



NovioConsult
Van Spaendonck



Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal

Henk ten Holt/NovioConsult Van Spaendonck bv en Wijnand Broer/CREM bv

13 juni 2006

Colofon

Titel	: Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal
Opdrachtgever	: ministerie van LNV, directie Natuur
Kenmerk/Projectnummer	: 2558/hth-hw
Datum	: 13 juni 2006
Projectomschrijving	: Evaluatie van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal gericht op verantwoording over de voortgang van het programma in de periode 2002- 2005 en op het verkrijgen van bruikbare informatie voor de (bij)sturing van het beleid in de toekomst ('lessen voor de toekomst').
Contactpersoon	: S. Verbunt (LNV-directie Natuur)
Adviseurs	: H. ten Holt (NovioConsult Van Spaendonck), W. Broer (CREM)
Begeleidingscommissie	: E. Pierhagen (voorzitter), S. Verbunt (LNV-DN, secretaris), G. van Dijk (LNV-DN), F. van Helden (LNV-DN), J. van Baalen (LNV-DK), A. van Driel (BuZa-DGIS), H. Wessels (BuZa, DGIS), A. Eijs (VROM-BWL)

NovioConsult Van Spaendonck BV

Postbus 256, 6500 AG Nijmegen

telefoon 024 381 3333

fax 024 324 1971

www.novioconsult.nl

info@novioconsult.nl



Dit rapport is gekopieerd op 100% chloorvrij gebleekt papier, voorzien van de Nederlandse Milieukeur.

© Niets uit dit werk mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van NovioConsult.



Inhoud

Samenvatting		i
1	Inleiding	1
2	Opzet evaluatieonderzoek en onderzoeks-verantwoording	2
2.1	Doelstelling evaluatie	2
2.2	Onderzoeksvragen	2
2.3	Onderzoeksaanpak en -verantwoording	3
3	Bevindingen evaluatie	11
3.1	Beleid	11
3.2	Programmering	15
3.3	Uitvoering	17
3.4	Prestaties en effecten	30
3.5	Bijsturing	34
4	Conclusies evaluatie	37
4.1	Beleid	37
4.2	Programmering	38
4.3	Uitvoering	39
4.4	Resultaten en effecten	42
4.5	Overall beeld	43
5	Aanbevelingen	46
	Bijlage 1 Respondenten	53
	Bijlage 2 Literatuur	55
	Bijlage 3 BBI-beleidsreconstructie	57
	Bijlage 4 Analyse interventielogica en SMART-gehalte	70
	Bijlage 5 Voortgang en resultaten thema's en ecosystemen	77
	Bijlage 6 Leden en bijeenkomsten BBI-werkgroepen	84



Samenvatting

Inleiding

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal 2002-2006 (BBI) is richtinggevend voor de internationale inspanningen van Nederland voor duurzaam behoud en gebruik van de internationale biodiversiteit. Het Beleidsprogramma bundelt de beleidsvoornemens van de zes betrokken ministeries¹. Voorts zijn deze beleidsvoornemens geconcretiseerd in beleids- en actieprogramma's met uit te voeren activiteiten tijdens de planperiode. Voor de begeleiding en coördinatie van de uitvoering van het BBI is een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen onder aansturing van een interdepartementale stuurgroep onder voorzitterschap van het ministerie van LNV.

Doelstelling evaluatie

In de monitoring- en evaluatieparagraaf van het BBI is bepaald dat het BBI driejaarlijks zal worden geëvalueerd door een onafhankelijk bureau. De nu voorgenomen evaluatie is een tussentijdse evaluatie en betreft de eerste drie jaar van de uitvoering van het BBI-beleid. Doel van de evaluatie is een onafhankelijk oordeel te verkrijgen over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de werking van het BBI. Doel van de evaluatie is ook om sturingsinformatie te krijgen voor de ontwikkeling van een nieuw actieplan voor de periode van 2007-2010.

Het evaluatierapport wordt aan de Tweede Kamer ter beoordeling voorgelegd.

Om invulling te geven aan de **verantwoordingsdoelstelling** van de evaluatie wordt een onafhankelijk en onderbouwd oordeel gevraagd over de doeltreffendheid, doelmatigheid en werking van het BBI in de periode 2002-2004. De hoofdvragen zijn:

- In welke mate zijn BBI-beleidsdoelen gerealiseerd?
- In welke mate heeft het beleidsinstrument BBI aan het bereiken van de doelen bijgedragen?
- Waren de inspanningen in BBI-verband doelmatig?

De leerdoelstelling van de evaluatie heeft betrekking op alle aspecten van het gevoerde beleid, maar richt zich in het bijzonder op aanbevelingen over de coherentie van het beleid, de wijze van beleidsprogrammering, het sturingsmodel (organisatie en wijze van aansturing en coördinatie), de transparantie van de uitvoering en de uitvoeringsorganisatie.

Doel en afbakening van het BBI

In de periode voorafgaand aan het BBI werd reeds door veel departementen gewerkt aan internationaal biodiversiteitsbeleid, ieder vanuit eigen departementale beleidskaders (o.a. Programma Internationaal Natuurbeheer, het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud, het Nationaal Milieubeleidsplan 4, et cetera). Van een goede interdepartementale samenwerking en

¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), Ministerie van Economische Zaken (EZ), Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W)

coherent kabinetsbeleid was in die periode volgens betrokkenen niet altijd sprake. Mede door de ondertekening van het Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro) kon hier verandering in komen. Het Biodiversiteitsverdrag gaat uit van een overkoepelende visie op biodiversiteit die sectorale en departementale invalshoeken overstijgt en de mogelijkheid bood het internationale biodiversiteitswerk van de betrokken departementen vanuit een meer geïntegreerde, overkoepelende beleidsvisie te vatten in één beleidskader met bijbehorende beleids- en actieprogramma's.

Inhoudelijk bezien is in de evaluatie de indruk ontstaan dat veel van wat in het BBI is opgenomen aan beleidsinspanningen en acties ook inderdaad is opgepakt in de uitvoering door betrokken departementen. In de praktijk is een aantal onderwerpen minder goed van de grond gekomen en zijn bij andere onderwerpen accenten verlegd en soms nieuwe prioriteiten en acties geformuleerd, maar grosso modo is het beeld dat er door de Nederlandse overheid veel wordt gedaan aan internationaal biodiversiteitsbeleid. Er werd en wordt dus op veel plekken binnen de ministeries en daarbuiten gewerkt aan internationaal biodiversiteitsbeleid. Met het BBI is beoogd om hier interdepartementaal meer afstemming en samenwerking in te bereiken en coördinatie in de uitvoering aan te brengen. Doordat op veel plekken aan internationaal biodiversiteitsbeleid gewerkt wordt, zonder dat hierbij echter altijd sprake blijkt te zijn van een expliciete afstemming op of terugkoppeling naar het BBI-programma, diende zich in deze evaluatie de vraag aan in hoeverre de uitvoeringspraktijk rond internationale biodiversiteit altijd 'BBI' genoemd mag worden. Dat (BBI-)activiteiten worden uitgevoerd, maar vaak niet of nauwelijks onder BBI-sturing of -coördinatie, leidt tot onduidelijkheden met betrekking tot de definitie en afbakening van het te evalueren BBI.

Uit de evaluatie komt naar voren dat al tijdens de ontwikkelingsfase van het BBI discussie heeft plaatsgevonden over het gewenste karakter van het BBI (uitvoeringsprogramma voorzien van verantwoordelijken en budgetten of referentiekader gericht op coherentie van beleid). Zo is tijdens de ontwikkeling van het BBI in eerste instantie getracht een overzicht van verantwoordelijkheden, instrumenten en (soms) budgetten op te nemen voor de opgenomen acties om de uitvoeringsgerichtheid te versterken, maar hierover bleek geen overeenstemming te kunnen worden bereikt en er is uiteindelijk in de nota toch vanaf gezien². Wel zijn de beleidsprogramma's en actieprogramma's onverkort opgenomen. Door deze gang van zaken hinkt het BBI op twee gedachten: er worden werkprogramma's en concrete (lopende en nieuwe) acties gedefinieerd, maar er zijn in het BBI geen verantwoordelijkheden en middelen toegekend voor uitvoering. De onduidelijkheid over het karakter van het BBI als uitvoeringsprogramma of referentiekader gericht op coördinatie en coherentie van beleid heeft zich in de praktijk voortgezet. Betrokkenen hebben hierover sterk uiteenlopende beelden. Deze hangen ten dele samen met hun positie in het interdepartementale krachtenveld en met de periode waarin zij bij het BBI betrokken zijn geweest.

² In latere instantie, tijdens de beleidsimplementatie, zijn door de BBI-themagroepen wel verantwoordelijkheden toegekend en vastgelegd in de BBI-monitor.



Voor deze tussenevaluatie is het vertrekpunt als volgt gekozen:

Het BBI als programma, waarin:

1. de interdepartementale visie op het internationaal biodiversiteitsbeleid is verwoord, met als doel te komen tot een (meer) coherent beleid;
2. werkprogramma's en (lopende en nieuwe) acties zijn geformuleerd die tot uitvoering dienen te komen om invulling te geven aan de in het BBI verwoorde doelstellingen.

Hiervoor is (na publicatie) een BBI-uitvoeringsstructuur in het leven geroepen gericht op:

1. het realiseren van interdepartementale afstemming, samenwerking en kennisuitwisseling in de uitvoering van BBI-actieprogramma's en activiteiten via interdepartementale themagroepen;
2. bewaking van de voortgang op themagroepniveau en bespreking van themagroep overstijgende issues als communicatie, de inzet van BBI/OS-middelen en de samenwerking met NGO's en bedrijven via een Werkgroep Uitvoering BBI;
3. afstemming van de politieke hoofdlijnen en vormgeving van interdepartementale samenwerking via een Stuurgroep BBI.

In deze interpretatie staat *interdepartementale afstemming* en *bewaking van de voortgang* (op het niveau van acties, de actieprogramma's en het programma als geheel) centraal. Acties kunnen door individuele departementen worden opgepakt, maar worden wel via de themagroepen interdepartementaal afgestemd. Het blijven liggen van acties of het achterwege blijven van afstemming wordt door de uitvoeringsorganisatie gesignaleerd en gecorrigeerd. Er is geen sprake van centrale sturing in de zin van een 'ministerie van BBI' dat de verschillende departementen aanstuurt, wel van een centrale sturing in de zin dat de coherentie van het internationale biodiversiteitsbeleid en de voortgang in de uitvoering van BBI-acties wordt bewaakt. Met andere woorden, een verantwoordelijkheid op het niveau van het BBI als uitvoeringsprogramma.

Voor de evaluatie is deze *meerwaarde* van het BBI een belangrijk toetsingskader. Heeft het BBI inderdaad geleid tot meer afstemming van activiteiten en een meer coherent beleid? Heeft het BBI geleid tot uitvoering van de nieuw geformuleerde activiteiten op de prioritaire programmaonderdelen? Heeft de BBI-uitvoeringsorganisatie haar verantwoordelijkheid voor programmamanagement en voortgangsbewaking opgepakt? Wat was anders gelopen als het BBI er niet was geweest?

De keuze voor bovengenoemd vertrekpunt neemt niet weg dat het bestaan van genoemde uiteenlopende visies op het karakter van het BBI een gegeven is waarmee bij de evaluatie terdege rekening gehouden moest worden, onder meer in de zin dat zij een verklaring biedt voor een aantal constatering tijdens de evaluatie.

Uit fase 1 kwamen de volgende observaties en voorlopige conclusies naar voren:

- het beleid is slechts op (beperkte) onderdelen SMART geformuleerd;
- voor het BBI-programmamanagement zijn centraal op programmaniveau alleen gegevens over de voortgang beschikbaar (niet over inzet van mensen en middelen en output of outcome); deze voortgangsgegevens zijn niet altijd actueel;

- (een deel van) de uitvoering lijkt niet onder interdepartementale BBI-aansturing of -coördinatie plaats te hebben gevonden (hetgeen overigens niets zegt over de waarde van het gevoerde beleid);
- de directe sturingskracht van het instrument BBI is daardoor vermoedelijk beperkt.

Hieruit is de conclusie getrokken dat het binnen het kader van deze evaluatie onmogelijk is om een kwantitatief en representatief beeld te geven van output en outcomes van het BBI. De evaluatie biedt dan ook geen onderbouwd kwantitatief inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid die representatief zijn voor het hele BBI. Daarvoor verschilt de situatie ook teveel per BBI-beleidsstroom en BBI-werkgroep. Voorts is het lang niet altijd duidelijk in hoeverre de bereikte resultaten op het conto van het BBI en haar uitvoeringsorganisatie kunnen worden geschreven. Het accent is daarmee komen te liggen op een meer kwalitatieve, proces- en organisatiegerichte evaluatie aan de hand van workshops, interviews en documentanalyse.

De belangrijkste conclusies uit de evaluatie

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal is te beschouwen als een grote stap voorwaarts in het voorheen versnipperde Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid en wordt in brede zin positief gewaardeerd. Het BBI biedt voor het eerst een samenhangend beleidskader biodiversiteit dat het departementale niveau overstijgt. Het heeft bijgedragen aan de herkenbaarheid en emancipatie van het beleidsterrein; het heeft de legitimatie en coherentie van het beleid versterkt en het heeft de interdepartementale samenwerking en afstemming bevorderd, met name tussen (directies van) de drie meest betrokken departementen LNV, BuZa/DGIS en VROM.

Het BBI als interdepartementaal beleids- en uitvoeringsprogramma hinkt teveel op twee gedachten en maakt daardoor onvoldoende duidelijk:

- wat haar aard en ambities precies zijn;
- welke meerwaarde het beoogt te bieden boven de bestaande departementale programma's en activiteiten;
- hoe de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de beleids- en actieprogramma's en het realiseren van een coherent kabinetsbeleid zijn verdeeld;
- waarop het uiteindelijk mag worden afgerekend.

De onduidelijkheid over de aard en beoogde meerwaarde van het BBI heeft tot gevolg, dat niet duidelijk is of het gekozen sturingsmodel past bij de BBI-ambities, of de uitvoeringsorganisatie goed is ingericht, of de taken en verantwoordelijkheden tussen de centrale interdepartementale uitvoeringsorganisatie en de departementen op een goede en uitvoerbare wijze verdeeld zijn en of de financieringsstructuur past bij de verantwoordelijkheidsverdeling. Een goed doordachte implementatieparagraaf in het BBI had deze onduidelijkheden aan het licht kunnen brengen en kunnen voorkomen.

De onduidelijkheid over de aard en ambities van het BBI heeft het naast elkaar bestaan van verschillende visies en verwachtingspatronen, zowel binnen en tussen departementen als bij externe



betrokkenen, in de hand gewerkt. Mede hierdoor is het aanvankelijke enthousiasme voor interdepartementale BBI-samenwerking weggeëbd. De BBI-uitvoeringsorganisatie had dit dienen te signaleren, agenderen en repareren, zodat betrokkenen vanuit een heldere en gedeelde visie op de ambities van het BBI aan de slag konden.

Bij alle discussie over haar taken dient de BBI-uitvoeringsorganisatie het naar ons oordeel in ieder geval tot haar taak en verantwoordelijkheid te rekenen om de 'overall' voortgang van de uitvoering van de BBI-programma's en de kwaliteit en het draagvlak voor interdepartementale samenwerking te bewaken en te interveniëren wanneer deze te wensen overlaten. Dit is met onvoldoende daadkracht en frequentie gebeurd, waardoor onderdelen van het BBI-programma niet of pas laat tot uitvoering kwamen, enkele departementen onvoldoende betrokken waren en/of langdurig vacatures bestonden in de bemensing van belangrijke functies. Het ontbreken van een programmamanager met gedelegeerde verantwoordelijkheden en voldoende managementinstrumenten is hier mede debet aan.

De BBI-uitvoeringsorganisatie heeft zich actief gericht op externe communicatie van het beleid en het ontwikkelen en onderhouden van netwerken met externe partners bij het BBI-beleid. Dit is tot op zekere hoogte als geslaagd te beschouwen, hoewel met name het laatste jaar een teruggang in de intensiteit heeft plaatsgevonden en het externe netwerk zich nog teveel beperkt tot groene organisaties. De externe BBI-communicatie is naar ons oordeel onvoldoende gericht op het creëren van betrokkenheid en activering en straalt naar buiten onvoldoende de urgentie en noodzakelijkheid van het internationale biodiversiteitsbeleid uit.

Hoewel het BBI een samenhangend beleidskader biodiversiteit biedt dat het departementale niveau overstijgt en inzicht en overzicht biedt over de Nederlandse beleidsvoornemens, ontbreekt – behoudens voortgangsinformatie - een dergelijk samenhangend inzicht en interdepartementaal overzicht over de uitvoering en resultaten van het BBI-beleid. Dit wordt veroorzaakt door het grotendeels ontbreken van een rond het BBI-programma gecentraliseerde gegevensvoorziening. Dit beperkt de sturings- en verantwoordingsmogelijkheden voor het BBI-programmamanagement.

In de uitvoering levert Nederland een grote bijdrage aan het internationale biodiversiteitsbeleid. Veel van wat in het BBI staat is in de uitvoeringsfase opgepakt, al dan niet in onderlinge samenwerking tussen de departementen. Inhoudelijk is het BBI daarmee in belangrijke mate uitgevoerd of in uitvoering. De *uitvoering* van BBI-beleidsacties en projecten kan evenwel maar in beperkte mate aan het BBI worden toegerekend omdat de aansturing, uitzonderingen daargelaten, vooral via de departementale lijnen verloopt. De bijdrage van het BBI aan de *wijze van uitvoering* (bijv. meer kwaliteit, meer coherentie, geen dubbel werk) is niet eenduidig en objectief vast te stellen. Binnen een aantal goed lopende BBI-themagroepen hebben de onderlinge contacten en samenwerking een positieve bijdrage geleverd, binnen andere themagroepen veel minder.

Het is niet mogelijk een kwantitatief en representatief beeld te geven van de doelbereiking (effectiviteit) van het BBI over de hele linie. Er is geen gebruik gemaakt van een expliciete

interventiologica, het beleid is slechts op beperkte onderdelen SMART geformuleerd, de sturingskracht van het instrument BBI is betrekkelijk gering, en de output en outcome van BBI-acties is in de meeste gevallen niet vaststelbaar. Wij zien dit overigens niet als een beperking van het beleid, maar eerder als een eis van evaluaties van rijksbeleid die in dit geval onredelijk en niet passend is gezien het karakter van het beleidsveld (internationale diplomatie), de fundamentele en daardoor abstracte aard van het onderliggende beleidsconcept en het lange termijn karakter van de doelstellingen.

V&W en OC&W hebben ieder vanuit de eigen departementale doelstellingen en kaders een nauwe en actieve betrokkenheid bij onderdelen van het (inter)nationale biodiversiteitsbeleid. Bij EZ speelt die betrokkenheid veel minder of wordt veel minder zo ervaren. De geringe betrokkenheid van drie departementen – V&W, OC&W en EZ – binnen de uitvoeringskaders die het BBI scheidt, doet afbreuk aan de kabinetsbrede insteek van het BBI-beleid, legt beperkingen op aan het streven naar integraliteit en coherentie van beleid en uitvoering, leidt tot het missen van kansen en kan leiden tot dubbel werk.

Het eigen vertrekpunt van de ministeries blijft in de uitvoeringspraktijk van het internationale biodiversiteitsbeleid veelal voorop staan. Er is nog geen sprake van verinnerlijking van een gemeenschappelijke, departementsoverstijgende visie. De coherentie van het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid is evenwel in zoverre verbeterd, dat het formuleren van gemeenschappelijke standpunten door de onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de meest betrokken departementen en directies zeker is verbeterd. Deze vergroting van de coherentie van beleid blijft echter nog teveel beperkt tot de meest betrokken departementen en directies en is nog niet kabinetsbreed te noemen.

Het BBI heeft een positieve rol gespeeld, maar het effect lijkt uitgewerkt en er is behoefte aan een nieuwe impuls voor het internationale biodiversiteitsbeleid waarbij met name een vernieuwing van het politieke draagvlak, verbreding van de betrokken departementen en externe partners en een hernieuwd gevoel van urgentie en noodzakelijkheid de aandacht verdienen.

De aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van deze (tussen)evaluatie van het BBI worden verschillende aanbevelingen voor bijsturing van het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid geformuleerd. De aanbevelingen zijn voor rekening en verantwoordelijkheid van de evaluatoren. Daarbij hebben de suggesties en aanbevelingen die zijn aangegeven door één of meer respondenten als inspiratiebron gefungeerd.

Aanbevolen wordt een nieuwe, stevige impuls te geven aan de interdepartementale samenwerking rond het internationale biodiversiteitsbeleid. Deze impuls moet in het teken staan van verinnerlijking van het biodiversiteitsbeleid, gericht zijn op verbreding van de betrokkenheid van departementen, directies en maatschappelijke partners en meer transparantie, focus en uitvoeringsgerichtheid bieden. Om deze verinnerlijking en verbreding te bereiken zou het internationale biodiversiteitsbeleid



naast een algemeen beleidskader een thematische verbijzondering kunnen kennen waarbij gezocht wordt naar concrete, aansprekende en actuele onderwerpen die deze departementen, directies en maatschappelijke partners meer van nature aanspreken.

Aanbevolen wordt daarom in de toekomst in het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid twee beleidsniveaus te onderscheiden. Onderscheid kan worden gemaakt tussen het algemene beleidsniveau waarop het integrale, strategische biodiversiteitsbeleid wordt geformuleerd en een thematisch beleidsniveau waarop het beleid wordt verbijzonderd en uitgewerkt rond prioritaire thema's. In het verlengde daarvan wordt aanbevolen onderscheid te maken tussen internationale beleidsgerichte inspanningen van de Nederlandse overheid die merendeels het karakter hebben van 'going concern' en thematische uitvoeringsgerichte inspanningen die een programmatisch karakter hebben. Beide vereisen een eigen - en verschillende - aansturing.

Algemeen internationaal biodiversiteitsbeleid

Aanbevolen wordt op het algemene beleidsniveau voor de komende tien jaar een gemeenschappelijke interdepartementale visie en geactualiseerd beleidskader Internationale biodiversiteit te ontwikkelen. Dit beleidskader kiest het overkoepelende biodiversiteitsconcept van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) als uitgangspunt, laat de kabinetsbrede samenhang zien en legt de algemene beleidsuitgangspunten vast.

Het te ontwikkelen beleidskader vormt een brede opdracht voor het gehele rijksbeleid en biedt de legitimatie en het achterliggende kader om in de komende jaren concrete bestaande en nieuwe thema's binnen het biodiversiteitsbeleid gericht op te pakken.

Het kabinetsbrede beleid ten aanzien van kennis, educatie en communicatie over biodiversiteit maakt onderdeel uit van het beleidskader.

Het beleidskader schetst tevens in algemene zin de wijze waarop de ontwikkeling en uitvoering van thematisch, uitvoeringsgericht biodiversiteitsbeleid ter hand zal worden genomen en stelt een aantal randvoorwaarden en vereisten vast.

In een annex bij dit beleidskader worden de Nederlandse diplomatieke inzet en de voorgenomen inspanningen in internationale beleidsgremia opgenomen in de vorm van een 4-jaarlijks te evalueren en actualiseren beleidsprogramma. Daarbij dient benoemd te worden welke departementen bij de uitvoering van de onderdelen van dat beleidsprogramma betrokken zijn, op welke onderdelen zij samenwerken en welke inzet van personeel en middelen zij daarbij zullen plegen. Gezien het lange termijnkarakter van de doelstellingen en de aard van het internationale diplomatieke werk wordt aanbevolen op dit beleidsniveau evenwel niet de illusie te wekken dat er sprake is van op meetbare resultaten afrekenbaar beleid.

In een tweede annex wordt een kabinetsbrede programmering van algemene biodiversiteitsgerichte kennis, educatie en communicatieactiviteiten opgenomen. Aanbevolen wordt de interdepartementale samenwerking op dit vlak te verstevigen. Kennisbevordering en communicatie met nationale doelgroepen (incl. de rijksoverheid zelf) dienen hier deel van uit te maken om draagvlak en verinnerlijking van internationaal biodiversiteitsbeleid te bevorderen.

Aanbevolen wordt een interdepartementale stuurgroep tot taak te geven op hoofdlijnen de coherentie van het internationale beleidswerk, de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking en de departementale inzet te bevorderen en bewaken. Daartoe ontvangt de stuurgroep halfjaarlijks – of zo vaak als nodig is – een notitie waarin verslag gedaan wordt van knelpunten in de voortgang, de coherentie van het beleid, de kwaliteit van de samenwerking en de departementale inzet in het afgelopen jaar en jaarlijks een concept-jaarprogramma voor het komende jaar. De stuurgroep beslist over de omgang met knelpunten en ziet erop toe dat actie wordt ondernomen. Ter ondersteuning van de stuurgroep wordt een beleidsprogrammamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de gegevensvoorziening rond het beleid, het doorgeleiden van signalen en de voorbereiding van stuurgroepbesluiten. De stuurgroep opereert onder de politieke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken, LNV en VROM.

Het beleidsprogramma vormt in grote lijnen de (geactualiseerde) voortzetting van de huidige diplomatieke en op het internationale beleidsveld gerichte inspanningen van de Nederlandse overheid (going concern). Het beleidsprogramma bouwt dan ook direct voort op het analysekader en de structurering in het huidige BBI document.

Thematisch, uitvoeringsgericht biodiversiteitsbeleid

Aanbevolen wordt de uitvoeringsgerichtheid van het internationale biodiversiteitsbeleid te versterken door jaarlijks de ontwikkeling van thematisch en concreet biodiversiteitsbeleid voor een beperkt aantal goed gekozen interdepartementale prioriteiten in gang te zetten. Deze prioriteiten dienen aan te sluiten bij de politieke actualiteit en interdepartementale samenwerking dient een duidelijke meerwaarde te hebben. Het ontwikkelde thematische biodiversiteitsbeleid wordt opgenomen in een jaarprogramma met uitvoeringsparagraaf. Doelstellingen dienen afrekenbaar geformuleerd te worden en voorzien te zijn van een heldere programmering. Er dient een implementatieparagraaf te worden uitgewerkt die voldoet aan daarvoor nog op te stellen richtlijnen (o.a. heldere verantwoordelijkheidsverdeling, duidelijkheid over personele inzet, financiering en planning, evaluatievereisten).

De beleidsverantwoordelijkheid voor de thematische programma's wordt in de vorm van een opdracht neergelegd bij het departement tot welks verantwoordelijkheid het beleidsterrein inhoudelijk behoort. Elk thema kent zijn eigen organisatie van inhoudelijk betrokkenen vanuit de deelnemende departementen. Niet ieder departement hoeft deel te nemen aan ieder thema; deelname dient functioneel te zijn. Waar mogelijk wordt samenwerking met maatschappelijke partners (actief) gezocht en verder ontwikkeld, bij voorkeur in de vorm van interactieve beleidsontwikkeling en uitvoering. Elk thematisch programma kent zijn eigen thematische kennisontwikkelings- en communicatieplan dat uitwerking geeft aan acties op het gebied van kennisontwikkeling, educatie en communicatie. De communicatie is gericht op informeren en activeren.

De departementen worden bij de ontwikkeling en uitvoering van de thematische beleidsprogramma's ondersteund door een programmabureau dat faciliterend werkt voor alle uitvoeringsprogramma's. Het programmabureau wordt geleid door een uitvoeringsprogrammamanager die verantwoordelijk is voor de facilitering van de thematische programma's en de gegevensvoorziening. De



uitvoeringsprogrammamanager rapporteert jaarlijks aan de interdepartementale stuurgroep omtrent voortgang, bereikte resultaten en effecten, financiën, bemensing en eventuele knelpunten.

De stuurgroep rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over het beleids- en uitvoeringsprogramma.

Financiering

De financiering van het BBI-2 zal mede samenhangen met de gekozen vorm. Op basis van de evaluatie wordt in ieder geval aanbevolen om in de toekomst helderheid te verschaffen over de wijze van financiering van het BBI, zowel over de financiering van de beleidsactiviteiten als de financiering van de activiteiten onder de thematische programma's (in de uitvoeringsparagraaf).

Aanbevolen wordt de *huidige vorm* van koppeling van de BBI-OS middelen aan armoedebestrijding los te laten. Naar onze mening zou deze koppeling op een hoger abstractieniveau plaats moeten vinden. Het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid geeft uitwerking aan het Verdragsconcept Biodiversiteit. Naar onze mening is daarmee een voldoende waarborg gegeven dat aan het BBI bestede middelen (tevens) een bijdrage leveren aan armoedebestrijding. Het uitgangspunt van de armoedebestrijding dient m.a.w. vooral beleidsmatig een stevige verankering te hebben in het BBI-beleid en de uitvoeringsprogramma's. Een financiële koppeling kan dan achterwege blijven.

Aanbevolen wordt (een deel van) de huidige BBI-OS-middelen te reserveren/labelen voor de financiering van de BBI-uitvoeringsprogramma's zonder nadere voorwaarden. Indien dit mogelijk blijkt, kan dit BBI geld bij het programmabureau worden ondergebracht.

Daarnaast wordt aanbevolen dat de overige betrokken departementen een substantiële financiële bijdrage leveren ter financiering van de uitvoeringsprogramma's.

Bemensing

Aanbevolen wordt te zorgen voor meer ambitie en continuïteit in de bemensing van het beleid en met name de uitvoering.



1 Inleiding

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal 2002-2006 (BBI) is richtinggevend voor de internationale inspanningen van Nederland voor duurzaam behoud en gebruik van de internationale biodiversiteit. Het beleidsprogramma bundelt de beleidsvoornemens van de zes betrokken ministeries³. Voorts zijn deze beleidsvoornemens geconcretiseerd in beleids- en actieprogramma's met uit te voeren activiteiten tijdens de planperiode. Voor de begeleiding en coördinatie van de uitvoering van het BBI is een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen onder aansturing van een interdepartementale stuurgroep onder voorzitterschap van het ministerie van LNV.

In de monitoring- en evaluatieparagraaf van het BBI is bepaald dat het BBI driejaarlijks zal worden geëvalueerd door een onafhankelijk bureau. De nu voorgenomen evaluatie is een tussentijdse evaluatie en betreft de eerste drie jaar van de uitvoering van het BBI-beleid. Doel van de evaluatie is een onafhankelijk oordeel te verkrijgen over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de werking van het BBI. Doel van de evaluatie is ook om sturingsinformatie te krijgen voor de voortzetting van het BBI-programma vanaf 2005. Het evaluatierapport wordt aan de Tweede Kamer ter beoordeling voorgelegd.

NovioConsult Van Spaendonck BV heeft van het ministerie van LNV opdracht gekregen voor het uitvoeren van deze evaluatie. Voor deze evaluatie is samenwerking gezocht met CREM BV.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de doelstelling en het evaluatiekader voor het evaluatieonderzoek en de onderzoeksaanpak en -verantwoording. Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen van de evaluatie weer. Dit hoofdstuk is ingedeeld naar beleid, programmering, uitvoering, prestaties en effecten, en bijsturing. In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste bevindingen en conclusies opgenomen. In hoofdstuk 5 worden de aanbevelingen gegeven.

In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de respondenten voor dit evaluatieonderzoek (bijlage 1), de literatuur (bijlage 2), de beleidsreconstructie (bijlage 3), de analyse van interventielogica en SMART-gehalte BBI (bijlage 4), de voortgang en resultaten voor de thema's en ecosystemen (bijlage 5) en de leden en bijeenkomsten van de werkgroepen (bijlage 6).

³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), Ministerie van Economische Zaken (EZ), Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W).

2 Opzet evaluatieonderzoek en onderzoeksverantwoording

2.1 Doelstelling evaluatie

De evaluatie heeft een tweeledige doelstelling en is zowel gericht op het afleggen van verantwoording aan de Tweede Kamer als op het verkrijgen van bruikbare informatie voor de (bij)sturing van het beleid in de toekomst ('lessen voor de toekomst').

Om invulling te geven aan de **verantwoordingsdoelstelling** van de evaluatie wordt een onafhankelijk en onderbouwd oordeel gevraagd over de doeltreffendheid, doelmatigheid en werking van het BBI in de periode 2002-2004. De hoofdvragen zijn:

- In welke mate zijn BBI-beleidsdoelen gerealiseerd?
- In welke mate heeft het beleidsinstrument BBI aan het bereiken van de doelen bijgedragen?
- Waren de inspanningen in BBI-verband doelmatig?

Dit deel van de evaluatie blikt terug op de uitvoering in de periode 2002-2004.

Ook voor de (bij)**sturingsdoelstelling** is een terugblikkende analyse en oordeelsvorming over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten een belangrijke bouwsteen. Het is echter geen voldoende middel: conclusies uit een verantwoordingsevaluatie kunnen niet mechanisch vertaald worden in aanbevelingen voor de toekomst. Voor dergelijke aspecten is een aanvullende methodologie vereist (interviews/werkbijeenkomsten).

De leerdoelstelling van de evaluatie heeft betrekking op alle aspecten van het gevoerde beleid, maar richt zich in het bijzonder op aanbevelingen over de coherentie van het beleid, de wijze van beleidsprogrammering, het sturingsmodel (organisatie en wijze van aansturing en coördinatie), de transparantie van de uitvoering en de uitvoeringsorganisatie.

Voorts wordt onderscheid gemaakt in aanbevelingen met betrekking tot de voortzetting van het programma vanaf 2005 en aanbevelingen voor de ontwikkeling van een nieuw actieplan voor de periode van 2007-2010.

N.B.: De evaluatie van het BBI heeft geen betrekking op het Actieplan Natuurbeheer Midden- en Oost-Europa dat een onderdeel van het BBI vormt. Dit actieplan is reeds in 2004 geëvalueerd.

2.2 Onderzoeksvragen

Bovengenoemde algemene doelstellingen van de evaluatie zijn door de opdrachtgever in de Terms of Reference voor de evaluatie vertaald in een negental specifieke onderzoeksvragen. Dit zijn:

1. In welke mate dragen de programma's en projecten in het kader van BBI daadwerkelijk bij aan de realisering van de beleidsdoelstellingen? Wat was de doeltreffendheid van het uitvoeringsprogramma BBI? Welke concrete resultaten (op output en outcome niveau) heeft dit opgeleverd?



2. Heeft de interdepartementale samenwerking en de samenwerking tussen de betrokken departementen met de NGO's, het bedrijfsleven en de onderzoeksinstituten bijgedragen aan een betere uitvoering van het BBI en in hoeverre was de aansturing hierbij efficiënt en effectief?
3. In welke mate is er met betrekking tot het BBI voor de periode 2002 t/m 2004 sprake van een doelmatige uitvoering? Hoe verhouden de geleverde inspanningen zich tot de effecten?
4. Hoe wordt de werking van het BBI beoordeeld, in termen van relevantie voor betrokken partijen en in termen van transparantie van o.a. programma en projectselectie?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van de bevindingen en conclusies uit deze evaluatie met betrekking tot de inhoud (doelstellingen, prioriteiten) en een eventueel vervolgplan voor de periode 2007-2010?
6. In hoeverre draagt het BBI bij aan het effectief inzetten van de financiële middelen van de desbetreffende ministeries en waar liggen mogelijke verbeterpunten op dit vlak?
7. Is/wordt het BBI-beleid op voldoende transparante wijze uitgevoerd en is de uitvoeringsorganisatie adequaat ontworpen en werkt deze naar behoren?
8. Is het beleid van de betrokken ministeries, zoals verwoord in het BBI, voldoende coherent? Deze vraag geldt zowel intradepartementaal als interdepartementaal.
9. Als nieuw sturingsmodel voor het BBI kan worden gedacht aan het opzetten van een beperkte portfolio van strategische projecten, geselecteerd op basis van aansluiting op de BBI-speerpunten, interdepartementaal van karakter, innovatief en op lange termijn gericht, en ingevuld op basis van partnerschappen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Jaarlijks worden slechts enkele van dergelijke grotere projecten gestart, waarmee de portfolio zich langzaam vult. Politieke sturing en rapportages aan de Kamer richten zich op de portfolio, de huidige BBI-projecten worden als going concern voortgezet. In hoeverre zou een dergelijk aansturingmodel leiden tot verbeteringen en bijdragen aan geconstateerde knelpunten in de uitvoering van het BBI?

Deze onderzoeksvragen zijn in de evaluatie gegroepeerd naar de volgende onderwerpen: Beleid, Programmering, Uitvoering, Prestaties en effecten en Bijsturing.

2.3 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

Voor elke evaluatie is van groot belang hoe men het evaluatieobject definieert, in dit geval het BBI. Wat is de aard van het BBI en hoe is het bedoeld? Hoe zou de uitvoering van het beleid plaats moeten vinden? Tijdens de evaluatie is gebleken dat daarover veel verschillende opvattingen bestaan bij betrokkenen bij de ontwikkeling en uitvoering van dat beleid. Die opvattingen bepalen in sterke mate hoe men tegen het BBI aankijkt en wat men van de evaluatie verwacht. Hieronder wordt een aantal van deze opvattingen geschetst. Vervolgens wordt beschreven hoe het BBI door de evaluatoren is opgevat. De basis daarvoor is gelegen in de formulering van de verstrekte evaluatieopdracht en enkele formele documenten.

2.3.1 Uiteenlopende opvattingen over het object van evaluatie

In de periode voorafgaand aan het BBI werd reeds door veel departementen gewerkt aan internationaal biodiversiteitsbeleid, ieder vanuit eigen departementale beleidskaders (o.a. Programma Internationaal Natuurbeheer, het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud, het Nationaal Milieubeleidsplan 4, et cetera). Van een goede interdepartementale samenwerking en coherent kabinetsbeleid was in die periode volgens betrokkenen niet altijd sprake. Mede door de ondertekening van het Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro) kon hier verandering in komen. Het Biodiversiteitsverdrag gaat uit van een overkoepelende visie op biodiversiteit die sectorale en departementale invalshoeken overstijgt en de mogelijkheid bood het internationale biodiversiteitswerk van de betrokken departementen vanuit een meer geïntegreerde, overkoepelende beleidsvisie te vatten in één beleidskader met bijbehorende beleids- en actieprogramma's.

Het bundelen of integreren van het internationale biodiversiteitsbeleid van de betrokken departementen in één kader kan verschillende functies vervullen. Daarbij kunnen evenzoveel opvattingen horen over de aard en doelstelling van het BBI. Dergelijke uiteenlopende opvattingen zijn tijdens de evaluatie ook aangetroffen. Hieronder wordt stilgestaan bij twee belangrijke vragen die mede bepalend zijn voor het vertrekpunt van de evaluatie, namelijk:

- Welk deel van de uitvoeringspraktijk kan tot het BBI worden gerekend (afbakening)?
- Wat was / is het doel van het BBI?

Afbakening BBI

Er werd en wordt op veel plekken binnen de ministeries en daarbuiten gewerkt aan internationaal biodiversiteitsbeleid. Met het BBI is beoogd om hier interdepartementaal meer afstemming en samenwerking in te bereiken en coördinatie in de uitvoering aan te brengen. Doordat op veel plekken aan internationaal biodiversiteitsbeleid gewerkt wordt, zonder dat hierbij sprake is van een expliciete afstemming op of terugkoppeling naar het BBI-programma, dient zich de vraag aan in hoeverre de uitvoeringspraktijk rond internationale biodiversiteit (nog) 'BBI' genoemd mag worden. Het feit dat (een deel van) de activiteiten wel (wordt) worden uitgevoerd, maar niet of nauwelijks onder BBI-sturing of -coördinatie, leidt tot onduidelijkheden met betrekking tot de definitie en afbakening van het BBI.

Al het vigerende departementale beleid en alle departementale acties die onder het in het BBI geformuleerde beleid, de werkprogramma's en de activiteiten kunnen worden geplaatst, kunnen *inhoudelijk* tot het BBI worden gerekend. Daarvoor is het voldoende dat er op papier een inhoudelijk verband gelegd kan worden, ongeacht of het BBI ook daadwerkelijk een functie als referentiekader of uitvoeringskader heeft vervuld bij de (wijze van) uitvoering van die actie door een departement.

Inhoudelijk bezien is in de evaluatie – zonder dat dit systematisch kon worden onderzocht – de indruk ontstaan dat veel van wat in het BBI is opgenomen aan beleidsinspanningen en acties ook inderdaad is opgepakt in de uitvoering door betrokken departementen. In de praktijk is een aantal onderwerpen minder goed van de grond gekomen en zijn bij andere onderwerpen accenten verlegd



en soms nieuwe prioriteiten en acties geformuleerd, maar grosso modo is het beeld dat er door de Nederlandse overheid veel wordt gedaan aan internationaal biodiversiteitsbeleid. Het is van belang de resultaten van deze evaluatie van het BBI ook uitdrukkelijk in die context te bezien om recht te doen aan de Nederlandse inspanningen.

Dat veel internationaal biodiversiteitsbeleid wordt uitgevoerd door de departementen is natuurlijk positief te waarderen. Bij een inhoudelijke opvatting van het BBI zou het echter mogelijk zijn dat er een situatie ontstaat waarbij de conclusie is dat 'het BBI is uitgevoerd' zonder dat het BBI als interdepartementaal beleids- en uitvoeringskader enige rol heeft gespeeld bij (de wijze van) uitvoering door betrokkenen. De conclusie 'het BBI is uitgevoerd' zouden de evaluatoren in dat geval niet correct achten. Het zou betekenen dat het ongewijzigd voortgaan op de oude voet van departementale uitvoering van internationaal biodiversiteitsbeleid vanuit de eigen departementale beleidskaders tot de conclusie kan leiden, dat het BBI is uitgevoerd zonder dat van enige daadwerkelijke invloed en sturing vanuit het interdepartementale BBI-kader sprake is⁴. De evaluatie dient zich met andere woorden ook te richten op datgene wat er door het instrument BBI veranderd is en aantoonbaar aan het BBI kan worden toegerekend. Alleen een inhoudelijk verband is daarvoor niet voldoende, er dient aantoonbare invloed en/of sturingskracht van het BBI te zijn uitgegaan. Ook in de Terms of Reference voor deze evaluatie wordt in de paragraaf Methodologie en afbakening aangegeven, dat inzichtelijk gemaakt moet worden in hoeverre het programma van invloed is geweest op de bereikte resultaten en effecten, met andere woorden, wat de sturingskracht is van het interdepartementale instrument BBI.

Het doel van het BBI

De evaluatie van het BBI is verder gecompliceerd doordat in fase 2 van de evaluatie nog sterker naar voren kwam dat er tussen de betrokken ministeries – en zelfs tussen betrokkenen binnen ministeries – geen consensus bestaat over wat 'het BBI' is en wat ermee beoogd werd. Betrokkenen hebben hierover sterk uiteenlopende beelden, verwachtingen en waarheden. Deze hangen ten dele samen met hun positie in het interdepartementale krachtenveld en met de periode waarin zij bij het BBI betrokken zijn geweest. Duidelijk is in ieder geval dat elke waarheid over het BBI bij voorbaat door deze of gene betwist zal worden. Het uitvoeren van een evaluatie vereist echter een helder vertrekpunt en kader.

⁴ Een voorbeeld ter verduidelijking: Bij diverse betrokken departementen moest het BBI in het kader van deze evaluatie uit de kast gehaald worden. Verwijzing naar het BBI is bij deze departementen geen (voldoende) legitimatie voor de uitvoering van acties. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk aan internationaal biodiversiteitsbeleid wordt gewerkt, de legitimatie daarvoor wordt echter ontleend aan andere beleidskaders.

In de praktijk blijken onder meer de volgende beelden van het BBI te bestaan:

1. Het BBI als interdepartementaal beleids- en *uitvoeringsprogramma* dat onder de coördinerende verantwoordelijkheid van een BBI-uitvoeringsorganisatie tot uitvoering dient te komen⁵. De uitvoering van BBI-actieprogramma's en acties wordt gecoördineerd opgepakt door interdepartementale themagroepen, de voortgang op themagroepniveau wordt bewaakt door een werkgroep Uitvoering BBI en de voortgang op programmaniveau door een BBI-stuurgroep.
2. Het BBI als interdepartementaal *referentiekader* dat vooral gericht is op interdepartementale afstemming en coherentie van beleid, op informatieoverdracht, op legitimatie van standpunten en acties en op emancipatie van het beleidsterrein 'Biodiversiteit' en dat niet beoogt om via een centrale uitvoeringsorganisatie alle BBI-acties aan te sturen. Deze visie wordt wel eens als volgt verwoord: 'Er is geen ministerie van BBI'.

Belangrijk verschil tussen beide visies op het BBI is dat in de eerste visie de nadruk ligt op het BBI als actieprogramma, uit te voeren onder de coördinerende/sturende verantwoordelijkheid van een hiervoor in het leven geroepen uitvoeringsorganisatie, terwijl in de tweede visie de nadruk ligt op het BBI als beleidskader dat bijdraagt aan interdepartementale coherentie van beleid (horizontale afstemming)⁶; uitvoering blijft echter vooral een departementale aangelegenheid.

Voor beide visies kunnen argumenten worden aangedragen:

Het BBI als uitvoeringsprogramma met een centrale BBI-uitvoeringsorganisatie:

- Het BBI gaat verder dan een eenvoudige bundeling van het staande beleid en de lopende zaken van de betrokken ministeries in één kaft. Het BBI is een interdepartementaal beleids- en uitvoeringsprogramma waarin het beleid niet is ingedeeld naar departement, maar is onderverdeeld naar inhoudelijke thema's en ecosystemen waarin de afzonderlijke departementale bijdragen niet zonder meer herkenbaar zijn. Daarmee is sprake van een gezamenlijk (kabinets)beleid dat het niveau van elk afzonderlijk departement overstijgt. Het logische gevolg daarvan is dat daarmee ook een gezamenlijke, het departementale niveau overstijgende, verantwoordelijkheid voor de uitvoering ontstaat. Tevens voegt het BBI als nieuw element een gezamenlijk interdepartementaal prioritair actieprogramma toe aan het thematisch geïntegreerde beleid van de betrokken departementen.
- Na de vaststelling van het BBI is een interdepartementaal samengestelde, centrale (uitvoerings)organisatie in het leven geroepen bestaande uit een stuurgroep, een werkgroep Uitvoering voor de dagelijkse coördinatie en BBI-themagroepen en -werkgroepen. De

⁵ Hiermee is niet bedoeld dat in dit model de uitvoering van elke afzonderlijke actie onder volledige aansturing van de BBI-themagroep zou moeten plaatsvinden, wel dat de themagroepen tot taak hebben zorg te dragen voor een gecoördineerde uitvoering van het desbetreffende deelprogramma en de acties daarin en knelpunten daarin terug te koppelen naar de werkgroep Uitvoering en de stuurgroep.

⁶ In aanvulling op de bestaande interdepartementale afstemming van internationaal overleg via CIM en CoCo.



taakomschrijving van deze groepen is zodanig, dat de conclusie gerechtvaardigd is dat de gedachten uitgingen naar een centrale, interdepartementaal gecoördineerde en/of aangestuurde uitvoering van de BBI-programma's. Deze organisatie en taakverdeling zijn vastgelegd in een notitie die formeel is vastgesteld door de stuurgroep BBI.

- Er is een centrale BBI-monitor ontwikkeld voor de voortgangsbewaking van alle acties in het BBI.

Het BBI als referentiekader gericht op afstemming en coherentie van beleid:

- Een centrale aansturing van de uitvoering van beleid en activiteiten door verschillende ministeries is volgens deze visie geen realistisch uitgangspunt, gezien de eigen verantwoordelijkheden van de ministeries. De deelnemende departementen hebben beleidsmatig heel verschillende invalshoeken die worden bepaald door belangen die veel groter zijn dan het BBI. Er bestaat geen "ministerie van BBI".
- Er is geen centrale financiële structuur opgezet. Departementen bepalen zelf welke middelen voor de uitvoering van het internationaal biodiversiteitsbeleid worden ingezet. Daadwerkelijke centrale aansturing is dan ook niet mogelijk.
- De stuurgroep komt maar één keer per jaar bijeen om richting te geven aan de politieke hoofdlijnen.
- Een centrale aansturing is in strijd met de politieke en beleidsmatige "poldercultuur" in Nederland, die veeleer uitgaat van horizontale dan verticale coördinatie.
- Het OS-beleid is vraaggestuurd en daarmee per definitie al minder vatbaar voor centrale aansturing.
- De begrippen centrale aansturing en uitvoeringsorganisatie komen niet voor in het BBI zelf.

Uit de tussenevaluatie komt naar voren dat al tijdens de ontwikkelingsfase van het BBI discussie heeft plaatsgevonden over het gewenste karakter van het BBI (uitvoeringsprogramma voorzien van verantwoordelijken en budgetten of referentiekader gericht op coherentie van beleid). Zo is tijdens de ontwikkeling van het BBI in eerste instantie getracht een overzicht van verantwoordelijkheden, instrumenten en (soms) budgetten op te nemen voor de opgenomen acties om de uitvoeringsgerichtheid te versterken, maar hierover bleek geen overeenstemming te kunnen worden bereikt en er is uiteindelijk in de nota toch vanaf gezien⁷. Wel zijn de beleidsprogramma's en actieprogramma's onverkort opgenomen. Door deze gang van zaken hinkt het BBI enigszins op twee gedachten: er worden werkprogramma's en concrete (lopende en nieuwe) acties gedefinieerd, maar er zijn in het BBI geen verantwoordelijkheden en middelen toegekend voor uitvoering. Het ontbreken van een implementatieparagraaf wordt bijvoorbeeld ook door diverse respondenten als een gemis ervaren. De onduidelijkheid over het karakter van het BBI als uitvoeringsprogramma of referentiekader gericht op coördinatie en coherentie van beleid heeft zich in de praktijk voortgezet, hetgeen tevens als oorzaak en gevolg van het beperkt functioneren van de voor uitvoering ingerichte BBI-uitvoeringsstructuur kan worden aangemerkt.

⁷ In latere instantie, tijdens de beleidsimplementatie, zijn door de BBI-themagroepen wel verantwoordelijkheden toegekend en vastgelegd in de BBI-monitor.

Voor deze tussenevaluatie is het vertrekpunt als volgt:

Het BBI als programma, waarin:

1. de interdepartementale visie op het internationaal biodiversiteitsbeleid is verwoord, met als doel te komen tot een (meer) coherent beleid;
2. werkprogramma's en (lopende en nieuwe) acties zijn geformuleerd die tot uitvoering dienen te komen om invulling te geven aan de in het BBI verwoorde doelstellingen.

Hiervoor is (na publicatie) een BBI-uitvoeringsstructuur in het leven geroepen gericht op:

3. het realiseren van interdepartementale afstemming, samenwerking en kennisuitwisseling in de uitvoering van BBI-actieprogramma's en activiteiten via interdepartementale themagroepen;
4. bewaking van de voortgang op themagroepniveau en bespreking van themagroep overstijgende issues als communicatie, inzet van BBI/OS-middelen en samenwerking met NGO's en bedrijven via een werkgroep Uitvoering BBI;
5. afstemming van de politieke hoofdlijnen en vormgeving van interdepartementale samenwerking via een Stuurgroep BBI.

In deze interpretatie staan *interdepartementale afstemming* en *bewaking van de voortgang* (op het niveau van acties, de actieprogramma's en het programma als geheel) centraal. Acties kunnen door individuele departementen worden opgepakt, maar worden wel via de themagroepen interdepartementaal afgestemd. Het blijven liggen van acties of het achterwege blijven van afstemming wordt door de uitvoeringsorganisatie gesignaleerd en gecorrigeerd. Er is geen sprake van centrale sturing in de zin van een ministerie van BBI dat de verschillende departementen aanstuurt, wel van een centrale sturing in de zin dat de coherentie van het internationale biodiversiteitsbeleid en de voortgang in de uitvoering van BBI-acties worden bewaakt. Met andere woorden, een verantwoordelijkheid op het niveau van het BBI als uitvoeringsprogramma.

Voor de evaluatie is deze *meerwaarde* van het BBI een belangrijk toetsingskader. Heeft het BBI inderdaad geleid tot meer afstemming van activiteiten en een meer coherent beleid? Heeft het BBI geleid tot uitvoering van de nieuw geformuleerde activiteiten op de prioritaire programmaonderdelen? Heeft de BBI-uitvoeringsorganisatie haar verantwoordelijkheid voor programmamanagement en voortgangsbewaking opgepakt? Wat was anders gelopen als het BBI er niet was geweest?

De keuze voor bovengenoemd vertrekpunt neemt niet weg dat het bestaan van genoemde uiteenlopende visies op het karakter van het BBI een gegeven is, waarmee bij de evaluatie terdege rekening gehouden moet worden, onder meer in de zin dat zij een verklaring biedt voor een aantal constatering tijdens de evaluatie.



2.3.2 Onderzoeksfasering en aanpak op basis van resultaten eerste fase

In de aanpak zijn 2 fasen onderscheiden:

- Fase 1 Start- en voorbereidingsfase.
- Fase 2 Uitvoering van het evaluatieonderzoek.

Na fase 1 heeft een go/no go moment plaatsgevonden.

In fase 1 is de uitvoering van het evaluatieonderzoek voorbereid. Daartoe heeft een inhoudelijke beleidsreconstructie plaatsgevonden en zijn oriënterende interviews gehouden met sleutelfiguren. Dit leidde tot een aantal observaties en voorlopige bevindingen. Op grond daarvan is een aantal conclusies getrokken over de (verdere) uitvoering van het evaluatieonderzoek.

Uit fase 1 kwamen de volgende observaties en voorlopige conclusies naar voren:

- Het beleid is slechts op (beperkte) onderdelen SMART.
- Voor het BBI-programmamanagement zijn centraal op programmaniveau alleen gegevens over de voortgang beschikbaar (niet over inzet van mensen en middelen en output of outcome); deze voortgangsgegevens zijn niet altijd actueel.
- (Een deel van) de uitvoering lijkt niet onder interdepartementale BBI-aansturing of coördinatie plaats te hebben gevonden (wat overigens niets zegt over de waarde van het gevoerde beleid).
- De directe sturingskracht van het instrument BBI is daardoor vermoedelijk beperkt.

Hieruit is de conclusie getrokken dat het binnen het kader van deze evaluatie onmogelijk is om een kwantitatief en representatief beeld te geven van output en outcome van het BBI. De evaluatie zal dus geen onderbouwde kwantitatieve uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen doen die representatief zijn voor het hele BBI. Daarvoor verschilt de situatie ook teveel per BBI-beleidsthema en BBI-werkgroep. Voorts is – zo er al een kwantitatief beeld van de voortgang en resultaten van het internationale biodiversiteitswerk zou kunnen worden verkregen – het lang niet altijd duidelijk in hoeverre die resultaten op het conto van het BBI en haar uitvoeringsorganisatie kunnen worden geschreven (veel activiteiten lijken immers buiten de programmasturing van het BBI om te zijn uitgevoerd)⁸. Het BBI zal in veel gevallen hooguit een indirecte rol hebben gespeeld en bereikte resultaten kunnen niet eenduidig aan het BBI worden toegeschreven.

N.B.: Hiermee is niet gezegd of bedoeld dat de acties in de beleids- en actieprogramma's van het BBI niet tot uitvoering zouden zijn gebracht. **De indruk bestaat dat veel acties uit het BBI wel degelijk door de afzonderlijke departementen zijn opgepakt en tot uitvoering komen, al dan niet in samenwerking of afstemming met een ander departement.** De aansturing daarvan verloopt evenwel merendeels en meestentijds via de departementale lijnen.

⁸ Dit nog los van het gegeven dat de bijdrage van Nederland of zelfs de EU in het internationaal biodiversiteitsbeleid vaak moeilijk te isoleren zal zijn.

Het accent is daarmee komen te liggen op een meer kwalitatieve, proces- en organisatiegerichte evaluatie aan de hand van workshops, interviews en documentanalyse.

Een uitgebreide beschrijving van het BBI en de hieraan gekoppelde uitvoeringsstructuur is opgenomen in bijlage 3.



3 Bevindingen evaluatie

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de evaluatie besproken aan de hand van de indeling in Beleid, Programmering, Uitvoering, Prestaties en effecten en Bijsturing, een indeling die tijdens de evaluatie ook gehanteerd is voor het groeperen van de onderzoeksvragen. In ieder onderdeel zullen evaluatievragen uit de Terms of Reference aan de orde komen, soms aangevuld met extra onderwerpen die tijdens de evaluatie naar voren zijn gekomen.

De resultaten zijn gebaseerd op gesprekken met:

- direct betrokkenen bij de ontwikkeling van het BBI;
- direct betrokkenen bij de uitvoering van het BBI;
- de onder het BBI ressorterende werkgroepen;
- de bij het BBI betrokken departementen;
- enkele bij het BBI betrokken niet-overheidsorganisaties.

En er is een analyse gemaakt van onder meer:

- het BBI;
- de BBI-monitor;
- aanvullende gegevens over uitgevoerde activiteiten per thema;
- beleidsdocumenten;
- verslagen bijeenkomsten diverse onderdelen van de BBI-sturingsorganisatie;
- verslagen BBI-dagen;
- BBI-nieuwsbrieven.

Waar nodig wordt bij de behandeling van de afzonderlijke evaluatieonderwerpen onderscheid gemaakt in de visies en oordelen van respondenten en de beoordeling door de evaluatoren.

3.1 Beleid

3.1.1 *De doelstelling van het BBI*

Het BBI vermeldt in het voorwoord dat het BBI de verschillende beleidsvoornemens groepeerd en de doelen die Nederland zich op het gebied van biodiversiteit in de periode 2002-2006 heeft gesteld vertaalt naar concrete stappen. Het doel van het BBI wordt door de betrokkenen bij de diverse ministeries (zowel betrokkenen bij de beleidsontwikkeling als de uitvoering) echter verschillend geïnterpreteerd (zie paragraaf 2.4). De verschillende percepties van het doel van het BBI komen mede voort uit het beperkte institutionele geheugen van departementen wat het gedachtegoed van het BBI betreft (wat dit gedachtegoed dan ook precies moge zijn). Personeelwisselingen zijn hier mede debet aan. Ook de positie binnen het departement en het moment waarop iemand bij het BBI betrokken is geraakt spelen mee bij de beeldvorming van het BBI.

Het BBI als beleidskader en referentie

Het BBI als beleidskader wordt door velen positief gewaardeerd, zowel door verschillende ministeries als door NGO's en andere externe partners. Het samenvoegen van het bestaande beleid van de diverse ministeries wordt als positief ervaren en het document is volgens diverse betrokkenen ook goed bruikbaar om het internationale biodiversiteitsbeleid van Nederland extern te communiceren, met name ook met het maatschappelijk middenveld. Het samenvoegen heeft geleid tot informatie-uitwisseling, en plaatsing van beleid in een CBD-context heeft geleid tot inzichten in de dekking van het bestaande beleid.

Het BBI vormt in feite een globale instructie die aan standpuntinname vooraf gaat en vervult hiermee in de praktijk een rol als referentiekader, wat bijdraagt aan de legitimatie voor standpunten, beleid en acties. Het BBI wordt door NGO's gehanteerd als referentie (bijvoorbeeld richting de politiek) en leidt in de praktijk tot inhoudelijke afstemming van subsidieaanvragen en projectvoorstellen op de voornemens en acties in het BBI. De legitimatiefunctie van het BBI voor beleid en actie geldt overigens vooral voor LNV en BuZa, de twee belangrijkste bij het BBI betrokken departementen, en in mindere mate voor VROM. LNV geeft bijvoorbeeld aan dat de aandacht voor biodiversiteit binnen LNV de afgelopen 4 jaar meer vanzelfsprekend en een LNV-breed aandachtspunt is geworden. Zowel V&W, OC&W als EZ geven aan dat het BBI niet of slechts beperkt leeft binnen de organisatie. Voor V&W zijn andere – achterliggende – kaders als RAMSAR en OSPAR veel meer richtinggevend. Het BBI vormt binnen dit departement geen legitimatie voor het besteden van tijd en geld. Het feit dat het BBI niet door de staatssecretaris van V&W is ondertekend, vormt in dit verband een belangrijke (faal)factor. Het feit dat het ontbreken van de handtekening betekent dat het BBI ten tijde van ontwikkeling waarschijnlijk geen hoge prioriteit had bij dit departement doet hier niets aan af. Ook OC&W wijst op het belang van het ontbreken van de handtekening van de eigen minister voor de legitimatie om capaciteit en middelen aan het BBI te kunnen besteden.

Het in het BBI beschreven beleidskader heeft volgens de meeste betrokkenen een goede houdbaarheid, ook voor een eventueel BBI-2. Wel kan actualisering van het analytische deel van het BBI nodig zijn, bijvoorbeeld voor V&W. Daarnaast kunnen prioriteiten wijzigen en wordt het aantal acties als te groot en te gedetailleerd beschouwd (zie programmering).

3.1.2 Coherentie interdepartementaal en de rol van het BBI

Voor een goede beoordeling van de interdepartementale coherentie van het internationaal biodiversiteitsbeleid zou een inhoudelijke analyse binnen en van de verschillende departementen noodzakelijk zijn. Dit valt buiten de reikwijdte van deze tussenevaluatie. In de tussenevaluatie is wel aandacht besteed aan de rol van het BBI in het vergroten van de interdepartementale coherentie. Deze rol is niet eenvoudig aan te geven. De (meer of minder actieve) bijdrage van de verschillende departementen aan de ontwikkeling van het BBI zal de interdepartementale coherentie ongetwijfeld in meer of mindere mate hebben vergroot. Ditzelfde geldt voor de informatieoverdracht die door het samenvoegen van beleid heeft plaatsgevonden (waar is iedere ministerie mee bezig?) en voor de informatie-uitwisseling tijdens BBI-themadagen en in de BBI-werkgroepen. Dit laatste wordt door de BBI-groep Bossen bevestigd. Deze winst van het BBI is echter niet objectief vast te stellen. Tevens



geven met name de in de beleidsfase minder betrokken departementen (V&W en OC&W) aan, dat zij niet al hun op internationale biodiversiteit gerichte activiteiten in het BBI hebben ondergebracht.

Het BBI blijkt in de uitvoeringspraktijk lang niet altijd sturend of richtinggevend te zijn voor het internationaal biodiversiteitsbeleid van de departementen. De vraag is natuurlijk ook tot op welke hoogte dit verwacht had mogen worden. Het ministerie van LNV plaatst bijvoorbeeld de kanttekening dat het BBI vooral accenten aangeeft, maar in feite los staat van het beleid van de verschillende departementen. Het BBI heeft volgens dit departement vooral een coördinerend, versterkend, informerend en instruerend doel. Belangrijke meerwaarde volgens LNV is dat het BBI heeft geleid tot meer vertrouwen en samenhang in het brede veld van biodiversiteit, waarbij direct wordt aangetekend dat het lastig is om aan te geven wat van deze veranderingen terug te voeren is op het BBI. Het ministerie van VROM geeft aan dat het BBI nauwelijks bekend is binnen het ministerie (buiten de direct betrokken afdelingen). Het BBI heeft volgens dit departement niet zozeer coördinerend gewerkt, als wel informatieverstevend. Belangrijke redenen die interdepartementale samenwerking in de weg stonden zijn de verschillende focus van verschillende departementen en directies (zoals een groene/soorten insteek bij de directie Natuur van LNV versus een insteek op milieukwaliteit en functionele agrobiodiversiteit bij VROM) en het beperkt functioneren van sommige themagroepen (zie 'Uitvoering'). Hierdoor was van interdepartementale afstemming en samenwerking soms weinig tot geen sprake. Samenwerking met andere directies dan de Directie Natuur bij LNV verloopt daarbij soms moeizaam (zie 'Coherentie intradepartementaal'). Hierbij moet worden aangetekend dat de samenwerking tussen DN-DIZ-DK zeer intensief is en ook de samenwerking met DV inmiddels goed op gang komt.

Het ministerie van BuZa geeft aan dat het verschil in mandaten en uitgangspunten van de departementen toch nog vaak merkbaar is. Bij bijvoorbeeld Kamervragen die door LNV afgestemd worden met Ontwikkelingssamenwerking wordt de beantwoording in eerste instantie toch vanuit de uitgangspunten van LNV ingestoken. De afstemming tussen LNV en BuZa leidt vervolgens wel tot meer coherentie, zeker wat betreft natuurbeheer/duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen en armoedebestrijding, al is het steeds nodig hierop alert te blijven. Maar het eigen vertrekpunt van de ministeries is gebleven, het BBI wordt nog niet breed als gemeenschappelijk denkkader gehanteerd, het heeft nog niet geleid tot een verinnerlijking van het gemeenschappelijke standpunt of een gemeenschappelijke, overkoepelende, interdepartementale visie.

Coherentie van beleid heeft ook betrekking op de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag in Nederland, in casu op de duurzaamheid van productie en consumptie in Nederland. Over de internationale-nationale coherentie van het beleid wordt volgens BuZa niet gesproken. De toegevoegde waarde van het BBI had volgens dit departement (ook) de doorvertaling van het internationale Biodiversiteitsverdrag naar nationaal beleid moeten zijn. Het gebrek aan betrokkenheid van EZ, primair verantwoordelijk voor industrie en handel, is hier van belang. Ook in gesprekken tussen BuZa en VROM is het lastig gebleken de duurzaamheid van consumptie in Nederland die een relatie heeft met internationale afspraken, aan de orde te stellen. VROM geeft hierover aan dat een belangrijk probleem hierbij is, dat onduidelijk is welk deel van dit vraagstuk bij

VROM ligt (en wat de rol van andere ministeries hierin is) en wat de daadwerkelijke biodiversiteitscomponent in dit vraagstuk is (of is het een ander, breder vraagstuk waarin ook andere duurzaamheidsaspecten een belangrijke rol spelen?). De toegevoegde waarde had moeten zijn dat iedere ministerie voor haar eigen beleid consequenties trekt uit het BBI en het Biodiversiteitsverdrag.

Het ministerie van V&W geeft aan dat het BBI voor dit departement geen meerwaarde heeft; andere internationale kaders (RAMSAR, OSPAR) spelen een veel belangrijkere rol. Het feit dat niet alle ministeries het BBI hebben ondertekend is volgens diverse respondenten een belangrijke factor die er mede toe heeft geleid dat het BBI niet bij alle departementen als legitimatie voor de inzet van mensen en middelen kon worden gebruikt. Het feit dat het niet ondertekenen een direct gevolg is van de lagere prioriteit die het BBI bij deze departementen ten tijde van het verschijnen blijkbaar had, doet hier niets aan af. Dit heeft directe consequenties gehad voor de interdepartementale samenwerking die het BBI voorstaat. Ook voor OC&W en EZ geldt dat van verbeterde coherentie in de uitvoeringspraktijk geen sprake is, aangezien hun rol zich veelal beperkt tot die van agendalid. Van verinnerlijking van het BBI als gemeenschappelijk denkkader is binnen deze departementen geen sprake.

Van een verbeterde interdepartementale coherentie *door het BBI* lijkt op sommige BBI-thema's dan ook weinig sprake, los van enige afstemming als gevolg van informatieverschaffing door het samenvoegen van beleid en de BBI-themadagen. Interdepartementale afstemming vindt voor alle dossiers overigens wel plaats voor wat betreft de beleidsinbreng in internationale fora (zonder dat hier BBI-themagroepen bij betrokken zijn). Een voorbeeld waarbij de interdepartementale samenwerking en afstemming *wel* goed verloopt, is het thema Bossen. Ondanks het feit dat voor dit thema geldt dat al veel samenwerking bestond voordat het BBI het licht zag, is de samenwerking door het BBI toegenomen. Het hanteren van het overzicht van voorgenomen BBI-acties (de 'Bossentabel') vormde een belangrijke referentie waarmee acties konden worden besproken, rekening houdend met veranderende prioriteiten, contexten en inzichten. BuZa geeft aan dat de samenwerking op dit thema ook goed verloopt 'omdat je elkaar nodig hebt op dit thema'. LNV geeft aan dat de goed lopende themagroepen interdepartementaal de weg goed kunnen vinden en hierdoor in feite naast de BBI-uitvoeringsstructuur kunnen functioneren. Wel wordt door betrokkenen bij dit thema aangegeven dat het BBI zeker heeft bijgedragen aan betere mogelijkheden om andere ministeries aan te spreken en bij het thema te betrekken. Voor ministeries die niet in het BBI zijn genoemd was dit minder gemakkelijk, maar dit is uiteindelijk wel gebeurd (bijvoorbeeld betrokkenheid van Justitie en Financiën (douane) bij acties van de BBI-bossengroep).

De formulering van de *drie prioritaire programmaonderdelen* die in feite over de verschillende thema's heen liggen (zie paragraaf 3.3) heeft naar verwachting slechts beperkt bijgedragen aan een grotere coherentie, aangezien deze prioriteiten niet als sturend worden ervaren binnen de verschillende departementen. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat deze prioritaire thema's onder meer bedoeld waren om meer samenhang te brengen in een beleid dat anders 'gefragmenteerd' is naar thema's, ecosystemen en kennis, educatie en informatievoorziening (de BBI-structuur). De acties onder de prioritaire programmaonderdelen zijn weliswaar herkenbaar

overgenomen in de BBI-monitor, maar deze prioritaire onderdelen lijken in de praktijk niet zozeer in het totale BBI-beleid en de hieruit volgende programma's en activiteiten door te werken. Wel is aangegeven dat in het onderwerp ecologische netwerken veel is geïnvesteerd, ook internationaal, mede vanwege het feit dat dit onderwerp in het BBI als prioriteit is aangemerkt. Voorts raken de prioritaire onderdelen en het BBI-beleid elkaar op veel punten, doordat de geformuleerde prioriteiten ten dele samenvallen met BBI-thema's (zoals het thema 'ecologisch verantwoord ondernemen' en de prioriteit 'het verminderen van de negatieve effecten van Nederlands handelen op de biodiversiteit in het buitenland').

3.1.3 *Coherentie intradepartementaal en de rol van het BBI*

De rol van het BBI op intradepartementaal niveau verschilt sterk tussen de ministeries. Binnen LNV en met name de Directie Natuur en de Directie Kennis speelt het BBI een belangrijke rol en vindt veel afstemming plaats. Binnen andere directies van dit ministerie, zoals de directies Landbouw en Visserij speelt het BBI echter een minder grote rol, wat volgens verschillende respondenten ten koste gaat van zowel de intradepartementale coherentie als de interdepartementale coherentie van beleid. Wel wordt het BBI binnen LNV als legitimatie gebruikt om andere directies bij LNV te vragen rekening te houden met biodiversiteit bij specifieke beleidsdossiers.

Voor het ministerie van VROM geldt dat het BBI met name bekend is binnen de direct betrokken directies (BWL en IZ, voormalig IMZ), maar binnen andere directies niet of nauwelijks. Belangrijke reden is dat er minder raakvlakken zijn met deze directies. Aangegeven wordt dat beleidsterreinen die raken aan biodiversiteit, maar die dit onderwerp niet uit eigen beweging op de agenda hebben staan, onvoldoende bij het BBI betrokken zijn ("de groep die zich bezighoudt met biodiversiteit is door het BBI niet veel groter geworden"). Voor de ministeries van V&W, OC&W en EZ geldt dat het BBI niet of nauwelijks kaderstellend is. De intradepartementale coherentie van beleid binnen deze ministeries, voor zover aanwezig, is dan ook niet terug te voeren op het BBI, maar veel meer op andere beleidskaders die binnen de betreffende departementen richtinggevend zijn.

3.2 Programmering

3.2.1 *Interventiologica en SMART formuleren*

Voor een beoordeling van de programmering wordt aandacht besteed aan de verankering van het BBI-beleid in programma's, de interventiologica (de relatie tussen het beleid in programma's) en de mate van afrekenbaar (SMART) formuleren van de programma's. Bij *interventiologica* gaat het om een juiste vertaling van doelen naar concrete acties en vragen als: Is er een logisch verband tussen doel, subdoelen en acties? Zijn de doelen behaald als de acties zijn afgerond? Zijn de gekozen acties ook uit het oogpunt van effectiviteit de juiste? *SMART* staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Het gebruik van SMART-doelen waarborgt dat deze voor alle betrokkenen duidelijk zijn en het behalen van de doelen ook daadwerkelijk gemeten kan worden. Kanttekening daarbij is overigens wel dat het SMART formuleren van beleid – en de daarmee verband houdende VBTB en RPE-regeling – ten tijde van het ontwikkelen van het BBI nog een minder zwaarwegende rol speelde. Ten tijde van de opstelling van het BBI werd nog vrij algemeen

gedacht in termen van inputdoelstellingen ("bijdragen aan"). Bovendien kan er bewust voor worden gekozen om in een meerjarenbeleid niet alles vooraf vast te pinnen.

Aangezien de veelvoud aan (sub)doelen en acties in het BBI een evaluatie van ieder onderdeel apart in de weg staat (binnen de grenzen van deze tussenevaluatie), worden hier uitspraken gedaan op basis van een globale screening van de doelen, subdoelen en acties in het BBI en de BBI-monitor en worden de bevindingen geïllustreerd met voorbeelden. Het BBI is gegroepeerd rond thema's, ecosystemen en kennis, waarbij prioritaire programmaonderdelen 'dwars' op deze onderwerpen staan. Voor de thema's, ecosystemen, kennis en prioritaire programmaonderdelen wordt in bijlage 2 een analyse gegeven van de mate waarin doelstellingen en acties SMART zijn geformuleerd en de mate waarin er sprake lijkt te zijn van interventielogica. Vervolgens worden uitspraken gedaan over de mate waarin voor het BBI als geheel sprake is van een heldere interventielogica (gezien de geformuleerde hoofdoelen) en wordt eenzelfde analyse uitgevoerd aan de hand van de BBI-monitor.

Interventielogica

Over het geheel genomen blijkt van een interventielogica in de themagerichte en ecosysteemgerichte werkprogramma's en het onderdeel kennis, educatie en informatievoorziening in zoverre sprake, dat de doelen en activiteiten bij de thema's passen en de activiteiten die bij sommige doelen zijn geformuleerd ook passend zijn (aansluiten bij het onderwerp). De doelen zijn in veel gevallen geformuleerd in de vorm van een inspanningsverplichting ("Nederland zal actief ondersteunen"). Het uitvoeren van de activiteiten (voor zover beschreven) zal vaak leiden tot het behalen van het doel, doordat invulling wordt gegeven aan de geformuleerde inspanningsverplichting. Of de activiteiten de meest aangewezen activiteiten zijn voor het behalen van het doel (of dat een andere keuze veel effectiever of efficiënter was geweest) is op basis van de in het BBI aanwezige informatie niet vast te stellen. Hiervoor is meer inzicht nodig in de achterliggende analyse en aannames.

SMART

De *doelen* zijn over het algemeen niet geheel SMART geformuleerd: de doelen hebben meestal de vorm van voornemens/inspanningsverplichtingen en:

- zijn matig Specifiek, dat wil zeggen, zo ruim geformuleerd dat er op veel manieren invulling aan gegeven kan worden;
- zijn in principe goed Meetbaar, met dien verstande dat in veel gevallen met één activiteit kan worden volstaan om te constateren dat inderdaad een inspanning is geleverd;
- zijn waarschijnlijk wel Acceptabel gezien de ruimte die gelaten wordt voor invulling;
- zijn door de wijze van formuleren, in de vorm van inspanningsverplichtingen en bijdragen, waarschijnlijk wel Realistisch;
- zijn bijna nooit Tijdgebonden.

De resultaten/producten behorende bij de acties rond de drie prioritaire programmaonderdelen zijn over het algemeen veel beter SMART geformuleerd.



Voor het BBI als geheel geldt dat niet eenvoudig kan worden beoordeeld of de voornemens en doelstellingen in de verschillende sporen (thema's, ecosystemen, kennis, prioritaire thema's) een logische invulling vormen voor het behalen van de hoofddoelstellingen. De interventielogica zet zich in ieder geval niet altijd heel helder door tot op het niveau van acties. *Voor het BBI als geheel geldt dat het weinig SMART is geformuleerd.* Hierbij gelden eerder genoemde kanttekeningen dat SMART formuleren ten tijde van het ontwikkelen van het BBI een minder zwaarwegende rol speelde en dat SMART formuleren voor een meerjarenbeleid mogelijk maar in beperkte mate wenselijk is.

3.2.4 425 BBI-acties

De vertaling van de doelstellingen van het BBI naar programma's en activiteiten heeft geleid tot een veelheid aan BBI-acties (meer dan 400 acties). Dit wordt in het licht van een dynamische praktijk nagenoeg unaniem door de respondenten beoordeeld als een onwenselijke aanpak. Hoewel de geformuleerde acties wel kunnen dienen als referentiekader om te beoordelen wat wel en wat niet dient te worden opgepakt en waarom, wijzen de meeste respondenten op het probleem van een statisch document in een dynamische praktijk waarin zeker internationaal gezien, maar ook nationaal politiek gezien, veel ontwikkelingen zijn die noodzaken tot bijsturing van prioriteiten en activiteiten. Een enkel voorbeeld hiervan is de sterke aandacht voor de import van illegaal hout, wat een veel groter deel van de agenda is gaan bepalen dan vooraf was ingeschat. Ook wordt gewezen op de beheersbaarheid van het grote aantal acties en het feit dat de acties in veel gevallen relatief top down (vanuit de overheid) zijn geformuleerd, zonder de mogelijkheden te benutten om aan te sluiten bij initiatieven in de markt. Tegen deze achtergrond wordt het feit dat sommige acties met reden niet zijn uitgevoerd of zijn bijgesteld, dan ook als logisch en zelfs wenselijk gezien.

3.3 Uitvoering

3.3.1 Algemeen

Het BBI werd in 2002 door het voltallige kabinet vastgesteld en op 23 mei 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden. Vervolgens brak de fase aan waarin het BBI-beleid geïmplementeerd diende te worden door de betrokken departementen en gecoördineerd tot uitvoering gebracht. De regie op dat proces lag bij het ministerie van LNV (directie Natuur). Het implementatie- en uitvoeringsproces is gestart met de inrichting van een BBI-uitvoeringsorganisatie bestaande uit stuurgroep, werkgroep Uitvoering en BBI-themagroepen en -werkgroepen (zie bijlage 3).

De zes betrokken departementen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van acties in het BBI. In het BBI zelf is evenwel alleen een algemene taakverdeling tussen de betrokken ministeries opgenomen, in de beleids- en actieprogramma's van het BBI is niet concreet aangegeven welk departement beleidsverantwoordelijk is voor welke actie. Om het BBI tot uitvoering te brengen was daarom een concretiserings- en uitwerkingsslag nodig. Om die reden zijn de ingestelde BBI-themagroepen en -werkgroepen in eerste instantie aan de slag gegaan met deze nadere uitwerking van de programmering van het BBI (met behulp van doelenbomen) en het zoveel mogelijk toedelen van verantwoordelijkheden voor acties aan departementen. De uitkomsten van deze

concretiseringslag zijn vervolgens verwerkt in de BBI-monitor die als doel heeft om zicht te houden op de voortgang van de uitvoering.

3.3.2 *Uitvoeringsorganisatie*

De BBI-uitvoeringsorganisatie is beschreven in bijlage 3. De beschrijving is gebaseerd op de notitie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal – uitvoeringsstructuur, rollen en verantwoordelijkheden, die is vastgesteld door de BBI-stuurgroep⁹. De beschreven BBI-uitvoeringsorganisatie geeft niet het volledige beeld van alle organisaties (zowel overheden, NGO's als bedrijven) die bij de uitvoering van BBI-acties op projectniveau zijn betrokken. Dat geldt zowel in de BBI-lijn als op het departementale niveau:

1. In de BBI-lijn is van belang dat diverse BBI-themagroepen en -werkgroepen een netwerk van organisaties (instellingen NGO's, bedrijven en branches) rond het eigen thema bijeenbrengen, die vaak ook een rol spelen bij de coördinatie en/of uitvoering van een of meer BBI-acties binnen dat thema.
2. Ook in de departementale lijn is sprake van een uitvoeringsorganisatie rond BBI-acties. Dit kan variëren van de specifieke organisatie rond één BBI-project (projectorganisatie) tot een vaste rol- en taakverdeling tussen organisaties rond een cluster van BBI-acties (bijvoorbeeld de rolverdeling tussen het DG Internationale Samenwerking en de ambassades).

De totale uitvoeringsorganisatie verbonden aan de uitvoering van de meer dan 400 BBI-acties is daardoor uitermate complex en hiervan bestaat geen centraal overzicht.

Ook is nog van belang dat men zich realiseert dat een niet onbelangrijk deel van de BBI-acties gezien moet worden als voortzetting van bestaand beleid of bestaande afspraken in het kader van internationale verdragen door de afzonderlijke departementen. Daarbij is de potentiële meerwaarde van de BBI-uitvoeringsorganisatie er vooral in gelegen dat deze lopende, departementale acties in hun samenhang met andere acties (kunnen) worden gezien en waar nodig de onderlinge samenhang en coherentie worden versterkt door uitwisseling van informatie, het opsporen van tegenstrijdigheden en/of kansen tot wederzijdse versterking in het beleid. Voor deze acties is de BBI-uitvoeringsorganisatie dus te zien als een 'interdepartementale kop' op de bestaande structuren gericht op het realiseren van meerwaarde, samenhang, coherentie en kwaliteit in de uitvoering. Voor een ander deel gaat het in het BBI om nieuwe acties en/of programmaonderdelen waarbij van belang is dat deze tijdig worden opgepakt en uitgezet bij de beleidsverantwoordelijke departementen. De BBI-uitvoeringsorganisatie dient dan hierop toe te zien en dit aan te sturen. De rol van de BBI-uitvoeringsorganisatie is dan een geheel andere dan bij de lopende zaken. Het gaat bij deze laatste acties niet (alleen) om het bereiken van meerwaarde en coherentie door interdepartementale samenwerking ten aanzien van reeds lopende acties, maar om het waarborgen dat de betreffende BBI-acties überhaupt worden uitgevoerd. Meer de rol van een klassieke uitvoeringsorganisatie derhalve.

⁹ De eerste versie werd vastgesteld op 16-12-2003. De tweede versie dateert van 23-2-2005.



Bevindingen

De beschrijving van de BBI-uitvoeringsorganisatie in de notitie BBI-uitvoeringsstructuur, rollen en verantwoordelijkheden richt zich op de institutionele opzet voor de uitvoering van het BBI en de omschrijving van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen van de uitvoeringsorganisatie. Wat er over deze BBI-uitvoeringsstructuur op papier staat lijkt redelijk goed doordacht en ontworpen en geeft op voorhand geen reden te veronderstellen dat het niet zou werken. Wel geeft het ontbreken van een BBI-programmamanager in het Haagse (met dagelijkse operationele verantwoordelijkheid voor de uitvoering) ter ondersteuning van de werkgroep Uitvoering BBI aanleiding tot enige onzekerheid over de operationele daadkracht van de gekozen structuur. Er is niet gekozen voor een programmamanager, maar voor een secretariaatsrol bij een ondersteunende instelling op fysiek grote afstand van de departementen¹⁰. Een tekortkoming in de notitie vormt het ontbreken van een beschrijving van het (management)instrumentarium dat ten dienste staat van het programmamanagement c.q. het secretariaat. De structuur en de taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk beschreven, het blijft evenwel in het midden hoe de genoemde BBI-fora hun taken en verantwoordelijkheden zouden moeten uitoefenen.

Uit de interviews komt naar voren dat de eerder (op papier) beschreven BBI-uitvoeringsorganisatie slechts beperkt van de grond is gekomen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was niet op directieniveau vertegenwoordigd in de stuurgroep wegens gebrek aan belangstelling. De betrokkenheid van de ministeries OC&W en EZ ging niet verder dan het agendalidmaatschap. De stuurgroep heeft naar de mening van veel respondenten daarnaast weinig sturing gegeven. Signalen aangaande knelpunten in het tot uitvoering brengen van het BBI of in de interdepartementale samenwerking zijn – voorzover ze via de BBI-secretaris zijn doorgelopen – onvoldoende actief en daadkrachtig opgepakt.

De werkgroep Uitvoering – verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing en coördinatie – zou tenminste eenmaal per 3 weken bijeenkomen. Deze frequentie is het merendeel van de tijd niet gehaald. De taakuitoefening door de werkgroep had meer het karakter van een ambtelijk overleg dan van actieve coördinatie en sturing van de uitvoering van het BBI-programma. Veel capaciteit werd bijvoorbeeld gestoken in de gezamenlijke voorbereiding van BBI-dagen.

De BBI-themagroepen en -werkgroepen laten een wisselend beeld zien. Een deel van de groepen heeft goed gedraaid en er lijkt over de gehele linie veel voortgang te zijn geboekt op het uitvoeren van de in het BBI vermelde activiteiten. Enkele themagroepen zijn echter niet of onvoldoende uit de verf gekomen. In paragraaf 3.4.3 en bijlage 5 wordt hier uitgebreider bij stilgestaan.

¹⁰ Per 1 april 2005 is deze secretariaatsrol overgegaan van het voormalige Expertisecentrum LNV te Ede naar de (Haagse) Directie Natuur. Feitelijk wordt zij pas ingevuld vanaf 1 januari 2006.

De trekkers van de verschillende themagroepen zijn:

Ecologische Netwerken en Soorten	LNV/DN
Bossen	LNV/DN
Droge gebieden	BZ/DMW
Ecologisch Verantwoord Ondernemen	VROM
Klimaat	Niet actief
Genetische bronnen en biotechnologie	Niet actief
Water	LNV/DN
Agrobiodiversiteit	LNV/DN
Kennis, Educatie en Informatievoorziening	OC&W

De bemensing van een deel van de BBI-groepen wisselt sterk van samenstelling en het is bij enkele groepen niet gelukt om continuïteit en/of duidelijkheid te verkrijgen in de voorzitters/trekkersrol en/of secretarisrol.

Het karakter van de interdepartementale samenwerking in de BBI-groepen loopt vrij sterk uiteen. Vrijwel geen enkele groep meldt dat de groep zich in hoofdzaak richt op de aansturing/coördinatie en voortgangsbewaking van het BBI-uitvoeringsprogramma van de betreffende groep. De groepen rapporteren veelal dat de eigen groep niet erg sturend is (vanuit het BBI), maar eerder het karakter heeft van een interdepartementale klankbordgroep of gericht is op voorwaardenscheppende activiteiten. De themagroep 'Bossen' lijkt hierop de belangrijkste uitzondering te vormen. Hoewel de Bossengroep aangeeft dat er eerder sprake is van coördinatie dan van sturing, geeft de groep ook aan dat een duidelijke lijn te trekken is van het BBI naar de uitvoering. Men houdt zich ook regelmatig bezig met gezamenlijke prioriteitsstelling en voortgangsbewaking en heeft recent op eigen initiatief een terugblik opgesteld. Het BBI wordt in de Bossengroep gezien als nuttige referentie en kader. Een belangrijke factor bij het goed functioneren van de Bossengroep is volgens diverse respondenten het gegeven, dat er voorafgaand aan het BBI reeds een beleidskader bestond – het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud waarmee ook een substantieel bedrag gemoeid is – en dat er rond de thema's bos en hout reeds enkele goed lopende interdepartementale overleg- en samenwerkingsverbanden bestonden.

Uit de (combinatie-)interviews met de betrokken departementen komt een opvallend groot verschil van inzicht naar voren met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie en het functioneren van de BBI-thema- en werkgroepen. Het ministerie van LNV (met name de Directies Natuur en Kennis) is minder kritisch over het functioneren van de BBI-uitvoeringsorganisatie. Daarbij dient opgemerkt te worden dat met name binnen de genoemde directies een belangrijk deel van de respondenten aangeeft, dat (centrale) sturing en coördinatie vanuit het BBI als uitvoeringskader naar hun opvatting ook niet het doel was van de BBI-uitvoeringsorganisatie. Ook kan meespelen dat de door DN en DK getrokken groepen relatief goed lopen. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken lopen de visies meer uiteen, van een wat meer positieve beleving van de BBI-uitvoering en interdepartementale samenwerking bij degene(n) betrokken bij de Bossengroep, tot vraagtekens bij de toegevoegde waarde van BBI-overleg voor andere thema's.



Ook bij andere betrokken ministeries worden vraagtekens gezet bij de BBI-uitvoeringsorganisatie. Vrijwel alle respondenten buiten de LNV-kring zijn van mening dat het werken in de BBI-themagroepen te zeer op inventariseren is blijven hangen. Bijna alle energie is gaan zitten in het maken en afvinken van actielijsten, het vullen van de monitor en dergelijke, zonder dat men echt het overleg met elkaar is aangegaan en op zoek ging naar goede onderlinge communicatie en samenwerking. De actielijsten worden wel door enkele themagroepen actief gebruikt als referentie (zoals de groepen Bossen en Agrobiodiversiteit). Het bijwonen van BBI-themagroepvergaderingen wordt door diverse respondenten gezien als weinig zinvol.

De beschreven uitvoeringsorganisatie en de taken en verantwoordelijkheden daarvan, zijn ten dele een papieren werkelijkheid gebleven en worden tevens door veel betrokkenen – met name van buiten LNV – ervaren als een extra, vooral bureaucratische laag zonder duidelijke toegevoegde waarde¹¹. Dit is ook bij betrokkenen vanzelfsprekend niet onopgemerkt gebleven. Het is ook uitdrukkelijk niet alleen de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV dat de uitvoeringsorganisatie niet goed heeft gewerkt, maar ook die van de andere betrokken departementen. Dit wordt in de interviews ook wel erkend.

Diverse respondenten geven aan dat de dagelijkse invulling van de regierol door de LNV-directie Natuur te lijden heeft gehad onder de drukte rondom het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004. Daarna is die regierol nog niet erg voortvarend opgepakt, hetgeen mede verband houdt met een reorganisatie van de taakverdeling tussen de Directie Natuur en de Directie Kennis, waardoor de secretariaatsrol BBI in 2005 meer dan een half jaar niet bemenst is geweest.

3.3.3 *Interdepartementale samenwerking, afstemming en coördinatie*

Beleidsfase

Ten aanzien van de interdepartementale samenwerking bestaat een gemengd beeld. In de totstandkomingsfase van het BBI-beleid was er sprake van een vrij nauwe, intensieve en redelijk goede samenwerking tussen met name de ministeries van LNV, BuZa en VROM. Diverse respondenten geven aan dat de samenwerking, die met name tussen LNV en BuZa in de periode daarvoor als minder goed wordt benoemd, sterk verbeterd is in die periode. De verbeterde samenwerking tussen deze drie departementen is ook gebleven.

Verkeer en Waterstaat geeft aan dat zij niet heel actief betrokken is geweest bij de totstandkoming. Verkeer en Waterstaat en LNV waren wederzijds wel op de hoogte van elkaars activiteiten, maar tot een echte, nauwe samenwerking heeft dit niet geleid. V&W wijt dit aan de historische taakverdeling tussen beide ministeries op het vlak van water en natuur. Het thema Water zit inhoudelijk vrij compleet en redelijk goed in het BBI, maar onderlinge afstemming en samenwerking o.a. op het gebied van water als onderdeel van terrestrische systemen zijn niet goed van de grond gekomen.

¹¹ Eén van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie en haar taakomschrijving het gevoel bestond: 'Dat is iets wat Landbouw wil, wie zijn wij om dat tegen te houden'.

LNV en V&W zijn twee eilanden gebleven. Een rol daarbij speelde vermoedelijk ook dat V&W zich bij de totstandkoming van het BBI liet vertegenwoordigen door een medewerker die bijna met pensioen ging.

OC&W geeft aan al in de periode voorafgaand aan het BBI teleurgesteld te zijn in de wens om te komen tot een echte samenwerking tussen de departementen. Enerzijds werd OC&W er wel regelmatig in betrokken wanneer andere departementen iets van OC&W wilden, anderzijds kreeg OC&W het gevoel dat die betrokkenheid niet wederzijds was. OC&W werd wel benaderd wanneer er problemen op te lossen waren (o.a. rond de wetenschappelijke collecties in de natuurhistorische musea), maar daarna viel de interesse weg. Dat werkte demotiverend. In de beleving van OC&W was er ook al zoveel 'gedoe' tussen de drie kerndepartementen dat de andere drie niet aan bod kwamen.

In de visie van OC&W is door LNV vooral gewerkt aan het verbeteren van de relatie met Ontwikkelingssamenwerking. Voor zover er sprake was van samenwerking met OC&W, kwam die samenwerking overigens wel vooral vanuit LNV.

Van de oorspronkelijke ambitie van OC&W om een stevig interdepartementaal (nationaal en internationaal) Actieplan Biodiversiteit te ontwikkelen, is weinig terechtgekomen. Dit werd overschaduwd door het besluit van LNV om het veel minder interdepartementaal georiënteerde Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur te gaan ontwikkelen. In het daarna ontwikkelde BBI werd vervolgens gekozen voor een internationale oriëntatie. Deze keuze raakte aan de positie van op biodiversiteit gerichte onderzoek en wetenschap in Nederland en de mogelijkheden om de OC&W-visie op versterking van het biodiversiteitsonderzoek te realiseren en beleidsmakers en onderzoekers in Nederland op een goede wijze met elkaar in contact te brengen. Er bestonden fundamentele verschillen van mening met Ontwikkelingssamenwerking over de wenselijkheid van het opbouwen van een kennisinfrastructuur in Nederland rond internationale biodiversiteit. In de visie van Ontwikkelingssamenwerking diende het BBI zich daar niet op te richten.

Het hoofdstuk Kennis in het BBI is weinig ambitieus en heeft nauwelijks toegevoegde waarde. Daarmee zijn naar het oordeel van OC&W ook kansen gemist. Er is ook geen afzonderlijk actieplan Kennis opgenomen in het BBI.

Bij het ministerie van EZ kon geen respondent gevonden worden die zich voldoende betrokken achtte om uitspraken te doen over de interdepartementale samenwerking ten tijde van de totstandkoming van het BBI.

De relatief ondergeschikte rol die met name de ministeries van EZ, OC&W en V&W hebben gespeeld bij de totstandkoming van het BBI, komt mede tot uiting in het ontbreken van een formele ondertekening van het BBI door de respectievelijke ministers van die ministeries. Het ontbreken van die handtekening is een teken dat het BBI bij deze ministeries geen hoge prioriteit kreeg. Dit gegeven leidt binnen die ministeries – waar de bekendheid met en het interne draagvlak voor het thema biodiversiteit bij de politieke en ambtelijke top van oudsher geringer tot zeer gering is – tot een situatie waarbij de legitimatie voor het besteden van tijd, capaciteit en middelen aan BBI-activiteiten zeer beperkt is.



Uitvoeringsfase

Door diverse respondenten wordt opgemerkt dat de interdepartementale samenwerking rond het BBI gaandeweg de uitvoeringsfase 'steeds meer is weggezaakt'. Aan het begin van de uitvoeringsfase was er nog voldoende energie en spirit. Men had het gevoel dat er wat te winnen viel vanuit het streven naar coherentie van beleid. Dat gevoel is gaandeweg verdwenen, mede in verband met de voor velen weinig inspirerende wijze waarop de beleidsimplementatie werd aangepakt. De departementen zijn zich gaandeweg steeds meer op zichzelf en hun eigen aandeel binnen de uitvoering gaan terugtrekken. Op dit beeld bestaan wederom uitzonderingen: rond enkele BBI-thema's (o.a. Bossen) is een goede samenwerking ontstaan, blijven bestaan of is de samenwerking zelfs verbeterd. Met name de samenwerking tussen de ministeries van LNV en BuZa is naar de mening van veel respondenten duidelijk verbeterd ten opzichte van het verleden. Het ministerie van VROM, actief betrokken bij de totstandkoming van het BBI, geeft aan dat van interdepartementale afstemming en samenwerking soms weinig tot geen sprake was. Belangrijke redenen die interdepartementale samenwerking in de weg stonden, zijn volgens dit ministerie de verschillende focus van de verschillende departementen en directies en het beperkt functioneren van sommige themagroepen (zie 'Uitvoering' en 'Prestaties en effecten').

V&W geeft aan dat zij in belangrijke mate haar eigen koers vaart, haar eigen gremia en uitvoeringsprogramma's heeft en haar eigen lijnen naar de CBD wil houden. In de uitvoering is voor V&W niet het BBI richtinggevend, maar de achterliggende internationale verplichtingen in het kader van RAMSAR (wetlands/zoet) en OSPAR (Noordoost-Atlantische Oceaan/zout). Daarvoor bestaat binnen V&W veel draagvlak en in die zin komt veel van wat ook in het BBI staat wel degelijk tot uitvoering. Het BBI is als kader daarvoor binnen V&W echter vrijwel onbekend en wordt ook niet gebruikt als referentie of legitimatiemiddel. Voorts is van belang dat binnen V&W een aantal zaken is veranderd, hetgeen de situatie nu wezenlijk anders maakt dan 4 jaar geleden:

- Er bestond destijds een ruimere opvatting van de taak en verantwoordelijkheid van V&W. Er bestond o.a. meer ruimte om anderen (bijvoorbeeld Derde Wereldlanden) te ondersteunen en behulpzaam te zijn door de inbreng van de waterexpertise vanuit V&W. Het huidige beleid is niet meer (mede) gericht op brengen van kennis en expertise, maar alleen nog op halen.
- Beleidsmatig is de relevante Europese regelgeving (Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn, OSPAR en Europese mariene strategieën) nu voor V&W veel meer het sturende kader. Vanuit V&W is nadrukkelijk een actualisatie nodig van het BBI.

OC&W is in de uitvoeringsfase eigenlijk niet meer actief betrokken geweest bij het BBI. Men heeft vanzelfsprekend de eigen verantwoordelijkheid genomen voor de eigen – ook in het BBI vermelde – acties (o.a. instandhouding wetenschappelijke collecties, Global Biodiversity Information Facility en NL-Biodiversity Information Facility), maar dat staat feitelijk los van het BBI en interdepartementale samenwerking. Ook bij OC&W is het beeld derhalve dat het relatief weinige dat op dit gebied in het BBI staat, wel degelijk wordt uitgevoerd, maar dat het BBI daarvoor niet het kader vormt.

EZ heeft niet of nauwelijks een rol gespeeld in de uitvoeringsfase van het BBI.

Op dit moment is van BBI-activiteit binnen en samenwerking met het departement EZ in het geheel geen sprake. Binnen het OC&W-departement vinden enkele – mede als BBI te labelen – activiteiten plaats, maar van interdepartementale samenwerking is vrijwel geen sprake (meer). Binnen V&W wordt actief gewerkt aan – mede als BBI te labelen – activiteiten in het kader van OSPAR en RAMSAR, waarbij met name met LNV van enige ontmoeting en afstemming sprake is. Van interdepartementale samenwerking in BBI-verband is vanuit V&W op dit moment evenwel geen sprake. Binnen VROM wordt gewerkt aan activiteiten in het kader van de BBI-thema's Landbouw/Agrobiodiversiteit (overigens veelal nationaal) en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Ook binnen VROM wordt dit vooral beleefd als een eigen departementale aangelegenheid, waarbij van interdepartementale samenwerking in BBI-verband slechts beperkt sprake is.

De samenwerking tussen LNV en BuZa is relatief intensief en deze is verder verbeterd ten opzichte van de periode voorafgaand aan het BBI. De exacte rol van het BBI daarbij is moeilijk aan te geven, maar aangenomen mag worden dat de intensieve contacten bij de ontwikkeling van het BBI zeker een positieve bijdrage hebben geleverd. Daarnaast verwachten wij dat de verdeling van verantwoordelijkheden – waarbij de inhoudelijke verantwoordelijkheid primair bij LNV berust en de financiële verantwoordelijkheid primair bij BuZa – een belangrijke rol speelt, aangezien deze verantwoordelijkheidsverdeling beide departementen dwingt tot intensieve contacten en samenwerking.

3.3.4 Communicatie en samenwerking met de BBI-partners

Aan het BBI ligt de visie ten grondslag dat bij de uitvoering van het BBI initiatief en betrokkenheid van externe partners – bedrijven, onderzoeksinstituten en NGO's – onmisbaar is. Het tot stand brengen van een goede samenwerking tussen overheid en externe partners bij het beleid is daarom een belangrijke factor voor het slagen van het beleid. In dit verband is ook de externe communicatie rond het BBI-beleid een belangrijke factor. In deze paragraaf wordt zowel in meer technische zin ingegaan op de communicatie van het beleid en de inzet van communicatie-instrumenten, als inhoudelijk op de visies en meningen van bij het BBI betrokken externe partners.

In de uitvoeringsfase van het BBI is veel gedaan aan externe communicatie.

Website

De website van het Nederlandse CBD Clearing-House Mechanism (<http://www.biodiversity-chm.nl>), waarop Engelstalige en Nederlandstalige informatie over het BBI en de uitvoering beschikbaar wordt gesteld, richt zich vooral op formele communicatie over de Nederlandse verdragsverplichtingen en het biodiversiteitsbeleid vanuit een juridisch-ambtelijke insteek. Zij is niet inhoudelijk probleemgericht en ook niet gericht op het stimuleren van initiatief en actie, het bieden van handreikingen en aanknopingspunten. De website is daarom naar onze opvatting vooral interessant voor een kleine doelgroep van professioneel geïnteresseerden. Zij richt zich niet effectief tot de bredere doelgroep van het beleid en draagt niet bij aan het bevorderen van activiteit en participatie door de beoogde externe partners. De website levert geen bijdrage aan het bevorderen van een gevoel van urgentie en noodzakelijkheid rond het internationale biodiversiteitsbeleid. De website gaat over het beleid,



maar geeft niet zelf als communicatie-instrument mede uitvoering aan het beleid door externe partijen uit te nodigen actief te worden en bij te dragen aan de ontwikkeling van partnerships rond de BBI-beleidsprogramma's.

De website wordt sinds enige tijd (bijna 1 jaar) niet meer actueel gehouden. Dit heeft met name gevolgen voor de actualiteit van de uitvoeringsinformatie op de website. Dit houdt verband met het vertrek van de betreffende medewerker van de Directie Kennis.

BBI-bulletins

Voor de communicatieve insteek van de BBI-bulletins geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de website, al zijn de BBI-bulletins meer gericht op het communiceren over de BBI-activiteiten die hebben plaatsgevonden en de resultaten die daarmee zijn bereikt. De wijze waarop daarover gecommuniceerd wordt, geeft aan dat vooral getracht is een professionele BBI-incrowd te informeren over de uitvoering van het BBI.

Voor de BBI-bulletins is een herkenbare huisstijl ontwikkeld die bijdraagt aan de herkenbaarheid van het BBI als interdepartementaal beleidsproduct. Sinds november 2003 zijn 5 BBI-bulletins verschenen. Het laatste BBI-bulletin dateert van april 2005. Het was oorspronkelijk de opzet dat het BBI-bulletin een keer per 3 maanden zou verschijnen. Deze frequentie is bij de eerste drie nummers ook gehaald. Daarna is overgestapt op een lagere frequentie (halfjaarlijks). Het zesde nummer had moeten verschijnen in november 2005, maar is nog niet verschenen. Dit houdt verband met de reorganisatie van taken tussen de Directies Natuur en Kennis waarbij de secretariatsrol is overgegaan naar de Directie Natuur, en met personele wisselingen.

BBI-themabijeenkomsten

Voor het onderhouden en bevorderen van de contacten en samenwerking tussen de BBI-themagroepen en -werkgroepen worden periodiek bijeenkomsten met externe partners georganiseerd. In bijlage 6 is in tabelvorm een overzicht gegeven van de themabijeenkomsten die door de BBI-themagroepen en -werkgroepen zijn gehouden. Tevens is het aantal leden dat deel uitmaakt van het netwerk van de betreffende groep aangegeven. Dit laatste getal is een indicatie (niet meer dan dat) van de mate waarin de BBI-groep actief naar buiten is getreden en van de externe betrokkenheid bij het BBI-thema.

Opvallend is dat enkele meer actieve BBI-groepen er in de eerste periode (2003 tot halverwege 2004) in zijn geslaagd twee bijeenkomsten te houden met externe partijen. Andere groepen hebben slechts één bijeenkomst of geen bijeenkomst georganiseerd. Opvallend is verder dat er na de eerste helft van 2004 geen bijeenkomsten meer (lijken te) zijn georganiseerd met uitzondering van de BBI-werkgroep Bossen en de werkgroep Landbouw. Dit bevestigt het eerder geschetste beeld dat er met name in de eerste periode na de vaststelling nog relatief veel energie en spirit was om gezamenlijk de BBI-uitvoering vorm te geven. Deze energie lijkt daarna bij de meeste groepen te zijn afgenomen, getuige het sterk afnemende aantal bijeenkomsten met externe partijen op het niveau van de BBI-groepen.

Jaarlijkse BBI-themamiddagen

De BBI-uitvoeringsorganisatie is er in geslaagd jaarlijks een BBI-themamiddag te organiseren voor een breed publiek. Het doel van de bijeenkomsten was het stimuleren van de uitvoering in onderlinge samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties.

De eerste bijeenkomst op 15 april 2003 was bedoeld om aandacht te vragen voor het BBI en de samenwerking tussen overheid en externe partners te bediscussiëren en af te stemmen. De bijeenkomst werd bezocht door 120 deelnemers. Er was veel waardering voor het interdepartementale karakter van het BBI en de inhoud en de doelstellingen, al miste men expliciete inbreng van de ministeries van OC&W en EZ en aandacht voor onderwerpen als mariene milieus en de maatschappelijke dimensie van het streven naar het behoud van biodiversiteit en communicatie, educatie en voorlichting.

Veel deelnemers waren van mening dat partnerships de optimale vorm zijn om het BBI uit te voeren. De overheid werd uitdrukkelijk gevraagd de verdere implementatie en uitvoering te faciliteren, onder meer door vervolgbijeenkomsten te organiseren op een meer concreet niveau en door de communicatie rond het BBI ter hand te nemen. De roep om meer concreetheid was groot en er was een algemene roep om betrokken te worden bij de concretisering van de acties en programma's uit het BBI. Tenslotte werd het verzoek gedaan om 'performance indicators' te benoemen die duidelijk maken wanneer de overheid de uitvoering van het BBI als een succes zou beschouwen.

Op 11 mei 2004 heeft een tweede BBI-themamiddag plaatsgevonden met circa 90 deelnemers. Op deze themamiddag is – het BBI bevond zich halverwege de uitvoeringsperiode – een tussenbalans opgemaakt over de uitvoering op basis van de BBI-monitor. Uit de tussenbalans – gebaseerd op de BBI-monitor – kwam een minder goed beeld naar voren over de uitvoering na twee jaar BBI. Circa de helft van de actiepunten leek op dat moment nog niet te zijn gestart. Bij een aantal goed lopende groepen was circa 70% van de acties in voorbereiding of in uitvoering en circa 30% nog niet gestart. Hierbij moet worden aangetekend dat de BBI-monitor niet op alle onderdelen actueel was en de beoordeling van de voortgang op het onderdeel Landbouw/Agrobiodiversiteit op een verkeerde verwerking van de gegevens berustte. Tevens zijn op deze tweede bijeenkomst ervaringen en opvattingen van externe partners die betrokken zijn bij uitvoering van enkele onderdelen van het BBI gepresenteerd. Deze hadden een vrij kritische toonzetting. Men was onder andere van mening dat:

- De aanwezigheid van het ministerie van EZ - met name bij het thema Ecologisch Verantwoord Ondernemen - ernstig gemist werd.
- De uitvoering van het BBI teveel een vrijblijvend en weinig gestructureerd proces is gebleven dat te veel zijn eigen loop heeft. Het BBI heeft een centrale regie met bijpassend managementinstrumentarium (bijvoorbeeld prestatie-indicatoren) nodig om haar ambities waar te kunnen maken.
- De overheid in het BBI wel allerlei doelstellingen heeft geformuleerd, maar geen prestatie-indicatoren waarop ze afgerekend kan worden. De overheid zou een beleidsprogramma moeten maken waarmee je kunt laten zien wat er wel en niet bereikt wordt en wat de oorzaken daarvan zijn.



- Het BBI een goed programma is, maar dat van een terugkoppeling naar het beleid – net als bij het PIN – weinig terecht komt. De uitvoering wordt te weinig gestructureerd gevolgd; er moet gecontroleerd worden of de acties worden uitgevoerd. Koppel beleid en uitvoering en leer van fouten uit het verleden.
- Het BBI te zeer beperkt blijft tot een kleine kring van een select aantal organisaties en specialisten. Betrek ook andere spelers in de discussie en communiceer breder.

De op 1 juni 2005 georganiseerde derde BBI-themamiddag stond in het teken van een specifiek thema, namelijk Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. In verband met het specifieke karakter van de middag was de opkomst duidelijk lager dan bij eerdere BBI-dagen, namelijk 60 deelnemers. Ook tijdens deze bijeenkomst werd gewezen op de beperkte mogelijkheden van de overheid om het alleen te doen. Betrokkenheid en samenwerking met het bedrijfsleven en NGO's is cruciaal, zeker bij het thema Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Naast aandacht voor wat er reeds bereikt was, werd er veel gediscussieerd over knelpunten met betrekking tot een voortvarende uitvoering van het BBI:

- De discussie over biodiversiteit is te ingewikkeld; het onderwerp leeft niet bij het bedrijfsleven, vooral niet bij het MKB. Het moet concreter en het moet gekoppeld worden aan de economische belangen van de ondernemer.
- De successen zijn nog te incidenteel, we moeten toe naar een meer structurele benadering, een verbreding naar andere regio's en productieketens.
- We bereiken niet de goede mensen. We hebben moeite om in contact te komen met andere sectoren buiten de groene wereld.
- We missen regie en gevoel voor urgentie bij de overheid; de betrokken ministeries nemen niet werkelijk stelling, ze doen hun best maar tonen geen slagkracht. Om het economisch denken te veranderen heb je operationeel leiderschap met een visie nodig. Er moet op hoger niveau meer commitment zijn.
- De politiek neemt biodiversiteit niet serieus en vindt het te complex.

Diverse respondenten zijn van mening dat de BBI-themamiddagen en de andere contacten met de externe partners er nog niet voldoende toe hebben geleid, dat de beoogde totstandkoming van partnerships voor de uitvoering van het BBI-beleid is gerealiseerd. De indruk bestaat eerder dat de dagen door diverse externe partners worden gezien als een mogelijkheid om opdrachten te verkrijgen uit de ruif van overheidsopdrachten. In hoeverre dit ook daadwerkelijk het geval is, is niet bekend.

3.3.5 Beschikbaarheid sturings- en uitvoeringsinformatie

Dit onderwerp houdt mede verband met de opzet van de monitoring. Zie ook aldaar.

Sturings- en uitvoeringsinformatie voor programmamanagement

Het belangrijkste instrument voor de informatie- en gegevensvoorziening rond de uitvoering van het BBI-beleid is de Beleidsmonitor Biodiversiteit. De opzet daarvan is beschreven in bijlage 4.

Per BBI-actie kan de volgende uitvoeringsinformatie worden bijgehouden:

- aanspreekpunt (beleidsdirectie, verantwoordelijke persoon);
- fase/planning (vervallen, nog niet gestart, in voorbereiding, lopend, afgerond, onbekend).

De database biedt **niet** de mogelijkheid de volgende voor de uitvoering relevante informatie bij te houden:

- budget (gepland/gerealiseerd);
- resultaat/output;
- effect/outcome.

Dergelijke informatie (met name de financiële informatie) is deels wel beschikbaar in andere databases die zich meer op het projectniveau richten (PROFORIS) en in de begrotingen en achterliggende financiële systemen bij de budgetverantwoordelijke ministeries (met name bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in de zogenaamde BBI/OS-enveloppen). Voor zover bekend wordt dergelijke projectinformatie op uitvoeringsniveau evenwel niet teruggekoppeld vanuit de departementen naar de BBI-uitvoeringsorganisatie. Sturing op de uitvoering op projectniveau vindt dus plaats bij de respectievelijke departementen en valt verder buiten het bestek van deze evaluatie.

Binnen de BBI-uitvoeringsorganisatie is derhalve alleen voortgangsinformatie beschikbaar. Uit het onderzoek naar deze voortgangsinformatie komt het volgende naar voren:

- De BBI-monitor wordt door betrokkenen als complex en niet erg gebruikersvriendelijk ervaren; een aantal BBI-themagroepen hanteert liever zijn eigen systemen (bijvoorbeeld Excel-tabellen).
- De voortgangsinformatie in de BBI-monitor is merendeels en meestentijds niet actueel; inmiddels is deze situatie overigens sterk verbeterd: in februari 2006 zijn veel aanvullende gegevens opgenomen.
- Door het grote aantal acties is het nauwelijks mogelijk een totaaloverzicht te verkrijgen over de stand van zaken van de uitvoering.
- De beschikbare informatie in de monitor wordt niet of slechts sporadisch gebruikt voor het samenstellen van (geaggregeerde) voortgangsinformatie waarmee periodieke sturing op de uitvoering kan plaatsvinden, dan wel plaatsvindt door de werkgroep Uitvoering en/of de stuurgroep.

Uit de gesprekken komt naar voren dat 'eigenlijk niemand weet hoe het staat met de uitvoering van het BBI' op het niveau van het totale programma. Op het niveau van de verschillende dossierhouders en secretarissen is dit beeld, in ieder geval voor het eigen ministerie, wel aanwezig.

Informatie over output en effecten is binnen de BBI-uitvoeringsorganisatie niet (centraal) beschikbaar. Een overzicht van de voor het BBI beschikbare middelen is op een sterk geaggregeerd wel aanwezig en voor de BBI/OS-enveloppen in detail (stand van zaken 15-10-2005). De verdeling van de financiële middelen over de BBI-thema's, ecosystemen en prioritaire programmaonderdelen is echter niet eenvoudig te achterhalen. Daardoor is onduidelijk of en in hoeverre er een relatie is tussen bijvoorbeeld de prioritaire programmaonderdelen en de gepleegde inzet van mensen en middelen. Hierop vindt derhalve ook geen programmamanagement en (bij)sturing plaats vanuit de BBI-uitvoeringsorganisatie.



Sturings- en uitvoeringsinformatie voor politieke sturing

Er zijn twee tussentijdse rapportages over de uitvoering en resultaten van het BBI aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze rapportages bestaan uit een brief met bijlage. De inhoud van de brieven aan de Tweede Kamer zijn vooral gericht op het proces van uitvoering en de inspanningen en (eerste) resultaten van de prioritaire programmaonderdelen. De brieven zijn vooral informatief van aard en gaan in op een aantal highlights. Voorts worden enkele knelpunten gesignaleerd. Er wordt echter geen geaggregeerd overzicht gegeven van de uitvoering en de bereikte resultaten en er wordt geen systematische relatie gelegd met de geaccordeerde beleidsvoornemens. In de bijlage wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de voortgang van alle BBI-acties onderverdeeld naar BBI-thema's en ecosystemen. De interpretatie hiervan wordt echter bemoeilijkt door het ontbreken van een overzichtsstaat waarin voor het BBI als geheel en de thema's en ecosystemen de voortgang wordt gepresenteerd. Voor veel onderdelen van het BBI geldt overigens dat hierover ook nog apart aan de Tweede kamer wordt gerapporteerd (zoals resultaten van grote conferenties en resultaten op specifieke thema's, zoals de uitvoering van het RTR).

3.3.6 Effectief inzetten van financiële middelen

Bij de vraag of het BBI bijdraagt aan het effectief inzetten van financiële middelen van de betrokken ministeries, gaat het vooral om onderlinge afstemming over de inzet van financiële middelen, o.a. om dubbele financiering van (vergelijkbare) BBI-acties te voorkomen.

Er bestaat centraal – binnen de BBI-uitvoeringsorganisatie – geen inzicht in de financiële middelen die de verschillende departementen beschikbaar stellen voor in het BBI opgenomen acties, omdat hieromtrent geen gecentraliseerde gegevensvoorziening is georganiseerd. Het is daarom zeker dat het BBI in brede en algemene zin niet bijdraagt aan het effectief inzetten van de financiële middelen van de desbetreffende ministeries. Daarbij kan wel de kanttekening geplaatst worden dat het feitelijke beeld op het niveau van de bilaterale samenwerking tussen de ministeries van BuZa en LNV vermoedelijk rooskleuriger is. Door de noodzakelijke onderlinge afstemming tussen deze inhoudelijk en financieel primair verantwoordelijke departementen is te verwachten, dat het merendeel van de financiële middelen in de praktijk effectief worden ingezet. Dit kan evenwel niet worden onderbouwd met concrete onderzoeksgegevens, omdat dit het kader van deze evaluatie te buiten gaat. Tevens zijn er voorbeelden waarbij – buiten het kader van de bilaterale afstemming tussen LNV en BuZa – financiering van vergelijkbare acties door twee departementen (LNV en V&W) heeft plaatsgevonden.

Een belangrijk deel van de BBI-gelden loopt via BuZa/OS en dient hierdoor mede bij te dragen aan armoedebestrijding. Hoewel behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en armoedebestrijding in de praktijk vaak hand in hand gaan, is ook aangegeven dat deze koppeling er toe kan leiden dat specifieke activiteiten die uit het oogpunt van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van belang zijn, niet kunnen worden gefinancierd. Dit kan de effectiviteit van de inzet van financiële middelen negatief beïnvloeden. Concrete voorbeelden ontbreken echter.

Verskillende respondenten hebben naar voren gebracht dat het BBI in de praktijk als referentie wordt gebruikt bij het opstellen van projectvoorstellen (door maatschappelijke organisaties en adviesbureaus) en bij de toekenning van subsidies uit niet direct BBI-gerelateerde subsidieprogramma's (zoals de SMOM-regeling). Door deze afstemming op de in het BBI opgenomen doelen en prioriteiten, zal het BBI wel bijdragen aan een gerichte inzet van middelen.

3.3.7 Transparante uitvoering?

Onder transparante uitvoering verstaan we dat zowel naar binnen als naar buiten toe relatief eenvoudig inzicht en overzicht is te verkrijgen van de uitvoering van het BBI en het bereiken van de beoogde resultaten en doelstellingen, zodat de vinger aan de pols kan worden gehouden en indien nodig bijsturing (zowel ambtelijk als politiek) plaats kan vinden. Verder is voor een transparante uitvoering van belang dat duidelijkheid bestaat over de relaties tussen uitvoeringsresultaten en beleidsdoelstellingen, omdat het bereiken van uitvoeringsresultaten anders vrijwel niets zegt over het bereiken van de geformuleerde doelstellingen.

Door het grote aantal BBI-acties, het ontbreken van een log-frame (wat misschien ook helemaal niet mogelijk is gezien de beperkte mogelijkheden tot invloed en controle van Nederland in het internationale beleidsveld), het ontbreken van performance indicatoren, het functioneren van de BBI-uitvoeringsorganisatie en de gebrekkige gegevensvoorziening rond het beleid, is van een transparante uitvoering geen sprake. Het aantal BBI-acties is veel te groot om daar het inzicht en overzicht over te behouden wanneer er geen aggregatie tot samengestelde indicatoren plaatsvindt. De resultaten en effecten van BBI-acties worden niet in beeld gebracht. De voortgang wordt wel bijgehouden in de BBI-monitor, maar is merendeels en meestentijds niet actueel beschikbaar.

Het creëren van transparantie rond de uitvoering van activiteiten op de diverse thema's blijkt in de praktijk vooral te zijn overgelaten aan de verschillende werkgroepen en het (toenmalige) secretariaat van het BBI. Voorbeelden van acties die gericht waren op het in kaart brengen van de stand van zaken rond een thema zijn de uitvoering van de 'Quick scan Agrobiodiversiteit in en buiten Nederland' door het Expertisecentrum LNV (2004) en 'Een terugblik op het BBI-Bossen beleid' door de werkgroep BBI-Bossen (2005).

3.4 Prestaties en effecten

3.4.1 Inleiding

Zoals aangegeven in de onderzoeksaanpak en -verantwoording (paragraaf 2.4) is in de eerste fase gebleken dat er in het geval van het BBI geen keurige lijn loopt van SMART geformuleerd beleid naar programmering, naar uitvoering en naar monitoring van voortgang, resultaten en effecten. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren uit het gegeven dat Nederland in het internationale biodiversiteitsbeleid sterk afhankelijk is van anderen en dus veelal uitsluitend kan 'bijdragen aan'. Doelen en acties SMART formuleren zou betekenen dat uitgegaan moet worden van veel minder ambitieuze, kleinere stapjes waarin Nederland daadwerkelijk het initiatief en de regie kan hebben.



Doordat ook informatie met betrekking tot de voortgang, de resultaten en effecten niet altijd centraal in een hanteerbare vorm voor sturing en verantwoording beschikbaar is, is na afronding van de eerste onderzoeksfase de conclusie getrokken dat het binnen het kader van deze evaluatie onmogelijk is om een kwantitatief en representatief beeld te geven van output en outcome van het BBI en dat het lang niet altijd duidelijk is in hoeverre resultaten (die, hetzij nogmaals benadrukt, wel degelijk bereikt worden) op het conto van het BBI en haar uitvoeringsorganisatie kunnen worden geschreven (veel activiteiten lijken buiten de sturing van het BBI om te zijn uitgevoerd). De evaluatie zal dus geen onderbouwde kwantitatieve uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen doen die representatief zijn voor het hele BBI. Daarvoor verschilt de situatie ook teveel per BBI-werkgroep.

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de resultaten en effecten op het niveau van het BBI als geheel en de voortgang en de resultaten in de afzonderlijke BBI-werkgroepen. Voor dit laatste is gebruik gemaakt van overzichten uit de BBI-monitor, andere separate overzichten van de stand van zaken in de werkgroepen (enkele werkgroepen monitoren de voortgang niet via de monitor), de terugblik van de werkgroep Bossen en informatie uit gesprekken met deelnemers aan de werkgroepen. Met drie werkgroepen is uitvoeriger gesproken over het functioneren, namelijk de werkgroepen 'Ecologisch Verantwoord Ondernemen' (gesprek dossierhouder VROM en betrokkenen LNV-DK), 'Bossen' (gesprek met de BBI-Bossengroep) en 'Kennis' (gesprek secretaris). De keuze voor deze drie werkgroepen is gebaseerd op de mate van succes van de werkgroep, om zo beter inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren rond het functioneren van de groepen (Bossen: succesvol; Ecologisch Verantwoord Ondernemen: pas later op gang gekomen; Kennis: niet goed van de grond gekomen). In hoeverre deze drie groepen ook representatief zijn voor de andere groepen kan niet worden aangegeven. De selectie van deze drie groepen is uitsluitend bedoeld om meer inzicht te krijgen in de factoren die bijdragen aan het al of niet succesvol zijn van de werkgroepen. Een meer uitgebreide analyse per werkgroep is opgenomen in bijlage 5. In deze bijlage wordt over iedere werkgroep een algemeen oordeel gegeven over het functioneren van de werkgroep en wordt stilgestaan bij de voortgang in de uitvoering van de activiteiten. Voor de werkgroepen Bossen, Ecologisch Verantwoord Ondernemen en Kennis wordt bovendien stilgestaan bij de succes- en/of faalfactoren.

N.B.: Deze analyse kent enkele belangrijke beperkingen. Een overzicht van de mate waarin voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd ('afvinken' van uitgevoerde activiteiten) zegt iets over het functioneren van de werkgroepen en over de voortgang wat betreft de uitvoering van de in het BBI vermelde activiteiten. Uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid zijn op basis hiervan echter niet mogelijk. Om een echt *inhoudelijk* oordeel te kunnen geven over de bereikte resultaten zou inzicht in het relatieve belang van activiteiten bij het bereiken van de achterliggende doelstellingen noodzakelijk zijn. Dit is gezien het beperkte SMART-gehalte van het beleid en de hieruit volgende acties niet mogelijk en zou ook een zeer omvangrijke analyse vergen, gezien het aantal doelstellingen, subdoelstellingen en acties.

Bij het analyseren van de resultaten aan de hand van het afvinken van uitgevoerde activiteiten moet ook worden gerealiseerd dat er goede *inhoudelijke* redenen kunnen zijn waarom specifieke BBI-activiteiten uiteindelijk niet zijn uitgevoerd (het BBI als 'statisch document in een dynamische omgeving').

In de analyse wordt niet alleen gekeken naar de voortgang met betrekking tot de thema's/onderwerpen (aan de hand van de BBI-monitor of voortgangsoverzichten buiten deze monitor), maar ook naar het functioneren van de werkgroepen. Dit laatste is met name van belang om een indruk te krijgen van de rol van het BBI (of de uitvoeringsstructuur van het BBI) bij het realiseren van de resultaten. Zo is een belangrijke rol van de werkgroepen weggelegd voor de interdepartementale afstemming van activiteiten. Zoals al eerder is aangegeven werd en wordt op veel plekken binnen de ministeries en daarbuiten gewerkt aan internationaal biodiversiteitsbeleid, zonder dat hierbij altijd sprake is van een expliciete afstemming op of terugkoppeling naar het BBI-programma. De vraag dient zich dan aan in hoeverre de uitvoeringspraktijk rond internationale biodiversiteit (nog) 'BBI' genoemd mag worden. Dit betekent ook dat er over het geheel van de uitvoeringspraktijk sprake kan zijn van een succesvol internationaal biodiversiteitsbeleid (dit kan in het kader van deze tussenevaluatie niet worden beoordeeld), maar dat de rol van het BBI hierin beperkt kan zijn. Om deze reden wordt hier ook gekeken naar het functioneren van de BBI-werkgroepen.

3.4.2 *Het BBI als geheel*

In de tussenevaluatie zijn diverse resultaten en effecten van het BBI naar voren gekomen, die voortkomen uit het BBI als geheel en de hieraan gekoppelde uitvoeringsorganisatie en communicatiestrategie. Veel van deze resultaten zijn al eerder genoemd onder 'Beleid' en 'Uitvoering'. Punten die als belangrijke meerwaarde (effecten) van het BBI als geheel naar voren zijn gebracht, zijn:

- De ontwikkeling van het BBI heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen de departementen, met name tussen LNV, BuZa/OS en VROM. Voor de andere departementen geldt dit in veel mindere mate.
- Het BBI heeft bijgedragen aan de coherentie van beleid door de informatieoverdracht, voortvloeiend uit het samenvoegen van bestaand beleid van de verschillende departementen.
- Het BBI heeft bijgedragen aan de 'emancipatie' van het beleidsterrein 'Biodiversiteit'. Dit geldt zeker voor LNV en BuZa/DMW en in mindere mate voor de overige departementen.
- Het BBI biedt een goed analyse- en referentiekader wat betreft het internationaal biodiversiteitsbeleid en de visie en rol van Nederland hierin. Uit de themabijeenkomsten rond diverse BBI-thema's (zoals Water en Ecologische Netwerken en Soorten) blijkt dat het BBI als beleidsdocument door de betrokken organisaties als positief is ontvangen. Het BBI als beleidskader behoeft overigens wel enige actualisatie.
- Het BBI biedt een referentiekader voor maatschappelijke organisaties en andere stakeholders (zoals adviesbureaus) om onderdelen van het internationaal biodiversiteitsbeleid te agenderen binnen de politiek en bij beleidsmakers.



- De organisatie van de brede BBI-bijeenkomsten, zoals de BBI-themadagen en de bredere bijeenkomsten in het kader van specifieke themagroepen, heeft bijgedragen aan een sterke(re) betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Dit is wel beperkt gebleven tot een relatief kleine kring van merendeels 'groene' organisaties.
- Dat het BBI een zestal departementen bij naam noemt, heeft de mogelijkheden om deze departementen bij het onderwerp biodiversiteit te betrekken vergroot. Overigens blijken de meningen op dit punt wel sterk te verschillen. Een belangrijke kanttekening die door diverse respondenten is geplaatst, is het feit dat slechts drie departementen het BBI hebben ondertekend.
- Het BBI biedt een legitimatie voor beleidsstandpunten en de besteding van capaciteit en budget aan BBI-thema's. Dit geldt met name voor de departementen LNV, BuZa/OS en VROM. Voor V&W, OC&W en EZ geldt dit zeker niet.

3.4.3 *De resultaten op het niveau van de thema's en ecosystemen*

Op basis van de overzichten van de voortgang per thema/ecosysteem ('afvinken van uitgevoerde activiteiten') en de meningen van respondenten over het functioneren van de werkgroepen, kan worden geconcludeerd dat op een aantal thema's goede resultaten zijn geboekt wat betreft aantal uitgevoerde acties en interdepartementale samenwerking via de werkgroepstructuur. Het gaat dan met name om Bossen (activiteiten en samenwerking), Ecologische Netwerken en Soorten (activiteiten en samenwerking) en Water (activiteiten en in mindere mate samenwerking). De exacte rol van het BBI in de uitvoering van de activiteiten (richtinggevend en/of coördinerend) is niet goed aan te geven. Hoewel 'Bossen' als 'Ecologische Netwerken en Soorten' al relatief goed lopende beleidsterreinen waren, wordt vanuit beide werkgroepen aangegeven, dat het BBI zeker heeft bijgedragen aan een succesvolle uitvoering. Voor Water geldt daarentegen dat in ieder geval vanuit V&W wordt aangegeven dat het BBI niet als referentie of legitimatie voor de uitvoering van activiteiten wordt gebruikt en dat de werkgroepaanpak onvoldoende tot interdepartementale communicatie en afstemming heeft geleid.

Op het thema Ecologisch Verantwoord Ondernemen zijn ook relatief veel activiteiten opgepakt, maar in de samenwerking is ook veel misgegaan als gevolg van beperkte capaciteit en wisselingen in de bezetting. Ook het feit dat EZ niet deelnam aan het interdepartementale overleg over dit onderwerp is in dit opzicht van belang. Het onderwerp kende ten tijde van het BBI ook minder politiek draagvlak dan tegenwoordig. De rol van het BBI is voor dit thema bij een deel van de activiteiten beperkt geweest, hoewel het BBI soms wel als legitimatie voor het vrijmaken van (niet BBI geormerkte) budgetten heeft gewerkt. Voor het thema Landbouwgebieden/Agrobiodiversiteit geldt dat een aantal belangrijke activiteiten is opgepakt en dat een deel van de activiteiten nog moet worden opgepakt. De samenwerking tussen LNV en VROM lijkt bij de werkgroep op dit thema niet altijd goed te zijn verlopen.

Het thema Kennis is slechts beperkt als apart thema opgepakt en de werkgroep heeft ook niet goed gefunctioneerd. In het BBI is geen actieprogramma voor Kennis en geen overkoepelende visie op kennisontwikkeling en -uitwisseling opgenomen. De voortgang van de kennisgerelateerde activiteiten

wordt voornamelijk bepaald door de voortgang binnen de thema's en ecosystemen waarbinnen deze activiteiten een plaats hebben. Wel is binnen dit thema de overkoepelende visie 'LNV internationaal onderzoek 2006-2010' ontwikkeld (voor 4 thema's, waaronder biodiversiteit). Over de voortgang op het thema Droge gebieden kan weinig worden gezegd, aangezien de status van relatief veel activiteiten niet bekend is. Het BBI lijkt voor dit thema in ieder geval weinig sturend te zijn geweest en de werkgroep is al ruim een jaar niet meer actief.

De thema's Klimaat en Genetische Bronnen en Biotechnologie zijn niet via werkgroepen opgepakt en over de voortgang kunnen op basis van de BBI-monitor geen uitspraken worden gedaan.

3.5 Bijsturing

In deze paragraaf richten wij ons op de visies en meningen van betrokkenen omtrent de bijsturing van BBI-beleid en uitvoering. Het gaat hier met andere woorden om de ideeën, visies en aanbevelingen die betrokkenen in het kader van de evaluatie hebben aangereikt. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar de breedte van het draagvlak van de ideeën, visies en aanbevelingen (is iets door één persoon genoemd, of door ieder departement?). Hoewel het hier gaat om suggesties en aanbevelingen van een groot aantal betrokken personen, komt hieruit naar onze mening een heel duidelijk en samenhangend totaalbeeld over de richting en vorm waarin het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid zich verder zou moeten ontwikkelen. De suggesties komen ook in belangrijke mate overeen met het beeld dat de evaluatoren hebben gekregen en onderstaande suggesties zijn een belangrijke inspiratiebron geweest bij het ontwikkelen van onze aanbevelingen in hoofdstuk 5.

De aanbevelingen die gedaan zijn door respondenten voor de bijsturing van het BBI kunnen worden onderverdeeld naar het BBI-beleidsprogramma, de programmering en de uitvoering.

BBI-beleidsprogramma

- Werken aan een gemeenschappelijke interdepartementale visie en verinnerlijking van het gedachtegoed van het Biodiversiteitsverdrag (behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit).
- Biodiversiteit als onderdeel van duurzame ontwikkeling zou een brede opdracht voor het gehele rijksbeleid moeten zijn en hoog op de agenda moeten staan.
- Aandacht voor de coherentie internationaal-nationaal biodiversiteitsbeleid. Toegevoegde waarde van het BBI zou ook de doorvertaling van het Internationale Biodiversiteitsverdrag naar nationaal beleid moeten zijn.
- Aandacht voor de intradepartementale coherentie.
- Verinnerlijking van biodiversiteitsbeleid als uitgangspunt voor een BBI-2.
- Meer aandacht voor de wensen van de afzonderlijke departementen voordat gezamenlijke lijnen worden uitgezet.
- Echt interdepartementaal samenwerken moet verder gaan dan het multidepartementaal groeperen van beleid en acties.
- Aan de orde stellen van het uitgangspunt van de sectorbenadering van Ontwikkelingssamenwerking.



- Aan de orde stellen van de groene/natuur-insteek bij de directie Natuur (i.t.t. een benadering gericht op duurzaam behoud en gebruik van biodiversiteit).
- Aan de orde stellen van de duurzaamheid van de nationale consumptie in relatie tot internationaal biodiversiteitsbeleid bij VROM.
- Aan de orde stellen van de op 'halen' van watergebonden kennis en expertisegerichte taakopvatting van V&W en de tot Europa beperkte internationale oriëntatie.
- Aan de orde stellen van de afwezigheid van EZ, met name in verband met industrie en handel.
- Juist op een themaoverstijgend onderwerp als kennis, educatie en voorlichting kan interdepartementale samenwerking meerwaarde, kwaliteit en onderlinge versterking bieden et cetera.
- Handhaving, maar actualisatie van het analytisch kader van het BBI.
- Concreter worden, beter kijken waar de kansen liggen en beter kijken waar je elkaar nodig hebt. Het BBI moet een gezamenlijk programma zijn dat een duidelijke meerwaarde heeft en werkt met een actuele agenda (niet streven naar een kamerbrede dekking). Aansluiten op een actuele vraag van de inhoudelijk dossierbetrokkenen, dan pas een werkgroep instellen.
- Heroriëntatie op en beperking van prioriteiten, mede op basis van het politieke klimaat en de ontwikkelingen sinds 2000, maar zet ze wel echt goed weg in de vorm van opdrachten aan de Haagse directies.
- Zorg voor een combinatie van een algemene opdracht aan eenieder om tot behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit te komen en daaronder een beperkt aantal goed gekozen prioriteiten.
- Toevoegen van een implementatieparagraaf, inclusief verantwoordelijkheden en middelen.
- Meer aansluiting zoeken bij de praktijk en bij bestaande kaders binnen departementen.
- Helderheid verschaffen over het doel van het programma, zoals sturing versus coördinatie/afstemming versus communicatie/legitimatie.
- Concrete, duidelijke afspraken en ondertekening door alle betrokken departementen.
- Verbreding van de externe partners bij het BBI-beleid van 'groene' partners naar 'main stream' partners.
- Nadenken over een andere financieringsstructuur binnen de huidige kaders en aansluiten bij trends, zoals de trend bij BuZa/OS om alleen grote projecten op te pakken.

Programmering

- Duidelijk zijn in de doelstellingen en subdoelstellingen; meer expliciete interventielogica aanbrengen.
- Streven naar SMART-lijnen van doelstellingen naar subdoelstellingen en activiteiten.
- Gebruik van LOG-frames overwegen, maar naar verwachting niet altijd mogelijk of wenselijk door het grote aantal variabelen en afhankelijkheden in het internationale speelveld.
- Beperking van het aantal acties en werken met jaarprogramma's.
- Duidelijke, afrekenbare prestatie-indicatoren.
- Door nagenoeg alle respondenten wordt voor een eventueel BBI-2 dan ook gepleit voor een actualisering op de ontwikkelingen in het internationale biodiversiteitsveld, voor het stellen van een beperkter aantal prioriteiten (waarbij open ligt of thema's kunnen worden uitgesloten en/of

meer prioriteiten binnen thema's worden aangegeven waar deze nu ontbreken) en voor afstemming op politiek draagvlak en een aanpak met bijvoorbeeld jaarlijkse actieprogramma's.

Uitvoering

- Actieve, stevige stuurgroep die werkt aan draagvlak en commitment op directeureniveau bij collega-directies en signalen over knelpunten in de samenwerking actief oppakt.
- In het verlengde van verinnerlijking: de beleidsverantwoordelijkheid uitdrukkelijk in Den Haag houden en meer sturen via de Haagse lijnen tussen de departementen.
- Meer aandacht voor het kennisniveau bij de verschillende departementen op het gebied van biodiversiteit (kennis en commitment gaan samen).
- Operationele verantwoordelijkheid neerleggen bij een Haagse programmamanager en 'aanjager'.
- Opzet van een (onafhankelijk) programmabureau dat verantwoordelijk is voor het monitoren en bewaken van de voortgang, resultaten en effecten en de inzet van financiële middelen.
- Zorgen voor een voldoende facilitering van het programmamanagement met instrumenten.
- Voorkomen van het opzetten van complexe of tijdrovende monitoringsystemen.
- Handhaven van de aanpak via interdepartementale werkgroepen. Het aantal groepen mogelijk wel verminderen.
- Meer continuïteit en ambitie in de bemensing van BBI-functies.
- Alleen interdepartementale werkgroepen als je elkaar echt nodig hebt en het een actueel, levend thema betreft.
- Transparantie van de inzet van capaciteit en financiële middelen door de departementen.
- Transparante rapportage aan de Kamer over hoofdlijnen van beleid en uitvoering.
- Verbreding van de communicatie naar niet-groene 'main stream' doelgroepen.
- Communicatie meer richten op activering en het vormen van partnerships.



4 Conclusies evaluatie

De conclusies uit de (tussen)evaluatie worden hier gegroepeerd weergegeven: beleid (4.1), programmering (4.2), uitvoering (4.3) en resultaten en effecten (4.4).

Op basis van deze conclusies is in paragraaf 4.5 een overall conclusie geformuleerd.

4.1 Beleid

Beleidsontwikkeling

Het BBI is door het voltallige kabinet vastgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer. Het politieke draagvlak voor het interdepartementale BBI bleek bij de ministeries van V&W, OC&W en EZ echter niet zo groot dat het leidde tot het mede ondertekenen van het BBI.

Doel BBI

Het doel van het BBI als interdepartementaal stuk is in het BBI zelf niet heel expliciet verwoord en hierover wordt in de praktijk verschillend gedacht door departementen en individuele betrokkenen. Door de verschillende percepties van het doel van het BBI zijn de verwachtingen en daarmee de meningen over het functioneren en de meerwaarde van het BBI heel verschillend.

Ook aan een belangrijke, formeel door de BBI-stuurgroep vastgestelde notitie waarin de institutionele opzet voor de uitvoering van het BBI wordt beschreven, wordt een sterk verschillende waarde en betekenis toegekend.

Coherentie van beleid (evaluatievraag 8)

Over het BBI als interdepartementaal beleidskader wordt over het algemeen positief geoordeeld. Ook het analytisch kader dat in het BBI is gepresenteerd wordt positief beoordeeld, hoewel dit wel actualisatie behoeft. Het hoofdstuk Kennis wordt als mager beoordeeld.

Het BBI vormt in de praktijk slechts bij enkele ministeries een duidelijke legitimatie voor beleid en actie. Voor verschillende ministeries geldt dat het BBI niet of slechts beperkt binnen de organisatie leeft. Andere kaders zijn binnen deze ministeries meer richtinggevend.

De (meer of minder grote) betrokkenheid van de verschillende departementen bij de ontwikkeling van het BBI, de informatie-uitwisseling als gevolg van het samenvoegen van beleid en de plaatsing van het beleid in een CBD-context hebben bijgedragen aan vergroting van de interdepartementale coherentie.

Van vergroting van de interdepartementale coherentie van beleid als gevolg van het BBI is, zij het beperkt, sprake met name door de verbeterde samenwerking en afstemming tussen de ministeries van LNV, BuZa en VROM. Het eigen vertrekpunt van de ministeries blijft in de uitvoeringspraktijk van het internationale biodiversiteitsbeleid echter veelal voorop staan. Het BBI wordt nog niet breed als

gemeenschappelijk denkkader gehanteerd en heeft nog niet geleid tot verinnerlijking van een gemeenschappelijke, overkoepelende, interdepartementale visie. De internationale-nationale coherentie van het beleid krijgt onvoldoende aandacht.

Het BBI draagt bij aan de intradepartementale coherentie van beleid binnen LNV, BuZa en VROM, met name binnen de direct betrokken directies en afdelingen. Van een goede doorwerking van het BBI over de volle breedte van de departementen is geen sprake. Voor V&W, OC&W en EZ geldt dat het BBI niet of nauwelijks kaderstellend is. De intradepartementale coherentie van beleid binnen deze ministeries, voor zover aanwezig, is dan ook niet terug te voeren op het BBI, maar veel meer op andere beleidskaders die binnen de betreffende departementen richtinggevend zijn.

De formulering van de drie prioritaire programmaonderdelen in het BBI heeft nauwelijks bijgedragen aan een grotere interdepartementale of intradepartementale coherentie, aangezien deze prioriteiten niet als sturend worden ervaren voor de activiteiten op de verschillende thema's en ecosystemen. Een uitzondering hierop vormt mogelijk het onderwerp ecologische netwerken, waarin veel is geïnvesteerd, mede vanwege het feit dat dit onderwerp in het BBI als prioriteit is aangemerkt.

4.2 Programmering

Bijdrage van programma's en projecten aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen (evaluatievragen 1 en 3)

Een beoordeling van de mate waarin de BBI-programma's en projecten daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen en een beoordeling van de doeltreffendheid van het uitvoeringsprogramma is niet goed mogelijk door het ontbreken van een expliciete interventielogica en het beperkte SMART-gehalte van zowel doelstellingen als activiteiten^{12 13}.

Van een interventielogica is in de werkprogramma's voor thema's en ecosystemen in zoverre sprake dat de doelen en activiteiten bij de thema's passen en de activiteiten die bij de doelen zijn geformuleerd, aansluiten bij het onderwerp. Er is onvoldoende informatie over de achterliggende analyses en aannames beschikbaar in het BBI om vast te kunnen stellen of de activiteiten ook de meest aangewezen activiteiten zijn voor het behalen van het doel (of dat een andere keuze veel effectiever of efficiënter was geweest). Doordat doelen in veel gevallen zijn geformuleerd in de vorm van een inspanningsverplichting ("Nederland zal actief ondersteunen"), leidt het uitvoeren van de

¹² Dit geldt zowel voor de bijdrage van projecten aan de doelstellingen per BBI-spoor (thema's, ecosystemen, kennis, prioritaire thema's), als voor het BBI als geheel, dat wil zeggen de bijdragen van de werkprogramma's van de BBI-sporen aan de hoofddoelstellingen van het BBI.

¹³ Dit is voor een belangrijk deel te verklaren uit het gegeven dat Nederland in het internationale biodiversiteitsbeleid sterk afhankelijk is van anderen en dus veelal uitsluitend kan 'bijdragen aan'. Doelen en acties SMART formuleren zou betekenen dat uitgegaan moet worden van veel minder ambitieuze, kleinere stapjes waarin Nederland daadwerkelijk het initiatief en de regie kan hebben.



activiteiten al snel tot het behalen van het geformuleerde doel zonder dat duidelijk is of de oplossing van de achterliggende problemen daarmee wezenlijk dichterbij is gekomen.

De doelen zijn voor de thema's en ecosystemen over het algemeen slechts beperkt SMART geformuleerd. De activiteiten onder de doelen (indien opgenomen) scoren wat betreft het SMART gehalte soms beter. Het SMART formuleren van beleid had ten tijde van de ontwikkeling van het BBI nog niet breed ingang gevonden en er werd veelal vooral vanuit de beleidsinspanningen geredeneerd.

Van de interventielogica kan voor kennis, educatie en informatievoorziening geen goede analyse worden gemaakt doordat er geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen doelen en activiteiten.

Bij de prioritaire programmaonderdelen is sprake van een duidelijke interventielogica, dat wil zeggen dat de subactiviteiten bijdragen aan het uitvoeren van de actie. De subactiviteiten behorende bij de acties rond de drie prioritaire programmaonderdelen zijn over het algemeen ook SMART geformuleerd ¹⁴.

De grote hoeveelheid acties die het BBI onderscheidt (meer dan 400) wordt in het licht van beheersbaarheid en in het licht van een dynamische praktijk, nagenoeg unaniem als een onwenselijke aanpak beoordeeld.

4.3 Uitvoering

Uitvoeringsorganisatie (evaluatievraag 7)

Het institutionele ontwerp van de BBI-uitvoeringsorganisatie (structuur, taken en verantwoordelijkheden) lijkt goed doordacht en geeft op voorhand geen reden te veronderstellen dat de uitvoeringsorganisatie niet goed zou kunnen functioneren. Wel bestaat enige twijfel over de operationele daadkracht van het programmamanagement door het ontbreken van een operationele programmamanager in het Haagse. Een belangrijk gemis vormt het ontbreken van een beschrijving van het (management)-instrumentarium dat ten dienste staat aan het programmamanagement.

De BBI-uitvoeringsorganisatie heeft de taken en verantwoordelijkheden die zij op papier heeft toegewezen gekregen ten dele waargemaakt. Waargemaakt zijn met name de taken op het gebied van de externe 'overall' communicatie, het onderhouden en ontwikkelen van het externe BBI-netwerk en de gezamenlijke rapportage aan de Tweede Kamer. Veel minder waargemaakt zijn de taken op het gebied van programmamanagement, voortgangsbewaking en bijsturing. Er zijn grote verschillen in de mate waarin onderdelen van de BBI-uitvoeringsorganisatie (themagroepen) de omschreven taken hebben uitgevoerd en hebben bijgedragen aan goede interdepartementale afstemming.

¹⁴ Voor de prioritaire programmaonderdelen uit het BBI geldt dat de interventielogica uitsluitend kan worden beoordeeld door de resultaten/producten (subactiviteiten) te leggen naast de acties. Doelstellingen zijn namelijk niet geformuleerd.

De sturing op de uitvoering van BBI-acties verloopt in de praktijk meer langs departementale dan langs interdepartementale lijnen. De BBI-uitvoeringsorganisatie heeft daardoor voor haar taken op het gebied van programmamanagement het karakter van een bureaucratische 'add on'.

Reorganisaties en personele wisselingen hadden een negatieve invloed op het functioneren van de uitvoeringsorganisatie.

Interdepartementale samenwerking (evaluatievraag 2)

De interdepartementale samenwerking, met name tussen de departementen van LNV, BuZa en VROM, wordt in de fase van BBI-beleidsontwikkeling door veel betrokkenen als positief beoordeeld. Er is een duidelijk betere en meer structurele samenwerking ontstaan, met name tussen de voor het BBI-beleid als kerndepartementen aan te merken ministeries van LNV, BuZa en VROM. De intensieve contacten tijdens de beleidsontwikkeling hebben daaraan bijgedragen maar met name de huidige verdeling van de primaire inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor het BBI-beleid over beide departementen bevordert dat de samenwerking tussen LNV en BuZa een structureel karakter heeft.

De goede samenwerking geldt veel minder voor de overige betrokken departementen. Reeds tijdens de totstandkoming van het BBI is een proces begonnen waarbij de interdepartementale samenwerking met deze departementen is verminderd en dit heeft zich tijdens de uitvoeringsfase verder doorgezet. Binnen de departementen V&W en OC&W worden BBI-activiteiten op dit moment meer als een eigen departementale aangelegenheid beleefd, waarbij van interdepartementale samenwerking niet of nauwelijks sprake is.

Communicatie en samenwerking met externe partners (evaluatievraag 2)

In de uitvoeringsfase van het BBI is in de eerste twee jaar relatief veel gedaan aan externe communicatie. Daarin is met name het laatste jaar een teruggang te bespeuren. Ook de intensiteit van de communicatie met externe partijen (BBI-partners) lijkt te zijn afgenomen.

De communicatie over het BBI is vooral gericht op een kleine doelgroep van professioneel geïnteresseerden bij de overheid en direct betrokken externe partijen. Er is geen sprake van een verbreding en toename van de belangstelling voor het BBI. De uitvoering van het BBI is beperkt gebleven tot een relatief kleine kring van organisaties en specialisten. De communicatie-inspanningen dragen slechts beperkt bij aan het bevorderen van activiteit en participatie door de beoogde externe partners of tot het vormen van partnerships.

Bij de betrokken externe partijen bestaat veel waardering voor het beleid en het interdepartementale karakter ervan. Wel worden bijdragen van EZ en OC&W gemist en is er kritiek op het ontbreken van een logframe en performance indicators. De wenselijkheid van een logframe wordt met het oog op de dynamische internationale biodiversiteitspraktijk echter ook wel in twijfel getrokken.



De uitvoering van het BBI wordt door externe partijen kritischer gezien. Men mist politieke belangstelling, een gevoel van urgentie en leiderschap, (centrale) regie met bijpassend managementinstrumentarium, toezicht op de uitvoering, terugkoppeling van resultaten naar het beleid en evaluatie. In de uitvoering wordt opnieuw de betrokkenheid van met name EZ gemist.

Sturings- en uitvoeringsinformatie voor programmamanagement

De organisatie van de huidige informatie- en gegevensvoorziening maakt het niet goed mogelijk aan een adequaat programmamanagement op de uitvoering van het BBI-uitvoeringsprogramma invulling te geven. Binnen de BBI-organisatie is alleen, in het verleden meestal niet actuele, voortgangsinformatie beschikbaar. Deze informatie is mede door het zeer grote aantal acties in de huidige vorm slechts beperkt voor sturing op de voortgang. Informatie over resultaten en effecten en financiële informatie wordt niet (centraal) bijgehouden zodat daarvan geen beeld bestaat en er ook niet op gestuurd kan worden.

Effectief inzetten van financiële middelen (evaluatievraag 6)

Een overzicht van de voor het BBI beschikbare middelen is op een sterk geaggregeerd niveau wel aanwezig en voor de BBI/OS-enveloppen in detail. De verdeling van de financiële middelen over de BBI-thema's, ecosystemen en prioritaire programmaonderdelen is echter niet eenvoudig te achterhalen. Het BBI draagt daardoor in algemene zin via haar uitvoeringsorganisatie niet bij aan het effectief inzetten van de financiële middelen van de desbetreffende ministeries. Op het niveau van de bilaterale samenwerking tussen de ministeries van BuZa en LNV is het beeld vermoedelijk veel rooskleuriger als gevolg van de noodzakelijke onderlinge afstemming tussen deze respectievelijk inhoudelijk en financieel primair verantwoordelijke departementen.

Overigens bestaan van BBI-Matra wel gedetailleerde financiële overzichten, zowel wat betreft toegekende projecten per jaar, als korte beschrijvingen in Proforis. Het BBI-Matra-proces maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie, maar vormt wel een belangrijke ondersteuning van het BBI. Zo zijn diverse projecten inzake onder meer ecologische netwerken gehonoreerd in het kader van BBI-Matra. Het Matra-programma is inmiddels wel grotendeels vraaggestuurd, waardoor de koppeling tussen beleid en uitvoering lossier is geworden.

De koppeling van het overgrote deel van de BBI-gelden aan armoedebestrijding kan er toe leiden dat specifieke activiteiten die uit het oogpunt van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van belang zijn, niet kunnen worden gefinancierd.

Doordat maatschappelijke organisaties en adviesbureaus projectvoorstellen 'toeschrijven' naar het BBI en het BBI een referentie kan vormen voor de toekenning van budget uit niet BBI-gerelateerde subsidieprogramma's (zoals de SMOM-regeling), zal het BBI in zekere mate bijdragen aan een gerichte (en hierdoor meer effectieve) inzet van financiële middelen.

Transparante uitvoering (evaluatievraag 7)

Van een transparante uitvoering van het BBI-beleid is geen sprake, enerzijds door de wijze waarop het beleid is opgezet (het ontbreken van een logframe en performance indicatoren) en anderzijds door de beperkte (centrale) gegevensvoorziening rond de uitvoering van het BBI-beleid.

4.4 Resultaten en effecten

Output en outcome (evaluatievragen 1 en 3)

Het is binnen het kader van deze evaluatie onmogelijk om een kwantitatief en representatief beeld te geven van output en outcome van het BBI. Belangrijkste redenen hiervoor zijn dat:

- er geen duidelijke lijn loopt van SMART geformuleerd beleid naar programmering, naar uitvoering en naar monitoring van voortgang, resultaten en effecten;
- informatie met betrekking tot de voortgang, de resultaten en effecten niet centraal in een hanteerbare vorm voor sturing en verantwoording beschikbaar is.

Doordat veel activiteiten bovendien buiten de sturing of coördinatie van het BBI om worden uitgevoerd, is het lang niet altijd duidelijk in hoeverre resultaten (die wel degelijk bereikt worden) op het conto van het BBI en haar uitvoeringsorganisatie kunnen worden geschreven.

Er worden diverse resultaten en effecten aan het BBI als geheel toegekend. Breed gedragen zijn de opvatting dat het BBI een systematisch overzicht en een goed analyse- en referentiekader biedt voor het internationaal biodiversiteitsbeleid en de visie en rol van Nederland hierin en de opvatting dat de BBI bijeenkomsten hebben bijgedragen aan een bredere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het internationaal biodiversiteitsbeleid. Minder breed gedragen zijn BBI-resultaten als een verbeterde samenwerking tussen de departementen, een meer coherent beleid (interdepartementaal en intradepartementaal), emancipatie van het beleidsveld 'Biodiversiteit' en het gebruik van het BBI als legitimatie voor het vrijmaken van mensen en middelen.

Voor een inhoudelijk oordeel over de bereikte resultaten is inzicht in het relatieve belang van activiteiten bij het bereiken van de achterliggende doelstellingen noodzakelijk. Dit is gezien het beperkte SMART gehalte van het beleid en de hieruit volgende acties niet mogelijk en zou ook een zeer omvangrijke analyse vergen gezien het aantal doelstellingen, subdoelstellingen en acties. Een analyse van de resultaten op de verschillende BBI-sporen (thema's, ecosystemen, kennis) op basis van de meest recente status van BBI activiteiten (uitgevoerd, in voorbereiding, onbekend, etc.) kent daardoor belangrijke beperkingen.

Het beeld van de bereikte resultaten wisselt sterk per BBI-werkgroep:

- Goede resultaten zijn geboekt wat betreft het aantal uitgevoerde acties en interdepartementale samenwerking via de werkgroepstructuur bij met name de BBI-themagroepen Bossen (activiteiten en samenwerking), Ecologische netwerken en soorten (activiteiten en samenwerking) en Water (activiteiten en in mindere mate samenwerking).
- De thema's Ecologisch verantwoord ondernemen en Landbouwgebieden/Agrobiodiversiteit vormen een tussencategorie wat betreft functioneren van de werkgroep en behaalde resultaten.



- Het thema Kennis is slechts beperkt als apart thema opgepakt¹⁵ en ook droge Gebieden heeft (via het BBI) slechts heel beperkt gefunctioneerd.
- De thema's Klimaat en Genetische Bronnen¹⁶ en biotechnologie¹⁷ zijn niet via werkgroepen opgepakt en over de voortgang kunnen op basis van de BBI monitor geen uitspraken worden gedaan.

Belangrijke faalfactoren met betrekking tot het functioneren van de BBI-werkgroepen zijn capaciteitsgebrek (mensen en middelen), wisselingen in de bezetting, de beperkte betrokkenheid en verschillende focus van betrokken departementen en de aanwezigheid van andere internationale beleidskaders die veel meer richtinggevend zijn dan het BBI. Het ontbreken van politiek commitment is een andere belangrijke factor.

4.5 Overall beeld

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal is te beschouwen als een grote stap voorwaarts in het voorheen versnipperde Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid en wordt in brede zin positief gewaardeerd. Het BBI biedt voor het eerst een samenhangend beleidskader biodiversiteit dat het departementale niveau overstijgt. Het heeft bijgedragen aan de herkenbaarheid en emancipatie van het beleidsterrein; het heeft de legitimatie en coherentie van het beleid versterkt en het heeft de interdepartementale samenwerking en afstemming bevorderd, met name tussen (directies van) de drie meest betrokken departementen LNV, BuZa/DGIS en VROM.

Het BBI als interdepartementaal beleids- en uitvoerings*programma* hinkt teveel op twee gedachten en maakt onvoldoende duidelijk:

- wat haar aard en ambities precies zijn;
- welke meerwaarde het beoogt te bieden boven de bestaande departementale programma's en activiteiten;
- hoe de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de beleids- en actieprogramma's en het realiseren van een coherent kabinetsbeleid zijn verdeeld;
- waarop het uiteindelijk mag worden afgerekend.

De onduidelijkheid over de aard en beoogde meerwaarde van het BBI heeft tot gevolg dat niet duidelijk is of het gekozen sturingsmodel past bij de BBI-ambities, of de uitvoeringsorganisatie goed is ingericht, of de taken en verantwoordelijkheden tussen de centrale interdepartementale

15 Wel is binnen LNV inmiddels een Visie Internationaal Onderzoek 2006-2010 totstandgekomen, waarin Biodiversiteit een van de vier hoofdthema's is. Tevens bestaat er een vorm van afstemming tussen LNV en BuZa/DGIS rond internationaal onderzoek.

16 Ook wat betreft genetische bronnen is Nederland actief in internationale fora en via de inzet van middelen (bijv. het PROTA-project) maar de relatie met het BBI is hierbij minder duidelijk. Bij het onderdeel 'toegang en verdeling van baten' (access and benefit sharing) vervult Nederland een actieve rol in het kader van de CBD-onderhandelingen en dit wordt via het CIM interdepartementaal afgestemd.

17 Nederland participeert in het kader van het Biosafety protocol maar ook hier is de relatie met het BBI niet expliciet gelegd.

uitvoeringsorganisatie en de departementen op een goede en uitvoerbare wijze verdeeld zijn en of de financieringsstructuur past bij de verantwoordelijkheidsverdeling. Een goed doordachte implementatieparagraaf in het BBI had deze onduidelijkheden aan het licht kunnen brengen en voorkomen.

De onduidelijkheid over de aard en ambities van het BBI heeft het naast elkaar bestaan van verschillende visies en verwachtingspatronen, zowel binnen en tussen departementen als bij externe betrokkenen, in de hand gewerkt. Mede hierdoor is het aanvankelijke enthousiasme voor interdepartementale BBI-samenwerking weggeëbd. De BBI-uitvoeringsorganisatie had dit dienen te signaleren, agenderen en repareren zodat betrokkenen vanuit een heldere en gedeelde visie op de ambities van het BBI aan de slag konden.

Bij alle discussie over haar taken dient de BBI-uitvoeringsorganisatie het naar ons oordeel in ieder geval tot haar taak en verantwoordelijkheid te rekenen om de 'overall' voortgang van de uitvoering van de BBI-programma's en de kwaliteit en het draagvlak voor interdepartementale samenwerking te bewaken en te interveniëren wanneer deze te wensen overlaten. Dit is met onvoldoende daadkracht en frequentie gebeurd waardoor onderdelen van het BBI-programma niet of pas laat tot uitvoering kwamen, enkele departementen onvoldoende betrokken waren en/of langdurig vacatures bestonden in de bemensing van belangrijke functies. Het ontbreken van een programmamanager met gedelegeerde verantwoordelijkheden en voldoende managementinstrumenten is hier mede debet aan. Een ambtelijk, interdepartementaal overleg is naar ons oordeel geen geschikt managementinstrument voor (toezicht op) een daadkrachtige uitvoering van een actieprogramma.

De BBI-uitvoeringsorganisatie heeft zich actief gericht op externe communicatie van het beleid en het ontwikkelen en onderhouden van netwerken met externe partners bij het BBI-beleid. Dit is tot op zekere hoogte als geslaagd te beschouwen hoewel met name het laatste jaar een teruggang in de intensiteit heeft plaatsgevonden en het externe netwerk zich nog teveel beperkt tot groene organisaties. De externe BBI-communicatie is naar ons oordeel onvoldoende gericht op het creëren van betrokkenheid en activering en straalt naar buiten onvoldoende de urgentie en noodzakelijkheid van het internationale biodiversiteitsbeleid uit.

Hoewel het BBI een samenhangend beleidskader biodiversiteit biedt dat het departementale niveau overstijgt en inzicht en overzicht biedt over de Nederlandse beleidsvoornemens, ontbreekt – behoudens voortgangsinformatie – een dergelijk samenhangend inzicht en interdepartementaal overzicht over de uitvoering en resultaten van het BBI-beleid. Dit wordt veroorzaakt door het grotendeels ontbreken van een rond het BBI-programma gecentraliseerde gegevensvoorziening. Dit beperkt de sturings- en verantwoordingsmogelijkheden voor het BBI-programmamanagement.

In de uitvoering levert Nederland een grote bijdrage aan het internationale biodiversiteitsbeleid. Veel van wat in het BBI staat is in de uitvoeringsfase opgepakt, al dan niet in onderlinge samenwerking tussen de departementen. Inhoudelijk is het BBI daarmee in belangrijke mate uitgevoerd of in uitvoering. De *uitvoering* van BBI-beleidsacties en projecten kan evenwel maar in beperkte mate aan



het BBI worden toegerekend omdat de aansturing, uitzonderingen daargelaten, vooral via de departementale lijnen verloopt. De bijdrage van het BBI aan de *wijze van uitvoering* (bijv. meer kwaliteit, meer coherentie, geen dubbel werk) is niet eenduidig en objectief vast te stellen. Binnen een aantal goed lopende BBI-themagroepen hebben de onderlinge contacten en samenwerking een positieve bijdrage geleverd, binnen andere themagroepen veel minder.

Het is niet mogelijk een kwantitatief en representatief beeld te geven van de doelbereiking (effectiviteit) van het BBI over de hele linie. Er is geen gebruik gemaakt van een expliciete interventielogica, het beleid is slechts op beperkte onderdelen SMART geformuleerd, de sturingskracht van het instrument BBI is betrekkelijk gering en de output en outcome van BBI-acties is in de meeste gevallen niet vaststelbaar. Wij zien dit overigens niet als een beperking van het beleid, maar eerder als een eis van evaluaties van rijksbeleid die onredelijk en niet passend is, gezien het karakter van het beleidsveld (internationale diplomatie), de fundamentele en daardoor abstracte aard van het onderliggende beleidsconcept en het lange termijn karakter van de doelstellingen.

V&W en OC&W hebben ieder vanuit de eigen departementale doelstellingen en kaders een nauwe en actieve betrokkenheid bij onderdelen van het (inter)nationale biodiversiteitsbeleid. Bij EZ speelt die betrokkenheid veel minder of wordt veel minder zo ervaren. De geringe betrokkenheid van drie departementen – V&W, OC&W en EZ – binnen de uitvoeringskaders die het BBI scheidt, doet afbreuk aan de kabinetsbrede insteek van het BBI-beleid, legt beperkingen op aan het streven naar integraliteit en coherentie van beleid en uitvoering, leidt tot het missen van kansen en kan leiden tot dubbel werk.

Het eigen vertrekpunt van de ministeries blijft in de uitvoeringspraktijk van het internationale biodiversiteitsbeleid veelal voorop staan. Er is nog geen sprake van verinnerlijking van een gemeenschappelijke, departementsoverstijgende visie. De coherentie van het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid is evenwel in zoverre verbeterd dat het formuleren van gemeenschappelijke standpunten door de onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de meest betrokken departementen en directies zeker is verbeterd. Deze vergroting van de coherentie van beleid blijft echter nog teveel beperkt tot de meest betrokken departementen en directies en is nog niet kabinetsbreed te noemen.

Het BBI heeft een positieve rol gespeeld maar het effect lijkt uitgewerkt en er is behoefte aan een nieuwe impuls voor het internationale biodiversiteitsbeleid waarbij met name een vernieuwing van het politieke draagvlak, verbreding van de betrokken departementen en externe partners en een hernieuwd gevoel van urgentie en noodzakelijkheid de aandacht verdienen.

5 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van deze (tussen)evaluatie van het BBI worden verschillende aanbevelingen voor bijsturing van het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid geformuleerd. De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn voor rekening en verantwoordelijkheid van de evaluatoren. Daarbij hebben de suggesties en aanbevelingen, die zijn aangegeven door één of meer respondenten (zie paragraaf 3.5 Bijsturing), als inspiratiebron gefungeerd.

Aanbevolen wordt een nieuwe, stevige impuls te geven aan de interdepartementale samenwerking rond het internationale biodiversiteitsbeleid. Deze impuls moet in het teken staan van verinnerlijking van het biodiversiteitsbeleid, gericht zijn op verbreding van de betrokkenheid van departementen, directies en maatschappelijke partners en meer transparantie, focus en uitvoeringsgerichtheid bieden. Om deze verinnerlijking en verbreding te bereiken zou het internationale biodiversiteitsbeleid naast een algemeen beleidskader een thematische verbijzondering kunnen kennen waarbij gezocht wordt naar concrete, aansprekende en actuele onderwerpen die deze departementen, directies en maatschappelijke partners meer van nature aanspreken.

Aanbevolen wordt daarom in de toekomst in het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid twee beleidsniveaus te onderscheiden. Onderscheid kan worden gemaakt tussen het algemene beleidsniveau waarop het integrale, strategische biodiversiteitsbeleid wordt geformuleerd en een thematisch beleidsniveau waarop het beleid wordt verbijzonderd en uitgewerkt rond prioritaire thema's. In het verlengde daarvan wordt aanbevolen onderscheid te maken tussen internationale beleidsgerichte inspanningen van de Nederlandse overheid die merendeels het karakter hebben van 'going concern' en thematische uitvoeringsgerichte inspanningen die een programmatisch karakter hebben. Beide vereisen een eigen - en verschillende - aansturing.

Algemeen internationaal biodiversiteitsbeleid

Aanbevolen wordt op het algemene beleidsniveau voor de komende tien jaar een gemeenschappelijke interdepartementale visie en geactualiseerd beleidskader Internationale biodiversiteit te ontwikkelen. Dit beleidskader kiest het overkoepelende biodiversiteitsconcept van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) als uitgangspunt, laat de kabinetsbrede samenhang zien en legt de algemene beleidsuitgangspunten vast.

Het te ontwikkelen beleidskader vormt een brede opdracht voor het gehele rijksbeleid en biedt de legitimatie en het achterliggende kader om in de komende jaren concrete bestaande en nieuwe thema's binnen het biodiversiteitsbeleid gericht op te pakken.

Het kabinetsbrede beleid ten aanzien van kennis, educatie en communicatie over biodiversiteit maakt onderdeel uit van het beleidskader.

Het beleidskader schetst tevens in algemene zin de wijze waarop de ontwikkeling en uitvoering van thematisch, uitvoeringsgericht biodiversiteitsbeleid ter hand zal worden genomen en stelt een aantal randvoorwaarden en vereisten vast.



In een annex bij dit beleidskader worden de Nederlandse diplomatieke inzet en de voorgenomen inspanningen in internationale beleids-gremia opgenomen in de vorm van een 4-jaarlijks te evalueren en actualiseren beleidsprogramma. Daarbij dient benoemd te worden welke departementen bij de uitvoering van de onderdelen van dat beleidsprogramma betrokken zijn, op welke onderdelen zij samenwerken en welke inzet van personeel en middelen zij daarbij zullen plegen. Gezien het lange termijnkarakter van de doelstellingen en de aard van het internationale diplomatieke werk wordt aanbevolen op dit beleidsniveau evenwel niet de illusie te wekken dat er sprake is van op meetbare resultaten afrekenbaar beleid.

In een tweede annex wordt een kabinetsbrede programmering van algemene biodiversiteitsgerichte kennis, educatie en communicatieactiviteiten opgenomen. Aanbevolen wordt de interdepartementale samenwerking op dit vlak te verstevigen. Kennisbevordering en communicatie met nationale doelgroepen (incl. de rijksoverheid zelf) dienen hier deel van uit te maken om draagvlak en verinnerlijking van internationaal biodiversiteitsbeleid te bevorderen.

Aanbevolen wordt een interdepartementale stuurgroep tot taak te geven op hoofdlijnen de coherentie van het internationale beleidswerk, de kwaliteit van de interdepartementale samenwerking en de departementale inzet te bevorderen en bewaken. Daartoe ontvangt de stuurgroep halfjaarlijks – of zo vaak als nodig is – een notitie waarin verslag gedaan wordt van knelpunten in de voortgang, de coherentie van het beleid, de kwaliteit van de samenwerking en de departementale inzet in het afgelopen jaar en jaarlijks een concept-jaarprogramma voor het komende jaar. De stuurgroep beslist over de omgang met knelpunten en ziet erop toe dat actie wordt ondernomen. Ter ondersteuning van de stuurgroep wordt een beleidsprogrammamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de gegevensvoorziening rond het beleid, het doorgeleiden van signalen en de voorbereiding van stuurgroepbesluiten. De stuurgroep opereert onder de politieke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken, LNV en VROM.

Het beleidsprogramma vormt in grote lijnen de (geactualiseerde) voortzetting van de huidige diplomatieke en op het internationale beleidsveld gerichte inspanningen van de Nederlandse overheid (going concern). Het beleidsprogramma bouwt dan ook direct voort op het analysekader en de structurering in het huidige BBI document.

Thematisch, uitvoeringsgericht biodiversiteitsbeleid

Aanbevolen wordt de uitvoeringsgerichtheid van het internationale biodiversiteitsbeleid te versterken door jaarlijks de ontwikkeling van thematisch en concreet biodiversiteitsbeleid voor een beperkt aantal goed gekozen interdepartementale prioriteiten in gang te zetten. Deze prioriteiten dienen aan te sluiten bij de politieke actualiteit en interdepartementale samenwerking dient een duidelijke meerwaarde te hebben. Het ontwikkelde thematische biodiversiteitsbeleid wordt opgenomen in een jaarprogramma met uitvoeringsparagraaf. Doelstellingen dienen afrekenbaar geformuleerd te worden en voorzien te zijn van een heldere programmering. Er dient een implementatieparagraaf te worden uitgewerkt die voldoet aan daarvoor nog op te stellen richtlijnen (o.a. heldere verantwoordelijkheidsverdeling, duidelijkheid over personele inzet, financiering en planning, evaluatievereisten).

De beleidsverantwoordelijkheid voor de thematische programma's wordt in de vorm van een opdracht neergelegd bij het departement tot welks verantwoordelijkheid het beleidsterrein inhoudelijk behoort. Elk thema kent zijn eigen organisatie van inhoudelijk betrokkenen vanuit de deelnemende departementen. Niet ieder departement hoeft deel te nemen aan ieder thema; deelname dient functioneel te zijn. Waar mogelijk wordt samenwerking met maatschappelijke partners (actief) gezocht en verder ontwikkeld, bij voorkeur in de vorm van interactieve beleidsontwikkeling en uitvoering. Elk thematisch programma kent zijn eigen thematische kennisontwikkelings- en communicatieplan dat uitwerking geeft aan acties op het gebied van kennisontwikkeling, educatie en communicatie. De communicatie is gericht op informeren en activeren.

De departementen worden bij de ontwikkeling en uitvoering van de thematische beleidsprogramma's ondersteund door een programmabureau dat faciliterend werkt voor alle uitvoeringsprogramma's. Het programmabureau wordt geleid door een uitvoeringsprogrammamanager die verantwoordelijk is voor de facilitering van de thematische programma's en de gegevensvoorziening. De uitvoeringsprogrammamanager rapporteert jaarlijks aan de interdepartementale stuurgroep omtrent voortgang, bereikte resultaten en effecten, financiën, bemensing en eventuele knelpunten.

De stuurgroep rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over het beleids- en uitvoeringsprogramma.

Financiering

De financiering van het BBI-2 zal mede samenhangen met de gekozen vorm. Op basis van de evaluatie wordt in ieder geval aanbevolen om in de toekomst helderheid te verschaffen over de wijze van financiering van het BBI, zowel over de financiering van de beleidsactiviteiten als de financiering van de activiteiten onder de thematische programma's (in de uitvoeringsparagraaf).

Aanbevolen wordt de huidige vorm van koppeling van de BBI-OS middelen aan armoedebestrijding los te laten. Naar onze mening zou deze koppeling op een hoger abstractieniveau plaats moeten vinden. Het Nederlandse internationale biodiversiteitsbeleid geeft uitwerking aan het Verdragsconcept Biodiversiteit. Naar onze mening is daarmee een voldoende waarborg gegeven dat aan het BBI bestede middelen (tevens) een bijdrage leveren aan armoedebestrijding. Het uitgangspunt van de armoedebestrijding dient m.a.w. vooral beleidsmatig een stevige verankering te hebben in het BBI-beleid en de uitvoeringsprogramma's. Een financiële koppeling kan dan achterwege blijven.

Aanbevolen wordt (een deel van) de huidige BBI-OS-middelen te reserveren/labelen voor de financiering van de BBI-uitvoeringsprogramma's zonder nadere voorwaarden. Indien dit mogelijk blijkt, kan dit BBI geld bij het programmabureau worden ondergebracht.

Daarnaast wordt aanbevolen dat de overige betrokken departementen een substantiële financiële bijdrage leveren ter financiering van de uitvoeringsprogramma's.



NovioConsult
Van Spaendonck



Bemensing

Aanbevolen wordt te zorgen voor meer ambitie en continuïteit in de bemensing van het beleid en met name de uitvoering.



NovioConsult
Van Spaendonck



Bijlagen



Bijlage 1 Respondenten

Respondenten fase 1

Ton van der Zon, ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, Directie Milieu en Water, afdeling Biodiversiteit en Bossen

Marcel Vernooij, ministerie van LNV, directie Internationale Zaken, hoofd Mondiale Samenwerking (daarvoor DN – team Internationaal)

Freek Vossenaar, Nederlandse ambassade in Tokio, Agricultural Counsellor (daarvoor: hoofd Internationaal Natuurbeheer van de Directie Natuur)

Arthur Eijs, ministerie van VROM/ DG Milieubeheer, afdeling Bodem, Water en Landelijk Gebied

Jan Willem Sneep, LNV, DN, vml. BBI-coördinator

Severien ten Houten de Lange, vml. EC-LNV

Henk Hartogh, IUCN, Programma coördinator Ecologie & Economie

Rob Glastra, IUCN, Kennismanager

Chris Geerling, vml. Shell, Nigeria

Kees van Dijk, Tropenbosinstituut (tot november 2004 hoofd Biodiversiteit EC-LNV).

BBI-werkgroepen

Hans Kampf (secr. Ecologische netwerken)

Patricia Wagenmakers (Ecologisch verantwoord ondernemen)

Herman Savenije (secr. Bossen)

Andrea Almasi (secr. Water)

Henk Lette (secr. Droge gebieden en woestijnen)

Cathrien de Pater (secr. Landbouw)

Arend-Jan van Bodegem (secr. Kennis)

Respondenten fase 2

Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, Directie Milieu en Water, afdeling Natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen

Hans Wessels

Antje van Driel

Felix Hoogveld

Ministerie van LNV, directie Natuur, directie Kennis, directie Internationale Zaken

Peter Bos

Jan Willem Sneep

Vincent van den Berk

Gerard van Dijk

Hans Kampf

Herman Savenije

Marcel Vernooij

Ministerie van VROM, DG Milieubeheer, afdeling Internationale Zaken, afdeling Bodem, Water en Landelijk gebied

Brenda Vervoorn

Ilia Neudecker

Adriaan Oudeman

Jaco Tavenier

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water en RIZA

Hermien Busschbach

Joost Backx

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Robert van Akker

Ministerie van Economische Zaken

Bea Hoogheid

Niels Langemeijer

BBI-werkgroep Bossen

Herman Savenije (LNV, DK)

Flip van Helden (LNV, DN)

Vincent van den Berk (LNV, DN)

Antje van Driel (BuZa/DGIS)

BBI-werkgroep Ecologisch Verantwoord Ondernemen

Theo van Bellegem (VROM)

BBI-werkgroep Kennis

Robert van Akker (OC&W)



Bijlage 2 Literatuur

Actie! Action!, actieplan Natuurbeheer midden- en oost- Europa 2001-2004, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Actieplan Natuurbeheer, Midden en Oost- Europa, 2001-2004
BBI Bulletin Nummer 1, Ministerie van LNV, Ede, November 2003
BBI Bulletin nummer 2, Ministerie van LNV, Ede, Februari 2004
BBI Bulletin Nummer 3, Ministerie van LNV, Ede, April 2004
BBI Bulletin Nummer 4, Ministerie van LNV, Ede, November 2004
BBI Bulletin Nummer 5, Ministerie van LNV, Ede, April 2005
BBI Themamiddag, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, de urgentie blijft; Rotterdam 1 Juni 2005
BBI Themamiddag, veel gedaan, veel te doen, Madurodam, 11 mei 2004
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, verlag themabijeenkomst BBI 'Droge gebieden/woestijnen', Ministerie van LNV, Ede, November 2003
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, verslag Themabijeenkomst (BBI) Landbouwgebieden, LNV, 7 juni 2004
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, verslag themabijeenkomst BBI 'Water', Ministerie van LNV, Ede, April 2004
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, verslag Workshop 15 april 2003, Ministerie van LNV, Ede
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal 2002-2006. Een terugblik op het BBI-bossenbeleid, 2006
Biodiversiteit en Nederland, Ministerie van LNV, Ede, februari 2002
Wegwijzer evaluatieonderzoek ex post, Ministerie van Financiën, 3 Februari 2003
De regeling evaluatieonderzoek Rijksoverheid, Kans of valkuil?, Basis themanummer Beleidsevaluatie, drs. T.K. Grimmus en drs. A. Oostdijk
DVD; Peen and People, Workshop on stakeholder involvement in the establishment of the Pan European Ecological Network; Den Haag, The Netherlands, 21-23 April 2004
ECORYS-NEI, Evaluatie Actieplan Natuurbeheer Midden- en Oost- Europa, 2001-2004
Evaluatie Actieplan Natuurbeheer Midden- en Oost Europa 2001-2004, ECORYS-NEI, Rotterdam November 2004
Important Plant areas in Central and Eastern Europe (priority Sites for Plant Conservation), LNV, Salisbury, May 2005
Informatieanalyse Waterbeheer, Beleidsmonitor Water, RIVM, DG-Water, Bilthoven 2004
Internationaal Beleidsprogramma Biodiversiteit 2002-2006
Land abandonment, Biodiversity and the CAP, outcome of a seminar, Sigulda, Latvia 7-8 October 2004, Utrecht, Februari 2005
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, <i>Biodiversiteit</i> , 's Gravenhage, Directie Natuurbeheer Januari 2003
Quick Scan, Agrobiodiversiteit in en buiten Nederland, expertisecentrum LNV, nummer 304, Juli 2004

Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, Den Haag, februari 2001, tweede druk; Maart 2002
Strategic Round Table on the Role of Protected areas and Ecological Networks in Biodiversity Policies, 5 en 6 June 2003, The Hague, The Netherlands
Verslag Themabijeenkomst BBI: - Ecologische Netwerken en Soorten 2003 - Ecologische Netwerken en Soorten 2004
Beleidsprogramma biodiversiteit internationaal, uitvoeringsstructuur, rollen en verantwoordelijkheden, 2 ^e versie d.d. 23-02-2005
Brief voortgang van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (BBI) aan werkgroep Ecologie en Ontwikkeling t.a.v. dhr. Geerling, van de directie Milieu en Water van Ministerie van Buitenlandse zaken, auteur: J.J.P.M. Lubbers, 25 februari 2005
Werkgroep Ecologie & Ontwikkeling, beknopte analyse van de voortgang van het beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) 2002-2006, November 2004
Brief voortgang van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking t.a.v. mevrouw van Ardenne-van der Hoeven, 9 november 2004
Procesrapport communicatieproject internationaal biodiversiteitbeleid, terugkijken is vooruitzien, ministerie van LNV, directie natuur, 24 december 2004
Communicatieproject internationaal Biodiversiteitbeleid, verkenning verbreding netwerk, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 24 december 2004
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, stand van zaken uitvoering per september 2004 (rapportage aan de hand van de Beleidsmonitor Biodiversiteit)
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, stand van zaken uitvoering mei 2004 (rapportage aan de hand van de Beleidsmonitor Biodiversiteit)
Strategisch plan van aanpak, biologische diversiteit, Nederlandse uitwerking van het verdrag inzake biologische diversiteit
Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, Verslag themabijeenkomst BBI, "Bossen", ministerie van LNV, 21 oktober 2003



Bijlage 3 BBI-beleidsreconstructie

1 Beschrijving BBI-beleidsreconstructie

1.1 Achtergronden en input van bestaand beleid

Opvolger Programma Internationaal Natuurbeheer

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal is de voortzetting van het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN) dat in de periode 1996-2000 richtinggevend was voor het Nederlandse biodiversiteitsbeleid. In inhoudelijke zin formuleert het BBI geen nieuw beleid. Er is grotendeels sprake van een bundeling van eerder gemaakte afspraken in internationale verdragen en het relevante beleid uit diverse bestaande beleidsnota's.

Internationale verdragen

Het BBI vermeldt dat het Nederlandse biodiversiteitsbeleid gebaseerd is op het gedachtegoed van drie internationale verdragen, waarbij met name het Biodiversiteitsverdrag (CBD18) (Rio de Janeiro, 1992) een grote rol speelt. Andere relevante verdragen zijn het Klimaatverdrag (Kyoto, 1997) en het Verdrag ter Bestrijding van Woestijnvorming (Parijs, 1994). Naast deze verdragen vormt ook het Tweede Wereldwaterforum (Den Haag, 2000) een belangrijke input.

Nationale beleidsnota's

Het gedachtegoed van het CBD is in het Nederlandse beleid uitgewerkt in een viertal nationale nota's. Deze nota's zijn relevant voor het BBI, gezien de nadrukkelijke internationale component die hierin naar voren komt. Het betreft de volgende beleidsnota's:

- Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR, 1991)
- 4e Nota Waterhuishouding (1998)
- Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NvMMvN, 2000)
- 4e Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, 2001)

1.2 De beleidsambities en doelstellingen

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal is een ambitieus beleidsprogramma dat zich richt op een relatief nieuw en complex beleidsterrein, dat zich hoofdzakelijk afspeelt in een internationale arena en in de bredere beleidscontext van duurzame ontwikkeling. Op dit brede beleidsterrein is een groot aantal actoren betrokken, zowel nationaal als internationaal.

¹⁸ Convention on Biological Diversity.

De Nederlandse missie waaraan het BBI-beleid moet bijdragen is:

'Het veiligstellen van de levensverzekering van huidige en toekomstige generaties op aarde door een versterking en duurzaam gebruik van biodiversiteit mogelijk te maken'. 'Om dat te bereiken zijn veranderingen nodig in de huidige consumptie- en productiepatronen, de verdeling van de welvaart, de toegang tot technologie en de slagvaardigheid van internationale instellingen. Dat is zowel een ecologische als ook een sociaal-economische opgave'. (BBI, p. 15).

Een ambitieuze missie die richtinggevend is voor de internationale inspanningen van Nederland voor het behoud en beheer van de internationale biodiversiteit. Het BBI, vastgesteld door het voltallige kabinet en aangeboden aan de Tweede Kamer in 2002, bundelt en integreert de beleidsvoornemens van zes ministeries¹⁹ op dit vlak en vertaalt de doelen die Nederland zich op het gebied van biodiversiteit in de periode 2002-2006 heeft gesteld naar concrete stappen. Nederland zet met het BBI in op een actieve, initiërende rol in internationale besluitvorming, kennisoverdracht en de ondersteuning van projecten in het buitenland. Samenwerking met bedrijfsleven en maatschappelijke actoren staat hierbij centraal.

Andere hoofdoelen

In het BBI worden naast de eerder genoemde doelstelling nog twee overkoepelende doelstellingen vermeld (de eerste wordt overigens niet expliciet als doelstelling benoemd):

1. Nederland wil met anderen een gezaghebbende en geloofwaardige bijdrage leveren aan een structurele ombuiging van het wereldwijde verlies aan biodiversiteit.
2. Nederland zet in het bijzonder in op het realiseren van een wereldwijd netwerk van beschermde ecosystemen en landschappen van voldoende omvang en kwaliteit. Dit reservoir van genetische variatie is een bron voor het duurzaam instandhouden van natuurlijke processen. Bossen, wetlands, zeeën en kusten hebben daarbinnen prioriteit.
3. Het bewerkstelligen van duurzaam gebruik van biodiversiteit in economische sectoren als landbouw, bosbouw, visserij, toerisme, handel en ontwikkelingssamenwerking.

Alhoewel de looptijd van het BBI *in principe* de periode 2002-2006 is, is duidelijk dat veel van de geformuleerde beleidsvoornemens pas gerealiseerd kunnen worden op de langere termijn. Deze voornemens zullen dus ook na 2006 op de Nederlandse beleidsagenda blijven staan.

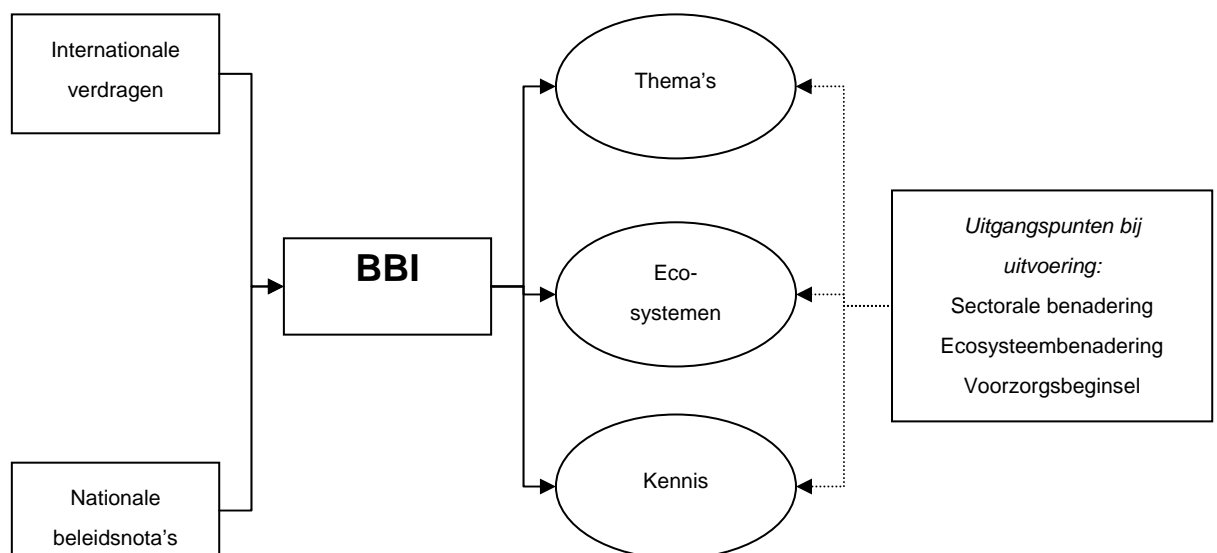
¹⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), Ministerie van Economische Zaken (EZ), Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W).

1.3 Opzet en inhoud van het BBI

Om aan de eerder genoemde missie invulling te geven is in het BBI een nadere uitwerking aan het Nederlandse beleid gegeven. Daarbij is grotendeels sprake van een bundeling van het relevante beleid uit diverse bestaande beleidsnota's en internationale verdragen. Het BBI formuleert in inhoudelijke zin geen nieuw beleid.

Figuur 1 geeft schematisch de opzet van het BBI weer.

Figuur 1: Opzet BBI



Wel brengt het BBI het beleid onder in een nieuwe structuur en zorgt het daarmee voor thematische integratie die het niveau van de afzonderlijke departementale bijdragen overstijgt. Het BBI is primair opgezet rond zes thema's die voortvloeien uit de uitgangspunten van het CBD, en vijf ecosystemen op basis van de CBD-werkprogramma's (en enkele ondersteunende thema's). Sommige thema's en ecosystemen overlappen elkaar, maar voor elk onderwerp is specifiek beleid ontwikkeld met een werkprogramma en acties om:

- de beleidsvorming voor biodiversiteit te stimuleren en te beïnvloeden;
- bijdragen te leveren aan biodiversiteits-, handels- en andere verdragen;
- concrete projecten uit te voeren;
- kennis te ontwikkelen en over te dragen.

Thema's (hoofdstuk 2)

De thema's van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal zijn gebaseerd op het gedachtegoed van vier internationale verdragen: het Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro, 1992) zelf, het Klimaatverdrag (Kyoto, 1997), het Tweede Wereldwaterforum (Den Haag, 2000) en het Verdrag ter Bestrijding van Woestijnvorming (Parijs, 1994). Nederland zet zich in voor de volgende thema's:

- ecologische netwerken;
- soorten;
- ecologisch verantwoord ondernemen;
- genetische bronnen en biotechnologie;
- klimaat;
- water in terrestrische ecosystemen.

Ecosystemen (hoofdstuk 3)

Voor ecosystemen volgt Nederland de indeling van de werkprogramma's van het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro. Het gaat om de volgende ecosystemen

- bossen;
- zeeën, kusten en mariene wetlands;
- zoetwater-ecosystemen;
- woestijnen, savannes en steppen;
- landbouwgebieden.

Kennis, educatie en informatievoorziening (hoofdstuk 4)

Versterking en beheer van biodiversiteit vergt veel van de bestuurskracht en capaciteiten van de partnerlanden, zeker als er een koppeling wordt nagestreefd tussen biodiversiteit en armoedebestrijding. Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal voorziet daarom in het inzetten van ondersteunende instrumenten:

- kennisontwikkeling (onderzoek);
- kennismanagement en infrastructuur;
- maatschappelijke participatie, scholing, educatie en voorlichting;
- monitoring en evaluatie.

De drie in het kader hierboven beschreven onderwerpen vormen de romp van het beleid. De beleidsuitwerking in de hoofdstukken 2 en 3 bestaat steeds uit een tekstueel gedeelte en een beleidsprogramma waarin de Nederlandse beleidsvoornemens staan opgesomd. In de meeste gevallen gaat het hierbij om een beschrijving van de Nederlandse **beleidsinzet** ('Nederland zal bijdragen aan.....') tegen de achtergrond van de (internationale) situatie en ontwikkelingen van het betreffende thema.



Uitgangspunten bij de uitvoering BBI

In de opvatting van de overheid zijn er drie uitgangspunten die bij de uitvoering van het internationale biodiversiteitsbeleid voorop dienen te staan:

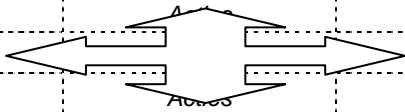
- De sectorale benadering in het ontwikkelingsbeleid houdt in dat de ondersteuning betrekking heeft op een specifieke sector of subsector in een ontwikkelingsland.
- De ecosysteembenadering is een flexibele integrale benadering om de samenhang van de processen tussen de componenten van de biodiversiteit in een brede context te waarborgen.
- Het voorzorgsbeginsel betekent dat het ontbreken van hard wetenschappelijk bewijs geen reden mag zijn om geen kosteneffectieve maatregelen te nemen tegen mogelijke bedreigingen, wanneer die een ernstig of onomkeerbaar karakter hebben.

Prioriteiten

In het BBI zijn na een interdepartementale analyse van de bovengenoemde beleidsprogramma's drie prioritaire programmaonderdelen voor de kortere termijn van de planperiode (2002 – 2006) benoemd. Deze prioritaire programmaonderdelen zijn:

- het versterken van beschermde gebieden, bufferzones en andere elementen van ecologische netwerken;
- het verduurzamen van het gebruik van biodiversiteit, met speciale aandacht voor agrobiodiversiteit;
- het verminderen van de negatieve effecten van Nederlands handelen op de biodiversiteit in het buitenland.

Deze drie prioritaire programmaonderdelen staan zogezegd 'dwars' op de eerder genoemde indelingen en vormen er een uitsnede van. Er is door deze stapeling van keuzes als het ware een matrixstructuur ontstaan tussen de drie prioritaire programmaonderdelen en de in het BBI-programma gehanteerde drieslag van thema's, ecosystemen en kennis, educatie en informatievoorziening.

	Thema's	Ecosystemen	Kennis Educatie en Informatie-uitwisseling
Versterken	<i>Acties</i>		<i>Acties</i>
Verduurzamen	<i>Acties</i>		<i>Acties</i>
Verminderen	<i>Acties</i>		<i>Acties</i>

De drie prioritaire programmaonderdelen vormen vervolgens de indelingsgrondslag voor het BBI-actieprogramma 2002-2006 dat is opgenomen in hoofdstuk 5. In dat actieprogramma worden de concrete acties per prioritaair programmaonderdeel opgesomd. Verdere voornemens en acties zijn opgenomen in de programma's bij de thema's en ecosystemen.

Betrokkenheid ministeries en taakverdeling departementen

Het BBI is een interdepartementaal programma dat tot stand is gekomen in een meer of minder nauwe samenwerking van zes departementen. Het BBI is uiteindelijk ondertekend door drie

ministeries, te weten de ministeries van LNV, VROM en BuZa. Bij de ontwikkeling zijn ook de ministeries van V&W, OC&W en EZ betrokken geweest, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de integrale visie van het BBI.

In het BBI is aangegeven dat er tussen de zes betrokken departementen een op elkaar aansluitende taakverdeling is gemaakt als het gaat om biodiversiteitsbeleid.

Taakverdeling departementen

- Behoud en versterking van ecosystemen, soorten en genetisch materiaal is de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.
- Omgevingsrelatie van de biodiversiteit ligt bij het ministerie van VROM.
- Aan armoedebestrijding gerelateerde aspecten rond bescherming en duurzaam gebruik zijn opgedragen aan Ontwikkelingssamenwerking.
- Watergerelateerde aspecten zijn opgedragen aan het ministerie van V&W.
- Onderzoek en kennis is de verantwoordelijkheid van het ministerie van OC&W.
- Industriële en handelsaspecten horen het ministerie van EZ toe.

De primaire verantwoordelijkheid en trekkersrol aangaande de uitvoering van het BBI en de coördinatie tussen de departementen is toegewezen aan het ministerie van LNV. Het ministerie van LNV heeft daarmee – naast haar eigen bijzondere verantwoordelijkheid en taken – ook de algemene, boven het departementale niveau uitstijgende verantwoordelijkheid voor een goede interdepartementale coördinatie en samenwerking bij de uitvoering van het BBI.

Toedeling verantwoordelijkheden

In de beleidsprogramma's (voor thema's en ecosystemen) en het actieprogramma (gekoppeld aan de drie prioritaire programmaonderdelen) in het BBI staat niet concreet aangegeven wie beleidsverantwoordelijk is voor de uitvoering van bepaalde activiteiten²⁰.

Samenwerking met maatschappelijke actoren

Maatschappelijke organisaties zijn actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van het BBI-beleid. Met verscheidene grotere organisaties, zoals het IUCN en het WNF, werd vrij intensief overlegd door de betrokken ministeries, terwijl andere organisaties voor een aantal overlegbijeenkomsten werden uitgenodigd.

Bij het opstellen van het BBI werd gewerkt vanuit de visie dat de overheid verantwoordelijk is voor de beleidsformulering en in een aantal gevallen ook voor de uitvoering en financiering van het beleid. In andere gevallen doet de overheid echter een beroep op maatschappelijke actoren. Samenwerking

²⁰ In eerdere (concept)versies van het BBI zijn wel tabellarische overzichten gemaakt waarin de verantwoordelijkheidstoedeling, het instrumentarium en de financiën per actie waren opgenomen. Dit is uiteindelijk niet opgenomen in de definitieve versie. Een van de redenen daarvoor was dat daarover onderlinge verschillen van mening bestonden tussen de betrokken departementen.



met die actoren staat daarom centraal in het Nederlandse biodiversiteitsbeleid. De rol van de overheid beperkt zich dan tot het stimuleren en, waar nodig, faciliteren van activiteiten. In het BBI worden de rollen en verantwoordelijkheden van voor de overheid belangrijke actoren beschreven.

Het gaat hier om:

- Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland.
- Multilaterale organisaties.
- Partnerlanden.
- Non-Gouvernementele Organisaties.
- Lokale en inheemse groeperingen.
- Bedrijfsleven.
- Kennisinstellingen in Nederland.

Voor ieder van deze actoren is een korte beschrijving opgenomen van verwachtingen (van het bedrijfsleven worden dan ook initiatieven verwacht) en mogelijke bijdragen (lokale en inheemse volkeren worden uitgenodigd). De bijdragen of verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zijn echter niet verbijzonderd naar de verschillende BBI-sporen, doelstellingen en werkprogramma's.

Financiële middelen

Het beleidsprogramma wordt gefinancierd door verschillende ministeries. Hieronder wordt een (enigszins verouderd) overzicht gepresenteerd van de programma's en de inhoudelijke en budgettaire verantwoordelijke ministeries. Daarnaast wordt de recente stand van zaken met betrekking tot de BBI/OS-enveloppen gepresenteerd.

Middelen en programma's van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (2002-2006)

(Bron: Milieu en Natuur Planbureau)

Inhoudelijk verantwoordelijk Ministerie	Programma	Bedrag bedragen in miljoen euro / jaar	Budgettaire verantwoordelijk Ministerie
BZ	Divers - ingebed in het kader van armoedebestrijding	143 ¹	BZ
LNV	Actieplan Natuurbeheer Midden en Oost Europa	5 ²	BZ
LNV	BBI-MATRA	4	BZ
LNV	BBI-Ontwikkelingssamenwerking	3,2 ³	BZ
Interdepartementale Stuurgroep Partners voor Water (ISPW)	Partners voor Water	2002: 9,1 2003: 7,1 2004: 6,8	V&W
Bron: Tweede Kamer (2001-2002); Tweede Kamer (2002 - 2003)		Alterra/NC/okt02	
¹⁾ Deel van de 0,1% van het BNP dat conform Rio besteed wordt aan internationaal milieu- en natuurbeleid. ²⁾ Tot en met 2004. ³⁾ Deel van de 570 miljoen besteed door Buitenlandse Zaken aan internationaal milieu- en natuurbeleid.			

Met betrekking tot de BBI/OS-Enveloppen is de stand van zaken ten aanzien van de inzet van middelen per 15/10/2005 als volgt:

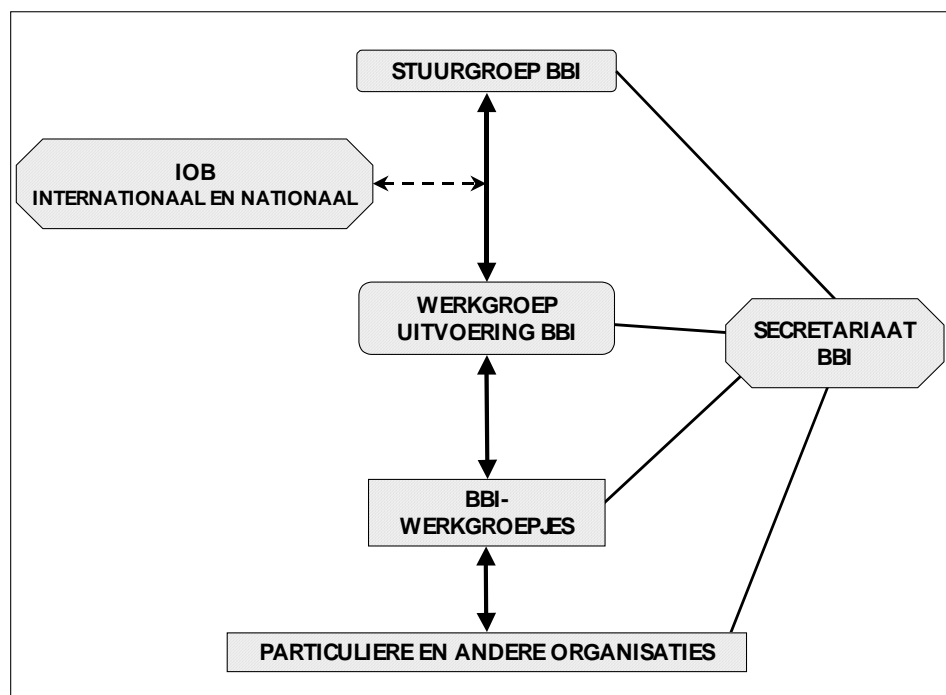
Thema	Gealloceerd bedrag
Duurzame handelsrelaties	3.042.200
Duurzaam gebruik	4.426.544
Ecologische netwerken	4.480.439
Instrumenten/MER	1.500.000
KNIP	1.800.000
Agendavorming internationale verdragen	770.643
Totaal goedgekeurd en gecommiteerd	16.010.826

Van het BBI-Matra programma zijn eveneens gedetailleerde financiële overzichten beschikbaar. In totaal wordt via dit programma 16 miljoen in 4 jaar besteed, waarvan 5.720.000 voor projecten, 5.600.000 voor programma's, 2.549.000 voor ambassadeprojecten (KNIP), 619.000 voor algemene middelen (publicaties, workshops, cursussen in doellanden) en 1.511.500 uitvoeringskosten. Aangezien BBI-Matra geen onderdeel uitmaakt van deze evaluatie wordt hierop verder niet in detail ingegaan.

1.4 Aansturings- en uitvoeringsstructuur

1.4.1 Aansturings- en uitvoeringsstructuur

Voor de aansturing en gecoördineerde uitvoering van het BBI is in 2002/2003 een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen. Zie onderstaande figuur.





Er is onder meer een interdepartementale stuurgroep BBI ingesteld, waarin LNV de regierol voert , bestaande uit de directeuren van een aantal beleidsdirecties betrokken bij de uitvoering van het BBI. In deze stuurgroep BBI is een notitie over de uitvoeringsstructuur, de rollen en de verantwoordelijkheden van het BBI vastgesteld. Deze zijn als volgt beschreven in de tweede gereviseerde versie van 23-2-2005:

Stuurgroep BBI

De stuurgroep bestaat uit de volgende deelnemers:

De Directeur Natuur (LNV), de Directeur Milieu en Water²¹ (BuZa), de Directeur Water (V&W) en de plv. Directeur Bodem, Water, Landelijk Gebied (VROM). LNV-DN vervult de secretariaatsrol (BBI-secretaris).

De stuurgroep BBI heeft de volgende werkwijze en taken:

- komt in principe eenmaal per jaar bijeen (in beginsel in november) en zo vaak als nodig tussentijds;
- geeft vorm aan de interdepartementale samenwerking en bekrachtigt afspraken op dit vlak;
- ziet toe op de sturing en coördinatie van de uitvoering van het BBI die berust bij de werkgroep Uitvoering BBI;
- stelt de jaarlijkse voortgangsrapportage vast alvorens deze aan de Tweede Kamer ter beoordeling wordt aangeboden en stelt het jaarlijkse werkprogramma BBI vast;
- lost eventuele problemen en knelpunten op;
- geeft eens per drie jaar opdracht aan een onafhankelijk bureau voor de uitvoering van een evaluatie van de voortgang van het BBI.

Werkgroep Uitvoering BBI

De dagelijkse sturing en coördinatie van de uitvoering van het BBI berust bij de werkgroep Uitvoering BBI. De werkgroep (in de wandeling de lunchgroep genoemd) vergadert tenminste eenmaal in de drie weken.

De werkgroep Uitvoering BBI bestond tot 1-1-2005 uit LNV-DN, BuZA-DML²², VROM en LNV-DK, waarbij EC-LNV (het huidige DK) in het verleden de secretariaatsrol vervulde. Per 1 april 2005 is het secretariaat ondergebracht bij LNV-DN.

De werkgroep:

- coördineert tussen de departementen;
- coördineert en geeft sturing aan de interdepartementale werkgroepen voor thema's en ecosystemen;
- stimuleert de relaties met NGO's en het bedrijfsleven;
- coördineert de monitoring en de evaluatie;
- bereidt de agenda van de stuurgroep voor;
- bereidt de rapportage aan de Tweede Kamer voor.

²¹ Voorheen: Directeur Milieu en Ontwikkeling.

²² Nu: BuZa-DMW-NE.

Interdepartementaal Overleg Biodiversiteit

Op 5 juni 2001 is het Interdepartementaal Overleg Biodiversiteit (IOB) ingesteld. Het IOB bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende zeven departementen: BuZa, EZ, LNV, OC&W, OS, V&W en VROM. Het Interdepartementaal Overleg Biodiversiteit (IOB) bespreekt algemene zaken (ook nationale) ten behoeve van interdepartementale afstemming.

De taken van het IOB zijn de volgende:

- Het tussen de departementen voorbereiden en afstemmen van nationaal en internationaal Nederlands beleid dat gericht is op:
 - Inbreng in en uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag;
 - de samenhang van het Biodiversiteitsverdrag met verwante mondiale verdragen en fora (UNFCCC, Ramsar, CMS, CITES, UNFF, TRIPS et cetera).
- Het tussen de departementen voorbereiden en afstemmen van de Nederlandse inhoudelijke inbreng in internationale biodiversiteitsbijeenkomsten, waarbij rekening gehouden dient te worden met het feit dat de formele afstemming van instructies plaatsvindt in de CIM-BIO (Coördinatie Commissie voor Internationale Milieuaangelegenheden-Biodiversiteit) onder voorzitterschap van BuZa (DES/MN).
- Het monitoren van de uitvoering van het Nederlands biodiversiteitsbeleid uit de nota NvM, NMP4, PvW, OS et cetera.
- De coördinatie van de implementatie in het Nederlands beleid van de CBD-afspraken²³, waaronder de coördinatie van het IOB, berust bij LNV. LNV (Directie Natuurbeheer) levert de voorzitter en secretaris van het IOB. De IOB-bijeenkomsten vinden eens in de zes weken plaats; zodanig worden extra bijeenkomsten gehouden.

BBI-themagroepen en -werkgroepen

Voor elk thema en ecosysteem of een combinatie daarvan uit het BBI is een interdepartementale werkgroep opgezet. De groepen werken de werkplannen voor de verschillende thema's en ecosystemen uit. Doel is om:

- de BBI-tekst om te zetten in acties;
- aanspreekpunten voor acties te benoemen;
- een tijdpad vast te stellen;
- gezamenlijke prioriteiten te stellen;
- nieuwe BBI-acties op grond van besluitvorming in internationale fora, waaronder de CBD (COP7), te inventariseren en op te (doen) nemen in de database.

Elke groep wordt voorgezeten door de meest bij dat onderwerp betrokken beleidsmedewerker in Den Haag en bestaat verder uit vertegenwoordigers van de voor dat onderwerp relevante departementen en een EC-LNV²⁴ (in enkele gevallen een IAC) medewerker voor de monitoring.

²³ Het "focal point" voor het CBD-verdrag is de afdeling DES/MN van BuZa, bij deze afdeling berust tevens het secretariaat van de CIM/Bio.

²⁴ Nu: LNV-DK (directie Kennis).



De coördinatie van de BBI-werkgroepen berust bij de secretaris BBI, een medewerker van DN en medewerkers van DMW/NE. De acties worden geadmistreerd in de database 'Beleidsmonitor Biodiversiteit' (www.biodiversity-chm.nl/bbimon). De voorzitters (trekkers) en secretarissen (belast met de organisatie en het bijhouden van de monitor) van de werkgroepen zijn bevoegd wijzigingen in de BBI-monitor aan te brengen.

De volgende BBI-themagroepen en -werkgroepen zijn opgericht waarin de betrokken departementen het thematische en ecosysteembeleid verder uitwerken en concreet oppakken.

BBI-thema en -werkgroepen:

- Ecologische Netwerken en Soorten.
- Bossen.
- Droge gebieden.
- Ecologisch Verantwoord Ondernemen.
- Klimaat.
- Water.
- Agrobiodiversiteit.
- Kennis, Educatie en Informatievoorziening.

De uitvoeringsorganisatie wordt ondersteund door de LNV-directie Kennis die secretariaatsrollen vervult, de website beheert, en dergelijke.

1.4.2 Monitoring en verslaglegging

Het belangrijkste instrument voor de informatie- en gegevensvoorziening rond de uitvoering van het BBI-beleid is de Beleidsmonitor Biodiversiteit – de BBI-monitor – die on-line is te raadplegen door betrokkenen op de website van het Netherlands-Clearing House Mechanism for Biodiversity (<http://www.biodiversity-chm.nl>).

De BBI-monitor is bedoeld om in een centrale database (globale) uitvoeringsinformatie over de BBI-acties bij te houden. De monitor biedt daartoe een compleet overzicht van alle BBI-doelstellingen, subdoelstellingen en acties. Per BBI-actie kan de volgende uitvoeringsinformatie worden bijgehouden:

- aanspreekpunt (beleidsdirectie, verantwoordelijke persoon);
- fase/planning (vervallen, nog niet gestart, in voorbereiding, lopend, afgerond, onbekend).

Met de database kunnen overzichten van de voortgang (van onderdelen) van het beleid worden gemaakt.

In de afgelopen periode is enkele malen de stand van de uitvoering opgemaakt en de voortgang in beeld gebracht.

- Op de BBI-themamiddag van 11 mei 2004 is de tussenstand opgemaakt. Daarbij zijn de totale stand van zaken en de nog uit te voeren BBI-activiteiten toegelicht onder meer door actieve inbreng van vertegenwoordigers vanuit de verschillende BBI-themagroepen.

- Er zijn twee voortgangsrapportages voor de Tweede Kamer gemaakt. In augustus 2004 heeft Minister Veerman van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de minister van VROM en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, een tussenrapportage over de uitvoering van het BBI naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze rapportage geeft een beknopt beeld van de resultaten tot dat moment.

1.4.3 *BBI-communicatie*

Aan het BBI ligt de visie ten grondslag dat bij de uitvoering van het BBI initiatief en betrokkenheid van externe partners – bedrijven, onderzoeksinstituten en NGO's – onmisbaar is. Het tot stand brengen van een goede samenwerking tussen overheid en externe partners bij het beleid is daarom een belangrijke factor bij het slagen van het beleid. In dit verband is ook de externe communicatie rond het BBI-beleid een belangrijke factor.

In de uitvoeringsfase van het BBI is relatief veel gedaan aan externe communicatie. Er is een website, er zijn BBI-bulletins en er wordt een jaarlijkse BBI-themamiddag gehouden voor betrokkenen in het veld.

Website

Engelstalige en Nederlandstalige informatie over het BBI en de uitvoering is beschikbaar op de website van het Nederlandse CBD Clearing-House Mechanism (<http://www.biodiversity-chm.nl>).

BBI-bulletins

Periodiek verschijnt een BBI-bulletin. Sinds november 2003 zijn 5 BBI-bulletins verschenen. Het laatste BBI-bulletin dateert van april 2005, waarna nog een verslag van de BBI-dag in juni 2005 is verschenen.

Naast deze digitale en schriftelijke informatievoorziening worden BBI-bijeenkomsten georganiseerd (mede) voor externe organisaties, zowel voor de afzonderlijke thema's en ecosystemen (door de BBI-thema en -werkgroepen) als over de volle breedte van het BBI (jaarlijkse BBI-themamiddag).

Themagroepbijeenkomsten en themabijeenkomsten

De bijeenkomsten van de verschillende themagroepen en bijeenkomsten in het kader van verschillende thema's spelen een belangrijke rol in de communicatie met maatschappelijke organisaties.

Jaarlijkse BBI-themamiddagen

Op 15 april 2003 is de eerste BBI-themamiddag gehouden. Het doel van deze dag was aandacht te vragen voor het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) om zo de uitvoering te stimuleren en om de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties af te stemmen en te bespreken. Op 11 mei 2004 heeft een tweede BBI-themamiddag plaatsgevonden met circa 90 deelnemers. Op deze themamiddag is – het BBI bevond zich halverwege de uitvoeringsperiode – de balans opgemaakt over de uitvoering. Tevens zijn ervaringen



NovioConsult
Van Spaendonck



van externe partners die betrokken zijn bij uitvoering van enkele onderdelen van het BBI gepresenteerd. Tenslotte is op 1 juni 2005 de derde BBI-themamiddag georganiseerd. Deze stond in het teken van een specifiek thema – Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Bijlage 4 Analyse interventielogica en SMART-gehalte

1 Thema's

Het BBI maakt onderscheid naar 6 thema's (zie opsomming in paragraaf 3.3). Ieder thema wordt in het BBI ingeleid aan de hand van een achterliggend beleid, waarna een werkprogramma wordt gepresenteerd. Het werkprogramma bestaat uit een beschrijving van doelen/activiteiten (soms is de typering 'doel' gerechtvaardigd, soms betreft het een activiteit), een korte toelichting hierop en in sommige gevallen een aanvullende beschrijving van concrete bijbehorende activiteiten die of al lopend zijn, of zullen worden opgestart, of waarvan niet duidelijk is of ze lopend of nieuw zijn.

Aantal doelen/activiteiten per thema

In het BBI worden voor ieder thema beschrijvingen gegeven van doelen/activiteiten (hier wordt geen onderscheid in gemaakt). Het gaat hier om de volgende aantallen:

Thema	Aantal beschrijvingen
Versterking van Biodiversiteit: Ecologische Netwerken	9
Versterking van biodiversiteit: Soorten	7
Duurzaam gebruik: Ecologisch Verantwoord Ondernemen	9
Genetische Bronnen en Eigendomsrechten, Biotechnologie	11
Klimaat	4
Water als deel van terrestrische ecosystemen	6

Om inzicht te krijgen in de interventielogica en mate waarin doelen en activiteiten SMART zijn geformuleerd, worden voor het eerste thema als voorbeeld enkele doelen beschreven en de hierbij genoemde acties.

Thema – Versterking van Biodiversiteit: Ecologische Netwerken

- Nederland zal samen met relevante partners en in het kader van de CBD een visie op een mondiale Ecologische Hoofdstructuur ontwikkelen.
Om te beginnen zal Nederland in 2004 tijdens CoP7 van de CBD met voorstellen komen voor een bijlage bij het Biodiversiteitsverdrag, waarin een lijst van de meest waardevolle natuurgebieden in de wereld wordt voorgesteld, als onderdeel van een robuust ecologisch mondiaal netwerk. Het streven is dat deze structuur in 2020 is gerealiseerd. Oerbossen maken er nadrukkelijk deel van uit. Dit is aanvullend op de IUCN-lijst van beschermde gebieden, de lijst van de World Heritage Convention en de Ramsar-lijst voor wetlands.
- Nederland zal activiteiten ondersteunen die zich richten op de planmatige identificatie van 'hotspots', volgens internationaal geaccepteerde normen en criteria.
Voor wat betreft de 'hotspots' buiten Europa zouden in 2004 minimaal een monitoringsysteem en een goedgekeurd actieplan gereed moeten zijn.



- Nederland zal de uitvoering van strategieën gericht op de bescherming van biologische 'hotspots' in een samenhangend ecologisch netwerk en met inschakeling van lokale bevolkingsgroepen, actief ondersteunen. Bij de ontwikkeling van instrumenten daartoe, gaat het erom de bescherming van 'hotspots' en 'wilderness-areas' daadwerkelijk te realiseren, zowel in juridisch als in praktisch en maatschappelijk opzicht. De instelling van nationale parken en natuureservaten is daarvoor een belangrijk middel. Het creëren van draagvlak bij lokale gemeenschappen en bestuurders en het inschakelen van deze groeperingen bij het beheer vormen belangrijke succes- en faalfactoren.

Interventiologica

Van een interventielogica is in de themagerichte werkprogramma's in zoverre sprake, dat de doelen en activiteiten bij de thema's passen en de activiteiten die bij sommige doelen zijn geformuleerd ook passend zijn (aansluiten bij het onderwerp). De doelen zijn in veel gevallen geformuleerd in de vorm van een inspanningsverplichting ("Nederland zal actief ondersteunen"). Het uitvoeren van de activiteiten (voor zover beschreven) zal vaak leiden tot het behalen van het doel, doordat invulling wordt gegeven aan de geformuleerde inspanningsverplichting. Of de activiteiten de meest aangewezen activiteiten zijn voor het behalen van het doel (of dat een andere keuze veel effectiever of efficiënter was geweest) is op basis van de in het BBI aanwezige informatie niet vast te stellen. Hiervoor is meer inzicht nodig in de achterliggende analyse en aannames.

SMART

De doelen zijn over het algemeen niet geheel SMART geformuleerd: de doelen hebben meestal de vorm van voornemens/inspanningsverplichtingen en:

- zijn matig Specifiek, dat wil zeggen, zo ruim geformuleerd dat er op veel manieren invulling aan gegeven kan worden;
- zijn in principe goed Meetbaar, met dien verstande dat in veel gevallen met één activiteit kan worden volstaan om te constateren dat inderdaad een inspanning is geleverd;
- zijn waarschijnlijk wel Acceptabel gezien de ruimte die gelaten wordt voor invulling;
- zijn door de wijze van formuleren, in de vorm van inspanningsverplichtingen en bijdragen, waarschijnlijk wel Realistisch;
- zijn bijna nooit Tijdgebonden.

De activiteiten onder de doelen (indien opgenomen) scoren soms beter ("voor wat betreft de 'hotspots' buiten Europa zouden in 2004 minimaal een monitoringsysteem en een goedgekeurd actieplan gereed moeten zijn"), maar vaak niet ("de negatieve effecten op de biodiversiteit zullen moeten worden doorberekend aan de consument"). In sommige gevallen worden activiteiten ook slechts als mogelijke optie genoemd ("eerste resultaat in 2004 zou, in samenhang met de presentatie van de kaart van het Oost-Europese netwerk, een memorandum of Understanding kunnen zijn").

Het feit dat de meeste doelen en activiteiten voor de thema's niet SMART zijn geformuleerd is gedeeltelijk te verklaren uit het feit dat Nederland in het internationale biodiversiteitsbeleid sterk afhankelijk is van anderen. Doelen en acties SMART formuleren zou in dat geval betekenen dat

uitgegaan zou moeten worden van veel minder ambitieuze, kleinere stapjes waarin Nederland het initiatief en de regie kan hebben.

Op basis van een screening van de verschillende thema's kan worden geconcludeerd dat deze bevindingen, wat betreft interventielogica en al of niet SMART formuleren, voor alle thema's gelden.

2 Ecosystemen

De opzet voor de 5 ecosystemen (zie opsomming in paragraaf 3.3) is gelijk aan die van de thema's: een toelichting aan de hand van een achterliggend beleid en de presentatie van een werkprogramma. Ook de opzet van de werkprogramma's is gelijk aan de thema's: een beschrijving van doelen/activiteiten (soms is de typering doel gerechtvaardigd, soms betreft het een activiteit), een korte toelichting hierop en in sommige gevallen een aanvullende beschrijving van concrete bijbehorende activiteiten die of al lopend zijn, of zullen worden opgestart, of waarvan niet duidelijk is of ze lopend of nieuw zijn.

Aantal doelen/activiteiten per ecosysteem

In het BBI worden voor ieder ecosysteem beschrijvingen gegeven van doelen/activiteiten (hier wordt geen onderscheid in gemaakt). Het gaat hier om de volgende aantallen:

Ecosysteem	Aantal beschrijvingen
Bossen	11
Zeeën, kusten en mariene wetlands	10
Wetlands, zoetwater-ecosystemen	5
Woestijnen, savannes en steppen	4
Landbouwgebieden	12

Op basis van een screening van de aan ecosystemen gekoppelde werkprogramma's kan worden geconcludeerd, dat de interventielogica en het al dan niet SMART formuleren van doelen en activiteiten vergelijkbaar is met de aanpak bij thema's.

3 Kennis, educatie en informatievoorziening

De opzet van dit onderwerp wijkt af van de thema's en ecosystemen, doordat er geen werkprogramma's worden onderscheiden. Voor ieder onderwerp is een korte beschrijving opgenomen waarin het streven van Nederland en concrete activiteiten zijn opgenomen.

Voorbeeld: Kennisontwikkeling (onderzoek)

Nederland streeft ernaar dat het onderzoek, waar relevant, nauw aansluit bij de CBD-beleidsagenda. Tevens streeft zij naar een goede afstemming tussen onderzoek en praktijk. Het beleid om dat onderzoek aan te sturen vanuit de Nederlandse beleidsagenda, de maatschappij en de partnerlanden wordt daarom voortgezet en geïntensiveerd.



Er zal een totaaloverzicht van het biodiversiteitsonderzoek in Nederland worden opgesteld. Aan de hand van de vraag zal een ondersteunende beleidsnota worden opgesteld met prioriteitsstelling voor het te entameren en te financieren onderzoek. De leidende principes zullen zijn: de coherentie tussen programma's, de samenwerking tussen buitenlandse en Nederlandse instituties, de participatie van lokale instituten in het onderzoek en de participatie van stakeholders in de formulering en uitvoering. Tevens zal worden bezien hoe er mechanismen kunnen worden ontwikkeld om te evalueren in hoeverre onderzoeksresultaten aanleiding geven tot verandering van beleid, dan wel tot versterking van bestaand beleid en hoe biodiversiteitsprogramma's waar mogelijk expliciet op armoedebestrijding gericht kunnen worden.

In Europees verband is voorzien dat de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek een samenhangend programma gericht op biodiversiteit zal entameren. De onderzoeksprogramma's van LNV functioneren in enkele gevallen als tegenhanger voor financiering binnen het EU-kaderprogramma. Biodiversiteitsonderzoek zal hierin prioriteit moeten genieten. De complementariteit en coherentie tussen programma's zal worden uitgebreid.

Interventiologica

Wat betreft de interventielogica wordt een analyse bemoeilijkt doordat er geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen doelen en activiteiten. Soms lijkt dit onderscheid er wel te zijn, bijvoorbeeld bij kennismanagement en infrastructuur: "Nederland streeft ernaar dat de door onderzoek gegenereerde kennis goed toegankelijk gemaakt wordt voor beleid en praktijk" (doel). "Het nationale informatieplatform wordt aangeduid als het Clearing House Mechanism (CHM) dat in het kader van de CBD onderhouden wordt" (activiteit). In de meeste gevallen is er alleen sprake van voornemens. Van de interventielogica kan voor kennis, educatie en informatievoorziening dan ook geen goede analyse worden gemaakt.

SMART

Van SMART-doelen en -activiteiten is voor kennis, educatie en informatie-uitwisseling wederom geen sprake. Activiteiten zijn soms redelijk specifiek geformuleerd, maar vaak wordt volstaan met redelijk ruim interpreteerbare voornemens ("De bestaande ervaringen met biodiversiteitseducatie zullen hiervoor worden ingezet en er zal een beroep worden gedaan op eenieders eigen verantwoordelijkheid voor de versterking en het duurzaam beheer van biodiversiteit."). Tijdgebonden zijn de voornemens in geen van de gevallen.

4 Prioritaire programmaonderdelen en daaruit voortvloeiende acties

Het BBI sluit af met een overzicht van acties gekoppeld aan de drie prioritaire programmaonderdelen. Ieder programmaonderdeel valt uiteen in enkele subonderdelen waarvoor concrete acties zijn geformuleerd:

- Het versterken van beschermde gebieden, bufferzones en andere elementen van ecologische netwerken.
 - o Bescherming van natuurgebieden, ecologische netwerken en bufferzones (7 acties).
 - o Bescherming van landbouwgebieden met een hoge natuurwaarde (1 actie).

- Het verduurzamen van het gebruik van biodiversiteit en agrobiodiversiteit in het bijzonder.
 - o Multilateraal (2 acties).
 - o Bilateraal (3 acties).
 - o Agrobiodiversiteit (8 acties).

- Het verminderen van negatieve effecten van Nederlands handelen op de biodiversiteit in het buitenland.
 - o Handel (5 acties).
 - o Toerisme (1 actie).
 - o Aanpassing van economisch instrumentarium, waaronder waardering van natuurfuncties (6 acties).

Voor alle acties zijn de resultaten/producten beschreven. In de meeste gevallen gaat het om een nadere specificatie van subactiviteiten met (in veel, maar niet alle gevallen) een concrete einddatum.

Voorbeeld van de opzet voor Toerisme

Actie:

Door de partijen in de keten van het toeristisch product wordt een invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid op de versterking en het duurzaam gebruik van biodiversiteit.

Resultaat/product:

In 2003 zullen afspraken met de sector zijn gemaakt over een duurzaamheidsvergelijking, in de vorm van een milieuzorgsysteem of kwaliteitskenmerk. In 2005 is met de toeristenbranche afgesproken om negatieve milieueffecten door te berekenen en er ook iets mee te doen om deze op te heffen.

Interventiologica

De interventiologica kan hier uitsluitend worden beoordeeld door de resultaten/producten (in feite subactiviteiten) naast de acties te leggen. Doelstellingen zijn namelijk niet geformuleerd. Hieruit komt naar voren dat de resultaten/producten goed lijken aan te sluiten bij de acties en er meestal ook sprake is van een duidelijke interventiologica, dat wil zeggen dat de subactiviteiten bijdragen aan het uitvoeren van de actie. In sommige gevallen lijken de resultaten/producten echter op slechts een eerste stap om aan de acties invulling te geven, bijvoorbeeld:

Actie: Bevorderen duurzaam gebruik van de Noordzee.

Resultaat/product: In 2002 zijn ecologische kwaliteitsdoelen voor de Noordzee geformuleerd.



Soms gaan de resultaten daarentegen zelfs verder dan de geformuleerde actie:

Actie: Het bepalen van de omvang van de handelsstromen en de daarbij behorende Nederlandse ecologische voetafdruk.

Resultaat/product:

- In 2003 is er een studie gereed waarin de Nederlandse ecologische voetafdruk in kaart is gebracht, inclusief financiële stromen en subsidies die negatief zijn voor de biodiversiteit in het buitenland.
- In 2003 is een studie gereed over de mogelijkheden om negatieve gevolgen van door de overheid gegarandeerde exportkredieten op biodiversiteit te verminderen.

SMART

De resultaten/producten behorende bij de acties rond de drie prioritaire programmaonderdelen zijn over het algemeen goed SMART geformuleerd. In tegenstelling tot de voornemens bij de thema's, ecosystemen en kennis, educatie en informatievoorziening zijn de meeste (niet alle) resultaten/producten voorzien van een datum (tijdgebonden) en zijn ze op een heel praktisch niveau geformuleerd (specifiek, meetbaar). Of de producten ook altijd realistisch zijn kan op basis van de beschikbare informatie niet worden aangegeven.

5 Het BBI als geheel

In het BBI zijn verschillende hoofddoelstellingen geformuleerd:

1. Het veiligstellen van de levensverzekering van huidige en toekomstige generaties op aarde, door een versterking en duurzaam gebruik van biodiversiteit mogelijk te maken.
2. Nederland wil met anderen een gezaghebbende en geloofwaardige bijdrage leveren aan een structurele ombuiging van het wereldwijde verlies aan biodiversiteit.
3. Nederland zet in het bijzonder in op het realiseren van een wereldwijd netwerk van beschermde ecosystemen en landschappen van voldoende omvang en kwaliteit. Dit reservoir van genetische variatie is een bron voor het duurzaam instandhouden van natuurlijke processen. Bossen, wetlands, zeeën en kusten hebben daarbinnen prioriteit.
4. Het bewerkstelligen van duurzaam gebruik van biodiversiteit in economische sectoren als landbouw, bosbouw, visserij, toerisme, handel en ontwikkelingssamenwerking.

Interventiologica

In hoeverre de voornemens en doelstellingen in de verschillende sporen (thema's, ecosystemen, kennis, prioritaire thema's) een logische invulling vormen voor het behalen van de hoofddoelstellingen is niet eenvoudig te beoordelen. Wat betreft de eerste twee hoofddoelstellingen zullen de verschillende sporen in het BBI zonder twijfel een bijdrage leveren aan het bereiken van deze doelstellingen. Of de geformuleerde stappen ook de meest logische zijn kan echter niet worden beoordeeld. Wat betreft de derde en vierde hoofddoelstelling lijkt er een duidelijke vertaling te hebben plaatsgevonden naar de thema's (duurzaam gebruik: ecologisch verantwoord ondernemen) en ecosystemen (bossen, zeeën, kusten en mariene wetlands) en de prioritaire

programmaonderdelen (versterken beschermde gebieden en verminderen negatieve effecten van Nederlands handelen). Hier lijkt dus wel sprake te zijn van een zekere interventielogica. In voorgaande paragrafen is echter ook vastgesteld dat deze interventielogica zich niet altijd heel helder doorzet tot op het niveau van acties.

SMART

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de verschillende onderdelen van het BBI slechts in beperkte mate SMART zijn geformuleerd, met uitzondering van de producten/resultaten voor de prioritaire programmaonderdelen. Ook de hoofddoelstellingen zijn niet SMART geformuleerd, waardoor voor het BBI als geheel geldt dat het weinig SMART is geformuleerd.

Deze kanttekeningen, wat betreft de interventielogica en het SMART-gehalte van het BBI, bemoeilijken een evaluatie van de uitvoering van het BBI en het bereiken van de gestelde doelstellingen.

6 De BBI-monitor

Een vergelijkbare analyse van interventielogica en SMART-gehalte kan worden uitgevoerd voor de lijnen in de BBI-monitor. In deze monitor zijn alle voornemens en activiteiten uit het BBI vertaald naar doelstellingen, subdoelstellingen en activiteiten. In sommige gevallen zijn ook nieuwe activiteiten toegevoegd of activiteiten vervallen. In de praktijk betekent dit dat in deze monitor ten dele een nieuwe logica is aangebracht. Een analyse van alle lijnen van doelstellingen naar acties in de BBI-monitor is in het kader van deze tussenevaluatie niet mogelijk. Wanneer deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van enkele voorbeelden blijkt, dat de interventielogica in de BBI-monitor niet altijd duidelijk is. Veel activiteiten dragen wel bij aan de geformuleerde subdoelstellingen en de subdoelstellingen aan de doelstellingen, maar acties lijken in veel gevallen ook tekort te schieten om subdoelstellingen volledig te bereiken. Voor een goede beoordeling van de interventielogica dienen de acties in context te worden gezien (of in een logframe) en deze informatie is in de monitor niet beschikbaar.

Ook het SMART-gehalte van de monitor blijkt beperkt. Veel acties zijn niet tijdgebonden en (sub)doelstellingen zijn vaak weinig specifiek geformuleerd en daardoor voor verschillende uitleg vatbaar.

In de BBI-monitor vindt op actieniveau bij het merendeel van de acties wel een toedeling aan de ministeries plaats. In de meeste gevallen staat ook de persoon binnen het ministerie vermeld, die als aanspreekpunt fungeert. Op het niveau van (sub)doelen is meestal niet ingevuld welk ministerie of welke persoon als aanspreekpunt fungeert. Het toedelen van verantwoordelijkheden is in het BBI niet gebeurd (met uitzondering van een algemene taakverdeling los van de werkprogramma's) en in de BBI-monitor uitsluitend op actieniveau, niet op het niveau van doelstellingen en subdoelstellingen.



Bijlage 5 Voortgang en resultaten thema's en ecosystemen

Ecologische Netwerken en Soorten

Algemeen

De werkgroep Ecologische Netwerken en Soorten loopt relatief goed. De werkgroep is tweemaal bijeengewees, in september 2003 en maart 2004. Rond ecologische netwerken en soorten draait een actief netwerk. De groep is niet erg sturend, maar met name voorwaardenscheppend en stimulerend.

Voortgang BBI-activiteiten

De voortgangsrapportage uit september 2004 (op basis van de BBI-monitor) geeft voor dit thema nog het volgende beeld: 47 lopende activiteiten, 8 activiteiten in voorbereiding, 2 activiteiten afgerond, 37 onbekend en 1 niet van toepassing. Op basis van de laatste stand van zaken in de BBI-monitor (februari 2006) blijkt dit beeld sterk te zijn verbeterd. Diverse activiteiten zijn inmiddels afgerond en de meeste onbekende activiteiten zijn inmiddels lopend, afgerond en in een aantal gevallen vervallen. In totaal zijn volgens de monitor inmiddels 23 acties afgerond, 9 in voorbereiding en 8 acties vervallen. De overige acties lopen, in een groot aantal gevallen, als continue activiteit (zoals de inbreng in internationale conventies). Het overwegende beeld is voor dit thema, wat betreft voortgang, dan ook positief. Een inhoudelijke beoordeling is op basis van de via de BBI-monitor beschikbare gegevens niet mogelijk.

Bossen

Algemeen

De BBI-Bossengroep kan worden beschouwd als één van de best lopende BBI-werkgroepen. De belangrijkste reden hiervoor is dat er vanaf het begin een gedegen aanpak was van de betrokken ambtenaren bij vooral LNV en BuZa/OS, men zag een meerwaarde en er is in de groep geïnvesteerd. Bovendien was er een secretariaat dat er stevig aan trok. Andere redenen hiervoor zijn de actualiteit van het onderwerp (discussies rond illegaal hout) en het feit dat samenwerking op bossengebied al langer bestond. Van oudsher bestond er al een tropische bossen overleg (IWRTR, IWIB) omdat op verschillende ministeries al mensen met dit thema bezig waren. Het IWIB (Interdepartementale Werkgroep Internationaal Bossenbeleid) is later opgegaan in het IOB. Naast de BBI-bossengroep is de Bos & Hout groep actief waarin de bossengroep en de verschillende ministeries participeren: LNV, DGIS, VROM, Financiën, Justitie en EZ. De Bos & Hout groep is dus het interdepartementale forum. De BBI-bossengroep is in feite een kerngroep die ook wel breder kijkt dan alleen het actuele bos- en houtdossier en meer gericht is op reflectie.

Voortgang BBI-activiteiten

De themagroep Bossen heeft eind 2005 een terugblik opgesteld die onder meer is ingebracht in een werkbijeenkomst met maatschappelijke organisaties over BBI Bossen op 30 november 2005. Deze terugblik geeft een overzicht van de voortgang van de uitvoering van het BBI-bossenprogramma in de afgelopen 3 jaar. De terugblik is gestructureerd aan de hand van de 10 belangrijkste bossendoelstellingen uit het BBI en bevat een schatting van de uitgaven op het bossendossier. Voor

iedere doelstelling is een beschrijving gegeven van de activiteiten die hebben plaatsgevonden. Daarnaast is kort aangegeven welke andere BBI-thema's, zoals ecologisch verantwoord ondernemen, activiteiten omvatten die aan bossen gerelateerd zijn. Het overzicht van activiteiten is opgenomen in "Een terugblik op het BBI-bossenbeleid". De terugblik heeft gecirculeerd binnen de Bos & Hout groep en is besproken tijdens de bijeenkomst met maatschappelijke organisaties. Het draagvlak voor de inhoud van de terugblik is groot. Een kanttekening bij de terugblik is dat er onder het BBI-bossenprogramma veel veldactiviteiten zijn waarvan de voortgang in de terugblik niet afzonderlijk is meegenomen. De afzonderlijke bossenprojecten zijn wel opgenomen in de PROFORIS-database (www.proforis.nl). Een volledige evaluatie van deze projecten is binnen het kader van de BBI-tussenevaluatie ook niet realistisch. De uiteindelijke haalbaarheid van zo'n exercitie zal mogelijk blijken uit de evaluatie van het RTR.

De terugblik concludeert:

- De Nederlandse inzet op bossengebied is zowel omvangrijk als bijzonder divers. Het aantal activiteiten dat ontwikkeld wordt is groot en zowel in het beleidsdebat als in de feitelijke ondersteuning van projecten en activiteiten in bosrijke landen speelt Nederland internationaal een vooraanstaande rol. Ook lijkt Nederland zich te positioneren in het voorfront van het internationale debat. Dit geldt bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van het certificeringbeleid, het FLEGT-actieplan, bossen en armoedebestrijding, intersectorale benaderingen, nationale bossenprogramma's en de discussie over verbrede financiering.
- *Uit de BBI-monitor blijkt dat voor het onderdeel bossen op alle doelstellingen en vrijwel alle activiteiten acties in gang zijn gezet. Daarbij is op een aantal doelstellingen meer bereikt dan op andere. Een aantal doelstellingen heeft aan belang gewonnen, andere blijken minder aandacht te hebben gekregen. Een aantal concrete activiteiten is niet verder opgepakt. De financiële doelstellingen zoals verwoord in het RTR zijn altijd gehaald en de interdepartementale samenwerking is de afgelopen jaren versterkt. Ook de samenwerking met de maatschappelijke partners heeft zich goed ontwikkeld.*

Op verschillende punten heeft een bijsturing plaatsgevonden van de prioriteiten binnen het BBI. Zo is er veel tijd gaan zitten in de discussie rond het illegaal hout en het FLEGT-programma. Hieraan werd in het BBI wel aandacht besteed, maar dit onderwerp heeft veel meer prioriteit gekregen. Daarnaast is zwaar geïnvesteerd in de samenwerking met de handel, iets wat niet zo sterk in het BBI stond.

Succesfactoren

Belangrijke succesfactoren voor het functioneren van de BBI-bossgroep zijn:

- Vanaf het begin een gedegen aanpak van de betrokken ambtenaren bij vooral LNV en BuZa/OS, men zag een meerwaarde en er is in de groep geïnvesteerd.
- Een secretariaat dat er stevig aan trok.
- Van oudsher bestond er al een tropische bossen overleg (IWRTR, IWIB).
- De menselijke factor: De deelnemers aan de Bossgroep weten elkaar goed te vinden en doen daar ook moeite voor. Men houdt elkaar ook constant op de hoogte via de Bos & Hout groep.



- De verschillende betrokken partijen hebben geen geheimen voor elkaar, waarschijnlijk omdat de belangen (op dit moment) niet tegenstrijdig zijn.
- Bossen is een concreet onderwerp, in tegenstelling tot sommige andere BBI-thema's, zoals MVO/Ecologische Verantwoord Ondernemen.
- People, planet en profit liggen bij bossen op één lijn, wat een voorwaarde is voor een gezamenlijke agenda.
- De huidige minister van BuZa/OS is ook in het onderwerp geïnteresseerd.
- Het bossendossier wordt kritisch gevolgd door NGO's en er worden ook Kamervragen gesteld. Dit draagt bij aan het vele onderlinge overleg.
- Het Bossenoverleg bij IUCN draagt bij aan de continuïteit op dit onderwerp.

Droge gebieden

Algemeen

Deze werkgroep is slechts beperkt actief geweest. Er is één bijeenkomst geweest in oktober 2003 en de werkgroep is sinds 2005 niet meer actief. De sturing op het onderwerp droge gebieden (woestijnen, savannes en steppen) loopt niet vanuit het BBI, maar vanuit de conventies en de CBD.

Voortgang BBI-activiteiten

De BBI-monitor vermeldt voor het ecosysteem 'Woestijnen, savannes en steppen' (droge gebieden) een totaal aantal van 8 lopende activiteiten, 7 activiteiten in voorbereiding, 3 afgerond en 10 waarvan de status onbekend is. De meeste activiteiten die op dat moment lopen of worden voorbereid vallen onder het subdoel 'Integratie van biodiversiteitsaspecten in het woestijnverdrag'. Opvallend is het grote aantal activiteiten waarvan de status onbekend is, mede gezien het feit dat het aantal acties in vergelijking met andere thema's en ecosystemen beperkt is.

Landbouwgebieden/Agrobiodiversiteit

Algemeen

Deze werkgroep is redelijk actief geweest, maar een deel van de activiteiten is nog niet of slechts in beperkte mate opgepakt. Ten aanzien van het functioneren van de werkgroep overheerst een wisselend beeld. VROM geeft aan dat een belangrijk knelpunt in de Landbouwgroep de roulatie van mensen was, waaronder een aantal wisselingen van de trekker van deze werkgroep, waardoor er weinig continuïteit was. Dit punt wordt onderschreven door LNV, dat melding maakt van het geruime tijd vacant zijn van de portefeuille Agrobiodiversiteit bij het team Internationaal van LNV/DN, waardoor het dossier niet is opgepakt zoals had gemoeten. In de praktijk werd het vertrek van trekkers volgens VROM niet goed gecommuniceerd met de werkgroep en werden verantwoordelijkheden niet goed overgedragen. Aangezien de rest van de werkgroep de juiste aanspreekpunten binnen LNV niet kende, lag de coördinatie stil, wat niet wegneemt dat bepaalde activiteiten doorgang vonden. Op basis van een quick scan begin 2004 (door EC-LNV) waarin een overzicht is gemaakt van de nog op te pakken acties en acties die niet meer actueel waren, is een aantal activiteiten opgepakt door EC-LNV/DK, in overleg met LNV-DN.

Voortgang BBI-activiteiten

Uit een in januari 2006 geactualiseerde notitie over de voortgang per actie komt een sterk wisselend beeld naar voren, variërend van acties die zijn uitgevoerd, tot acties die als niet (meer) relevant of weinig kansrijk zijn aangemerkt en dus niet zijn opgepakt, en acties die niet als niet relevant zijn aangemerkt, maar desondanks niet zijn opgepakt. Bij het niet uitvoeren van acties blijken, naast relevantie en kansrijkheid, ook discontinuïteit in de bemensing van specifieke dossiers en capaciteitsgebrek bij LNV/DN een rol te hebben gespeeld. Volgens LNV zijn er op het onderdeel agrobiodiversiteit uiteindelijk belangrijke resultaten geboekt, hoewel er ook zwakke punten zijn. Over het geheel lijkt een deel van de activiteiten goed te zijn opgepakt. Een inhoudelijk oordeel over de bereikte resultaten is op basis van de beschikbare gegevens door de evaluatoren niet te maken. Hiervoor dient inzicht te bestaan in het belang van de verschillende activiteiten en de (internationale) context waarbinnen de activiteiten plaatsvinden. De informatie hiervoor ontbreekt.

Ecologisch Verantwoord Ondernemen

Algemeen

De werkgroep Ecologisch Verantwoord Ondernemen is relatief laat actief geworden. Hierin is in 2005 verandering gekomen, mede dankzij de organisatie van een BBI-themadag met als thema ecologisch verantwoord ondernemen. Belangrijk knelpunt was de wisselende bezetting bij zowel VROM, BuZa/OS als LNV. EZ nam in eerste instantie niet deel (inmiddels wel). Hierdoor moest steeds opnieuw worden gestart. Doordat er geen capaciteit beschikbaar is gesteld vanuit het BBI was er bovendien te weinig tijd voor een actieve deelname aan de werkgroep. De uitwerking van ecologisch verantwoord ondernemen in het BBI was daarnaast te gedetailleerd en te dirigistisch. De activiteiten lijken vast te liggen, terwijl bijstelling van acties soms noodzakelijk is. Het initiatief op dit thema zou veel meer samen met de belangrijke spelers in de markt moeten worden genomen, maar dit leefde ten tijde van het BBI veel minder. Ook werd dit thema destijds niet als urgent beleefd. In de praktijk is het thema uiteindelijk ook anders opgepakt. Vanaf 2005 is er een duidelijke blik naar buiten geweest en is ingestoken op samenwerking met belangrijke spelers in de markt. Inmiddels loopt dit thema ook beduidend beter, hoewel tijdens de BBI-dag in 2005 nog diverse kritische opmerkingen bij dit thema zijn geplaatst (zie paragraaf 4.3.4).

Voortgang BBI-activiteiten

Het meest recente overzicht dat voor de tussenevaluatie beschikbaar is met betrekking tot de stand van zaken rond Ecologisch Verantwoord Ondernemen is een overzicht uit april 2005. In dit overzicht zijn de acties geplaatst onder drie doelstellingen, te weten: (1) Het verminderen van negatieve effecten van Nederlandse en mondiale handel op de internationale biodiversiteit, (2) Het verminderen van negatieve effecten van het Nederlandse uitgaande toerisme op de internationale biodiversiteit, en (3) Het verminderen van negatieve effecten van Nederlandse activiteiten op de internationale biodiversiteit door middel van aanpassing van het economisch instrumentarium. Uit het overzicht blijkt dat het grootste deel van de activiteiten op het gebied van ecologisch verantwoord ondernemen lopend is, enkele activiteiten zijn afgerond, een aantal activiteiten is doorgeschoven naar andere BBI-thema's (zoals activiteiten op het gebied van het Clean Development Mechanism die naar 'Klimaat' zijn geschoven en diverse bossengerelateerde activiteiten die onder 'Bossen'



worden meegenomen) en een hele enkele activiteit bewust niet is opgepakt (zoals 'Promotiecampagnes gecertificeerde producten'). Het overall beeld is hiermee overwegend positief te noemen. Wel is vanuit de werkgroep aangegeven dat er veel is gebeurd buiten het BBI om (niet direct geïnitieerd door het BBI). Als belangrijke successen worden activiteiten binnen de financiële sector genoemd, activiteiten rond de ecologische voetafdruk en de criteria in het kader van exportkredieten.

Succes- en faalfactoren

Belangrijke faalfactoren voor het functioneren van de werkgroep Ecologisch Verantwoord Ondernemen zijn:

- Sterke wisselingen in de bezetting van de werkgroep bij zowel VROM, LNV als BuZa/OS.
- Ontbreken van een implementatieparagraaf in het BBI.
- Het ontbreken van urgentie voor het onderwerp ten tijde van de implementatie van het BBI.
- Een te gedetailleerde en dirigistische wijze van formuleren van BBI-acties, waardoor de praktijk anders moest worden ingestoken dan op papier was verwoord.
- Onvoldoende inzet op samenwerking met belangrijke marktpartijen.
- Lange tijd ontbreken van een secretaris voor de werkgroep en het wegvallen van de secretaris en voorzitter eind 2005.
- Onvoldoende samenwerking tussen de werkgroepen onderling, bijvoorbeeld via een secretarissenoverleg.

Water

Algemeen

Onder de werkgroep Water is het thema 'Water als deel van terrestrische ecosystemen' en de ecosystemen 'Zeeën, kusten en mariene wetlands' en 'Wetlands en zoetwater ecosystemen' samengenomen. De werkgroep is in het begin actief geweest en vanaf 2004 wat minder actief door de veranderende rol van V&W (nog minimaal 2 bijeenkomsten na 2004, met V&W). V&W heeft de samenwerking via de werkgroep als onvoldoende ervaren. De samenwerking via werkgroepen heeft volgens dit departement te weinig bijgedragen aan daadwerkelijke onderlinge communicatie en afstemming. Een kanttekening die hierbij kan worden geplaatst is het feit dat V&W zelf heeft aangegeven dat de Stuurgroep Partners voor Water een logischer plek was voor afstemming.

Voortgang BBI-activiteiten

Een recent overzicht van de voortgang met betrekking tot de activiteiten onder 'Water' levert het volgende beeld:

- Water als deel van terrestrische systemen: 3 lopende activiteiten, 16 afgerond, 1 in voorbereiding en 2 niet bekend.
- Zeeën, kusten en mariene wetlands: 5 lopende activiteiten, 15 afgerond, 1 in voorbereiding en 8 niet bekend. De onbekende activiteiten hebben in 5 van de gevallen betrekking op duurzaam visserijbeleid in EU en mondiaal verband.
- Wetlands en zoetwater ecosystemen: 9 afgeronde activiteiten.

- Totaal: 8 acties lopen, 40 zijn er afgerond, 2 zijn in voorbereiding en van 10 acties is de status niet bekend.

Bij dit overzicht moet worden gerealiseerd dat een groot deel van de activiteiten, zoals de inzet bij onderhandelingen, in feite continu lopende activiteiten zijn. Deze activiteiten zijn in dit overzicht als afgerond (opgepakt) beschouwd. Het overall beeld is positief waar het gaat om het in gang zetten en afronden van de binnen het BBI vermelde acties. Wel is door respondenten bij verschillende ministeries aangegeven dat het onderwerp duurzame visserij onvoldoende door LNV wordt opgepakt. Mogelijk is dit ook een verklaring voor het feit dat van diverse activiteiten op het gebied van duurzame visserij de status niet bekend is. De Directie DN wordt nog onvoldoende door de Directie Vis bij het terrein van internationale visserij betrokken. Een inhoudelijke beoordeling is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk. In hoeverre de acties in de uitvoeringspraktijk een directe relatie hebben met het BBI (en de BBI-uitvoeringsstructuur) is op basis van de beschikbare gegevens niet te beoordelen. Het ministerie van V&W heeft hierover echter aangegeven dat andere internationale kaders (RAMSAR, OSPAR) bij dit ministerie leidend zijn en niet het BBI. Hierbij kan worden aangetekend dat met het BBI natuurlijk invulling wordt gegeven aan deze internationale verdragen, waardoor de activiteiten wel worden uitgevoerd (alleen niet expliciet via het BBI). Het feit dat dit departement het BBI niet heeft ondertekend speelt hierbij een belangrijke rol.

Kennis, Educatie en Informatievoorziening

Algemeen

Deze themagroep heeft niet goed gefunctioneerd, mede vanwege het feit dat er geen capaciteit beschikbaar was voor de trekkersrol bij OC&W. Ook is er voor dit thema in het BBI geen actieplan opgenomen en is er geen overkoepelende visie op kennisontwikkeling en -uitwisseling ontwikkeld. De themagroep heeft doelenbomen gemaakt en kennisscans uitgevoerd om de kennisaspecten binnen de verschillende BBI-thema's in kaart te brengen, maar dit heeft (nog) niet geleid tot een coherent document over kennis. Wel is inmiddels de visie 'LNV internationaal onderzoek 2006-2010' voor 4 thema's ontwikkeld, waaronder biodiversiteit.

Voortgang BBI-activiteiten

De voortgang op het thema 'Kennis' wordt in feite bepaald door de voortgang binnen de andere themagroepen (in de BBI-monitor zijn de kennisgerelateerde activiteiten uit de verschillende thema's en ecosystemen onder 'Kennis' gegroepeerd onder enkele kennissubdoelen). Een aparte uitspraak over deze verscheidenheid aan kennisactiviteiten wordt voor deze tussenevaluatie daarom niet zinvol geacht.

Faalfactoren

- Onvoldoende capaciteit beschikbaar voor het vervullen van de trekkersrol.
- Discontinuïteit in het vervullen van de trekkersrol.
- Geen afzonderlijk actieplan 'Kennis' in het BBI, uitsluitend enkele bestaande kennisactiviteiten, maar geen overkoepelende visie op kennisontwikkeling en -uitwisseling.
- Onvoldoende commitment op directeurenniveau.



- Gebrek aan actie in de BBI-uitvoeringsstructuur bij het niet functioneren van de themagroep.
- Gebrek aan concrete afspraken in het BBI over verantwoordelijkheden en middelen.

Genetische bronnen en biotechnologie

Algemeen

Deze werkgroep is niet actief geworden.

Voortgang BBI-activiteiten

N.v.t.

Klimaat

Algemeen

Deze werkgroep is niet actief geworden.

Voortgang BBI-activiteiten

Een overzicht van de voortgang is niet beschikbaar, aangezien dit thema ook niet in de BBI-monitor is opgenomen.

Bijlage 6 Leden en bijeenkomsten BBI-werkgroepen

BBI-groepen	Betrokken departementen (formeel)	Aantal leden in het netwerk (bron: BBI-adreslijst)	Themabijeenkomsten
Themagroepen			
Ecologische netwerken en soorten (2.1 en 2.2)	LNV, DGIS, VROM	100	3 september 2003 17 maart 2004
Ecologisch verantwoord ondernemen (2.3)	VROM, DGIS, LNV	34	- (MVO was wel het thema op de jaarlijkse BBI-themamiddag op 1 juni 2005)
Genetische bronnen en biotechnologie (2.4)	LNV, DGIS	3	-
Klimaat (2.5)	VROM, DGIS	2	-
Ecosysteemgroepen			
Bossen (3.2)	LNV, DGIS, VROM	96	23 juni 2003 21 oktober 2003 30 november 2005 Driemaandelijks Bossenoverleg bij IUCN Diverse overleggen over bossen: zie 'Een terugblik op het BBI Bossenbeleid'
Zeeën en kusten, Zoetwater en Water (3.3, 3.4 en 2.6)	LNV, DGIS, V&W	8 (+16 Partners voor Water)	19 november 2003
Droge gebieden/ woestijnen (3.5)	DGIS, VROM, LNV (IAC)	4	14 oktober 2003
Landbouw (3.6)	DGIS, LNV, VROM	23	25 juni 2003 28 april 2004 25 januari 2005: Workshop Landbouw en biodiversiteit*
Overig			
Kennis (4)	OC&W, VROM, LNV, DGIS	15	-

* Deze bijeenkomst leidde tot een volgende workshop georganiseerd door de werkgroep Ecologie & Ontwikkeling