

TNO-rapport-0770

**Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van
biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen**

Een transitie op een enorm speelveld

Datum	6 oktober 2006
Auteur(s)	Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob
Plaats	Delft
Nummer	2006-I&R-063-WSM-RTY-016.24027.01.01
ISBN-nummer	ISBN-10: 90-5986-213-9 / ISBN-13: 978-90-5986-213-9

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 Evaluatiekader en transitieprocessen	9
2.1 Doelstelling van evaluatie	9
2.2 Evaluatievragen	9
2.3 Aanpak van de evaluatie	9
2.4 Transitieprocessen en de aanpak van de transitie biodiversiteit	10
2.4.1 Aanpak van transitieprocessen	11
2.4.2 De aanpak van de transitie biodiversiteit	11
3 Beschrijving transitieproces	13
3.1 Fase 0: (2001-2002): Voortraject	13
3.2 Fase 1 (2002- mei 2004): Transitie arena	14
3.3 Fase 2: (mei 2004 – 2005): Deeltransities	14
3.3.1 Agro-biodiversiteit	15
3.3.2 Bos ecosystemen	16
3.3.3 Ecologische netwerken	16
3.3.4 Vis en aquatische ecosystemen	16
3.4 Fase 3: (2005 – heden): Partnerschappen en regionale benadering	17
3.4.1 Transitie partnerschappen	17
3.4.2 Regionale benadering	18
3.4.3 Samenwerking met andere ministeries	18
3.4.4 Samenwerking binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken	19
3.4.5 Instrumenten	20
4 Doelstellingen en resultaten	21
4.1 Doelen en ambities	21
4.1.1 Fase 0: voortraject	21
4.1.2 Fase 1 2002-2004: transitiearena	21
4.1.3 Fase 2: (mei 2004 – 2005): Deeltransities	23
4.1.4 Fase 3: (2005 – heden): Partnerschappen en regionale benadering	24
5 De procesaspecten van de transitie biodiversiteit	29
5.1 Werkwijze/aanpak	29
5.2 Projecten en programma	29
5.3 Proces	30
5.4 Inbedding in de organisatie	31
5.5 Interdepartementale samenwerking	32
5.6 Externe contacten	33
6 Conclusies en aanbevelingen	35
6.1 Algemene conclusie	35
6.2 Versteving van het transitieteam	35
6.3 Verankering binnen Buitenlandse Zaken	36
6.4 Interdepartementale samenwerking	36
6.5 Richting vasthouden en niet versnipperen	37
6.6 Doorstarten platforms	37

6.7	Netwerkvorming.....	38
6.8	Profilering en communicatie.....	38
6.9	Regiefunctie.....	39

Samenvatting

In opdracht van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft TNO Innovatie en Ruimte een evaluatie uitgevoerd van de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, zoals beschreven in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2001). Het doel van dit evaluatieonderzoek is om binnen de Transitie Biodiversiteit inzicht te krijgen in het veranderingsproces tot nu toe en op basis daarvan aanbevelingen te doen voor verbetering van de aanpak in de toekomst. Er is niet gefocust op verantwoording van de ingezette middelen, maar vooral op het proces.

De algemene doelstelling van de transitie biodiversiteit zoals deze in het plan van aanpak 2004 – 2005 is geformuleerd, luidt:

het op gang brengen van een (maatschappelijk) veranderingsproces zodat op een termijn van 20 a 30 jaar het verlies aan biodiversiteit een halt is toegevoerd en er systemen bestaan die het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit garanderen.

De transitie biodiversiteit is in de eerste fase voortvarend gestart: een groot aantal maatschappelijke organisaties was enthousiast en betrokken en heeft meegedacht over de toekomst van de biodiversiteit. Er is een gezamenlijke probleemperceptie opgesteld, een visie ontwikkeld en een begin gemaakt met een transitie agenda. Mede door de behoefte om te komen tot concrete resultaten wist men verschillende werkwijzen te formuleren voor afgebakende gebieden (bos, vis, agro en ecologische netwerken).

In de daaropvolgende fase, waarin deeltransities werden uitgewerkt en opgezet, zorgde een aantal bottlenecks voor vertraging in het transitieproces. Het programma bleef daarmee achter bij de geformuleerde ambities en doelstellingen. Ten eerste is een transitieproces een leerproces waarbij men er proefondervindelijk achter komt welke werkwijzen aanslaan en welke niet. Ten tweede constateren we dat de doelstellingen van de transitie te ambitieus geformuleerd zijn, gezien de uiterst beperkte capaciteit, middelen en speelruimte van het transitieteam. Ten derde omvat de transitie biodiversiteit een zeer complex en breed onderwerp. Er zijn veel verschillende thema's die allemaal met elkaar samenhangen op een groot internationaal speelveld waarbij de Nederlandse invloed/speelruimte gering is.

Het evaluatieonderzoek geeft aan dat het laatste jaar sprake is van meer focus in de activiteiten die bijdraagt aan een grotere impact. Bovendien is de betrokkenheid van DGIS groter geworden en is de inbedding in het ministerie van Buitenlandse Zaken verbeterd. Belangrijk is dat concepten van transitie (lange termijn denken, multi-level, multi-actor) op een aantal plekken is ingebracht en dat het concept biodiversiteit een onderdeel is geworden van onder andere de energietransitie en de palmoliediscussie. Deze lijnen moeten worden gecontinueerd.

Wij bevelen het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan om de transitie biodiversiteit te continueren en daarbij de volgende adviezen voor verbetering van de impact en uitvoering van de transitie ter harte te nemen.

Verankering binnen Buitenlandse Zaken

Het programma is binnen Buitenlandse Zaken gepositioneerd onder de afdeling Natuurlijke Hulpbronnen en Ecosysteembeheer, maar het programma heeft veel bredere doelstellingen. Dit pleit er voor het programma vooral breder, maar ook sterker in de organisatie te positioneren. De in september 2005 aangetreden directeur-generaal IS, die betrokken is bij de transitie is positief over het programma, en kan een belangrijke rol spelen voor een stevigere verankering bij de ambtelijke top. Door helderheid te verschaffen over continuering en financiering door het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan het programma aan slagkracht winnen.

Interdepartementale samenwerking

De transitie biodiversiteit wordt gedragen door VROM, LNV en DGIS. Samenwerking met VROM vindt reeds plaats voor het ontwikkelen van instrumenten ter ondersteuning van het bedrijfsleven bij het maken van strategische keuzes rondom biodiversiteit en ook op het gebied van communicatie. Samenwerking met LNV moet worden uitgebouwd. De samenwerking die reeds plaats vindt met het ministerie van EZ in het kader van de energietransitie (de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie) zou verder uitgebouwd kunnen worden.

Versteving van het transitieteam

De transitie biodiversiteit is momenteel zowel intern als extern beperkt zichtbaar en heeft een vrij kleinschalig karakter. De omvang van het programma en haar bemensing (2 externe projectmedewerkers) is te klein om de ambities van het transitieprogramma waar te maken. Het advies is om het programma te verstevigen door een uitbreiding met medewerkers van Buitenlandse Zaken zelf, zodat ook de aansluiting met de eigen organisatie wordt verstevigd.

Richting vasthouden en niet versnipperen

Het is van belang om bij de keuze voor concrete projecten en bij het aanhaken bij lopende initiatieven werkvormen en structuren neer te zetten die de coherentie in het programma en tussen projecten bevorderen en ervoor zorg dragen dat de projecten bijdragen aan de transitiedoelstellingen.

Daarnaast bevelen wij aan om de kloof tussen korte termijn projecten en lange termijn transitievisie te overbruggen door te gaan werken met strategische visies en plannen voor een periode van 4 à 5 jaar. Door versnippering van activiteiten en vele, kleine, projecten kunnen de doelen van de transitie biodiversiteit verwateren en zodoende langzaam naar de achtergrond verdwijnen. Het is daarom zaak de lange termijn strategie aan te houden.

Doorstarten platforms

In de periode 2006 - 2007 zal extra aandacht besteed moeten worden aan het opzetten van platforms, aangezien uit het evaluatieonderzoek blijkt dat het tweede stadium van de transitie managementcyclus (ontwikkeling transitieagenda en –paden, coalitievorming) te snel is doorlopen, waardoor een goede inbedding voor de transitie-experimenten ontbreekt. Belangrijk is om tijdig te beginnen met de communicatie over deze platforms en ook een platform op te zetten waarin betrokkenen vanuit verschillende thema's elkaar kunnen ontmoeten. Gelet op de hiermee samenhangende inspanning, is deze activiteit naar onze mening alleen goed mogelijk bij een grotere capaciteit van het transitieteam.

Netwerkvorming

De transitie biodiversiteit heeft een groot netwerk aangesproken en gevormd. Er is echter eerder sprake van verschillende deelnetwerken, die elkaar niet ontmoeten maar rondom één deelaspect opereren. Het overzicht over de transitie biodiversiteit en de “rode draad” daarin ontbreekt daardoor bij de verschillende stakeholders. Het verdient daarom aanbeveling om ‘bindende activiteiten’ te ontwikkelen, die bijdragen aan het overzicht over de gehele transitiebiodiversiteit en de communicatie naar buiten daarop te richten.

Profilering en communicatie

Parallel aan het advies om de transitie te verstevigen moet de transitie steviger geprofileerd worden zowel binnen als buiten Buitenlandse Zaken. Het advies is om het in 2005 opgestelde communicatieplan verder uit te voeren. Communicatie is een vereiste voor netwerkvorming en een goed netwerk is een vereiste voor partnerschappen en transitie-experimenten. Wij bevelen aan om meer aandacht te besteden aan het netwerk van stakeholders buiten de eerste kring van direct betrokkenen. Hieruit kunnen potentiële koplopers of trekkers geworven worden. Een belangrijk onderdeel van de communicatie vormt verder de communicatie over financiën.

Regiefunctie

In algemene zin verdient het aanbeveling om het programma niet te zeer bij de eigen organisatie te houden. Vooral de betrokkenheid van een groot bedrijf (zoals Nutreco) dat zelf een project wil trekken is een belangrijke factor voor succes. Het advies is dan ook om de regie over deeltransities meer over te laten aan het bedrijfsleven. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de internationaal als zeer krachtig beschouwde combinatie bedrijfsleven/overheid/NGO.

1 Inleiding

Het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft TNO opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren van de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. TNO Innovatie en Ruimte heeft deze opdracht uitgevoerd en deze rapportage opgesteld.

In de evaluatie wordt teruggeblikt op de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen zoals beschreven in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2001). DGIS is als trekker verantwoordelijk voor deze transitie waarin verder het Ministerie van LNV en het Ministerie van VROM participeren. DGIS heeft een aantal personen de opdracht gegeven vanuit haar organisatie de transitie aan te sturen.¹

Wat is een transitie?

Een transitie is een structurele, maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, natuur & milieu en bestuur. Dat impliceert ook institutionele veranderingen op al deze terreinen. Transities zijn structurele veranderingen die een lange tijd beslaan - tenminste één generatie (25-50 jaar) – en tot doel hebben systeeminnovaties op gang te brengen die bijdragen aan het oplossen van hardnekkige problemen, zoals klimaatverandering en afnemende biodiversiteit. Deze problemen vragen om innovaties en aanpassingen van het maatschappelijke systeem. Kenmerkend voor transities is dat de overheid niet als enige verantwoordelijkheid neemt. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en kenniscentra doen vanaf het begin mee, nemen medeverantwoordelijkheid en volgen elkaar en zichzelf kritisch. De overheid brengt de relevante actoren bij elkaar en probeert de juiste condities te scheppen voor het transitieproces.

Hoe evalueer je een transitie(proces)?

Het evalueren van een transitie is niet eenvoudig: het gaat om een maatschappelijk veranderingsproces over een lange periode, hetgeen impliceert dat veranderingen ook over langere periode zichtbaar zullen worden.

Het vaststellen van indicatoren waarlangs je kunt meten of je door je inspanningen dichter bij je doel komt is al een studie op zich. Deze evaluatie focust zich daarom meer op het proces van de transitie en richt zich op de volgende vragen:

Welke stappen zijn er genomen in het transitieproces, hadden deze de gewenste uitwerking en op welke wijze zou het transitieproces eventueel bijgestuurd moeten worden?

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vragen die aan deze evaluatie ten grondslag liggen en de methodiek van de evaluatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beschrijving gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen vanaf 2001 in de transitie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de doelstellingen van het transitieprogramma en of de resultaten van het programma in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het

¹ In dit document wordt gesproken over het transitieteam. Door DGIS is de opdracht voor de uitvoering van de transitie gegeven aan een bureauhoofd dat een deel van de tijd hieraan besteedde. Daarnaast zijn bovenformatief 1,8 FTE aangetrokken die het grootste deel van hun tijd aan de transitie besteden maar ook andere taken vervullen. In het vervolg worden met het transitieteam de twee bovenformatief aangestelde medewerkers en het betrokken afdelingshoofd bedoeld.

programma. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de perceptie van de actoren die betrokken zijn bij de transitie. Door middel van een groot aantal interviews is een beeld verkregen hoe men van 'buiten' naar de transitie kijkt. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de gevolgde werkwijze, de procesaanpak, de profilering, de samenwerking met andere departementen en de verankering binnen DGIS. In hoofdstuk 6 volgen tenslotte de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie.

2 Evaluatiekader en transitieprocessen

2.1 Doelstelling van evaluatie

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om de 'Transitie biodiversiteit' in het voorjaar van 2006 te evalueren (zie onderstaande evaluatievragen) en op basis daarvan aanbevelingen te doen voor de aanpak van de transitie Biodiversiteit in de toekomst.

In de evaluatie ligt het accent op het verwerven van inzicht waar de transitie nu staat en op het opsporen van eventuele knelpunten in de uitvoering en, op basis daarvan, het geven van aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering. De evaluatie is niet zo zeer gericht op de verantwoording van ingezette middelen.

2.2 Evaluatievragen

Conform de opdracht van DGIS wordt in de evaluatie op de volgende onderwerpen ingegaan:

- 1 de gevolgde *aanpak van de transitie biodiversiteit*: gestelde doelen, gevolgde werkwijze, tussentijds beoogde resultaten, bereikte (tussen)resultaten en doelen;
- 2 de tevredenheid van *partijen en netwerken* over samenwerking, en in het bijzonder de perceptie van de toegevoegde waarde van deze samenwerking;
- 3 een eerste blik op de bestuurlijke en organisatorische *verankering* binnen het beleid en de organisatie van het ministerie van BuZa en de tevredenheid over samenwerking van en met andere directies binnen BuZa;
- 4 de tevredenheid van *andere ministeries* (EZ, VROM en LNV, 5 DG-overleg) over samenwerking en afstemming in relatie tot de transitie biodiversiteit;
- 5 aanbevelingen voor verbetering van de aanpak en aanbevelingen voor de transitie biodiversiteit in de toekomst.

2.3 Aanpak van de evaluatie

Het onderzoek naar de evaluatie van de Transitie Biodiversiteit is uitgevoerd in de periode maart t/m juni 2006, waarin de volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

- *Bespreking 1 met transitieteam*; In deze bespreking zijn de verwachtingen van het transitieteam en opdrachtgever over de evaluatie besproken en is een eerste schets van de gebeurtenissen in de transitie door het transitieteam gegeven.
- *Bestuderen literatuur en documenten*; Het transitieteam heeft een groot aantal documenten over de transitie overlegd bestaande uit: jaarplannen, verslagen, visiedocumenten, voortgangsrapportages, etc, die door het onderzoeksteam zijn bestudeerd.

- *Interviews met betrokkenen bij de transitie*, Met het transitieteam is een inventarisatie gemaakt van personen die betrokken zijn bij de transitie en die geïnterviewd zouden kunnen worden. Hieruit is door de evaluatoren een selectie gemaakt. De evaluatoren hebben vervolgens een 20-tal personen vis-à-vis of telefonisch geïnterviewd op basis van een met het transitieteam besproken vragenlijst. De interviewverslagen zijn aan de geïnterviewden ter correctie voorgelegd, waarbij tevens de vraag is gesteld of het verslag ter beschikking mocht worden gesteld van de opdrachtgever. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven bezwaar te hebben tegen het openbaar maken van het verslag. Om die reden hebben de onderzoekers ervoor gekozen geen enkel verslag te publiceren (anders kan gemakkelijk herleid worden welke personen dit betreft en komt de anonimiteit in gevaar).
- *Tussenrapportage*, De evaluatoren hebben een notitie gemaakt waarin de resultaten van de interviews zijn weergegeven om op deze wijze de perceptie van de buitenwereld op de transitie biodiversiteit te bespreken.
- *Bespreking 2 met transitieteam*, In deze bespreking is de tussenrapportage met het transitieteam besproken. Daarnaast zijn nog een aantal aanvullende interviews gepland met bij de transitie betrokkenen, die over een aantal onderwerpen extra informatie konden verschaffen.
- *Concept eindrapportage*, Op basis van voorgaande activiteiten: het documenten onderzoek, de (aanvullende) interviews en het commentaar van het transitieteam is een concepteindrapportage over de evaluatie opgesteld.
- *Eindrapportage*, Na verwerking van het commentaar is het eindrapport opgesteld.
- *Workshop met stakeholders*, in deze workshops is met een brede kring van betrokkenen rond de transitie gediscussieerd over de conclusies en aanbevelingen van het eindrapport en tot welke bijsturing dat zou moeten leiden. Hierover is separaat gerapporteerd.

2.4 Transitieprocessen en de aanpak van de transitie biodiversiteit

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP 4) is transitie management geïntroduceerd als mogelijke oplossing voor hardnekkige milieuproblemen. Hiertoe behoren onder andere uitputting van natuurlijke hulpbronnen, verlies aan biodiversiteit, en klimaatverandering. “Voor het oplossen van de grote milieuproblemen is systeeminnovatie nodig, die op verschillende manieren vorm kan krijgen. Bij enkele daarvan zal de innovatie vorm moeten krijgen door middel van een maatschappelijk transformatieproces van lange duur (vaak meer dan een generatie). Die transformatie houdt technologische, economische, sociaal-culturele en institutionele veranderingen in, die op elkaar inwerken en elkaar moeten versterken. Transitie management vraagt om een procesgerichte sturing waarin onzekerheid, complexiteit en samenhang kernbegrippen zijn. Het vereist:

- Leren omgaan met onzekerheden, onder andere door te werken met scenario's;
- Opties openhouden en verkokering doorbreken: kennis en technologische ontwikkeling stimuleren, inzetten op vernieuwing en verbetering, denken in termen van meerdere domeinen en verschillende actoren;
- Lange termijn denken als afwegingskader voor korte termijnbeleid;

- Aandacht voor de internationale dimensie van veranderingsprocessen en het zoeken van oplossingen op de juiste schaalniveaus;
- Een uitdrukkelijke overheidsrol: een overheid die schakelt, stimuleert, de juiste omstandigheden creëert en stuurt en handhaaft.” (citaat NMP4, p. 74).

In het NMP 4 wordt het Ministerie van Buitenlandse Zaken aangewezen als de trekker van de transitie biodiversiteit.

2.4.1 *Aanpak van transitieprocessen*

Transitieprocessen zijn buitengewoon complexe processen, waarbij het ‘management’ niet –zoals in ‘traditionele’- processen – gericht is op een strakke sturing, maar waarin procesmanagement een centrale rol speelt. Zorgen dat er gelegenheid is tot het ontstaan van bepaalde inhoudelijke combinaties en vitale coalities is daarvan een belangrijk element. In een transitie moeten verschillende niveaus (globaal-nationaal-regionaal) en verschillende actoren met uiteenlopende belangen in het proces worden betrokken, hetgeen vaak wordt aangeduid met multi-level, multi-actor en multi-sector. Dit laatste betekent dat een transitie vaak over verschillende sectoren heen speelt. Alsof deze elementen op zich al niet genoeg complexiteit met zich meebrengen is er bij transities ook altijd een spanning waar te nemen tussen korte termijn activiteiten en het lange termijn perspectief. Voor bedrijven en overheden is deze lange termijn niet de ‘normale’ tijdsperiode waarmee men gewoon is te werken.

In bijlage D is een beschouwing opgenomen van de indeling van transitieprocessen en de evaluatie daarvan. Hier wordt volstaan met een korte opsomming van de stappen waarlangs transitieprocessen kunnen worden ingedeeld. Overigens zijn er verschillende indelingen in zwang (zie o.a. Rotmans, 2003). Er is dus geen ‘vastgesteld’ pad waarlangs de transitie georganiseerd zou moeten worden, geheel in overeenstemming met de complexiteit en het daarmee samenhangende ‘zoekkarakter dat hier al is aangeduid. De meest simpele indeling komt op het volgende neer. In het eerste stadium wordt een transitiearena of vernieuwingsnetwerk opgezet, waarvoor met name gezocht wordt naar koplopers en vernieuwers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties (NGO’s), overheden en intermediairs. In een tweede stadium wordt het transitievraagstuk afgebakend in deelthema’s en wordt per deelthema een toekomstvisie opgesteld. Gezamenlijk probeert men om zogenaamde transitiepaden te formuleren. In het derde stadium worden transitie-experimenten opgezet en uitgevoerd. Transitie-experimenten kennen vanwege hun vernieuwende karakter een hoog risico op mislukking. In het vierde stadium staan evaluatie en monitoring centraal. Het gaat er daarbij om te leren van de uitgevoerde en mogelijk mislukte transitie-experimenten. Het ‘leren’ is trouwens niet alleen in deze laatste stap belangrijk, maar is in elke stap belangrijk om de transitie te volgen en eventuele bijstellingen door te voeren.

2.4.2 *De aanpak van de transitie biodiversiteit*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken DGIS heeft de transitie in 2001, na de goedkeuring van het NMP 4 door de Tweede Kamer, vorm gegeven. Een belangrijk uitgangspunt voor de transitie is dat transitie-management één van de middelen is om duurzame ontwikkeling dichterbij te brengen. De transitie wordt niet gezien als een manier om nieuw beleid te maken, maar als instrument ter versterking van de uitvoering (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003). Volgens de jaarplannen van het transitieteam heeft men daarbij langs het volgende schema gewerkt, dat ontleend is aan Rotmans (2003).

1. Inrichten arena (voor *permanent draagvlak*)
2. Organiseren multi-actorproces (*vernieuwingsruimte creëren*)
3. Afbakenen transitievraagstuk (*multidomein, multischaal, multi-actor*)
4. Agenderen probleempercepties (*communicatie en onderhandeling*)
5. Ontwikkelen lange termijnvisies / streefbeelden (*innovatief, ambitieus, evoluerend*)
6. Verkennen transitiepaden (*opties openhouden*)
7. Ontwikkelen/toepassen instrumenten (*afleiden uit bevoegdheden*)
8. Formuleren tussendoelinden (*toetsingskader voor bestaand beleid*)
9. Evalueren tussendoelen en leereffecten
10. Organiseren volgende transitieronde

De eerste fase van de transitie biodiversiteit is vooral gericht geweest op het verkennen van het speelveld en het komen tot gezamenlijke probleempercepties en lange termijnbeelden, grofweg de stappen 1 tot en met 5 uit bovenstaand schema. Vanaf 2004 is het accent verlegd naar het concretiseren van de transitie naar activiteiten en concrete projecten. In feite worden daarmee de transitiepaden (stap 6) verkend. In de transitie wordt structureel met veel verschillende partners samengewerkt. Er is een samenwerking met de ministeries van VROM, LNV en EZ. Daarnaast zijn bedrijven, NGO's, en kennisinstellingen bij de transitie betrokken.

Vanwege de hiervoor aangehaalde 'grilligheid' van een transitie en de mogelijke adaptatie van doelen of proces tijdens de rit, is een transitie lastig te evalueren. Doelbereiking kan in een transitieproces moeilijk worden 'gemeten', als de doelen, overigens om heel goede redenen, veranderd zijn. Wat wel kan worden nagegaan is of de deelnemers waarnemen of de doelen zijn veranderd en of men heeft begrepen waarom dit is gebeurd. Meer procesmatig kan een transitie daarom wel goed worden geëvalueerd (hetgeen in deze evaluatie is geschied).

3 Beschrijving transitieproces

Op basis van de bestudeerde stukken van het transitieteam, is het proces van de transitie biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen grofweg in 4 fasen onderverdeeld. Fase 0 behelst de voorbereiding van de transitie van het moment van het uitbrengen van NMP4 tot aan de start van de transitiearena. Fase 1 betreft de periode waarin een algemene transitiearena met een aantal bijeenkomsten wordt opgezet. In fase 2 worden 4 deeltransities geformuleerd die vervolgens ieder hun eigen uitwerking krijgen. In fase 3 wordt de transitie ingericht op het vormen van partnerschappen met het bedrijfsleven. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen in deze fasen.

3.1 Fase 0: (2001-2002): Voortraject

In het NMP 4 wordt het ministerie van Buitenlandse Zaken /DGIS 'aangewezen' als trekker van de transitie biodiversiteit. Dit ligt voor de hand aangezien de aantasting van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen een mondiaal probleem bestrijkt en belangrijke raakvlakken heeft met de ontwikkelingsproblematiek en armoedebestrijding. Toen destijds bij het opstellen van het NMP4 werd "gezocht" naar een ministerie dat hoofdvantwoordelijk moest worden voor deze transitie was het ministerie van Buitenlandse Zaken /DGIS daarom de meest aangewezen.

In het NMP 4 wordt als inzet voor de transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen genoemd: *'Het veilig stellen van de levensverzekering van huidige en toekomstige generaties op aarde'*. Daarnaast wordt echter ook direct geconstateerd dat vergeleken bij de andere transities de bescherming van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen als aanpak veel minder ver ontwikkeld is en dat de transitie meer uiteenlopende deelreinen beslaat. Samenvattend wordt direct bij de aanvang duidelijk gemaakt dat het hier om een 'moeilijke' transitie gaat.

In het NMP4 worden als onderdelen van de transitieagenda voor biodiversiteit gepresenteerd:

- De mondiale ecologische hoofdstructuur en duurzaam beheer;
- Mondiale duurzame landbouw;
- Biodiversiteit in de bebouwde omgeving;
- Duurzame verhoudingen tussen landen;
- Uitputting van niet-vernieuwbare grondstoffen;
- Bewustwording bij Nederlandse burgers en internationale instellingen;
- Institutionele versterking.

Daarbij wordt nadrukkelijk gemeld dat deze agenda niet volledig is: *'Zo bevat deze geen volledig tijdspad, geen indicatie van benodigde bedragen en voor een groot deel geen afrekenbare doelstellingen. En dat kan ook nog niet. Hoe meer activiteiten uit deze agenda gestart zijn, hoe concreter deze kan worden ingevuld en aangevuld.'* (NMP 4, Ministerie van VROM, 2001). De transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen wordt dus vrij breed neergezet in het NMP 4. In de loop van het programma zullen concrete doelstellingen moeten worden geformuleerd en een nadere uitwerking van de activiteiten moeten plaats vinden. Ook kan worden geconstateerd dat, hoewel niet specifiek genoemd, de ambitie impliciet hoog is.

Bij de transitie zijn drie departementen betrokken, te weten de Ministeries van VROM, LNV en BuZa. Later komt daar ook het ministerie van EZ bij, vanwege de samenhang met de energietransitie. Het Ministerie van BuZa is hoofdvantwoordelijk voor de

transitie en werkt met de bovengenoemde ministeries veel samen in de uitwerking van de transitie.

Trekker van de transitie biodiversiteit is bij de voorbereiding Anneke Wevers toentertijd hoofd van de afdeling Biodiversiteit en Bossen van de directie Milieu en Ontwikkeling (DML, sinds 1-1-2005 DMW).

3.2 Fase 1 (2002- mei 2004): Transitie arena

In deze fase gaat het transitieteam aan de gang om de transitie biodiversiteit aan te kleden met concrete activiteiten. Deze fase kan worden gekarakteriseerd als een verkennende fase waarin keuzes worden voorbereid. In 2002 wordt Jan Rotmans gecontracteerd om het traject te helpen opzetten vanuit de theorie van transitie management. De feitelijke start van de transitie vindt plaats in maart 2002. Er wordt eerst een aantal voorbereidende interviews gehouden met stakeholders en vervolgens wordt een eerste bijeenkomst van de transitie biodiversiteit gehouden met zo'n 30 à 40 mensen van bedrijven, NGO's, wetenschap, en beleid. De intentie is om een aantal voortrekkers bij elkaar te brengen. Daarna wordt een aantal "arenabijeenkomsten" georganiseerd met als stappen "gedeelde probleempercepties", "visievorming" en "concretisering". Ten behoeve van deze arenabijeenkomsten wordt een aantal discussiestukken over biodiversiteit en transities opgesteld. De bijeenkomsten worden bezocht door een gemêleerd publiek: vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen, NGO's, overheden, etc. Een externe facilitator (Job van den Berg, DHV) leidt deze bijeenkomsten.

Op een parallel spoor is in deze periode een serie bijeenkomsten voor jongeren georganiseerd in samenwerking met de programma's *Move Your World* en *Echte welvaart*. Deze bijeenkomsten zijn er op gericht met jongeren te discussiëren over biodiversiteit. Voor de organisatie van deze bijeenkomsten wordt samengewerkt met het programma *Burger en Milieu* van het Ministerie van VROM.

In mei 2002 is John Veerkamp aangetrokken om als beleidsmedewerker binnen de afdeling Biodiversiteit en Bossen aan de transitie te werken. Per 1 januari 2003 is daar Chris Enthoven bijgekomen. Zij is per 1 mei 2004 opgevolgd door Caroline van Leenders. Anneke Wevers is als afdelingshoofd per 1 januari 2004 opgevolgd door Ton van der Zon. Per 01-01-2005 volgt Hans Wessels Ton van der Zon op als afdelingshoofd.

3.3 Fase 2: (mei 2004 – 2005): Deeltransities

Na de derde arenabijeenkomst wordt heroverwogen hoe het traject verder moet lopen. Het transitieteam kan met de resultaten van de algemene transitiearena niet de stap naar concrete activiteiten maken. Men geeft aan dat de discussies in de arena's teveel op een abstract niveau blijven en te weinig tot resultaten leiden. Het transitieteam maakt daarom keuzes voor concrete activiteiten. Daarbij geldt als leidraad dat de activiteiten enerzijds moeten aanhaken bij de primaire doelen van het ministerie (bijdragen aan armoedebestrijding en de ontwikkelingsproblematiek) en anderzijds een eigen toegevoegde waarde moeten hebben in het kader van de transitie. Er wordt gekozen voor activiteiten die nog weinig aandacht krijgen en passen bij de karakteristieken van transitieprocessen (lange termijn verandering, multilevel, multistakeholder, multisector). Deze keuzes worden vertaald in een aantal specifieke deeltransities. Het transitieteam kiest er voor om het proces concreter te maken door groepen te vormen

rondom werkvelden of thema's die in het NMP4 zijn geformuleerd. Voortrekkers organiseren zich nu rondom de volgende thema's:

- 1) agrobiodiversiteit/duurzaam landgebruik
- 2) bosecosystemen
- 3) ecologische netwerken
- 4) vis en aquatische ecosystemen

Het transitieteam benadert een aantal organisaties om de deeltransities te trekken. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen. Ten eerste is de capaciteit van het transitieteam niet toereikend om zelf alle thema's te trekken. Ten tweede wordt de betrokkenheid van stakeholders sterk vergroot wanneer men de trekkersrol buiten het Ministerie neerlegt.

In deze fase wordt door Wageningen Universiteit het 'competing claims on natural resources' concept geïntroduceerd dat, in aangepaste vorm, een leidraad zal vormen voor de deeltransities.

In deze fase wordt tevens besloten dat het betrekken van het algemene publiek geen onderdeel meer vormt van de aanpak. Dit wordt reeds gedaan in het kader van het communicatieprogramma van het BBI en ook VROM ontwikkelt activiteiten op dit vlak.

3.3.1 *Agro-biodiversiteit*

De deeltransitie agro-biodiversiteit wordt getrokken door de WUR in de persoon van Maja Slingerland, onder de verantwoordelijkheid van Martin Kropff. Met de deelnemers wordt een aantal bijeenkomsten belegd waarin een drietal streefbeeld worden gemaakt voor de landbouw in Afrika in 2030 (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004a). Als procesbegeleider treedt Gerard Muller op die verbonden is aan het IODA-netwerk. Op basis van zijn contacten kan het transitieteam een presentatie geven op een internationale conferentie in Nigeria.

Er wordt ook een format opgesteld waaraan experimenten moeten voldoen om als transitie-experiment aangemerkt te kunnen worden.

De deelnemers ontwikkelen een aantal projectinitiatieven, waaronder:

- 1) het 'groente project' gericht op diversificatie van verbouwde gewassen in Afrikaanse lokale gemeenschappen.
- 2) (biologische) cacao in Ghana gericht op het verduurzamen van de cacao industrie.
- 3) het aanhaken bij het initiatief van Unilever met SNV en IUCN over olie uit *Allanblackia* noten ter vervanging van palmolie.

De laatste bijeenkomst met deelnemers van deze deeltransitie wordt gehouden op 17 mei 2004. Deze bijeenkomst is opgezet als een "open space" bijeenkomst met een groot aantal deelnemers. Door de manier van organiseren en de vraag naar concrete ideeën is bij een aantal deelnemers het idee ontstaan dat er gefinancierd zou kunnen worden. Daardoor worden enkele projectvoorstellen ingediend, die volgens het transitieteam niet aansluiten bij de transitie. Er komt daardoor geen duidelijk vervolg; alleen met Unilever en SNV wordt verder gesproken over de mogelijkheid van een lange termijn partnerschap.

3.3.2 *Bos ecosystemen*

In november 2002 wordt al een internationale workshop georganiseerd met als thema *'Towards sustainable use of Tropical Forests'*. De workshop heeft een sterk international deelnemersveld, met een aantal internationale deskundigen. De deeltransitie bos wordt later getrokken door het Expertise Centrum van LNV in samenwerking met IAC en tropenbos. Voor deze deeltransitie wordt in augustus 2004 een aanzet gegeven voor een streefbeeld, maar de deeltransitie wordt voortijdig afgebroken vanwege een verschil in inzicht tussen het transitieteam en EC-LNV over de te volgen koers. Volgens het transitieteam blijft deze deeltransitie beperkt tot het eigen, bestaande bossennetwerk waardoor thema's die al opgepakt worden in het kader van het BBI (Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal) te veel nadruk krijgen en er geen toegevoegde waarde is voor de transitie-aanpak. Ook wordt de deelname van nieuwe spelers bemoeilijkt door de dominantie van reeds lang bij de problematiek betrokkenen.

3.3.3 *Ecologische netwerken*

Voor de deeltransitie "ecologische netwerken" wordt IUCN benaderd als trekker. Voor deze deeltransitie is een visievormingstraject gestart en is in 2 expertbijeenkomsten een aanzet gegeven tot een visiedocument. De expertbijeenkomsten hebben een vrij technisch karakter waardoor ook de visievorming beperkt bleef en zich voornamelijk richtte op bestaande trajecten. De belangstelling van de deelnemers verslaptte daardoor zeer snel. Slechts enkele personen kwamen naar de tweede bijeenkomst. Door IUCN is, aanvankelijk ook onder de transitievlag en met financiële ondersteuning het "Leaders for Nature" initiatief opgestart dat de betrokkenheid van het bedrijfsleven, en daarbinnen vooral aankomende managers, bij natuur wil vergroten. Dit programma is door IUCN voortgezet.

3.3.4 *Vis en aquatische ecosystemen*

De deeltransitie vis wordt getrokken door het transitieteam. Het platform vis, bestaat uit Nutreco, IUCN, Greenpeace, WUR, LEI, LNV en het RIVO, is drie maal bij elkaar geweest. In de eerste bijeenkomst is gezocht naar een gemeenschappelijke probleemdefinitie (de zee raakt leeg en dierlijke eiwitten zijn nodig voor voeding). In de tweede bijeenkomst is een lange termijn visie opgezet (kweek is nodig, er moet betere regelgeving komen voor visserij, marine parken zijn nodig). In de derde bijeenkomst is tenslotte besloten welk transitiepad (verduurzaming kweekvis) als eerste moet worden opgepakt en welk experiment voor de korte termijn moet worden uitgewerkt (verduurzaming vismeelproductie). Voor het uitvoeren van dit experiment is een partnerschap opgezet met Nutreco, IUCN en DGIS. Als eerste activiteit van dit partnerschap is een conferentie belegd met internationale stakeholders van de vismeelketen in Peru, die mede is georganiseerd door de Nederlandse Ambassade. Uit deze conferentie is een eerste inventarisatie gekomen van de issues die verbeterd moeten worden. Naast de al genoemde partners waren aanwezig de Minister van Visserij van Peru, de brancheorganisatie van de visserij (SNP), lokale en internationale NGO's, de International Fishmeal and Fish Oil Federation, de Wereldbank, de FAO etc. In een tweede bijeenkomst is verder gesproken over de wijze waarop deze issues moeten worden aangepakt namelijk door een Round Table Sustainable Fishmeal and Oil die wordt georganiseerd door de sector zelf.

Volgens het transitieteam is verder belangrijk geweest dat met verschillende personen uit deze platforms regelmatig is overlegd en feedback is gekregen, ook nadat de platforms niet meer bij elkaar kwamen. Het netwerk als zodanig heeft volgens het team voor de transitie een belangrijke rol gespeeld. Nadeel is misschien dat geen van de deelnemers een goed overzicht over het netwerk als geheel heeft.

3.4 Fase 3: (2005 – heden): Partnerschappen en regionale benadering

Sinds 1 januari 2005 maakt het transitieteam deel uit van de nieuwe afdeling Natuurlijke Hulpbronnen en Ecosysteembeheer van de directie DMW met Hans Wessels als hoofd.

Uit de netwerken die in de eerste fase gevormd zijn en de analyses van de tweede fase is eind 2004 de derde fase voortgekomen waarbij wordt ingezet op:

- a) samenwerking in partnerships langs ketens
- b) het leggen van verbanden met het ondersteunen van lokale (regionale) duurzaamheidsprocessen
- c) samenwerking met de ministeries van EZ, VROM en LNV
- d) samenwerking binnen het ministerie van BuZa

3.4.1 Transitie partnerschappen

In deze fase worden transitie-experimenten met maatschappelijke stakeholders opgestart en er wordt een rechtstreekse relatie gelegd met het team partnerschappen van de nieuwe afdeling DMW/NE. Uitgangspunten voor de transitiepartnerschappen zijn lange termijn visie, meerdere actoren (bedrijven/overheid/NGO), en het verbinden van ketens van lokaal naar internationaal niveau. Dit onderscheidt ze van de andere partnerschappen (Publiek Private Partnerschappen) uit de call for ideas die bij DGIS lopen. Wel is er op verschillende manieren een relatie gelegd met deze call for ideas. Partnerschappen die in het kader van deze call niet aan de criteria voldeden, maar juist wel een aantal transitiekenmerken hadden, krijgen aandacht in de transitie biodiversiteit. De transitiepartnerschappen gaan verder uit van een gezamenlijk belang en lange termijn commitment dat niet gerelateerd hoeft te zijn aan een contract of financiering. Vanuit het transitieteam wordt het PPP-programma ondersteund door mee te denken over strategische partnerschappen, door te adviseren over nieuwe partnerschappen, het opstellen van een beleidskader, en door de organisatie van procesondersteuning.

In dit kader zijn thans de volgende transitie partnerschappen opgestart:

- 1) Partnerschap met Unilever en SNV over Allanblackia noten als vervanger voor palmolie. Deze partnerschap komt stil te liggen door moeilijkheden met de financiering. Unilever en SNV gaan verder met het uitbouwen van de partnerschap en identificeren andere partners en financiering, de transitie kan daarop weer aansluiten. Unilever heeft aangegeven dat dit ook gewenst is.
- 2) Partnerschap met Essent en Solidaridad over biomassa uit de derde wereld; deze partnerschap komt stil te liggen omdat door de ontwikkelingen binnen de energietransitie eerst de aansluiting bij de biomassadiscussie aldaar verder vorm moet krijgen. Ook is door personele wisselingen binnen Essent en veranderingen in de subsidieregelingen voor bijstook van biomassa de interesse binnen Essent op het moment minder.

Het transitieteam verwacht dat deze samenwerking in de vorm van een pilot in 2007 weer gestalte kan krijgen.

- 3) Partnerschap met Nutreco en IUCN over de vismeelketen; deze partnerschap leidt tot een succesvol project met een groot aantal enthousiaste deelnemers, waaronder: Nutreco, de Peruaanse Visindustrie, de Peruaanse overheid, IUCN, WWF, Birdlife International, Wereldbank en EU. Er vinden twee bijeenkomsten/conferenties plaats in Lima en Rotterdam waarbij besloten wordt tot het oprichten van een ronde tafel voor de vismeelketen onder leiding van de International Fishmeal and Fish Oil Organisation (IFFO).

3.4.2 *Regionale benadering*

Naast de partnerschappen wordt in deze fase ook een regionale benadering nagestreefd door transitieprocessen in gang te zetten in een tweetal landen. De ambassades van betreffende landen spelen daarbij een belangrijke rol. Het gaat daarbij om het faciliteren van visie- en netwerkvorming rond specifieke thema's waardoor de uitvoering van programma's ondersteund wordt. Het opbouwen van een netwerk van facilitatoren en stakeholders die een transitieproces kunnen en willen trekken is daar een belangrijk onderdeel van.

In Guatemala wordt een initiatief opgezet en met Vietnam worden contacten gelegd. Belangrijke aanknopingspunten hiervoor zijn initiatiefrijke enthousiaste medewerkers aan de ambassade in Guatemala.

In Guatemala is een zestal bijeenkomsten georganiseerd en heeft een lokale organisatie de rol op zich genomen van facilitator. Het project blijft echter steken door een aantal oorzaken. Volgens het transitieteam zijn dat een gebrek aan een breder draagvlak binnen DMW voor intensievere ondersteuning, de aarzeling van de ambassade om focus in de discussies aan te brengen, en personele wisselingen op de ambassade. De deelnemers lijken enthousiast over de bijeenkomsten en vragen om verdere ondersteuning. In Vietnam is geen voortgang geboekt. Mogelijkheden worden onderzocht om aan te sluiten bij een opstartend project over ecologische netwerken.

3.4.3 *Samenwerking met andere ministeries*

Met het ministerie van Economische Zaken wordt sinds 2003 samengewerkt in de duurzaamheidswerkgroep bij de energietransitie. Vanaf het einde van 2005 wordt deze samenwerking geïntensiveerd. Er wordt structureel 1 dag per week geïnvesteerd in de energietransitie op verschillende dossiers die raakvlakken hebben met de ontwikkelingsproblematiek. Het transitieteam geeft aan dat dat op de volgende punten is gebeurd:

- Het onder de aandacht brengen van de afwentelingproblematiek en de kansen van OS-landen bij productie van biomassa.
- Agenderen dat financiële middelen van de energietransitie kunnen worden ingezet voor deze afwenteling en kansen voor OS-landen.
- De actieve deelname van BuZa/OS aan het 4-Directeurenoverleg van de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie, waarbij onder andere betrokkenheid ontstaan is van de Coherentie Eenheid BuZa/OS bij de energietransitie.
- Deelname aan Commissie Cramer; duurzaamheidscriteria voor productie van biomassa. Daarbij punt van armoedebestrijding op de kaart gezet.
- De coördinatie van het interdepartementale overleg met betrekking tot de Commissie Cramer.
- OS-inbreng in werkgroep biobased economy.
- Het bevorderen van interne aandacht bij BuZa/OS voor biomassa.

- Gerealiseerd dat duurzaamheidcriteria voor bijmenging van biobrandstoffen op de politieke agenda zijn gekomen.

Met het ministerie van VROM is al vanaf de start van de transitie samengewerkt. Er zijn instrumenten ontwikkeld om het bedrijfsleven te ondersteunen (zie 3.4.5). VROM stelt voor de komende jaren een programma voor over biodiversiteit en bedrijfsleven dat zij, althans gedeeltelijk, zien als bijdrage aan de transitie. Volgens het transitieteam is bij deze samenwerking de gezamenlijke benadering van stakeholders belangrijk, met name van bedrijven en organisaties, zoals VNO-NCW en de VBDO. Daarnaast is met VROM samengewerkt op het gebied van communicatie. Het programma Burger en Milieubeleid heeft het communicatieprogramma “jongeren en vis” gefinancierd en (mede) begeleid. Ook bij andere communicatietrajecten is met VROM samengewerkt (ontwikkeling van en overleg over communicatieplannen).

Met het ministerie van LNV is eveneens al vanaf de start een samenwerking opgebouwd, met name met de Directie Natuur en de Directie Internationale Zaken. Met de Directie Natuur wordt samengewerkt in verschillende BBI-werkgroepen (MVO, communicatie, vis), waardoor volgens het team de transitie aansluiting vond bij de bestaande programma's. De transitie is als onderwerp dan ook duidelijk terug te vinden in het onlangs door LNV aanbesteedde communicatieplan biodiversiteit. Verder heeft Directie Natuur actief meegewerkt aan de “deeltransitie bos”, alhoewel deze op deze wijze is stopgezet. Een aantal medewerkers uit die periode is nu verder gegaan met KPMG om samen met het bedrijfsleven te kijken naar financieringsmechanismen voor duurzame bosbouw (een van de onderdelen van de bossentransitie). De derde bijeenkomst hiervoor is in september 2006. Deze groep wil hier de transitie biodiversiteit verder bij betrekken.

Volgens het transitieteam is er een sterke samenwerking met de Directie Internationale Zaken van LNV opgebouwd op de dossiers palmolie en soja met als resultaat dat bredere duurzaamheidsaspecten prominenter op de agenda van het partnerschap palmolie zijn komen te staan.

Bovendien is hiermee de discussie over de structuur van het WSSD-partnerschappenprogramma markttoegang (garnalen, palmolie, visserij) op gang gekomen. Volgens het transitieteam is dit tot nu toe voornamelijk gericht geweest op technische aspecten maar ontwikkelt dit zich nu langzaam naar een structuur waarbinnen complexe processen kunnen worden begeleid. Voor soja is de discussie over duurzaamheid in een overleg met ook LNV, EZ en VROM gerealiseerd. Door actieve deelname aan de ronde tafel verantwoorde soja kan deze procesaanpak verder ontwikkeld worden.

3.4.4 *Samenwerking binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken*

In deze fase is nadrukkelijk verbinding gezocht met andere trajecten en organisaties binnen en buiten DGIS. De nadruk ligt daarbij niet alleen op het verder opzetten van een eigen programmalijn maar ook op het beïnvloeden van en inbrengen van de visie op biodiversiteit in andere trajecten.

Op dit gebied noemt het transitieteam zelf als belangrijkste activiteiten het inbrengen van het hele concept van afwenteling en kansen voor OS-landen bij de energietransitie, de screening van LNV innovatietrajecten op afwenteling naar biodiversiteit en de

ondersteuning van DMW bij de uitwerking van het partnerschap met de WUR gericht op Competing Claims on Natural Resources.²

In deze laatste fase draagt het transitieteam ook bij aan een aantal andere zaken:

- Zo heeft het team de China-lezingen cyclus binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerd, bijgedragen aan de Nieuwsbrief BBI en de nieuwsbrief DMW, lezingen bij de Milieuweek, en bijgedragen aan de organisatie van het Maatschappelijk Café van Schuttelaar & Partners over partnerschappen en biodiversiteit.
- Via thema's als vis, palmolie, soja en biobrandstoffen zijn andere directies binnen BuZa (CE, DES, DDE, AMDO) betrokken bij de duurzaamheidsdiscussie.
- Het team assisteert bij het beantwoorden van kamervragen, vooral met betrekking tot aspecten als duurzame import van palmolie, soja, de relatie met biobrandstoffen en dergelijke. Door de gezamenlijke beantwoording met EZ en LNV wordt ook interdepartementale afstemming bereikt.

3.4.5 Instrumenten

De ontwikkeling van instrumenten vindt plaats gedurende de gehele transitie en niet specifiek in een fase. Onder auspiciën van de transitie biodiversiteit zijn de volgende instrumenten ontwikkeld:

- Een Beoordelingskader Biodiversiteit (gefinancierd door VROM). Dit kader is internationaal gepresenteerd en wordt nu ingezet bij de ontwikkeling van criteria voor duurzame import van onder andere biomassa.
- Een Quicksan biodiversiteitimpact voor beursgenoteerde ondernemingen. Deze quickscan is met de VBDO ontwikkeld (met medefinanciering door VROM).
- herziene rapportagerichtlijnen van het GRI (Global Reporting Initiative) voor biodiversiteit (financiering door BZ).

Deze instrumenten zijn vooral gericht op het verstrekken van handvatten aan bedrijven om duurzaam om te gaan met biodiversiteit en hierover te rapporteren. De transitie steekt hiermee niet in op het niveau van bijvoorbeeld keurmerken maar wil hier wel kaders voor aanreiken.

² Zie hoofdstuk 4 voor een volledige opsomming

4 Doelstellingen en resultaten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstellingen, de inzet en de resultaten van de transitie biodiversiteit. Voor de overzichtelijkheid wordt daarbij een onderscheid gemaakt in de verschillende onderscheiden fasen. In de loop der tijd vindt ook een aantal maal een (subtiele) koerswijziging plaats.

4.1 Doelen en ambities

De algemene doelstelling van de transitie biodiversiteit wordt in het plan van aanpak 2004 – 2005 als volgt geformuleerd:

De algemene doelstelling van de transitie biodiversiteit is het op gang brengen van een (maatschappelijk) veranderingsproces zodat op een termijn van 20 a 30 jaar het verlies aan biodiversiteit een halt is toegeeroepen en er systemen bestaan die het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit garanderen.

Om een dergelijk veranderingsproces van de grond te krijgen wordt de transitie opgezet volgens de principes van transitie management (zie paragraaf 2.4).

4.1.1 Fase 0: voortraject

De doelstellingen voor de transitie zijn de algemene doelstellingen voor de transitie biodiversiteit zoals geformuleerd in het NMP 4 (zie paragraaf 3.1). Er wordt aangekondigd dat in de loop van het proces concrete doelstellingen zullen worden geformuleerd.

4.1.2 Fase 1 2002-2004: transitiearena

Doelstellingen

De transitie wordt opgestart volgens de cyclus van transitie management. Het doel is om een drietal transitiebijeenkomsten te houden die achtereenvolgens betrekking hebben op gezamenlijke probleemperceptie, visie-ontwikkeling en prioriteitenstelling. Deze arena moet tot uitkomst hebben dat maatschappelijke actoren gezamenlijk een agenda opzetten en komen tot verdere initiatieven. Een belangrijke doelstelling is ook het opbouwen van een netwerk voor de transitie. Van deze periode zijn geen verder gedetailleerde procesdoelstellingen bekend. Het evaluatieteam heeft geen zicht op het tijdpad dat men voor de transitie managementcyclus voor ogen had.

Inzet door het ministerie van Buitenlandse Zaken

Tot 2003 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een inzet op de transitie biodiversiteit gepleegd van 1 fte (John Veerkamp). In 2003 is hier nog 1 fte aan toegevoegd (Chris Enthoven). Verder is Jan Rotmans ingehuurd voor het opzetten en begeleiden van de transitie-arena. Job van den Berg (DHV) is ingehuurd als procesbegeleider. Het evaluatieteam heeft niet de beschikking over gedetailleerde financiële gegevens. Het Ministerie van BuZa geeft aan dat er in deze periode geen vast budget was en dat er bovenop de personeelskosten enkele 10.000 Euro's zijn besteed aan bijeenkomsten en ondersteuning.

Resultaat:

Er is een drietal arenabijeenkomsten gehouden met maatschappelijke stakeholders. Er is een gezamenlijke probleemperceptie opgesteld, een visie ontwikkeld en een begin gemaakt met een transitie agenda. Er is een speciale workshop gehouden over tropische bossen met internationale experts. Er is een serie bijeenkomsten georganiseerd in samenwerking met de organisaties *Move your World* en *Echte welvaart*.

Het transitieteam heeft door het uitvoeren van een zelfevaluatie een duidelijk en genuanceerd beeld over de resultaten en presenteert in het plan van aanpak 2004 – 2005 de volgende tussenstand:

In grote lijnen is het volgende bereikt:

- Het proces van denken en spreken over noodzakelijke transitie op gang gebracht;
- Er zijn bouwstenen gecreëerd: probleemperceptie, visie, streefbeelden, eerste aanzetten tot transitiepaden, maar de lange termijn beelden verdienen nog verheldering;
- Er zijn reacties, deelinitiatiefnemers uit andere domeinen: kenniswereld, ngo's, internationale bedrijfsleven in Nederland;
- Er ontstaat aansluiting bij andere beleidstrajecten binnen rijksoverheid: duurzame daadkracht, partnerships DGIS, deeltransitie energie uit biomassa (EZ);
- De voornaamste resultaten zijn inhoudelijk van aard; daar zit de inspiratie en ontstaat verbinding;
- De procesaanpak is tot nu toe opportunistisch geweest als deel van het leertraject. Deze zal gestructureerder moeten volgens het schema "binden, bewegen, vernieuwen, versnellen"; pilots moeten gekozen worden en op gang komen.

Daarbij zijn een aantal dilemma's duidelijk geworden:

- Er ligt een breed onderwerp en er is een beperkte capaciteit;
- Er ligt de vraag of we al met een transitieproces bezig zijn. De arena's leverden wel interessante gesprekken op, maar zijn nog geen echte "arena's" (*dat zijn plaatsen waar vrij, aan elkaar gecommiteerd, een gemeenschappelijke zoektocht wordt georganiseerd*);
- Er is nog weinig samenhang tussen de activiteiten;
- De organisatie die voor begeleiding van initiatieven zorgt (DGIS/LNV/VROM – DHV/ICIS/NIDO) functioneerde nog matig, waarbij de rolverdeling niet eenduidig was, de communicatie onvoldoende was en de onderlinge verwachtingen niet helder waren.

Tekstbox 4.1: Resultaten en dilemma's (bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004b)

Conclusie:

Het evaluatieteam van TNO vindt deze tussenstand een karakteristieke weergave van de resultaten. Het ondersteunt het algemene beeld van de periode tot mei 2004 dat fase 1 van de transitie biodiversiteit voortvarend gestart is, maar dat men tegen de moeilijkheid aanloopt hoe van fase 1 naar fase 2 te komen. De belangrijkste bottlenecks zijn daarbij:

- 1) de complexiteit en breedte van het onderwerp;
- 2) het omzetten van (relatief vrijblijvende) inhoudelijke discussies naar duidelijke keuzes voor programma's en projecten;
- 3) de beperkte capaciteit.

4.1.3 Fase 2: (mei 2004 – 2005): Deeltransities

Op basis van de zelfevaluatie na fase 1 wordt voor de dan komende periode een nieuwe lijn uitgezet. De transitie biodiversiteit komt dan in een nieuwe fase.

Doelstellingen

In deze fase worden concrete doelstellingen uitgewerkt voor de periode 2004 – 2005. De resultaten die in 2005 behaald moeten zijn volgens het Plan van aanpak 2004 – 2005 zijn weergegeven in tekstbox 4.2.

- Duurzaamheid hier en daar/elders verbinden, in concrete initiatieven en partnerships (minstens 4 partnerships actief);
- Impact buiten Nederland, door middel van concrete activiteiten (In minstens 3 regio's of landen vinden activiteiten plaats)
- Enkele initiatieven zijn zó interessant, dat ze door partners bij Minister(s) worden bepleit voor vervolgstun / begeleiding (high level bijeenkomst met trekkers);
- Een bredere maatschappelijke discussie over natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit komt op gang (hier+daar+duurzame ontwikkeling) (minstens twee voortgaande fora)
- Er is een duidelijke samenhang met andere transitieën ontstaan (de samenwerking met LNV en EZ is geïnstitutionaliseerd).
- In de internationale samenwerking ontstaan duidelijke aanknopingspunten voor bestuurlijke vernieuwing

Tekstbox 4.2: Doelstellingen voor 2005 (Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004b)

Inzet door het ministerie van Buitenlandse Zaken

Op deze fase heeft het ministerie een inzet gepleegd van 2 fte. Daarnaast is een aantal externe partijen aangetrokken om deeltransities te begeleiden. De financiële inzet hiervoor is beperkt geweest.

Resultaat

In 2004 worden er 4 deeltransities opgezet/ gecontinueerd vanuit de vorige fase. In paragraaf 3.3 zijn de resultaten hiervan reeds omschreven. De deeltransities leveren niet geheel het verwachte resultaat op:

- 1) De deeltransitie bos wordt stopgezet vanwege een meningsverschil met trekker EC-LNV. Het transitieteam is van mening dat er teveel 'usual suspects' betrokken zijn, waardoor de kans op vernieuwende initiatieven klein is. Bovendien merkt het team dat de deeltransitie veel onderzoekers aantrekt die hun projecten gefinancierd willen krijgen.
- 2) IUCN wordt trekker van de deeltransitie ecologische netwerken. Het evaluatieteam heeft nauwelijks stukken kunnen vinden over deze deeltransitie. Er zijn wel twee bijeenkomsten geweest met experts maar de deeltransitie lijkt niet echt van de grond gekomen te zijn. Het transitieteam geeft zelf aan dat naar haar smaak deze deeltransitie te veel experts kende.
- 3) De WUR wordt trekker van de deeltransitie agrobiodiversiteit. In deze deeltransitie wordt voortvarend een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarin een gezamenlijke probleemperceptie wordt geformuleerd, streefbeeld worden gemaakt en projectinitiatieven uitgewerkt. In een later stadium ontstaat

echter ontevredenheid bij de deelnemers over de procesgang. Het is lang onduidelijk hoe men verder moet. Ook deze deeltransitie kende een relatief grote hoeveelheid experts. Men was dringend op zoek naar partners uit het bedrijfsleven.

- 4) De deeltransitie vis loopt het beste. Daar is een breed deelnemersveld van bedrijven, overheden, NGO's en kennisinstellingen aanwezig. Er worden 3 bijeenkomsten gehouden, met veel aandacht voor netwerk en coalitie vorming. Er wordt ook een groot aantal projectinitiatieven gelanceerd.

Conclusie

In deze fase wordt er prioriteit bij concrete initiatieven gelegd. Afgezet tegen de transitie managementcyclus wil men het tweede stadium in hoog tempo doorlopen en direct door naar concrete experimenten. Opvallend is ook dat de doorsnijdende communicatielijn pas in 2005 wordt ingezet.

4.1.4 Fase 3: (2005 – heden): Partnerschappen en regionale benadering

Doelstellingen

Op 1 januari 2005 valt de transitie biodiversiteit onder de nieuwe afdeling DMW/NE. Onder leiding van het hoofd DMW/NE wordt aandacht besteed aan de integratie en inbedding van de transitie in beleid van DGIS, met name de partnerschappen. De transitie vormt een integraal onderdeel van het jaarplan van de afdeling en de directie. In 2005 wordt de samenwerking met andere directies en afdelingen, zoals DDE (duurzame economische ontwikkeling), CE (coherentie eenheid) en AMDO (ambassadeur duurzame ontwikkeling) versterkt doordat vanuit de gekozen thema's een gezamenlijk belang naar voren komt.

Uit het jaarplan 2006-2007 (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2005a) valt op te maken dat daardoor de doelstellingen subtiel veranderen:

De Transitie Biodiversiteit heeft als complementaire doelen:

- A) *Het duurzaamheids- en lange termijn denken te integreren in het internationale beleid van de Nederlandse overheid en de markt als het gaat om behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en,*
- B) *OS-landen te ondersteunen bij het ontwikkelen van visies en processen waarin duurzaamheid en lange termijn denken een integraal onderdeel worden van beleid en handelen.*

Ter concretisering van deze doelstelling wordt aangegeven dat men in de periode tot 2007 voor de transitie biodiversiteit:

- 1) een drietal platforms gaat opzetten: Het platform duurzame visserij (voortkomend uit de deeltransitie vis), het platform duurzaam landgebruik deels voortgekomen uit de deeltransitie agrobiodiversiteit en het platform duurzaam import van biomassa, dat wordt getrokken door EZ vanuit de energietransitie.
- 2) vanuit de platforms transitie-experimenten en partnerships wil opzetten. Binnen de partnerships en experimenten speelt instrumentontwikkeling een belangrijke rol. Het transitieteam speelt daarbij vooral een faciliterende rol.
- 3) transitieactiviteiten ook via de posten gaat laten verlopen. Voorlopig worden transitieactiviteiten in Guatemala en Vietnam opgestart.

Inzet BuZa

Van 2005 tot heden heeft BuZa hier een inzet op gepleegd van 2 fte. Verder heeft men een communicatieplan laten ontwikkelen. Onder het kopje resultaten staan, indien beschikbaar, financiële gegevens van de activiteiten vermeld.

Resultaten

Wat betreft de derde fase zijn er erg veel resultaten te melden. Hierna volgen de belangrijkste gebeurtenissen gegroepeerd naar de belangrijkste thema's.

Agrobiodiversiteit	
Concrete Projecten:	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijke Partnerschap Unilever over Allanblackia – <i>stilgevallen vanwege financieringsmoeilijkheden, maar lijkt nu weer in beweging te komen</i> - Partnerschap Palmolie – Bijdragen aan WSSD-partnerschap palmolie met overheden, bedrijfsleven en NGO's - Dialoog soja – er is aansluiting gevonden bij ronde tafeldiscussie over soja georganiseerd door NGO's en bedrijven
Belangrijkste gebeurtenissen/resultaten:	<ul style="list-style-type: none"> - Gesprekken over ondersteuning - Technical meetings met de partners van de soja coalitie en individuele bedrijven en - bijgedragen aan voortzetten van vastgelopen dialoog. Inbrengen biobrandstoffendiscussie in palmoliedialoog
Trekker:	DGIS, LNV en EZ
Deelnemers	SNV, Unilever, DGIS, UNEP e.a. LNV, DDE, Transitie EZ, NGOs, LNV, VROM, Dgis
Budget/per jaar	Geen

Bos	
Concrete Projecten:	- KPMG initiatief over financiering duurzame bosbouw (NB Dit is niet zozeer een project van de transitie zelf maar een project deels opgezet door personen die aan het transitieprogramma hebben deelgenomen.)
Belangrijkste gebeurtenissen/resultaten:	Vervolg transitieaanpak door anderen
Trekker:	KPMG
Deelnemers	KPMG, BZ, Stg FACE, ICCO, SNV, investeerders
Budget/per jaar	-

Ecologische netwerken	
Concrete Projecten:	<ul style="list-style-type: none"> - Voor dit thema wordt aangesloten bij staand beleid: Central American Biological Corridor - Betrekken bedrijfsmanagers
Belangrijkste gebeurtenissen/resultaten:	“Leaders for Nature” bijeenkomsten. Koppelen ecologische netwerken-aanpak in Guatemala en Vietnam aan transitie-aanpak

Trekker:	IUCN
Deelnemers	Vertegenwoordigers van bedrijven, van RABO tot Ballast-NEDAM en C&A (zie deelnemerslijst in bijlage 3)
Budget/per jaar	50.000

Vis	
Concrete Projecten:	Partnerschap Nutreco-IUCN rond de duurzame vismeelketen
Belangrijkste gebeurtenissen/resultaten:	Eerste bijeenkomst in Lima, tweede in Rotterdam (8-5-2006)
Trekker:	Transitieteam-Nutreco
Deelnemers	Peruaanse industrie, overheid, NGOs, IFFO, Wereldbank, EU, ABN-AMRO, Rabo, Unilever, WWF, enz (zie deelnemerslijst in bijlage 3)
Budget/per jaar	40.000

Regionale aanpak (transitie activiteiten door de posten)	
Concrete Projecten:	Regionale aanpak Guatemala Regionale aanpak Vietnam
Belangrijkste gebeurtenissen/resultaten:	- Guatemala eerste bijeenkomst, lokale follow-up, opzet ondersteuning (proces loopt momenteel stroef met name vanwege uitblijvende financiering door DGIS) - Vietnam, initiatieffase nog geen concrete actie
Trekker:	Ambassades
Deelnemers	Zie verslag (lokale "voortrekkers")
Budget/per jaar	10.000

Biomassa-discussie/ duurzame energie	
<ul style="list-style-type: none"> - Inbrengen van de OS-dimensie in debat over biomassa voor energieopwekking bij Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) hetgeen doorwerkt in o.a. hun werkplan en de oprichting werkgroep duurzaamheidcriteria voor biomassa - Inbreng van de OS-dimensie in 6-DG overleg, stukken van CE, werkgroep biobased economy van IPE etc. - Oprichting interne discussiegroep biomassa bij DGIS 	

Communicatie	
<ul style="list-style-type: none"> - Bijdrage aan China lezingen cyclus binnen het Ministerie van BuZa - Bijdrage aan het door Schuttelaar en Partners georganiseerde Maatschappelijk Cafe over partnerschappen - Uitwerken communicatieplan. Er is oa. een begin gemaakt met het ontwikkelen van een website, maar deze is nog niet operationeel - Presentaties gehouden bij Essent, Stichting Hout, VVM, Innonet, MVO-NL, enz. - Bijdrage BBI-werkgroep Communicatie 	

Bijdragen speeches DGIS / Minister
- Bijdrage duurzaamheidsdebat
- Bijdrage koplopersloket
- 6DG-overleg
- Presentatie EZ (IPE) bij BuZa

Monitoring en evaluatie van transities
- Kennisnetwerk Systeem Innovaties (KSI): bijdragen kennisontwikkeling transitieprocessen in de praktijk
- Competentiecentrum Transities (CCT): Bijdrage aan Leren voor duurzame ontwikkeling, presentaties en bijdragen aan verdiepingsbijeenkomsten
- Monitoring en evaluatie: bijdragen aan ontwikkeling monitoringssystematiek door (organiseren van en verbinden tussen) overleg met RIVM, VROM, MNP, CCT
- VROM
- Deelname aan steunpunt transities

Inbrengen transitiedenken in andere trajecten
- Beantwoorden Kamervragen
- Bijdrage BBI-werkgroep MVO
- Partnerschap Wageningen UR-DGIS: bijdragen aan ontwikkeling, inbrengen transitie, linken transitie en concept Competing Claims on Natural Resources
- Partnerschap palmolie. Soja-discussie, partnerschappen DMW/NE etc.
- Inbreng in de toekomstagenda Milieu, directeurenoverleg en 6-DG overleg
- Ondersteuning van AMDO bij concretisering van begrip duurzame ontwikkeling door het verbinden met activiteiten van de transitie
- Ondersteuning DMW bij betrokkenheid van kennisagenda (uitwerking van WUR partnerschap en verbinden met concept Competing Claims on Natural Resources), en inbrengen transitieprincipes (PPP, lange termijn, multi-actor) in evaluatie van subsidieprogramma TMF
- Bijdragen aan de kennisontwikkeling met betrekking tot transitie management door bij te dragen aan bijeenkomsten van het Competentie Centrum Transities, reflectie op de monitoringsactiviteiten van RIVM, leerbijeenkomsten van VROM, enz.

Conclusie

Hieruit valt een wijziging ten opzichte van 2004-2005 af te leiden. De nadruk ligt veel meer op het beïnvloeden van het beleid van Nederlandse Overheid (A) dan op het zelfstandig ontwikkelen van beleid en er valt een sterke focus op de regionale benadering (B) te ontdekken (inschakelen van de posten). Ook wordt duidelijk dat men de deeltransities bos en ecologische netwerken in eerste instantie niet continueert, hoewel ecologische netwerken wellicht met de activiteiten van de regionale post in Guatemala gecombineerd gaan worden.

Als uitvloeisel van de verschuiving naar het beïnvloeden van het Nederlandse beleid valt ook de belangrijke rol van te ontwikkelen instrumenten op in het jaarplan 2006-2007.

Door de sterkere inbedding van de transitie in het beleid van DMW en DGIS wordt ook de vraag urgenter naar een beslissing over hoe de toekomstige uitvoering van de transitie er uit zal zien.

4.1.5. Overall conclusie

Tot zover de opsomming van oorspronkelijk geformuleerde doelen en de stand van zaken met het behalen ervan. Zoals al gesteld in paragraaf 2.4 is het in het kader van deze evaluatie onmogelijk om een scherpe analyse te maken van de relatie tussen bereikte resultaten en gepleegde inspanningen en daarover conclusies te formuleren. Een moeilijkheid daarbij is dat de doelstellingen een aantal keren zijn bijgesteld in het proces. Transities volgen nu eenmaal een doelzoekend proces. Het simpelweg vergelijken van resultaten met doelstellingen doet daarom geen recht aan de inspanningen van het transitieteam.

Wel valt een aantal dingen op. Op de eerste plaats is de transitie initieel breed ingestoken in het NMP 4. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het transitieteam grip hierop probeert te krijgen door een aantal verkennende en richtinggevende activiteiten, zoals het opstellen van een visie en streefbeelden. Een knelpunt dat dan ontstaat is dat men moeite heeft om van die wat bredere activiteiten te komen tot heldere keuzes voor concrete activiteiten. Op redelijk pragmatische wijze worden deze keuzes gemaakt, waarbij belangrijke criteria zijn in hoeverre de activiteiten wat nieuws toevoegen, een relatie hebben met armoedebestrijding en de ontwikkelingsproblematiek en transitiekarakteristieken hebben (multi-level, multi-stakeholder, multi-sector, langere termijn). In deze transitie-activiteiten wordt een breed netwerk van verschillende actoren opgebouwd en is er een goede samenwerking met andere ministeries. Over de procesaspecten van de transitie wordt gerapporteerd in het volgende hoofdstuk.

Op de tweede plaats valt op dat in de laatste fase (2005 tot heden) veel resultaten zijn te melden. Dit is deels een gevolg van activiteiten die al eerder in gang gezet zijn. Maar de transitie lijkt zeker in de laatste fase ook zichtbaarder te worden en op stoom te komen. Op een aantal plaatsen blijven de resultaten nog achter bij de eerder geformuleerde doelstellingen. Zo loopt er uiteindelijk maar één succesvol partnership (Nutreco) en gaan partnerships (Essent & Unilever) mogelijk lopen. Terwijl er een doelstelling was geformuleerd van minstens 4 actieve partnerships. Ook wordt de doelstelling om in 3 landen concrete transitie-activiteiten te starten niet gehaald. In Guatemala en Vietnam worden initiatieven gestart maar deze boeken nog weinig voortgang.

Volgens het evaluatieteam zijn er echter een aantal duidelijke redenen waarom bovengenoemde doelstellingen niet gehaald worden. Ten eerste zijn de doelstellingen ambitieus geformuleerd gezien de beschikbare capaciteit en middelen van het transitieteam. Ten tweede vereist de transitie-aanpak de mobilisatie en inzet van externe partijen: bedrijven, kennisinstellingen, stakeholders, etc. Het transitieteam fungeert daarbij vooral als aanjager en is voor het realiseren van bijvoorbeeld partnerships in hoge mate afhankelijk van actieve bedrijven. Het opzetten van een succesvol partnership vraagt bovendien om een lange adem daar er allerlei obstakels overwonnen dienen te worden. Ten derde belemmeren interne discussies over financiering binnen BuZa de voortgang van het transitieteam. Dit geldt met name voor de transitie-activiteiten in andere landen.

5 De procesaspecten van de transitie biodiversiteit

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de procesaspecten van de transitie biodiversiteit. Deze hebben vooral betrekking op de samenwerking en de organisatorische verankering in het ministerie (evaluatievragen 2 t/m 4). De nadruk ligt daarbij op de perceptie van externe partijen op de transitie biodiversiteit, de verankering binnen de eigen organisatie en de samenwerking met andere departementen.

De informatie voor dit hoofdstuk is afkomstig uit interviews met betrokken personen (zie paragraaf 2.3 voor de gevolgde aanpak). In bijlage B zijn de personen die zijn geïnterviewd genoemd en is tevens de vragenlijst opgenomen.

5.1 Werkwijze/aanpak

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft er voor gekozen om de transitie in te vullen met een vrij beperkte inzet van mensen en middelen terwijl er toch ambitieuze doelstellingen zijn geformuleerd. Geïnterviewden geven dan ook over het algemeen een beeld van een betrekkelijk klein programma dat enigszins in de luwte opereert van Buitenlandse Zaken. Vrijwel alle personen zien de moeilijke positie van een heel klein programma op een enorm speelveld. Een groot aantal geïnterviewden geeft aan dat men de transitie zou moeten verstevigen zodat er meer capaciteit is om activiteiten te ondernemen.

Wat betreft de werkwijze van het transitieteam is aangesloten bij de theorieën over transitie management van Jan Rotmans. Dat betekent noodzakelijkerwijs een vrij algemene conceptuele start. Geïnterviewden verschillen van mening over de waarde van een dergelijke start. Een aantal vindt deze erg theoretisch. Anderen zien de start als een noodzakelijke basis voor het programma.

5.2 Projecten en programma

Extern worden er vooral erg positieve geluiden gehoord over het project met de Peruaanse overheid en Nutreco over de ansjovisvisserij. Er is veel positieve energie om van dit project een succes te maken. Opmerkelijk is wel dat veel van de betrokken partijen nauwelijks verdere kennis hebben van het bredere transitieprogramma.

Het programma heeft door haar budget een bescheiden karakter. Daardoor is het moeilijk een programma op te zetten dat zelf op een logische wijze zijn projecten genereert (vanuit de contacten) met stakeholders. Het programma is door haar (kleine) opzet aangewezen op het aanhaken bij projectvoorstellen die langskomen. Dit vraagt om extra aandacht om de coherentie in het programma te bewaken en een extra inspanning om de projecten te 'richten' en coherentie tussen de projecten aan te brengen. Hiertoe zijn al wel voorstellen geformuleerd (bijv. een community of practice voor participerende bedrijven zodat zij leerervaringen kunnen delen) maar deze zijn nog niet tot uitvoering gekomen.

5.3 Proces

Een belangrijk onderdeel van de transitieaanpak vormt het bij elkaar brengen van verschillende partijen die normaliter niet direct een samenwerkingsverband aan zouden gaan. Met het partnership rondom vis is dat uitstekend gelukt. Ook bij andere initiatieven zijn er contacten die mogelijke interessante projecten kunnen opleveren.

Zowel bij de deeltransitie agrobiodiversiteit als de deeltransitie bos zijn meningsverschillen ontstaan met de externe partijen die waren ingeschakeld om de deeltransitie te trekken. Beide partijen noemen de wisselende rol van DGIS als complicerende factor voor het proces: Enerzijds stakeholder anderzijds facilitator; enerzijds de regie extern neerleggen anderzijds toch de regie willen vasthouden. De stakeholder rol wordt daarbij gezien als het willen realiseren van eigen beleidsdoelen. Daarbij speelt ook dat interne koerswijzigingen (binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken) door externe betrokkenen als verwarrend kunnen worden ervaren als de communicatie daarover niet optimaal is. Communicatie is dan een heel belangrijk middel om de externen goed op de hoogte te houden. Volgens sommige geïnterviewden verliep de communicatie erg in horten en storten en waren er soms radiostiltes van meer dan een half jaar. Voor de continuïteit van het proces is dat niet bevorderlijk.

Een complicerende factor in beide vastgelopen deeltransities is de financiering. Programma's als deze trekken vaak partijen aan die hun projecten gefinancierd willen krijgen. Een transitie is er echter juist op gericht om maatschappelijke partijen zelf te laten veranderen en commitment bij hen te creëren. Zij moeten dus ook zelf investeren. Om het voor partijen aantrekkelijk te maken om aan te schuiven is het echter ook nodig om enige financiële ondersteuning voor toekomstige projecten/acties te bieden. Het managen van verwachtingen hieromtrent is uiterst belangrijk. De rol van financiering wordt in het programma echter tamelijk vaag gelaten. Voor veel van de geïnterviewden zijn de beschikbare financiën en de wijze waarop en de doelen waarvoor financiën kunnen worden verkregen onduidelijk. Soms zijn er hoge verwachtingen over de financiering van mogelijke projecten maar leidt dit tot teleurstelling als er geen middelen beschikbaar blijken te zijn. Met name stakeholders/betrokkenen uit de onderzoekssfeer zijn door de huidige wijze van onderzoeksfinanciering gespitst op het mobiliseren van fondsen voor mogelijke projecten. Daarnaast krijgen onderzoekers van hun organisaties slechts zeer beperkt ruimte voor activiteiten waar geen financiering tegenover staat.

Volgens geïnterviewden uit de 'transitiehoeek' is het programma hard aangesproken op het behalen van concrete resultaten. Een transitieproces kan dat in eerste fase echter moeilijk bieden. Dat leidde er toe dat het programma feitelijk is afgeweken van de transitieaanpak die gericht is op zoeken en leren. Het programma is door druk van binnen vooral gericht op het uitvoeren van zo concreet mogelijke projecten.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het proces van betrekken van stakeholders in de verschillende arena's en overleggen onduidelijk verliep. Enkel vinden het proces te formeel ingestoken, anderen vinden dat er veel kansen zijn gemist. De lange termijn visie die is opgesteld is nog weinig gedragen en wordt weinig concreet gevonden, waardoor deze weinig 'bindend vermogen' heeft. Wat betreft het opstellen van streefbeelden wordt opgemerkt dat ook dit een onduidelijk procesverloop had. Eerst waren de streefbeelden heel belangrijk en moesten deze op bepaalde gebieden worden gericht, waarna heel makkelijk door DGIS werd besloten (vanwege politieke

opportuniteit) om zich op heel andere gebieden te richten. Hier doet zich dus een spanning voor tussen enerzijds het procesgerichte karakter van de transitie (de groep zelf laten besluiten) versus het politieke karakter van de organisatie.

Het blijkt moeilijk te zijn om bij de transitie biodiversiteit de transitiearena's draaiende te houden. Zo zijn er van de eerste transitiebijeenkomst nog maar weinig mensen op enige wijze bij het programma betrokken. Mede door de strubbelingen bij de genoemde deeltransities is de netwerkvorming op die deelgebieden ook minder goed verlopen.

5.4 Inbedding in de organisatie

Binnen Buitenlandse Zaken werkt de transitie biodiversiteit vooral samen met:

- 1) Directie duurzame economische ontwikkeling (DDE) - hieronder valt maatschappelijk verantwoord ondernemen - MVO
- 2) Partnerschappen
- 3) Ambassadeur Duurzame Ontwikkeling
- 4) Coherentie-Eenheid
- 5) Directie Strategische Beleidsplanning (SPL)

Geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over deze samenwerking.

De projectvorm waarin de transitie nu is gegoten biedt volgens een aantal geïnterviewden geen goede basis. Bovendien is er vanuit de organisatie van Buitenlandse Zaken een constante druk op het programma geweest om zich te bewijzen. De contracten van de betrokken medewerkers van het transitieteam worden telkens voor korte tijd verlengd, hetgeen door veel van de geïnterviewden als een weinig stabiele basis voor het werken aan de transitie wordt gezien. Het kan gemakkelijk tot korte termijn activiteiten leiden, terwijl de transitie een lange termijn doelstelling moet zien te bereiken. Eén van de geïnterviewden omschreef dit als "Buitenlandse Zaken moet voortdurend kwartjes in de parkeermeter gooien".

Lastig voor de transitie is bovendien dat gedurende de looptijd er twee verschillende DG's, drie verschillende directeuren en drie verschillende hoofden waren. Daarmee is er niet één persoon die zich opwerpt als de sponsor of de bestuurlijke voortrekker van het transitieproces.

Veel geïnterviewden binnen Buitenlandse Zaken geven aan dat het programma met de huidige positionering als project onder DMW weinig zichtbaar is en door hen als "milieuproject" gezien wordt. Opvallend is dat over de fasen tot 2005 het gebrek aan steun van de ambtelijke top veelvuldig wordt genoemd. Over de fase van 2005 tot heden is men positiever over de steun van de ambtelijke top. Uit de interviews met de ambtelijke top wordt duidelijk dat men momenteel positief staat tegenover de transitie biodiversiteit.

Verder geven de geïnterviewden binnen Buitenlandse Zaken aan dat de medewerkers van het transitieteam prima meedraaien binnen Buitenlandse Zaken. Sommigen menen zelfs dat ze te goed meedraaien in normale processen waardoor ze teveel worden ingeschakeld voor andere zaken dan de transitie wat de toch al beperkte capaciteit nog verder beperkt. Verder komen uit de interviews ook geluiden door (maar dan vooral van buiten) dat het laten runnen van de transitie door boven-formatieve krachten een raar beeld oproept. Het gevaar van het niet verankeren van de activiteiten in het Buitenlandse Zaken-beleid is daardoor aanwezig. Daarom zou volgens sommige geïnterviewden de boven-formatieve krachten ondersteund moeten worden door vaste

medewerkers van Buitenlandse Zaken die de eigen organisatie van binnen en buiten kennen.

Met name de laatste periode wordt door de concrete partnerschappen de zichtbaarheid van het programma binnen Buitenlandse Zaken beter, oa door participatie in lezingen, etc en de samenwerking met andere afdelingen en directies. Ook de inzet van de medewerkers voor interne projecten (samenwerking WUR) geeft hier blijk van. Collega's binnen het departement weten steeds beter de weg te vinden naar de "transitiemensen" met name op het gebied van partnerschappen en "afwentelingthema's" zoals het gebruik van palmolie als biofuels. Recentelijk heeft Minister van Ardenne zich nog uitvoerig laten informeren over de transitie biodiversiteit. Ook van buitenaf wordt de Minister aangesproken op de transitie. De betrokkenheid van DGIS is sterk toegenomen door briefingen en deelname aan het interdepartementale 6DG-overleg.

Een aantal geïnterviewden merkt op dat bij het zoeken naar een betere inbedding in de organisatie van Buitenlandse Zaken het kind niet met het badwater weggegooid moet worden. Transitie management gaat immers over het veranderen van traditionele werkwijzen en verhoudingen. Wanneer het programma al te zeer geïnstitutionaliseerd wordt dan kan het die rol snel verliezen.

5.5 Interdepartementale samenwerking

Er zijn drie departementen vanaf de aanvang betrokken bij de transitie biodiversiteit, te weten VROM, LNV, en Buitenlandse Zaken (DGIS). Het vaststellen van concrete doelen voor de transitie biodiversiteit vanuit de algemene formulering in het NMP 4 werd daarmee direct lastig. De begrippen zijn breed, de kijk op problemen en oplossingen varieert, de grote problemen liggen buiten Nederland, de invloed die vanuit Nederland uitgeoefend kan worden is beperkt. Biodiversiteit is een zeer complex begrip dat op veel manieren ingevuld kan worden. Daarnaast heeft de transitiebiodiversiteit een connectie met EZ omdat de energietransitie een aantal aspecten kent die raken aan biodiversiteit.

Een belangrijk gremium voor de interdepartementale samenwerking is het 6DG overleg. De dgIS wordt daarbij steeds vergezeld door Hans Wessels of een lid van het transitieteam.

LNV

Vanaf de aanvang van de transitie biodiversiteit loopt de relatie met LNV stroef. Sommigen wijten dat aan de competentiestrijd tussen LNV en Buitenlandse Zaken. Ook wordt opgemerkt dat het niet voor iedereen logisch is dat de transitie onder Buitenlandse Zaken valt. In principe is LNV namelijk verantwoordelijk voor het biodiversiteitsbeleid. Verder is er weinig tot geen aansluiting met het BBI programma (Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal) en de deeltransities met een LNV-karakter lopen zeer matig.

LNV/Natuur steekt vooral in op natuurbescherming en houdt zich vooral bezig met keurmerken voor hout, etc. De betrokkenheid van LNV (landbouw) bij transities in het algemeen lijkt enigszins te verminderen. Daarnaast wordt de internationale component in innovatietrajecten bij duurzame landbouw vaak niet meegenomen.

Wij vermoeden op grond van de interviews dat het intensiveren van de samenwerking met LNV vooral verstevigd kan worden door in te steken op specifieke thema's. De

samenwerking met LNV-Internationale Zaken (partnerschappene, palmolie, garnalen) en met de Directie Vis (voor visserij-activiteiten) bieden daarvoor goede uitgangspunten.

Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal 2002-2006.

Dit programma vormt het kader voor alle internationale biodiversiteitprogramma's van de Nederlandse overheid en is geschreven als uitvloeisel van het NMP4. In principe maakt ook de transitie biodiversiteit deel uit van dit programma. De uitvoering ligt bij verschillende ministeries, een groot deel van de financiering komt van Buitenlandse Zaken/OS en het secretariaat ligt bij LNV. Het programma is kort geleden geëvalueerd. Het transitieteam (biodiversiteit) draait mee in de werkgroepen communicatie en MVO. De onderlinge coherentie tussen BBI-activiteiten is volgens de evaluatie niet bijzonder groot; het bestaat veel meer uit een groot scala aan individuele activiteiten. Mede daardoor is de betrokkenheid bij het BBI maar zeer beperkt. Eén van de conclusies van de evaluatie van het BBI is dan ook dat dit programma er niet in geslaagd is om de Nederlandse activiteiten op gebied van biodiversiteit te coördineren.

EZ

De samenwerking met EZ loopt vooral via de thema's die een raakvlak hebben met energie. EZ heeft met de energietransitie een sterke focus op de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening. De onlangs versterkte samenwerking van DGIS met EZ bij de energietransitie heeft enerzijds een borgend karakter, dat wil zeggen dat de belangen van biodiversiteit bij ontwikkelingstrajecten van de energietransitie worden ingebracht. Dit proces is al begonnen voordat de politieke urgentie ervan zichtbaar werd. Duurzaamheidseisen worden in de interdepartementale werkgroep geagendeerd en er wordt onder andere deelgenomen aan de werkgroep biobased economy. Anderzijds heeft de deelname aan de energietransitie er voor gezorgd dat aspecten van biomassaproductie in ontwikkelingslanden, de problematiek rond biobrandstoffen en palmolie, sterker op de agenda van Buitenlandse Zaken zijn komen te staan.

VROM

VROM heeft in het kader van de transitie biodiversiteit een beoordelingskader biodiversiteit ontwikkeld en heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de Quickscan Biodiversiteitsimpact Beursgenoteerde Ondernemingen van de VBDO. VROM heeft bij de transitie steeds een actieve rol gespeeld. Ook is er samenwerking bij de inbreng in dossiers als de Toekomstagenda Milieu. Vanuit VROM worden positieve geluiden gehoord over kansen voor samenwerking, hoewel men vindt dat de transitie nog wel wat 'vaag' en abstract gebleven is en men de visie mist. De kansen voor samenwerking worden naar de mening van de onderzoekers nu nog niet (volledig) benut. Bij de initiële opzet en ontwikkeling van de transitie vindt VROM dat er goed is samengewerkt, evenals bij het maken van het beoordelingskader biodiversiteit.

5.6 Externe contacten

Bedrijven

Men werkt samen met de volgende bedrijven: Nutreco, Unilever, ABN-AMRO, Shell, VNO-NCW, Rabobank, VBDO (vereniging van beleggers voor duurzame ontwikkeling) en Kwantum. Deze bedrijven draaien mee of initiëren zelf (Nutreco) pilot projecten.

De motivatie van bedrijven om zich met de transitie bezig te houden, ligt in drie zaken:

- het besef dat grondstoffen eindig zijn en dat men voor de langere termijn andere oplossingen moet zoeken;
- reputatiemanagement van bedrijven;
- persoonlijke drive van (ex)topmannen.

Maatschappelijke organisaties

Men werkt onder andere samen met de volgende maatschappelijke organisaties: IUCN (International Union for the Conservation of Nature), Greenpeace, Milieudefensie, Fair Food en Move Your World. Opvallend hierbij is de afwezigheid van internationale ontwikkelingsorganisaties zoals NOVIB. De 'groene' organisaties en de 'ontwikkelings' organisaties lijken zich te bewegen in gescheiden werelden en sturen ook weinig op samenwerking aan.

Zowel bedrijven als maatschappelijke organisaties zijn positief over de samenwerking, maar zien wel een aantal verbeterpunten.

Zo zijn de externe partijen vooral van mening dat de communicatie beter moet en wijzen op de traag verlopende communicatie met het transitieteam. Dit wordt geweten aan de kleine capaciteit van het team. Opvallend is ook dat er een communicatieplan is gemaakt maar dat de hierin voorgestelde acties maar zeer beperkt zijn uitgevoerd. Zo is er bijvoorbeeld nog geen zelfstandige website, is er geen eigen nieuwsbrief, etc. In het communicatieplan wordt bovendien de procescommunicatie als absolute prioriteit genoemd. Veel geïnterviewden wijzen er op dat deze absoluut beter kan en moet.

Door externe partijen wordt ook gewezen op de beperkte slagvaardigheid van het transitieteam. Veel beslissingen kunnen niet binnen het transitieteam genomen worden, maar vereisen de toestemming hogerop (of elders in het ministerie), waardoor vertraging en ergernissen bij partners ontstaan. Een voorbeeld daarvan wordt aangereikt door de betrokkenen bij het project over de ansjovisvisserij. Zij geven aan last te hebben van het geringe mandaat van het transitieteam, waardoor zaken te lang blijven liggen en er moeilijk wordt gedaan over relatief kleine dingen zoals businessclass tickets voor buitenlandse gasten. Later moet men dan in alle haast dingen voor elkaar zien te krijgen. De transitie is niet in staat om snel zaken op te zetten omdat de structuur van Buitenlandse Zaken daar niet op is ingericht.

Bedrijven geven aan dat voor hen de coördinatie van initiatieven beter moet. Voor niet ingewijden is het moeilijk te onderscheiden welke verschillende initiatieven van welke Ministeries er lopen en op welke wijze die met elkaar samenhangen.

Opvallend is dat een relatief groot gedeelte van de geïnterviewden aangeeft nauwelijks bij het programma betrokken te zijn. Ongetwijfeld zijn de vele wisselingen bij zowel DGIS als bedrijven in de personele bezetting hier debet aan. Het omgaan met een snel veranderende samenstelling van het netwerk door personele wisselingen is een specifiek punt van aandacht in een dergelijk lange termijn traject.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Algemene conclusie

Algemeen beeld

Het programma begint in 2002 met een voortvarende start waarbij een groot aantal maatschappelijke organisaties geënthousiasmeerd worden en meedenken over de toekomst van biodiversiteit. Mede door de behoefte aan concretere resultaten start vervolgens een fase waarin men op afgebakende gebieden (bos, vis, agro en ecologisch netwerken) verder gaat. Voor deze gebieden worden verschillende werkwijzen uitgezet om tot verdere uitwerking te komen. Een aantal deeltransities blijft steken vanwege allerlei redenen, maar in de deeltransitie vis werken deelnemers enthousiast aan een internationaal opmerkelijk project. Het programma blijft daarmee achter bij de (voor 2005) geformuleerde doelstellingen zoals bleek in paragraaf 4.1.5. Daarbij kunnen echter een drietal kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste is een transitieproces een leerproces waarbij men proefondervindelijk moet uitzoeken welke werkwijzen aanslaan en welke niet. Een mislukt of vastgelopen project of werkwijze is ook een resultaat. Ten tweede waren de doelstellingen gezien de uiterst beperkte capaciteit, middelen en speelruimte van het transitieteam te ambitieus. Ten derde is de transitie biodiversiteit wellicht de moeilijkste transitie van alle transities. Er zijn veel verschillende thema's die allemaal met elkaar samenhangen op een internationaal enorm speelveld waarbij de Nederlandse invloed/speelruimte gering is. Dit pleit voor een aanpak met meer focus, zoals het laatste jaar ook is ingezet.

Zoals door één van de geïnterviewden treffend werd geformuleerd:... "*Wanneer je de omvang en inzet van de transitie biodiversiteit afzet tegen bijvoorbeeld de energietransitie moet je eigenlijk spreken van een kleine transitie op een heel groot speelveld*".

Aanbeveling

De evaluatie geeft aan dat er in het kader van de transitie biodiversiteit door een heel klein team een groot aantal (en een grote verscheidenheid aan) activiteiten is verricht. Hoewel deze activiteiten niet allemaal even geslaagd zijn (zie boven), kan er tegelijkertijd worden opgemerkt dat dit bij het zoekproces hoort dat karakteristiek is voor een transitie. De transitie is breed van start gegaan en heeft daarna een wat 'flauwe' periode gekend. Wij hebben stellig de indruk dat het laatste jaar er sprake is van meer focus in de activiteiten die bijdraagt aan een grotere impact. De betrokkenheid van DGIS is groter geworden en de inbedding in de afdeling en de directie is verbeterd. Belangrijk is dat concepten van transitie (lange termijn denken, multi-actor) op een aantal plekken is ingebracht en dat het concept biodiversiteit een onderdeel is geworden van onder andere de energietransitie en de palmoliediscussie. Deze lijnen moeten worden gecontinueerd.

Wij bevelen het ministerie van Buitenlandse Zaken dan ook aan om de transitie te continueren en daarbij de volgende adviezen voor verbetering van de impact en uitvoering van de transitie ter harte te nemen.

6.2 Versteving van het transitieteam

De transitie biodiversiteit is momenteel zowel intern als extern beperkt zichtbaar en heeft een vrij kleinschalig karakter. Het programma en haar bemensing (2 externe

projectmedewerkers in deeltijd) is te klein om de ambities van het transitieprogramma, zoals die zijn geformuleerd, waar te maken. Het programma is nu te klein voor haar doelstellingen. Ons advies is daarom om het programma te verstevigen door het vergroten van het aantal fte's. Bij voorkeur door uitbreiding met medewerkers van Buitenlandse Zaken zelf om de aansluiting met de eigen organisatie te verstevigen. Tevens bevelen wij aan om de medewerkers meer zekerheid te geven en contracten voor langere tijd te geven. Dit draagt bij aan de continuïteit en doet meer recht aan het lange termijn karakter van de transitie.

6.3 Verankering binnen Buitenlandse Zaken

Het programma is binnen Buitenlandse Zaken gepositioneerd onder de afdeling Natuurlijke Hulpbronnen en Ecosysteembeheer en wordt daardoor intern gezien als een 'milieuproject' van deze afdeling. Het programma heeft echter bredere doelstellingen. Dit pleit er voor het programma breder in de organisatie te positioneren.

Een belangrijk gegeven is dat de transitie te maken heeft gehad met de nodige organisatorische veranderingen. Idealiter heeft een programma zoals de transitie biodiversiteit een constante sponsor nodig, of anders geformuleerd een persoon in de ambtelijke top, die zich hard maakt voor het programma. Het programma heeft gedurende het grootste deel van haar looptijd zo'n sponsor gemist.

De in september 2005 aangetreden dg IS is betrokken bij de transitie en is positief over het programma. Hoewel de dg zich nog niet direct als voortrekker of sponsor profileert, is hiermee wel een goede basis gelegd voor een stevigere verankering bij de ambtelijke top.

Daarnaast heeft de transitie gedurende haar looptijd onvoldoende armslag gekregen voor wat betreft continuïteit, te initiëren activiteiten en financiering. Gedeeltelijk zijn deze factoren inherent aan de organisatie. Echter, door helderheid te verschaffen over continuïteit en financiering kan het programma veel aan slagkracht winnen.

Versteviging van het team met mensen uit de eigen organisatie van Buitenlandse Zaken kan de effectiviteit binnen de organisatie van het programma nog verder versterken.

6.4 Interdepartementale samenwerking

De transitie biodiversiteit wordt gedragen door VROM, LNV en DGIS. Daarnaast is bij transities in het algemeen EZ een belangrijke speler, daar dit ministerie min of meer een coördinerende rol met betrekking tot de transities heeft gekregen door instelling van de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie.

Uit de observaties blijkt dat de samenwerking met LNV voor het proces transitie vrij stroef verloopt. De samenwerking met EZ is gericht op de inbreng van Buitenlandse Zaken in de energietransitie en op het inbrengen van energietransitie thema's (groene grondstoffen, biofuel discussie) in het beleid van Buitenlandse Zaken.

VROM staat open voor samenwerking en hier liggen naar de mening van de onderzoekers mogelijkheden om de samenwerking verder uit te breiden en te versterken, gelet op het onderschrijven van de doelstellingen van de transitie. VROM heeft ook in het verleden actief bijgedragen aan de transitie. Er zijn geen a priori belemmeringen die een vruchtbare samenwerking in de weg staan.

6.5 Richting vasthouden en niet versnipperen

In de afgelopen periode heeft het programma een aantal koerswijzigingen doorgemaakt (zie bijv. hoofdstuk 4 over gewijzigde doelstellingen). In principe hoort dat bij een lerend proces zoals de transitie. De huidige koppeling met partnerschappen geeft duidelijk richting aan het programma. Maar niet elk initiatief kan resulteren in een geslaagd publiek-privaat partnerschap. Daarom is het zaak veel van dergelijke initiatieven in gang te zetten. Ook wordt het zaak om bij de keuze voor concrete projecten en bij het aanhaken bij lopende initiatieven werkvormen en structuren neer te zetten die de coherentie in het programma en tussen projecten bewaken en ervoor zorg dragen dat de projecten bijdragen aan de transitiedoelstellingen.

Opvallend in de uitgebreide hoeveelheid resultaten uit de laatste periode is dat veel van de activiteiten enigszins buiten de eigen transitielijn vallen en zijn gericht op bijv: inbrengen van aspect X van biodiversiteit in programma Y. Eenzelfde lijn is ook te bespeuren in de voor 2006 – 2007 geformuleerde doelstellingen. Hier kan het streven naar korte termijn resultaat wat te dominant geworden zijn. Hoe belangrijk deze activiteiten ook zijn, ze dragen het risico in zich dat het eigen programma van de transitiebiodiversiteit verwatert en zodoende langzaam op de achtergrond zou kunnen verdwijnen.

Gelet op het voorgaande bevelen wij aan om de kloof tussen korte termijn projecten en lange termijn transitievisie te overbruggen door te gaan werken met strategische visies en plannen voor een periode van 4 à 5 jaar. De projecten worden daardoor in een langer termijn kader geplaatst, terwijl tegelijkertijd toegewerkt wordt naar lange termijn transitiedoelen. Dit kan ook door gekoppeld worden naar een goedkeuring van de activiteiten gedurende deze periode (maakt contracten mogelijk over langere termijn en geeft meer armslag), de uitwerking van de jaarplannen, en geeft een cyclus aan die zich goed laat evalueren. Dit sluit aan bij de meerjarencyclus van de ambassades en DGIS.

6.6 Doorstarten platforms

Het tweede stadium van de transitie managementcyclus (ontwikkeling transitie-agenda en –paden, coalitievorming) is naar onze mening veel te snel doorlopen, waardoor een goede inbedding voor de transitie-experimenten mist. In de plannen voor 2006 – 2007 wordt al aangegeven dat men deze weer actief gaat vormgeven voor duurzame visserij, duurzaam landgebruik en duurzame import van biomassa (met EZ). Het evaluatieteam acht dat een goede ontwikkeling en adviseert tijdig te beginnen met de communicatie over deze platforms en ook een platform op te zetten waarin betrokkenen vanuit verschillende thema's elkaar kunnen ontmoeten. Deze activiteiten zullen evenwel de nodige menskracht vragen en kunnen naar onze mening alleen goed worden uitgevoerd als het transitieteam wordt uitgebreid.

Belangrijk daarbij is de lessen uit het verleden ter harte te nemen. Door het informele en tijdelijke karakter van de verschillende overleggen (arena's platforms) met stakeholders hebben deze overleggen voor de stakeholders een onduidelijk karakter gehad. Men heeft onvoldoende een gezamenlijk gevoel van belang ("sense of urgency") ontwikkeld en er is onvoldoende een link gelegd naar de interne organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het platform rond het thema vis vormt daarop een uitzondering. Dit vormt een goed voorbeeld van hoe het beter kan werken. Voor de toekomst is het belangrijk de platforms een heldere positionering en rol te geven en de communicatie

over de activiteiten (wat, wanneer, met wie en waarom?) op orde te houden zodat dit bijdraagt aan de transparantie van het proces.

6.7 Netwerkvorming

De transitie biodiversiteit heeft een groot netwerk aangesproken en gevormd. Echter, wij constateren dat ieder een eigen gedeelte van dit netwerk overziet. Er is dus eerder sprake van verschillende deelnetwerken, die elkaar niet ontmoeten maar rondom één deelaspect opereren. Het overzicht over de transitie biodiversiteit en de “rode draad” daarin ontbreekt daardoor bij de verschillende stakeholders. Het verdient aanbeveling om bijvoorbeeld eenmaal per jaar een bijeenkomst te organiseren, waarin de verschillende ‘deelnetwerken’ elkaar kunnen ontmoeten, op de hoogte gebracht worden van de stand van zaken in de verschillende deeltrajecten en kennis en ervaring kunnen uitwisselen. De koers van de transitie biodiversiteit kan daar aan alle aanwezigen worden gepresenteerd en eventueel worden bediscussieerd. Ter ondersteuning hiervan zou de communicatie naar buiten zich op de samenhang binnen het programma en tussen de projecten moeten richten.

6.8 Profilering en communicatie

Parallel aan het advies om de transitie te verstevigen moet de transitie steviger geprofileerd worden zowel binnen als buiten Buitenlandse Zaken. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het programma te weinig zichtbaar is.

Communicatie speelt daarbij een belangrijke rol. Met name in het begin van het programma is er weinig naar buiten gecommuniceerd en was er geen communicatieplan. Er is (nog) geen website en er wordt nog geen nieuwsbrief uitgegeven. Inmiddels is er een communicatieplan ontwikkeld en wordt sinds 2005 steeds beter naar buiten toe gecommuniceerd over de transitie. Een simpel advies is om het opgestelde communicatieplan ook verder uit te voeren (een aantal zaken wordt ook al gedaan zoals bijv. de China lezingen). Het communicatieplan legt het accent op procescommunicatie en leidt daaruit verschillende ondersteunende doelen en activiteiten af, die passen bij de hier gegeven aanbevelingen over proces en netwerkvorming. Communicatie is een vereiste voor netwerkvorming en een goed netwerk is een vereiste voor partnerschappen en transitie-experimenten. In de tweede fase van deeltransities (mei 2004 – 2005) had de uitbouw van het netwerk meer prioriteit verdiend en koplopers uit de verschillende maatschappelijke hoeken hadden gefaciliteerd moeten worden om coalities te vormen en om de kring van betrokkenen te vergroten. Dit heeft tot nu toe beperkt plaats gevonden. Wij bevelen aan om meer aandacht te besteden aan het netwerk van stakeholders buiten de eerste kring van direct betrokkenen waaruit potentiële koplopers of trekkers geworven kunnen worden, zoals ook wordt aangegeven in het communicatieplan.

Een belangrijk onderdeel van de communicatie vormt verder de communicatie naar buiten over financiën. Voor veel deelnemers is het onduidelijk welke geldstromen er met het programma gemoeid zijn. Ons is gebleken dat bij sommigen een beeld leeft dat in de toekomst grote projecten zullen worden ondersteund. Communicatie over de projectfinanciering moet eenduidig en helder zijn. Dit kan ook voorkomen dat er teveel partijen aanschuiven die op zoek zijn naar financiering voor hun projecten.

6.9 Regiefunctie

Opvallend is dat de deeltransitie waarbij het programmateam de regie zelf in handen heeft gehouden en daarbij intensief met een bedrijf (Nutreco) heeft samengewerkt, het meest succesvol verlopen is. In algemene zin verdient het aanbeveling om het programma juist niet te zeer bij de eigen organisatie te houden. Vooral de betrokkenheid van een groot bedrijf (Nutreco) dat zelf aan een project wil trekken is een belangrijke factor voor succes.

Dit roept de vraag op aan wat voor type partijen de regie over een deeltransitie kan worden uitbesteed en hoe je er zorg voor kunt dragen dat je bij de start een duidelijk kader neerzet waardoor je niet constant vanaf de zijlijn moet bijsturen en daarmee het proces mogelijk verstoort. Wij adviseren om de regie over deeltransities niet aan instellingen uit de kenniswereld te laten maar om deze bij het bedrijfsleven te leggen. Internationaal gezien, wordt de combinatie bedrijfsleven/overheid/NGO als zeer krachtig gezien.

A Geraadpleegde bronnen

Bindabran, P., M. Slingerland, J. Veerkamp (2005) presentatie Transitie biodiversiteit – Onze internationale biNding.

CREM (2005), Tussenstand stimulering duurzame import vanuit het oogpunt biodiversiteit, Amsterdam.

International Centre for Integrative studies – ICIS (2003) Biodiversiteit vanuit de arena, concept notitie, mei 2003, Maastricht.

International Centre for Integrative studies – ICIS (2004) Biodiversiteit op je bord, van abstracto naar concreto, 15 december 2004.

Kasteren, J. van (2005) Transitie biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen - Verschraling Of Variatie, essay tbv de transitie biodiversiteit.

Korbee&Hovelynck (2005d), Jongeren, duurzame biodiversiteit en vis, procesrapportage, in opdracht van: VROM en Buitenlandse zaken, De Bilt.

Kropf (2003) Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen – intensiveren door diversificeren.

Leenders, C. van (2005), De transitie biodiversiteit 2006-2007.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), Report on the international workshop ‘Towards sustainable use of Tropical Forests’, Amsterdam 14 november 2002.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003) Transitie biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen, Plan van aanpak 2004 -2005, DGIS, Directie Milieu en Water, Afdeling biodiversiteit en bossen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a), 3^e transitiearena –van wereldbeeld naar streefbeeld 15 december 2003.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b), Procesvorming transitiearena duurzaam gebruik biodiversiteit.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003c), Verslag transitiebijeenkomst biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen 30 juni 2003.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003d), presentatie Transitie duurzaam gebruik biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen – samenstellen veranderingsagenda op basis van streefbeelden en partnerschap.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003e) Deelnemers aan de derde transitie-arena naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen 30 juni 2003.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003f), 3^e transitiearena experimenten – aan welke criteria moeten experimenten voldoen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004a) verslag 3^e transitiebijeenkomst aquatische systemen en vis, 28 september 2004.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004b) Bijeenkomst vis/aquatische ecosystemen d.d. 28 mei 2004.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004c), Transitie naar behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen: agrobiodiversiteit.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004d) Bijeenkomst deeltransitie visserij/aquatische ecosystemen vrijdag 2 april.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004e) Verslag bijeenkomst deeltransitie bossen 25 maart 2004.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004f), Highlights voortgang Transitie biodiversiteit/ Natuurlijke hulpbronnen, november 2004.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004g), Mijlpalen 2004 – 2005 Transitie Biodiversiteit.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005a), REPORT, Conference on the sustainability of the peruvian industrial anchoveta fisheries 31 aug – 2 sep 2005.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005b), A follow up conference on the sustainability of the Peruvian industrial anchoveta fisheries.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005c), Beknopte inhoudelijke evaluatie van het project, jongeren, biodiversiteit en vis.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005e) Verslag bijeenkomst bossengroep 15 december 2005, Wageningen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005f), Highlights voortgang Transitie biodiversiteit/ Natuurlijke hulpbronnen, februari 2005.

Ministerie van BuZa (2005g), Als de reus ontwaakt, verslag China Lezingen.

Ministerie van LNV (2002), Internationaal Beleidsprogramma Biodiversiteit 2002-2006, Den Haag.

Ministerie van VROM (2001), Nationaal Milieubeleidsplan 4 -

Ministerie van VROM (2003), Voortgangsbericht transities, concrete stappen richting duurzaamheid, Den Haag.

Ministerie van VROM (2004), Voortgangsbericht transities 2004 , Den Haag.

Ministerie van VROM (2005), Voortgangsbericht transities 2005 , Den Haag.

Ministerie van VROM (2001), Vaste waarden, nieuwe vormen – Milieubeleid 2002 – 2006, Den Haag.

NovioConsult Van Spaendonck bv/CREM (2006) Evaluatie Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal Conceptrapport.

Ros, J.P.M. G.J. van den Born ea. (2003) Methodiek voor de evaluatie van een transitie, Casus: transitie duurzame landbouw en voedingsketen,. RIVM rapport 550011001/2003 – MNP.

Rotmans, J. (2003), Transitie management – sleutel voor een duurzame samenleving, Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Senternovem (2006), Memo: Globale inventarisatie methoden en technieken M&E voor energietransitie, Rob Weterings, Geert Thijssen en Joost Koch.

Ten Pierick, E., S.T. Goddijn en M.J.G. Meeusen (2006), Naar een gereedschapskist voor transitie monitoring; Een verkenning van de bruikbaarheid van methoden, modellen en concepten uit de strategisch management-, diffusie- en sociale netwerkliteratuur, Den Haag, LEI, 2006.
Rapport 6.06.02.

TNO (2006), Verslag Kick-off meeting evaluatie transitie biodiversiteit 27 februari 2006, Delft.

Vaan, M. de (2004), En het vuur brandde voort – Communicatiestrategie voor de transitie behoud biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen van het Ministerie van Buitenlandse zaken DMW – Conceptnotitie 8 okt 2004, De Vaan communicatie, Nootdorp.

B Geïnterviewde personen

Naam	Onderwerp	Organisatie/functie
<i>intern/overheid</i>		
Hugo Brouwer	Biomassa	EZ/Energiestrategie en Verbruik
Gerben de Jong	Intern draagvlak	DGIS/DMW (Directeur)
Maarten Gischler	PPPs intern	DGIS/DMW/NE (beleidsmedewerker partnerschappen)
Arthur Eijs	Instrumenten en proces	VRM (beleidsmedewerker landelijk gebied en bodembeheer)
Ton Boon von Ochssee	Intern draagvlak	DGIS/AMDO (ambassadeur duurzame ontwikkeling)
Ruud Treffers	Intern draagvlak	DGIS (directeur generaal)
Sepp Raaphorst	Intern draagvlak	LNV (directeur natuur)
Karin Olsthoorn	Partnerschappen	LNV/Internationale Zaken
Laurent Umans	Regionale aanpak	HMA/Guatemala (themadeskundige milieu)
Gerwin Woudt	Visserij project	HMA/Lima (ambassademedewerker handel)
Martijn Sinke (zeer beknopt)	Biomassa	Essent (duurzaamheid)
Frank van Ooijen	Vis; platform en PPP	Nutreco (dir.communicatie)
Hans de Wit	Visserij project	Nutreco, Lima (inkoper vismeel)
Henk Hartogh	Vis en agro	IUCN
Maja Slingerland	Agro	WUR
Kees van Dijk	Bos	St. Tropenbos
Jan Rotmans	Proces	DRIFT/Erasmus
Douwe Jan Joustra	Programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling	CCT
Job van den Berg	Facilitering, proces	DHV
Joop van Meel	Proces	SenterNovem

Jeroen Douglas	Biomassa	Solidaridad
Anneke Wevers	Proces	Voormalig transitietrekker

C Interviewvragen Leertraject Transitie biodiversiteit

Introductie:

Wat is de positie van de geïnterviewde?
Is men bekend met de transitie biodiversiteit?
Welk beeld heeft men daar van?

Het programma:

Hoe is men bij het programma betrokken?
Met wie heeft men contact?
Bij welke projecten is men betrokken?
Hoe wordt samengewerkt?
Is men daar tevreden over?
Wat vindt u van het programma (doelen, werkwijze, resultaten)?

Proceskarakter:

Op welke wijze wordt het proces aangepakt? / wat is een 'typische' aanpak voor deze transitie?
Wat vindt men van de procesaanpak?
Wie worden over het algemeen betrokken?
Mist men daar mensen of vindt men juist dat men bepaalde partijen niet hoeft te betrekken?

Inbedding in de organisatie (voor medewerkers DGIS):

Wie van de interne organisatie is betrokken?
Bent u betrokken en zo ja, hoe?
Wat heeft men er aan in de organisatie?
Welke organisatiedoelen worden bediend?
Wordt het programma genoemd in officiële stukken?

Verbeterpunten:

Welke verbeterpunten kan men noemen?
Wat zou men aan het programma willen mee geven?

Overig

Wat brengt het programma extra ten opzichte van bestaand beleid of overige beleidstrajecten?

D Transitieprocessen en evaluaties

Een mogelijke methode voor het bewerkstelligen van een transitie is transitie management. Jan Rotmans (2003) beschrijft deze methode welke ook aan de basis heeft gestaan van de transitie biodiversiteit³. Rotmans heeft mede de opzet van de transitie biodiversiteit vormgegeven.

Om goed te begrijpen welke tussenstappen en bijbehorende doelstellingen een 'modeltransitie' volgens de principes van transitie management kent, worden hieronder de verschillende fasen in een transitieproces beschreven.

De cyclus van transitie management vormt nadrukkelijk niet het evaluatiekader van deze evaluatie. Het valt buiten de scope van deze evaluatie om tot in detail te bepalen hoever men in welke fase precies is gekomen⁴. Voor een juist begrip van de activiteiten van de transitie biodiversiteit is enige kennis van de verschillende stadia van de transitiecyclus echter noodzakelijk.

Onderstaande figuur 2.1 geeft de transitie management cyclus aan met de verschillende stadia die binnen een transitie (een groot aantal keer) worden doorlopen.



Figuur 2.1 De transitie management cyclus, bron: Drift (2005)

In het eerste stadium wordt een transitie-arena of vernieuwingsnetwerk opgezet. Deze arena is er op gericht om permanent vernieuwing te organiseren en draagvlak te creëren bij een aantal maatschappelijke stakeholders. Het is hierbij onder meer van belang

³ In het plan van aanpak 2004 – 2005 wordt deze werkwijze ook beschreven.

⁴ Zie voor meer gedetailleerde modellen van transitie monitoring bij voorbeeld LEI (2006), MNP (2005).

voldoende diversiteit aan stakeholders aan boord te hebben: koplopers en vernieuwers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties (NGO's), overheden en intermediairs. In de transitie-arena werkt men aan een gedeelde probleemperceptie, probeert men gezamenlijk het probleem te structureren en maakt men een begin met visievorming: Waar moeten we naar toe? In dit stadium wordt eigenlijk de basis gelegd voor de transitie.

In een tweede stadium wordt het transitievraagstuk afgebakend in deelthema's en wordt per deelthema een toekomstvisie opgesteld. De kring van betrokkenen wordt uitgebreid van koplopers naar andere partijen binnen de netwerken van de koplopers. Gezamenlijk probeert men om zogenaamde transitiepaden te formuleren: tussendoelstellingen die kunnen leiden naar een lange termijn duurzaamheidsvisie.

In het derde stadium worden transitie-experimenten opgezet en uitgevoerd. Transitie-experimenten kunnen bijdragen aan de eerder geformuleerde transitiepaden, het verkennen van oplossingen voor hardnekkige problemen, en zijn gericht op leren over verschillende aspecten van een probleem (gedrag, technologie, regels, etc.). De experimenten brengen publieke en private partijen samen en zijn gericht op het creëren van vernieuwing van het betreffende systeem met zich mee.

Transitie-experimenten kennen vanwege hun vernieuwende karakter een hoog risico op mislukking.

In het vierde stadium staat evaluatie en monitoring centraal. Het gaat er daarbij om te leren van de uitgevoerde en mogelijk mislukte transitie-experimenten. Dat gebeurt vooral door vooraf leerdoelstellingen voor projecten te formuleren en constant te evalueren hoe projecten en activiteiten bijdragen aan deze doelstellingen.

Een werkwijze die uitgaat van de hiervoor beschreven cyclus van transitie management vormt een breuk met traditionele werkwijzen. Een dergelijke transitieaanpak is voor de overheid immers geheel nieuw en impliceert de volgende vernieuwingen:

- In plaats van de traditionele doelgerichtheid is een transitie meer doelzoekend. Het doel moet namelijk gedeeld worden met andere actoren;
- De lange termijn speelt de hoofdrol. Korte termijn acties moeten bij lange termijn doelen passen;
- In plaats van een centrale actor is de overheid één van de vele (mede)spelers;
- In plaats van een sturende rol van de overheid wordt in een transitieaanpak een regisserende rol vereist;
- “Van buiten naar binnen werken” in plaats van het traditionele van “binnen naar buiten”; verleiding is belangrijker dan dwang met regelgeving;
- Opbouwen en onderhouden van netwerken;
- Slim schakelen en makelen.

Een belangrijke vraag is hoe de observaties in het kader van deze evaluatie moeten worden geplaatst en beoordeeld. Binnen deze evaluatie is er expliciet aandacht voor de knelpunten die een vernieuwende werkwijze als de transitieaanpak met zich meebrengt. Vernieuwing gaat vaak gepaard met moeilijke en stroperige processen, waarin weerstand tegen de vernieuwing wordt geuit. Daarop zijn transities geen uitzondering. In de praktijk van transities en andere vernieuwingstrajecten in de overheid kunnen we op basis van onze ervaring met begeleiding en evaluaties van dergelijke

veranderingstrajecten⁵ de volgende knelpunten opnoemen, die in meerdere of mindere mate kunnen voorkomen:

Onderschatting door de organisatie van het “cultuurveranderingkarakter”

Algemeen worden de vernieuwingstrajecten gezien als een ‘project’ en wordt het programma- en proceskarakter ervan niet gezien. Laat staan het fenomeen dat door verdergaande vernieuwingstrajecten (waar transities een exponent van zijn) vaak wordt ingegrepen op de organisatiecultuur. Indien van tevoren het cultuurveranderingaspect sterker wordt herkend door de top van de organisatie, zou de vernieuwing hoogstwaarschijnlijk op overeenkomstige wijze door de top worden behandeld en gesteund. Die steun moet langdurig worden volgehouden. Vaak ontberen de teams die met vernieuwing bezig zijn een dergelijke steun van de top van de organisatie, waardoor veranderingen en vernieuwingen niet goed kunnen beklijven. Dit is een vrij centraal knelpunt. De andere knelpunten hebben hier een belangrijke relatie mee.

Botsing tussen de oude en nieuwe werkwijzen

De vernieuwing zal botsen met bestaande routines en werkwijzen. Dit uit zich in het niet weten hoe de activiteiten rond de transitie moeten worden gevolgd en afgerekend in de organisatie. Veelal worden bestaande afrekenmechanismen ingezet en wordt onvoldoende oog gehouden voor de behoefte aan specifieke eigen afrekenmechanismen.

Het uit zich ook in onbegrip in de organisatie voor de nieuwe werkwijze. De transitie vraagt om nieuwe aanpakken en werkwijzen die niet “normaal” zijn in de organisatie. Wat in de transitie gebeurt wordt daarom over het algemeen vreemd gevonden, of juist met enig jaloezie gevolgd: waarom krijgen zij zoveel tijd om van die vreemde dingen te doen, terwijl ik.... Kortom een transitietraject zal altijd met enig onbegrip worden bejegend. Dit onbegrip zal geringer zijn naarmate de transitie beter inpasbaar is in de korte termijn doelen van de organisatie.

Spanning tussen korte termijn succes en lange termijn verandering

Over het algemeen worstelen teams die bezig zijn met lange termijn vernieuwing met de koppeling naar zinvolle en voor de organisatie herkenbare korte termijn acties en successen. Veelal is deze koppeling niet gemakkelijk na te streven waardoor dit weer bijdraagt aan het onbegrip in de organisatie. Soms wordt het zoeken naar korte termijn succes een al te krampachtige zoektocht (een transitie laat zich soms niet zo gemakkelijk vertalen in korte termijn acties). Soms wordt de zoektocht te veel gekenmerkt door opportunisme en wordt er te veel gekoppeld naar korte termijn succes waardoor de lange termijn verandering langzaam buiten beeld beweegt. Dit knelpunt komt dus in verschillende varianten voor.

Onvoldoende prioriteit bij het management

Samenhangend met het punt van “cultuurverandering” is er onvoldoende aandacht bij de managementniveaus voor de vernieuwing. In het “Beleid met Burgers-project” werd bijvoorbeeld duidelijk dat het middenmanagement te weinig capaciteit toewijst aan de activiteiten rond burgerbetrokkenheid in de eigen afdeling terwijl hier wel expliciet om werd gevraagd. Het onvoldoende doorcommuniceren van de noodzaak tot aandacht vanuit de top via het management naar middenmanagement kan de uitvoering van de vernieuwing dus sterk belemmeren.

⁵ Lerende evaluatie Burger en milieu, Strategische ontwikkeling Beleid met Burgers, begeleiding Innovatieprogramma Rijkswaterstaat (WINN), begeleiding Sturing op Duurzame Plattelandsontwikkeling (prov. Brabant)

Organisatorische ophanging in de organisatie

Vaak wordt door de organisatie geworsteld met de vraag waar de vernieuwende eenheid in de organisatie moet worden geplaatst: in de lijn of daarbuiten. Transitie hebben een integraal karakter (ze gaan over meerdere aspecten en overstijgen daardoor de vaak sectorale indeling in overheidsorganisaties) en werken van buiten naar binnen waardoor de vraag van buiten eigenlijk centraal komt te staan. Beide elementen vragen daarom om een overstijgende manier van organiseren. Daarnaast is ook het cultuurveranderingskarakter een extra argument om de organisatie in eerste instantie (voor een aantal jaren) centraal te houden en buiten de lijn te zetten. De ene vorm of de andere vorm zijn niet in concurrentie met elkaar en sluiten elkaar ook niet uit.