



## Bas Arts, een nieuw soort hoogleraar bos- en natuurbeleid

— Peter Schütz

**Eerder dit najaar sprak dr. Bas Arts, Wageningens nieuwe hoogleraar bos- en natuurbeleid, zijn inaugurele rede uit, getiteld 'Bossen, instituties, discoursen: een discursief-institutionele analyse van het internationale bossenbeleid'. Kern van zijn rede: in tegenstelling tot wat vooral de milieubeweging beweert, is het internationale bosbeleid niet mislukt.**

In zijn rede geeft hij toe dat de grootschalige ontbossingen op veel plekken in de wereld gewoon doorgaan en dat er jaarlijks in de wereld een gebied van meer dan drie keer Nederland wordt ontbost. Op een foto van het Amazonegebied is in rood aangegeven dat tot de dag van vandaag zo'n 15 procent van het tropisch regenwoud is verdwenen. En dat er dus ook nog veel over is. De belangrijkste vraag hierbij is volgens hem hoe erg het is dat

bossen verdwijnen. Natuurlijk is er verlies van biodiversiteit, klimaatsverandering en zijn er inheemse bevolkingsgroepen van wie de woongebieden worden bedreigd. Hieraan voegt hij toe dat de meeste ontwikkelingslanden deze visie op hoe erg het is als neo-koloniaal hebben afgedaan. Immers, heeft het Westen niet zélf al zijn oorspronkelijke bos ooit gekapt? Hebben arme landen dan géén recht op ontwikkeling en dus op de exploitatie van hun natuurlijke hulpbronnen?

De pogingen van overheden om via een internationaal beleid de ontbossingproblematiek het hoofd te bieden hebben tot meerdere initiatieven geleid. Eén van de eerste was het Tropical Forestry Action Program dat duidelijk leed aan een gebrek aan ervaring met dit soort werk. Het werd als te westers, te veel gericht vanuit de donoren beschouwd en ondervond voornamelijk kritiek.

Een tweede initiatief was een verdrag, de *International Tropical Timber Agreement*. Dit verdrag begon als een VN-grondstoffenovereenkomst tussen producentenlanden en consumentenlanden. Dit verdrag leeft nog steeds en is inmiddels uitgegroeid tot een forum waar richtlijnen voor duurzaam beheer van tropische bossen worden ontwikkeld. Het initiatief om tot een Bossenverdrag te komen is mislukt maar heeft wel geleid tot de instelling van drie achtereenvolgende discussiefora (zie kader) waarvan het UNFF nog steeds bestaat. De discussie in deze fora heeft ertoe geleid dat de bossen in veel landen op de nationale beleidsagenda zijn geplaatst en dat nationale bossenprogramma's nu in veel landen ontwikkeld worden of reeds in werking zijn. Het mislukken van het Bossenverdrag heeft volgens Arts ook geleid tot het opzetten door een aantal milieuorganisaties van de *Forest Stewardship Council (FSC)*, een certificeringssysteem voor duurzaam geproduceerd hout. Op deze manier kan buiten de overheid om direct met het bedrijfsleven gewerkt worden aan de ontbossingproblematiek. Een laatste initiatief dat een direct gevolg is van het internationale bossenbeleidsdebat is het *FLEG*-proces. *FLEG* staat voor *Forest Law Enforcement and Governance* en handelt met name over de legaliteit van verhandeld hout en hoe de illegale handel terug te dringen.

### Output, outcome, impact

Arts vraagt zich in zijn rede ook af wanneer beleid nu wel of niet succesvol genoemd kan worden. Het meest gebruikelijk is wanneer men

naar de effectiviteit van het beleid kijkt. Om alle effecten van beleid te kunnen onderzoeken maken beleidswetenschappers onderscheid tussen beleidsoutput, beleidsoutcome en beleidsimpact. Output verwijst naar de vorming van plannen, organisaties, wet- en regelgeving, fondsen en dergelijke als gevolg van een bepaald beleidsinitiatief. Outcome verwijst naar nieuw of aangepast gedrag van mensen of groepen mensen als gevolg van die plannen, regels en fondsen. En impact verwijst naar het halen van de gestelde beleidsdoelen als gevolg van dat handelen. Diegenen die van mening zijn dat het internationale bossenbeleid mislukt is horen volgens Arts duidelijk tot de impactdenkers. Outputdenkers oordelen positiever. Er zijn immers de afgelopen 25 jaar veel plannen, wetten, regels, fondsen en organisaties gerealiseerd. En outcomedenkers nemen een tussenpositie in. Zij refereren aan grote groepen betrokkenen die naar aanleiding van het internationale bossenbeleid hun handelen reeds hebben aangepast bijvoorbeeld via duurzaam bosbeheer, certificering van bosbeheer en hout of aanpakken van illegaliteit.

Het is duidelijk dat er met professor Arts een nieuw soort hoogleraar bos- en natuurbeleid is aangetreden. Rector magnificus Kropff refereerde daar ook aan bij zijn inleiding tot de oratie en liet merken hiermee blij te zijn. Arts is én bioloog én socioloog en hij gebruikt met name dat laatste vakgebied om zijn mening theoretisch te onderleggen. Daar ook komt het discursief-institutionalisme om de hoek kijken, een vakgebied dat overigens niet zo vreemd is voor Wageningen als traditionele bèta's mogen denken, want aan de Wageningse Leeuwenborch is deze manier van onderzoek doen al een tijd gemeengoed. Kort gezegd betreft dit analytisch onderzoek naar hoe bepaalde opvattingen in bepaalde kringen en instituties, bediscussieerd worden, zich ontwikkelen en hoe die effect hebben op die instituties en op het beleid.

Hoewel de Nederlandse overheid er al jaren geen apart bosbeleid op na houdt en het dus vanuit dat



opzicht logisch is om naar het internationale beleid te kijken, is er natuurlijk wel degelijk een nationaal bosbeleid, alleen, dat is geïntegreerd in het natuurbeleid.

Het zal interessant zijn om te zien of en zo ja hoe Arts zijn onderzoek zal richten op het nationale beleid. Ik hoor nu al een enkele oude knorrige bosbouwer mopperen dat er nu ook al geen echte bosbouwer meer op deze leerstoel zit. Gezien het voorgaande zal het u hopelijk niet verbazen dat ik niet tot die mopperaars behoor. Ik zal met veel belangstelling de verichtingen van Bas Arts volgen.

Peter Schütz was tot 1 april 2004 bij het Ministerie van LNV één van de verantwoordelijke ambtenaren voor het internationale bosbeleid. Hij is nu gevestigd als zelfstandig internationaal consultant.  
peter.schutz@internationalforest.nl

Hans van den Bos | Tropisch regenwoud in Costa Rica



## Het internationale bosbeleid

Eén van de oudste fora waar over het internationale bosbeleid wordt gesproken is de Internationale Tropisch Hout Organisatie die opereert onder de *International Tropical Timber Agreement* (1983, 1996, 2006), die onder UNCTAD was ingesteld. En hoewel de Europese Unie formeel geen bosbeleid kent - er bestaat geen *Common Forestry Policy* zoals er wel een *Common Agricultural Policy* is - kent zij wel verordeningen en richtlijnen op het gebied van de bosbouw. Voor dit artikel ga ik echter vooral uit van het mondiale bosbeleid zoals dat binnen de VN bediscussieerd en geformuleerd is.

Tot aan de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in 1991 in Rio de Janeiro waren zowel de toenmalige president Bush als de *World Conservation Union* (ook wel *International Union for the Conservation of Nature*, of gewoon IUCN) vóór een verdrag ter bescherming van alle bossen. Na die conferentie zagen ze er allebei niets meer in, maar dat gebeurde niet tegelijkertijd en niet om dezelfde redenen.

De Amerikanen beseften na een tijdje dat ze zich met een Bossenverdrag allerlei verplichtingen op de hals zouden halen. Dat ze hun particuliere beseignaren de beginselen van duurzaam bosbeheer zouden moeten opleggen ging in tegen het principe van vrijheid van het individu op zijn eigen land.

De IUCN en andere internationale milieuorganisaties beseften dat een Bossenverdrag wel eens concurrentie zou kunnen vormen voor hun geliefde Biodiversiteitsverdrag en voorzagen om die reden dat een eventueel Bossenverdrag nooit een goed verdrag zou kunnen worden.

Maar tijdens de Rio-conferentie bleek al snel dat een Bossenverdrag sowieso niet haalbaar was. Vooral de ontwikkelingslanden hadden hun handen al vol aan een Klimaatverdrag, een Anti-verwoestijningsverdrag en het Biodiversiteitsverdrag. Bovendien voelden ze heel fijn aan dat met name een Bossenverdrag, als ze het niet goed speelden, hun geld zou gaan kosten. Het Bossenverdrag kwam er dus niet. Sterker, het is er nog steeds niet.

Wat wél voortkwam uit Rio en de daarop volgende bijeenkomsten van de *Commission on Sustainable Development* (CSD) die de implementatie van Rio moest begeleiden, was het besluit om het UN *Intergovernmental Platform on Forests* (IPF) op te richten. De internationale milieubeweging was redelijk tevreden. Voor het eerst zou er nu op mondiaal niveau over de bossen gepraat gaan worden.

Toen het IPF voor de vierde en laatste keer bijeenkwam, bleek men het over een groot aantal zaken eens te zijn. Er was consensus, en daar gaat het bij de VN om, over een groot aantal actievoorstellen. Eén goed voorbeeld daarvan is het belang van een Nationaal Bossenprogramma, een beleidsplan waarbij overheid, bedrijfsleven, milieubeweging en andere belanghebbenden (*stakeholders* was het sleutelwoord) in een participatief en transparant proces bepalen wat er met de bossen zou moeten gebeuren. Het IPF was het echter ook over vijf zaken niet eens: handel en milieu, de financiering van dit alles, overdracht van milieuvriendelijke technieken, traditionele kennis in relatie tot bossen en het Bossenverdrag of een ander juridisch bindend instrument voor de bossen. Niet de minst belangrijke zaken dus. Duidelijk moge ook zijn dat het hier een pure Noord-Zuid-tegenstelling betrof.

Het mondiale bossendebat werd voortgezet in het *Intergovernmental Forum on Forests* (IFF) dat weer werd opgevolgd door het *United Nations Forum on Forests* (UNFF) dat volgend voorjaar voor de zevende en misschien wel laatste keer bijeenkomt. Het vuur was er echter na IPF een beetje uit en al gauw was het gedaan met de tevredenheid van de milieubeweging, die zich van toen af zich tegen dit proces keerde. Het UNFF is alleen maar een praatclub, was het verwijt. Het internationale bossenbeleid is mislukt, was een andere conclusie. Nu is het verwijt dat het UNFF en zijn voorgangers alleen maar praatclubs zijn niet eerlijk. Het zijn praatclubs want ze kunnen niet anders, dat is hun mandaat. Het werk moet in de landen zelf gebeuren, liefst naar aanleiding van wat in die praatclubs wordt besproken.