

# Evaluatie Beleidsprogramma 'Biodiversiteit Werkt'

Peter Wilms  
Carlien Schrijvershof  
Karlien Douma  
(APE)  
Jan Paul van Soest

Onderzoek in opdracht van Agentschap NL

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE)

Den Haag, 24 februari 2012

Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt  
P.J.M. Wilms, J.P van Soest, C. Schrijvershof en K. Douma

**Ape** rapport nr. 994

© 2011 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: [www.ape.nl](http://www.ape.nl)

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

# INHOUD

0	SAMENVATTING	5
0.1	Inleiding	5
0.2	Het beleidsprogramma BB	6
0.3	De uitvoering van het BB	7
0.4	Verdieping: betalen voor biodiversiteit, mariene biodiversiteit	9
0.5	Conclusies	10
1	INLEIDING	13
1.1	Aanleiding	13
1.2	Doel en vraagstelling	13
1.3	Uitwerking van de vraagstelling	15
1.4	Aanpak en uitvoering van het onderzoek	16
1.4.1	Inceptiefase	16
1.4.2	Verdiepingsfase	17
1.5	Afbakening	21
1.6	Indeling van de rapportage	21
2	DE WORDINGSGESCHIEDENIS VAN HET BELEIDSPROGRAMMA	22
2.1	De voorlopers van het Beleidsprogramma Biodiversiteit	22
2.2	De evaluatie van het BBI	22
2.3	De aanloop naar het BB	24
2.4	Synthese	25
3	HET BELEIDSPROGRAMMA BIODIVERSITEIT WERKT	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Doelstellingen en interventielogica	27
3.2.1	Doelstellingen	27
3.2.2	Coherentie	28
3.2.3	Interventielogica	30
3.3	Keuze prioriteiten	31
3.4	Organisatorische structuur	32
3.4.1	Sturingsfilosofie	32
3.4.2	Organisatorische opbouw en taakverdeling	32
3.5	Middelen	35
3.6	Synthese	35
4	UITVOERING	37
4.1	Inleiding	37

4.2	Beleidsmatige ontwikkelingen	37
4.3	Activiteiten per thema	38
4.4	Sturingsfilosofie in de praktijk	40
4.4.1	Doelen, visies en behoeften	40
4.4.2	Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling	41
4.4.3	Draagvlak en samenwerking	42
4.4.4	Monitoring van de uitvoering	43
4.5	Personele en budgettaire inzet	44
4.5.1	Personele inzet in het beleidsprogramma	44
4.5.2	Rol Agentschap NL	46
4.5.3	Budget en uitgaven	47
4.6	Taskforce en Coalitie 2010	49
4.7	Synthese	50
5	VERDIEPING	52
5.1	Inleiding	52
5.2	Betalen voor biodiversiteit	53
5.2.1	Problematiek	53
5.2.2	Doelen en interventielogica	53
5.2.3	Uitvoering	55
5.2.4	Resultaten	58
5.3	Mariene biodiversiteit en visserijketens	60
5.3.1	Problematiek	60
5.3.2	Doelen en interventielogica	61
5.3.3	Uitvoering	64
5.3.4	Resultaten	66
5.4	Synthese	69
6	CONCLUSIES	71
6.1	Doelbereik (coherentie en effectiviteit)	71
6.2	Relatie organisatie en coherentie	73
6.3	Doelmatigheid organisatiestructuur	75
6.4	Doelmatigheid inzet middelen	76
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	78
	Interne documenten	79
	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	81
	BIJLAGE 1 CONCEPTUEEL RAAMWERK	83





## 0 SAMENVATTING

### 0.1 Inleiding

#### *Doel- en vraagstelling*

Het beleidsprogramma 'Biodiversiteit Werkt' 2008- 2011 loopt af. De doelstelling van de evaluatie is om de personele en financiële inzet van het beleidsprogramma te verantwoorden en inzicht te verschaffen in de mate waarin sprake is van een toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering.

De doelstelling is uitgewerkt in vier hoofdvragen:

1. Is er binnen de gekozen prioriteitsvelden sprake van toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering en in hoeverre heeft deze coherentie een plausible bijdrage geleverd aan de realisering van de doelstellingen op de prioritaire thema's?
2. Hebben de organisatorische structuur, de werkwijze en de verschillende instrumenten (ondersteunende prioriteiten) van het beleidsprogramma de coherentie van beleid en beleidsuitvoering bevorderd?
3. Hoe doelmatig was de gekozen organisatiestructuur van het programma en de taak-en verantwoordelijkheidsverdeling tussen programma en de lijn binnen de departementen? Op welke gebieden werkte deze wel, op welke niet?
4. Hoe doelmatig was de inzet van budgettaire en personele middelen in het beleidsprogramma, inclusief de door Agentschap NL ingezette middelen?

#### *Werkwijze*

De evaluatie is uitgevoerd door het economisch onderzoeksbureau APE in samenwerking met Jan Paul van Soest Advies voor Duurzaamheid bv.

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke stuurgroep die de referentietermen van het onderzoek heeft vastgesteld, en die een onafhankelijke beoordeling heeft gegeven van de kwaliteit van het proces, de gehanteerde methodologie en de resultaten van de evaluatie.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen: een inceptiefase en een verdiepingsfase.

In de inceptiefase zijn twee prioriteitsvelden geselecteerd die in de tweede fase van het onderzoek, de verdiepingsfase nader zijn onderzocht. Deze inperking is nodig geacht in verband met de complexiteit van het evaluatieobject, het beschikbare budget en de doorlooptijd van het onderzoek. Op basis van de analyse in de inceptiefase is er voor gekozen om de prioriteitsvelden 'Betalen voor biodiversiteit' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' in de verdiepingsfase van evaluatie nader te onderzoeken.

Ten behoeve van het onderzoek zijn 32 interviews gehouden, zowel met direct bij het programma betrokken personen, alsook externen die uit hoofde van hun functie of vakgebied inzicht in werkwijze, coherentie, doelbereik en doelmatigheid van het programma konden

verschaffen. Voorts is een grote hoeveelheid documentatie doorgenomen, zowel formele rapporten en nota's als informele werkdocumenten en vergaderstukken. Tevens zijn de uitgaven getoetst aan de oorspronkelijke plannen en begroting.

## **0.2 Het beleidsprogramma BB**

Het overkoepelende (inhoudelijk) doel van het beleidsprogramma luidt: *'de aantasting van de biodiversiteit aan te pakken en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen te bevorderen'*.<sup>1</sup>

Daarnaast is in het beleidsprogramma een (procesmatig) doel geformuleerd, namelijk *het versterken van interdepartementale samenwerking en het vergroten van de coherentie op prioritaire velden*.

Het huidige beleidsprogramma wil lering trekken uit de negatieve ervaringen met de eerdere beleidsprogramma's. Zo richt het beleidsprogramma zich op een beperkt aantal prioriteiten en op een versterkte coherentie die verder gaat dan interdepartementale samenwerking en ook externe partijen omvat.

Het programma formuleert vijf inhoudelijke en drie ondersteunende prioriteiten. De vijf inhoudelijke prioriteiten zijn: 'Handelsketens', 'Betalen voor biodiversiteit', 'Biodiversiteit werkt', 'Ecologische netwerken' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens'. De drie ondersteunende prioriteiten zijn: 'Nieuwe coalities voor biodiversiteit', 'Kennis voor biodiversiteit', en 'Communicatie voor biodiversiteit'.

Gelet op de doelstelling van het programma had het voor de hand gelegen de focus te richten op die prioriteiten die een zodanige versterking van de coherentie te zien zouden geven dat het programma een beredeneerde meerwaarde zou hebben ten opzichte van het reeds lopende beleid. De keuze van de prioriteiten is echter niet zozeer gebaseerd op een mogelijke impact op coherentie, maar heeft vooral een 'beleidshistorische' achtergrond. Met uitzondering van het thema 'Betalen voor biodiversiteit' gaat het voornamelijk om reeds bestaand beleid. Het beleidsprogramma is daardoor veeleer gebruikt om het biodiversiteitsbeleid te 'framen' door middel van de ordening in een aantal thema's.

Het beleidsprogramma definieert het begrip coherentie niet. Uit het beleidsprogramma leiden we af dat coherentie in ieder geval betrekking heeft op (1) de beleidsvormende en beleidsvoerende fase in de beleidscyclus, (2) verschillende reikwijdtes heeft (interdepartementaal, maatschappelijke organisaties, nationaal/internationaal en tussen prioriteiten) en (3) verschil in intensiteit kent (non-interventie, informatie-uitwisseling, afstemming, consensus en synergie).

De algemene assumptie in het beleidsprogramma is dat een toename van coherentie (op welk niveau of met welke intensiteit dan ook) zou leiden tot een groter doelbereik, maar een onderbouwing voor deze stelling ontbreekt in het beleidsprogramma. Het programma maakt niet helder via welke stappen de vertaling van doelen naar acties zou moeten verlo-

---

<sup>1</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p.1



pen. Het beleidsprogramma ontbeert daarmee een duidelijke interventielogica. Een complicatie daarbij vormt het feit dat noch coherentie, noch de inhoudelijke doelen van de prioriteiten operationeel zijn gemaakt.

Het beleidsprogramma is vormgegeven in een interdepartementaal programma met verschillende formele overlegstructuren. Het Interdepartementaal Programma Bureau (IPB) wordt gevormd door de programmamanager, het kernteam en de thema coördinatoren van de prioriteiten. Daarboven staan het Interdepartementaal Directeuren Overleg (IDO) en het 3-DG overleg. Belangrijk onderdeel van het programma is de breed samengestelde Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen.

De aanbeveling uit de vorige evaluatie om een interdepartementale stuurgroep in te stellen die de coherentie, kwaliteit en inzet moet bewaken en bevorderen wordt daarmee opgevolgd. Dit is een potentieel winstpunt ten opzichte van de organisatie van de vorige beleidsprogramma's, die gekenmerkt werd door een losse informele structuur zonder veel mogelijkheden van sturing en regie.

### **0.3 De uitvoering van het BB**

#### *Uitvoeringsprogramma*

Op initiatief van de Tweede Kamer is een uitvoeringsprogramma tot stand gekomen dat beoogde het beleidsprogramma te voorzien van heldere afrekenbare doelstellingen. Dat is slechts ten dele gelukt: prestatie-indicatoren en deadlines ontbreken veelal en er is geen koppeling van budgeten aan de prioriteiten. Het uitvoeringsprogramma kenmerkt zich vooral door een veelheid (137) aan acties, waardoor dezelfde versnippering dreigt als in vorige beleidsprogramma's. Slechts een klein deel van de acties betreft nieuwe initiatieven. Het uitvoeringsprogramma verscherpt in feite het incrementele karakter dat het beleidsprogramma toch al had.

Van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma is 16% geheel afgerond en 10% niet gestart of gestopt. De overige activiteiten lopen eind 2011 nog. Daarnaast zijn er een aantal programmabrede projecten opgestart zoals projecten rondom het internationale TEEB project en het project groenblauwe dooradering.

#### *Sturing*

Wat betreft sturingsfilosofie hinkt het programma op twee gedachten: weliswaar wordt op papier gekozen voor een programmatische sturing maar gebrek aan overeenstemming tussen de departementen verhindert dat hier gevolgen aan worden gekoppeld in de vorm van een managementcontract waarin taken, verantwoordelijkheden en mandaat helder zijn vastgelegd. Daarmee blijft het beleidsprogramma behept met dezelfde onduidelijkheid over de sturingsfilosofie die ook zijn voorganger kenmerkte.

Het IPB zou als coördinatie-unit een centraal aanspreekpunt moeten zijn op het kruispunt van lijn en programma en met elan thema's oppakken, maar heeft deze rol niet waar kunnen maken. In plaats daarvan is het IPB gaan 'zweven' tussen lijn en programma. In de

praktijk heeft het IPB daardoor nauwelijks meerwaarde gehad voor de versterking van de interdepartementale samenwerking, op de intra-departementale samenwerking heeft de hybride structuur van het IPB zelfs een negatieve invloed gehad.

De rol van het 3-DG overleg als sturende opdrachtgever is weinig uit de verf gekomen. Het gremium kwam weinig bij elkaar, in ieder geval minder dan de beoogde frequentie waarbij regelmatig de DG's zich lieten vervangen (i.c. door hun IDO leden).

Door de instelling van het IDO is de coherentie op het niveau van informatie-uitwisseling vergroot. Tevens heeft het IDO getracht op een meer strategisch niveau meer samenhang te brengen in het biodiversiteitsbeleid, ook als deze de grenzen van het programma overstegen. Vooralsnog kan niet worden geconcludeerd dat dit heeft geleid tot een verdergaande samenhang in de beleidsvorming en – uitvoering, sturing, prioritering en heldere keuzes.

### *Input*

De uitgaven aan het beleidsprogramma bedragen € 6,14 mln.<sup>2</sup> Dit is € 0,6 mln. minder dan begroot. Een kwart van de uitgaven is gedaan op de vijf inhoudelijke prioriteiten en wederom een kwart aan de Taskforce. Op de vijf prioriteiten is er sprake van een sterke onderbenutting van het budget, terwijl het budget van de Taskforce en voor programmabrede projecten juist is overschreden. De uitgaven van de taskforce en aan programmabrede projecten hebben overigens een sterke inhoudelijke link met de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit'.

Agentschap NL heeft bij de uitvoering van het beleidsprogramma het budget beheerd en voor procesmatige ondersteuning gezorgd.

### *Taskforce*

De Taskforce is bijna een jaar na de start van het beleidsprogramma ingesteld en heeft zelfstandig geopereerd naast het beleidsprogramma. In december 2011 heeft de Taskforce haar advies uitgebracht en daarnaast heeft de Taskforce verschillende pilotprojecten uitgevoerd. De Taskforce pleit in haar advies onder andere voor een 'Initiatief Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten', een publiek- private organisatie waarin overheid, bedrijfsleven, organisaties op het gebied van milieu, natuur en ontwikkelingssamenwerking en de kenniswereld gezamenlijk werken aan de uitvoering van de adviezen van de Taskforce. In de vorm van een Green Deal is de vorming van de publiek- private samenwerking in een Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie vastgelegd.

Over de rol die de Taskforce als zelfstandig opererende buitenboordmotor heeft gespeeld en over de resultaten die de Taskforce heeft bereikt wordt positief geoordeeld. De Taskforce heeft het thema biodiversiteit met name bij het bedrijfsleven op de kaart weten te zetten, en samenwerking tussen verschillende partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen) bevorderd. Opmerkelijk is dat de meeste leden van de Taskforce zich niet realiseren dat hun werkzaamheden verbonden zijn met het beleidsprogramma, en dat de activiteiten van de Taskforce daaruit bekostigd zijn. Zij kennen het beleidsprogramma niet.

---

<sup>2</sup> Peildatum 1-09-2011, dit zijn daadwerkelijke en gecommitteerde uitgaven

## 0.4 Verdieping: betalen voor biodiversiteit, mariene biodiversiteit

### *Betalen voor biodiversiteit*

De prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' richt zich op het creëren van markten en betalen voor biodiversiteit, wat valt binnen het beleidsspoor ter bevordering van duurzaam gebruik voor biodiversiteit.

In het beleidsprogramma wordt een aantal acties beschreven die zijn doorvertaald naar 19 activiteiten in het uitvoeringsprogramma. Uit het beleids- en uitvoeringsprogramma is af te leiden dat samenwerking met maatschappelijke organisaties nodig is om de doelstelling te bereiken. Tevens is coherentie op internationaal niveau en interdepartementale coherentie beoogd. Hoe deze coherentie moet leiden tot doelbereik is niet verder uitgewerkt.

Uit ons onderzoek blijkt dat het onderwerp betalen voor biodiversiteit is in het algemeen steeds meer gaan leven binnen het bedrijfsleven en overige maatschappelijke organisaties. Uit gesprekken is echter ook gebleken dat er op de prioriteit meer samenwerking met maatschappelijke organisaties had kunnen plaatsvinden. Per saldo is onder de vlag 'Betalen voor biodiversiteit' een aantal acties en initiatieven in gang gezet, die zowel door direct bij het betrokkenen bij het beleidsprogramma worden herkend en gewaardeerd, alsook door externen. In termen van het oorspronkelijk geformuleerde strategisch doel geldt voor onderdeel (1) 'waarde zichtbaar maken' dat er sprake lijkt te zijn van een goede mate van doelbereik, voor onderdeel (2) 'vraag en aanbod creëren' geldt dat via met name de Green Deals enige resultaten zijn geboekt. Hoe het beleidsprogramma aan deze Green Deals heeft bijgedragen is niet duidelijk. Voor onderdeel (3) 'economische instrumenten ontwikkelen' is een gemengd resultaat geboekt; daarbij is onder invloed van het veranderende kabinetsbeleid sprake van terugdraaien van economische instrumenten (vergroening belastingen, groen beleggen), los van het beleidsprogramma zelf.

### *Mariene biodiversiteit en visserijketens*

Het beleidsprogramma formuleert geen harde, SMART-doelstelling voor de prioriteit mariene biodiversiteit, wel een streven: "*Het kabinet streeft binnen de Nederlandse wateren, en voor Nederlandse schepen in internationale wateren, naar duurzaam behoud en gebruik van mariene hulpbronnen overeenkomstig internationale normen*"

In het beleidsprogramma worden een aantal nationaal en internationaal gerichte acties beschreven die vertaald zijn in 25 activiteiten in het uitvoeringsprogramma. Van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn slechts twee activiteiten afgerond, 21 activiteiten zijn nog in uitvoering. De activiteiten die in het beleidsprogramma worden benoemd betreffen grotendeels de uitvoering van bestaand beleid dat in de lijn wordt uitgevoerd en wordt gefinancierd. Gevolg is dat vanuit de lijn nauwelijks samenwerking wordt gezocht met het beleidsprogramma.

Het programma heeft twee activiteiten gefinancierd waarvoor in de lijn geen budget beschikbaar was. Mede debet aan het lage profiel van deze prioriteit in het beleidsprogramma is het feit dat gedurende lange tijd de prioriteit mariene biodiversiteit in het programma de functie van thema coördinator niet is vervuld.

Het streven naar grotere coherentie in het beleidsprogramma heeft niet geleid tot veranderingen in de uitvoering van het lopende beleid. Dit betekent dat de intradepartementale coherentie binnen het departement van EL&I nog weinig is verbeterd. Dit neemt niet weg dat er vanuit de lijn de laatste jaren een aantal bemoedigende initiatieven zijn genomen, zonder bemoeienis van het programma, in samenspraak met belanghebbenden. Het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen of deze initiatieven tot een verbetering van de mariene biodiversiteit leiden.

## **0.5 Conclusies**

### *Doelbereik*

Uit de doorgaande achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland in de afgelopen jaren kan de facto worden geconcludeerd dat het programma (in combinatie met regulier beleid 'via de lijn') niet in staat is gebleken de inhoudelijke opgaven waar Nederland voor staat te halen. In hoeverre het programma (in combinatie met de 'lijn') de achteruitgang heeft weten te vertragen is niet met een voldoende mate van zekerheid te zeggen: de referentieontwikkeling (wat zou er gebeurd zijn zonder beleidsprogramma) is immers niet bekend. Bovendien wordt in de voortgangsrapportages van het programma geen inzicht gegeven in het doelbereik. Echter, gegeven de in verhouding tot de lijnactiviteiten beperkte omvang van het programma, het ontbreken van een duidelijke interventiestrategie en een gemandateerde sturing, is het niet aannemelijk dat het beleidsprogramma een aantoonbaar effect op de biodiversiteit heeft gehad. Op onderdelen zijn successen geboekt met projecten en pilots, maar het beleidsprogramma blijft achter bij de doelstellingen en kan de feilen van zijn voorloper nauwelijks wegnemen.

### *Relatie organisatie en coherentie*

De organisatiestructuur heeft de coherentie in beleid en beleidsuitvoering niet traceerbaar beïnvloed. De formele interventiemogelijkheden waren van aanvang af beperkt, de informele (open, eventueel confronterende) communicatie zijn niet gebruikt.

Pogingen tot vergroting van de interdepartementale coherentie zijn beperkt gebleven tot het IDO in de beginfase van het programma. Daarbij heeft de intensiteit van coherentie zich beperkt tot informatie-uitwisseling. De intradepartementale coherentie lijkt onder invloed van het programma eerder te zijn afgenomen dan toegenomen.

Voorzover er sprake is van een versterkte samenwerking met maatschappelijke sectoren en het bedrijfsleven is dit tot stand gekomen vooral door de werkzaamheden van de Taskforce, los van het programma.

### *Doelmatigheid organisatiestructuur*

Het heeft in het programma ontbroken aan een duidelijk mandaat voor de programmaleider en zijn team. De interventiemogelijkheden van het programma richting departementen c.q. de buitenwereld waren beperkt. Het programma werd daardoor een zacht coördinatieme-

chanisme, geen vorm van doelgerichte sturing. Dit is opmerkelijk in het licht van de eerdere evaluatie van het voorgaande beleidsprogramma, waarin gebrek aan mandaat en sturingsmogelijkheden als faalfactor is geanalyseerd. Met een zekere wrangheid moet worden geconcludeerd dat de conclusies die in de evaluaties van het vorige beleidsprogramma zijn getrokken ook nu nog steeds gelden voor zijn opvolger en niets aan actualiteit hebben ingeboet: het beleidsprogramma is niet voldoende richtinggevend, er is gebrek aan sturing, regie, waardoor prioritaire acties onvoldoende tot uitvoering komen. Het zicht op de uitvoering wordt belemmerd door het ontbreken van een goede monitoringstructuur met bijbehorende prestatie-indicatoren.

#### *Doelmatigheid ingezette middelen*

De middelen voor het programma zijn wezenlijk anders besteed dan oorspronkelijk begroot. Met name is sterker ingezet op activiteiten van de Taskforce ten koste van de andere programmaonderdelen. De personele wisselingen binnen het programma hebben de doelmatigheid van inzet van mensen en middelen niet vergroot.

Agentschap NL heeft de rol van projectbeheerder professioneel uitgevoerd waarbij moet worden aangetekend dat het relatief hoge bedrag voor het projectbeheer mede wordt veroorzaakt door de grote hoeveelheid kleine projecten. Een grotere focus op een beperkt aantal projecten en pilots zou de beheerskosten hebben verminderd.



# **1 INLEIDING**

## **1.1 Aanleiding**

Met het beleidsprogramma 'Biodiversiteit Werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd' (BB) wil het kabinet een impuls geven aan de Nederlandse bijdrage om het verlies aan biodiversiteit in de wereld te stoppen. Dit sluit aan bij de doelstellingen van de Europese Commissie en internationale afspraken waar de overheid zich aan heeft gecommitteerd.

Eind 2011 loopt het BB af. Het kabinet hecht er belang aan inzicht te krijgen in de mate waarin de in het huidige beleidsprogramma gestelde doelen zijn behaald, en op welke wijze de uitvoeringsstructuur daaraan heeft bijgedragen alvorens een eventueel nieuw programma wordt vormgegeven. Het Interdepartementaal Directeuren Overleg (IDO) van het beleidsprogramma heeft via Agentschap NL de opdracht gegeven om de externe evaluatie van dit beleidsprogramma uit te voeren. In het IDO participeren de beleidsdirecteuren van de drie meest betrokken departementen EL&I (voormalig LNV), IenM (voormalig VROM) en BZ. De opdracht is verstrekt aan het economisch onderzoeksbureau APE in samenwerking met Jan Paul van Soest Advies voor Duurzaamheid bv.

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke stuurgroep die de referentietermen van het onderzoek heeft vastgesteld, en die een onafhankelijke beoordeling heeft gegeven van de kwaliteit van het proces, de gehanteerde methodologie en de resultaten van de evaluatie.

## **1.2 Doel en vraagstelling**

Met de evaluatie wordt beoogd om de personele en financiële inzet van het beleidsprogramma te verantwoorden en inzicht te verschaffen in de mate waarin de doelstellingen van het programma zijn bereikt. Hieruit dienen lessen te worden getrokken voor de toekomstige vormgeving van het beleid op het terrein van biodiversiteit en de institutionele inkadering die daarvoor wenselijk is.

Daartoe dient de evaluatie inzicht te geven in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, te weten een toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering op de prioritaire velden, en na te gaan in hoeverre daarmee een plausibele bijdrage is geleverd aan het doelbereik van het programma.

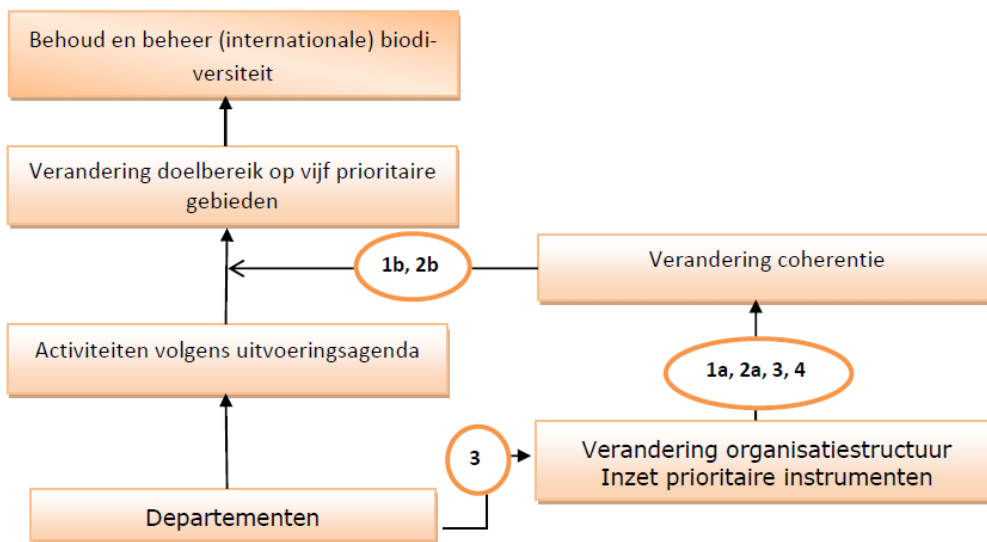
In de bovenstaande formulering is (toename van) coherentie dus het indirecte doel van het BB en dient de evaluatie zich primair te richten op de vraag hoe en in hoeverre dit doel bereikt is. In de referentietermen van deze evaluatie wordt coherentie gedefinieerd als de mate waarin verschillende doelstellingen en uitvoering daarvan niet strijdig zijn en elkaar versterken.

De probleemstelling van de evaluatie is uitgewerkt in vier hoofdvragen:

1. a. Is er binnen de gekozen prioriteitsvelden sprake van toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering?  
 b. In hoeverre heeft deze coherentie een plausibele bijdrage geleverd aan de realisering van de doelstellingen op de prioritaire thema's?
2. Hebben de organisatorische structuur, de werkwijze en de verschillende instrumenten (ondersteunende prioriteiten) van het BB bevorderd:
  - a. de coherentie van beleid
  - b. de beleidsuitvoering?
3. Hoe doelmatig was de gekozen organisatiestructuur van het programma en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen programma en de lijn binnen de departementen? Op welke gebieden werkte deze wel, op welke niet?
4. Hoe doelmatig was de inzet van budgettaire en personele middelen in het BB, inclusief de door Agentschap NL ingezette middelen?

In figuur 1.1 hebben wij de verschillende hoofdvragen van het evaluatie onderzoek weergegeven binnen het kader van de evaluatie.

Figuur 1.1 Verbanden tussen doelen, instrumenten en actoren



De nummering bij de pijlen verwijst naar de vier hoofdvragen, waarbij we de twee delen van de eerste hoofdvraag hebben gesplitst in 1a (coherentie als intermediair doel)<sup>3</sup> en 1b (coherentie als instrument)<sup>4</sup>. In hoofdvraag 2 hebben we een soortgelijke splitsing aangebracht. Dit doen we op basis van het in de deelvragen aangebrachte verband tussen coherentie en het bereiken van de doelstellingen van het BB. Deelvraag 2a gaat in op het bevoor-

<sup>3</sup> "Is er binnen de gekozen prioriteitsvelden sprake van toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering?"

<sup>4</sup> "In hoeverre heeft deze coherentie een plausibele bijdrage geleverd aan de realisering van de doelstellingen op prioritaire thema's?"



deren van coherentie en 2b op het effect van het instrument coherentie op de doelstellingen van het BB.

Uit de figuur wordt duidelijk dat het doelbereik versterkt zou moeten worden wanneer de coherentie toeneemt. Ook laat de figuur zien dat de doelen van het BB uiteindelijk gericht zijn op het algemene doel van het (internationale) biodiversiteitsbeleid, namelijk behoud en beheer van de biodiversiteit.

### **1.3 Uitwerking van de vraagstelling**

#### *Het begrip coherentie*

Uit figuur 1.1. wordt duidelijk dat het begrip coherentie een centrale functie vervult in het beleidsprogramma. Wij onderscheiden in deze evaluatie verschillende dimensies van coherentie:

- fase in de beleidscyclus: coherentie in de beleidsvorming versus coherentie in de beleidsuitvoering;
- reikwijdte van coherentie: tussen prioriteiten onderling; interdepartementaal; intradepartementaal; nationaal versus internationaal; met maatschappelijke actoren;
- de intensiteit van coherentie: non- interventie, informatie- uitwisseling, afstemming, consensus.

#### *Uitwerking hoofdvragen*

Onderzoeksvraag 1 bestaat uit twee delen: de eventuele toename van coherentie en de relatie met het doelbereik.

Wat betreft de verandering van coherentie dient in de eerste plaats te worden vastgesteld welke dimensies van coherentie relevant zijn per prioriteit. Vervolgens moet worden nagegaan hoe de coherentie op de prioriteiten bij start van het beleidsprogramma kan worden gekarakteriseerd, welke coherentie er werd nagestreefd, en hoe deze zich gedurende het beleidsprogramma heeft ontwikkeld. Daarna kunnen de verschillen in kaart worden gebracht tussen de beoogde coherentie, de coherentie in de startsituatie en de gerealiseerde coherentie.

Wat betreft de effecten op het doelbereik dient per prioriteit plausibel te worden gemaakt welke rol coherentie heeft gespeeld bij de keuze van de activiteiten en of die activiteiten hebben bijgedragen aan de nagestreefde inhoudelijke doelen. Teneinde meer zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van het programma wordt bij deze vraag ook nagegaan in hoeverre verschillen in doelbereik kunnen worden vastgesteld tussen programma activiteiten en de buiten het programma lopende reguliere lijnactiviteiten.

In de tweede onderzoeksvraag staat de relatie tussen coherentie en de organisatorische structuur en werkwijze centraal. Wederom dient een nulmeting te worden vastgesteld, evenals een streefbeeld en een beeld van de realisatie. De situatie ten tijde van het vorige beleidsprogramma (BBI) vormt de nulmeting, de beschreven structuur in het beleidsprogramma de beoogde situatie en de structuur op dit moment de realisatie.

Bij het in beeld brengen van de organisatiestructuur en de werkwijze van het programma dient de interventielogica en de sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan het beleidsprogramma te worden beschreven. Vervolgens moet worden nagegaan hoe deze in de praktijk hebben vorm gekregen. Daarna kan een relatie worden gelegd met de onder vraag 1 onderzochte (verandering in) coherentie en de organisatiestructuur.

De derde onderzoeksvraag gaat in op de doelmatigheid van de organisatiestructuur. Op basis van de onder vraag 2 beschreven startsituatie, het streefbeeld en de feitelijke situatie wordt nagegaan of er een relatie kan worden gelegd tussen de opbrengst van de activiteiten en de (veranderingen in de) organisatiestructuur.

In de laatste onderzoeksvraag wordt ingezoomd op de doelmatigheid van de inzet van personeel en middelen. Zowel voor het budget en de personele middelen wordt nagegaan welke middelen er voor welke prioriteit zijn ingezet, welke overwegingen er aan eventuele verschuivingen ten grondslag hebben gelegen en welke alternatieven er waren.

## **1.4 Aanpak en uitvoering van het onderzoek**

### *1.4.1 Inceptiefase*

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen: een inceptiefase en een verdiepingsfase. De inceptiefase is gericht op het ontwikkelen van het onderzoeksplan, het uitwerken van de vraagstelling, een specificatie van het conceptueel raamwerk en het vaststellen van de benodigde onderzoeksmethoden. Daarnaast diende de inceptiefase inzicht te geven in:

- de resultaten op de doelstellingen van het beleidsprogramma
- de rol van maatschappelijke actoren en de kritische (succes)factoren

De inceptiefase mondt uit in de keuze van een aantal prioriteitsvelden die in de tweede fase van het onderzoek, de verdiepingsfase nader worden onderzocht. Deze inperking is noodzakelijk in verband met de complexiteit van het onderzoek, het beschikbare budget en de doorlooptijd van het onderzoek.

Bovenstaande aspecten zijn in kaart gebracht aan de hand van deskresearch en een uitgebreide gespreksronde) met verschillende betrokkenen bij het beleidsprogramma en inhoudelijke externe experts. In de inceptiefase zijn zeventien interviews afgenomen met interne stakeholders (programmamanager, thema coördinatoren, leden van het IDO en het secretariaat van de Taskforce) en met externe deskundigen.

De gesprekspartners zijn in een semigestructureerd interview bevraagd over een vaste set van onderwerpen, zoals de inrichting van het beleidsprogramma per prioriteit, de verantwoordelijkheidsverdeling, de rol van coherentie in de uitvoering van het beleidsprogramma,

de specifieke activiteiten op de prioritaire velden en het doelbereik. In alle gesprekken is aan de respondenten gevraagd naar hun keuze van prioriteiten in de verdiepingsfase.

In de inceptiefase is voor de selectie van prioriteiten een aantal criteria geformuleerd:

1. Pars pro toto: welke programmalijnen lijken illustratief voor het programma als geheel?
2. Verscheidenheid: voorkeur voor programmalijnen die verschillend zijn opgezet en uitgevoerd
3. Actualiteit: voorkeur voor programmalijnen die ook na afloop van het BB nog actualiteitswaarde hebben
4. Succes en falen: is het mogelijk een programmalijn te vinden waarvan al in de inceptiefase wordt vermoed dat deze als succesvol kan worden gekarakteriseerd, en een die als niet of minder succesvol te boek staat?
5. Onderzoekbaarheid: is überhaupt voldoende materiaal beschikbaar aan de hand waarvan zinvolle bevindingen mogelijk zijn?
6. Inzet van de drie ondersteunende prioriteiten: liefst keuze voor die programmalijnen waarin de drie ondersteunende prioriteiten (Coalities, kennis, communicatie) alle drie zijn ingezet, zodat niet alleen de inhoudelijke programmalijn kan worden bestudeerd, maar tevens de werkzaamheid van de ondersteunende activiteiten kan worden geëvalueerd.

Op basis van deze criteria er voor gekozen om de prioriteitsvelden 'Betalen voor biodiversiteit' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' in de verdiepingsfase van evaluatie nader te onderzoeken.

De selectie van de prioriteiten en het verdiepende onderzoek zijn met name gericht om nader zicht te krijgen op het doelbereik (onderzoeksvraag 1). Het conceptueel raamwerk voor de vervolgfase staat weergegeven in bijlage 1.

#### *1.4.2 Verdiepingsfase*

De tweede fase betreft de uitvoering van het onderzoeksplan dat in de inceptiefase is opgesteld. Naast een verdere verdieping van de dossieranalyse vindt een brede consultatie plaats onder zowel interne als externe stakeholders gericht op de beantwoording van de evaluatievragen en de identificatie van geleerde lessen. In de verdiepingsfase onderscheiden wij de volgende stappen:

1. Aanvullende deskresearch;
2. Verdiepende interviews;
3. Rapportage.

#### *Aanvullende deskresearch*

Voor de aanvullende deskresearch zijn de volgende type documenten verzameld en geanalyseerd:

- Verslagen van bijeenkomsten van het IDO-, 3-DG- en IPB overleg
- Verslagen van bijeenkomsten van de Taskforce

- Projectoverzicht Agentschap NL
- Programmabegroting Agentschap NL
- Feitenrelaas van het Beleidsprogramma Biodiversiteit<sup>5</sup>
- Uitvoeringsprogramma en voortgangsprogramma
- Interne memo's over de aanpak van het beleidsprogramma
- Onderzoeksrapporten over de prioriteiten 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' en 'Betalen voor biodiversiteit' (o.a. Rapporten van Planbureau voor de Leefomgeving, Algemene Rekenkamer etc.)
- Evaluaties van vorige beleidsprogramma's biodiversiteit
- Ex-ante evaluatie van het huidige beleidsprogramma.

Verder heeft een nader onderzoek plaatsgevonden van het beleids- en uitvoeringsprogramma en zijn de interviewverslagen uit de inceptiefase nader geanalyseerd.

De aanvullende dossierstudie is in deze fase gericht op inzicht in de ontwikkeling en de eventueel beschikbare resultaten van de activiteiten op de geselecteerde prioriteitsvelden en op de concrete acties vanuit IPB, de inrichting en uitwerking van de organisatiestructuur en de rol die coherentie heeft gespeeld in het beleidsprogramma. Op basis van de deskresearch is een eerste beeld verkregen van de invulling van de onderzoeksvragen en de bij behorende deelvragen (zie bijlage 1). Aan de hand van sleutelwoorden is gezocht naar relevante informatie. Het gaat bijvoorbeeld om sleutelwoorden die inzicht geven in aard, intensiteit en reikwijdte van coherentie.

Ook zijn sleutelwoorden samengesteld voor de organisatorische structuur en de input (hoeveel mensen, hoeveel geld). Sleutelwoorden over de resultaten op prioriteiten gingen in op de aard van de resultaten en bijvoorbeeld de manier waarop de beoogde resultaten waren geformuleerd (SMART). De beschikbare informatie is vervolgens getoetst en waar nodig aangevuld in de interviewfase. Uit de deskresearch bleek met name informatie over de aanloopfase van het beleidsprogramma te ontbreken, dit was dan ook een aandachtspunt bij de interviews.

#### *Verdiepende interviews*

Er zijn verdiepende interviews afgenomen met verschillende partijen. Deze kunnen in vier hoofdgroepen worden ingedeeld:

1. Direct betrokkenen bij het beleidsprogramma als het IPB en het IDO (interne stakeholders)
2. Agentschap NL
3. Betrokkenen uit de lijn van de departementen EL&I, I&M en BZ
4. Taskforce en overige externen

Voordat er een keuze is gemaakt voor de te interviewen personen is op basis van de deelvragen en de informatie uit de deskresearch een groslijst met vragen samengesteld per

---

<sup>5</sup> Opgesteld door de kerngroep van het Beleidsprogramma en vastgesteld in het IDO

groep. De keuze voor de geïnterviewden is gebaseerd op een groslijst van 131 personen die door het IPB is samengesteld. Uiteindelijk is door de onderzoekers een keuze gemaakt voor 18 personen die in de vervolgfase zijn geïnterviewd.<sup>6</sup> De keuze voor deze 18 personen is op de volgende criteria gebaseerd:

- Gelijkmatische verdeling over de hoofdgroepen:  
Elke groep moest goed vertegenwoordigd zijn om de onderzoeksvragen vanuit verschillende invalshoeken te benaderen.
- Voldoende informatie over de hele periode van het onderzoek:  
Mede omdat uit het dossieronderzoek geen volledig beeld kon worden verkregen van de ontwikkelingen in de aanloop en de uitvoering van het programma zijn interviews gebruikt om deze lacunes op te vullen.
- Procesmatige kennis prioriteiten:  
In de interviews is wat betreft de procesmatige kant aan de orde gekomen de organisatorische structuur, verhouding tussen lijn en programma, de verhouding met andere departementen en met maatschappelijke actoren en de uitgevoerde activiteiten en de hiervoor ingezette middelen.
- Inhoudelijke kennis prioriteiten  
Naast informatie over de procesmatige kant van het programma is in de interviews aandacht geschonken aan de inhoudelijke kant van de twee geselecteerde prioriteiten, met name het doelbereik.

Voor elk interview is van te voren een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is tijdens de interviews op een semi gestructureerde wijze afgenomen. Er zijn voornamelijk open vragen gesteld. Van elk interview is een verslag gemaakt.

#### *Direct betrokkenen*

We hebben ten eerste gesproken met een groep mensen die bij de kern van het beleidsprogramma horen, namelijk de programmamanager, de thema coördinatoren en (in de inceptiefase) de leden van het IDO. Deze partijen zijn over de volgende onderwerpen bevraagd:

- Probleemdefinitie en doel beleidsprogramma
- De verschillende dimensies van coherentie (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Interventiologica (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Sturingsfilosofie (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Organisatorische structuur (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Resultaten (op prioriteiten en programmabrede projecten)
- Doelbereik en relatie met coherentie en organisatorische structuur.

---

<sup>6</sup> In totaal zijn er 32 personen geïnterviewd. Met een aantal personen uit het IPB is zowel in de inceptiefase als in de vervolgfase een interview afgenomen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

### *Agentschap NL*

Binnen Agentschap NL is gesproken met twee adviseurs en de coördinator voor de beheersmatige taken van Agentschap NL. Onderwerpen die in het gesprek aan de orde zijn gekomen zijn:

- De inrichting van de projectorganisatie
- Verdeling van het budget en verschuivingen
- Taak Agentschap NL (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Probleemdefinitie en doel beleidsprogramma
- De verschillende dimensies van coherentie (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Interventiologica (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Organisatorische structuur programma (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)

### *Lijn*

Vervolgens hebben we een aantal mensen gesproken die via lijnactiviteiten betrokken zijn (geweest) bij onderwerpen uit het beleidsprogramma. Aan hen zijn vragen over de volgende onderwerpen voorgelegd:

- Interventiologica (nulsituatie, streefbeeld)
- Organisatorische structuur (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- De verschillende dimensies van coherentie (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Doelbereik en relatie met coherentie en organisatorische structuur.
- Overlap en synergie tussen lijn en beleidsprogramma
- Meerwaarde van het beleidsprogramma

### *Taskforce en overige externen*

Tot slot is een gevarieerd samengestelde groep externen gesproken, zoals wetenschappers, partijen uit het bedrijfsleven, vertegenwoordigers van de Taskforce en milieuorganisaties en evaluatie deskundigen. De externen zijn gekozen op basis van hun inhoudelijke expertise van het onderwerp en specifieke betrokkenheid bij en zicht op het beleidsprogramma. Aan deze partijen zijn vragen voorgelegd met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- Bevindingen en aanbevelingen uit de vorige evaluatie
- Probleemdefinitie en doel beleidsprogramma
- De verschillende dimensies van coherentie (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Interventiologica (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Sturingsfilosofie (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Organisatorische structuur (nulsituatie, streefbeeld en praktijk)
- Resultaten (op prioriteiten en programmabrede projecten)
- Doelbereik en relatie met coherentie en organisatorische structuur.
- Activiteiten Taskforce (resultaten, vervolg, relatie met het beleidsprogramma)

## **1.5 Afbakening**

De evaluatie van het beleidsprogramma heeft plaatsgevonden in de periode september – december 2011. Gelet op deze beperkte doorlooptijd is de keuze gemaakt in de evaluatie in de verdiepingsfase in te zoomen op twee prioritaire thema's van het beleidsprogramma. Daardoor is de beantwoording van onderzoeksvraag 1 vooral gebaseerd op een analyse van de prioriteitsvelden 'Betalen voor biodiversiteit' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens'. Uitspraken over het doelbereik worden bemoeilijkt doordat ten tijde van de evaluatie het beleidsprogramma nog niet was afgerond. Daarbij zijn er nauwelijks tussentijdse resultaten bekend omdat de opbrengst van resultaten nauwelijks is gemonitord.

Voor de beantwoording van de overige onderzoeksvragen menen de onderzoekers dat de deskresearch en interviews uit de inceptiefase en de verdiepingsfase voldoende aanknopingspunten bevatten om tot een gefundeerd oordeel te komen over het gehele beleidsprogramma. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin coherentie is toegenomen.

Omdat coherentie slechts een van de middelen is die bijdragen aan het inhoudelijk doelbereik en omdat het doelbereik moeilijk kan worden vastgesteld kunnen geen keiharde, empirisch onderbouwde uitspraken worden gedaan over de mate waarin het instrument coherentie heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen/ prestaties. Coherent beleid is slechts een van de middelen die bijdragen aan de doelstelling en daarmee geen garantie voor succes. Daarom richt deze evaluatie zich voor een belangrijk deel ook op de wijze waarop hier invulling is gegeven aan het beleidsprogramma en de uitvoering ervan, en in mindere mate op het resultaat van het beleid.

## **1.6 Indeling van de rapportage**

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de voorlopers van het BB en de wordingsgeschiedenis van het huidige beleidsprogramma. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beschrijving gegeven van het beleidsprogramma 'Biodiversiteit Werkt'. In dit hoofdstuk komen de doelen, de interventielogica, de organisatorische structuur en de input aan de orde. Daarna wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan van de uitvoering van het beleidsprogramma. Zowel beleidsmatige ontwikkelingen als ontwikkelingen in de organisatiestructuur en budgettaire ontwikkelingen komen in dit hoofdstuk aan bod. Hoofdstuk 5 geeft een verdieping op de twee thema's 'Betalen voor biodiversiteit' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens'. Vervolgens sluit hoofdstuk 6 af met de beantwoording van de onderzoeksvragen.

## **2 DE WORDINGSGESCHIEDENIS VAN HET BELEIDSPROGRAMMA**

### **2.1 De voorlopers van het Beleidsprogramma Biodiversiteit**

Reeds vanaf 1996 probeert de Nederlandse overheid het beleid en de uitvoering van biodiversiteit te coördineren. Voorgangers van het BB zijn het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN), dat tussen 1996 en 2000 liep, en het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI), dat betrekking had op de periode tussen 2002 en 2006. Beide programma's richtten zich op de inspanningen voor biodiversiteit in het buitenland.

Het PIN streefde naar een grotere samenhang in het internationaal natuur-, milieu- en waterbeleid. Daarbij moest ook de wisselwerking tussen het beleid in natuurbeheer en de sectoren landbouw, visserij, toerisme, handel en ontwikkelingssamenwerking worden versterkt.<sup>7</sup>

Ook de opvolger van het PIN richtte zich op meer samenhang in het beleid. Doel van het BBI was te komen tot een meer coherent beleid, door het groeperen van de verschillende beleidsvoornemens op het terrein van de internationale biodiversiteit en door het verwoorden van een interdepartementale visie.

In het BBI werden de doelstellingen vertaald naar 425 acties. Het BBI formuleerde in inhoudelijke zin geen nieuw beleid, maar bundelde vooral afspraken uit internationale verdragen en het beleid uit bestaande beleidsnota's.<sup>8</sup> Een belangrijk kader voor de formulering van speerpunten in het BBI vormden de doelen van het VN Biodiversiteitsverdrag<sup>9</sup> (behoud van biodiversiteit, duurzaam gebruik en eerlijke verdeling).

### **2.2 De evaluatie van het BBI**

In 2006 is het BBI in opdracht van de meest betrokken departementen onafhankelijk geëvalueerd.<sup>10</sup> Tegelijkertijd is een evaluatie van het BBI uitgevoerd door de Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling (WEO), een onafhankelijk netwerk van deskundigen werkzaam in de internationale natuurbescherming.<sup>11</sup> Beide evaluaties zijn onafhankelijk van elkaar uitgevoerd,

---

<sup>7</sup> I. W. Bouwma, Alterra, Programma Internationaal Natuurbeheer, Doelen en besteding, Werkdocument 2001/16, Wageningen 2001

<sup>8</sup> D.A. Kamphorst, Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid, Werkdocument 129, Wageningen, mei 2009

<sup>9</sup> Convention on Biodiversity (CBD)

<sup>10</sup> NovioConsult Van Spaendonck bv/ CREM bv Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, juni 2006

<sup>11</sup> Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling, Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, 'Van woord naar daad', Amsterdam, juni 2006



hanteren uiteenlopende onderzoekstechnieken<sup>12</sup>, maar komen voor een belangrijk deel tot dezelfde conclusies.

Uit de beide evaluaties komt naar voren dat het BBI een noodzakelijk instrument is in de strijd tegen biodiversiteitverlies. Met een geïntegreerd beleidskader wordt een stap voorwaarts gezet, maar overheersend is de kritiek op de uitvoering en het ontbrekende (politiek) commitment, die voorkomen dat de mede door Nederland veroorzaakte achteruitgang van mondiale biodiversiteit een halt kan worden toegeroepen. Hoewel het Biodiversiteitsverdrag door zijn overkoepelende visie op biodiversiteit de mogelijkheid bood het internationale biodiversiteitsbeleid van Nederland meer in samenhang op te pakken, is er in uitvoering van het BBI sprake van onvoldoende afstemming en inzicht in de resultaten. Beide evaluaties zetten dan ook vraagtekens bij de meerwaarde van het BBI ten opzichte van het bestaande beleid. Het BBI is niet voldoende richtinggevend, er is gebrek aan sturing, regie en praktijkgerichtheid. Daardoor komen prioritaire acties onvoldoende tot uitvoering. Het zicht op de uitvoering wordt belemmerd door het ontbreken van een goede monitoringstructuur met bijbehorende prestatie-indicatoren.<sup>13</sup>

In de evaluatie van NovioConsult/CREM wordt gesteld dat er in het BBI weliswaar concrete acties zijn gedefinieerd, maar dat hieraan geen verantwoordelijkheden en middelen worden toegekend voor de uitvoering. Omdat het BBI geen afrekenbare doelstellingen bevat is het voor de evaluatoren onmogelijk een kwantitatief en representatief beeld te geven van output en outcome van het BBI. Er kunnen dan ook geen onderbouwde kwantitatieve uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid die representatief zijn voor het hele BBI. Debet hieraan is ook het grotendeels ontbreken van een heldere interventielogica, waarbij een plausibele relatie wordt gelegd tussen de gestelde doelen en de daarvoor benodigde concrete acties.

In diezelfde evaluatie wordt een aantal aanbevelingen en suggesties gedaan die de effectiviteit en efficiency van een volgend beleidsprogramma kunnen vergroten, waaronder:

- versterking en verbreding van de interdepartementale samenwerking naar EZ, OCW en V&W
- helderheid ex ante over doel van het programma: interdepartementaal actieprogramma met een duidelijke coördinatiestructuur en uitvoeringsorganisatie (verticale afstemming) of een interdepartementaal referentiekader gericht op afstemming en informatieoverdracht (horizontale afstemming)
- de aanstelling van een programmamanager met operationele verantwoordelijkheden en voldoende managementinstrumenten en de inrichting van een onafhankelijk programabureau
- focus op een beperkt aantal SMART geformuleerde prioriteiten waarbij niet wordt gestreefd naar een volledige dekking, maar naar de meerwaarde die het programma kan

---

<sup>12</sup> De evaluatie van de Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling baseert zich voor een belangrijk deel op een enquête onder leden van maatschappelijke groeperingen en medewerkers van Nederlandse ambassades buiten Europa. In de evaluatie van Novio/ CREM ligt het accent op deskresearch en interviews met vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen.

<sup>13</sup> Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling, op.cit., p. 4

bieden ten opzichte van het bestaande biodiversiteitsbeleid. Daarbij dient een meer expliciete interventielogica te worden aangebracht.

- uitbreiding en verbreding van de externe partners (maatschappelijke groeperingen, bedrijfsleven, kennisinstellingen).<sup>14</sup>

## 2.3 De aanloop naar het BB

Na afloop van het BBI in 2006 is interdepartementaal in eerste instantie gewerkt aan een opvolger van het BBI, het BBI-2 (internationaal) en los daarvan aan een BBN (nationaal). Het BBI-2 richtte zich op het internationale beleid buiten de EU, omdat het Nederlands beleid al sterk is verweven met het EU beleid. De aanbeveling uit de evaluaties om meer focus aan te brengen vond weerklank: in het BBI-2 zou een onderscheid worden gemaakt tussen het lopende beleid dat onverminderd wordt voortgezet en een "etalage" van een beperkt aantal strategische prioriteiten waar de betrokken departementen gezamenlijk een extra inspanning gaan leveren.

In de voorbereidingsfase voor het BBI-2 zijn reeds in een vroeg stadium criteria genoemd die bepalend zouden moeten zijn voor de keuze van prioriteiten. De criteria zijn van inhoudelijke, politiek-strategische en operationele aard.<sup>15</sup>

Tezelfdertijd worden concrete prioriteitsvelden genoemd, evenwel zonder dat in eerste instantie een expliciete relatie wordt gelegd met de genoemde criteria. Wanneer de prioriteiten wel worden getoetst aan de vastgestelde criteria wijken de (doorgaans positieve) scores nauwelijks van elkaar af. Ook op het criterium 'coherentie' (onderdeel van de operationele criteria) scoren alle voorgestelde prioriteiten hoog. Daarbij dienen we te bedenken dat in deze fase van de voorbereiding nog uit werd gegaan van een verbreding naar zes departementen (dat wil zeggen inclusief EZ, V&W en OCW). Als prioritaire thema's worden genoemd: ketens, mariene biodiversiteit, ecoregionale ontwikkeling, betaling voor ecosystemendiensten, klimaat, behoud van genetische bronnen en kennis.

De uiteindelijke lijst van prioriteiten is in een zeer laat stadium vastgesteld, waarbij met name politieke criteria dominant zijn geweest. De overige criteria, waaronder coherentie hebben in deze fase van de besluitvorming een ondergeschikte rol gespeeld. Het thema 'Biodiversiteit werkt' is door interventie van VROM in een laat stadium toegevoegd. Dit thema vloeide voort uit bestaande initiatieven van VROM in de regio waar ook LNV bij betrokken was. Het thema 'ecoregionale ontwikkeling' is op initiatief van LNV vervangen door het thema 'Ecologische netwerken', dat ook reeds figureerde in het BBI.

---

<sup>14</sup> NovioConsult Van Spaendonck bv/ CREM bv, op.cit., p. 34-36

<sup>15</sup> Als voorbeelden van inhoudelijke criteria kunnen worden genoemd het innovatieve karakter van de prioriteit, de urgentie van de problematiek en de invloed van Nederlandse consumptie en productie op het thema. Voorbeelden van politieke criteria zijn het politieke gewicht, de scoringsmogelijkheid en internationale speelruimte. Voorbeelden van operationele criteria zijn robuuste programma's met SMART doelen, interdepartementale, sectordoorsnijdende uitvoering en samenwerking met internationale en maatschappelijke partners

In 2007 is de beslissing genomen tot integratie van het nationale beleidsprogramma BBN en het internationale beleidsprogramma BBI-2 in een Beleidsprogramma Biodiversiteit. Met de bundeling kunnen doublures en overlap in de prioriteitenstelling van beide afzonderlijke programma's namelijk worden voorkomen.

## **2.4 Synthese**

De evaluaties van de voorganger van het huidige beleidsprogramma zetten vraagtekens bij de meerwaarde van dat programma ten opzichte van het bestaande beleid. Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma kunnen in die evaluatie geen uitspraken worden gedaan, mede door het ontbreken van een heldere interventielogica.

Bij de voorbereidingen van het huidige beleidsprogramma wordt de aanbeveling overgenomen om de focus te richten op een beperkt aantal prioriteiten. Bij de selectie van de prioriteiten wordt aanvankelijk aansluiting gezocht bij een aantal inhoudelijke, politiek-strategische en operationele criteria. Bij de uiteindelijke vaststelling van de prioriteiten overheersen politieke criteria. De vraag van de inhoudelijke meerwaarde verdwijnt naar de achtergrond. Ook het criterium van coherentie heeft in deze fase van de besluitvorming geen zichtbare rol gespeeld.



## 3 HET BELEIDSPROGRAMMA BIODIVERSITEIT WERKT

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de feitelijke inhoud van het beleidsprogramma 'Biodiversiteit Werkt 2008-2011', het object van onderzoek in deze evaluatie. We beschrijven de doelstellingen en de interventielogica zoals weergegeven in het beleidsprogramma. Hetzelfde geldt voor de keuze van de prioriteiten en de sturingsfilosofie. De nadruk in dit hoofdstuk ligt op een beschrijving van de opzet en uitvoering van het beleidsprogramma zoals opgetekend in het beleidsprogramma. Hoe dit in de praktijk is opgepakt wordt in hoofdstuk vier beschreven.

### 3.2 Doelstellingen en interventielogica

#### 3.2.1 Doelstellingen

Op 14 maart 2008 is het programma aan de Tweede Kamer aangeboden namens de toenmalige ministers Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Ontwikkelingssamenwerking (OS). Het programma is mede ondertekend door toenmalige ministers van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en de staatsecretarissen van de ministeries van Economische Zaken (EZ), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Defensie.

Het beleidsprogramma 'Biodiversiteit Werkt' heeft als overkoepelend (inhoudelijk) doel *'de aantasting van de biodiversiteit aan te pakken en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen te bevorderen'*.<sup>16</sup>

Het beleidsprogramma geeft invulling aan de EU doelstelling om het biodiversiteitsverlies te stoppen in 2010, waarbij wordt aangetekend dat de Europese Commissie de zorg heeft geuit dat het niet waarschijnlijk is dat deze doelstelling wordt gehaald.<sup>17</sup>

Daarnaast is in het beleidsprogramma een (procesmatig) doel geformuleerd, namelijk *het versterken van interdepartementale samenwerking en het vergroten van de coherentie op prioritaire velden*. Het beleidsprogramma richt zich, naast het lopende beleid, op die prioriteiten waarop door urgentie en complexiteit versterkte samenhang nodig wordt geacht tussen departementen en maatschappelijke actoren.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p.9

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid., p.19

Het beleidsprogramma onderscheidt vijf inhoudelijke en drie ondersteunende prioriteiten.

De vijf inhoudelijke prioriteiten zijn:

- *Handelsketens en biodiversiteit*: verduurzaming van handel in hout, soja, palmolie, biomassa en veen;
- *Betalen voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten*: creëren van markten en betalingsmechanismen voor biodiversiteit (de gebruiker betaalt);
- *Biodiversiteit werkt*: het veiligstellen van ecosysteemdiensten in landgebruik (nationaal) en bevordering en benutting van biodiversiteit in (agro)productieprocessen buiten de beschermde gebieden;
- *Ecologische netwerken*: creëren van ecologische netwerken zowel binnen Nederland als in internationaal verband;
- *Mariene biodiversiteit en visserijketens*: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van de zeeën en oceanen.

De drie ondersteunende prioriteiten zijn:

- *Nieuwe coalities voor biodiversiteit*; aan de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, bestaande uit maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven worden concrete en implementeerbare suggesties gevraagd over het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit op langere termijn.
- *Kennis voor biodiversiteit*; optimaal gebruik van bestaande kennis en verwerven van nieuwe kennis.
- *Communicatie voor biodiversiteit*; aangezien gedragsverandering een belangrijk element is om verlies van biodiversiteit en ecosystemen tegen te gaan, moet hier bij overheden, bedrijven en consumenten voldoende draagvlak worden gecreëerd door middel van bewustwording, educatie en voorlichting.

### 3.2.2 Coherentie

Het (procesmatige) doel in het beleidsprogramma is het versterken van interdepartementale samenwerking en het vergroten van *coherentie* op vijf prioritaire velden. Coherentie is een begrip met vele dimensies. In het beleidsprogramma wordt het begrip niet nader gedefinieerd.

In het vervolg van deze paragraaf analyseren we aan de hand van de in 1.3 onderscheiden dimensies welke betekenis coherentie in het beleidsprogramma heeft gekregen.

Uit een analyse van het beleidsprogramma komt naar voren dat coherentie in de beleidscyclus zowel betrekking heeft op coherentie in de beleidsvorming als coherentie in de beleidsuitvoering. Uit de actiepunten uit het beleidsprogramma kan worden afgeleid dat coherentie betrekking heeft op de gehele beleidscyclus. Coherentie in de beleidsvorming wordt bij de verschillende prioriteiten voornamelijk aangehaald bij afstemming van de Nederlandse inzet bij EU besluitvorming. Het beleidsprogramma benadrukt het belang van aandacht voor de uitvoering op de prioritaire thema's.<sup>19</sup> Met het oog op een grotere effectiviteit bij de uitvoe-

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 16

ring van het beleidsprogramma zoekt de overheid bij alle prioriteiten samenwerking met maatschappelijke partners, het bedrijfsleven en kennisinstituten.

De reikwijdte van de coherentie heeft betrekking op:

- interdepartementale samenwerking

Het beleidsprogramma maakt duidelijk dat de inhoudelijke reikwijdte van het programma verschillende beleidsterreinen beslaat. Het maakt onder andere onderdeel uit van het sociaal- economische en ontwikkelingsbeleid.<sup>20</sup> Ook in de strategieën en activiteiten van het programma herkennen we de verschillende beleidsterreinen van de toenmalige ministers van LNV, VROM en OS. Op verschillende plaatsen in het beleidsprogramma wordt gewezen op de betekenis van het programma voor de interdepartementale samenwerking.<sup>21</sup>

Echter, wat de rol en verantwoordelijkheid is van de betrokken bewindspersonen en departementen waarmee coherentie bereikt moet worden, wordt niet duidelijk uit het beleidsprogramma.

- samenwerking met maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstituten

In zijn algemeenheid stelt het beleidsprogramma: *“Maar niet alleen de overheid is verantwoordelijk. Een doeltreffende aanpak ....is alleen mogelijk als overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties nauw met elkaar samenwerken.”*<sup>22</sup> Dit wordt uitgewerkt in de verschillende prioriteiten. Bij alle gekozen prioriteiten wordt expliciet aangegeven dat samenwerking met partijen buiten de overheid van groot belang is. Bij de prioriteit ‘Betalen voor biodiversiteit’ wordt bijvoorbeeld nagestreefd om samen met maatschappelijke partners de mogelijkheden van instrumenten voor betalen voor biodiversiteit te verkennen.<sup>23</sup>

- de samenhang nationaal/ internationaal

Het beleidsprogramma ‘Biodiversiteit werkt’ wijkt van zijn voorgangers af doordat het de tot dan toe aparte beleidsprogramma’s biodiversiteit nationaal resp. internationaal integreert in één beleidsprogramma. Met uitzondering van de prioriteit ‘Handelsketens’ (die uitsluitend internationaal is georiënteerd) hebben de overige prioriteiten alle een internationale en een nationale oriëntatie die in het beleidsprogramma expliciet worden benoemd.<sup>24</sup>

- samenhang tussen de prioriteiten

Op verschillende plaatsen in het beleidsprogramma wordt gewezen op mogelijke synergie tussen de afzonderlijke prioriteiten. Zo wordt bij het thema ‘Biodiversiteit werkt’ gewezen op de samenhang van het functioneel gebruik van ecosysteemdiensten met andere prioriteiten in het programma, zoals de onlosmakelijke band met het thema ‘Ecologische netwerken’.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 20-21.

<sup>21</sup> Zo wordt bij de prioriteit ‘marine biodiversiteit’ gesteld dat de toegevoegde waarde van het beleidsprogramma is gelegen in de versterkte interdepartementale samenwerking teneinde de internationale inzet van Nederland consistent te maken met regionaal en Europees beleid terzake en vice versa (p.20)

<sup>22</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p.5.

<sup>23</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p. 28.

<sup>24</sup> Ibid., p.21.

<sup>25</sup> Ibid., p.32.

Naast de fase in de beleidscyclus en de reikwijdte van coherentie onderscheiden we de intensiteit als derde dimensie van coherentie. De intensiteit van coherentie kent verschillende niveaus. We onderscheiden op een oplopende schaal van coherentie: non-interventie, informatie-uitwisseling, afstemming, consensus en synergie. Uit een analyse van het In het beleidsprogramma zijn geen expliciete keuzes terug te vinden ten aanzien van de intensiteit van coherentie. Evenmin kan uit het beleidsprogramma worden afgeleid wat het 'startniveau' van coherentie (per prioriteit) was bij het begin van het programma. Dit vloeit overigens logisch voort uit het ontbreken van een definitie van het begrip coherentie.

### 3.2.3 *Interventiologica*

De (negatieve) ervaringen met de voorgangers van het beleidsprogramma, die gekenmerkt worden door een overvloed aan acties en te weinig coherentie op de verschillende niveaus, worden in het beleidsprogramma genoemd als oorzaken van een te geringe effectiviteit.<sup>26</sup> Uit het beleidsprogramma is op te maken dat de effectiviteit van het beleidsprogramma wordt vergroot als de uitvoering in overleg met private en maatschappelijke partners tot stand komt. De complexiteit van de problematiek, de internationale context en de beperkte invloed van de nationale overheid liggen ten grondslag liggen aan deze aanname. Door betrokkenheid van deze externe organisaties verwacht het beleidsprogramma het draagvlak voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit verder te kunnen versterken, wat leidt tot een vergroting van het doelbereik.<sup>27</sup> Hoe de relatie van inspanning naar coherentie en vervolgens van coherentie naar inhoudelijk doelbereik wordt geacht te lopen per prioriteitsveld, wordt in het beleidsprogramma niet duidelijk.

Een ander aspect dat moet bijdragen aan het bereiken van de biodiversiteitsdoelstelling is de focus van het programma op een beperkt aantal prioriteiten (zie paragraaf 3.2.1) als aanvulling en impuls op het reguliere beleid. De benoemde prioriteiten vereisen een grote coherentie in de interdepartementale samenwerking en de samenwerking met maatschappelijke actoren.<sup>28</sup> In hoofdstuk 5 (verdieping) wordt nader ingegaan op de twee van de vijf inhoudelijke prioriteiten, paragraaf 3.4.2 geeft een nadere beschrijving van de ondersteunende prioriteiten.

Uit het beleidsprogramma is af te leiden dat een toename van coherentie (op welk niveau of met welke intensiteit dan ook) en de focus op een aantal inhoudelijke en inzet van ondersteunende prioriteiten zal leiden tot een groter doelbereik. Een onderbouwing voor deze stelling ontbreekt echter in het beleidsprogramma.

---

<sup>26</sup> Ibid., p16.

<sup>27</sup> Ibid., p. 9-10.

<sup>28</sup> Ibid., p.20-21.



### 3.3 Keuze prioriteiten

De keuze voor de prioriteiten borduurt voort op de twee sporen uit het vorige beleidsprogramma (BBI). Enerzijds zijn prioriteiten geselecteerd die zijn gericht op het realiseren van de bescherming voor bestaande biodiversiteit, anderzijds zijn er prioriteiten gekozen die zijn gericht op de transitie naar duurzaam gebruik (gedragsverandering).<sup>29</sup> Het eerste spoor betreft de prioriteiten 'Ecologische netwerken' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens', binnen het tweede spoor vallen de prioriteiten 'Betalen voor biodiversiteit', 'Handelsketens' en de prioriteit 'Biodiversiteit werkt'.

In het beleidsprogramma wordt gesteld dat de prioriteiten zijn gekozen op urgentie en complexiteit waar versterkte samenwerking nodig is tussen departementen en maatschappelijke actoren.<sup>30</sup> *"De prioriteiten vereisen grotere coherentie, interdepartementale samenwerking met de maatschappelijke actoren"*.<sup>31</sup> Het criterium 'coherentie' zou dan ook een belangrijke rol gespeeld moeten hebben bij de keuze van de prioriteiten. Eerder in dit rapport hebben we vastgesteld dat in de aanloopfase van het huidige beleidsprogramma coherentie weliswaar een van de criteria was waaraan mogelijke thema's werden getoetst, maar dat bij de uiteindelijke keuze politieke criteria een zware rol hebben gespeeld. Hierdoor heeft de keuze van de prioriteiten een sterk incrementeel karakter gekregen en hebben beleidshistorische overwegingen veelal de doorslag gegeven.<sup>32</sup>

Of de internationale trajecten zoals de Millennium Ecosystem Assessment (MA) en de EU-strategie een inhoudelijke basis hebben gevormd voor de keuze van de prioriteiten wordt uit het beleidsprogramma niet duidelijk. Enkele nieuwe issues die in MA en EU-strategie zijn aangedragen zoals exoten (invasieve soorten) en de invloed van vermessing op biodiversiteit zijn niet in het programma opgepakt.

De gekozen prioriteiten betreffen strategische doelen, waarbij de rol van de overheid is gericht op het geven van (indirecte) sturing aan de aanpak voor biodiversiteitsverlies.<sup>33</sup> Aan deze doelstellingen is dan ook geen operationeel beleid gekoppeld met afrekenbare (SMART geformuleerde) doelstellingen.

Met name bij de redelijk nieuwe prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit', dragen de acties het karakter van verkenningen en pilotprojecten die als voorbeeldfuncties kunnen dienen en eventuele tekortkomingen kunnen voorkomen alvorens tot implementatie wordt overgegaan van een specifieke maatregel.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2010) 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010, p.10.

<sup>30</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p.20.

<sup>31</sup> Ibid., p. 22.

<sup>32</sup> Zie ook Kamphorst die concludeert in een reconstructie van de beleidstheorie van het beleidsprogramma dat de keuze van de prioriteiten vooral voortvloeide uit activiteiten die departementen toch al ondernamen. Kamphorst, D.A. (2009) 'Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid', Wageningen Universiteit.

<sup>33</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p 20-21.

<sup>34</sup> Tweede Kamer 2008-2009, 26 407, nr. 35, Verslag Algemeen Overleg biodiversiteit, p 4-5.

## 3.4 Organisatorische structuur

### 3.4.1 Sturingsfilosofie

Het beleidsprogramma ‘Biodiversiteit Werkt’ kent een programmatische sturing die is vormgegeven in een interdepartementaal programma met verschillende overlegstructuren. De programmatische sturing moet leiden tot coherentie en samenwerking tussen de activiteiten van de betrokken ministeries. De programmatische sturing wordt gevoed door een interdepartementale programmastructuur waarin het Interdepartementaal Programmteam Biodiversiteit (IPB) een centraal aanspreekpunt is, ook voor externe partners. Het IPB is binnen het beleidsprogramma verantwoordelijk voor de interdepartementale afstemming en coördinatie van het biodiversiteitsbeleid. Het beleidsprogramma stelt echter expliciet dat de instelling van het IPB geen gevolgen heeft voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen.<sup>35</sup>

Het beleidsprogramma beschrijft dat de invulling van de programma-uitvoering jaarlijks zal worden vastgelegd in een werkplandocument. Naast het werkplan moet het IPB adviezen en andere resultaten van de Taskforce doorvertalen in transitie-uitvoeringsprogramma’s voor de langere termijn.<sup>36</sup>

Wat betreft de monitoring en verantwoording stelt het beleidsprogramma een jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer in het vooruitzicht waarin zowel financieel als inhoudelijk verantwoording wordt afgelegd. Los daarvan doet het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP, nu Planbureau voor de Leefomgeving) verslag van de geleverde beleidsprestatie. Verder is uit het beleidsprogramma af te leiden dat er wordt voortgeborduurd op bestaande monitoringssystemen binnen de betrokken ministeries en op Europees niveau. Er wordt geen aparte monitor voor het beleidsprogramma opgesteld.<sup>37</sup>

### 3.4.2 Organisatorische opbouw en taakverdeling

Het beleidsprogramma wordt uitgevoerd door drie ministeries: BZ, EL&I en IenM en is vormgegeven in een interdepartementaal programmteam, dat bestaat uit een kernteam en vijf prioritaire en drie ondersteunende thema’s. **Error! Reference source not found.** geeft de organisatorische structuur weer. De organisatorische structuur wordt niet als zodanig beschreven in het beleidsprogramma, alleen de rol van het IPB en de Taskforce worden in het programma genoemd. Uit interviews blijkt dat het 3-DG overleg en het IDO reeds bij de opstelling van het beleidsprogramma beoogd waren.

#### 3-DG overleg

De Directeuren-generaal van EL&I, BZ en IenM zijn, namens hun Minister, de gedelegeerde opdrachtgevers van het programma. In het 3-DG overleg bewaken ze de voortgang op

---

<sup>35</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p. 51.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., p.55.

hoofdpijnen. De DG EL&I is eerstverantwoordelijke en zit het 3-DG overleg voor. De DG's van de ministeries van OCW, EZ en V&W, die tijdens het BBI nog actief betrokken waren, zijn, binnen het huidige beleidsprogramma alleen agenda lid van het 3-DG overleg.

#### *Interdepartementaal Directeuren Overleg*

De betrokken directeuren vormen het Interdepartementale Directeuren Overleg (IDO). Het IDO is namens het 3-DG overleg verantwoordelijk voor de aansturing en de bewaking van de voortgang en overlegt één keer per maand. De programma manager zit dit overleg voor. In het IDO wordt besloten over de toekenning van het programmabudget. Over het toekennen van projectsubsidies van € 50.000 of meer beslist het IDO, bij kleinere bedrag beslist de programmamanager. De betrokken directeuren blijven verantwoordelijk voor aansturing van de lijn met betrekking tot de prioritaire thema's.

#### *Interdepartementaal Programmateam Biodiversiteit (IPB)*

Het IPB is verantwoordelijk voor de interdepartementale afstemming en coördinatie van het beleid. In het IPB overleg wordt de agenda van het IDO voorbereid en uitwerking gegeven aan IDO besluiten.

De dagelijkse leiding van het beleidsprogramma ligt bij het programma bureau, dat bestaat uit de programmamanager en het kernteam. De programmamanager is opdrachtnemer van het programma en aanspreekpunt voor de DG's en de directeuren die fungeren in het IDO. De programmamanager moet sturing geven op kwaliteit, samenhang en tempo van de activiteiten die in het kader van het beleidsprogramma worden uitgevoerd. Daarnaast is de programmamanager verantwoordelijk voor het budget van het programma en het kernteam. De programmamanager valt formatief onder de directie Natuur van het ministerie van EL&I. De rest van het kernteam wordt gevormd door 2 medewerkers en secretariële ondersteuning die allen vanuit de formatie van het ministerie van EL&I afkomstig zijn.

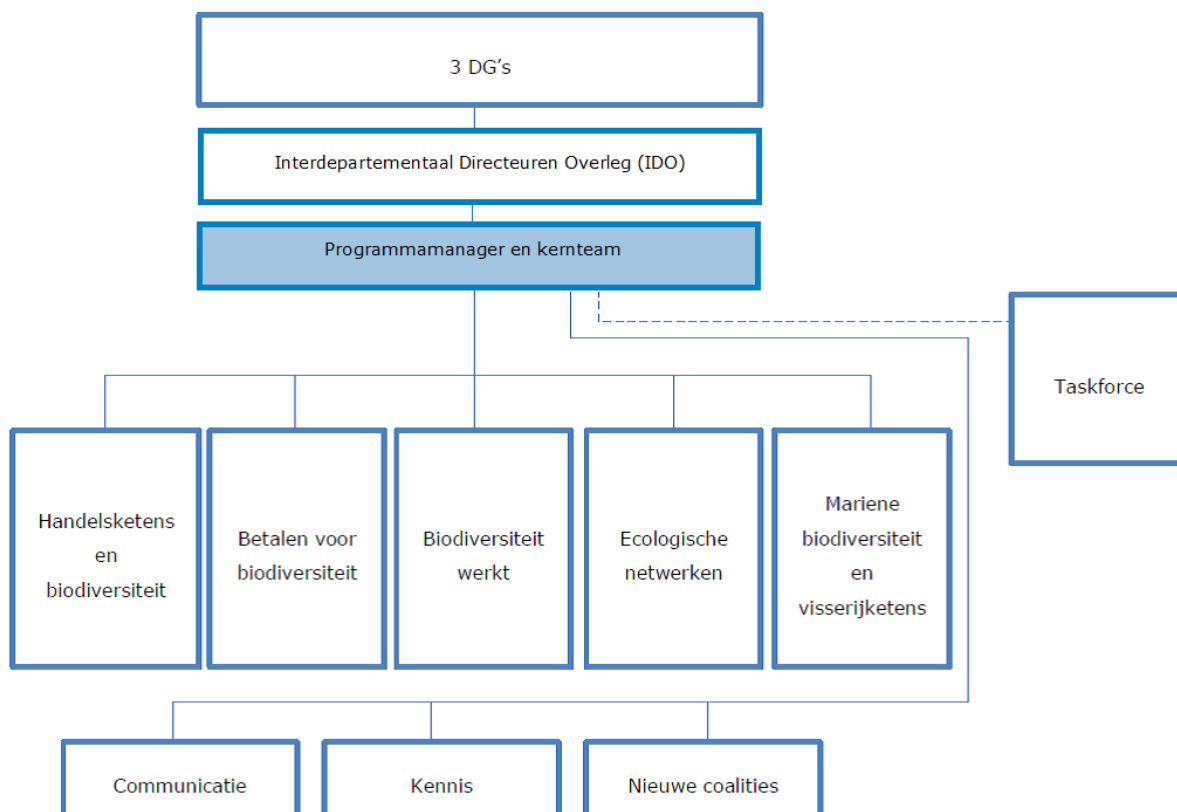
Onder het kernteam van het programmabureau vallen de vijf prioritaire thema's die elk een thema coördinator hebben. De thema coördinatoren functioneren binnen de lijnorganisatie van hun departement en zijn daar ook formatief geplaatst. Hun rol is het coördineren van de activiteiten en projecten die binnen hun thema worden uitgevoerd. Daarnaast moeten ze de voortgang bewaken, eventuele knelpunten tijdig signaleren en samenwerken met de andere thematrekkers.

Binnen het beleidsprogramma worden drie ondersteunende instrumenten onderscheiden, die organisatorisch onder het kernteam vallen. Vandaar de lijn die in figuur 3.1 loopt van de kennis, communicatie en nieuwe coalities naar het IPB. Dat neemt niet weg dat de inhoudelijke lijn van de ondersteunende instrumenten naar de vijf prioriteiten loopt. Niet voor niets zijn het ondersteunde prioriteiten ten dienste van de inhoudelijke prioriteiten. Beoogd is dat de ondersteunende prioriteiten net als de inhoudelijke prioriteiten een thematrekker hebben.

### Taskforce

De Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen bestaat uit leden die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven, openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties. De Taskforce maakt onderdeel uit van de ondersteunende prioriteit 'Nieuwe coalities', maar fungeert in de organisatorische lijn zelfstandig. De Taskforce heeft als taak om voorstellen te doen over de uitvoering van het beleid inzake het behoud en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen op de langere termijn.<sup>38</sup> In het beleidsprogramma wordt beschreven dat de Taskforce is samengesteld om de maatschappelijke dialoog vorm te geven. De Taskforce moet met suggesties en maatregelen bijdragen aan de transitie naar behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit. Het bedrijfsleven moet daarbij een actieve rol spelen. Het beleidsprogramma beschrijft verder dat de betrokken departementen in samenspraak met de Taskforce platforms instellen, waarin betrokken maatschappelijke actoren samen prioriteiten stellen en de te volgen innovatieweg verder uitstippelen. Bij de vormgeving van deze platforms wordt gebruik gemaakt van ervaringen die zijn opgedaan in het kader van de transitie Biodiversiteit en de transitie Energie.<sup>39</sup> De Taskforce wordt ondersteund middels een ambtelijk secretariaat.

Figuur 3.1 Organogram beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt



<sup>38</sup> Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 28.

<sup>39</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p. 42.

### 3.5 Middelen

Voor de uitvoering van het beleidsprogramma is voor een periode van drie jaar een jaarlijks budget van € 2,25 miljoen ter beschikking gesteld. In de begroting van het programma is niet nader gespecificeerd welke bedragen toegewezen zijn aan welke prioriteit. Het beleidsprogramma beschrijft dat de kosten voor het beleidsprogramma door de 'meest betrokken' departementen gelijk gedeeld zullen worden. Het budget is beschikbaar voor activiteiten van het IPB, het secretariaat van de Taskforce en bijbehorende platforms. Initiatieven die voortkomen uit interdepartementale samenwerking, de Taskforce en platforms zullen uit de reguliere begrotingen van de departementen worden gefinancierd.<sup>40</sup>

Het budget is bescheiden in vergelijking met de middelen die uitgetrokken worden voor het lopende biodiversiteitsbeleid. In het beleidsprogramma wordt becijferd dat de drie betrokken departementen via hun begrotingen op jaarbasis in totaal € 231,5 mln. beschikbaar stellen voor maatregelen op het gebied van biodiversiteit.<sup>41</sup> Overigens was het een bewuste keuze om het budget beperkt te houden omdat de financiële middelen uit het beleidsprogramma met name waren bedoeld als procesgeld en ter financiering van pilotprojecten.

In het beleidsprogramma wordt beschreven dat alle betrokken departementen menskracht vrijmaken voor het Interdepartementaal programmateam. Er wordt niet gespecificeerd welke inbreng welk departement levert.<sup>42</sup>

Uit interviews blijkt dat bij de start van het beleidsprogramma is beoogd dat de thematrekkers de helft van hun tijd beschikbaar zouden zijn voor hun taken als thematrekker en de andere helft lijnactiviteiten zouden uitvoeren. Het kernteam van het IPB was fulltime inzetbaar.

### 3.6 Synthese

Het huidige beleidsprogramma wil lering trekken uit de negatieve ervaringen met de eerdere beleidsprogramma's. Zo richt het beleidsprogramma zich, in aanvulling op het lopende beleid op een beperkt aantal prioriteiten, waar een versterkte coherentie nodig wordt geacht die verder gaat dan interdepartementale samenwerking en ook departementen en maatschappelijke actoren omvat. Het beleidsprogramma gaat ervan uit dat een grotere coherentie leidt tot een grotere effectiviteit van de beleidsinspanningen. Een onderbouwing van deze stelling wordt in het beleidsprogramma niet gegeven, anders dan dat de ervaring heeft geleerd dat het ontbreken van coherentie afbreuk doet aan de effectiviteit. Evenals de vorige beleidsprogramma's ontbreekt ook nu een interventielogica. Het begrip coherentie wordt niet (SMART) omschreven in het beleidsprogramma. Dat geldt ook voor de inhoudelijke doelstellingen van het programma. Daardoor wordt niet duidelijk hoe bij de verschillende prioriteiten de relatie wordt geacht te lopen van actie naar coherentie en vervolgens van

---

<sup>40</sup> Ibid., p.52.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid. p. 51.

coherentie naar inhoudelijk doelbereik. Bij de keuze van de prioriteiten heeft coherentie geen grote rol gespeeld.

Het beleidsprogramma kiest voor een programmatische sturing met een coördinatie- unit en met ambtelijke overlegstructuren op hoog niveau. De aanbeveling uit de vorige evaluatie om een interdepartementale stuurgroep in te stellen die de coherentie, kwaliteit en inzet moet bewaken en bevorderen wordt daarmee opgevolgd. Dit is een potentieel winstpunt ten opzichte van de organisatie van de vorige beleidsprogramma's, met een losse informele structuur zonder veel mogelijkheden van sturing en regie. Met de coördinatiestructuur en een aparte uitvoeringsorganisatie lijkt het programma een stap verder te willen gaan dan het vorige beleidsprogramma door te kiezen voor een model van verticale afstemming. Maar de expliciete uitspraak in het beleidsprogramma dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen intact blijft maakt de marges voor sturing vanuit de coördinatie- unit erg smal. Daarmee blijft het beleidsprogramma behept met dezelfde onduidelijkheid over de sturingsfilosofie die ook zijn voorganger kenmerkte.

## 4 UITVOERING

### 4.1 Inleiding

De uitvoering van het beleidsprogramma is gestuurd door een aantal ontwikkelingen die zowel beleidsmatig/politiek van aard zijn, als betrekking hebben op veranderingen in de organisatie van het beleidsprogramma. In dit hoofdstuk bespreken we ten eerste de bevindingen op het gebied van de beleidsmatige ontwikkelingen, zoals de moties die naar aanleiding van het programma zijn ingediend en de beleidsmatige reactie hier op. Vervolgens gaan we in op ontwikkelingen in de organisatiestructuur, de sturing in de praktijk en de budgettaire ontwikkelingen.

### 4.2 Beleidsmatige ontwikkelingen

#### *Motie Polderman*

Een centrale rol bij de uitvoering van het beleidsprogramma spelen twee moties die bij het overleg over het beleidsprogramma in de Kamer op 19 juni 2008 zijn ingediend. Zowel het Kamerlid Ouwehand als de Kamerleden Jacobi en Polderman hebben middels een motie verzocht om een aanvullend plan van aanpak bij het beleidsprogramma.<sup>43</sup> De motie van Ouwehand is gestoeld op een oproep van IUCN aan de regering voor een krachtig en coherent beleidsprogramma met een duidelijke aansturing en voldoende financiële middelen. De Kamerleden Jacobi en Polderman uiten in hun motie twijfels of met het huidige beleidsprogramma de Europese doelstelling ten aanzien van het stopzetten van de achteruitgang van de biodiversiteit gerealiseerd kan worden. Hun twijfels worden gevoed door het feit dat aan de doelstellingen in het beleidsprogramma geen deadlines verbonden zijn en deze doelstellingen niet afrekenbaar zijn. Beide moties zijn vervolgens gebundeld in een nieuwe motie waarin de Kamerleden Polderman, Jacobi en Ouwehand de regering verzoeken om *'een vervolgotitie/actieprogramma te schrijven met daarin heldere afrekenbare doelstellingen met deadlines, te nemen maatregelen en een overzicht van de daarvoor beschikbare financiën'*.<sup>44</sup> De motie is door de meerderheid van de Kamer aangenomen.

#### *Uitvoeringsprogramma*

De toenmalige minister van Landbouw Natuur en Visserij (LNV) heeft gehoor gegeven aan de motie en besloten om een uitvoeringsprogramma op te stellen voor het beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt.

---

<sup>43</sup> TK 26 407/31 en TK 26 407/32.

<sup>44</sup> TK 26407/34.

De totstandkoming van dit uitvoeringsprogramma neemt bijna een jaar in beslag. Van halverwege 2008 tot begin 2009 vindt er binnen het IPB en zijdelings in het IDO discussie plaats over de invulling van het uitvoeringsprogramma.

Aanvankelijk bestaat het idee om drie concrete activiteiten binnen een thema uit te werken, maar na veel interne discussie wordt uiteindelijk begin 2009 door de thema coördinatoren binnen een korte periode een lijst met actiepunten en bijbehorende toelichting samengesteld. Deze tekstvoorstellen dienen als basis voor het uitvoeringsprogramma. In verband met tijdgebrek is het uitvoeringsprogramma niet integraal besproken in het IPB. Nadat er bij de drie betrokken ministeries overeenstemming is over de tekst en de aanbiedingsbrief, wordt in april 2009 het uitvoeringsprogramma aan de Kamer aangeboden.

Het uitvoeringsprogramma resulteert in een lijst van 137 activiteiten, verdeeld over de vijf inhoudelijke en drie ondersteunende (nieuwe coalities, communicatie en kennis) prioriteiten. Deze activiteiten zijn niet één op één te herleiden tot de in het beleidsprogramma benoemde acties op de vijf thema's, maar de aansluiting is wel zichtbaar. Een groot deel van deze acties uit het uitvoeringsprogramma betreft activiteiten die al in de lijn lopen en enkele acties zijn ten tijde van het uitvoeringsprogramma al afgerond. Slechts een klein deel van de acties betreft nieuwe initiatieven.

Het uitvoeringsprogramma geeft gehoor aan het formuleren van doelstellingen op de prioriteiten, in het beleidsprogramma staan deze immers niet weergegeven. Daarnaast is er een poging gedaan om per prioriteit aan te geven hoe deze doelstellingen bereikt moeten worden. Hierbij wordt beschreven welk type acties er wordt uitgevoerd, maar niet hoe die acties moeten bijdragen aan het doelbereik. Een uitgewerkte interventielogica ontbreekt dus nog steeds. Daarbij zijn er nauwelijks prestatie-indicatoren en deadlines opgenomen en zijn er geen budgeten gekoppeld aan de prioriteiten en de bijbehorende activiteiten.

### **4.3 Activiteiten per thema**

#### *Thematische activiteiten*

De activiteiten of projecten die onder de vijf prioritaire thema's vallen, zijn voor een substantieel deel gedefinieerd als inspanningsverplichtingen (bijvoorbeeld bij internationale onderhandelingen of samenwerking met het bedrijfsleven). De acties die vallen onder de prioriteit 'Handelsketens' bestaan onder andere uit het (onder)steunen van andere landen ter bevordering van het verduurzamen van ketens en het (laten) uitvoeren van onderzoek. De prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' richt zich met name op het verkennen van compensatiemogelijkheden voor bedrijven voor hun beslag op biodiversiteit. Binnen de prioriteit 'Biodiversiteit werkt' zijn de activiteiten gericht op kennisvermeerdering en bewustwording over de functies die ecosysteemdiensten hebben. De acties binnen de prioriteit 'Ecologische netwerken' zijn grotendeels nationaal georiënteerd en vooral gericht op bestaand beleid, voortvloeiend uit de beheerplannen voor EHS en Natura-2000 en verbetering van milieukwaliteit. De prioriteit 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' volgt twee sporen, namelijk behoud en beheer en duurzaam gebruik. Het beleid is sterk internationaal georiënteerd en de activitei-



ten richten zich onder andere op transparantie binnen de visserijketen en het vormgeven van regie op internationaal niveau.

Onderstaande tabel geeft informatie over de stand van zaken en de aard van de activiteiten die bij de vijf inhoudelijke prioriteiten zijn uitgevoerd.<sup>45</sup>

Tabel 4.1 Overzicht vijf inhoudelijke prioriteiten

	1 Handelsketen biodiversiteit	2 Betalen voor biodiversiteit	3 Biodiversiteit werkt	4 Ecologische netwerken	5 Mariene biodiversiteit en visserijketens
Departement	BZ	IenM	IenM	EL&I	EL&I
Nieuw of going concern	Beide	Nieuw	Beide	Going concern	Going concern
Behoud en bevorderen of duurzaam gebruik	Duurzaam gebruik	Duurzaam gebruik	Duurzaam gebruik	Behoud en bevorderen	Beide
Stand van zaken per 1/9/2011	34 acties, 1 afgerond, 7 vervallen	19 acties, 9 afgerond, 4 vervallen	13 acties, 3 afgerond, 1 vervallen	27 acties, 8 afgerond, 1 vervallen	25 acties, 2 afgerond, 2 vervallen

De Taskforce heeft voor de verschillende prioriteiten werkgroepen heeft gevormd, maar met name voor het thema 'Betalen voor biodiversiteit' zijn pilot projecten gefinancierd. Uit de interviews komt naar voren dat ook de betrokken themacoördinatoren vooral een sterke link ervaren met het thema 'Betalen voor biodiversiteit, veel sterker dan bij de overige prioriteiten.

#### *Programmabrede activiteiten*

Begin 2010 is door het IDO besloten om een aantal doorsnijdende projecten op strategisch niveau uit te voeren om zo de samenhang in het beleidsprogramma te benadrukken en het niveau van de vele activiteiten in het uitvoeringsprogramma met een sterk "on going concern" karakter te ontstijgen.

Deze projecten worden vanaf dat moment als aparte categorie 'programmabrede' projecten in de projectadministratie geboekt, en vallen onder de verantwoordelijkheid van de pro-

<sup>45</sup> In het uitvoeringsprogramma worden 137 acties genoemd. Hiervan hebben 118 acties betrekking op de inhoudelijke prioriteiten, 19 acties zijn verbonden met de ondersteunende prioriteiten

grammamanager. Het beleids- en uitvoeringsprogramma voorziet niet in dit type activiteiten.

De gedachte dat de meerwaarde van het programma toeneemt als er meer verbindingen worden gelegd tussen de prioriteiten vindt steun in het rapport 'Rethinking Global Diversity Strategies' van het Planbureau voor de Leefomgeving.<sup>46</sup> Daarin wordt geconcludeerd dat maatregelen die zijn gericht op een enkele sector slechts tot beperkte verbeteringen van de biodiversiteit leiden en wordt aanbevolen maatregelen meer in samenhang te nemen.

Het beleidsprogramma wil deze meerwaarde realiseren door in te zetten op thema overstijgende projecten. Het gaat om projecten als de TEEB-NL studie, en het project voor groenblauwe dooradering.<sup>47</sup> Beide activiteiten worden al onder een thema uitgevoerd. Hierin is geen verandering opgetreden na de instelling van de categorie programmabrede activiteiten, met uitzondering van een verbrede opzet van de TEEB-NL studie.

## 4.4 Sturingsfilosofie in de praktijk

### 4.4.1 Doelen, visies en behoeften

Het beleidsprogramma kent zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven een programmatische sturing. Binnen het voormalige ministerie van LNV is in samenwerking met het ministerie van BZK een werkwijzer opgesteld met daarin aanbevelingen voor verschillende fasen van programmatisch werken.<sup>48</sup> In de initiatieffase moeten de doelen, visies en behoefte aan strategische veranderingen in kaart worden gebracht. Daarbij staan centraal het SMART formuleren van doelen, een risicoanalyse, de haalbaarheid en de toegevoegde waarde van het programma en de doelgerichtheid in de volgende fase, de definitiefase.

In het beleidsprogramma zijn bovengenoemde aspecten van programmatisch werken voor het merendeel niet terug te vinden. Zo beschrijft het beleidsprogramma wel dat de invulling van de programma-uitvoering jaarlijks zal worden vastgelegd in een werkplandocument, maar een dergelijk werkdocument is niet opgesteld.<sup>49</sup> Daarbij zijn de doelen van het beleidsprogramma niet SMART geformuleerd. Bij de keuze van prioriteiten hebben aspecten van haalbaarheid wel een rol gespeeld, maar naast andere criteria die in de praktijk meer gewicht hebben gekregen. Een risicoanalyse is niet uitgevoerd.

---

<sup>46</sup> Netherlands Environmental Assessment Agency, Rethinking Global Biodiversity Strategies, oktober 2010.

<sup>47</sup> Het doel van de TEEB studie is om meer inzicht te krijgen in de mondiale 'waarde' van biodiversiteit, de kosten van ecosysteemdegradatie en de kosten van de bescherming van biodiversiteit. Het project groenblauwe dooradering gaat in op het verbinden van verschillende groen (bosjes, struiken etc.) en blauwe (beekjes, sloten etc.) elementen in het Nederlandse landschap.

<sup>48</sup> Werkwijzer Programma's en Projecten p. 23.

<sup>49</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt p. 51.

Ook het begrip coherentie, dat een centrale plek in het beleidsprogramma heeft en genoemd wordt als (intermediair) doel, is niet uitgewerkt. Het beleidsprogramma bevat geen eenduidige omschrijving van het begrip coherentie en ook is niet één op één op te maken welk doel er beoogd is ten aanzien van coherentie.

Uit interviews blijkt dat de interne stakeholders van het beleidsprogramma (IDO, IPB) geen gezamenlijk beeld voor ogen hadden met betrekking tot de reikwijdte en de intensiteit van coherentie, het (intermediaire) doel van het beleidsprogramma. Nagenoeg iedereen is het er over eens dat de minimale reikwijdte moet zijn de versterking van de interdepartementale samenwerking. De meningen lopen uiteen over de vraag waar, bovenop de interdepartementale samenwerking, de accenten gelegd moeten worden en variëren van groeiende samenwerking tussen de overheid en externe partijen naar samenhang tussen prioriteiten.

Wat betreft de intensiteit van coherentie bestaat eveneens geen eenduidig beeld. In het IDO hebben de betrokken deelnemers verschillende doelen voor ogen. Minimaal acht men de intensiteit van informatie-uitwisseling en afstemming nodig. Zo moeten tegenstrijdigheden in beleid worden voorkomen, maar er moet ook een eenduidig geluid gehoord laten worden bij Europese en internationale onderhandelingen. Maar in het IDO worden ook verdergaande ambities beluisterd: door interdepartementale samenwerking moet het onderwerp biodiversiteit hoger op de politieke agenda komen te staan.

Als gevolg van de verschillende beelden over coherentie is er, zoals weergegeven in hoofdstuk 3, ook geen duidelijke gedeelde assumptie over de relatie tussen coherentie en doelbereik.

In het IDO is in maart 2009 de ontbrekende interventielogica geagendeerd; er wordt gediscussieerd over "hoe en met welke structuur de doelen van het beleidsprogramma bereikt kunnen worden en hoe er gezorgd kan worden voor samenwerking, transparantie en interdepartementale afstemming". Ook wordt de zorg geuit over de grote mate van versnippering van activiteiten. In het IDO wordt de vraag opgeworpen of het programmabureau niet te klein is en of het voldoende slagkracht heeft om de versnippering tegen te gaan. Het verslag concludeert: "Men wordt het niet eens over het interdepartementale karakter van het programma".

Vlak na deze vergadering wordt het uitvoeringsprogramma naar de Kamer gestuurd zonder dat bovenstaande zaken zijn opgelost.

#### *4.4.2 Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling*

In de cyclus van programmatisch werken moeten volgens de werkwijzer in de definitiefase beslissingen worden genomen over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. In deze fase moet onder andere het programmacontract worden opgesteld. In het programmacontract worden afspraken gemaakt over de strategische doelen die worden nagestreefd en de aanpak die hiervoor wordt gekozen. Daarbij fungeert het programmacontract als kader om bij evaluaties na te gaan of afspraken zijn nagekomen.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Werkwijzer Programma's en Projecten p. 25.

Over de formele taken en bevoegdheden van het programma en de programmamanager zijn geen officiële besluiten genomen. Vanaf de start van het beleidsprogramma is er in het IDO discussie geweest over het opstellen van een programmacontract. Tot eind 2010 loopt deze discussie voort. Op verschillende momenten is er een concept-contract opgesteld dat uiteindelijk niet is ondertekend omdat de betrokken departementen hier geen overeenstemming over kunnen bereiken. Hierdoor zijn gedurende de hele beleidsperiode de formele rol en bevoegdheden van de programmamanager in relatie tot de betrokken departementen niet geregeld.

Door gebrek aan een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en verschil in ambitie binnen het IPB, heeft het IPB weinig slagkracht en doorzettingsmacht. Het IPB kan wel zaken agenderen, maar door gebrek aan mandaat kan er weinig druk worden uitgeoefend op medewerkers van de verschillende departementen. De thema coördinatoren vallen formeel onder de aansturing in de lijn en binnen het IPB worden zaken voornamelijk afgestemd. De programmamanager kan in deze hybride aansturing de thema coördinatoren weinig sturen en weinig druk op hen uitoefenen. Het knelpunt van gebrekkige aansturingmogelijkheden wordt in het IDO erkend, en ook IUCN heeft dit knelpunt al in het begin van de programmaperiode geconstateerd.<sup>51</sup>

#### *4.4.3 Draagvlak en samenwerking*

Een ander belangrijk aspect van programmatisch werken is dat er binnen het programma-team en onder andere belanghebbenden in het programma draagvlak is voor de uitvoering van het programma. In een programmacontract zou onder andere vastgelegd moeten worden hoe het programma uitgevoerd gaat worden en wat het tempo is waarmee effecten zichtbaar worden.<sup>52</sup>

Vanaf de voorbereiding van het beleidsprogramma hadden de betrokkenen van de verschillende departementen uiteenlopende denkbeelden over de focus van het beleidsprogramma en de sturingsfilosofie. De uitersten variëren van een focus op transitie (op gang brengen van een maatschappelijke verandering) tot het uitvoeren van bestaand beleid. Na de verzending van het uitvoeringsprogramma aan de Tweede Kamer is de beoogde transitieverandering echter grotendeels losgelaten en is het accent vooral gelegd op de realisatie van acties uit het uitvoeringsprogramma.

Naast de verschillende visies over de focus en aanpak van het beleidsprogramma is er bij de interne stakeholders ook weinig draagvlak voor verdergaande samenwerking dan synchronisatie in de informatie-uitwisseling. Om de interdepartementale coherentie te versterken is het bij de start van het beleidsprogramma de bedoeling om als IPB op één locatie te gaan

---

<sup>51</sup> TK 26 407/31

<sup>52</sup> Ibid.

werken. Deze ruimte is bij de start van het beleidsprogramma beschikbaar, maar de samenwerking op één fysieke locatie is nooit van de grond gekomen.

Verder is de precieze rol van de thema coördinatoren niet formeel vastgelegd. In de praktijk werken thema coördinatoren half in de lijn, half in het programma. Aanvankelijk was de gedachte dat deze hybride constructie tot synergie tussen lijn en programma zou leiden. Deze verwachting is niet gerealiseerd omdat volgens een aantal departementale respondenten (zowel uit het programma als uit de lijn) thema coördinatoren hierdoor de ruimte hebben gekregen om 'hun eigen plan te trekken'. Hierdoor is er op elke prioriteit op een andere manier invulling gegeven aan deze rol en werken programma en lijn elk vanuit hun eigen zienswijze. Met name departementale lijnfunctionarissen constateren dat de hybride structuur waarin IPB leden ook werkzaamheden in de lijn uitvoeren, eerder afbreuk heeft gedaan aan synergie en coherentie tussen de lijn en het BB.

#### *4.4.4 Monitoring van de uitvoering*

Volgens de werkwijzer voor programmatisch werken wordt in de realisatiefase de uitvoering van een (beleids)programma vormgegeven. In deze fase wordt regelmatig gekeken naar de voortgang van het programma. In de afsluitingsfase wordt nagegaan of het doel is gerealiseerd waarna het programma kan worden afgesloten. Tijdens de uitvoering moeten de resultaten worden gemonitord en de uitvoering worden gestuurd.<sup>53</sup> Zoals eerder beschreven kent het beleidsprogramma geen uitgebreide en periodieke monitoring.

#### *Overlegstructuur*

De overlegstructuur zoals beoogd in het beleidsprogramma is gerealiseerd. Door de moeilijke start van het beleidsprogramma lag de frequentie van overleggen met name in de beginperiode lager dan beoogd.

Het 3-DG overleg vond voornamelijk in 2008 en 2009 vaak geen doorgang, in 2010 en 2011 kwam de drie DG's vaker bij elkaar. Het overleg is niet echt goed van de grond gekomen, waardoor het niet de zware functie gehad heeft die was beoogd. Dit uit zich in het feit dat er regelmatig plaatsvervangers aan het overleg deelnemen die ook al zitting hebben in het IDO.

Ook de vergaderfrequentie van het IDO wijkt in 2009 af van de plannen. In 2010 en 2011 komt het IDO frequenter bijeen. Uit een analyse van de verslagen van het IDO kan worden geconcludeerd dat de invulling van het uitvoeringsprogramma in dit gremium weliswaar periodiek aan de orde komt, maar er vindt weinig sturing plaats. In het IDO komen de versnippering van activiteiten, het gebrek aan sturingsmogelijkheden aan de orde, maar hier worden geen conclusies aan verbonden. Daarnaast worden bepaalde zaken als het ontbreken van een thema coördinator nauwelijks besproken. Wel heeft het IDO in 2010 besloten meer strategische discussies over het beleidsprogramma te voeren. Hier is gevolg aan ge-

---

<sup>53</sup> Werkwijzer Programma's en Projecten p. 25

geven door zogenoemde IDO specials te organiseren waar overkoepelende onderwerpen in werden gepresenteerd. Zo hebben er IDO specials over het gemeenschappelijke landbouwbeleid, betalen voor biodiversiteit en de groenblauwe dooradering plaatsgevonden, die vooral gericht waren op informatie-overdracht.

Het IPB, dat aanvankelijk wekelijks overleg zou voeren, overlegt sinds 2010 tweewekelijks omdat de behoefte aan overleg geringer blijkt. Uit een interne evaluatie van het IPB (medio 2009) komt naar voren dat de betrokkenen kritisch zijn over het functioneren van het IPB. Als belangrijkste constatering worden genoemd, dat het IPB niet als een team fungeert en. Daarbij stellen de IPB leden vast dat het ontbreekt het aan inhoud; de focus ligt op het afstemmen en informeren maar er worden geen dwarsverbanden tussen verschillende thema's gelegd en er worden geen zaken geïntegreerd opgepakt, waardoor de meerwaarde van het IPB onduidelijk wordt geacht. Eenzelfde beeld komt naar voren uit de interviews in het kader van deze evaluatie.

#### *Voortgangsrapportages*

In het beleidsprogramma wordt beschreven dat de Tweede Kamer jaarlijks geïnformeerd zal worden over de uitvoering van het beleidsprogramma.<sup>54</sup>

Vanwege de opstelling van het uitvoeringsprogramma is er over het eerste jaar in juni 2009 alleen een financiële verantwoording van de activiteiten aan de Kamer gestuurd.<sup>55</sup> De eerste (en enige) inhoudelijke voortgangsrapportage is op 4 november 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden met daarin een verslag over de periode 1 januari 2008 tot en met 30 juni 2010.<sup>56</sup> Hierin wordt een algemeen beeld geschetst van de stand van zaken over het verlies aan biodiversiteit. De voortgangsrapportage bevestigt dat de Europese doelstelling om in 2010 de achteruitgang van het biodiversiteitsverlies te stoppen niet is gehaald. In de voortgangsrapportage komen de inhoudelijke en ondersteunende prioriteiten aan de orde, maar de rapportage bevat geen monitoring van de stand van zaken van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma.

## **4.5 Personele en budgettaire inzet**

### *4.5.1 Personele inzet in het beleidsprogramma*

De organisatie van het beleidsprogramma is in de periode 2008-2011 qua personele invulling een aantal keer gewijzigd. Het programma heeft inmiddels zijn derde programmamanager. De eerste programmamanager heeft het programma het eerste half jaar geleid, zijn opdracht was met name het geven van structuur aan het beleidsprogramma. De inhoudelij-

---

<sup>54</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit werkt, p. 40

<sup>55</sup> TK 26407/42

<sup>56</sup> TK 26407/48

ke invulling van het programma lag echter al vast. De tweede programmamanager is in oktober 2008 aangetreden en een jaar later opgestapt. Hieraan lagen inhoudelijke motieven over de richting en het doel van het programma ten grondslag. De huidige programmamanager is per 1 oktober 2009 aangetreden.

Naast de wisseling van programmamanagers zijn er binnen de thema's eveneens personele verschuivingen geweest. Zo is de functie van thema coördinator 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' alleen in de periode april 2010 tot en met maart 2011 bezet geweest, en heeft het thema 'Ecologische netwerken' verschillende thema coördinatoren gehad.

Van de ontwikkeling van personele inzet binnen het IPB kan door middel van een reconstructie op basis van dossieronderzoek en interviews een grove indicatie worden gemaakt (zie tabel 4.2).

De programmamanager was voor de gehele periode van het beleidsprogramma fulltime inzetbaar. Het kernteam is met het aantreden van de derde programmamanager uitgebreid naar 2,5 fte (van twee naar drie programmamedewerkers).

Op de prioritaire- en ondersteunende thema's is bij de start van het beleidsprogramma elk jaar de inzet van 0,5 fte beoogd. Deze inzet is alleen gerealiseerd op de thema's 'Biodiversiteit werkt' en 'Betalen voor biodiversiteit'. Op het thema 'Handelsketens' is 0,2 fte vrijgemaakt en op het thema 'Ecologische netwerken' 0,3 fte. Het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' heeft gedurende de looptijd van één jaar een fulltime thema coördinator gehad, voor de overige tijd is er geen fte vrijgemaakt.

Voor het ondersteunende thema 'Communicatie' is geen thema coördinator aangewezen. De coördinerende werkzaamheden rond dit thema worden vervuld door een lid van het kernteam.<sup>57</sup>

Ook het ondersteunende thema 'Nieuwe coalities' heeft uiteindelijk geen thema coördinator gekregen. Dit was wel beoogd, maar omdat dit thema zoveel raakvlakken had met het thema 'Betalen voor biodiversiteit' is besloten om dit thema, met uitzondering van de Taskforce en de Coalitie 2010, onder het thema 'Betalen voor biodiversiteit' te laten vallen. De secretarissen van de Taskforce zijn elk voor 0,5 fte per jaar ingezet.

---

<sup>57</sup> Vóór 2009 werd aan communicatie invulling gegeven in het ComBIO project

Tabel 4.2 Schatting ontwikkeling personele inzet IPB 2008-2011 in fte

		Inzet in fte's				
		<i>beoogd</i>	2008	2009	2010	2011
Programmamanager	EL&I	1	1	1	1	1
Programmamedewerker	EL&I	2	2	2	2,5	2,5
Secretariële ondersteuning	EL&I		0,5	0,5	0,5	0,5
Thema Handelsketens	BZ	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2
Thema Biodiversiteit werkt	IenM	0,5	0,2	0,5	0,5	0,5
Thema Betalen voor biodiversiteit	IenM	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Thema Ecologische Netwerken	EL&I	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Thema Mariene biodiversiteit en visserijketens	EL&I	0,5	0	0	1	0
Ondersteunend thema Kennis	EL&I	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ondersteunend thema Communicatie		0,2	0	0	0	0
Ondersteunend thema Nieuwe coalities		0,2	0	0	0	0
Secretaris Taskforce	EL&I en IenM	1		1	1	1

Bron: feitenrelaas, bewerking APE

#### 4.5.2 Rol Agentschap NL

Naar aanleiding van de aanbeveling uit de evaluatie van het BBI om een uitvoeringsorganisatie te betrekken bij de uitvoering van het beleidsprogramma is binnen het huidige beleidsprogramma het Agentschap NL betrokken. In het vorige beleidsprogramma werd het budget beheerd door het toenmalige ministerie van LNV, wat nogal eens discussie over de inzet van middelen voor projecten opleverde tussen de betrokken ministeries.

Aan Agentschap NL is gevraagd om een offerte uit te brengen voor de ondersteuning van het IPB en het faciliteren van de financiën. Na een proeftraject van een half jaar is Agentschap NL sinds juni 2009 bij de uitvoering van het beleidsprogramma betrokken.

Agentschap NL dient in juni 2009 een offerte in voor € 1,75 mln. voor de gehele looptijd van het beleidsprogramma.<sup>58</sup> Dit bedrag bestaat voor de helft uit apparaatskosten en voor de andere helft uit programmamiddelen voor de financiering van ondersteunende activiteiten van onder andere het IPB. In de offerte is voor het projectbeheer ruim 9.000 uur begroot tegen een gemiddelde uurprijs van € 87.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Offerte ondersteuning Beleidsprogramma Biodiversiteit Senter Novem 2009.

<sup>59</sup> De uurtarieven worden inde begroting geïndexeerd voor een tariefsverhoging van 4% per jaar.



Uit dossieronderzoek blijkt dat de offerte die door Agentschap NL is ingediend in het IDO aanvankelijk als te duur in relatie met het totaal beschikbare budget voor het beleidsprogramma wordt beoordeeld. De offerte is uiteindelijk in tweede instantie en ongewijzigd in het IDO akkoord bevonden.

Bij aanvang van de opdracht heeft Agentschap NL op hoofdlijnen een begroting opgesteld, die jaarlijks wordt uitgewerkt. Middels kwartaalrapportages en jaarverslagen legt Agentschap NL verantwoording af over haar werkzaamheden aan de programmamanager.<sup>60</sup>

Aanvankelijk had Agentschap NL een driedelige opdracht gekregen, namelijk:

- 1) ondersteunen van het IPB,
- 2) ondersteunen van de Taskforce en platforms onder de thema's en
- 3) projectbeheer.

Met de wisseling van programmamanagers is ook de taakinvulling van Agentschap NL veranderd. Met de komst van de derde programmamanager is de rol van Agentschap NL vooral komen te liggen in het projectbeheer.

#### 4.5.3 Budget en uitgaven

Voor het beleidsprogramma is jaarlijks een budget van ongeveer € 2,25 miljoen beschikbaar. Tabel 4.3 laat het verloop van de geplande en gerealiseerde uitgaven zien op de peildatum van 1 september 2011.<sup>61</sup> Uit interviews blijkt dat de geplande uitgaven voor 2008 uiteindelijk geïntegreerd zijn met die van 2009, omdat in 2008 nauwelijks uitgaven gepland waren. Dit is het logische gevolg van de vertraging in de uitvoering van het beleidsprogramma vanwege het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

Tabel 4.3 Budget en uitgaven Beleidsprogramma Biodiversiteit 2009-2011 (in mln. euro's)

	2008/2009	2010	2011	Totaal
Geplande uitgaven (verplichtingen)	€ 2,63	€ 3,11	€ 1,32	€ 7,07
Daadwerkelijke uitgaven				€ 6,14

Bron: Agentschap NL, bewerking APE

De planning voorziet in een concentratie van uitgaven in 2009 en 2010. Uit dossieronderzoek en interviews blijkt dat er tot 2010 sprake is van een forse onderbenutting van het budget. Vervolgens is er vanaf 2010 een inhaalslag gemaakt ten opzichte van de planning van activiteiten, die uiteindelijk resulteerde in een dreigende overschrijding van het geplande budget. Toen dit in het IDO werd geconstateerd, is prioriteit gegeven aan een aantal projecten waardoor men binnen de begroting is gebleven.

<sup>60</sup> Offerte ondersteuning Beleidsprogramma Biodiversiteit Senter Novem 2009.

<sup>61</sup> De begroting is intern en maakt geen onderdeel uit van het Beleidsprogramma en/of het Uitvoeringsprogramma.

De uitgaven zijn verdeeld over activiteiten van de prioritaire thema's, de Taskforce, de Coalitie 2010, Agentschap NL en programma overstijgende activiteiten (zie tabel 4.4). Aan de thematische activiteiten is logischerwijze het grootste deel van het budget uitgegeven (26%), maar de activiteiten van de Taskforce beslaan ook een aanzienlijk deel van het budget (23%). De uitgaven van de Taskforce liggen € 150.000 hoger dan gepland. Op de inhoudelijke thema's is juist minder uitgegeven dan begroot, het gaat in totaal om een bedrag van € 910.000, een onderbenutting van 36%. Procentueel gezien is de onderbenutting op de thema's 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' en 'Betalen voor biodiversiteit' het grootste. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

De onderbenutting van het budget op de prioritaire thema's is voornamelijk gebruikt voor de financiering van de programmabrede projecten. Hier is sprake van een overbesteding van € 440.000. Onder programmabrede projecten zijn projecten geschaard als de TEEB studie en pilots die onder het Biodiversity & Business Offset Program (BBOP) zijn uitgevoerd.

Tabel 4.4 Budget en uitgaven 2008-2011 gespecificeerd naar doel (in mln. euro's)

	Planning	Realisatie	Verdeling	Planning - realisatie
Thema's				
<i>Betalen voor biodiversiteit</i>	€ 0,91	€ 0,23	4%	€ 0,68
<i>Biodiversiteit werkt</i>	€ 0,43	€ 0,31	5%	€ 0,12
<i>Ecologische netwerken</i>	€ 0,23	€ 0,22	4%	€ 0,00
<i>Handelsketens</i>	€ 1,18	€ 0,75	12%	€ 0,43
<i>Mariene biodiversiteit en visserijketens</i>	€ 0,20	€ 0,07	1%	€ 0,13
Totaal thema's	€ 2,50	€ 1,59	26%	€ 0,91
Taskforce	€ 1,27	€ 1,42	23%	-€ 0,15
Coalitie 2010	€ 0,66	€ 0,70	11%	-€ 0,05
Programmabrede projecten	€ 0,76	€ 1,20	19%	-€ 0,44
Agentschap NL	€ 1,07	€ 0,81	13%	€ 0,26
Onvoorzien	€ 0,20	€ 0,29	5%	-€ 0,09
kleine kosten	€ 0,17	€ 0,13	2%	€ 0,04
Totaal	€ 7,07	€ 6,14		€ 0,93

Bron: Agentschap NL, bewerking APE

## 4.6 Taskforce en Coalitie 2010

### *Taskforce*

Bijna een jaar na de vaststelling van het beleidsprogramma is de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen ingesteld. De officiële instelling van de Taskforce vindt plaats op 23 januari 2009 middels een besluit van de toenmalige minister van LNV. De instellingsbeschikking is ter kennisneming toegezonden aan de andere betrokken departementen. In de instellingbeschikking is voorzien in een ambtelijk secretariaat. De programmamanager van het beleidsprogramma heeft in de Taskforce de functie van waarnemer.

Begin maart 2010 heeft de Taskforce een advies over biodiversiteit aan politieke partijen aangeboden. In juni in hetzelfde jaar verschijnt een advies over de doelen en taakstellingen van het biodiversiteitsprogramma met bijbehorende oplossingsrichtingen en suggesties voor het regeerakkoord. Naast de adviesfunctie, heeft de Taskforce ook de mogelijkheid gekregen om pilotprojecten in te dienen. In de praktijk is hier veel aandacht aan besteed.

In december 2011 heeft de Taskforce zijn eindadvies aangeboden. De Taskforce pleit daarin onder andere voor een 'Initiatief Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten', een publiek- private organisatie waarin overheid, bedrijfsleven, organisaties op het gebied van milieu, natuur en ontwikkelingssamenwerking en de kenniswereld gezamenlijk werken aan de uitvoering van de adviezen van de Taskforce. In de vorm van een Green Deal is de vorming van de publiek- private samenwerking in een Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie vastgelegd. De bij deze Green Deal betrokken partijen zijn de ministeries van EL&I en van IenM, het Platform Biodiversiteit en Bedrijfsleven (bestaande uit VNO/NCW, MKB Nederland, LTO en IUCN) en de Taskforce. Het Rijk levert de secretariële ondersteuning van de publiek- private organisatie en een programma budget van ten minste 2 miljoen euro per jaar, de deelnemende partijen zullen dit aanvullen met tenminste een zelfde bedrag. Het Platform zal overigens nog worden uitgebreid met vertegenwoordigers van de ontwikkelingssamenwerking organisaties en de kennisinstellingen.

In totaal zijn in december 2011 elf Green Deals gesloten die alle gericht op investeren in biodiversiteit en ondernemen die overigens met uitzondering van het bovengenoemde platform geen onderdeel vormen van de Taskforce. In totaal komt de teller van de Green Deals daarmee op 70 (stand december 2011). Over de eerdere 59 afgesloten Green Deals heeft het Planbureau voor de Leefomgeving in een quick scan geconcludeerd dat deze maximaal een beperkt effect zullen hebben omdat de Green Deals vooralsnog weinig echt nieuwe plannen opleveren en beperkt zijn tot een concretisering van reeds bestaande voornemens van (decentrale) overheden en bedrijfsleven.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS- broeikasgassen: een quick scan, 17 november 2011

De Taskforce heeft redelijk zelfstandig geopereerd naast het beleidsprogramma. Sommige respondenten merken op dat een niet-ambtelijke vervulling van het secretariaat en het achterwege laten van een waarnemer ten goede zou zijn gekomen aan een meer onthechte advisering van de Taskforce buiten de gebaande paden. Daar staat de mening van een aantal interne stakeholders tegenover die stellen dat de Taskforce te zeer los van het beleidsprogramma heeft geopereerd waardoor mogelijkheden van synergie met prioriteiten uit het programma niet optimaal zijn benut.

Opmerkelijk is dat de meeste leden van de Taskforce zich niet realiseren dat hun werkzaamheden verbonden zijn met het beleidsprogramma, en dat de activiteiten van de Taskforce daaruit bekostigd zijn. Zij kennen het beleidsprogramma niet. Bij aanvang heeft de Taskforce zelfs het nadrukkelijke verzoek gekregen zich niet met het beleidsprogramma te bemoeien.

Uit interviews met interne en externe stakeholders blijkt dat deze overwegend positief zijn over de inzet en resultaten van de Taskforce. De Taskforce heeft het thema biodiversiteit met name bij het bedrijfsleven op de kaart weten te zetten, en samenwerking tussen verschillende partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen) bevordert.

#### *Coalitie 2010*

Doel van de Coalitie 2010 is om aandacht en bewustwording onder de bevolking te creëren voor de achteruitgang van biodiversiteit door het (financieel) ondersteunen van diverse projecten en organiseren van activiteiten.

De Coalitie 2010 is een platform dat gegroeid is naar meer dan 200 aangesloten organisaties, en in 2010 gefinancierd wordt met budget van het beleidsprogramma biodiversiteit. Inmiddels is het (voorlopige) voortbestaan van de Coalitie na 2010 verzekerd middels een incidentele subsidie vanuit het programma BB. De voorzitter van de coalitie is tevens lid van de Taskforce.

De activiteiten van de coalitie zijn uitgevoerd door IUCN en National Center for Biodiversity Naturalis. Het gaat voornamelijk om kleine projecten die door IUCN en Naturalis zijn geselecteerd.

## **4.7 Synthese**

De aanvankelijke focus van het beleidsprogramma is gaandeweg aanzienlijk verzwakt. In de interviews met interne stakeholders bij de departementen wordt vooral het door de Kamer afgedwongen uitvoeringsprogramma hiervoor verantwoordelijk gehouden. Dat is naar de mening van de onderzoekers niet terecht. Het uitvoeringsprogramma bood de departementen de herkansing om het beleidsprogramma een meer SMART karakter te geven. Dat is slechts ten dele gebeurd: weliswaar worden doelstellingen en acties geformuleerd op de

verschillende prioriteiten, maar restatie-indicatoren en deadlines ontbreken veelal en er is geen koppeling van budgeten aan de prioriteiten. Het uitvoeringsprogramma kenmerkt zich vooral door een veelheid (137) aan acties, waardoor dezelfde versnippering dreigt als in vorige beleidsprogramma's. Slechts een klein deel van de acties betreft nieuwe initiatieven. Het uitvoeringsprogramma verscherpt in feite het incrementele karakter dat het beleidsprogramma toch al kenmerkte. Daarbij blijft onduidelijk hoe de vele acties moeten bijdragen aan het doelbereik, ook al omdat het programma geen periodieke monitoring kent. Ook het uitvoeringsprogramma kent dus geen interventielogica.

Het IDO besluit om via een programma-overstijgende prioriteit met doorsnijdende prioriteiten op strategisch niveau meer samenhang te brengen tussen de prioriteiten moet positief worden beoordeeld, mede vanwege de vergrote interdepartementale samenwerking, maar neemt de tekortkomingen niet weg.

Ook bij de sturingsfilosofie en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling manifesteren zich dezelfde tekorten als bij het vorige beleidsprogramma. Wat betreft sturingsfilosofie hinkt het programma op twee gedachten: weliswaar wordt op papier gekozen voor een programmatische sturing, maar gebrek aan overeenstemming tussen de departementen en aan gevoel van urgentie verhindert dat hier gevolgen aan worden gekoppeld in de vorm van een programmacontract waarin taken, verantwoordelijkheden en mandaat helder zijn vastgelegd. De programmamanager en de coördinatie- unit (IPB) hebben daardoor en door de vele personele wisselingen aan slagkracht ingeboet. Het IPB zou een aanspreekpunt moeten zijn op het kruispunt van lijn en programma en met elan thema's oppakken, maar heeft deze rol niet waar kunnen maken. In plaats daarvan is het IPB gaan 'zweven' tussen lijn en programma. In de praktijk heeft het IPB daardoor nauwelijks meerwaarde gehad voor de versterking van de interdepartementale samenwerking, op de *intra*-departementale samenwerking heeft de hybride structuur van het IPB zelfs een negatieve invloed gehad: het programma heeft niet kunnen dienen als aanjager van activiteiten in de lijn, terwijl het lijnmanagement wel al een stapje terug had gedaan in de veronderstelling dat de taken door het programma werden opgepakt

Het besluit om in de vorm van Agentschap NL een uitvoeringsorganisatie te betrekken bij het beleidsprogramma heeft een positieve bijdrage geleverd, met name aan het professionele projectbeheer. De ondersteuning van het IPB is in de praktijk minder goed van de grond gekomen, omdat hier van de zijde van het IPB i.c. de thematrekkers minder behoefte aan bestond.

Ook positief moet worden geoordeeld over de rol die de Taskforce als zelfstandig opererende buitenboordmotor heeft gespeeld en over de resultaten die de Taskforce heeft bereikt. De Taskforce heeft het thema biodiversiteit met name bij het bedrijfsleven op de kaart weten te zetten, en samenwerking tussen verschillende partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen) bevorderd. Opmerkelijk is dat de meeste leden van de Taskforce zich niet realiseren dat hun werkzaamheden verbonden zijn met het beleidsprogramma, en dat de activiteiten van de Taskforce daaruit bekostigd zijn. Zij kennen het beleidsprogramma niet.

## **5 VERDIEPING**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden twee inhoudelijke prioriteiten meer diepgaand geanalyseerd. Bij deze prioriteiten wordt nader ingegaan op de problematiek, de doelen en de interventielogica. Daarnaast wordt beschreven welke activiteiten er in het beleids- en uitvoeringsprogramma zijn opgenomen en hoe hier uitvoering aan is gegeven. Afsluitend worden (zover mogelijk) uitspraken gedaan over de resultaten van de prioriteit en het doelbereik.

Er is gekozen voor een verdieping op de prioriteiten 'Betalen voor biodiversiteit' en 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' op basis van een set criteria die in hoofdstuk 1 is toegelicht. De keuze voor de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' is gemaakt omdat de prioriteit, zeker in vergelijking met de andere prioriteiten, in mindere mate activiteiten bevat die al in de lijn worden uitgevoerd. Daarnaast heeft de prioriteit een groot actualiteitsgehalte; het idee om te betalen voor het gebruik van producten en diensten die door ecosysteemdiensten worden geleverd is in algemene zin relatief nieuw. Verder is er een link met coherentie omdat verschillende departementen bij deze prioriteit zijn betrokken. Ook is de rol van de Taskforce binnen deze prioriteit groot en als laatste argument geldt dat er in verhouding tot de andere prioriteiten veel acties zijn afgerond.

De prioriteit 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' is gekozen omdat deze prioriteit een grote urgentie en actualiteitswaarde kent; de diversiteit aan leven in zeeën en oceanen gaat snel achteruit terwijl op er nog weinig (juridische) beschermingsmogelijkheden bestaan. De prioriteit bevat in tegenstelling tot 'Betalen voor biodiversiteit' overwegend activiteiten die in de lijn worden uitgevoerd, waardoor de verscheidenheid in uitvoering van de verschillende onderdelen van het programma wordt getoond. Daarbij kenmerkt deze prioriteit zich door een zeer trage startfase en weinig binding met het beleidsprogramma door het ontbreken van een thema coördinator. Ook met het feit dat deze prioriteit met name betrekking heeft op één departement (EL&I), maakt dat er een goede vergelijking met de programmalijn 'Betalen voor biodiversiteit' kan worden gemaakt.

## 5.2 Betalen voor biodiversiteit

### 5.2.1 Problematiek

De prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' richt zich op het creëren van markten en betalen voor biodiversiteit, wat valt binnen het beleidsspoor ter bevordering van duurzaam gebruik voor biodiversiteit. De focus op duurzaam gebruik komt onder andere voort uit de Millennium Ecosystem Assessment en is relatief jong. Eerdere initiatieven rondom dit thema zijn opgezet in het kader van de Convention on Biological Diversity (CBD).<sup>63</sup> De analyse wordt breed gedeeld dat het ontbreken van een mechanisme om de waarde van biodiversiteit en ecosysteemdiensten in de vorm van prijzen aan de gebruikers in rekening te brengen, een belangrijke oorzaak is van het voortgaande verlies aan biodiversiteit. Hiervoor is onder andere onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties in 2007 het initiatief The Economics of Biodiversity (TEEB) gelanceerd.<sup>64</sup> Het doel van deze studie is om meer inzicht te krijgen in de mondiale 'waarde' van biodiversiteit, de kosten van ecosysteemdegradatie en de kosten van de bescherming van biodiversiteit.<sup>65</sup>

Een van de onderliggende oorzaken voor het verlies aan biodiversiteit is het 'public-good' karakter van biodiversiteit: iedereen kan er bij, niemand kan worden uitgesloten en het is gratis. Hierdoor ontbreekt het aan een prikkel om te investeren in het behoud van de diversiteit en wordt biodiversiteit niet meegenomen in economische en monetaire afwegingen.<sup>66</sup>

### 5.2.2 Doelen en interventielogica

In het BB wordt geen doelstelling voor de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' gegeven. In het uitvoeringsprogramma is deze doelstelling wel opgenomen: "*de waarde die biodiversiteit heeft voor economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften zichtbaar maken, vraag en aanbod van ecosysteemgoederen en -diensten creëren en hiervoor economische instrumenten ontwikkelen*"<sup>67</sup>.

Het BB wil de waarde van biodiversiteit langs verschillende oplossingsrichtingen zichtbaar maken. De hoofdlijnen van deze richtingen zijn:

- Betere regulering van eerlijke verdeling van de opbrengsten en toegang tot biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, waarbij eigendoms- of gebruiksrechten gewaarborgd worden.
- Beprijzen van en betalen voor producten en diensten die door ecosystemen worden geleverd.

---

<sup>63</sup> Kamphorst, D. (2009)'Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid', WUR, p.41

<sup>64</sup> <http://www.teebweb.org>

<sup>65</sup> Planbureau voor de Leefomgeving De betekenis van TEEB voor Nederland, 2010.

<sup>66</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit werkt, p.28

<sup>67</sup> Uitvoeringsprogramma biodiversiteit, p. 12

- Het stellen van eisen aan (resterend) onduurzaam beslag op biodiversiteit middels bijvoorbeeld compensatie.<sup>68</sup>

Om de doelstelling te realiseren zijn in het beleidsprogramma de volgende actiepunten vastgesteld:

- Uiterlijk 2011 afspraken maken met bedrijfsleven over compensatie of vergoeding voor gebruik van biodiversiteit.
- Actieve bijdragen aan verankeren van de waarde van biodiversiteit in internationaal perspectief.
- Spoedige uitwerking van internationale afspraken over economische instrumenten om ontbossing en degradatie van venen tegen te gaan in het kader klimaatmitigatie en – adaptatie.
- Bijdrage aan internationale afspraken over toegang tot genetische hulpbronnen en eerlijke verdeling van de opbrengsten daarvan.
- Verdere vergroening van het belastingstelsel en waar nodig (her)ontwikkeling en actualisering van stimuleringsbeleid.
- Ondersteunen van initiatieven die gericht zijn op de ontwikkeling van markten voor biodiversiteit.
- Het verkennen en bevorderen van de mogelijkheden van (internationale) mechanismen en instrumenten voor betalen voor producten en diensten van biodiversiteit en compensatie van duurzaam gebruik van biodiversiteit.
- Onderzoeken van mogelijkheden voor verbinden van duurzaamheidscriteria aan subsidies.<sup>69</sup>

De doelen en acties moeten worden gerealiseerd door een versterkte coherentie: afspraken met het bedrijfsleven, versterkte coherentie op internationaal niveau, interdepartementale samenwerking verdere vergroening van het belastingstelsel en waar nodig (her-) ontwikkeling en continue actualisering van stimuleringsbeleid.<sup>70</sup>

In het beleidsprogramma wordt niet ingegaan op coherentie tussen de prioriteiten. Dit aspect komt wel aan de orde in het uitvoeringsprogramma, hierin wordt beschreven dat er aansluiting wordt gezocht bij prioriteiten 'Handelsketens en biodiversiteit' en 'Biodiversiteit werkt' met betrekking tot betalingen voor biodiversiteit binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).<sup>71</sup> In het uitvoeringsprogramma wordt verder dieper ingegaan op samenwerking met maatschappelijke organisaties. Zo wordt nadrukkelijk de samenwerking met de Taskforce gezocht bij de vormgeving van concrete maatregelen om het gebruik van biodiversiteit te vergoeden of te compenseren. In het 'Biocompensatieproject' wordt met drie bedrijven verkend hoe het beslag dat deze bedrijven hebben op biodiversiteit, gecompenseerd zou kunnen worden Ook wordt gezocht naar samenwerking om te komen tot beta-

<sup>68</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit werkt, p.28

<sup>69</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit werkt, p. 28-29.

<sup>70</sup> Ibid. p. 29.

<sup>71</sup> Uitvoeringsprogramma, p.12



lingen voor biodiversiteit binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid (prioriteit 'Biodiversiteit werkt') en WTO-kaders (prioriteit 'Handelsketens').<sup>72</sup>

De intensiteit van de beoogde coherentie ligt met name op het niveau van afstemmen en het maken van afspraken.<sup>73</sup> Wat betreft coherentie in de fase van de beleidscyclus zien we twee type acties terug in het beleidsprogramma. Het eerste type betreft het verankeren van betalen voor biodiversiteit in nationale en internationale (beleids)kaders, wat betrekking heeft op coherentie in de beleidsvorming. Het tweede type activiteit richt zich op het ontwikkelen van mogelijkheden om te betalen voor biodiversiteit door proefprojecten (pilots), onderzoeken, organiseren van bijeenkomsten en workshops, dit duidt op coherentie in de beleidsuitvoering.<sup>74</sup>

In het beleidsprogramma wordt niet nader ingegaan op de interventielogica. Onduidelijk is ook hoe coherentie moet worden gerealiseerd. Uit het programma is af te leiden dat het doel van deze prioriteit van strategische aard is.<sup>75</sup> Hoe de acties onder de prioriteit moeten bijdragen aan het doelbereik en wat de rol van coherentie is, wordt in het beleidsprogramma niet uitgewerkt.

In het uitvoeringsprogramma zijn de acties uit het beleidsprogramma vertaald naar 19 actiepunten. Deze actiepunten zijn voor het merendeel af te leiden uit de acties die in het beleidsprogramma worden weergegeven. Daarnaast is een aantal extra acties toegevoegd waarvan er al een aantal in de lijnorganisatie liep. In het uitvoeringsprogramma is de nadruk gelegd op het creëren van coherentie met het bedrijfsleven. Het is echter niet duidelijk of bij de keuze van deze activiteiten coherentie of doelbereik nadrukkelijk aan de orde zijn geweest.

### 5.2.3 Uitvoering

#### *Activiteiten uitvoeringsprogramma*

In de programmaperiode is jaarlijks ongeveer 0,5 fte ingezet voor de coördinatie van de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit'. De thema coördinator van de prioriteit coördineert zowel de projecten in het beleidsprogramma als in de lijn. Hierdoor wordt overlap tussen activiteiten in de lijn en het programma voorkomen.

De thema coördinator informeert de leden van het IPB over de voortgang en de stand van zaken, maar er heeft in het IPB geen actieve samenwerking plaatsgevonden. Bij de uitvoering van de prioriteit is wel het contact met het maatschappelijk veld opgezocht, maar uit interviews blijkt dat hier meer in had gezeten. Zo is de beoogde themagroep met maatschappelijke partijen niet van de grond gekomen.

---

<sup>72</sup> Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit Werkt, p.11-12

<sup>73</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit werkt, p.30

<sup>74</sup> Kamphorst, D. (2009)'Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid', WUR, p.40

<sup>75</sup> Ibid., p.41

Uit interviews blijkt dat een deel van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma in de lijn is uitgevoerd en geen bredere connectie heeft met het beleidsprogramma. In aanvulling op de acties uit het beleids- en uitvoeringsprogramma zijn drie nieuwe projecten geïnitieerd die onder de noemer van het beleidsprogramma zijn uitgevoerd en gefinancierd.

Van de 19 activiteiten uit het uitvoeringsprogramma waren er per 1 september 2011 negen afgerond (zie tabel 5.1). Het gaat bijvoorbeeld om het BioCom project, waarin met drie bedrijven de compensatiemogelijkheden voor biodiversiteit zijn verkend, en voorstellen aan de Kamer over verdere vergroening van het belastingstelsel. Daarnaast zijn afgerond een drietal onderzoeken en vier acties gericht op het ondersteunen of voorbereiden van voorstellen bij internationale conferenties. Zes activiteiten zijn opgestart, maar nog niet afgerond. Het gaat om het jaarlijks vernieuwen van de VAMIL-MIA-regeling, bijdragen aan internationale conferenties (vier activiteiten) en het verkennen en uitwerken van mogelijkheden om te komen tot het betalen voor biodiversiteit (twee activiteiten). Vier activiteiten zijn niet gestart vanwege het ontbreken van co-financiering, de juridische haalbaarheid of de politieke relevantie.

**Tabel 5.1** Stand van zaken acties uitvoeringsprogramma (01-09-2011)

---

Afgerond:
<ul style="list-style-type: none"><li>- vervullen opdrachtgeversrol richting IUCN werkprogramma Biodiversity &amp; Business</li><li>- verkennen compensatiemogelijkheden biodiversiteit met drie bedrijven (BioCom)</li><li>- TK-brief schrijven met voorstellen verdere vergroening belastingstelsel</li><li>- onderzoeken wenselijkheid en mogelijkheden provinciale landschapsfondsen samen met provincies</li><li>- formuleren voorstellen internationaal compensatiemechanisme biodiversiteitsverlies ter voorbereiding CBD-CoP 10</li><li>- doneren aan de Forest Carbon Partnership Facility (gericht op reductie emissies t.g.v. ontbossing), lid zijn van het bestuur en daar inzetten op capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden</li><li>- betrokken zijn bij voorbereiding EU-positie t.b.v. UNFF-8 in april 2009</li><li>- ondersteunen internationale werkconferentie Investing in biodiversity and ecosystem services – making it work</li><li>- ondersteunen onderzoek en werkconferentie om knelpunten weg te nemen voor ontwikkeling instrumenten risicobeoordeling bij investeringen in bedrijven die onvoldoende rekening houden met biodiversiteit</li></ul>
Gestart :
<ul style="list-style-type: none"><li>- ondersteunen innovatieve aanpak om te komen tot armoedereductie door betaling voor ecosysteemdiensten in waterstroomgebieden</li><li>- ondersteunen internationale instituten met kennis van betalen voor ecosysteemdiensten</li><li>- jaarlijks actualiseren VAMIL-MIA-regeling</li><li>- organiseren workshops, presentaties en side events op internationale bijeenkomsten (o.a. CBD)</li><li>- bijdragen aan vormgeving internationale afspraken over Access and Benefit Sharing (ABS).</li><li>- verkennen en bevorderen mogelijkheden betalingen voor biodiversiteit binnen GLB en WTO-kaders</li></ul>
Niet gestart/gestopt:
<ul style="list-style-type: none"><li>- actualiseren "Regeling Groenprojecten Buitenland 2002"</li><li>- samenwerken met Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit voor capaciteitsopbouw t.b.v. ABS in Afrika en andere regio's</li><li>- bijdragen aan uitwerking door WWF-NL van vrijwillig CO2-compensatieschema waarbij zowel koolstofvastlegging als behoud en herstel van biodiversiteit wordt gerealiseerd</li><li>- ondersteunen jaarlijkse Groeneveld Conferentie van de Vereniging voor Duurzaam Uitgaand Toerisme.</li></ul>

---

Bron: IPB

Een groot deel van de activiteiten is gefinancierd vanuit de lijn. Dit wordt in het uitvoeringsprogramma deels al aangegeven. Vijf projecten zijn gefinancierd vanuit het beleidsprogramma. Het gaat om onderzoeken en bijeenkomsten om de economische waarde van bio-

diversiteit zichtbaar te maken en te vertalen naar instrumenten. De prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' bestrijkt vier procent van de uitgaven van de vijf thema's (€ 230.000, zie hoofdstuk 4). Dit is een stuk minder dan aanvankelijk begroot. Een aantal activiteiten die door de Taskforce of als programmabreed project zijn uitgevoerd, hebben een sterke link met de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit'. Deze projecten beslaan samen een bedrag van € 675.000, wat bijna drie keer zoveel is dan de uitgaven aan andere activiteiten op het thema 'Betalen voor biodiversiteit'. Hiermee komt het budgettaire beslag van de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit' op € 905.000.

#### *Aan de prioriteit gelieerde activiteiten*

De activiteiten in het kader van 'Betalen voor biodiversiteit' worden op verschillende niveaus uitgevoerd: binnen het thema van het beleidsprogramma, in de lijn, door de Taskforce en als onderdeel van de programmabrede activiteiten. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 is de TEEB studie in de loop van het programma onder de programmabrede projecten geschaard. Onder andere de Taskforce heeft zich in haar werkzaamheden op deze studie geconcentreerd. Ook in het IDO is herhaaldelijk aandacht besteed aan de TEEB studie en de vertaling hiervan naar de Nederlandse situatie. Uit het budget voor programmabrede projecten is na goedkeuring van het IDO opdracht verleend voor bijvoorbeeld het doorrekenen van TEEB voor de Nederlandse situatie.

De Taskforce heeft tevens het project 'Business & Biodiversity offset program' (BBOP) gecoördineerd, hieruit is het No Nett Loss initiatief voortgekomen, een initiatief waar binnen een serie proefprojecten samen met het Nederlandse bedrijfsleven het principe van compensatie van verlies van biodiversiteit wordt verkend.

Daarnaast is er recentelijk (december 2011) in samenwerking met het bedrijfsleven een aantal Green Deals gesloten. De Green Deal 'Biodiversiteit en Economie' is een van deze deals en heeft een sterke link met de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit'. Deze deal heeft betrekking op samenwerking tussen het Platform Biodiversiteit en Bedrijfsleven en de overheid om gezamenlijk te werken aan verduurzaming van de economie. Dit platform zal zich richten op de uitvoering van een deel van de adviezen van de Taskforce.<sup>76</sup> Daarnaast heeft de Green Deal 'Biodiversiteit+label' een directe relatie met de prioriteit 'Betalen voor biodiversiteit'. Dit initiatief wil een biodiversiteitslabel voor agrarische producten in de markt gaan zetten om zo de negatieve impact van de agrarische productie op biodiversiteit te compenseren.<sup>77</sup> Er is geen duidelijke organisatorische link tussen deze deals en de prioriteit, maar wat betreft inhoud is deze link er wel.

---

<sup>76</sup> Factsheet Green Deal Biodiversiteit en Economie.

<sup>77</sup> Factsheet Green Deal: Biodiversiteit+label.

#### 5.2.4 Resultaten

Het thema ‘Betalen voor biodiversiteit’ kent een strategisch doel:

*“De waarde die biodiversiteit heeft voor economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften zichtbaar maken, vraag en aanbod van ecosysteemgoederen, -diensten creëren en hiervoor economische instrumenten ontwikkelen”<sup>78</sup>.*

Zoals in de vorige paragraaf weergegeven is het overgrote deel van de 19 activiteiten die zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma gestart en zijn er hiervan negen afgerond. De uitvoering van deze activiteiten heeft met name geleid tot een verkenning van de verschillende oplossingsmogelijkheden voor het betalen voor biodiversiteit door onderzoeken, expertmeetings en pilotprojecten.

Wanneer de balans wordt opgemaakt aan de hand van de oorspronkelijk geformuleerde doelstelling en actiepunten uit het beleidsprogramma, dan is het beeld als volgt.<sup>79</sup>

- Actiepunt ‘Uiterlijk 2011 afspraken maken met bedrijfsleven over compensatie of vergoeding voor gebruik van biodiversiteit’: Er zijn enkele projecten en experimenten rond compensatie en vergoeding ingezet. Tot concrete afspraken met het bedrijfsleven is het (nog) niet gekomen. Wel is er nu een Green Deal Biodiversiteit en Economie waar het Platform Biodiversiteit en Bedrijfsleven een grote rol in speelt, die de aanbevelingen van de Taskforce verder zal uitwerken.
- Actiepunt ‘Actieve bijdragen aan verankeren van de waarde van biodiversiteit in internationaal perspectief’. Dit actiepunt lijkt vooral via de bijdragen aan TEEB te zijn ingevuld.
- Actiepunt ‘Spoedige uitwerking van internationale afspraken over economische instrumenten om ontbossing en degradatie van venen tegen te gaan in het kader klimaatmitigatie en –adaptatie’. Hier is in internationaal verband voortgang mee gemaakt, het valt buiten het bestek van deze evaluatie om vast te stellen welke rol daarin Nederland c.q. in het bijzonder het beleidsprogramma hierbij heeft gespeeld.
- Actiepunt ‘Bijdrage aan internationale afspraken over toegang tot genetische hulpbronnen en eerlijke verdeling van de opbrengsten daarvan’: zie vorige actiepunt.
- Actiepunt ‘Verdere vergroening van het belastingstelsel en waar nodig (her)ontwikkeling en actualisering van stimuleringsbeleid’. De verdere vergroening van het belastingstelsel is door het nieuwe kabinet Rutte-I stilgelegd en op onderdelen teruggedraaid. Hier is sprake van een politieke koerswijziging die los staat van het beleidsprogramma.
- Actiepunt ‘Ondersteunen van initiatieven die gericht zijn op de ontwikkeling van markten voor biodiversiteit’. Het is niet duidelijk hoe het programma hieraan heeft bijgedragen anders dan via de TEEB-activiteiten. Wel is eind 2011 een aantal Green Deals rond

---

<sup>78</sup> Uitvoeringsprogramma biodiversiteit, p. 12

<sup>79</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit werkt, p. 16-17.

biodiversiteit gesloten die als 'ontwikkeling van markten voor biodiversiteit' zouden kunnen worden aangemerkt, waaronder de hierboven genoemde Green Deal Biodiversiteit en Economie en Biodiversiteit+label.<sup>80</sup>

- Actiepunt "Het verkennen en bevorderen van de mogelijkheden van (internationale) mechanismen en instrumenten voor betalen voor producten en diensten van biodiversiteit en compensatie van duurzaam gebruik van biodiversiteit", is vooral verlopen via bijdrage aan TEEB en via binnenlandse projecten inzake compensatie.<sup>81</sup>
- Actiepunt "Onderzoeken van mogelijkheden voor verbinden van duurzaamheidscriteria aan subsidies". Het is niet te achterhalen of en hoe hieraan inzake biodiversiteit is gewerkt en met welk resultaat.

Per saldo is onder de vlag 'Betalen voor biodiversiteit' een aantal acties en initiatieven in gang gezet, die zowel door direct bij het betrokkenen bij het beleidsprogramma worden herkend en gewaardeerd, alsook door externen. In termen van het oorspronkelijk geformuleerde strategisch doel "*de waarde die biodiversiteit heeft voor economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften zichtbaar maken (1), vraag en aanbod van ecosystemgoederen, -diensten creëren (2) en hiervoor economische instrumenten ontwikkelen (3)*" valt te constateren dat:

- Voor onderdeel (1) 'waarde zichtbaar maken' sprake lijkt te zijn van een goede mate van doelbereik,
- Voor onderdeel (2) 'vraag en aanbod creëren' via met name de Green Deals enige resultaten zijn geboekt. Hoe het beleidsprogramma aan deze Green Deals heeft bijgedragen is niet duidelijk.
- Voor onderdeel (3) 'economische instrumenten ontwikkelen' is het beeld gemengd; er worden veel studies gestart en bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van benchmarks, maar de feitelijke implementatie van deze economische instrumenten is nog beperkt. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er sprake is van het terugdraaien van economische instrumenten (vergroening belastingen, groen beleggen) door een verandering van kabinetsbeleid, los van het beleidsprogramma zelf. Het is nog te vroeg om te beoordelen of de Green Deals hier een bijdrage kunnen leveren.

Of en hoe deze activiteiten op hun beurt daadwerkelijk de druk op of de kwaliteit van de biodiversiteit beïnvloeden, laat zich – zeker binnen het bestek van deze evaluatie – niet vaststellen.

---

<sup>80</sup> Factsheet Green Deal Biodiversiteit en Economie en factsheet Biodiversiteit+label.

<sup>81</sup> The BioCom Project, <http://www.gemeynt.nl/files/Pb2011-001.pdf>

## 5.3 Mariene biodiversiteit en visserijketens

### 5.3.1 Problematiek

Met mariene biodiversiteit wordt bedoeld de verscheidenheid aan levensvormen (o.a. vis, schelp- en schaaldieren) in zeeën en oceanen. Internationaal wordt de bedreiging van de diversiteit in zeeën en oceanen als urgent beschouwd.<sup>82</sup> Oorzaken van het verlies aan diversiteit zijn overbevissing, bijvangst en bodemberoering door de visserij, maar ook vervuiling, verstoring en klimaatverandering. Dit leidt tot teruglopende visvangsten. Economisch gezien neemt de visvangst in Nederland geen uitzonderlijke grote positie in. De import- en export van vis heeft daarentegen wel een essentiële economische betekenis.<sup>83</sup>

Het Millennium Ecosystem Assessment (MA) toont zich zeer bezorgd over de achteruitgang van de mariene biodiversiteit en de ecosysteemdiensten die de mariene biodiversiteit levert. Gewezen wordt onder meer op het gevaar van plotseling instorten van mariene ecosystemen, wanneer zogeheten tipping-points of kantelpunten worden overschreden, en een ecosysteem van het ene stabiele niveau omkapt naar een ander niveau. Gevolg kan onder meer zijn dat de productiviteit van het ecosysteem drastisch afneemt, met een scherpe daling van de oogstbare hoeveelheid vis als een van de directe gevolgen.<sup>84</sup>

Ook in de EU-strategie/het EU actieplan wordt ingegaan op de problematiek ten opzichte van mariene biodiversiteit. Doelstelling drie van het actieplan richt zich op mariene biodiversiteit: "*Instandhouding en herstel van de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten in het mariene milieu in de EU*<sup>85</sup>". In het actieplan wordt ingezet op de instandhouding en het herstel van de mariene biodiversiteit en de ecosysteemdiensten in het niet beschermd gebied in de EU. De visbestanden moeten worden hersteld en de impact op niet-doelsoorten alsmede de schade aan de mariene habitats moet worden verminderd, met name in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

In het BB wordt eveneens nadruk gelegd op de bedreiging van mariene biodiversiteit en uitputting van vissoorten. Deze zijn volgens het programma mogelijk nog urgenter en complexer dan op het land. Daarom moet hier speciale aandacht aan worden besteed, zowel ten aanzien van de Waddenzee en Noordzee als de oceanen. Om te komen tot duurzaam beheer en bescherming is de komende jaren een extra impuls nodig.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Millennium Ecosystem Assessment (2005).

<sup>83</sup> Planbureau voor de Leefomgeving Duurzaamheidsverkenning, 2007, p.71

<sup>84</sup> <http://www.maweb.org/en/index.aspx>

<sup>85</sup> Europese Commissie, Halting the Loss of Biodiversity by 2010 and beyond, sustaining ecosystem services for human well-being, p.4

<sup>86</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p. 37

### 5.3.2 Doelen en interventielogica

In het BB wordt geen harde, SMART-doelstelling voor de prioriteit 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' gegeven, wel een streven: "*Het Kabinet streeft binnen de Nederlandse wateren, en voor Nederlandse schepen in internationale wateren, naar duurzaam behoud en gebruik van mariene hulpbronnen overeenkomstig internationale normen.*"<sup>87</sup> Aansluitend zijn accenten binnen Nederland en accenten in de internationale samenwerking geformuleerd, en binnen elk van die accenten zijn beoogde resultaten geformuleerd waarop inspanningen of inzet gericht zijn.

In het uitvoeringsprogramma wordt deze doelstelling herhaald: "*Het behoud, herstel en duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen, overeenkomstig internationale normen*"<sup>88</sup> ".

Met deze doelstelling richt de prioriteit zich op de twee beleidssporen. Enerzijds op bescherming van biodiversiteit (vissoorten, populaties en habitats) en garantie van behoud, anderzijds op een bijdrage aan een transitie naar duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen (visbestanden) en het integreren van biodiversiteit in economische sectoren. Binnen de mariene biodiversiteit zijn duurzame visserij en gebiedsbescherming op zee de primaire focus.<sup>89</sup>

Om de doelstelling te realiseren zijn in het beleidsprogramma de volgende actiepunten vastgesteld:

#### Binnen Nederland

- Uitvoering van het Beleidsprogramma voor een duurzame visserij
- Bijvangst van commercieel niet-interessante vis (discards) aanzienlijk verminderen (richtsnoer: 50% in 2013)
- Het van toepassing maken van de Natuurbeschermingswet op zee, onder andere ten behoeve van een netwerk van mariene beschermde gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee
- Aanwijzen (uiterlijk 2009) van gebieden met een uitzonderlijke waarde voor biodiversiteit
- Bijdragen aan kwaliteitsverbetering OSPAR-verdrag: kwaliteitsdoelen en maatregelen.

#### Internationale samenwerking

- Internationaal instrumentarium met het oog op illegale en ongereguleerde visserij
- Betere tracking en tracing van handel in gevangen vis
- Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden ter ondersteuning van duurzaam visserijbeheer
- Het tot stand brengen van een wereldwijde dekking van regionale visserij management organisaties voor alle gebieden op volle zee

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit, p. 21.

<sup>89</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p. 37-41.

- Onafhankelijke review van het functioneren van, de aanpassing van mandaten van en uitwisseling van best practices tussen RFMOs (Regionale Visserijorganisaties).
- Het behoud van mariene biodiversiteit en duurzame visserij worden als gelijkwaardig uitgangspunt geïmplementeerd in RFMOs. In het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU) wordt het "maximum sustainable yield" principe ten doel gesteld (2015)
- Het vormgeven van een internationaal regime voor bescherming en duurzaam gebruik van mariene biodiversiteit in zeegebieden buiten nationale rechtsmacht.
- Het vormgeven van een geconsolideerd systeem voor aanwijzing (criteria, classificatiesystemen) en beheer van Marine Protected Areas (MPAs) in gebieden buiten nationale rechtsmacht.<sup>90</sup>

### *Coherentie*

Volgens het beleidsprogramma ligt de toegevoegde waarde van de prioriteit in grotere coherentie op het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens'.

Uit het beleidsprogramma blijkt dat grotere coherentie bereikt moet worden door samenwerking op verschillende niveaus. Zo wordt er samenwerking op interdepartementaal niveau beoogd door samenwerking op terreinen als visserijbeleid, bescherming van het mariene ecosysteem, armoedebestrijding en kustzone-ontwikkeling. Ook wordt benadrukt dat samenwerking met maatschappelijke organisaties nodig is. Er wordt ingezet op samenwerking met het bedrijfsleven, de wetenschap en NGO's op gebied van vergroening en verduurzaming van de Noordzeevervisserij, en bijvoorbeeld in publiek private partnerschappen.

Het beleidsprogramma gaat niet specifiek in op samenhang met andere prioriteiten.

Ook in het uitvoeringsprogramma worden de verschillende reikwijdtes van coherentie aangehaald. Interdepartementaal wordt samenwerking gezocht bij de beïnvloeding van het herzieningsproces van het GVB.<sup>91</sup> Bij de inzet op transparantie in de visserijketen zoekt de overheid samenwerken met maatschappelijke partners om zo doelen op het terrein van communicatie en certificering te realiseren.<sup>92</sup> Daarnaast komt afstemming van nationaal en internationaal beleid terug in de acties van het uitvoeringsprogramma.

De intensiteit van de beoogde coherentie op de prioriteit 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' en visserijketens ligt met name op het niveau van afstemmen inzake de inzet op Europese dossiers: "*het kabinet zal de onderlinge afstemming van dossiers binnen de EU en de van Europese dossiers met OSPAR bevorderen*"<sup>93</sup>. Wat betreft de samenwerking met maatschappelijke partners wordt deels ingezet op het maken van afspraken (consensus) en deels op afstemming.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, p. 37-38

<sup>91</sup> Uitvoeringsprogramma biodiversiteit, p. 22

<sup>92</sup> Ibid. p. 23

<sup>93</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt p. 39

<sup>94</sup> Ibid., p. 37-41.



Uit het beleidsprogramma is af te leiden dat coherentie zowel betrekking heeft op de beleidsvormende fase, namelijk in het vormgeven van internationaal beleid ten aanzien van mariene biodiversiteit, als op de beleidsuitvoerende fase, voornamelijk op gebied van duurzame visserij.<sup>95</sup>

### *Interventiologica*

Volgens het beleidsprogramma moet vooral worden ingezet op de Nederlandse invloed bij Europese onderhandelingen om te komen tot duurzaam behoud en gebruik van mariene hulpbronnen. De Noordzee is immers een ecosysteem en hier gelden de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).<sup>96</sup> Hoe wordt gewaarborgd dat dit coherent gebeurt, en hoe deze coherentie moet bijdragen aan het doelbereik wordt in het beleidsprogramma niet specifiek uitgewerkt. De activiteiten die in het beleidsprogramma worden benoemd, gaan niet specifiek in op het verhogen van de coherentie, maar betreffen grotendeels de uitvoering van bestaand beleid.

Daarnaast blijkt uit het beleidsprogramma niet hoe de interventies en de opgestelde prestatie-indicatoren moeten leiden tot doelbereik. De prestatie-indicatoren die gericht zijn op reductie van discards en een toename van innovatieve visserijmethoden zijn niet in het kader van het beleidsprogramma geïntroduceerd, maar staan al langer op de beleidsagenda van het toenmalige ministerie van LNV. De Rekenkamer gaf overigens in 2008 al de aanbeveling om de haalbaarheid van deze doelstellingen te onderbouwen en daarbij aan te geven welke concrete maatregelen er moeten worden genomen om dit te realiseren.<sup>97</sup>

In het uitvoeringsprogramma zijn de globale acties uit het beleidsprogramma vertaald naar 25 actiepunten. Dit zijn voornamelijk acties die ingaan op het inzetten op bepaalde internationale afspraken en het maken van beheersplannen in Nederland. De strategie om de doelstelling uit het uitvoeringsprogramma te bereiken is het combineren van verschillende instrumenten en activiteiten "*tot een samenhangend geheel*". Er wordt gedomd op een combinatie van stimuleringsregelingen, wet- en regelgeving, convenanten, beïnvloeding strategieën en onderhandelingen en pilot projecten.<sup>98</sup> De actiepunten uit het uitvoeringsprogramma zijn af te leiden uit de accenten in de beleidsuitvoering die in het beleidsprogramma worden beschreven, maar er is geen één op één relatie te leggen.

De activiteiten die in het beleidsprogramma en het uitvoeringsprogramma worden benoemd liepen reeds in de lijn. Bij de keuze van deze activiteiten is de vergroting van coherentie niet expliciet aan de orde geweest.

### *Startsituatie en gewenste situatie coherentie*

Alhoewel in het beleids- en uitvoeringsprogramma voornamelijk wordt ingezet op coherentie op interdepartementaal, maatschappelijk en internationaal niveau, blijkt uit dossieronderzoek en interviews dat op het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' bij de start

---

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid. p.37.

<sup>97</sup> Rekenkamerrapport Duurzame Visserij, 31 748 nr 2., p. 21.

<sup>98</sup> Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit p. 21-26

van het BB juist grote behoefte was aan een grotere coherentie op *intradepartementaal* niveau. Binnen het huidige ministerie van EL&I zijn verschillende directies die zich met dit thema bezig houden.

Uit het eerder aangehaalde Rekenkamerrapport blijkt dat er zowel op Europees niveau als op nationaal niveau tussen de 'economische' en 'ecologische' directies te weinig samenwerking is. Sinds 2007 is er volgens de Rekenkamer wel een verbetering in de samenwerking tussen de directies, maar deze is nog steeds ondermaats. De Rekenkamer beveelt daarom ook aan om meer samenwerking te zoeken tussen de beleidsterreinen.<sup>99</sup> Ook in de evaluatie van het BBI wordt geconcludeerd dat er gebrekkige samenwerking is tussen de betrokken directies.<sup>100</sup> Dit beeld wordt ook bij deze evaluatie bevestigd in interviews. Binnen het ministerie van LNV werd het beleid rondom het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' gekenmerkt door botsende belangen van de betrokken directies (economie-ecologie). Hieruit valt af te leiden dat de coherentie intradepartementaal beperkt was bij aanvang van het beleidsprogramma. Dit resulteerde tevens in beperkte coherentie op internationaal niveau, mede omdat ook op Europees niveau weinig samenhang was tussen de economische en ecologische beleidsaspecten. Met maatschappelijke organisaties was tijdens het vorige beleidsprogramma wisselend contact.

### 5.3.3 Uitvoering

De prioriteit 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' heeft alleen in de periode april 2010 tot mei 2011 een thema coördinator gehad. Deze rol is in deze periode fulltime vervuld. Bij aanvang van het beleidsprogramma was er vanuit de lijn, buiten het IPB, wel enige capaciteit beschikbaar voor de inbreng op deze prioriteit, maar die inbreng is later teruggebracht. Al in 2008 is het ontbreken van een thema coördinator op het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' in het IPB besproken, maar dit heeft niet geresulteerd in het aanstellen van een thema coördinator op korte termijn.

Het logische gevolg van het ontbreken van een thema coördinator is dat bijna alle activiteiten uit het uitvoeringsprogramma bij de verschillende directies in de lijn worden uitgevoerd. Daarbij bestond er al, onafhankelijk van het beleidsprogramma, een Management Team Mariene biodiversiteit gericht op afstemming tussen de activiteiten van de verschillende directies. Dit MT is in de loop van het beleidsprogramma opgeheven omdat het te weinig opbrengst had, en na aantreden van de thema-coördinator weer nieuw leven ingeblazen. Uit interviews blijkt dat de samenwerking tussen de betrokken directies ten opzichte van het vorige beleidsprogramma niet sterk is verbeterd. Op enkele thema's worden er successen geboekt, maar dit is volgens geïnterviewden persoonsafhankelijk.

Van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn er twee inmiddels afgerond, het gaat om internationale onderhandelingsactiviteiten (zie tabel 5.2). Op twee na zijn alle andere

---

<sup>99</sup> Rekenkamerrapport Duurzame Visserij, 31 748 nr 2., p. 16 en 17

<sup>100</sup> NovioConsult Van Spaendonck bv/ CREM bv Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, juni 2006, p. 82.

activiteiten gestart. Het gaat met name om het beïnvloeden van EU besluitvorming en het inzetten op onderhandelingen (acht activiteiten) en het uitvoeren of beslissingen nemen rondom bestaand beleid (vijf activiteiten). Daarnaast richten de in gang gezette activiteiten zich in mindere mate op de inzet van financiële middelen, samenwerking met maatschappelijke partners en onderzoek(laten) doen.

**Tabel 5.2 Stand van zaken acties uitvoeringsprogramma (01-09-2011)**

<p>Afgerond:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uitonderhandelen instrument voor havenstaat maatregelen i.h.k.v. FAO ter bestrijding IUU-visserij</li> <li>- inzetten op besluitvorming CBD-Cop10 over lijst te beschermen waardevolle en kwetsbare mariene ecosystemen in gebieden buiten nationale rechtsmacht</li> </ul>
<p>Gestart :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- beschikbaar stellen stimuleringsmiddelen uit EVF voor ontwikkeling en gebruik van alternatieve vormen van vistuig</li> <li>- beschikbaar stellen stimuleringsmiddelen uit EVF voor reductie discards</li> <li>- beïnvloeden EU-besluitvorming, gericht op Maximum Sustainable Yield, reductie visserij-effecten op niet-doelsoorten en reductie visserij-effecten op mariene habitats</li> <li>- inzetten op de voortvarende uitvoering "EU-Haaienactieplan"</li> <li>- visie opstellen t.b.v. beïnvloeding herziening GVB (duurzaam beheer)</li> <li>- inzetten op opstellen en in ASCOBANS overeenkomen van actieplan ter bescherming van bruinvissen in Noordzee</li> <li>- opstellen interdepartementaal onderzoeksprogramma over effecten onderwatergeluid op o.m. walvisachtigen</li> <li>- samen met maatschappelijke partners werken aan communicatie en certificering</li> <li>- aanwijzen N2000-gebieden op Noordzee</li> <li>- realiseren voorstel voor visserijmaatregelen in N2000-gebieden op Noordzee</li> <li>- opstellen beheerplannen voor N2000-gebieden op Noordzee</li> <li>- nemen besluit of en welke aanvullende gebieden in aanmerking komen voor specifieke bescherming o.g.v. VHR en/of KRM</li> <li>- uitwerken en operationeel maken ecologische kwaliteitsdoelstellingen i.h.k.v. KRM</li> <li>- overleggen met FAO t.b.v. mondiale database van schepen betrokken bij IUU-visserij</li> <li>- inzetten op capaciteitsopbouw in Westafrikaanse regio t.b.v. bestrijding IUU-visserij</li> <li>- verantwoordelijkheid dragen in functioneren visserijbeheersorganisatie Zuidelijke Stille Oceaan</li> <li>- inzetten op samenwerking tussen RFMO's en CITES</li> <li>- inzetten op uitonderhandelen Implementing Agreement i.h.k.v. VN Zeerechtverdrag</li> <li>- faciliteren (financieel, onderzoek) voortgang Implementing Agreement: totstandkoming netwerken mariene beschermd gebieden; ontwikkelen systeem milieueffectrapportages ongecontroleerde activiteiten; ontwikkelen voorstel voor omgang met mariene genetische bronnen</li> <li>- ondersteunen analyses die waardevolle en kwetsbare mariene ecosystemen identificeren buiten nationale rechtsmacht</li> </ul>
<p>Niet gestart/gestopt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inzetten op informatie uit "IUU-verordening" onderdeel te maken van informatievoorziening richting consument</li> <li>- van toepassing verklaren Nb-wet en Ff-wet op EEZ</li> <li>- ronde tafel vismeel in samenwerking met Nutreco</li> </ul>

Bron: IPB

Aangezien alle activiteiten reeds in de lijn werden uitgevoerd, zijn er onder de noemer van het beleidsprogramma alleen activiteiten opgepakt die in de lijn geen uitvoering kregen. Dit gebeurde uitsluitend in de periode dat de prioriteit wel een thema coördinator had. Het gaat om activiteiten uit het uitvoeringsprogramma die niet direct onder één directie te plaatsen zijn omdat er zowel economische als ecologische aspecten aan zitten.

Bijna alle activiteiten zijn door de lijn gefinancierd. In het uitvoeringsprogramma wordt dit ook zijdelings aangegeven. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 beslaan de uitgaven aan pro-

jecten op het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' slechts 1 procent van alle uitgaven aan de vijf thema's. Het gaat om een bedrag van € 71.854, aanzienlijk minder dan begroot. Dit bedrag is uitgegeven aan een denktank voor tonijnbestanden en een onderzoek naar discards. Beide activiteiten waren in de lijnorganisatie begroot, maar hier bleek uiteindelijk niet voldoende budget beschikbaar. Deze activiteiten staan dan ook niet in het uitvoeringsprogramma.

#### 5.3.4 Resultaten

Het doel van de prioriteit 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' is het behoud, herstel en duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen. Hiervoor zijn twee prestatie-indicatoren opgesteld:

- Het verminderen discards met 50% in 2015 ten opzichte van 2007;
- Bij 40% van de huidige traditionele boomkorvisserij is in 2013 een andere visserijmethode gebruikt.

IMARES en LEI hebben in 2011 een inventarisatie gemaakt van de bestaande kennis over discards in de Nederlandse kottersector. Hieruit blijkt dat de hoeveelheid discards in de Nederlandse kottersector erg hoog is.<sup>101</sup> Er wordt niet aangegeven of er sprake is van een reductie ten opzichte van het verleden. De brief die staatssecretaris Bleker naar aanleiding van dit rapport naar de Kamer stuurt benadrukt het belang en de noodzaak van een geïntegreerde aanpak voor de reductie van discards.<sup>102</sup> Daarnaast heeft LEI een analyse van de effecten van een verbod op discards gemaakt.<sup>103</sup>

Van de actiepunten uit het uitvoeringsprogramma waren er in september 2011 slechts twee afgerond (zie vorige paragraaf). Dit zijn internationale onderhandelingsactiviteiten. Aangezien de actiepunten slechts voor een deel een directe vertaling zijn van de acties uit het beleidsprogramma, kunnen we maar deels uitspraken doen over de realisatie van deze oorspronkelijke actiepunten. Op basis van interviews en beschikbare literatuur is het beeld als volgt:

- Actiepunt "bijvangsten van commercieel niet-interessante vis (discards) aanzienlijk verminderen (richtsnoer: 50% in 2013)": de beschikbare resultaten geven geen beeld van de resultaten op de prestatie indicatoren over de periode 2008-2011.
- Actiepunt "het van toepassing maken van de Natuurbeschermingswet op zee, onder andere ten behoeve van een netwerk van mariene beschermde gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee" : medio december 2011 is het VIBEG-akkoord getekend over voor visserij uit te sluiten gebieden.
- Actiepunt "aanwijzen (uiterlijk 2009) van gebieden met een uitzonderlijke waarde voor biodiversiteit": per maart 2011 zijn de Noordzeekustzone en de Vlake van de Raan

<sup>101</sup> Röckmann, C. e.a. - Discards in fisheries – a summary of three decades of research at IMARES and LEI; 2011 en Mascha Rasenberg, Sebastian Uhlmann, Erik Buisman – Aanlandingsplicht. IMARES, november 2011.

<sup>102</sup> Kamerbrief inzake discards in de mondiale visserij, 230208, oktober 2011

<sup>103</sup> Buisman, F.C. e.a. – Effecten van een verbod op discards in de Nederlandse platvisserij, LEI, 2011,

aangewezen als Natura 2000 gebieden.<sup>104</sup> Deze delen worden gesloten voor boomkorsvissers en andere vistechnieken die de zeebodem omwoelen. Ook de Doggersbank en de Klaverbank in de Noordzee staan op de lijst om volgend jaar als Natura 2000 gebied aangewezen te worden.

- Actiepunt "bijdragen aan kwaliteitsverbetering OSPAR-verdrag: kwaliteitsdoelen en maatregelen": in het kader van OSPAR heeft Nederland doelen afgesproken voor behoud van mariene ecosysteemdiensten. Wat betreft duurzame visserij gaat het om het behoud van het paaibestand van commerciële visbestanden boven verzorgingsniveau en herstel van grote vissen in de zee.<sup>105</sup>
- Actiepunt "internationaal instrumentarium met het oog op illegale en ongereguleerde visserij": de regeling havenstaat maatregelen is van kracht, maar de uitvoering hiervan stagneert op financiering door de betrokken partijen. Hetzelfde geldt voor de database voor schepen.
- Betere tracking en tracing van handel in gevangen vis. Dit zou onder andere gerealiseerd moeten worden door samenwerking tussen RFMOs, FAO en CITES. Er is gewerkt aan besluitvorming wat betreft de regulering van tonijnhandel, maar deze besluitvorming is niet tot stand gekomen. Er is weinig perspectief op verdere samenwerking.
- Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden ter ondersteuning van duurzaam visserijbeheer. In 2011 is er subsidie toegezegd aan de visserijorganisatie CRSP die actief is in de regio. Het is niet bekend wat de opbrengst is van de subsidie, omdat de rapportage ten tijde van het afsluiten van deze evaluatie nog niet aanwezig was bij Agentschap NL.

De stand van zaken op de volgende actiepunten is niet bekend. Deze actiepunten zijn sterk internationaal georiënteerd en nauwelijks doorvertaald naar acties uit het uitvoeringsprogramma.

- Actiepunt uitvoering van het Beleidsprogramma voor een duurzame visserij onder andere door de inzet van maatregelen voor vernieuwing, verduurzaming, innovatie en sanering onder het Europees Visserijfonds (EVF).
- Het tot stand brengen van een wereldwijde dekking van regionale visserij management organisaties voor alle gebieden op volle zee.
- Onafhankelijke review van het functioneren van, de aanpassing van mandaten van en uitwisseling van best practices tussen RFMOs (Regionale Visserijorganisaties).
- Het behoud van mariene biodiversiteit en duurzame visserij wordt als gelijkwaardig uitgangspunt geïmplementeerd in RFMOs. In het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU) wordt het "maximum sustainable yield" principe ten doel gesteld (2015);
- Het vormgeven van een internationaal regime voor bescherming en duurzaam gebruik van mariene biodiversiteit in zeegebieden buiten nationale rechtsmacht.
- Het vormgeven van een geconsolideerd systeem voor aanwijzing (criteria, classificatiesystemen) en beheer van Marine Protected Areas (MPAs) in gebieden buiten nationale rechtsmacht.

---

<sup>104</sup> Vissen binnen de grenzen van Natura2000: Afspraken over het visserijbeheer in de Noordzeekustzone en Vlake van de Raan voor de ontwikkeling van natuur en visserij. Vibeg-akkoord, december 2011

<sup>105</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Biodiversiteitsdoelstelling 2010, 2011. P45.

Uit ons onderzoek blijkt dat er de laatste jaren verschillende initiatieven en activiteiten in gang zijn gezet. Deze initiatieven en activiteiten zijn geheel of grotendeels 'uit de lijn' afkomstig; het beleidsprogramma lijkt daarmee geen of weinig bemoeienis te hebben gehad. Of en hoe deze activiteiten op hun beurt tot een feitelijke verbetering van de mariene biodiversiteit hebben geleid of nog zullen leiden valt (nog) niet vast te stellen. In algemene zin blijkt uit de rapportage van Planbureau voor de Leefomgeving over de biodiversiteitsdoelstelling dat het Nederlandse beleid nog niet voldoende heeft bijgedragen aan het verminderen van overbevissing, bijvangst en bodembeschadiging. Het Planbureau concludeert dat de visserijvangst in Nederland dan ook niet als duurzaam kan worden beschouwd, dit geldt ook voor de Natura 2000 gebieden.<sup>106</sup> De biodiversiteitsdoelstelling voor 2010 is, volgens het Planbureau, dan ook niet behaald.

Externe deskundigen bevestigen dat juist op het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' de laatste paar jaar veel beweging is ontstaan, met name ook bij belanghebbenden zoals visserijorganisaties. Volgens hen is er meer bereidheid tot samenwerking, wordt er geïnvesteerd in keurmerken, wordt ingezet op verbetering van visserijmethodes en wordt er meegedacht over te beschermen gebieden, enz. Op de valreep van het jaar (medio december 2011) is nog het VIBEG-akkoord getekend over voor visserij uit te sluiten gebieden.<sup>107</sup> Het lijkt er in de ogen van externen op dat deze beweging deels op eigen kracht door marktpartijen en maatschappelijke organisaties, en deels via de lijn is ontstaan zoals via subsidiëring van certificering, en geen duidelijk verband houdt met het beleidsprogramma.

Deze constatering sporen met de beperkte uitgaven die binnen het programma zijn gedaan. De wisselingen in personele inzet en de beperkte beschikbaarheid van een themacoördinator (alleen tussen april 2010 en mei 2011) bevestigen het beeld dat vanuit het programma maar beperkt activiteiten rond het thema 'Mariene biodiversiteit en visserijketens' zijn ontplooid.

De verhoogde coherentie die eveneens in het beleidsprogramma was beoogd lijkt niet gerealiseerd te zijn. Uit interviews blijkt dat er nog steeds weinig samenwerking tussen de ecologische en economische beleidstakken is. Deze samenwerking zou juist door het plaatsen van de prioriteit in het programma gerealiseerd moeten zijn. Debet hieraan is mede het ontbreken van een themacoördinator en de programmabevoegdheid om sturing te geven aan activiteiten in de lijn. Daarnaast is er op de prioriteit nauwelijks sprake van interdepartementale samenwerking en samenwerking met andere prioriteiten.

---

<sup>106</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Biodiversiteitsdoelstelling 2010, p.45

<sup>107</sup> Vissen binnen de grenzen van Natura2000: Afspraken over het visserijbeheer in de Noordzeekustzone en Vlakke van de Raan voor de ontwikkeling van natuur en visserij. Vibeg-akkoord, december 2011. De Reviewcommissie (prof. Herman, Van der Meer, en Wolff) toont zich overigens kritisch over het uiteindelijk te bereiken effect op de biodiversiteit van de VIBEG-maatregelen.

Aangezien in het beleidsprogramma de interventielogica niet is uitgewerkt kunnen we geen uitspraak doen over de relatie tussen de beperkte coherentie en het doelbereik.

## 5.4 Synthese

In de verdiepingsfase van de evaluatie zijn twee inhoudelijke prioriteiten uit het beleidsprogramma meer uitgebreid geanalyseerd. Het betreft de prioriteiten 'betalen voor biodiversiteit' en 'mariene biodiversiteit'.

### *Betalen voor biodiversiteit*

Het thema 'betalen voor biodiversiteit' kent een strategisch doel:

*De waarde die biodiversiteit heeft voor economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften zichtbaar maken, vraag en aanbod van ecosysteemgoederen, -diensten creëren en hiervoor economische instrumenten ontwikkelen.*

Het beleidsprogramma geeft aan dat dit doel moet worden bereikt door middel van een versterkte coherentie op het vlak van afspraken met het bedrijfsleven, op internationaal niveau en door interdepartementale samenwerking.

In het beleidsprogramma wordt niet nader ingegaan op de interventielogica. Onduidelijk is hoe coherentie moet worden gerealiseerd en hoe vervolgens deze versterkte coherentie moet bijdragen aan een groter doelbereik.

In het uitvoeringsprogramma zijn de acties uit het beleidsprogramma vertaald naar 19 actiepunten, die deels al in de lijn liepen en voor een groot deel zijn gefinancierd vanuit de lijn. Vijf projecten zijn gefinancierd vanuit het beleidsprogramma. De activiteiten in het kader van 'betalen voor biodiversiteit' worden op verschillende niveaus uitgevoerd: binnen het thema van het beleidsprogramma, in de lijn, door de taskforce en als onderdeel van de programmabrede activiteiten.

Per saldo is onder de vlag 'betalen voor biodiversiteit' een aantal acties en initiatieven in gang gezet, die zowel door direct bij het betrokkenen bij het beleidsprogramma worden herkend en gewaardeerd, alsook door externen. In termen van het oorspronkelijk geformuleerde strategisch doel (*de waarde die biodiversiteit heeft voor economische productieprocessen en maatschappelijke behoeften zichtbaar maken (1), vraag en aanbod van ecosysteemgoederen, -diensten creëren (2) en hiervoor economische instrumenten ontwikkelen (3)*) valt te constateren dat:

- Voor onderdeel (1) 'waarde zichtbaar maken' sprake lijkt te zijn van een goede mate van doelbereik,
- Voor onderdeel (2) 'vraag en aanbod creëren' via met name de Green Deals enige resultaten zijn geboekt. Hoe het Beleidsprogramma aan deze Green Deals heeft bijgedragen is niet duidelijk.
- Voor onderdeel (3) 'economische instrumenten ontwikkelen' een gemengd beeld resulteert. Daarbij moet worden geconstateerd dat door een verandering van het kabinetsbe-

leid sprake is van terugdraaien van economische instrumenten (vergroening belastingen, groen beleggen), los van het beleidsprogramma zelf. Het is nog te vroeg om te beoordelen of de Green Deals hier een bijdrage kunnen leveren.

Of en hoe deze activiteiten op hun beurt daadwerkelijk de druk op of de kwaliteit van de biodiversiteit beïnvloeden, laat zich – zeker binnen het bestek van deze evaluatie – niet vaststellen.

### *Mariene biodiversiteit*

Het beleidsprogramma formuleert geen harde, SMART-doelstelling voor de prioriteit mariene biodiversiteit, wel een streven: *"Het kabinet streeft binnen de Nederlandse wateren, en voor Nederlandse schepen in internationale wateren, naar duurzaam behoud en gebruik van mariene hulpbronnen overeenkomstig internationale normen"*

De activiteiten die in het beleidsprogramma worden benoemd betreffen grotendeels de uitvoering van bestaand beleid dat in de lijn wordt uitgevoerd en wordt gefinancierd. Het beeld is dat vanuit het programma maar een beperkt aantal activiteiten rond mariene biodiversiteit heeft ontplooid. Het programma heeft twee activiteiten gefinancierd waarvoor in de lijn geen budget beschikbaar was. Mede debet aan het lage profiel van deze prioriteit in het beleidsprogramma is het feit dat gedurende lange tijd de prioriteit mariene biodiversiteit in het programma de functie van thema coördinator niet is vervuld .

Het streven naar grotere coherentie in het beleidsprogramma heeft niet geleid tot veranderingen in de uitvoering van het beleid. Dit betekent dat de intradepartementale coherentie binnen het departement van EL&I nog weinig is verbeterd. Dit neemt niet weg dat er vanuit de lijn de laatste jaren een aantal bemoedigende initiatieven zijn genomen, zonder bemoeienis van het programma, in samenspraak met belanghebbenden. Het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen of deze initiatieven tot een verbetering van de mariene biodiversiteit leiden.



## 6 CONCLUSIES

In hoofdstuk 1 zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd voor deze evaluatie. In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord, telkens in drie stappen:

- Observaties en bevindingen
- Analyse
- Conclusies

Volstaan wordt met conclusies, het doen van aanbevelingen valt niet binnen het kader van deze opdracht.

### 6.1 Doelbereik (coherentie en effectiviteit)

*Is er binnen de gekozen prioriteitsvelden sprake van toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering en in hoeverre heeft deze coherentie een plausibele bijdrage geleverd aan de realisering van de doelstellingen op de prioritaire thema's?*

#### *Observaties en bevindingen*

Uit de gesprekken en documentenanalyse komt naar voren dat het beleidsprogramma een duidelijke interventielogica ontbeert. Meer coherentie moet leiden tot een grotere effectiviteit van de inspanningen en de EU doelstellingen op het gebied van biodiversiteit dichterbij brengen, maar het programma maakt niet duidelijk via welke stappen de vertaling van doelen naar acties zou moeten verlopen. Een complicatie daarbij vormt het feit dat noch coherentie, noch de inhoudelijke doelen van de prioriteiten operationeel zijn gemaakt, mede door een gebrek aan overeenstemming tussen de betrokken departementen.

De intensiteit van coherentie tussen de verschillende departementen is door het beleidsprogramma beperkt gebleven tot informatie-uitwisseling. Bij aanvang van het programma leek volgens de geïnterviewde interne stakeholders en de geraadpleegde documentatie nog wel de intentie aanwezig voor een verdergaande vorm van samenwerking om zo de coherentie toe te laten nemen. De aandacht daarvoor ebde evenwel tijdens de loop van het programma steeds verder weg.

Wat betreft de reikwijdte van coherentie tussen prioriteiten moet worden vastgesteld dat de deelnemende departementen geen gezamenlijke visie op de inhoudelijke samenhang rond biodiversiteit tussen elk van de prioriteiten hebben weten te ontwikkelen. Evenmin is bij de uitvoering van de activiteiten naar samenhang en synergie gezocht tussen de prioriteiten. Wel is de reikwijdte van de coherentie toegenomen door de grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het beleidsprogramma, met name door de activiteiten van de Taskforce. De interdepartementale coherentie is toegenomen maar heeft deze toename heeft zich beperkt tot het IDO en tot de beginfase van het programma.

Hoewel het *formele* doel van het programma door de jaren heen gelijk is gebleven, lijken de *informele* doelen tijdens de rit te zijn verschoven en verwaterd. Waar bij het begin het programma mede een antwoord was op de analyses van het Millennium Ecosystem Assessment en de strategie van de Europese Commissie, raakten de inhoudelijke doelstellingen (die bij aanvang al niet 'SMART' waren geformuleerd) verder uit beeld. In die situatie kon elk van de deelnemende departementen zijn eigen wensen en doelen in het programma projecteren.

Daardoor overheerst bij zowel de interne (op enigerlei wijze bij het programma betrokken) respondenten als bij de externe het beeld dat het effect van het programma op het doelbereik gering is geweest, met uitzondering van het thema 'Betalen voor biodiversiteit' en de sterke link van deze prioriteit met de Taskforce. Op onderdelen zijn successen geboekt met projecten en pilots, maar het beleidsprogramma blijft achter bij de doelstellingen en kan de feilen van zijn voorloper nauwelijks wegnemen. Op het onderdeel Mariene biodiversiteit en visserijketens zijn recent verschillende activiteiten naar buiten gekomen die effectief zouden kunnen gaan blijken. Deze lijken vooral via de lijn in gang te zijn gezet; de bemoeienis vanuit het programma is gering.

### *Analyse*

Het had voor de hand gelegen in het beleidsprogramma de focus te richten op die prioriteiten die een zodanige versterking van de coherentie te zien zouden geven dat het programma een beredeneerde meerwaarde zou hebben ten opzichte van het reeds lopende beleid. De keuze van de prioriteiten is echter niet zozeer gebaseerd op een mogelijke impact op coherentie, maar heeft vooral een 'beleidshistorische' achtergrond. Met uitzondering van het thema 'Betalen voor biodiversiteit' gaat het voornamelijk om reeds bestaand beleid. Het beleidsprogramma is daardoor veeleer gebruikt om het biodiversiteitsbeleid te 'framen' door middel van de ordening in een aantal thema's.

Mede door de inzet en resultaten van de Taskforce is de samenwerking met verschillende externe partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen) bevorderd. Het is nog te vroeg om te beoordelen of deze vorm van coherentie ook uiteindelijk inhoudelijk effectief blijkt te zijn. De rol en meerwaarde van het beleidsprogramma bij deze toegenomen coherentie is onduidelijk. Geïnterviewde (sleutel)personen op het gebied van biodiversiteit, van buiten de overheid/het programma, kennen het beleidsprogramma niet of nauwelijks, en voor zover zij dat kennen zien zij geen onderscheid tussen acties die uit het programma voortkomen en acties 'in de lijn'.

## *Conclusie*

Uit de doorgaande achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland in de afgelopen jaren kan de facto worden geconcludeerd dat het programma (in combinatie met regulier beleid 'via de lijn') niet in staat is gebleken de inhoudelijke opgaven waar Nederland voor staat te halen. In hoeverre het programma (in combinatie met de 'lijn') de achteruitgang heeft weten te vertragen is niet met een voldoende mate van zekerheid te zeggen: de referentieontwikkeling (wat zou er gebeurd zijn zonder beleidsprogramma) is immers niet bekend. Bovendien wordt in de voortgangsrapportages van het programma geen inzicht gegeven in het doelbereik. Echter, gegeven de in verhouding tot de lijnactiviteiten beperkte omvang van het programma, het ontbreken van een duidelijke interventiestrategie en een gemandateerde sturing, is het niet aannemelijk dat het beleidsprogramma een aantoonbaar effect op de biodiversiteit heeft gehad.

Deze conclusies worden gedeeld door vertegenwoordigers van de departementen en door externe partijen. De externe respondenten zijn buitengewoon kritisch op het Nederlandse biodiversiteitsbeleid in algemene zin, en stellen vast dat geen van de programmatische benaderingen die in de afgelopen jaren zijn ingezet, tot merkbare verbeteringen heeft geleid. Door de jaren heen, inclusief het nu geëvalueerde beleidsprogramma, worden gemist:

- Een ervaren urgentie om te handelen
- Een eenduidige, integrale visie op de problematiek, zowel op de inhoud als op het benodigde veranderingsproces dat van agendering en bewustwording uiteindelijk tot verandering in keuzes, gedrag, technologie, landgebruik, etc. moet leiden.
- Een expliciete interventiestrategie, gebaseerd op een analyse van de mechanismen die aan verlies aan biodiversiteit en ecosysteemfuncties ten grondslag liggen
- Een gemandateerde aansturing, die de posities en zienswijzen van de verschillende departementen overstijgt,
- Een voldoende gevulde koffer met beleidsinstrumenten die krachtiger richting kunnen geven dan de 'netwerksturing' die tot dusverre de overhand had.

## **6.2 Relatie organisatie en coherentie**

*Hebben de organisatorische structuur, de werkwijze en de verschillende instrumenten (ondersteunende prioriteiten) van het BB de coherentie van beleid en beleidsuitvoering bevorderd?*

### *Observaties en bevindingen*

Het beleidsprogramma kiest voor een programmatische sturing met een coördinatie- unit en met ambtelijke overlegstructuren op hoog niveau. De aanbeveling uit de vorige evaluatie om een interdepartementale stuurgroep in te stellen die de coherentie, kwaliteit en inzet moet bewaken en bevorderen wordt daarmee opgevolgd. Dit is een potentieel winstpunt ten

opzichte van de organisatie van de vorige beleidsprogramma's, die gekenmerkt werd door een losse informele structuur zonder veel mogelijkheden van sturing en regie.

Met het beleidsprogramma is tevens een aantal nieuwe coalities en samenwerkingsverbanden in het leven geroepen. Ook hiermee wordt een aanbeveling uitgevoerd uit de vorige evaluatie. Met name de Taskforce heeft een positieve rol gespeeld op het gebied van coherentie, door een meer intensieve betrokkenheid van het bedrijfsleven en door het geven van impulsen aan met name het thema Betalen voor Biodiversiteit.

### *Analyse*

Het IPB zou een centraal aanspreekpunt moeten zijn op het kruispunt van lijn en programma en met elan thema's oppakken, maar heeft deze rol niet waar kunnen maken. Het is het IPB niet gelukt verbindingen te leggen tussen de inhoudelijke prioriteiten, tussen de inhoudelijke prioriteiten en de ondersteunende prioriteiten, tussen lijn en programma, tussen departementen onderling en tussen overheid en maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. In plaats daarvan is het IPB gaan 'zweven' tussen lijn en programma. In de praktijk heeft het IPB daardoor geen meerwaarde gehad voor de versterking van de coherentie.

Het IDO stond bij aanvang van het programma aanvankelijk positief tegenover het streven naar een grotere interdepartementale coherentie en de aanpak van overkoepelende thema's, waarbij overigens bij de verschillende departementen grote verschillen bestonden in de verwachtingen. In de praktijk komt coherentie vooral neer op informatie-uitwisseling, waarbij wel moet worden opgemerkt dat het IDO poogt deze vorm van coherentie gestalte te geven op een niveau dat de individuele projecten uit het beleids- en uitvoeringsprogramma ontstijgt. Het initiatief om in het IDO de blik vooral te richten op meer strategische, programmabrede, activiteiten heeft een positief effect op met name de interdepartementale coherentie.

Wat de communicatie betreft moet worden opgemerkt dat daar waar de interventiemogelijkheden er waren, in elk geval in de vorm van open communicatie, er minder gebruik van gemaakt dan zou kunnen: confronterende discussies en bilaterale gesprekken werden gemeden. Het devies leek vooral elkaar *niet* op elkaars beleidsterreinen aan te spreken. Dit heeft binnen het programmateam, maar ook in de lijn, tot frustraties geleid: al onze respondenten legden kritiek op het functioneren van andere betrokkenen rond biodiversiteit op tafel die normaal gesproken in teamverband zou moeten zijn geuit. Gebrekkige onderlinge communicatie versterkte vervolgens de toch al aanwezige neiging zich aan samenwerking in programmaverband te onttrekken.

### *Conclusie*

De organisatiestructuur heeft de coherentie in beleid en beleidsuitvoering niet traceerbaar beïnvloed. De formele interventiemogelijkheden waren van aanvang af beperkt, de informele (open, eventueel confronterende) communicatie zijn niet gebruikt.

### 6.3 Doelmatigheid organisatiestructuur

*Hoe doelmatig was de gekozen organisatiestructuur van het programma en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen programma en de lijn binnen de departementen? Op welke gebieden werkte deze wel, op welke niet?*

#### *Observaties en bevindingen*

In de evaluatie van de voorloper van het huidige beleidsprogramma, het BBI wordt geconstateerd dat de effectiviteit van het vorige programma wordt belemmerd door het ontbreken van een keuze over de sturingsfilosofie van de uitvoering. Die situatie heeft zich feitelijk in het huidige beleidsprogramma bestendigd. Geconstateerd moet worden dat aan het programma geen heldere procesvisie ten grondslag lag, er was geen idee over hoe het beleidsprogramma zou moeten worden doorlopen om succesvol te kunnen zijn. Er wordt in het beleidsprogramma gekozen voor een programmatische sturing, vanwege de urgentie en complexiteit van de problematiek. Maar in de praktijk wordt, juist vanwege de ontbrekende urgentie, het een te zwaar middel geacht om hieraan gevolgen te koppelen voor de werkwijze, taken en verantwoordelijkheden tussen lijn en programma. Er is geen programmacontract tussen de programmamanager en de betrokken departementen waarin concrete SMART geformuleerde doelen, taken en bevoegdheden zijn vastgelegd etc. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen blijft intact.

Het beleidsprogramma heeft geleid tot de instelling van een aantal nieuwe samenwerkingsverbanden die het streven naar meer coherentie en een groter doelbereik moesten faciliteren.

Het ontbreken van een heldere interventielogica en SMART geformuleerde doelstellingen is ook door maatschappelijke organisaties en de Kamer opgemerkt, wat resulteerde in de motie Polderman die vraagt om een uitvoeringsprogramma waarin deze zaken helder worden. De vormgeving van dit uitvoeringsprogramma heeft echter niet bijgedragen aan een meer coherent en SMART geformuleerd beleid. Het tegengestelde is waar, in het uitvoeringsprogramma lijkt beperkte focus en inzet op transitie uit het BB helemaal te zijn losgelaten wat de coherentie tussen de activiteiten niet bevordert heeft.

#### *Analyse*

De rol van het 3-DG overleg als sturende opdrachtgever is weinig uit de verf gekomen. Het gremium kwam weinig bij elkaar, in ieder geval minder dan de beoogde frequentie waarbij regelmatig de DG's zich lieten vervangen (i.c. door hun IDO leden).

Door de instelling van het IDO is de coherentie op het niveau van informatie-uitwisseling vergroot. Tevens heeft het IDO getracht op een meer strategisch niveau meer samenhang te brengen in het biodiversiteitsbeleid, ook als deze de grenzen van het programma overstegen. Vooral snog kan niet worden geconcludeerd dat dit heeft geleid tot een verdergaan-

de samenhang in de beleidsvorming en – uitvoering, sturing, prioritering en heldere keuzes. Daarbij blijkt het IDO geen zaken te hebben opgepakt die in het IPB niet liepen en is het IDO niet in staat gebleken om verschil in inzicht over de aanpak van het beleidsprogramma te beslechten.

De instelling van het IPB is beoogd als een coördinatiepunt voor afstemming met departementen en het externe veld. Deze functie heeft onvoldoende gewerkt. Het IPB heeft zich met name gericht op de uitvoering van de vele projecten, niet op de achterliggende inhoudelijke doelen van het biodiversiteitsbeleid. De hybride structuur, waarbij medewerkers half in de lijn, half in het programma werkzaam waren heeft niet geleid tot meer synergie en coherentie tussen lijn en programma. Er zijn aanwijzingen dat eerder het tegenovergestelde heeft plaatsgevonden en dat de intra-departementale coherentie is verminderd.

De relatie tussen het programma en de Taskforce verliep vooral via de programmamanager die als waarnemer aanwezig was bij de vergaderingen van de Taskforce. Vanuit de Taskforce is deze constructie en de invulling ervan positief gewaardeerd. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de meeste leden van de Taskforce zich niet realiseren dat hun werkzaamheden verbonden zijn met het beleidsprogramma, en dat de activiteiten van de Taskforce daaruit bekostigd zijn. Van de andere kant was ook vanuit de verschillende inhoudelijke prioriteiten weinig zicht op de werkzaamheden van de Taskforce. Dit doet vermoeden dat de mogelijke synergie tussen de Taskforce en het programma niet voldoende is benut. Meer in algemene zin moet worden geconstateerd dat de ondersteunende prioriteiten niet optimaal zijn gebruikt als weefdraden voor de inhoudelijke prioriteiten, omdat er in de praktijk weinig wisselwerking was tussen de inhoudelijke en ondersteunende prioriteiten.

### *Conclusie*

Het heeft in het programma ontbroken aan een duidelijk mandaat voor de programmaleider en zijn team. De interventiemogelijkheden van het programma richting departementen c.q. de buitenwereld waren beperkt. Het programma werd daardoor een zacht coördinatiemechanisme, geen vorm van doelgerichte sturing. Dit is opmerkelijk in het licht van de eerdere evaluatie van het voorgaande beleidsprogramma, waarin gebrek aan mandaat en sturingsmogelijkheden als faalfactor is geanalyseerd. Daardoor geldt de conclusie die in de evaluatie van het vorige beleidsprogramma is getrokken ook nu nog: het beleidsprogramma is niet voldoende richtinggevend, er is gebrek aan sturing, regie, waardoor prioritaire acties onvoldoende tot uitvoering komen. Het zicht op de uitvoering wordt belemmerd door het ontbreken van een goede monitoringstructuur met bijbehorende prestatie-indicatoren.

## **6.4 Doelmatigheid inzet middelen**

*Hoe doelmatig was de inzet van budgettaire en personele middelen in het BB, inclusief de door Agentschap NL ingezette middelen?*

### *Observaties en bevindingen*

Voor het beleidsprogramma was jaarlijks een budget beschikbaar van € 2,25 mln. Het grootste gedeelte van het budget is besteed aan activiteiten van de Taskforce en aan de inhoudelijke thema's. De feitelijke verdeling van het budget wijkt sterk af van de geplande verdeling. De uitgaven aan de Taskforce liggen een factor 2 hoger dan aanvankelijk gepland, de uitgaven voor activiteiten van de prioritaire thema's liggen substantieel (36%) lager.

Agentschap NL heeft, na een interne aanbesteding, opdracht gekregen ondersteuning te verlenen aan het IPB, de Taskforce en uitvoering te geven aan het projectbeheer. In de praktijk is het accent van de werkzaamheden steeds sterker gelegd op de uitvoering van het projectbeheer.

### *Analyse*

De toenemende aandacht voor strategische, programmabrede activiteiten komt tot uitdrukking in hogere feitelijke uitgaven voor dit onderdeel van het programma in vergelijking met de begroting. Bij deze activiteiten kan een positieve relatie met het streven naar coherentie worden gelegd.

Bij de financiering van de activiteiten uit de prioritaire thema's heeft de bijdrage aan coherentie en aan doelbereik geen zichtbare rol gespeeld.

Bij aanvang kende het programma veel inhoudelijke discussies, personele wisselingen en onduidelijke aansturing. Dat heeft gezorgd voor persoonlijke frustraties bij de deelnemers op zowel aansturings- als uitvoeringsniveau, maar heeft ook de inhoudelijke samenhang en continuïteit sterk verminderd. De bij de start van het programma beoogde inzet is alleen gerealiseerd op de thema's 'biodiversiteit werkt' en 'betalen voor biodiversiteit'. Met name de wisselingen in de functie van de programmamanager hebben tot vertragingen geleid die hun doorwerking hebben op de realisering van de gestelde doelen. De pogingen van de latere programmaleiding om er, ondanks de ongelukkige historie, toch het beste van te maken worden overigens breed gewaardeerd en hebben geleid tot meer structuur en daadkracht.

### *Conclusie*

De middelen voor het programma zijn wezenlijk anders besteed dan oorspronkelijk begroot. Met name is sterker ingezet op activiteiten van de TaskForce ten koste van de andere programmaonderdelen.

De personele wisselingen binnen het programma hebben de doelmatigheid van inzet van mensen en middelen niet vergroot.

Agentschap NL heeft de rol van projectbeheerder professioneel uitgevoerd waarbij moet worden aangetekend dat het relatief hoge bedrag voor het projectbeheer mede wordt veroorzaakt door de grote hoeveelheid kleine projecten. Een grotere focus op een beperkt aantal projecten en pilots zou de beheerskosten hebben verminderd.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Algemene Rekenkamer, Rapport Duurzame Visserij, Kamerstuk 31 748, nr.2, 30 oktober 2008

Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd – Beleidsprogramma Biodiversiteit, Bijlage bij Kamerstuk 26 407, nr. 28, 21 maart 2008.

Bouwma, W. (2001) 'Programma Internationaal Natuurbeheer 1996-2000: Doelen en besteding', Werkdocument 2001/16, Wageningen.

Brief van Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over Stand van zaken uitvoering moties en toezeggingen 2008, Kenmerk: 31 700-XIV-126/2009D07382, 30 maart 2009.

Buisman, F.C. e.a., Effecten van een verbod op discards in de Nederlandse platvisserij, LEI, 2011

Commission of The European Communities (2006) 'Halting the loss of Biodiversity by 2010 and beyond – Sustaining ecosystem services for human well-being', Brussels.

Hanemaaijer, A. e.a. (2008) 'Nederland en een duurzame wereld – Armoede, klimaat en biodiversiteit; Tweede Duurzaamheidsverkenning', Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.

Kamerstuk 26 407, nr. 31 Motie van lid Ouwehand, 19 juni 2008.

Kamerstuk 26 407, nr. 35 Verslag Algemeen Overleg Biodiversiteit, 25 juni 2008.

Kamerstuk 26 407, nr.28, brief Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Ontwikkelingssamenwerking, 14 maart 2008.

Kamerstuk 26 407, nr.32 Motie van de leden Polderman en Jacobi, 19 juni 2008.

Kamerstuk 26 407, nr.34 Gewijzigde motie van het lid Polderman c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr.32, 24 juni 2008.

Kamerstuk 26 407, nr.42 Brief van Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 18 juni 2009.

Kamerstuk 26 407, nr.48 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 4 november 2010.

Kamerstuk 230208, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie inzake discards in de mondiale visserij, 230208, oktober 2011



- Kamphorst, D.A. (2009) 'Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid – Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2010)', Werkdocument 129, Wageningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008) 'WerkWijzer Programma's en Projecten', Den Haag.
- Notenboom, J., Van Veen, M., Wesselink, L.G. (2006) 'Halting the loss of biodiversity in The Netherlands', Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Rasenberg, Uhlmann, Buisman, Aanlandingsplicht, IMARES, november 2011.
- Röckmann, C. e.a., Discards in fisheries – a summary of three decades of research at IMARES and LEI, 2011
- Ten Holt, H. en Broer, W. (2006) 'Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal' NovioConsult Van Spaendonck bv/ CREM bv, Nijmegen.
- Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit, Kenmerk DN. 2009/332, 14 april 2009.
- Van der Heide, M., Ruijs, A. (2010) 'De betekenis van TEEB voor Nederland –Discussienota voor de Taskforce Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven/ Den Haag.
- Van Veen, M.P., Sanders, M.E., Tekelenburg, A., Lözing, J.A., Gerritsen, A.L. en Van den Brink, Th. (2010) 'Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010 – Achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/ Bilthoven.
- Vibeg akkoord, Vissen binnen de grenzen van Natura2000: Afspraken over het visserijbeheer in de Noordzeekustzone en Vlakte van de Raan voor de ontwikkeling van natuur en visserij, december 2011
- Wensing, D., Bánki, O. en Van der Hoeven, C. (2006) 'Het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal: Van woord naar daad, Werkgroep Ecologie en Ontwikkeling, Amsterdam.
- Willems, M., Gijsbers, G. en Slob, A. (2006) 'Evaluatie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen- Een transitie op een enorm speelveld', TNO 0770, Delft.

## **Interne documenten**

Verslaglegging overleggen:

- 3- DG vergaderingen van 11 februari 2009 tot en met 15 januari 2011 (5)
- IDO vergaderingen van 17 december 2008 tot en met 28 juni 2011 (23)
- IPB vergaderingen van 17 september 2008 tot en met 15 augustus 2011 (51)
- Taskforce vergaderingen van 23 januari 2009 tot en met 30 maart 2011 (11)

- Verslagen werkgroep BBI-2, september tot en met december 2006

Documentatie:

- Factsheet Green Deal Biodiversiteit en Economie
- Factsheet Green Deal: Biodiversiteit+label
- Feitenrelaas Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt
- IDO begroting 2010-2011 (budget en realisatie) per 10-08-2011 (bron: Agentschap NL)
- Monitoring acties/ voortgangsrapportages (o.b.v. uitvoeringsrapportage) van de verschillende prioriteiten
- Organogram (Bijlage IPB vergadering 04-12-2009)
- Overzicht acties Uitvoeringsprogramma 2008-2011 (Bijlage feitenrelaas)
- Overzicht verdeling activiteiten lijn en programma (Bijlage feitenrelaas)
- Plan van aanpak BB 2010 (Bijlage IDO vergadering 22-10-2009)
- Projectenoverzicht BB 07-09-2011 (bron: Agentschap NL)
- Terms of Reference voor de evaluatie van het Interdepartementaal Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011
- Visie biodiversiteitsbeleid en beknopte uitvoeringsagenda (Bijlage IDO vergadering 22-02-2011)

## GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

### IPB

---

Robert-Jan Croonen	(voormalig) thema coördinator Mariene biodiversiteit en visserijketens (EL&I)
Gert Eshuis	thema coördinator Biodiversiteit werkt (IenM)
Han de Groot	Directeur UTZ internationaal - voormalig programmamanager
Ferrant de Haan	thema coördinator Ecologische Netwerken (EL&I)
John van Himbergen	thema coördinator Betalen voor biodiversiteit (IenM)
Henk de Jong	IPB voorzitter IDO programmamanager
Omer van Rentherghem	thema coördinator Handelsketens en biodiversiteit (BZ)

---

### IDO

---

Felix Luitwieler	Plaatsvervangend directeur DP/IM (IenM)
Kitty van der Heiden	Directeur KMEW (BZ)
Rob van Brouwershaven	Directeur NLP (EL&I)

---

### Agentschap NL

---

Caroline van Leenders	adviseur
Maaïke Snel	coördinator
John Veerkamp	adviseur

---

### Departementen

---

Antje van Driel	Themadeskundige milieu, bossen en biodiversiteit, directie Klimaat energie en water (BZ)
Jan Willem van der Ham	Plaatsvervangend directeur Bureau Bestuursraad (EL&I) en voormalig programmamanager
Hans Nieuwenhuis	Projectmanager Natura 2000 (EL&I)

### Taskforce

---

Hans Alders	Voorzitter Taskforce
Arthur Eijs	Secretaris Taskforce Biodiversiteit VROM
Danielle Hirsch	Lid Taskforce –Directeur Both ENDS
Theo Wams	Lid Taskforce - Directielid Natuurmonumenten

---

Jan Zuidam                      Lid Taskforce - Voorzitter Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie

---

Externen

---

Mark van Oorschot	Planbureau voor Leefomgeving
Mark van Veen	Planbureau voor Leefomgeving
Keimpe Wieringa	Planbureau voor Leefomgeving
Steven de Bie	Universiteit Wageningen
Han Lindeboom	Universiteit Wageningen
Dana Kamphorst	Universiteit Wageningen
Herbert Prins	Universiteit Wageningen
Frits de Groot	VNO-NCW – Teammanager Milieu, Energie, Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur
August Mesker	VNO-NCW – Secretaris Platform Biodiversiteit en Bedrijfsleven
Henk ten Holt	Bureau ZET, voormalig adviseur NovioConsult

---

## BIJLAGE 1 CONCEPTUEEL RAAMWERK

Kort en bondig geformuleerd moet de evaluatie antwoord geven op de vraag: " Heeft het programma BB er toe gedaan, en is dit op een doelmatige wijze gebeurd?"

In de ToR zijn vier vragen voor het onderzoek geformuleerd:

1. Is er binnen de gekozen prioriteitsvelden sprake van toegenomen coherentie in het beleid en de beleidsuitvoering en in hoeverre heeft deze coherentie een plausible bijdrage geleverd aan de realisering van de doelstellingen op de prioritaire thema's?
2. Hebben de organisatorische structuur, de werkwijze en de verschillende instrumenten (ondersteunende prioriteiten) van het BB de coherentie van beleid en beleidsuitvoering bevorderd?
3. Hoe doelmatig was de gekozen organisatiestructuur van het programma en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen programma en de lijn binnen de departementen? Op welke gebieden werkte deze wel, op welke niet?
4. Hoe doelmatig was de inzet van budgettaire en personele middelen in het BB, inclusief de door Agentschap NL ingezette middelen?

*Vraag 1: toegenomen coherentie en gevolgen voor doelbereik*

Wij operationaliseren deze onderzoeksvraag als volgt:

- wat was op de gekozen prioriteitsvelden (betalen voor biodiversiteit, mariene biodiversiteit) bij de start van het programma de stand van zaken met betrekking tot coherentie (nulmeting)?
- wat was bij coherentie het streefbeeld per prioriteitsveld bij aanvang van het programma?
- wat was bij aanvang van het programma per prioriteitsveld de veronderstelde relatie tussen coherentie en doelbereik? Welke interventielogica werd gehanteerd?
- is bij de keuze en uitvoering van de activiteiten binnen de prioriteitsvelden vergroting van de coherentie expliciet een aandachtspunt geweest?
- is bij de keuze en uitvoering van programma overstijgende activiteiten vergroting van de coherentie expliciet een beslis- resp. aandachtspunt geweest?
- hebben de activiteiten in het kader van de gekozen prioriteitsvelden resp. het programma overstijgend project bijgedragen aan de nagestreefde coherentie?
- in hoeverre heeft coherentie en de bijdrage aan het doelbereik een rol gespeeld bij activiteiten die niet tot het programma behoren?
- in hoeverre is er een plausible relatie tussen coherentie en doelbereik op de geselecteerde prioriteitsvelden incl. de projectoverstijgende thema's?

Methodiek:

- operationaliseren begrip coherentie waarbij verschillende dimensies worden onderscheiden:
  - fase in beleidscyclus
  - reikwijdte samenhang (met andere prioriteitsvelden, intradepartementaal, interdepartementaal, nationaal/internationaal, met maatschappelijke actoren)

- intensiteit van coherentie (non- interventie, informatie-uitwisseling, afstemming, consensus)
- per geselecteerd thema wordt de coherentie in de startfase, de nagestreefde coherentie en de feitelijk gerealiseerde coherentie in kaart gebracht; aan de hand van de toets op de verschillen in coherentie tussen startsituatie, feitelijke situatie en nagestreefde situatie wordt gezocht naar mogelijke oorzaken.
- Vervolgens zoeken we naar een verklaring voor de geconstateerde verschillen in coherentie. Daartoe brengen we in de eerste plaats de programma-activiteiten in kaart op de gekozen thema's en gaan na welke rol coherentie heeft gespeeld bij de selectie en uitvoering van deze activiteiten. Daarna brengen we de activiteiten in kaart die op het gekozen thema in de lijn zijn uitgevoerd (dus buiten het programma zijn gebleven). Ook bij deze lijn-activiteiten onderzoeken we of coherentie een rol gespeeld heeft bij de afweging en in de uitvoering en of deze rol is veranderd sinds 2008. Verschillen in coherentie tussen lijn en programma activiteiten geven een indicatie van de meerwaarde van het programma bij het vergroten van coherentie.
- Verschillen in coherentie tussen de verschillende programma's maken het mogelijk factoren te traceren die een positieve/negatieve invloed hebben op het vergroten van de coherentie. Tenslotte onderzoeken we de relatie tussen coherentie en doelbereik. In de eerste plaats onderzoeken we of bij de keuze van de gekozen prioriteitsvelden de veronderstelde bijdrage van coherentie aan het doelbereik een expliciete rol heeft gespeeld. Vervolgens doen we hetzelfde op het niveau van de activiteiten, zowel in het programma als in de lijn. Zijn er bij de thema's Mariene biodiversiteit resp. Betalen voor biodiversiteit verschillen tussen activiteiten in de lijn en het programma waar het gaat om de expliciete aandacht voor de instrumentele rol van coherentie?
- Binnen de zgn. programmabrede projecten worden de overkoepelende strategische activiteiten onderscheiden. Hierbij wordt nagegaan:
  - welke doelstelling met de activiteiten van deze projecten werd nagestreefd (welk probleem moest het programmabrede project oplossen?)
  - welke bijdrage aan coherentie door de afzonderlijke activiteiten moest worden geleverd (had het gesignaleerde probleem een relatie met coherentie?)
  - wat het gepercipieerde feitelijke effect is op de coherentie in zijn verschillende dimensies.
  - welke bijdrage heeft dit geleverd aan doelbereik?. Voor dit onderdeel zullen ook gesprekken worden gevoerd met vertegenwoordigers van de Taskforce en de Coalitie Biodiversiteit 2010)

### *Vraag 2: relatie organisatiestructuur en coherentie*

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de veranderingen in werk- en organisatieproces (throughput) en de gevolgen voor de coherentie. Met de veranderingen in de throughput wordt vooral gedoeld op de focus op een beperkt aantal prioriteitsvelden, de instelling van het IPB, het IDO en de samenwerkingsverbanden met externe partijen (Coalitie biodiversiteit 2010, Taskforce Biodiversiteit).

#### Methodiek:

- Startpunt vormt de organisatorische structuur en werkwijze ten tijde van de voorloper van het huidige beleidsprogramma (het BBI). Dit vormt de nulmeting. De beschrijving van de nulmeting zal voor een belangrijk deel afkomstig zijn uit de evaluatie van het vorige beleidsprogramma. Uit de beantwoording van vraag 1 weten we de coherentie bij de start van het huidige beleidsprogramma.
- Vervolgens wordt in kaart gebracht welke assumpties, voorwaarden en interventielogica ten grondslag lagen aan de verwachting dat veranderingen in werkwijze en organisatiestructuur zouden leiden tot een verhoging van de coherentie.
- Daarna wordt de huidige organisatorische structuur beschreven. Aan de hand van instellingsbeschikkingen, functieomschrijvingen etc. wordt de formele taak- en verantwoordelijkheidsverdeling beschreven tussen de verschillende actoren (programmamanager, IDO, 3DG overleg, Taskforce, Coalitie Biodiversiteit). Aandachtspunt daarbij is in hoeverre de aanbevelingen uit de evaluatie van het BBI zijn uitgevoerd.
- Gegeven de veranderingen van coherentie op de twee prioriteitsvelden en op de programma overstijgende projecten (beantwoording van vraag 1) dient een relatie te worden gelegd met de organisatorische veranderingen. Deze relatie wordt plausibel gemaakt door in samenhang te bezien:
  - de veranderingen in coherentie op de afzonderlijk onderscheiden velden (deze zijn immers niet per definitie gelijk)
  - de doorwerking van de organisatorische veranderingen per veld (niet elk prioriteitsveld heeft in gelijke mate te maken gehad met de veranderingen in werkwijze en organisatie; het aandeel lijn/programma is verschillend per prioriteitsveld evenals de inzet van de ondersteunende instrumenten zoals de Taskforce en de Coalitie Biodiversiteit)
  - de veranderingen in coherentie bij lijnactiviteiten die niet in het beleidsprogramma zijn betrokken (counterfactual)

### *Vraag 3: doelmatigheid organisatiestructuur*

Bij deze vraag leggen we een relatie tussen de throughput en de output. We definiëren hier output als het resultaat van de activiteiten van het programma op de geselecteerde prioriteitsvelden, zo veel mogelijk in termen van een bijdrage aan het doelbereik. We laten bij deze vraag de in het beleidsprogramma gekozen definitie van output (een verhoogde coherentie) buiten beschouwing al was het maar omdat de relatie tussen organisatiestructuur en coherentie in vraag 2 reeds aan de orde is gekomen.

#### Methodiek:

- Startpunt vormt een beschrijving van de huidige programmastructuur (zie vraag 2).

- Voor de gekozen prioriteitsvelden, incl. de programmabrede projecten wordt vervolgens nagegaan welke veranderingen zijn opgetreden als gevolg van de uitvoering van het huidige beleidsprogramma. Daartoe wordt in beeld gebracht hoe de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen lijn en programma bij deze thema's waren georganiseerd bij het BBI, de voorloper van het huidige programma.
- In gesprekken met betrokken partijen (programma en lijn medewerkers, IDO, 3DG overleg, Taskforce, Coalitie Biodiversiteit ) en op basis van verslagen en interne rapportages wordt nagegaan:
  - of de verandering van de organisatiestructuur heeft geleid tot een aanpassing van de doelstellingen op de gekozen thema's
  - welke verschillen in doelbereik waarneembaar zijn als gevolg van de gewijzigde organisatiestructuur op de geselecteerde thema's
  - welke elementen in de gewijzigde organisatiestructuur hier verantwoordelijkheid voor zijn
  - of de verschillen in succes tussen de prioriteiten kunnen worden gerelateerd aan de verhouding tussen lijn en programma-activiteit op de gekozen thema's
  - of er sprake is van synergie/doublures/ lacunes tussen lijn en programma
  - welke rol programmamanager, IDO, 3DG overleg spelen bij de afstemming tussen lijn en programma en bij het voorkomen van doublures en lacunes.

*Vraag 4: doelmatige inzet van budgettaire en personele middelen incl. Agentschap NL*

Bij deze vraag staat de input centraal en wordt een relatie gelegd met de coherentie en het doelbereik.

Methodiek:

- Startpunt vormt een beschrijving van de ontwikkeling van de middelen (budget en fte) in de periode 2008- 2011 per onderdeel van het beleidsprogramma.
- Vervolgens concentreren we ons op de wijzingen in de inzet van middelen:
  - welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de verschuivingen?
  - wat was in termen van coherentie en doelbereik de verwachte resp. gerealiseerde opbrengst?
- Daarna inventariseren we de vanuit het programma gefinancierde activiteiten op de gekozen velden.
- Op basis van IPB documenten, IDO verslagen en gesprekken met thema-coördinatoren en programmamanager wordt het afwegingskader gereconstrueerd bij de keuze van de activiteiten. Daarbij komen aan de orde:
  - de beschikbaarheid van alternatieve toepassingsmogelijkheden (concurrerende activiteiten)
  - de toetsbare rol van coherentie en doelbereik bij de keuze van de activiteiten
  - de kosten van een activiteit
  - toets op synergie/overlap/substitutie met activiteiten in de lijn
- Aparte aandacht wordt besteed aan de inzet van de middelen vanuit het Agentschap NL. Het gaat hierbij om een bedrag van ruim € 1 mln. (ruim 15% van de totale middelen van het programma). Bij de doelmatigheid van de inzet van de financiële middelen en menskracht van het Agentschap NL komen aan de orde:



- welke alternatieven waren beschikbaar voor de taken van het Agentschap NL?
- op basis van welke overwegingen is tot inschakeling van het Agentschap NL besloten?
- heeft de verwachte bijdrage aan de coherentie en doelbereik in relatie tot de kosten een rol gespeeld bij activiteiten van het Agentschap NL?



## BIJLAGE 2 POSITIONERING VAN HET BELEIDSPROGRAMMA IN HET (IN-TER)NATIONALE BELEIDSVELD

In de aanloop naar het BB liepen enkele nationale en internationale (beleids)trajecten waarop het beleidsprogramma mede voortbouwt.

### *Nationaal*

Parallel aan het BBI werd in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan NMP van 2001 het zogeheten transitiedenken omarmd. Daarin wordt het 'klassieke' idee van hiërarchische sturing verlaten, en vervangen door een sturingsfilosofie die als netwerksturing kan worden omschreven: de overheid is één van de spelers in complexe netwerken, en kan en moet door de juiste impulsen te geven een geleidelijk veranderingsproces bewerkstelligen. Naar aanleiding van het NMP4 zijn verschillende transitieprogramma's opgezet, o.a. energie, gebouwde omgeving, mobiliteit, en daarnaast biodiversiteit. De laatste werd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking belegd.

Hoofddoelstelling van dat programma is "*het op gang brengen van een (maatschappelijk) veranderingsproces zodat op een termijn van 20 à 30 jaar het verlies aan biodiversiteit een halt is toegeroepen en er systemen bestaan die het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit garanderen*"<sup>108</sup>. Het programma is eveneens in 2006 geëvalueerd.<sup>109</sup> Voortzetting van het programma werd aanbevolen, alsmede versterking van de interdepartementale samenwerking.

### *Internationaal*

Intussen verschenen internationaal enkele belangrijke rapporten en beleidsdocumenten die het Nederlandse biodiversiteitsbeleid vanaf 2005/2006 begonnen te beïnvloeden.

Misschien wel het belangrijkste inhoudelijke en wetenschappelijke wapenfeit dat plaatsvindt aan de vooravond van het Beleidsprogramma, is het verschijnen van het omvangrijke rapport Millennium Ecosystem Assessment (MA), dat in 2005 uitkomt.<sup>110</sup> Dit is een omvangrijk rapport, waaraan jarenlang door ruim 1300 wetenschappers is gewerkt onder auspiciën van de Verenigde Naties, en dat algemeen als maatgevend voor de stand van kennis over biodiversiteit en ecosystemen geldt.

Het rapport is de biodiversiteits-'tegenhanger' van de tot dan bekendere assessments op het gebied van klimaat door het IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. Formeel doel van het MA is het *vaststellen* van de condities van ecosystemen en biodiversiteit en het analyseren van trends en mechanismen, aan de hand van de best beschikbare kennis.

---

<sup>108</sup> TNO-rapport-0770, 2006: Een transitie op een enorm speelveld; Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> <http://www.maweb.org/en/index.aspx>

Naast dit formele doel zijn meer informele effecten: de *agendering* van de problematiek rond biodiversiteit en het *richting geven* aan mogelijke beleidsmatige antwoorden.

In 2006 kwam de Europese Commissie met zijn Mededeling en Actieplan, mede als antwoord op het MA, met de oproep aan lidstaten de voorstellen in het Actieplan in nationale plannen te implementeren.<sup>111</sup> Landen die de Convention on Biological Diversity (CBD<sup>112</sup>, in werking sinds 1992/1993) hebben onderschreven, zijn ook uit dien hoofde gehouden hun biodiversiteitsbeleid in nationale actieplannen vorm te geven.

In respons op de Mededeling/Actieplan van de Europese Commissie maakt het Planbureau voor de Leefomgeving een rapport waarin de consequenties van het EU-Plan voor Nederland in beeld worden gebracht.<sup>113</sup>

### *Inhoudelijke lijn*

De inhoudelijke lijn zoals die uit MA en EU, maar ook uit diverse andere studies en beleidsprogramma's rond biodiversiteit naar voren komt, is in grote lijnen:

1. De staat van de biodiversiteit (wereldwijd en in de EU respectievelijk Nederland) is slecht, en de trends zijn negatief.
2. Belangrijke drijvende krachten achter de verdere verslechtering zijn vooral
  - Veranderend landgebruik, i.h.b. omzetting van natuur in andere bestemmingen, en versnippering: doorsnijding van natuurgebieden door andere ruimtelijke functies
  - diverse vormen van milieubelasting, zoals stikstofdepositie, die de mineralenhouding van een habitat verstoren
  - overmatig gebruik: meer oogsten dan de natuurlijke productie van een ecosysteem kan bijbenen, bijvoorbeeld overbevissing
  - Klimaatverandering, die een extra druk op soorten geeft bovenop de verschillende andere invloeden
  - invasieve soorten: introductie van habitatvreemde soorten die na verloop van tijd de overhand kunnen krijgen
  - Internationale handel: door import en export kan een biodiversiteits'voetafdruk' elders ontstaan
  - Gebrekkige 'governance': eigendom, bestuur en toezicht op het gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen zijn slecht geregeld.
3. Deze situatie en ontwikkelingen zijn om verschillende redenen ongewenst:
  - Inherente waarde van biodiversiteit en ecosystemen: behoud van soorten zou de mens op zich iets waard moeten zijn
  - Economische waarde van biodiversiteit en ecosystemen: de 'ecosysteemdiensten' die de biodiversiteit levert vormen een belangrijke pijler onder onze economie
4. Om het tij te keren zijn een aantal wezenlijke veranderingen nodig, gewezen wordt onder meer op:
  - Betere kennis van biodiversiteit en ecosystemen/ecosysteemdiensten

---

<sup>111</sup> Mededeling van de commissie, Het biodiversiteitsverlies tegengaan in 2010 en De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens

<sup>112</sup> <http://www.cbd.int/>

<sup>113</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Het verlies van biodiversiteit in Nederland verminderen, 2006.

- Bescherming van gebieden/habitats, met name gebieden die van voldoende omvang zijn zodat er ruimte is voor ongestoorde ecologische processen
- Bescherming van soorten ('bronpopulaties'), tegengaan invasieve soorten
- Terugdringen van verschillende vormen van milieudruk, waaronder klimaatverandering
- Oogsten van de natuur in plaats van interen op het kapitaal
- Betalen voor ecosysteemdiensten in plaats van er gratis gebruik van te maken
- Verkleinen van de biodiversiteits'voetafdruk' van productie en consumptie
- Compensatie van het nog resterende biodiversiteitsverlies als alle maatregelen voor mitigatie zijn genomen

De MA en de EU-strategie bieden al met al een *analyse*, een *urgentie/noodzaak* tot interverniëren, een *inhoudelijke/thematische agenda*, en in beginsel ook een mogelijke *interventielogica*, in de zin van een conceptuele visie op basis waarvan sturing kan worden gegeven. De CBD en de EU-strategie brengen een zekere mate van *interventienoodzaak* of –verplichting met zich mee, maar de mate waarin deze wordt ervaren is uiteindelijk een binnenlandse politieke keuze. Voor de interventie- of sturings*filosofie* zijn geen richtsnoeren voorhanden, deze is door de CBD-landen c.q. EU-lidstaten in wezen zelf te kiezen.