Capitals Coalition is dat hiermee dat natuurlijk kapitaal – dat volgens hen vóór de introductie van het protocol nog grotendeels buiten beschouwing werd gelaten – in toenemende mate en op een steeds consistentere wijze geïntegreerd zou worden in besluitvorming.

Activiteiten en resultaten (2019-2022):

1. **Kennisontsluiting via het besluitvormingsraamwerk.** Door de ontwikkeling van het Natural Capital Protocol heeft de Capitals Coalition een duidelijke bijdrage geleverd aan kennisontsluiting. Aangezien het Natural Capital Protocol toepasbaar is binnen elke bedrijfstak, en bovendien op organisaties van alle groottes en in alle geografische werkgebieden, is de reikwijdte van deze kennisontsluiting aanzienlijk.
2. **Kennisvergroting en verspreiding.** De Capitals Coalition heeft daarnaast de ontwikkeling van een aantal sector guides in gang gezet. Zoals voor energie, bouw en agrifood. Deze richtlijnen helpen bedrijven bij het identificeren van hun materiële risico's en afhankelijkheden van natuur.

Beleideffecten:

1. **Het Natural Capital Protocol heeft bijgedragen aan de ontsluiting van de natuurlijk kapitaal kennisbasis en de structurele vergroting van het bewustzijn.** Sinds 2016, en sinds 2019 als onderdeel van het begrotingsinstrument NKVFS, biedt het Natural Capital Protocol organisaties van alle groottes, en vanuit iedere bedrijfstak, een uitgebreid raamwerk voor besluitvormingsprocessen. Er is daarnaast sprake van een groeiend bewustzijn bij bedrijven over hun ecologische impact, hoewel dit zich niet altijd vertaalt in actie. Zo blijkt uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews. Verschillen tussen hoe de financiële sector en bedrijven risico's beoordelen, zorgen hierbij soms voor contraproductieve spanning.
2. **Het Natural Capital protocol levert een bijdrage aan de integratie van natuurlijk kapitaal in besluitvormingsprocessen van bedrijven. De integratie blijft echter vooralsnog beperkt tot een groep koplopers.** In Nederland is echter geen overtuigend bewijs dat natuurlijk kapitaal, afgezien van een kleine kopgroep, wordt geïntegreerd in de begrotings- en besluitvormingsprocessen van bedrijven. Dat is ook de eensluidende observatie van de gesproken respondenten. Veel bedrijven (vooral mkb) worstelen met de toepassing van het protocol in de praktijk, bleek ook uit gesprekken. De "vergroenende massa" onder bedrijven wordt hiermee nog onvoldoende bereikt. Hoewel bedrijven verplicht kunnen worden te rapporteren, blijft gedragsverandering uit zolang duurzame keuzes niet economisch aantrekkelijker worden gemaakt.

Respondenten geven aan dat de 'koplopers' vaak al in een groene markt opereren, terwijl de reguliere bedrijven hiervoor de economische prikkels missen.

Biodiversiteit in RVO database grondstofscanner (CREM)

De Grondstofscanner van RVO is door Consultancy and Research for Environmental Management (CREM) uitgebreid met informatie over biodiversiteit. Het project had als doel bedrijven beter te informeren over risico's en handelingsperspectieven met betrekking tot leveringszekerheid en biodiversiteitsimpact bij het gebruik van grondstoffen.

In 2019 zijn er in totaal 20 biotische grondstoffen toegevoegd aan de bestaande database en tool. De toevoegingen bieden bedrijven concrete inzichten in de ecologische risico's en alternatieven bij grondstofgebruik. De concept-resultaten zijn gereed en het gebruik van de tool wordt gemonitord door de Rijksoverheid voor ondernemen (RVO).

Subsidie Duurzame Businessmodellen (NWO)

Het onderzoeksprogramma Duurzame Businessmodellen van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) richt zich op het ontwikkelen van wetenschappelijke kennis over hoe bedrijven waarde kunnen creëren op economisch, ecologisch en sociaal vlak. Het programma heeft als doel innovatieve businessmodellen te stimuleren die bijdragen aan de transitie naar een duurzame economie.

Er is door diverse betrokkenen gewerkt aan de ontwikkeling van praktijkgerichte oplossingen. Binnen dit programma hebben wetenschappers samen met bedrijven en maatschappelijke organisaties gewerkt aan praktijkgerichte oplossingen, waarbij thema's als circulaire economie, natuurlijk kapitaal en sociaal ondernemerschap centraal stonden. De kennis die hieruit voortkomt moet bedrijven helpen om duurzame strategieën te implementeren in hun bedrijfsvoering.

Deelname ISO/NEN commissie biodiversiteit (CREM)

De Nederlandse Normcommissie Biodiversiteit is een werkgroep van experts die deelneemt aan de internationale normalisatie van standaarden op het gebied van biodiversiteit via de internationale ISO-commissie ISO/TC 331 – Biodiversity. De Nederlandse Normcommissie Biodiversiteit wordt gecoördineerd door Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) en Consultancy and Research for Environmental Management (CREM) is een van de deelnemers in opdracht van het ministerie LNV.

- CREM is via de Nederlandse Normcommissie Biodiversiteit actief betrokken bij de internationale ISO/TC 331-commissie, die standaarden ontwikkelt rondom biodiversiteit. Nederland fungeert binnen deze werkgroepen deels als schaduwcommissie, maar heeft ook zelf twee projectvoorstellen ingediend:
 - Een norm voor het meten van bodembiodiversiteit;
 - Een norm voor het meten van biodiversiteit via geluid.

Naast de hierboven beschreven activiteiten heeft het ministerie ook indirect bijgedragen aan enkele initiatieven die zijn gefinancierd uit andere begrotingsinstrumenten. Hoewel het begrotingsinstrument hier geen financiële bijdrage aan leverde, worden deze initiatieven hieronder toch genoemd vanwege de inzet van fte's vanuit het instrument. Het onderzoeken en evalueren van deze betrokkenheid valt echter buiten de scope van dit onderzoek, mede ter voorkoming van dubbeltelling met andere evaluaties.

EU-taxonomie, CSRD, CSDDD (budget komt uit een ander begrotingsinstrument)

Het classificatiesysteem de EU-taxonomie is sinds 2022 van kracht, met als doelstelling duurzame investeringen te bevorderen. Het richt zich op zes milieudoelen, waaronder “klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en het beschermen en herstellen van biodiversiteit en ecosystemen”. Om een economische activiteit van een bedrijf of financiële instelling naar de maatstaven van de Taxonomie als *duurzaam* te classificeren, moet zij een substantiële bijdrage leveren aan één van de zes doelstellingen, zónder dat zij aanzienlijke schade veroorzaakt aan de overige vijf. Dit uitgangspunt staat bekend als het *Do No Significant Harm*-principe (DNSH).

In ditzelfde kader werd op 16 december 2022 de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) gepubliceerd. Deze richtlijn verplicht een groot aantal bedrijven om transparanter te rapporteren over hun milieu-impact, inclusief biodiversiteit en klimaatrisico's. De eerste bedrijven rapporteren vanaf boekjaar 2024. In de bureaustudie is naar voren gekomen dat het begrotingsinstrument in de evaluatieperiode een hoog ambitieniveau met betrekking tot de CSRD heeft ondersteund, en eraan heeft bijgedragen dat er een verplichting voor een transitieplan voor biodiversiteit in Nederland is gekomen⁴⁷. Daarnaast is op 24 mei 2024 de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) aangenomen, die op 25 juli 2024 in werking trad. Deze richtlijn verplicht grote ondernemingen en bepaalde MKB's in risicosectoren om gepaste zorgvuldigheid (due diligence) toe te passen in hun hele waardeketen. Op 25 juli 2024 is de richtlijn in werking getreden, echter, op 26 februari jongstleden stelde de Europese Commissie met het zogenaamde omnibuspakket versoepelingen en versimpelingen van de regelgeving voor. Dit geldt ook voor de CSRD. Het besluit hierover staat op het moment van publicatie nog niet vast.

Agenda Natuurinclusief 1.0 / 2.0 (budget komt uit een ander begrotingsinstrument)

De Agenda Natuurinclusief 1.0 en 2.0 vormen een routekaart richting een natuurinclusieve samenleving in 2050. De eerste versie (2022) werd gepubliceerd door het ministerie van LNVN en beschreef acties binnen acht verschillende domeinen. De tweede versie (2023) bouwde voort op de AI 1.0 door de acties uit te breiden van acht naar tien domeinen en concrete ambities voor de periode 2024-2026 toe te voegen. Ook werden de doelen in de AI 1.0 in versie 2.0 tegen het licht gehouden; de versie beschrijft de stand van zaken met betrekking tot de acties van de eerste agenda. Voor de tweede versie sloot het samenwerkingsverband Natuurinclusief Nationaal Overleg (NiNO) aan, waardoor zowel groene koplopers van bedrijven, als maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, overheden en burgers betrokken waren.

Algemene bevindingen met betrekking tot impact

Op basis van de bureaustudie en de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews, komen – naast de eerder gepresenteerde resultaten – ook enkele bredere inzichten naar voren over de effecten van het beleid. Deze bevindingen worden hieronder nader toegelicht.

- **Het begrotingsinstrument heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van Agenda Natuurinclusief 2.0 binnen LNVN** en kan in een zekere zin gezien worden als een doorontwikkeling van dit instrument. Agenda Natuurinclusief 2.0 streeft naar versnelling van de transitie naar een natuurinclusieve samenleving, met als focus de 70% van Nederland die buiten beschermde natuurgebieden valt. Voor de jaren 2024–2026 zijn in tien publiek-private domeinen – waaronder landbouw, bouw, energie, infrastructuur, onderwijs, gezondheid, financiële sector, vrijetijdseconomie, water en bedrijventerreinen – concrete visies, strategieën en acties uitgewerkt om natuur te integreren in de fysieke leefomgeving en maatschappelijke opgaven (zoals klimaat, gezondheid, woningbouw) te verbinden met natuurherstel. De effecten hiervan zijn nog niet zichtbaar, en vallen buiten deze evaluatie.

⁴⁷ Opmerking: dit valt buiten de scope van dit onderzoek en is daarom niet nader onderzocht.

- **LNVN heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de nieuwe EU-standaarden CSRD en CSDDD.** Samen moeten deze richtlijnen leiden tot meer transparantie, verantwoording en daadwerkelijke verbetering van duurzaamheidsprestaties in Europese en mondiale waardeketens, waardoor ecologische en sociale risico's afnemen en duurzame bedrijfsmodellen worden gestimuleerd. In hoeverre deze beoogde effecten op bedrijven (groot of klein) zullen materialiseren is nu nog niet in te schatten.
- **De implementatie van natuurlijk kapitaal in bedrijfsvoering en besluitvorming is nog steeds enkel bij een groep 'koplopers' waarneembaar, en bij het grootste deel van de bedrijven niet zichtbaar.** Zo noemt één van de respondenten dat:

"Het pas echt bijtend wordt als bedrijven het moeten toepassen. Dat zal nog moeten uitwijzen, of het met voldoende kracht gebeurt".

- **De interesse en implementatie varieert per sector.** Zo slaat het 'natuurinclusieve denken' in de agrifood- en bouwsector relatief goed aan, terwijl initiatieven bij de chemiesector bijvoorbeeld nog maar moeilijk van de grond komen.
- **Data-instrumenten voor bedrijven zijn nog onvoldoende toereikend.** Er is data beschikbaar die bedrijven in staat stelt om hun afhankelijkheden van ecosysteemdiensten in kaart te brengen, echter, deze data is beperkt en niet specifiek toegespitst op bedrijven. Volgens een respondent:

"kunnen ze [bedrijven] hier dus nog niet zoveel mee".

- **Bekendheid met de gangbare terminologie blijft achter in het bedrijfsleven.** Uit interviews blijkt dat de term 'natuurinclusief' binnen het bedrijfsleven nog niet overal bekend is. In gesprekken met bedrijven wordt door adviseurs daarom bijvoorbeeld vaak gerefereerd aan 'natuurlijke landbouw' in plaats van 'natuurinclusieve landbouw'.
- **De Nieuwe Economie Index (NEx) geeft aan dat 16,5% van de Nederlandse bedrijfsleven duurzaam was in 2023.** De NEx is het gemiddelde van de score die MVO Nederland jaarlijks toekent aan zeven speerpunten van een duurzame economie (o.a., biodiversiteit en transparante ketens). Het doel voor 2025 was dat 20% van de Nederlandse economie duurzaam zou zijn. Het percentage lag aan het eind van de evaluatie periode (2023) op 16,5% en momenteel (2025) op 18,5%. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het op gebied van 'biodiversiteit' binnen deze index juist nauwelijks vooruitgang te zien is⁴⁸. Desalniettemin heeft MPNK vermoedelijk bijgedragen aan positieve veranderingen via kennisdeling en bewustwording. Echter, uit interviews blijkt dat de daadwerkelijke toepassing is beperkt tot een kleine groep bedrijven, die als 'koplopers' worden gezien.
- **Voor reguliere bedrijven zijn de 'koplopers' vaak geen relevant voorbeeld.** Naast het feit dat de groep 'koplopers' klein (en kleinschalig) is moet ook worden gezien dat het hierbij voornamelijk om bedrijven gaan die al vanaf het begin 'groene' bedrijven zijn, met een groen verdienmodel en een reeds groene markt van groene consumenten. Ten opzichte van 'reguliere' bedrijven verkeren ze in een andere positie om natuurlijk te ondernemen. De uitdaging is echter om de grote groep te 'vergroenen', waarvoor deze groep 'koplopers' maar

⁴⁸ Het rapport van MVO (zie [hier](#)) beschrijft de totstandkoming van de NEx-25 index die bestaat uit zeven deelgebieden waaronder biodiversiteit. De verslechtering van deze sub-index is vooral te wijten aan de afname van de zoetwaterkwaliteit (p. 9-11), maar ook de toename van de biologische landbouw is bescheiden met 0,1%. Samen met andere door MVO uitgekozen indicatoren resulteert dit in een totale afname van -1,4%pt. Gezien de constructie van de index zegt dit echter niet veel over de toe- of afname van 'groen ondernemen'; de index gaat vooral over 'de nieuwe economie' waar het o.a. over inclusief ondernemen en andere niet direct aan biodiversiteit gerelateerde aspecten gaat.

in beperkte mate een goed voorbeeld is. De *reguliere* bedrijven die wel (proberen te) vergroenen zijn in deze context de belangrijkste doelgroep en deze groep wordt met de huidige steun maar zelden bereikt.

Best internal practice: Illustratief voorbeeld doeltreffende inzet

Uit de analyse, zoals gepresenteerd in het voorafgaande, komt naar voren dat het gebruik van natuurlijk kapitaal onder bedrijven gedurende de evaluatieperiode is toegenomen. Tegelijkertijd blijkt dat de toepassing onder een bredere, 'kritieke massa' om uiteenlopende redenen nog achterblijft.

Een best practice, waarbij een door het begrotingsinstrument gefinancierd initiatief duidelijk heeft geleid tot de integratie van natuurlijk kapitaal in een bedrijfsbeslissing, betreft het door MVO NL ontwikkelde 'Broodje Utrecht'. Box 3.3 beschrijft dit initiatief als voorbeeld van een doeltreffende inzet van het begrotingsinstrument.

Box 3.3 Voorbeeld uit het bedrijfsleven - Broodje Utrecht⁴⁹

Met de bijdrage van LVVN heeft MVO Nederland het concept 'Broodje Utrecht' ontwikkeld om bedrijven uit te dagen, te verbinden en te activeren op thema's van natuurlijk kapitaal. Dit gebeurt door kennisondersteuning, het opschalen van concrete toepassingen van natuurlijk kapitaal en het actief delen van opgedane kennis.

'Broodje Natuurlijk' is een concept van MVO Nederland. Binnen dit concept worden broodjes – of andere etenswaren – ontwikkeld in samenwerking met provincies, ministeries, gemeenten of regio's. Alle ingrediënten zijn afkomstig van natuurinclusieve landbouw en dragen direct of indirect bij aan het versterken van de natuur en biodiversiteit.

In maart 2024 lanceerde MVO NL het eerste Broodje Natuurlijk: het Broodje Utrecht. Dit broodje kwam tot stand in samenwerking met Utrechtse cateraars, voedselproducenten, boeren en restaurants. Het Broodje Utrecht bestaat uit regeneratieve, lokaal geproduceerde ingrediënten, waarbij een eerlijke prijs voor de boer centraal staat. Deze natuurinclusieve broodjes worden aangeboden voor dezelfde prijs als reguliere broodjes en is beschikbaar in de bedrijfsrestaurants van NS, Koninklijke Jaarbeurs, het St. Antonius Ziekenhuis en de Provincie Utrecht. Na het succes van Broodje Utrecht zijn inmiddels meerdere Broodje Natuurlijk-varianten ontwikkeld.

Dit initiatief verbindt verschillende partijen in de voedselketen, zoals boeren, cateraars, restaurants en overheden, om regeneratief en lokaal geproduceerd voedsel toegankelijk en betaalbaar te maken. Daarnaast is het een concreet voorbeeld van hoe natuurlijk kapitaal, zij het op kleine schaal, actief wordt geïntegreerd in bedrijfsmodellen en voedselvoorziening.

Ook laat het zien hoe bedrijven niet alleen duurzaam kunnen opereren, maar ook waarde kunnen creëren door bij te dragen aan biodiversiteit, gezonde bodems en een veerkrachtig voedselsysteem. Door korte ketens en eerlijke prijzen te hanteren, wordt niet alleen de ecologische impact verminderd, maar ontstaat er ook een economisch haalbaar en sociaal rechtvaardig model. Bovendien draagt het initiatief bij aan bewustwording en gedragsverandering bij zowel bedrijven als consumenten, wat essentieel is voor een bredere transitie naar een duurzamer voedselsysteem.

⁴⁹ <https://natuurlijkkapitaal.nl/inspiratie/artikelen/broodje-utrecht-wel-zo-h-eerlijk>

3.6.3 Toekomstgerichte koppeling aan transitietheorie

De koppeling aan het TransMissie-model van NewForesight geeft aan dat fase 1 tijdens de evaluatieperiode succesvol is doorlopen, zoals visueel is weergegeven in Figuur 3.8. Ook is er een brede set aan stappen gezet binnen de daaropvolgende fasen, waaronder stappen in fase 4 'Institutionalisering'. Echter, deze stappen zijn nog niet dusdanig gestroomlijnd dat geconcludeerd kan worden dat ook fase 2, 'Competitie', volledig is gepasseerd.

Volgens het TransMissie-model van NewForesight doorloopt een transitieproces vijf opeenvolgende fasen: van inertie, waarin duurzaamheidsproblemen toenemen maar de urgentie nog nauwelijks wordt erkend, tot institutionalisering, waarin duurzame oplossingen zijn genormaliseerd, geoptimaliseerd en verankerd. Deze paragraaf bespreekt de fasen afzonderlijk. Voor een verdiepende toelichting verwijzen we naar Hoofdstuk 2 – Methode (paragraaf 2.2) en Bijlage C.

1. **Richting geven op probleem & oplossing. Via verschillende wegen heeft het begrotingsinstrument gedurende de evaluatieperiode bijgedragen aan het vergroten van probleemurgentie en het identificeren van oplossingsrichtingen. Van duidelijke concurrentie tussen verschillende oplossingsrichtingen lijkt hierbij nog geen sprake.** Al vóór de aanvang van de evaluatieperiode – in 2015 – publiceerde MVO NL, in samenwerking met Het Groene Brein en het platform BEE, het visiedocument "Natuurlijk Kapitaal: Een Gedeelde Basis". In 2015 werd hiermee de urgentie van het probleem rond natuurlijk kapitaal al expliciet aangekaart. Daarnaast bracht het Natural Capital Protocol, in dat kader, gedurende de evaluatieperiode verschillende 'Sector Guides' uit. Deze zijn bedoeld om bedrijven binnen verschillende sectoren te ondersteunen bij het identificeren van hun materiële risico's en afhankelijkheden ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen.

Het begrotingsinstrument zette daarnaast in 2020 via de financiering van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) in op het vergroten van de wetenschappelijke kennisbasis. In het onderzoeksprogramma Duurzame Businessmodellen brachten wetenschappers in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties in kaart welke businessmodellen passen bij de incorporatie van natuurlijk kapitaal in bedrijfsbesluiten.

Tegelijkertijd valt op dat er, vergelijken met overheden en financiële instellingen, nog steeds relatief weinig (wetenschappelijke) publicaties over concrete oplossingsrichtingen beschikbaar zijn voor bedrijven (ook al is ANI 2.0 hier actief aan het worden). Een brede concurrentie onder strategieën en oplossingsrichtingen ontbreekt hiermee nog, waardoor we vaststellen dat de transitie vooralsnog blijft steken in fase 2 ('Competitie').

2. **Kennisontwikkeling & kennisverspreiding. Tijdens de evaluatieperiode is de kennisbasis rondom natuurlijk kapitaal, ook in relatie tot bedrijven, aantoonbaar toegenomen.** Er zijn meerdere kennisagenda's opgesteld, en een groot aantal publicaties verschenen. Ook is er actief ingezet op de ontwikkeling en verbetering van verschillende tools en raamwerken. Zo stelt de ontwikkeling van het Natural Capital Protocol bedrijven bijvoorbeeld in staat om de kosten en baten van hun activiteiten in kaart te brengen, waarmee wordt vastgesteld dat er aan fase 2 is voldaan.

Zoals in het voorafgaande genoemd, blijft er echter nog ruimte voor verdere wetenschappelijke verdieping van de kennisbasis. We concluderen hiermee daarnaast ook dat er van 'breed onderzoek' naar de deeltransities en de impact van uitfasering van huidige, onduurzame, praktijken, nog geen sprake is. Daardoor is er nog geen duidelijke, samenhangende begrotingsinstrument-brede beleidstheorie, die de verschillende doelgroepen

met elkaar verbindt. Buiten dit begrotingsinstrument maar binnen LNVN is Agenda Natuurinclusief 2.0 actief bezig hieraan te werken; de (mogelijke) effecten hiervan liggen in de toekomst en vallen buiten deze evaluatie.

3. **Ondernemerschap & marktforming.** Het begrotingsinstrument heeft gezorgd voor de implementatie van natuurlijk kapitaal in een brede set van pilotprojecten in verschillende sectoren. Van heldere beleidskaders, financiële prikkels, standaarden, en hiermee de opschaling van losse pilots naar een groter publiek, lijkt nog geen sprake. Uit de analyse blijkt dat inmiddels een aanzienlijke groep bedrijven betrokken is bij diverse innovatie- en pilotprojecten. In totaal gaat het ruim om 330 bedrijven. Wanneer dit aantal wordt afgezet tegen het totaal aantal bedrijven - 1,79 miljoen aan het begin van de evaluatieperiode in 2017⁵⁰ - blijkt dat deze groep slechts een beperkt deel van het bedrijfsleven vertegenwoordigt. We concluderen hiermee dat er (nog) geen sprake is van brede toepassing onder bedrijven.

Daarnaast blijkt uit de analyse dat een wettelijk verplichtend kader voor natuurlijk kapitaal momenteel ontbreekt. Eveneens zijn duidelijke beleidskaders, geharmoniseerde standaarden en financiële prikkels nog onvoldoende ontwikkeld. Hierdoor worden onduurzame bedrijfspraktijken met betrekking tot biodiversiteit nog onvoldoende ontmoedigd, of uitgefaseerd. Deze belemmeringen worden, zoals Figuur 3.7 uitwijst, toegeschreven aan fase 2.

4. **Mensen & middelen.** Er is een breed scala aan pilots gefinancierd. Toch lijkt er nog geen sprake van een structurele verruiming van budget en capaciteit voor nieuwe oplossingsrichtingen. Aan het toenemende aantal pilots te zien, lijkt het erop dat de investeringsmogelijkheden voor bedrijven gedurende de evaluatieperiode zijn toegenomen. Daarnaast zijn door MVO Nederland verschillende pilots als 'opschaalbaar' bestempeld. Toch is, zoals eerder besproken, van daadwerkelijke opschaling vooralsnog nog maar in beperkte mate sprake.

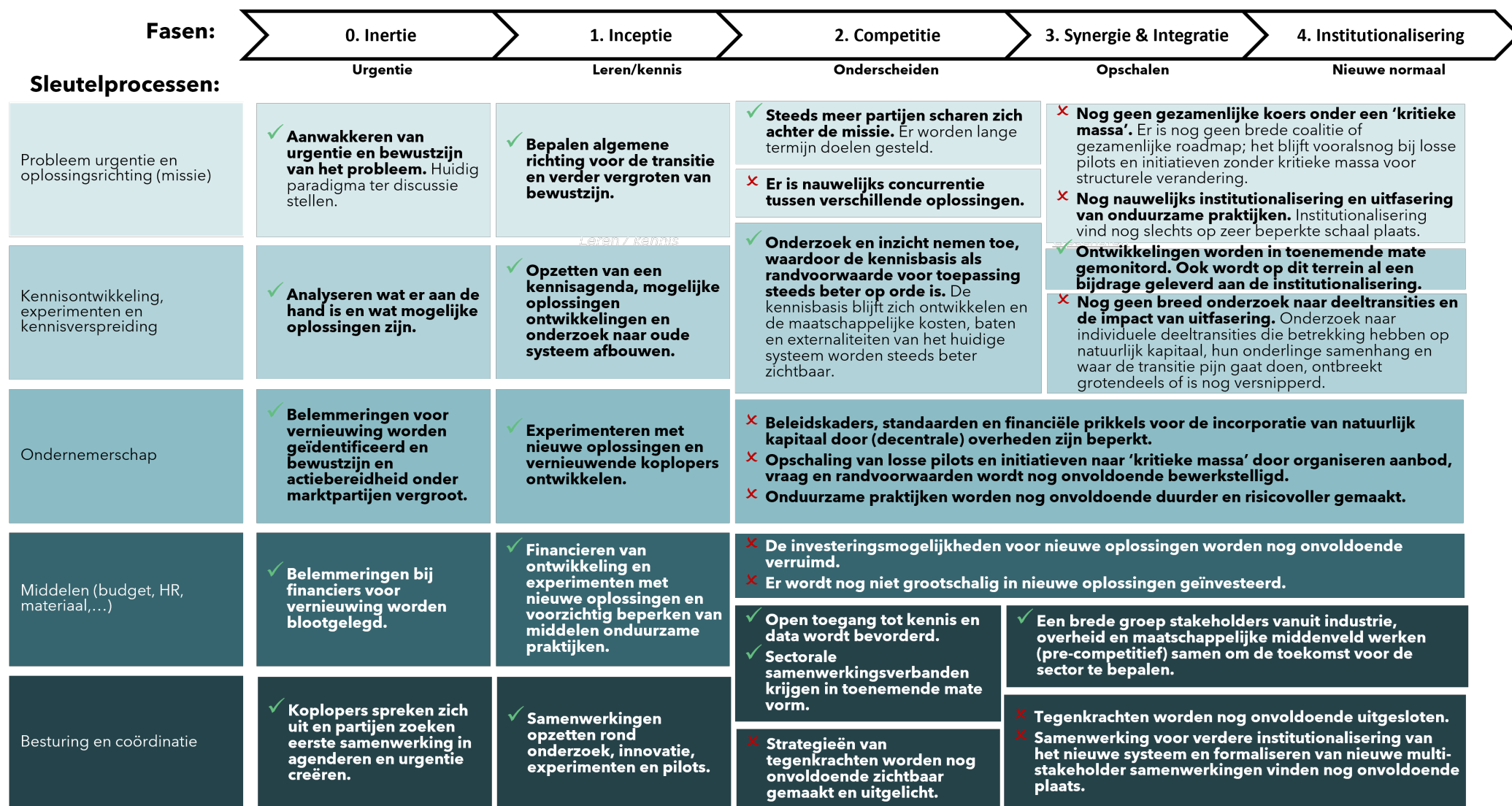
5. **Sectororganisatie & coördinatie.** Tijdens de evaluatieperiode is er een breed scala aan samenwerkingsverbanden gefaciliteerd. Deze samenwerkingsverbanden concentreren zich momenteel echter nog voornamelijk op een kleinere groep 'koplopers'. Gedurende de evaluatieperiode kwamen talrijke samenwerkingsverbanden tot stand. Hierin spreken koplopers zich uit, maar worden ook initiatieven ontwikkeld op het gebied van onderzoek, innovatie, experimenten en pilotprojecten. MVO NL heeft hierin een bijdrage geleverd. Hun inzet varieerde van het opzetten van een futureproof community, dat inmiddels meer dan 1700 actieve leden telt, tot het faciliteren van een community of practice 'Business of Landscapes', en het aangaan van meerdere samenwerkingen binnen uiteenlopende initiatieven en projecten. Voornamelijk binnen de sectoren agrifood, bouw, en chemie was de bijdrage van MVO NL van grote betekenis.

Daarnaast zijn tijdens de evaluatieperiode de eerste stappen gezet met betrekking tot de institutionalisering van het 'nieuwe systeem', waarbij natuurlijk kapitaal formeel wordt betrokken in besluitvormingsprocessen van bedrijven. Zo was CREM via de Nederlandse Normcommissie Biodiversiteit actief betrokken bij de internationale ISO/TC 331-commissie en heeft het Natural Capital Protocol een eerste raamwerk voor organisaties ontwikkeld. Tegelijkertijd is de institutionele verankering nog niet geborgd, waardoor de toepassing van natuurlijk kapitaal door bedrijven nog altijd grotendeels afhankelijk blijft van vrijwillige inzet. Echter, de aankomende implementatie van EU-wetgevingen met betrekking tot rapportage en duurzame (keten)activiteiten - de CSRD en CSDDD - zal resulteren in meer rapportageverplichtingen voor grotere

⁵⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017). *Trends in Nederland 2017: Bedrijven*. CBS.
<https://longreads.cbs.nl/trends17/economie/cijfers/bedrijven/>

bedrijven in de komende jaren (mits deze ook worden doorgevoerd). Bovendien lijkt er nog weinig sprake van uitsluiting van partijen aan sectorsamenwerkingen, zelfs wanneer zij onvoldoende bijdragen aan duurzaamheidsdoelstellingen. Daarmee wordt nog niet voldaan aan fase 3/4.

Figuur 3.10 In verschillende fasen zijn belangrijke stappen gezet, waarbij vooral in Fase 2: Competitie knelpunten worden waargenomen



3.7 Conclusies behaalde impact

Samenvattend kunnen we stellen dat onder het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal in onderzoeksperiode 2017-2023 een groot aantal positieve resultaten bereikt heeft. Tegelijkertijd stellen we vast dat het bereiken van een grotere, 'kritieke massa' gebruikers onder overheden, financiële instellingen en bedrijven – voorbij pilots en innovatieprojecten – nog een uitdaging vormt.

- **Met het begrotingsinstrument zijn internationaal erkende een vooruitlopende instrumenten ontwikkeld,** zoals de CBS Natuurlijk Kapitaalrekeningen en de RIVM Atlas Natuurlijk Kapitaal. Daarnaast heeft de inzet van LVVN effecten op Europees en internationaal beleid gehad, die hebben bijgedragen aan belangrijke beleidsontwikkelingen, zoals het VN-Global Biodiversity Framework en de CSRD richtlijn.
- **Voor overheden heeft het begrotingsinstrument bijgedragen aan het vergroten van de kennis** over natuurlijk kapitaal, het **stimuleren van het gebruik van meetinstrumenten en tools**, en het **aanzetten tot beleidsmatige toepassing** daarvan.
- **Ondanks toegenomen bewustwording en diverse natuurpositieve pilots, richtlijnen en instructies, is er nog geen sprake van structurele verankering in overheidsbesluitvorming.** Het gebruik van de instrumenten is vrijwillig, kostbaar, complex en vereist specifieke expertise, waardoor toepassing vaak beperkt blijft tot vooruitstrevende lokale, regionale of nationale besturen en vooral plaatsvindt in pilots en casestudies.
- **Voor financiële instellingen is er veel voorbereidend werk verricht om een financiële sector mogelijk te maken die natuurpositief investeert.** Het meten van de impact is nu goed mogelijk, maar tot nu toe is er nog geen sprake van een grotere verandering in de internationale of nationale financiële dienstverlening. Respondenten geven hiervoor verschillende redenen: ten eerste is het nog relatief vroeg, gezien veel van de standaarden pas recentelijk bruikbaar zijn. Ten tweede wordt gezien dat het vergroenen van de rapportage vrijwillig is, en dus vooral gebeurt door ofwel al 'groene' financiële diensten of door 'grijze' financiële instellingen die verwachten dat regelgeving dit zal afdwingen. Deelname aan diverse platforms en raamwerken is dan vooral een verkennen en voorbereiden, maar niet noodzakelijkerwijs een teken van bereidheid tot grote ingrepen in de dienstverlening. Een risico is dat door afnemende verwachtingen (zoals bijv. het recentelijke afzwakken van de CSRD), de bereidheid om deel te nemen kan dalen, en de kopgroep die nu meewerkt niet verder groeit.
- **In de gevoerde gesprekken bleek dat men inschat dat 'disclosure' van risico's, en het integreren van biodiversiteitsrisico's in het risicomanagement, niet noodzakelijkerwijs zal leiden tot minder natuurschadelijke en meer natuur-positieve investeringen.** De gedachte is dat zodra risico's en afhankelijkheden in kaart zijn gebracht, dit automatisch zal leiden tot hogere kosten voor natuurschadelijke investeringen, waardoor deze minder rendabel of zelfs onrendabel worden. Echter, het effect van de biodiversiteitsrisico's wordt ingeschat als te klein om een groot effect op de financieringskosten te hebben.⁵¹ Bovendien treedt er een zogenaamd verplaatsingseffect op: wanneer een financier een klant weigert vanwege het natuurschadelijke karakter van diens investering, kan die klant eenvoudig overstappen naar een andere financier die niet vrijwillig deelneemt aan dergelijke duurzaamheidskaders. Respondenten zien dus niet dat financiële instellingen zonder nieuwe regelgeving ten aanzien van biodiversiteit een groot verschil kunnen maken. In de gesprekken wordt doorgaans gesteld dat de financiële sector duurzaamheid niet kan afdwingen bij de klanten, maar eerder een bijdrage kan leveren – vergroenen moeten vooral de bedrijven (en overheden),

⁵¹ De inschatting is dat de materialiteit van het risico heeft een betrekkelijk lage *time value* – gezien de risico's verder in de toekomst liggen hebben deze ook minder invloed op de huidige risicowaarde.

niet de banken. Het daadwerkelijk weigeren van klanten die wél voldoen aan de geldende wet- en regelgeving wordt dan ook niet als waarschijnlijk of logisch gezien. Het zou immers tegenstrijdig zijn als een overheid geen 'groene regels' wil of kan afdwingen, maar dat wel verwacht van financiële instellingen. De centrale vraag die hieruit voortvloeit, is wat het juiste samenspel is tussen financiële dienstverlening en regelgeving voor bedrijven om in de toekomst daadwerkelijk positieve effecten op de natuur te realiseren.

- **Onder bedrijven heeft het begrotingsinstrument gezorgd voor een toegenomen bewustwording rond natuurlijk kapitaal, met meer pilotprojecten en samenwerkingen.** Het instrument draagt bij aan kennisontwikkeling, kennisdeling en het stimuleren van natuurpositieve initiatieven, vooral bij koplopers en 'groene' bedrijven.
- **Echter, de groep bedrijven die natuurinclusief onderneemt is nog zeer klein.** Hoewel de algemene bewustwording ten aanzien van duurzaamheid groeit, is 'natuurinclusief' werken en ondernemen nog vooral te zien bij een kleine groep koplopers – met name groene bedrijven en start-ups. Grotere, gevestigde organisaties, die juist een belangrijke rol zouden moeten spelen in verduurzaming en zouden moeten 'vergroenen', blijven hierin nog grotendeels achter, zo blijkt uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews. Ook hier is de voornaamste reden dat behoud van biodiversiteit een 'publiek goed' is en bedrijven die dit toepassen in scherpe concurrentie met bedrijven moeten bestaan die dit niet doen. Groene bedrijven die groene klanten bedienen kunnen hier wel concurreren, maar dit marktsegment is klein, en moet groeien in de komende jaren om een impact te maken. Derhalve, om marktgroei te realiseren op schaal is een prikkel nodig – regelgeving, maar ook het belonen van natuurpositief produceren (bijvoorbeeld via nature credits), of andere prijsprikkels. Vrijwilligheid beperkt de marktgroei tot een zeer klein segment. Al dit vergt een vorm van publieke interventie, en de vraag voor de toekomst is dan ook welke manier het meest haalbaar en schaalbaar is.

Globaal kan wel gesteld worden dat goede en bruikbare resultaten zijn behaald en dat positieve effecten op beleid en organisaties te zien zijn. Maar we stellen ook dat dit (nog) niet tot significante veranderingen in beleid en bedrijfsvoering bij de doelgroepen heeft geleid, afgezien van een toename in bewustzijn, rapportage en toepassing binnen diverse pilots en innovatieprojecten.

4 Vooruitkijken

Voor het vooruitkijkende deel behandelen we eerst de lessen die uit het terugkijkende deel zijn getrokken (Sectie 4.1), gevolgd door een analyse van de rol van andere ministeries in de transitie naar een natuurinclusieve economie, inclusief aanbevelingen voor de samenwerking (Sectie 4.2). In Sectie 4.3 presenteren we een externe best practice uit de natuurinclusieve watersector. Tot slot volgen in Sectie 4.4 de aanbevelingen en in Sectie 4.5 de conclusies van dit hoofdstuk.

4.1 Lessen uit het terugkijkende deel

Samenvattend, heeft het evaluatieteam de volgende lessen geformuleerd op basis van de bevindingen van het terugkijkende deel:

- **Zorg voor structurele verankering**

Het huidige vrijwillige gebruik van instrumenten en kaders leidt tot versnippering en beperkt bereik. Zowel bij overheden, financiële instellingen als bedrijven is structurele verankering in beleid en besluitvorming noodzakelijk om voorbij pilots en tijdelijke projecten te komen. Dit vraagt om heldere beleidskaders, verplichtingen of andere vormen van institutionele borging.

- **Verminder complexiteit en drempels in gebruik**

De toepassing van meetinstrumenten en het integreren van natuurlijk kapitaal vraagt nu vaak veel expertise, tijd en middelen. Dit belemmert brede adoptie. Toekomstige strategieën moeten gericht zijn op vereenvoudiging, standaardisatie en toegankelijkheid van instrumenten, zodat ook organisaties zonder gespecialiseerde kennis ermee aan de slag kunnen.

- **Creëer economische prikkels en marktvoorwaarden**

Zonder duidelijke prijsprikkels, beloningen of marktvoordelen blijft natuurinclusief werken beperkt tot koplopers. Om opschaling te realiseren, is het nodig om duurzame keuzes financieel aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld via regelgeving, subsidies, belastingvoordelen of beloningsmechanismen zoals nature credits.

- **Versterk afstemming tussen sectoren en regelgeving**

De financiële sector kan alleen effectief bijdragen aan natuurinclusieve doelen als bedrijven en overheden meebewegen. Zonder overheidsbeleid dat duidelijke 'groene spelregels' afdwingt, kunnen banken of investeerders duurzaamheid niet afdwingen bij klanten. Een toekomstbestendige aanpak vraagt om een goed samenspel tussen wetgeving, marktpartijen en financiële instellingen.

4.2 De rol van andere ministeries

De rol van andere ministeries op basis van het terugkijkende deel

Natuurlijk Kapitaal is geen beleidsprioriteit. In 2013 introduceerde het kabinet het beleidsconcept 'natuurlijk kapitaal' om de baten van natuur te benadrukken en de scheiding tussen economie en natuurbehoud te

doorbreken.⁵² Tien jaar later, in de Miljoenennota 2024 wordt duidelijk dat het huidige kabinet minder budget beschikbaar stelt voor investeringen in klimaat en natuur, terwijl er wel ruimte wordt gemaakt voor steunmaatregelen die potentieel milieuschadelijke effecten kunnen hebben. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving zal dit de druk op natuurlijk kapitaal in de toekomst verder verhogen.⁵³

Er is geen vastgesteld gezamenlijk doel en daardoor ontbreekt ook een gecoördineerde aanpak tussen de ministeries om biodiversiteit te bevorderen en natuurlijk kapitaal te integreren in hun besluitvorming.

Hoewel verschillende initiatieven een gezamenlijke richting aangeven, is er geen gezamenlijke strategie die de toepassing van natuurlijk kapitaal binnen de overheid structureel verankert. Hierdoor varieert de mate waarin ministeries dit aspect meenemen in hun beleid en besluitvorming, is geen structurele samenwerking een geen gemeenschappelijke 'taal' ten aanzien van biodiversiteit en natuur.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een structurele samenwerking tussen ministeries op dit thema.

In de visiedocumenten en de documentatie van uitvoerende partijen wordt geen expliciete verwijzing gemaakt naar samenwerking of taakverdeling met andere ministeries. Hoewel LNV wel samenwerkt met ministeries zoals VRO, VWS, IenW, Financiën en EZ op aanpalende thema's – zoals brede welvaart en vergroening van de leefomgeving – is deze samenwerking vaak nog niet structureel of op een relatief kleine schaal.

Strategische aanbevelingen voor de samenwerking met andere ministeries met een focus op de periode tot 2030 en een doorkijk naar 2050

De waardering van natuur kan alleen duurzaam verankerd worden in besluitvorming als er sprake is van brede interdepartementale betrokkenheid.

In de praktijk is het ministerie van LNV vaak beleidsmatig eigenaar van het thema 'natuurlijk kapitaal', maar liggen cruciale sturingsmogelijkheden ook bij andere ministeries, zoals Financiën (fiscale kaders, begrotingssystematiek), IenW (water, infrastructuur), BZK (ruimtelijke ordening, woningbouw) en EZ (energie, innovatie).

Zoals aangegeven, blijft de huidige samenwerking tussen departementen vaak beperkt blijft tot projectniveau of ad-hoc samenwerkingen. Een structureel gedeeld eigenaarschap ontbreekt. Hierdoor worden natuurinclusieve benaderingen in andere domeinen niet of slechts marginaal meegewogen in beleidsontwikkeling, regelgeving en financiering.

Aanbevolen wordt om te investeren in een interdepartementaal programma of beleidsplatform waarin meerdere ministeries zich committeren aan het integreren van natuurwaarden in hun eigen beleidsterreinen.

Dit vraagt om:

- het formuleren van gedeelde doelstellingen en indicatoren;
- het expliciet maken van de rollen en verantwoordelijkheden van elk ministerie in het realiseren van deze doelen;
- en het opnemen van natuurlijk kapitaal in gezamenlijke trajecten zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied, de Nationale Omgevingsvisie of de begrotingscyclus.

Ook kan het opzetten van een gezamenlijke kennisagenda of het benutten van interdepartementale werkverbanden (zoals interbestuurlijke taskforces of regietafels) bijdragen aan beleidscoherentie en

⁵² Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, Kamerbrief Ministerie van Economische Zaken, dd. 22 juni 2013.

⁵³ [Reflectie brede welvaart Prinsjesdag 2024](#)

versnelling. Alleen door natuurwaarden als gedeeld belang te behandelen, kan de noodzakelijke transitie naar een natuurinclusieve economie breed worden gedragen en effectief worden gerealiseerd.

4.3 Leren van een ander beleidsterrein: de natuurinclusieve watersector

Als onderdeel van de vooruitkijkende evaluatie is gekeken naar de toepassing van natuurinclusieve principes in de watersector. Deze sector fungeert als een relevante externe best practice, omdat hier al op meerdere niveaus wordt geëxperimenteerd met nature-based solutions (NBS) zoals natuurlijke waterberging, ecologische oevers en adaptief peilbeheer. De toepassing van deze benaderingen staat centraal in het streven naar een klimaatbestendige, ecologisch robuuste en kosteneffectieve inrichting van het watersysteem.

De analyse van dit beleidsterrein laat zien dat in de watersector al veel elementen aanwezig zijn voor een natuurinclusieve transitie: er is een groeiend urgentiebesef, een stevige kennisbasis, en steeds meer beleidsruimte om bredere waarden mee te wegen. Tegelijkertijd blijven structurele toepassing en opschaling van NBS vaak uit. Belemmeringen zijn onder meer het ontbreken van economische doorrekeningen, het ontbreken van gedeelde definities en standaarden, en versnippering van verantwoordelijkheden tussen overheden en waterbeheerders.

De praktijkervaring in deze sector laat zien dat natuurinclusieve keuzes pas echt voet aan de grond krijgen wanneer er sprake is van:

- een gedeelde visie met duidelijke doelen en tijdshorizon;
- consistente sturing via financiering, aanbestedingen en normstelling;
- samenwerking over sectoren en bestuurslagen heen;
- en zichtbare voorbeelden die als referentie kunnen dienen voor beleid en praktijk.

Deze inzichten zijn breder toepasbaar. **Ze onderstrepen het belang van institutionele inbedding, standaardisatie en interbestuurlijke samenwerking als randvoorwaarden voor het effectief meenemen van de waardering van natuur in besluitvorming.** De watersector toont bovendien aan dat beleidsmatige inzet op leertrajecten, experimenteerruimte en gedeelde missieontwikkeling essentieel is om systeemverandering op gang te brengen. Deze lessen kunnen waardevol zijn bij het vormgeven van een volgende fase van het beleid rond natuurlijk kapitaal.

4.4 Algemene aanbevelingen richting 2030 en een doorkijk naar 2050

De missie van het programma Natuurlijk Kapitaal is helder: het waarderen van natuur in besluitvorming. Er is de afgelopen jaren veel ontwikkeld – van werkwijzers tot tools en netwerken – maar het daadwerkelijke gebruik van deze instrumenten kan en moet worden vergroot. Om die reden is het essentieel om in de komende jaren de nadruk te leggen op opschaling, verankering en implementatie. Deze verschuiving past goed bij de transitiefase waarin het begrotingsinstrument zich bevindt: de competitiefase (fase 2). In deze fase concurreren oplossingen met elkaar, ontstaan nieuwe businessmodellen en neemt de druk toe op achterblijvers. Het is in deze fase essentieel om focus aan te brengen, adoptie te stimuleren en institutionele inbedding te realiseren. De aanbevelingen in dit

hoofdstuk geven richting aan hoe het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal haar impact kan vergroten in deze fase.

Aanbeveling 1: Formuleer heldere doelstellingen en borg structurele monitoring

Een terugkerend punt tijdens de evaluatie en strategische sessie is het belang van het goed formuleren van doelstellingen en het systematisch meten van voortgang. Het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal bevindt zich op een kruispunt waarbij de vertaalslag moet worden gemaakt van visie naar uitvoering. Zonder duidelijke, meetbare doelstellingen bestaat het risico dat inspanningen te diffuus blijven en dat niet helder is wat het programma concreet beoogt te bereiken.

Doelstellingen dienen ambitieus en richtinggevend te zijn, maar ook gekoppeld aan concrete prestatie-indicatoren. Dit betekent: helder maken wat 'waardering van natuur in besluitvorming' in de praktijk betekent voor verschillende typen besluiten (bijv. ruimtelijke inrichting, financiering, vergunningverlening), en wanneer sprake is van 'succesvolle' integratie. Daarbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen output (bijv. aantal toepassingen van de MKBA-werkwijzer), outcome (bijv. daadwerkelijke vergroening van investeringsbesluiten) en impact (bijv. verbetering van ecologische toestand).

Monitoring en evaluatie moeten integraal onderdeel zijn van de beleidsaanpak, niet slechts een achteraf reflectie-instrument. In samenwerking met planbureaus, kennisinstellingen en uitvoeringsorganisaties kan een lerend systeem worden ingericht waarin voortgang wordt gemeten, gedeeld en bijgestuurd. Dit vraagt ook om rolvastheid: wie is verantwoordelijk voor het formuleren, meten en bijsturen van doelstellingen? En hoe worden deze doelstellingen vertaald naar de departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden die er mee aan de slag moeten? Door hier nu duidelijke keuzes in te maken, kan het programma effectiever en toekomstbestendiger worden ingericht. Hierbij zou een nauwe samenwerking met verschillende Ministeries optimaal zijn.

Aanbeveling 2: Breng focus aan via een ecosysteembenadering

Hoewel de missie duidelijk is, kan de scope van het programma verder worden afgebakend. Op dit moment is de afbakening voornamelijk gericht op stakeholdergroepen – overheden, bedrijven, financiële instellingen – maar er is nog geen expliciete keuze gemaakt voor bepaalde oplossingsrichtingen of thema's. Tijdens de strategische sessie werd gesuggereerd dat een ecosysteembenadering, bijvoorbeeld gebaseerd op de ecosysteemtypen uit de Europese Natuurherstelverordening, kan helpen om deze focus aan te brengen. Deelnemers stonden positief tegenover het gebruik van ecosystemen als leidraad om thema's en sectoren te prioriteren. Een impact-haalbaarheidsanalyse kan daarbij richting geven.

Het aanbrengen van een ecosysteembenadering maakt het mogelijk om niet alleen sectorgericht (zoals landbouw, bouw of water), maar ook gebiedsgericht te werk te gaan. Door bijvoorbeeld een focus te leggen op een bosesysteem of een stedelijk watersysteem, kunnen alle relevante stakeholders worden samengebracht rondom een gezamenlijke 'waarde casus'. Wat levert het ecosysteem op, wat kost herstel of onderhoud, en wie profiteert? Dit helpt om zowel inhoudelijke prioriteiten te stellen als betrokkenheid van andere ministeries en maatschappelijke actoren te vergroten. Wanneer dit in een aantal ecosystemen succesvol is toegepast zal opschaling van het gebruik veel makkelijker worden.

Aanbeveling 3: Vergroot het gebruik van instrumenten via sandboxing

Om het daadwerkelijke gebruik van ontwikkelde instrumenten te vergroten, werd tijdens de strategische sessie het principe van 'sandboxing' als waardevolle aanpak aangedragen. Sandboxing biedt de mogelijkheid om binnen een afgebakende regio of casus alle instrumenten van het programma in samenhang toe te passen. Hierdoor ontstaat een gecontroleerde en veilige leeromgeving waarin partijen kunnen experimenteren, samenwerken en iteratief verbeteren. Het gebruik van sandboxing is gangbaar in bijvoorbeeld fintech en energie, en laat daar zien dat het tot doorbraken kan leiden in innovatie én beleidsaanpassing.

Een sandbox-benadering voor Natuurlijk Kapitaal kan er bijvoorbeeld zo uitzien: in een regio wordt met relevante stakeholders gewerkt aan een natuurgebaseerde aanpak van waterbeheer. Binnen die casus worden tools als de MKBA-werkwijzer, blended finance-constructies, governance-tools en monitoringsinstrumenten ingezet. Het doel is niet alleen om één project succesvol te maken, maar om te laten zien hoe een integrale aanpak werkt – én welke randvoorwaarden er nodig zijn voor opschaling.

Bij succesvolle toepassing kunnen sandboxen worden opgeschaald of gerepliceerd in andere gebieden. Mogelijke ingangen hiervoor zijn bestaande initiatieven zoals regiodeals of interbestuurlijke programma's. Binnen sandboxing is het van belang dat voldoende middelen beschikbaar zijn, er een duidelijke opdrachtgever is, en dat leren, evalueren en communiceren integraal onderdeel uitmaken van het proces.

4.5 Conclusies vooruitkijkende deel

Het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal staat op een kantelpunt: veel fundament is gelegd, maar de uitdaging ligt nu bij het vergroten van het daadwerkelijke gebruik van de ontwikkelde instrumenten, het aanbrengen van focus en het institutioneel verankeren van natuurwaarden in beleids-, investerings- en besluitvormingsprocessen. De drie aanbevelingen in dit hoofdstuk geven richting aan een programmatische aanpak die aansluit bij fase 2 van de transitie: met scherpe keuzes, gebiedsgerichte uitvoering en meetbare resultaten. Door deze stap te zetten kan het programma in de periode tot 2030 en met het oog op 2050 substantieel bijdragen aan een economie waarin natuur structureel wordt meegewogen en behouden.

Dit moment is het begin van een nieuwe strategische fase. In de komende maanden zal het begrotingsinstrument Natuurlijk Kapitaal toe zijn aan het ontwikkelen van een vernieuwde strategie voor de periode tot 2030 – met een doorkijk naar 2050. Deze strategie moet niet alleen voortbouwen op de kennis en instrumenten die reeds zijn ontwikkeld, maar ook duidelijke keuzes maken over richting, partnerschappen en inzet.

De aanbevelingen uit dit hoofdstuk vormen daarin een belangrijk vertrekpunt. Ze helpen om voortgang te borgen via heldere doelstellingen en structurele monitoring, focus aan te brengen via een ecosysteembenadering en om het gebruik van instrumenten daadwerkelijk te vergroten via sandboxing. Daarnaast onderstrepen ze het belang van samenwerking met andere ministeries, van het ontwikkelen van value cases voor natuurherstel, en van het goed inrichten van governance en lerend vermogen.

Het formuleren van de nieuwe strategie biedt een kans om al deze elementen samen te brengen in een integraal kader. Een kader dat richting geeft, keuzes maakt, en tegelijkertijd ruimte laat voor innovatie, partnerschap en aanpassing. **Zo kan het programma Natuurlijk Kapitaal haar potentieel waarmaken als motor voor een duurzame, natuurinclusieve economie.**

Referenties

2022 Handreiking periodieke rapportage IRF BSA

Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I. Van Raak, R., Scherpenisse J. & Van der Steen, M. (2020). Sturing in transitie: Een raamwerk voor strategie bepaling. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bongers, F. (2023). De rol van de beleidstheorie in het ontwerpen en evalueren van beleid. Beleidsonderzoek online.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). Internationaal. CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/natuurlijk-kapitaal/internationaal>

Chappin, M., Hekkert, M., Van Leeuwen, M. & Both, D. (2018). Innovatiesysteemanalyse voor beleidsanalisten. Een handleiding. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Universiteit Utrecht

Convention on Biological Diversity (n.d.). Kunming-Montréal Global Biodiversity Framework: 23 Targets for 2030.

De natuur verdubbelaars. (2022). Het integreren van biodiversiteit in financiën in de IDFB.

<https://www.natuurverdubbelaars.nl/het-integreren-van-biodiversiteit-in-financien-in-de-idfb/>

DNB, & PBL. (2020). Indebted to nature: Exploring biodiversity risks for the Dutch financial sector.

Europese Commissie. (2020). EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: De natuur terug in ons leven brengen.

Europese Commissie. (2022). EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation. Finance.ec.europa.eu.

Europese Commissie. (2023). Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD).

Hekkert, M., Janssen, M., Wesseling, J. & Negro, S. (2020). Mission-oriented innovation systems, Environmental Innovation and Societal Transitions, 34, 76 – 79; Chappin, M., Hekkert, M., Van Leeuwen, M. & Both, D. (2018).

Hoogerwerf, A., Herweijer, M., & van Montfort, A. J. G. M. (2021). Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Wolters Kluwer.

Ministerie van Economische Zaken, Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, Kamerbrief Ministerie van Economische Zaken, dd. 22 juni 2013.

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-671391b3-aa11-4a5e-b43c-720c7347128b/pdf>

Capitals Coalition. (2016). Natural Capital Protocol. Capitals Coalition.

Ministerie van Financiën. (2023). Kamerbrief: Beleidsagenda voor duurzame financiering. Rijksoverheid.

[https://open.overheid.nl/repository/ronl-](https://open.overheid.nl/repository/ronl-1a66218b5e53421969359e3bf030047648be2e67/1/pdf/kamerbrief-beleidsagenda-voor-duurzame-financiering.pdf)

[1a66218b5e53421969359e3bf030047648be2e67/1/pdf/kamerbrief-beleidsagenda-voor-duurzame-financiering.pdf](https://open.overheid.nl/repository/ronl-1a66218b5e53421969359e3bf030047648be2e67/1/pdf/kamerbrief-beleidsagenda-voor-duurzame-financiering.pdf)

Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF). (2024). Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF) welcomes 50th participant. PBAF.

PBL, & DNB. (2020). Biodiversiteit en de financiële sector: een kruisbestuiving?

Silo35. (2023). Kernverhaal Natuurlijk Kapitaal.

Simons, L., Nijhof, A., & Janssen, M. (2023). TransMissie: De missiegedreven transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen.

Taskforce on Nature-related Financial Disclosures. (2021). Introducing the TNFD framework: A risk management and disclosure framework for organizations to report and act on evolving nature-related risks. TNFD.

Theeuwes, J., Kerkhofs, M., Lindeboom, M. (1988). Toestanden, overgangen en duren op de Nederlandse arbeidsmarkt 1980-1985, OSA Werkdocument W 49, 's-Gravenhage: Sdu.

United Nations et al. (2021). System of Environmental-Economic Accounting–Ecosystem Accounting (SEEA EA).

- United Nations System of Environmental-Economic Accounting (SEEA). (n.d.). The European Green Deal and what it means for natural capital accounting.
- Van Raak, R., De Geus, T., Van de Lindt, M., De Pater, M., & Van der Have, C. (2022). X-curve monitoring transitie naar een circulaire economie. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Witteveen+Bos. (2023). De rol van natuur in overheidsbesluiten met en zonder MKBA.
- World Business Council for Sustainable Development. (2023). WBCSD TNFD Pilot – summary report.

Bijlage A Lijst van geïnterviewden

Organisatie (aantal gesproken medewerkers)

- LVVN (vijf (voormalig) medewerkers)
- RVO (twee medewerkers)
- Capitals Coalition (één medewerker)
- PBL (één medewerker)
- CPB (één medewerker)
- CBS (één medewerker)
- RIVM (twee medewerkers)
- MVO Nederland (twee medewerkers)
- FSD (één medewerker)
- DNB (één medewerker)
- IenW (één medewerker)
- ASN Bank (één medewerker)
- CREM (één medewerker)
- Gemeente Eindhoven (één medewerker)
- De Natuurverdubbelers (één medewerker)
- TNFD (één medewerker)
- Rabobank (één medewerker)

Bijlage B Drie transitie-theorieën

Deze Bijlage beschrijft de drie bestaande transitie-theorieën die het voorgestelde TransMissie-model integreert. Hiermee is het TransMissie-model het eerste raamwerk dat de procesmatige kant van transitie (fase 1 Inertia tot fase 5 Institutionalisering) samenbrengt met de inhoudelijke benodigde succesfactoren voor een duurzame transitie (de 5 sleutelprocessen). Bijlage C toont een schematische weergave van het model.

Model 1: Duurzame Markttransformatie

Het model 'Duurzame Markttransformatie'⁵⁴ erkent dat de invloed van overheden alléén niet sterk genoeg is om een inclusieve transitie, top-down, in gang te zetten. Daarentegen onderschrijft duurzame markttransformatie dat een breed palet aan stakeholders en (deel)oplossingen onderdeel uitmaakt van het proces. De uiteindelijke oplossing van duurzaamheidsproblematiek betreft hiermee een optelsom van (deel)oplossingen, afhankelijk van de specifieke marktdynamiek, die uiteindelijk geïntegreerd worden en elkaar versterken. Deze uiteindelijke synergie van (deel)oplossingen, ook wel "het opschalen van noodzaak, tot idee, naar niche" genoemd, doorloopt vijf herkenbare volwassenheidsfasen. Deze fasen hebben, hoewel in de basis vergelijkbaar, een kwaliteitsslag doorgemaakt ten opzichte van de oorspronkelijke vier fasen, zoals gehanteerd in de voorgaande 2012-2016 evaluatie. De vijf fasen betreffen:⁵⁵

- **De Inertie-fase** [ook wel: Inertia]: hoewel duurzaamheidsproblemen steeds groter worden, bestaat er een laag gevoel van urgentie om er iets aan te doen;
- **De Inceptie-fase** [ook wel: Inceptie]: ondanks dat gevestigde spelers duurzaamheidsproblemen blijven erkennen, is het bewustzijn rondom duurzaamheidsproblematiek in korte tijd sterk toegenomen. De Inceptie-fase richt zich op het verhogen van de noodzaak tot urgentie en het voortzetten van de zoektocht naar kennis en experimenten;
- **De Competitie-fase**: bedrijven introduceren de eerste duurzame producten op de markt en proberen zich hierbij te onderscheiden van hun concurrenten;
- **De Synergie- en Integratiefase**: de markt heeft aangetoond dat bepaalde duurzame initiatieven marktpotentie en impact hebben. Enkele initiatieven hebben de concurrentie overleefd, terwijl andere initiatieven van de markt verdwenen zijn. De fase richt zich op het ontwikkelen van een breed bedragen visie en een opschalingsplan;
- **De Institutionaliseringsfase**: duurzame initiatieven worden in deze fase genormaliseerd, geoptimaliseerd, en geïnstitutionaliseerd. Het oude systeem en de daarbij behorende initiatieven en overtuigen, worden tevens afgebouwd.

⁵⁴ Het Duurzame Markttransformatiemodel is beschreven in de boeken Changing the Foodgame (Simons, L. (2014) Changing the Food Game, market transformation strategies for sustainable agriculture, Greenleaf.), Changing the Game (Simons, L. (2020). Changing the game: Sustainable market transformation strategies to understand and tackle the big and complex sustainability challenges of our generation.), en diverse andere artikelen, zoals: Nijhof, A., Wins, A., Argyrou, A & Chevrollier, N. (2022). Sustainable market transformation: A refined framework for analyzing causal loops in transitions to sustainability. Environmental Innovation and Societal Transitions, 42, 352 - 361.

⁵⁵ Voor een uitgebreidere beschrijving van de fasen, verwijzen wij u door naar: Simons, L., Nijhof, A., & Janssen, M. (2023). TransMissie: De missiegedreven transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen (met steun van T. Meijer & Z. Bander).

Model 2: Missiegedreven Innovatiesystemen (MIS)

Het Missiegedreven Innovatiesystemen (MIS)⁵⁶ model onderstreept dat een succesvolle transitie afhankelijk is van de goede organisatie van een set zogenaamde 'sleutelprocessen'. MIS onderscheidt hierbij acht verschillende sleutelprocessen, die omwille van de overzichtelijkheid, binnen het TransMissie-model zijn gebundeld tot vijf processen. Middels een 'MIS-analyse' kan in kaart gebracht worden in hoeverre aan deze sleutelprocessen wordt voldaan. Hierdoor kunnen aanbevelingen worden gedaan over hoe de ontbrekende sleutelprocessen in de toekomst kunnen worden ingevuld. Deze sleutelprocessen betreffen:

- **Prioritering van probleem- en oplossingsrichting:** dit proces richt zich o.a. op het identificeren van het centrale maatschappelijke probleem, het betrekken van relevante stakeholders, het bereiken van consensus over de urgentie, en het evalueren van mogelijke oplossingsrichtingen;
- **Kennisontwikkeling en -verspreiding:** dit proces omvat de ontwikkeling en verspreiding van kennis over het probleem en de mogelijke oplossingen, inclusief het testen van deze oplossingen en het toegankelijk maken van bruikbare inzichten voor relevante partijen;
- **Ondernemerschap en marktontwikkeling:** dit proces behelst o.a. het vergroten van de vraag naar nieuwe oplossingen en het organiseren en verbeteren van het aanbod door risico's en barrières in de markt te identificeren en weg te nemen;
- **Mobilisatie van middelen:** dit proces richt zich o.a. op de beschikbaarheid van voldoende financiële, menselijke, materiële en infrastructurele middelen voor het ontwikkelen en opschalen van kansrijke (deel)oplossingen;
- **Sectororganisatie en -coördinatie:** dit proces onderzoekt o.a. of er adequate structuren en processen zijn waarmee belanghebbenden elkaar kunnen vinden en gezamenlijk aan de missie kunnen werken.

Model 3: X-Curve

Het model van de X-Curve⁵⁷ onderstreept, ten slotte, dat het voor een bereiken van een duurzame, inclusieve transitie, het opbouwen van een nieuw, duurzaam systeem alléén niet voldoende is. Naast het introduceren, aantrekkelijk maken en opschalen van impactvolle en duurzame alternatieven (het innovatie- of 'opbouw'-traject), stelt het X-Curve-model dat het noodzakelijk is om bestaande niet-duurzame initiatieven onder druk te zetten, en deze open te breken of zelfs af te bouwen (het 'afbouw'-traject). Voorbeelden van deze afbouw zijn het aanpassen van infrastructuren of standaarden, of het internaliseren van negatieve externaliteiten. Door enerzijds de opbouw van duurzame, inclusieve initiatieven en anderzijds de afbouw van niet-duurzame initiatieven, volgt deze theorie het patroon van een X-curve (zie Figuur 2.1) in tekst.

⁵⁶ Hekkert, M., Janssen, M., Wesseling, J. & Negro, S. (2020). Mission-oriented innovation systems, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 76 – 79; Chappin, M., Hekkert, M., Van Leeuwen, M. & Both, D. (2018). Innovatiesysteemanalyse voor beleidsanalisten. Een handleiding. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Universiteit Utrecht.

⁵⁷ Van Raak, R., De Geus, T., Van de Lindt, M., De Pater, M., & Van der Have, C. (2022). X-curve monitoring transitie naar een circulaire economie. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam; Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I. Van Raak, R., Scherpenisse J. & Van der Steen, M. (2020). Sturing in transitie: Een raamwerk voor strategie bepaling. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bijlage C De TransMissie Interventiematrix en Stakeholdermatrix⁵⁸

Figuur C.1 De TransMissie Interventiematrix

		F0: Inertie (creëer urgentie)	F1: Inceptie (leren/ experimenteren)	F2: Competitie ((h)erken koplopers)	F3: Synergie en Integratie (opschalen/ organiseren)	F4: Institutionalisering (optimaliseren/ verankeren)
1. Prioritering probleem & oplossingsrichting	Opbouw	+ Omarm onverwachte gebeurtenissen om partijen in beweging te brengen (black swans en crises) + Benoem alternatieve visies + Benoem noodzaak voor verandering + Organiseer gedupeerden, geef natuur een stem	+ Start een Missie in een deelmarkt/ voor specifieke oplossingen + Creëer een eerste visie op hoe de toekomst eruit dient te zien + Herken en erken innovatieve partijen	+ Erken tegenstrijdigheden en verschillende eindbeelden + Geef aan welke oplossings-richtingen potentieel hebben + Stel kwantitatieve/ normatieve lange termijn doelen	+ Ontwikkel met hele sector een routekaart om de Missie te volbrengen + Verduidelijk welke oplossingen deel zijn van eindbeeld en welke niet + Maak duidelijk hoe het nieuwe systeem gaat werken + Voer beleid door voor opschaling + Erken politici en anderen die moed tonen om voor het nieuwe te gaan staan	+ Optimaliseer het nieuwe systeem
	Afbraak	+ Protesteer zichtbaar + Start campagnes (sociale media, petitie, demonstraties) + Voer rechtszaken en ontlok uitspraken	+ Maak schade niet-duurzame praktijken inzichtelijk + Voer uitgebreidere campagne + Zorg voor media-aandacht	+ Geef aan welke praktijken geen toekomst meer hebben + Bereken de maatschappelijke kosten/externaliteiten	+ Geef aan dat achterblijvers gaan verliezen + Stel plan op voor uitfasen onduurzame praktijken	+ Neem afscheid van partijen die niet mee willen
2. Kennisontwikkeling & verspreiding	Opbouw	+ Analyseer wat er al wel gebeurt (ook in buitenland)	+ Stel nieuwe kennisagenda op + Onderzoek principes waaraan nieuwe oplossingen moeten voldoen + Geef de potentie aan van nieuwe technische middelen + Creëer wettelijke ruimte voor experimenten	+ Onderzoek businessmodellen + Deel kennis over veelbelovende oplossingen + Ontwikkel monitoring systematiek	+ Stel het nieuwe systeem centraal in onderzoek agenda + Bepaal wat nodig is voor opschaling (fiscaal, prijzen, beleid, (ver) gunningen) + Monitor voortgang van transitie + Onderzoek mogelijke onbedoelde neveneffecten + Onderzoek samenhang tussen transities	+ Onderzoek optimalisering van het nieuwe systeem + Bepaal welke oplossingen nog ontbreken of opgeschaald moeten worden + Monitor of probleem wordt opgelost + Bepaal de negatieve impact van neveneffecten en mitigatie
	Afbraak	+ Onderbouw dat het op de huidige manier niet goed gaat + Maak inzichtelijk wie voordeel en wie nadeel heeft bij huidige systeem	+ Maak duidelijk dat onderzoek zich niet meer op oude systeem moet richten	+ Maak inzichtelijk hoe huidig systeem wordt gesubsidieerd	+ Bouw onderzoek naar oude systeem af + Onderzoek lobby die zich inzet tegen structurele verandering + Breng in kaart waar de transitie pijn gaat doen	+ Stop met onderzoek naar oude systeem + Monitor wie wat doet conform de afspraken van het sectorplan

⁵⁸ Simons, L., Nijhof, A., & Janssen, M. (2023). TransMissie: De missiegedreven transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen.

3. Ondernemerschap & marktontwikkeling	Opbouw	+ N.v.t.	+ Erken probleem en eigen bijdragen daaraan + Start R&D, experimenten + Nodig anderen uit om bij te dragen aan en te leren van experimenten + Stimuleer duurzame en innovatieve startups/sociale ondernemers	+ Introduceer onderscheidend vermogen in de markt (standaarden, labels, indexen, ranglijsten) + Ontwikkel en investeer in nieuwe verdienmodellen in keten + Pas selectiecriteria aan + Koop maatschappelijk verantwoord in (MVOI) + Beloon koplopers + Organiseer vraag en aanbod + Identificeer en verminder marktrisico's	+ Maak duurzaam goedkoper + Werk samen met concurrenten en met langetermijncontracten + Pas gunningscriteria aan + Bespreek nieuwe verdeling risico's, kosten en opbrengsten + Beïnvloed consumentenperceptie en -gedrag	+ Lobby ervoor om duurzame oplossingen de norm te maken en nieuwe level playing field te creëren + Wijzig wetgeving om de afspraken te borgen + Pas uitsluitingscriteria aan
	Afbraak	+ N.v.t.	+ Benadruk dat schadelijke praktijken op termijn niet rendabel zullen zijn	+ Benoem welke producten, diensten en processen we op termijn moeten stoppen + Zorg voor transparantie (rapporteren, due diligence, benchmarks) + Campagnes en protesten tegen achterblijvers	+ Benoem risico's van stranded assets + Maak niet-duurzaam duurder (bijvoorbeeld belastingen) + Stel partijen aansprakelijk (rechtszaken, wetgeving) + Erken dat er fouten zijn gemaakt	+ Faseer oude producten, diensten en processen uit + Blootleggen van overtredingen
4. Mobilisatie van middelen	Opbouw	+ N.v.t.	+ Breng in kaart waar financiële middelen beschikbaar zijn voor vernieuwing + Financier onderzoek en subsidieer experimenten + Organiseer Innovatie prijzen en wedstrijden + Zet de vernieuwers op het podium	+ Maak fondsen beschikbaar voor MVOI + Stel menskracht, financiële middelen en infrastructuur beschikbaar voor versnelling in deelmarkten + Verbind prestatieafspraken aan het beschikbaar stellen van middelen + Pas positieve screening toe (wat willen we wel)	+ Maak investeringsplannen voor de lange termijn + Zorg voor de juiste randvoorwaarden (financieel, menskracht, infrastructuur) voor opschaling + Financiering van ketenpartners zonder dekkend verdienmodel (onrendabele top)	+ Implementeer grootschalige just transition mechanismes (bijvoorbeeld herscholing) + Grote investeringsfondsen om de overgang naar de nieuwe oplossingen te financieren/compenseren
	Afbraak	+ N.v.t.	+ Bouw vernieuwing budgetten nieuw systeem af	+ Faseer middelen uit voor niet-duurzame praktijken + Pas negatieve screening toe bij inzet middelen (wat willen we niet meer)	+ Geen middelen meer voor incrementele verbeteringen van oude systemen + Bereid desinvesteringen voor	+ Uitkopen/compenseren achterblijvers + Desinvesteringen in oude praktijken
5. Sectororganisatie & coördinatie	Opbouw	+ N.v.t.	+ Organiseer een kleine groep koplopers rondom Missie + Organiseer kennisdeling (symposia, Webinars, community of practice) + Werk samen om innovators een podium te geven + Creëer experimenteer labs en hubs	+ Betrek partijen die mee willen bij Missie + Faciliteer samenwerking binnen de keten + Benoem/erken welke partijen potentieel een regisseursfunctie kunnen en moeten vervullen + Zet een gezamenlijke standaard op + Erken meerdere oplossingen en laat concurrentie daartussen toe	+ Breng bredere groep stakeholders uit sector samen rondom Missie + Organiseer multi-stakeholder overleg om tot een gedragen sectorplan te komen + Verken sectorplan via burgerberaad indien reguliere overleg vastloopt + Nodig stem van nieuwe sector uit voor ontwikkelen van beleid	+ Organiseer de monitor- en waakhondfunctie + Erken nieuwe branche -en belangenorganisaties + Gebruik nieuwe structuren om ook nieuwe problemen aan te pakken
	Afbraak	+ Organiseer gezamenlijke campagnes	+ Zet druk op branche -en belangenorganisaties om in actie te komen	+ Maak inzichtelijk hoe tegenkrachten zich organiseren en lobbyen	+ Wees voorbereid op de (voorspelbare) argumenten die komen vanuit de lobby die geen verandering wil	+ Zet desnoods rechtszaken in om achterblijvers te dwingen

Figuur C.2 De TransMissie Stakeholdermatrix

Stakeholders	Fase 0: Inertia	Fase 1: Inceptie	Fase 2: Competitie	Fase 3: Synergie & Integratie	Fase 4: Institutionalisering
 Overheid	- Crisis omarmen - Urgentie aangeven	- Missie starten - Lange termijn visie - Subsidie - Ruimte voor experimenteren - Zet vernieuwers op podium	- Doelen stellen - Koplopers (h)erkennen - Verantwoord inkopen - Risico's wegnemen - Selectiecriteria aanpassen	- Missie routekaart steunen - Leiderschap tonen - Duurzaam goedkoper maken - Infrastructuur aanleggen - Gunningcriteria aanpassen	- Afdwingen - Wet- en regelgeving - Uitkopen/compenseren - Belastingen - Uitsluitingscriteria
 Bedrijven	Stop met ontkennen	- Missie omarmen - Innovatie & experimenten - Pilots & projecten - Duurzaam ondernemen - Kennis delen	- Waardeketen betrekken - Onderscheidend vermogen - Businessmodellen ontwikkelen - Aanbod organiseren - In oplossingen investeren	- Missie routekaart/sectorplan - Start uitfaseren - Samenwerking concurrenten - Randvoorwaarden - Investeer in opschaling	- Lobby voor nieuwe normaal - Achterblijvers uitsluiten - Nieuwe system optimaliseren - Compliance - Desinvesteren
 Financiële instellingen	Risico's benoemen	- Erken eigen bijdrage probleem - Projecten steunen - Risico screening - Innovatie financieren - Vernieuwingsbudget afbouwen	- Koplopers financieren - Kennis businessmodellen delen - Negatieve screening - Impact leningen - Gezamenlijke standaard steunen	- Sectorplan ondersteunen - Desinvesteringen voorbereiden - Faciliteer opschaling - Benoem risico stranded assets - Sector samenwerking	- Lobby nieuwe normaal steunen - Desinvesteren - Financiering optimaliseren - Klanten uitsluiten - Regels aanpassen
 NGOs/Maatschappelijke bewegingen	- Campagnes & protesten - Rechtszaken voeren - Benoem alternatieve visies - Petities & sociale media	- Beweging organiseren - Start of sluit aan bij Missie - Toekomstvisie uitwerken - Inzicht schadelijke praktijken - Vernieuwers benoemen	- Name & shame achterblijvers - Koplopers belonen - Benoem noodzaak van afbouw - Voor transparantie zorgen - Inzicht in lobby tegenkrachten	- Benoem risico van status quo - Sector samenwerking steunen - Lobby vernieuwers ondersteunen - Partijen aansprakelijk stellen - Tegenlobby bestrijden	- Voortgang monitoren - Afspraken bewaken - Lobby voor nieuwe normaal - Overtredingen blootleggen - Via rechtzaken afdwingen
 Kennisinstituten	- Probleem onderzoeken - Onderbouwen dat het misgaat	- Problemen prioriteren - Kennisagenda opstellen - Oplossingen onderzoeken - Kennisdeling, R&D en innovatie organiseren	- Businessmodellen onderzoeken - Goede voorbeelden laten zien - Kennis delen over oplossingen - Benchmarks ontwikkelen - Externaliteiten berekenen	- Opschaling onderzoeken - Onderzoek afbouwen - Transitie monitoren - Lobby vernieuwers steunen - Oud onderzoek afbouwen	- Optimalisering onderzoeken - Stel nieuw systeem centraal - Neveneffecten bestuderen - Identificeer nieuwe problemen - Onderzoek oude system stoppen
 Media	- Probleem blootleggen - Urgentie aangeven - Bewustzijn verspreiden	- Aandacht voor vernieuwers - Toekomstvisies verkennen - Problemen benadrukken	- Koplopers in schijnwerper zetten - Kennis over oplossingen delen - Rapporteur over achterblijvers	- Partijen aan beloften houden - Benoem risico status quo - Gedrag & perceptie beïnvloeden	- Tegenlobby monitoren - Rapporteur over neveneffecten - Overtredingen blootleggen



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-129

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat.