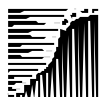


LNV en het Zuiden: Zuider-breedte of Wester-engte?

*Een verkenning van motieven voor LNV-
verantwoordelijkheden*

Arend Jan van Bodegom
Herman Savenije
Patricia Wagenmakers



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit



© 2004 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport EC-LNV nr. 2004/291
Ede, 2004

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2004/291 en het aantal exemplaren.

Oplage 150 exemplaren

Samenstelling Arend Jan van Bodegom, Herman Savenije, Patricia Wagenmakers

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : Balie@minlnv.nl

Voorwoord

Het voormalig Bureau Strategische Beleidsvorming, kortweg BSB, gaf in 2002 het Expertisecentrum LNV de opdracht om een verkenning te doen naar de vraag *waarom* LNV iets zou 'moeten' met het Zuiden. Welke rol zou LNV moeten spelen? Wat zijn de motieven? Eerst wilde BSB de effecten van het handelen van LNV in het zuiden laten onderzoeken, maar hoe breed ga je dan met zo'n onderzoek? Effecten zijn er legio, maar welke effecten vind je als LNV relevant? Dat bracht BSB tot de eerder genoemde kernvraag.

Het Expertisecentrum ging aan de slag met die vraag via interviews zowel intern LNV als daarbuiten. Het resultaat is vooral een collage van beelden: beelden van mensen over de rol van LNV, wat LNV doet en zou moeten doen en wat LNV nalaat. De vooronderstelling voorafgaand aan het project was dat er binnen LNV verschillend gedacht wordt over de eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het Zuiden. Het nu voorliggende rapport bevestigt die vooronderstelling. Tevens blijkt dat het beeld dat de buitenwacht heeft van LNV, sterk bepaald wordt door het contact dat iemand van buiten LNV heeft met een bepaalde directie of specifiek met een bepaald persoon. De buitenwacht heeft verschillende beelden hoe LNV haar verantwoordelijkheid voor het Zuiden invult. Die beelden worden intern weerspiegeld in het handelen. Van een concernbreed gedeelde visie, concernbreed gedeelde uitgangspunten lijkt geen sprake.

In feite gaat het om de afwegingen die LNV maakt tussen de 3 dimensies van duurzaamheid: people, planet en profit. Mondiaal heeft LNV mede afspraken ondertekend over het belang van mondiale duurzaamheid. Maar wanneer neemt LNV die dimensies expliciet mee in haar beleidsafwegingen en wanneer laat ze dit achterwege? In welke gevallen worden die afwegingen politiek gemaakt? Het rapport onderstreept de noodzaak voor het concern LNV om transparant te zijn bij de afweging tussen de verschillende dimensies van duurzaamheid en die afweging politiek te maken daar waar de verschillende verantwoordelijkheden van LNV conflicteren.

Ir. H. de Wilde
Waarnemend Directeur
Expertisecentrum LNV

Dr. H.C. van Latensteyn
Plaatsvervangend Directeur
Bureau Bestuursraad Strategie

Dankbetuiging

Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar de geïnterviewde deskundigen, voor de tijd die ze voor ons vrij maakten en voor de vaak zeer uiteenlopende en inspirerende gezichtspunten en denkbeelden waar ze ons deelgenoot van maakten. Wij hopen erin geslaagd te zijn hun bevindingen met de juiste strekking en toon in het document weergegeven te hebben; fouten in deze blijven uiteraard voor onze rekening.

Wij willen ook onze collega's van het IAC en EC-LNV bedanken die hebben meegewerkt in het afnemen van de interviews en het op de korrel nemen van de opvolgende concepten van dit einddocument. We hebben deze samenwerking als waarlijk collegiaal teamwerk ervaren.

De opstellers van het document

Inhoudsopgave

Beleidssamenvatting	7
1 Inleiding	13
2 Hoe het project is aangepakt	15
2.1 De interviews	15
2.2 Kanttekeningen bij de interviews	17
2.3 De Workshop	18
3 Beleidsoverzicht	19
3.1 Voedsel en Groen	19
3.2 Duurzame Daadkracht, de internationale strategie	20
3.3 Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal	20
3.4 Beleidscoherentie OS-Landbouw	21
3.5 Jaarbrief 2004	22
3.6 LNV-Beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen'	22
3.7 Samengevat	22
3.8 Verantwoordelijkheden van LNV	23
3.9 Achterliggende motieven	26
3.9.1 Categoriëring	26
3.9.2 Ethische motieven	27
3.9.3 Internationale verplichtingen en uitspraken in internationale fora	29
3.9.4 Eigenbelang	29
3.9.5 Politieke of bestuurlijke tendensen en realiteiten	30
3.9.6 Conclusie	31
3.10 Draagvlak	32
3.11 Handelingsperspectieven	36
3.12 Omgang met pluraliteit	38

4	Motieven, coherentie, rol en perceptie	41
4.1	Motieven: waarom zou je?	41
4.2	Coherentie binnen LNV	42
4.3	Rolverdeling: wie doet wat?	43
4.4	De perceptie van de partners op LNV	44
5	LNV en het Zuiden: praktijkvoorbeelden	47
5.1	Neem nou soja	47
5.2	WSSD partnership	48
5.3	Conclusies	50
6	Conclusies	51
7	LNV: wat nu te doen?	55
Bijlage 1	Lijst van geïnterviewde personen	57
Bijlage 2a	Achterliggende motieven binnen LNV	61
Bijlage 2b	Achterliggende motieven Andere organisatiecategorieën	65
Bijlage 3	Handelingsperspectieven	73
Bijlage 4	“Neem nou soja”. Effecten van Nederlands handelen op de sojateelt in Brazilië	79
Literatuur		85

Beleidssamenvatting

Achtergrond

1. De Nederlandse regering voelt zich vanuit haar welvaartspositie verantwoordelijk voor de effecten van haar handelen op de ontwikkelingslanden in het Zuiden. LNV rekent tot haar taken publieke waarden te behartigen zoals voedselkwaliteit, biodiversiteit, een economisch sterke agrosector, eerlijke handel, niet alleen in Nederland, maar wereldwijd.
2. Bij LNV is sprake van een groeiende beleidsaandacht voor het Zuiden. Dat heeft echter nog niet geleid tot een beleid dat door een ieder als consistent wordt ervaren. Hoewel LNV in algemene zin het uitgangspunt van “people”, “planet” en “profit onderschrijft, liggen in de verschillende nota’s de accenten anders. Moet LNV ‘iets’ met de effecten van Nederlands handelen op de ontwikkelingslanden en andersom? *Waarom* zou LNV iets moeten doen en *wát* dan?

Vraagstelling en aanpak project

3. Het is tegen deze achtergrond dat het voorheen Bureau Strategische Beleidsvorming (BSB) van het Ministerie van LNV het EC-LNV vroeg het project “LNV en het Zuiden” uit te voeren. BSB was van mening dat het goed is om juist die achterliggende motieven boven tafel te halen, omdat ze een grote rol spelen in de huidige beleidsvorming en beleidspraktijken. Het project is door ECLNV en IAC uitgevoerd van december 2002 tot najaar 2003.
4. De **centrale vraagstelling** was:
 - ➔ *Wat zijn de achterliggende motieven waarom mensen binnen en buiten LNV menen dat LNV iets zou moeten ondernemen op het terrein van de wisselwerking tussen Nederland en ontwikkelingslanden?*
5. Het project had vooral een verkennend karakter met als doel om het palet aan meningen (“de bandbreedte”) in kaart te brengen. Het zwaartepunt van de studie lag in het uitvoeren van een 26-tal half-open interviews binnen en buiten LNV (onderverdeeld naar: overige ministeries, NGO’s, bedrijfsleven en kennisinstellingen). Daarnaast is een overzicht gemaakt van de belangrijkste beleidsuitingen (hoofdstuk 3). In dit rapport worden de resultaten van de interviews gepresenteerd (hoofdstuk 4) en geanalyseerd (hoofdstuk 5). Met de geïnterviewden is nadien een workshop gehouden waarin het concept-rapport besproken is en waar aan de hand van een tweetal cases mogelijke rollen van LNV zijn bediscussieerd; de belangrijkste bevindingen uit de bespreking van de cases zijn in hoofdstuk 6 samengevat. Op basis van de interviews en workshop is een aantal conclusies getrokken (hoofdstuk 7). Tevens worden aanbevelingen/suggesties gedaan voor mogelijke vervolgacties (hoofdstuk 8).

Reikwijdte en beperkingen van de studie

6. Voor een goed begrip van het rapport en de hiernavolgende bevindingen dienen de volgende punten in ogenschouw genomen te worden:
 - a. Inherent aan het beperkte aantal interviews, kunnen de resultaten niet als representatief en volledig voor een gehele sector of bepaalde deelsector beschouwd worden.
 - b. De geïnterviewden is gevraagd zoveel mogelijk te spreken namens hun organisatie; er blijft natuurlijk altijd een persoonlijke component in de antwoorden. Sommige respondenten gaven expliciet aan dat binnen hun organisatie verschillende meningen bestonden over de besproken thema's. Het is daarom raadzaam de uitspraken van personen met enig voorbehoud te interpreteren als de mening van de organisatie. Omwille van de leesbaarheid van het rapport worden echter organisaties genoemd en geen personen.
 - c. Benadrukt wordt dat de antwoorden die in de interviews zijn verkregen vooral beschouwd te dienen te worden als *percepties*; deze hoeven niet samen te vallen met de werkelijkheid. Het viel buiten het bestek van deze opdracht om een inventarisatie en evaluatie te maken van activiteiten die op grond van het vigerende beleid door LNV daadwerkelijk ondernomen (gaan) worden. De navolgende bevindingen dienen dan ook niet vanuit dat perspectief beschouwd te worden, maar vooral als een breed palet van meningen van een aantal relevante organisaties en personen.

Belangrijkste bevindingen

→ *Moet LNV zich met het Zuiden bezighouden?*

7. De overgrote meerderheid van de geïnterviewden beantwoordt deze vraag positief. Bij LNV vindt een kleine minderheid dat het departement niet verantwoordelijk is voor zaken die met ontwikkelingssamenwerking te maken hebben. Dit wordt ingegeven vanuit het referentiekader, rolopvattingen en mandaten.
8. De visie op de vraagstelling heeft ook te maken met de analyse van het probleem: kun je de problemen (in het kader van duurzame ontwikkeling) op het gebied van landbouw, natuur en voedselkwaliteit oplossen binnen Nederland dan wel Europa of niet? Hierover is de omgeving van LNV eenduidig: dat kan LNV niet. Binnen LNV is men hierover niet eenduidig. Het is niet ongebruikelijk om problemen terug te brengen tot een sectoraal probleem ('en armoedebestrijding doet OS wel'). Volgens velen uit de LNV-omgeving werkt dat echter niet. Sterker, de buitenwereld vindt dat departementen juist veel coherenter zouden moeten handelen. LNV zou volgens hen veel meer samen met andere partijen haar beleid moeten vormgeven.

→ *Waarom zou LNV zich met het Zuiden moeten bezighouden?*

9. De geïnterviewden hebben een rijk scala aan motieven aangedragen waarom LNV zich wél met het Zuiden dient bezig te houden: *ethische motieven, internationale verplichtingen, eigenbelang* en *verlicht eigenbelang*, en een *politiek-bestuurlijke context* die om coherent LNV-beleid voor het Zuiden vraagt (zie kader pag. 12).
10. De geïnterviewden handelen vanuit een waaier aan uiteenlopende motieven. Je kunt niet stellen dat een bepaald motief alleen gehanteerd wordt door één bepaalde maatschappelijke groep. Alle maatschappelijke groepen noemen motieven van eigenbelang. Ethische motieven en het nakomen van internationale verplichtingen worden ook door allen genoemd, met uitzondering van het bedrijfsleven, al raken de hier genoemde motieven van verlicht of welbegrepen eigenbelang soms aan ethische motieven.

11. Geïnterviewden bij LNV zelf zijn niet eenduidig in hun achterliggende motieven voor het handelen. Het zijn vooral motieven van eigenbelang (Nederlandse handelsbelangen) die binnen LNV sterk ontwikkeld zijn en in concrete ideeën zijn vertaald. LNV staat ook bij veel geïnterviewden buiten LNV nog steeds bekend als een sectoraal opererend ministerie. De Directies zien men vooral als behartigers van de belangen van landbouw, of - in mindere mate - die van natuur of voedselkwaliteit. De geïnterviewden zien LNV niet als een concern/consistent geheel opereren.

➔ *Hoe groot is het draagvlak binnen LNV om met het Zuiden bezig te zijn?*
12. Veel maatschappelijke actoren vinden dat LNV meer aan het Zuiden zou moeten doen. Bij een deel van de maatschappelijke actoren bestaat de kritiek dat LNV alleen bezig is met eigen belang (nationaal en voor de boeren). De omslag van vakministerie naar openbaar bestuursorgaan – met een brede belangenbehartiging – is voor hen nog niet voltooid.
13. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat coherentie in het handelen van de directies *binnen* LNV nog geen vanzelfsprekendheid is. De recent verschenen Coherentienota geeft geen antwoord op dit probleem, want die gaat over de coherentie tussen LNV en Ontwikkelingssamenwerking (dus met beleidsonderdelen *buiten* LNV). Binnen LNV lijkt die nota vooral gedragen te worden door één directie (IZ). Verder is het opvallend dat de internationale ambities uit de Jaarbrief 2004 niet worden vertaald in het Beleidsprogramma 2004-2007. Vanuit de departementsleiding vindt men het vanzelfsprekend dat, hoewel ieder binnen LNV een maatschappelijke verantwoordelijkheid erkent, deze door de verschillende directies anders wordt gewogen. Vanuit maatschappelijke geleidingen als het bedrijfsleven en andere ministeries wenst men naar buiten toe echter één duidelijke en consistente lijn in het optreden van de diverse directies.

➔ *Welke handelingsperspectieven heeft LNV m.b.t. het Zuiden?*
14. De geïnterviewden verwachten doorgaans veel van LNV. Zaken die vaak genoemd werden zijn: zelf coherent gedrag vertonen, in Nederland werken aan coherent beleid, samenwerking zoeken (partnerships aangaan) en verantwoordelijkheid delen, faciliteren en stimuleren van maatschappelijke initiatieven en discussies, inbreng en bevordering van informatie en expertise.
15. Ten aanzien van de landen in het Zuiden zijn de geïnterviewden van mening dat de aandacht vooral moet liggen bij zaken als: capaciteitsopbouw en ondersteuning van projecten gericht op duurzaamheid, kennisontwikkeling en technologieoverdracht en een grotere inzet op de ontwikkeling van eerlijke regels voor productie en handel, en duurzaamheid. In Nederland zelf zou LNV de prioriteit dienen te leggen bij het werken aan coherent beleid, samenwerking met andere partijen, het faciliteren van maatschappelijke initiatieven en discussies en een bevordering van informatie en expertise.

➔ *Hoe kan LNV omgaan met pluraliteit en/of tegenstrijdigheid van motieven?*
16. Alle partijen onderkennen dat tegenstrijdige belangen onontkoombaar horen bij het beleid maken en -uitvoeren; ook LNV ontkomt daar dus niet aan. Vrijwel alle respondenten vinden dat de overheid zorg moet dragen dat alle partijen toegang tot de benodigde kennis hebben, dat het proces transparant verloopt en leidt tot afgewogen keuzes. Sommigen schuiven het poldermodel naar voren als middel om dilemma's op te lossen. Daarnaast zou LNV de taak hebben om het lange-termijn belang van duurzaamheid en het belang van de zwaksten te bewaken - dus ook die in het Zuiden -. Dit laatste vinden vooral de respondenten van de NGO's.

→ *Beleid versus praktijk?*

17. In de beleidsnota's ligt de nadruk op wat LNV zich voorneemt te doen. Dat beleid ten aanzien van het Zuiden blijkt in grote mate overeen te stemmen met wat de diverse groeperingen zeggen over de te behandelen thema's. De maatschappelijke actoren lijken geen duidelijk beeld te hebben van wat LNV nu concreet doet en hoe ze de maatschappelijke groeperingen hierbij betreft. Zo onderstreept het bedrijfsleven expliciet het belang van *'geen woorden maar daden'*.

→ *Rolopvatting?*

18. Er is een discrepantie tussen de verwachtingen van maatschappelijke actoren ten aanzien van de rol van LNV en de perceptie die de geïnterviewden van LNV zelf over hun rol hebben. Alle maatschappelijke partijen benadrukken hun eigen rol, hebben goede voornemens over maatschappelijk verantwoord ondernemen, en willen dat de overheid (en dus LNV) samen met hen zaken oppakt. Men wil een overheid die meer inspeelt op initiatieven vanuit de maatschappij. Binnen LNV wordt deze rolopvatting nog nauwelijks genoemd. Daarmee kan de indruk worden gewekt dat LNV denkt dat zij alleen verantwoordelijk is.

→ *Is het beleid van LNV ten aanzien van het Zuiden herkenbaar?*

19. Het beeld van LNV, haar motieven en haar handelen ten aanzien van het Zuiden is voor velen buiten LNV niet zo helder. Volgens sommige geïnterviewden hangt de mening van LNV vaak af van wie men spreekt; LNV als 'concern' is niet altijd zichtbaar. Er bestaan wel visies op het Zuiden binnen LNV, maar die visies zijn algemeen, weinig operationeel en worden door een aantal buitenstaanders als niet-coherent ervaren.

Samenvatting van genoemde motieven voor LNV om met het Zuiden bezig te zijn

1. *Ethische motieven:*

- *Gevolgmotieven:*
 - Verantwoordelijkheid houdt niet bij grens op
 - Milieunormen mogen niet fungeren als oneerlijke handelsbarrière.
 - Wij moeten negatieve effecten op ontwikkelingslanden voorkomen.
 - Mensen in OS-landen hebben geen beroepsinstantie wanneer ze door ons handelen negatief worden beïnvloed.
 - Producten uit de derde wereld worden onderbetaald.
 - LNV en haar directies beïnvloeden ander beleid.
- *Plichtmotieven:*
 - Duurzaamheidsprincipe: LNV moet zich ook verantwoordelijk voelen dat alle relaties binnen en buiten Nederland duurzaam worden.
 - Wederkerigheidsprincipe: als je in Nederland biologische landbouw stimuleert, moet je dat ook in het Zuiden doen.
 - Solidariteit met arme landen.
 - Landbouw hoort op de ontwikkelingsagenda (en OS vergeet dat nogal eens).
 - Nederland is mede verantwoordelijk voor een duurzame en rechtvaardige wereld.
 - Verantwoord overheidsschap (in navolging van verantwoord ondernemerschap).
 - LNV heeft een rol bij belangen tegenstellingen tussen ontwikkelingssamenwerking versus natuur en milieu.
 - Persoonlijke drives van medewerkers, zoals goed voor de aarde zorgen, verantwoordelijkheid voor je kinderen.

2. *Internationale verplichtingen en afspraken in internationale fora:*

- *Internationale verplichtingen:*
 - ILO normen voor arbeid
 - OESO code voor multinationale ondernemingen
 - Sanctiebeleid van EU of VN
 - CITES en import van bedreigde diersoorten.
 - Conventie voor Biologische Diversiteit, klimaatverdrag, woestijnverdrag (UNCED 1992).
- *Nederlandse toezeggingen tijdens internationale conferenties, bijv.:*
 - Nederland zet zich in voor hongerbestrijding.
 - Nederland heeft zich internationaal verplicht tot duurzaamheid.

3. *Eigenbelang:*

- *Direct eigenbelang:*
 - Goed functionerende agroketen.
 - Kwaliteitsmanagement: daar waar externe effecten zijn, ligt een verantwoordelijkheid (en zijn veelal onvermoede stakeholders in het geding).
 - Samenwerking met het Zuiden levert win-win situaties.
 - Risico's afdekken en kansen creëren.
 - Expertise inbrengen in strategische discussies over voedselvoorziening en Nederland.
 - Imago van bedrijf en sector.
 - Waarborgen van Nederlandse investeringen.
- *Welbegrepen of verlicht eigenbelang:*
 - Het reduceren van milieuproblemen in OS-landen is op lange termijn ook in ons belang.
 - Armoedebestrijding is de enige manier om criminaliteit duurzaam aan te pakken.
 - Mondiale duurzaamheid is ook verlicht eigenbelang.
 - Brede belang van Nederland gaat verder dan de agrarische sector.
 - Kennis delen is ook eigenbelang.
 - Het is ook economisch belangrijk rekening te houden met duurzaamheid ('planet' en 'people').

4. *Politieke of bestuurlijke tendensen en realiteiten:*

- *Vóór LNV bemoeienis:*
 - (Verdere) omslag nodig van vakministerie naar openbaar bestuursorgaan.
 - Maatschappij eist multifunctioneel gebruik van de groene ruimte.
 - Politici dienen boven nationalistische tendensen uit te stijgen.
 - De politieke golfbeweging beweegt al weer af van het pure eigenbelang.
 - Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen deint mee op de golven van de conjunctuur.
 - Economische belangen en 'geitenwollen sokken' schuiven steeds meer in elkaar.

Wat nu te doen?

20. LNV kan een aantal vervolgdiscussies organiseren waarin zij een inhoudelijke en operationele missie formuleert over de rol van LNV en haar partners waar het gaat om 'het Zuiden'. Omdat het gaat om een afweging van ethische waarden naast sociale, economische en ecologische waarden, is het belangrijk dat de verschillende stakeholders dit proces gezamenlijk doorlopen en gezamenlijk de keuzemogelijkheden, tegenstrijdigheden en dilemma's benoemen en hoe hier mee om te gaan.
21. Als startpunt kan een aantal concrete cases genomen worden waar LNV-beleid en -handelen invloed hebben op het Zuiden. Het zou zowel over lopende als potentiële beleidsterreinen kunnen gaan, b.v.: import van soja, palmolie, suiker, koffie (ketenevaluatie, sociale en ecologische footprint).
22. Vervolgens kan LNV met de maatschappelijke stakeholders drie sporen volgen:
 - concrete initiatieven (projecten) om Maatschappelijk en Ecologisch Verantwoord Ondernemen handen en voeten te geven (bijv. via WSSD-partnerships)
 - een 'lange-termijn' spoor op internationaal niveau (bijv. marginale rol van kleine boeren in WTO en markttoegang van vlees en soja in het gemeenschappelijk EU landbouwbeleid,)
 - coherentie bevorderen met andere ministeries en barrières afbreken.
23. Gerichte interne communicatie en discussie over de publieke waarden waar LNV voor staat, en hoe LNV ermee om wil gaan, is aan te bevelen. *Duurzaam handelen* wordt algemeen gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving en zou daarom benut kunnen worden als een naar binnen en buiten uitgedragen basiswaarde voor LNV.
24. Het is aan te bevelen om de rolverdelingen en werkafspraken met de andere ministeries (vooral OS en EZ) explicieter te maken. De WRR heeft hierover een belangwekkende rapport geschreven¹. LNV cq de overheid zou de WRR om advies kunnen vragen hoe te komen tot een goede (of betere) rol- en werkverdeling (en samenwerking) tussen departementen en met partijen in de samenleving.
25. Het is voor het concern LNV aanbevelenswaardig om transparant te zijn bij de afweging tussen de verschillende dimensies van duurzaamheid en die afweging politiek te maken daar waar de verschillende verantwoordelijkheden van LNV conflicteren.

¹ LNV-Beleidsagenda 2004-2007, citaat Minister Veerman

¹ WRR rapport nr. 62 (2002). Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid.

1 Inleiding

De Nederlandse regering voelt zich vanuit haar welvaartspositie in het bijzonder verantwoordelijk voor de effecten van haar handelen op de arme landen in het Zuiden. De laatste jaren is ook bij LNV sprake van een groeiende beleidsaandacht. De meningen daarvoor nog sterk uiteen; hoewel men in algemene zin het uitgangspunt van 'people, planet en profit' onderschrijft, worden in de verschillende nota's de accenten anders gelegd (zie hoofdstuk 3). Aan de balans tussen deze drie p's en dus de consistentie van de verschillende beleidsvoornemens kan nog het nodige worden uitgewerkt. Zijn er al verschillen in benadering binnen LNV, ook op interdepartementaal niveau zijn beleidsvoornemens vooral op hoofdlijnen uitgewerkt en veel minder tot op het niveau van consequenties van bepaalde keuzes. Consequenties niet alleen voor de Nederlandse landbouw, maar ook voor de positie van boeren in de Derde Wereld, of de gevolgen voor natuur, milieu en landschap. Juist daar liggen spanningsvelden. De vraag is welke rol LNV in deze discussie heeft. Is het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld vooral verantwoordelijk voor armoedebestrijding in de Derde Wereld (de 'people' kant) en moet het ministerie van LNV zich in die discussie laten leiden vanuit nationale economische (agro-)belangen (de 'profit' kant)? Hoe verhoudt zich dat dan met LNV als voortrekker van de uitwerking van het Biodiversiteitsverdrag?

LNV behartigt een aantal publieke waarden zoals veilig voedsel, biodiversiteit, een vitale en duurzame agrarische sector². Op basis hiervan zijn diverse mensen binnen en buiten LNV van mening dat LNV 'iets moet' met de effecten van Nederlands handelen op de ontwikkelingslanden en andersom. Echter, de motivatie tot handelen is niet expliciet gemaakt. *Waarom* zou LNV iets moeten doen en *wát* moet LNV concreet doen?

Het was tegen deze achtergrond dat het Bureau Strategische Beleidsvorming (BSB) van het Ministerie van LNV in het najaar van 2002 aan het EC-LNV het verzoek deed tot het uitvoeren van het project "LNV en het Zuiden". BSB is van mening dat het goed is om die achterliggende motieven boven tafel te halen, omdat ze een grote rol spelen in de huidige beleidsvorming en beleidspraktijken. Onderlinge afstemming en prioritering zijn alleen mogelijk als motivatie en onderliggende waarden bekend zijn.

Dit leidde tot de volgende **centrale vraag** in het project:

Wat zijn de achterliggende motieven waarom mensen binnen en buiten LNV menen dat LNV iets zou moeten ondernemen op het terrein van de wisselwerking tussen Nederland en ontwikkelingslanden?

Deze vraagstelling past in een bredere maatschappelijke beweging om te zoeken naar normen en waarden achter het handelen van personen en instellingen. Zo gaf Prof. Richard Bawden (Univ. van Chicago) op een internationaal seminar in Wageningen in september 2003 over 'Multi-Stakeholder Processes' aan dat er over achterliggende (ethische) waarden van de diverse stakeholders maar weinig bekend is. Bowden vindt openheid over achterliggende waarden zeer belangrijk voor een goede samenwerking tussen de verschillende stakeholders.

² Zie de LNV-Jaarbrief 2004.

Verantwoording

Binnen en buiten LNV zijn meningen gepeild over de verantwoordelijkheden die LNV al of niet heeft (of zou moeten hebben) ten opzichte van het Zuiden. Gevraagd is wat daarbij de achterliggende motieven en waarden zijn die aan deze opvattingen ten grondslag liggen. Aan de geïnterviewden is niet gevraagd om het handelen van LNV te beoordelen of evalueren. Het ging om een inventarisatie van beelden, die soms wel, soms niet de werkelijkheid weerspiegelen.

Het project had vooral een verkennend karakter, om het palet van meningen (“de bandbreedte”) in kaart te brengen. Het EC-LNV heeft het project samen met het IAC uitgevoerd in de periode december 2002 – januari 2004. In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd en geanalyseerd. Tevens doen we als schrijvers van dit rapport een aantal suggesties voor mogelijke vervolgacties.

2 Hoe het project is aangepakt

Gegeven het beoogde doel van de studie - een verkenning van het palet aan meningen - lag het zwaartepunt van de uitvoering op het houden van een aantal interviews. Daarnaast is een overzicht gemaakt van de belangrijkste beleidsuitingen, zie hoofdstuk 3. Ook zijn twee korte cases uitgewerkt, een over soja en een over de WSSD-partnership over voedselkwaliteit. Deze hebben vooral gediend als een concreet voorbeeld van de aard en omvang van de relaties tussen Nederland en Zuidelijke landen en de vraagstellingen die hier uit voort komen ten aanzien van het overheidsbeleid. In januari 2004 vond er een workshop plaats waarin de geïnterviewden een terugkoppeling gaven op het concept-rapport en waarin op basis van de twee cases verder werd ingegaan op de mogelijke rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het Zuiden, zie hoofdstuk 6.

2.1 De interviews

Voor de interviews is een vijftal categorieën van organisaties onderscheiden, te weten: het Ministerie van LNV, overige ministeries, NGO's/belangenorganisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen. In het relatief korte tijdsbestek van de interviews is niet naar volledigheid gestreefd.

De interviews leveren een bijdrage aan de verkenning naar de rol van LNV in een veranderende opstelling van de rijksoverheid: wat betekent de overgang van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' als het gaat om het Zuiden? Tot welke politieke keuzes leidt dat?

Er zijn 26 interviews gehouden, hetgeen overeenkomt met de planning (zie tabel 1).

Tabel 1 Interviews per organisatiecategorie

Categorie	Beoogd	Gerealiseerd	Organisaties
Min. van LNV	6- 10	9	DWK, GRR, I&H, IZ, N, L, Vis, Transitie Landbouw, Bestuursraad (DG)
Overige ministeries	3 -4	3	BuZa (DGIS), EZ, SZW
NGO's / Belangenorganisaties	4 - 7	6	Agriterra, Both Ends, COS, FNV Bondgenoten, LTO, NOVIB
Bedrijfsleven	3 - 6	4	Nutreco, ECORYS, Rabobank, Unilever
Kennisinstellingen	2 - 3	4	ISS, LEI, UU, VU
Totaal	ca. 25	26	

Aard en omvang van de steekproef

De bepaling van de omvang van het aantal interviews en de verdeling over de onderscheiden categorieën is met het nodige pragmatisme en "best-professional judgement" bepaald. Vragen die hierbij een rol hebben gespeeld zijn: hoeveel interviews heb je minimaal nodig om een redelijk beeld te schetsen van het palet van meningen; welk soort organisaties en welke organisaties moeten minimaal in de steekproef opgenomen worden om een zo groot mogelijke bandbreedte / representativiteit in de repons te krijgen; maar ook: hoeveel interviews kunnen redelijkerwijs worden uitgevoerd met de beschikbare tijd en menskracht.

Op basis van deze criteria is een groslijst van te interviewen personen en organisaties opgesteld, waarvan de bovengenoemde daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Een aantal

personen viel af door gebrek aan tijd (2), ziekte (1), of “moeilijk in te plannen” (1). Waar mogelijk werden ze vervangen door een andere organisatie binnen dezelfde categorie. In het algemeen was er een grote welwillendheid en interesse om aan de interviews mee te doen.

In de categorie “LNV” zijn vooral beleidsmakers uit het hogere management geïnterviewd (MT-leden, beleidsdirecteuren, DG); bij de overige ministeries is gesproken met senior beleidsambtenaren die werkzaam zijn in het internationale werk en vanuit die positie direct met LNV te maken hebben. De categorie “NGO’s/belangenorganisaties” bestaat globaal uit ontwikkelingsorganisaties, organisaties primair gericht op belangengroepen in Nederland, en organisaties primair gericht op belangengroepen in het Zuiden. In deze categorie is vooral gesproken met senior medewerkers betrokken in het internationale werk van de organisatie. In de categorie “bedrijfsleven” is vooral gesproken met senior managers en consultants van internationaal opererende concerns in de agro-business en milieusector. In de categorie “kennisinstellingen” is gepraat met een aantal universitaire hoogleraren en een coördinator van het Noord-Zuid onderzoek van de WUR. In bijlage 1 zijn de details van de organisaties en geïnterviewde personen samengevat.

De vragen

Uitgaande van de centrale vraagstelling van het project is een negental vragen uitgewerkt. Deze zijn in box 1 weergegeven. Deze zijn voorafgaande aan het interview - samen met een factsheet met de doelen en achtergronden van het project - aan de respondenten toegestuurd.

De uitvoering en verslaglegging van de interviews

De uitvoering van de interviews vond plaats in tweetallen. In totaal zijn 12 medewerkers (van EC-LNV en IAC) bij de interviews betrokken geweest. Teneinde een zo uniform mogelijke aanpak van de interviews te bewerkstelligen was voor hen een leidraad opgesteld. De gesprekken met de geïnterviewden zijn gehouden als een half open interview, waarbij de 9 vragen zoveel mogelijk als richtsnoer hebben gediend. De interviews duurden gemiddeld ca. een uur (variërend van een half uur tot anderhalf uur). Voor de verslaglegging is een

standaardformaat gebruikt, waarbij uiteindelijk 5 rubrieken werden onderscheiden, gebaseerd op de 9 vragen, te weten: *verantwoordelijkheden*, *achterliggende motieven*, *draagvlak*, *handelingsperspectieven* en *pluraliteit*. Daarnaast was er een rubriek “saillante punten”. Hierin konden de interviewers de voor hen meest opvallende punten kwijt. De conceptverslagen zijn ter aanvulling en goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd, alvorens ze te analyseren.

Box 1: Hoofdvragen van het onderzoek

- 1) Welke vormen en effecten van wisselwerking tussen Nederland en het Zuiden doen zich thans voor? Noem een paar (prominente) voorbeelden.
- 2) Ten aanzien van welke vormen en effecten heeft LNV thans reeds een in haar beleid erkende verantwoordelijkheid? Noem (zo mogelijk) een paar voorbeelden.
- 3) Ten aanzien van welke vormen en effecten heeft LNV thans een in haar beleid nog niet erkende verantwoordelijkheid, maar zou ze die verantwoordelijkheid eigenlijk wel moeten gaan erkennen en ‘iets moeten gaan doen’?
- 4) Ten aanzien van welke vormen en effecten hoeft LNV geen erkende verantwoordelijkheid te aanvaarden en hoeft ze ‘niets te doen’?
- 5) Wat zijn de achterliggende motieven (argumenten, waarden, idealen) voor deze respectievelijke standpunten?
- 6) In hoeverre worden die motieven thans gedeeld binnen LNV?
- 7) In hoeverre worden die motieven gedeeld door relevante partijen in de maatschappelijke en politieke context van LNV? Hoe groot is m.a.w. het maatschappelijk en politiek draagvlak ervoor?
- 8) Als het draagvlak voor het erkennen van bepaalde verantwoordelijkheden door LNV (nog) gering is, kan of moet LNV dan (toch) iets doen?
- 9) En hoe dient LNV om te gaan met (eventuele) pluraliteit en/of tegenstrijdigheid van motieven?

De analyse en verwerking van de resultaten

De rubricering en analyse van de interviews en rapportage heeft plaatsgevonden door een kernteam, zijnde de auteurs van dit document. Inhoudelijke terugkoppeling met de interviewers heeft middels een aantal werksessies plaatsgevonden. Ook met de opdrachtgever BSB heeft een aantal keren inhoudelijke terugkoppeling en afstemming plaatsgevonden op basis van tussentijdse rapportage en overleg. Een aantal van de in de interviewverslagen genoemde “saillante punten” zijn als letterlijke citaten opgenomen. Deze zijn door de samenstellers van het rapport her en der geplaatst om het rapport te “kruiden”.

2.2 Kanttekeningen bij de interviews

Bij de uitvoering van de interviews noemen we een aantal aspecten die (mogelijkerwijs) invloed hebben gehad op de resultaten en waarmee in de interpretatie van de resultaten rekening gehouden moet worden.

- *Hoe representatief zijn de antwoorden voor alle relevante maatschappelijke sectoren?*
Inherent aan het aantal afgenomen interviews (26), kunnen de resultaten niet als representatief en volledig voor een gehele sector of een bepaalde deelsector beschouwd worden. Daarvoor was de steekproef te klein.
- *Zijn de antwoorden representatief voor een bepaalde organisatie?*
De geïnterviewden is gevraagd zoveel mogelijk te spreken namens hun organisatie. De conceptverslagen van de interviews zijn aan de geïnterviewden voorgelegd en na opmerkingen door hen goedgekeurd. Dat betekent dat men nog eens goed heeft kunnen afwegen of de tekst de mening van hun organisatie(onderdeel) goed weergeeft. Maar er blijft natuurlijk altijd een persoonlijke component in de antwoorden. Sommige respondenten gaven expliciet aan dat binnen hun organisatie verschillende meningen bestonden over de besproken thema's. Het is daarom raadzaam de uitspraken van personen met enig voorbehoud te interpreteren als de mening van de organisatie. Omwille van de leesbaarheid van het rapport worden echter organisaties genoemd en geen personen.
- *Verloop en karakter van de interviews*
In de praktijk bleek het niet altijd gemakkelijk om op alle vragen een (bevestigend) antwoord te krijgen. Allerlei factoren die impliciet aan het houden van interviews zijn, speelden hierbij een rol. Allereerst tijdgebrek: niet alle respondenten konden de tijd nodig geacht voor het interview – ca. 1 uur - ervoor uittrekken. Ook het karakter van het interview c.q. het stellen van open vragen maakt dat respondenten zich in het geven van antwoorden hebben beperkt tot wat er op dat moment bij hen opkwam. Zo zijn de respondenten niet geconfronteerd met b.v. andere motieven dan die zij zelf naar voren brachten.
- *De interviewers*
Er was gekozen voor het gebruikmaken van een betrekkelijk grote groep interviewers. Voordelen hiervan zijn: (a) dat in vrij korte tijd veel interviews kunnen worden afgenomen, en (b) dat de interviewers fungeerden als klankbordgroep (‘met specifieke ervaring van de werkvloer’) om het conceptrapport voor te leggen. Nadeel is echter dat sommigen slechts weinig interviews hebben afgenomen, daardoor onvoldoende affiniteit kregen met het onderwerp en niet altijd voldoende doorgevraagd hebben op de motivatie achter de antwoorden.
- *Het moment van de interviews*
De meerderheid van de interviews is gehouden van medio maart tot medio april 2003. Dit was kort na het verschijnen van een aantal belangrijke nota's zoals de

Coherentienota en Duurzame Daadkracht. Niet alle geïnterviewden, zowel binnen als buiten LNV, hadden zich al grondig in die nota's verdiept.

- *Diepgang versus methode*
In het project is gekozen voor een aanpak van eenmalige, halfopen interviews waarin meerdere vragen in het tijdbestek van ca. een uur werden gesteld. Deze methode heeft als voordeel dat in relatief korte tijd veel informatie verkregen wordt, maar heeft zijn beperkingen als het gaat om het bereiken van een zekere diepgang. De interviews gaven in dat opzicht een gevarieerd beeld; een verdiepingsslag gebeurde soms wel en soms niet; bij sommige geïnterviewden ging dat gemakkelijker en bij anderen juist helemaal niet. Soms is onvoldoende doorgevraagd. Sommige respondenten konden of wilden ook niet zomaar (met een vreemde) over onderliggende motieven praten. De opstellers van dit document zien het huidige onderzoek als een eerste stap in een proces, waarin meer diepgang kan worden verkregen. Basisgedachte hierbij is dat je een (vertrouwens-)relatie met de geïnterviewden moet opbouwen voor een verdiepingsslag.

Met deze kanttekeningen als achtergrond, constateren we dat de interviews niet representatief zijn voor een bepaalde sector. Bovendien zijn interviews altijd een momentopname. Niettemin geven ze een breed en interessant palet van meningen van een aantal relevante organisaties en personen.

2.3 De Workshop

Als onderdeel van het project – en als vervolg op de interviewronde – is op 22 januari 2004 met de geïnterviewden een workshop van een halve dag gehouden (*“LNV en het Zuiden....ook dat nog?”*).

De workshop bestond uit twee delen. Het eerste deel betrof een presentatie van de belangrijkste bevindingen van het conceptrapport en een terugkoppeling van de geïnterviewden op het rapport.

In het tweede deel is aan de hand van twee ‘concrete’ cases het gesprek gevoerd over een meer expliciete afweging tussen de drie p’s en de rol van LNV bij de onderwerpen van die cases. Eén case ging over soja, de andere over een concrete activiteit van LNV, nl. de WSSD³-partnerships gericht op markttoegang van ontwikkelingslanden.

De op de workshop gemaakte opmerkingen op het conceptrapport zijn in deze eindversie meegenomen. De belangrijkste bevindingen uit de bespreking van de soja-case en de WSSD-partnership zijn gesynthetiseerd in hoofdstuk 6.

Plezierig was de brede waardering van geïnterviewden buiten LNV voor het feit dat LNV zich samen met externen bezint op haar rol. Dit kwam ook tot uiting op de workshop waar een groot aantal externen aan deelnam. Men vond het boeiend om aan dit proces mee te doen en mede richting te geven aan de manier waarop LNV samen met anderen belemmeringen richting het Zuiden zouden kunnen wegnemen.

³ World Summit on Sustainable Development

3 Beleidsoverzicht

“Een discussie over een vrijere wereldhandel vereist een brede afweging, waarbij naast de consequenties voor de sector in eigen land evengoed rekening gehouden moet worden met de positie van ontwikkelingslanden en de gevolgen voor natuur, milieu en landschap.”

Minister Cees Veerman over de toekomst van de landbouw in Nederland. (Wat van ver komt is lekker? Essays over landbouw en globalisering. Milieudefensie, 2004)

In dit hoofdstuk geven we een korte samenvatting van enkele belangrijke beleidsuitingen vanaf 2000 betreffende “Het Zuiden”. Deze dienen als achtergrond bij de verwerking en analyse van de interviews.

In de discussie rond LNV en het Zuiden hebben zeker vier beleidsnota's betekenis: Voedsel en Groen, Duurzame Daadkracht, Internationaal Beleidsprogramma Biodiversiteit (BBI) en Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking – Landbouw. Daarnaast zijn ook de LNV Jaarbrief 2004 en het LNV-Beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen' relevant, daar deze nota's een beeld geven van invulling van het beleid en de prioriteiten ten aanzien van het thema.

3.1 Voedsel en Groen

De nota Voedsel en Groen (2000) ging over verantwoord ondernemen van het agro-food complex. Er wordt een ontwikkelingsperspectief geschetst tot ongeveer 2010. De Nederlandse landbouw wordt sterk gestuurd door de internationale omgeving⁴. Het maatschappelijk draagvlak voor internationale afspraken op dit terrein is voor Nederland steeds belangrijker, evenals de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren.

Voedsel en Groen legt verband tussen duurzame landbouw, het terugdringen van armoede en wereldwijde voedselzekerheid. Opbouw van kennis en instituties in ontwikkelingslanden is nodig voor een duurzame voedselvoorziening. Actieve inzet van Nederland wordt van groot belang geacht. Genoemd worden op dit terrein partnerships met de FAO. Nederland wil zich bilateraal, regionaal en internationaal inzetten voor 'institution and capacity building'.

Voor het behoud van agrobiodiversiteit op mondiale schaal sluit Nederland aan bij het Europese beleid. In de Europese Unie maakt Nederland zich sterk voor verdere liberalisering van de wereldhandel. Volgens het kabinet heeft de EU ook een belangrijke taak in het bevorderen van de markttoegang van ontwikkelingslanden. Het (toenmalige) kabinet was bovendien van mening dat het ontwikkelingsbeleid niet mag worden ondergraven door landbouw-, visserij- en handelsbeleid. Zij stelt daar coherent beleid tegenover.

Het kabinet ziet een belang in vrije markttoegang voor opkomende markten. Nederland zet in op institutionele samenwerking, wederzijdse investeringsbevordering en export van Nederlandse agro-kennis naar een aantal speerpuntlanden. Het accent zal liggen op duurzaamheid, ketenvorming, logistiek en

⁴ Voor een gedetailleerd overzicht van de door Nederland gemaakte internationale afspraken op het gebied van duurzame ontwikkeling wordt verwezen naar de naslagwerken 'Belofte maakt schuld' (ECLNV rapport nr 2003/241) en 'LNV en multilaterale fora' (LNV-IZ- publicatie).

gezondheid. De overheid hecht in dit verband waarde aan een grotere financiële betrokkenheid van het bedrijfsleven.

Ondanks vermindering van de traditionele handelsbelemmeringen kunnen voor ontwikkelingslanden de non-tarifaire handelsbelemmeringen een grote hinderpaal worden. Ontwikkelingslanden moeten daarom instituties opbouwen waarmee ze aan de nieuwe eisen van consumenten kunnen voldoen. De overheid wil actief bijdragen aan de opbouw van deze instituties. Daarnaast gaat het om wederzijdse bevordering van investeringen en de bevordering van handel en export. Voedsel en Groen noemt 'het kabinet', 'de overheid' als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het voorgenomen beleid. Wat de rol van LNV hierbinnen is en die van andere ministeries, wordt open gelaten.

3.2 Duurzame Daadkracht, de internationale strategie

De nota Duurzame Daadkracht is het actieprogramma van de Nederlandse regering voor duurzame ontwikkeling. Het internationale deel is verschenen in 2002. Het bouwt voort op de World Summit on Sustainable Development (Johannesburg) en eerdere internationale conferenties op het gebied van duurzame ontwikkeling. Het programma geeft concrete doelen en middelen weer op het gebied van duurzame ontwikkeling inclusief de deelnemende ministeries (Ontwikkelingssamenwerking, V&W, VROM, EZ, LNV). De balans tussen materiële vooruitgang, sociale verbetering en de kwaliteit van de leefomgeving wordt gezien als de sleutel voor duurzame ontwikkeling. Nederland zet daarom in op een versterking van de samenhang tussen het beleid op het gebied van biodiversiteit en armoede. Het gaat om duurzame productie- en consumptiepatronen. Landbouw wordt sinds Johannesburg weer expliciet erkend als een prominente sector in het kader van armoedebestrijding. Nederland houdt nadrukkelijk rekening met de invloed van 'onze' landbouw op het realiseren van duurzame ontwikkeling elders in de wereld. Het beleid steunt op drie pijlers: het bevorderen van goede landbouwpraktijken, het vergroten van de marktwerking voor landbouw- en voedselproducten en maatschappelijk verantwoord ondernemen. De overheid wil aansluiten bij initiatieven van het bedrijfsleven en samenwerken met multilaterale partners en andere partijen, zoals het maatschappelijke middenveld. Tevens zal Nederland nagaan onder welke omstandigheden investeringen in duurzame ontwikkeling nog verder kunnen worden vergroot. Een actieve internationale inzet gericht op biodiversiteit wordt gekoppeld aan een actieve inzet in eigen land. Deze koppeling is volgens Duurzame Daadkracht essentieel voor de geloofwaardigheid van het beleid.

3.3 Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal

Het Internationaal Beleidsprogramma Biodiversiteit (BBI, 2002) hanteert als algemene strategie de integratie van biodiversiteit in andere sectoren (landbouw, bosbouw, visserij, waterbeheer, toerisme). Het BBI is een uitgebreide programmering van het reeds bestaande internationale biodiversiteitsbeleid, zoals aangekondigd in de nota Natuur voor Mensen en het NMP4. Het instandhouden en bevorderen van duurzaam, eerlijk gebruik van biodiversiteit staat centraal. Meer concreet betekent dit onder meer dat negatieve effecten van Nederlands handelen op biodiversiteit in het buitenland moeten worden teruggedrongen.

De overheid neemt de verantwoordelijkheid voor het formuleren van een samenhangend beleid. In beperkte zin is sprake van uitvoering en financiering van alle voornemens door de overheid. Realisatie van het beleid staat of valt echter met de betrokkenheid van maatschappelijke actoren: bedrijfsleven, partnerlanden, multilaterale organisaties, NGO's, lokale groeperingen en kennisinstellingen. Zo zal Nederland het bedrijfsleven stimuleren om de productie van geïmporteerde goederen te verduurzamen, subsidies op niet-duurzame activiteiten afschaffen en met het bedrijfsleven experimenten opzetten om duurzame productieketens op te zetten. De overheid wil met de toeristenbranche afspraken maken over verduurzaming van het

toerisme. Nederland heeft de ambitie om voortrekker te worden van duurzaam toerisme, en wil in dit kader een brede kennisbasis opzetten. Als het gaat om ecologisch verantwoord ondernemen zal ook de rol van de consument aandacht krijgen. De overheid wil een brede maatschappelijke betrokkenheid stimuleren bij internationale biodiversiteit.

Behoud van biodiversiteit staat in nauwe relatie met armoedebestrijding. Men streeft naar het verduurzamen van leefsysteem, een verlichting van de schuldenlast en handelsliberalisering inclusief het vermijden van nieuwe handelsbarrières. Daarbij wordt nadrukkelijk gesteld dat een positief effect op korte termijn niet negatief mag zijn voor biodiversiteit op lange termijn.

Het BBI beschrijft naast beleidsmatige doelen op het gebied van handel en toerisme ook actiepunten, inclusief te verwachten resultaten of producten. Zo moet nauwgezet worden bepaald wat de omvang is van Nederlandse handelsstromen en de daarbij behorende 'ecologische voetafdruk'. Biodiversiteit dient in overleg met banken en pensioenfondsen een onderdeel te worden van de criteria voor leningen en andere geldstromen. Er zal een strategie worden opgesteld om negatieve marktprikkels tegen te gaan. In een aantal landen worden concrete studies opgezet ter verduurzaming van de productie van bepaalde gewassen. Initiatieven van multilaterale organisaties zoals FAO en Wereldbank die zich richten op een economische waardering van natuurfuncties zal de overheid ondersteunen.

Ten behoeve van dit beleid dient kennis ontwikkeld te worden, gericht op de effecten van ons handelen op biodiversiteit. Daarvoor worden onder andere proefprojecten opgezet in de praktijk. Nederland wil een bijdrage leveren aan de kennisopbouw in ontwikkelingslanden. Het gaat niet alleen om de export van Nederlandse kennis. Aandacht wordt gegeven aan de kennis van traditionele landbouwsystemen: als het gaat om alternatieve productiemethoden kunnen beide landen van elkaar leren. De lokale bevolking moet zeggenschap hebben over de overdracht van kennis en capaciteit.

3.4 Beleidscoherentie OS-Landbouw

De notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking - Landbouw (2002) beoogt meer samenhang tussen de beleidsvelden landbouw, handel en ontwikkelingssamenwerking. Het huidige landbouwbeleid van de ontwikkelde landen heeft grote invloed op productiemogelijkheden en de welvaart van arme landen. De notitie gaat in op de inzet van Nederland bij de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie, de landbouwonderhandelingen in de WTO en het ontwikkelingssamenwerkingbeleid in de landbouwsector.

De notitie bespreekt economische hervormingen (interventie, prijssteun, inkomenssteun, verwerkingssteun) voor een aantal specifieke producten die bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. Deze maatregelen moeten de basis zijn voor een ruimere markttoegang en een versterking van de positie van (arme) boeren in het internationale handelsverkeer. Voor Nederlandse boeren is vooral de verlaging van de garantieprijs voor suiker van invloed. Nederland wil in WTO-verband alle vormen van handelsverstoringende exportsteun op termijn (2015) afschaffen. Nederland wil in het ontwikkelingshulpprogramma meer aandacht vragen voor de ontwikkeling van de landbouw en voor versterking van voedselzekerheid. Het accent ligt op landbouwmethoden die een efficiënt gebruik maken van natuurlijke hulpbronnen (water, biodiversiteit).

De eisen op het gebied van voedselveiligheid, milieu en gezondheid in ontwikkelde landen worden steeds strenger. Veel ontwikkelingslanden vrezen deze nieuwe eisen en hebben onvoldoende zicht op de consequenties. Nederland ziet het internationale en het EU-kader als bepalend voor de eigen inzet. De overheid wil echter dat de EU meer rekening houdt met exportkansen van ontwikkelingslanden. Om meer draagvlak te creëren in de EU zet Nederland een aantal voorbeeldprojecten op. Nederland wil technische assistentie verlenen bij capaciteits- en institutionele opbouw in ontwikkelingslanden. Daarnaast wil Nederland de handel in milieuvriendelijke

producten uit ontwikkelingslanden stimuleren en deelname van ontwikkelingslanden bevorderen op sanitair en fytosanitair gebied.

3.5 Jaarbrief 2004

De LNV-Jaarbrief 2004 bespreekt het verband tussen het verlies aan biodiversiteit, het streven naar economische ontwikkelingen op het arme zuidelijk halfrond en onze eigen productie- en consumptiepatronen. De Jaarbrief vormt het kader voor de jaarplancyclus van LNV en beoogt een sturende rol bij het maken van prioriteiten en keuzes door de directies. In de Jaarbrief wordt gesteld dat LNV duurzame ontwikkeling wil helpen bevorderen, ook in het Zuiden. Expliciet wordt genoemd dat LNV haar eigen landbouw- en handelsbeleid moet concretiseren in het streven naar mondiaal duurzame ontwikkeling en de belemmeringen op dit vlak moet benoemen. LNV zou de neiging hebben om duurzaamheid vooral nationaal in te vullen, wat echter de internationale dimensie van de agrosector ontkent. Maatschappelijk verantwoord ondernemen dient LNV samen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in een internationale context te zetten. De maatschappelijke dilemma's dienen gepolitiseerd te worden. Aldus de Jaarbrief.

3.6 LNV-Beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen'

Het LNV-Beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen' is verschenen kort na de Jaarbrief 2004. Dit beleidsprogramma refereert aan het rijksbrede Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling; gesteld wordt dat duurzame ontwikkeling richtsnoer is bij al het rijksbeleid. Men neemt het Europese beleid (i.c. het GLB) als uitgangspunt. Het beleidsprogramma maakt zich zorgen over de gevolgen van internationale ontwikkelingen voor de Nederlandse agrosector in financieel opzicht. Het beleidsprogramma heeft vooral aandacht voor de gevolgen van het Europese beleid voor de Nederlandse boer en het Nederlandse landschap; er is geen aandacht voor de sociale, economische en ecologische gevolgen van de Nederlandse c.q. Europese landbouw in andere delen van de wereld. Ook in het hoofdstuk Natuur en Landschap ligt de nadruk op nationale thema's. Op nationaal niveau streeft de overheid naar een beleid met een grotere samenhang tussen natuur, landbouw (mest, gewasbescherming) en recreatie. Internationaal past Nederland zich aan bij Europese wetgeving.

Voor voedselkwaliteit lijken de ambities van LNV zowel op nationaal als op internationaal gebied te liggen. Het gaat hier om wet- en regelgeving op het terrein van voedselveiligheid, de gezondheid van dieren en die van burgers, technische innovaties en informatievoorziening.

3.7 Samengevat

Sinds het verschijnen van de nota Voedsel en Groen in 2000 kunnen we spreken van een groeiende beleidsaandacht voor duurzame ontwikkeling op voor LNV relevante beleidsterreinen. In de hierboven aangegeven nota's gaat het om biodiversiteit, armoedebestrijding, de balans tussen 'people, planet, profit' in een nationaal en een internationaal perspectief. Dat deze twee kanten met elkaar in evenwicht moeten zijn, wordt als noodzakelijk verondersteld voor de geloofwaardigheid van het beleid. De nota's geven in eerste instantie vooral een globaal raamwerk. De manier waarop doelen worden geprioriteerd en geconcretiseerd met betrekking tot het Zuiden, verschilt per nota. Sommige nota's (BBI, Duurzame Daadkracht) zijn concreter uitgewerkt dan andere. Het wordt niet duidelijk waar de plannen van aanpak van de diverse velden dilemma's opleveren voor LNV c.q. partijen in de samenleving. Met andere woorden: wat moet wanneer het zwaarst wegen, hoe verhouden zich de belangen van de Nederlandse agrosector tot een duurzaam gebruik van internationale biodiversiteit, of eerlijke handel? Welke rol heeft LNV hierin? Waar

zoekt zij haar specifieke verantwoordelijkheid, en waar ligt de verantwoordelijkheid van de partners?

De realiteit is dat de doelstellingen en benaderingen uit de diverse nota's tot op zekere hoogte een gespannen verhouding met elkaar hebben. Die spanning is inherent aan de problematiek, maar in de nota's wordt hier weinig aan gerefereerd. Het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid wordt wel erkend als een serieuze opgave. Er wordt echter niet concreet aangegeven hoe LNV met maatschappelijke kansen, spanningen en dilemma's moet omgaan.

De meest recente nota's (de LNV Jaarbrief 2004 en het LNV Beleidsprogramma 2004 – 2007) zijn vrijwel tegelijkertijd verschenen, maar verschillen qua beleidsaandacht en prioriteiten. De Jaarbrief besteedt vrij veel aandacht aan het Zuiden. Het beleidsprogramma 2004-2007 is vooral geschreven vanuit een nationaal perspectief. Wat zeggen de interviews?

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste resultaten uit de 26 interviews kort samengevat. Het is een synthese van de antwoorden die door de respondenten uit de verschillende organisatiecategorieën hebben gegeven op de 9 vragen. Ten behoeve van de rapportage zijn de antwoorden in 5 categorieën c.q. subhoofdstukken, gerubriceerd: verantwoordelijkheden, motieven, draagvlak, handelingsperspectieven en pluraliteit. Aan het begin van elk subhoofdstuk is de vraag geformuleerd die leidend is geweest voor het synthetiseren van de antwoorden van de respondenten. Aan het eind van elk subhoofdstuk worden een of meerdere conclusies getrokken; benadrukt wordt dat deze voor rekening van de auteurs zijn. Om dit te benadrukken is onder het kopje conclusie zoveel mogelijk de "wij"-vorm gehanteerd.

Voor de synthese is een aantal "verwerkingsmatrixen" opgesteld die vooral een hulpfunctie hadden om de antwoorden van de respondenten te verwerken. Met name de matrixen over "onderliggende motieven" en "handelingsperspectieven" vormen naar de mening van de opstellers een waardevolle aanvulling op de synthese en zijn respectievelijk als bijlage 2 en 3 opgenomen⁵. Het bleek overigens niet altijd even gemakkelijk om de antwoorden eenduidig te rubriceren. Zo was niet altijd te bepalen wat een verantwoordelijkheid of wat een handelingsperspectief is.

De vertegenwoordigers van kennisinstellingen zijn vooral gekozen op basis van hun persoonlijke betrokkenheid bij dit werkterrein. De overige geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van hun rol in een bepaalde organisatie en zijn gevraagd om zoveel mogelijk namens hun organisatie (of directie) te spreken. De interviews blijven echter altijd een persoonlijk accent houden. Hoewel in de meeste gevallen er geen (grote) verschillen zijn tussen persoonlijke en mening en die van de organisatie, kunnen niet aannemen dat dat in alle gevallen zo is. Voor de leesbaarheid van het rapport en omwille van privacy hanteren we echter toch de naam van de organisatie of het organisatie-onderdeel.

3.8 Verantwoordelijkheden van LNV

→ Heeft LNV een verantwoordelijkheid met betrekking tot het Zuiden?

LNV en Noord-Zuid dient niet prioriteit nummer één, maar wel een essentieel onderdeel van het LNV-Beleid te zijn.

Binnen LNV

Een ruime meerderheid binnen LNV vindt dat LNV een verantwoordelijkheid richting het Zuiden heeft; zij vinden dat LNV verantwoordelijk is voor de volle breedte van het duurzaamheidsconcept: duurzaamheid dient de "core business" van LNV te zijn. Het gaat om het vertalen van duurzaamheid in eigen land naar mondiale duurzaamheid

⁵ De overige matrixen zijn op aanvraag beschikbaar. De interviewverslagen maken om privacyredenen geen deel uit van het rapport.

maar ook andersom. Duurzaamheid van onze landbouw gaat over onze grenzen. Sommigen benadrukken dat het internationale beleid veel meer richting zou moeten geven aan het Nederlandse beleid. De geïnterviewden van DL en IZ vinden dat het LNV-beleid rond duurzaamheid beperkt kan worden tot Nederland en Europa (vooral EU en pre-accessielanden). Dit wordt vooral ingegeven vanuit de huidige rolverdeling tussen de ministeries. Zij stellen dat andere ministeries zoals Ontwikkelingssamenwerking zich al richten op duurzaamheid in het Zuiden. LNV moet volgens hen niet ook op het OS-terrein gaan zitten. Wel is het belangrijk dat de primaire verantwoordelijkheden tussen ministeries goed vastgelegd worden.

Buiten LNV zijn alle geïnterviewden eensgezind in hun mening dat LNV, vanuit het gedachtegoed van duurzaamheid, iets moet met het Zuiden en dat LNV hierin coherent moet zijn.

Andere ministeries

Alle respondenten benadrukken dat LNV de verantwoordelijkheid voor het Zuiden samen met de andere departementen moet oppakken. Dit wordt vooral ingegeven vanuit pragmatische overwegingen: LNV kan zijn beleidsdoelen niet alleen bereiken. LNV draagt ook medeverantwoordelijkheid voor een coherent beleid. Als ministerie van de “L”, de “N” en de “V” dient naar de gehele keten gekeken te worden (en die begint vaak in het Zuiden), waarbij men inzicht dient te hebben in de rol van de verschillende stakeholders. Als thema’s waar LNV verantwoordelijkheden heeft, worden o.a. genoemd: duurzame handelsrelaties, eerlijke markttoegang, creëren van “level playing fields”, maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven sluit zich aan bij de mening van de overheid: LNV moet partnerships met hen aangaan en de verantwoordelijkheid voor duurzaam handelen delen. De rol van de overheid zou volgens het bedrijfsleven vooral moeten liggen in het stimuleren, faciliteren en normeren. Het bedrijfsleven neemt zelf de initiatieven wel en ziet daarbij geen hoofdrol voor de overheid weggelegd (Rabobank). Het bedrijfsleven ziet vooral een actievere rol weggelegd voor LNV in het stimuleren, standaardiseren en harmoniseren van duurzame ontwikkelingen, zoals groene regelingen en het herzien van niet-groene regelingen, zowel in nationaal als Europees verband, waarbij men stelt dat “beleidsdoelen belangrijker zijn dan regels”. De Rabobank onderstreept het belang van de financiële wereld in het positief beïnvloeden van handel. Er zou een groter appél op deze sector gedaan kunnen worden door de overheid. LNV zou dit op moeten pakken en als katalysator naar andere ministeries gaan fungeren.

NGO’s

De NGO’s vinden dat LNV zich momenteel teveel concentreert op alleen Europa. Zij stellen echter dat niet breed genoeg kijken zeer riskant kan zijn omdat Nederland de problemen mogelijk alleen maar verplaatst. Deze organisaties zijn van mening dat de verantwoordelijkheid van LNV zich ook om die reden moet uitstrekken tot (arme) landen buiten Europa. LNV staat voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat betekent ook: in buitenlandse projecten kijken naar arbeidsomstandigheden (zoals gebruik van gewasbeschermingsmiddelen), voedselveiligheid, verantwoord vissen, kortom meer aandacht voor mens en milieu, naast de aandacht voor economie. Daar komt bij dat landbouw in de economie van arme landen zeer belangrijk is. In Johannesburg is weer onderstreept dat armoedebestrijding en landbouw veel met elkaar te maken hebben. LNV heeft hiertoe specifieke kennis in huis, die vaak bij andere departementen ontbreekt. LNV moet er daarom voor zorgen dat landbouw niet van de agenda verdwijnt en haar kennis elders inbrengen, zoals bij Ontwikkelingssamenwerking en in mondiale discussies. Of LNV ook bedrijfsleven en samenleving zou moeten stimuleren in zoiets als mondiaal duurzaam gedrag, verschillen de meningen: FNV wil dat geheel bij de maatschappelijke organisaties laten, terwijl COS en Both Ends hier wel een rol voor LNV zien. De NGO’s onderstrepen het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid en het belang van de betrokkenheid tussen overheid en maatschappelijke partners.

Box 2: LNV en het Zuiden: waar hebben we het over?

De respondenten hebben - zowel op de L, de N en de V - een groot aantal thema's genoemd, waarbij er naar hun mening een wisselwerking is tussen Nederland en het Zuiden en een relatie gezien wordt met het (huidige en gewenste) beleidsdomein van LNV. Hierbij valt op dat vrijwel al deze thema's over de hele breedte door alle categorieën respondenten genoemd zijn. Geen enkel thema werd exclusief binnen een organisatiegroep genoemd. Navolgende lijst geeft een beeld van waar respondenten zoal aan denken bij het thema "LNV en het Zuiden". Sommige onderwerpen sluiten aan bij lopende zaken. Een analyse van 'gewenst' vergeleken met 'wat loopt' viel buiten de scope van dit rapport.

Thema's:

- Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling
- Voedselveiligheid en -zekerheid
- Genetische bronnen
- Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU
- Internationale verdragen als CBD
- WTO-Handelsliberalisatie; non-tariff barriers, export en importheffingen en -subsidies, duurzame handelsrelaties
- Etikettering van voedselproducten (naast kwaliteit ook arbeidsnormen en milieu meenemen)
- Nederland als deel van de mondiale productie- en handelsketen en Nederlandse exportbelangen
- ILO-arbeidsnormen; veiligheid van werk; landbouwbestrijdingsmiddelen; kinderarbeid
- Uitvoering OESO-richtlijnen (kinderarbeid, MVO, mensenrechten, code voor internationale ondernemingen)
- 'Commodities', b.v. riet- versus bietsuiker, soja (uit Latijns Amerika), rundvleesproductie (in Sahel), tapioca (uit Thailand), vis (uit Afrika), bloemeteelt (in Oost-Afrika, Latijns Amerika), katoen, koffie, palmolie (in Zuidoost Azië, hout (Tropisch Houtconvenant)
- Duurzaam toerisme
- Ecologische footprint; relaties biodiversiteit, natuur, water versus productie
- Internationale klimaatsafspraken ("Kyoto") en CO₂
- Capacity building en kennisoverdracht
- Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
- Biologische landbouw, biotechnologie en intellectuele eigendomsrechten
- FAO Codex Alimentarius
- Landbouw (internationaal) op de kaart houden

Kennisorganisaties

Volgens deskundigen uit kennisorganisaties heeft LNV een brede verantwoordelijkheid voor het Zuiden vanuit het perspectief van duurzaamheid. De overheid staat voor keuzes: moeten we wel of niet handelen, en wat is het effect van ons handelen? Voordat LNV hierin positie kiest, zou zij beter moeten analyseren welke onderliggende waarden in het geding zijn, en welke waarden andere partijen in de samenleving hanteren. De geraadpleegde wetenschappers zijn van mening dat de verantwoordelijkheid van LNV (overheid) verder dient te gaan dan alleen een causale verantwoordelijkheid (LNV is verantwoordelijk voor alles wat het gevolg is van nationaal en internationaal LNV-beleid) of het directe (eigen) belang. Omdat de landbouw in Nederland en daarbuiten alles heeft te maken met mondiale duurzame ontwikkeling, vooral in ontwikkelingslanden, is de betrokkenheid van LNV met de mondiale problematiek zeer wenselijk. Sinds Johannesburg staat landbouw weer op de mondiale agenda, dus moet LNV een grotere rol krijgen. Met haar kennis over landbouw en voedselvoorziening zou LNV een bijdrage kunnen leveren aan een vreedzamer en rechtvaardiger wereld. Het verdient volgens de deskundigen

aanbeveling om nader uit te werken welke keuzes zullen leiden tot (nationaal) voordeel of nadeel. Dan kunnen we de grenzen van onze verantwoordelijkheden scherper afbakenen.

Conclusie

Op basis van het hiervoor geschetste beeld concluderen wij dat binnen en buiten LNV een grote meerderheid vindt dat LNV een brede verantwoordelijkheid heeft t.a.v. het Zuiden (zie ook kader). Een minderheid binnen LNV vindt dat de LNV-verantwoordelijkheid beperkt kan blijven tot Nederland en Europa. Dit wordt vooral ingegeven door de huidige afspraken over verantwoordelijkheden tussen en binnen ministeries.

Kernbegrippen met betrekking tot de LNV-verantwoordelijkheden die door de respondenten genoemd worden zijn: coherent gedrag, verantwoordelijkheid delen (andere ministeries); partnerships aangaan, faciliteren (bedrijfsleven); gezamenlijk aanpakken (NGO's en bedrijfsleven); en waardenanalyse (wetenschap).

Organisatie	Heeft LNV een verantwoordelijkheid voor het Zuiden?
LNV	Ja, duurzaamheid is onze core business Nee, duurzaamheid zien wij alleen in Nederlands (Europees) perspectief
Andere ministeries	Ja, duurzaamheid moet je breed zien. De overheid moet coherent zijn. Vooral normeren, faciliteren, kennis verspreiden. Verantwoordelijkheid samen met anderen delen
Bedrijfsleven	Ja. LNV moet vooral stimuleren, faciliteren, normeren. LNV moet het samen met ons doen (partnerships). Initiëren hoeft LNV niet perse te doen (dat doen we zelf wel)
NGO's	Ja. LNV heeft een brede verantwoordelijkheid vanuit het perspectief van duurzaamheid. LNV moet het samen met maatschappelijke organisaties doen en zich niet beperken tot Europa
Kennisinstellingen	Ja, duurzaamheid moet je breed zien. Analyseer vanuit welke waarden je handelt

3.9 Achterliggende motieven

Wat zijn de achterliggende motieven (argumenten, waarden, idealen) waarom LNV zich al dan niet met het Zuiden zou moeten bezighouden?

3.9.1 Categorisering

Zowel binnen als buiten LNV hebben respondenten diverse motieven genoemd waarom LNV zich al dan niet met landen in het Zuiden zou moeten bezighouden. Deze motieven zijn uitgebreider beschreven in bijlage 2. Hierbij is ook aangegeven wie welk motief hanteert.

Ten behoeve van overzichtelijke presentatie is de volgende hoofdingeling in motieven gehanteerd⁶:

- Ethische motieven: gevolgmotieven en plichtmotieven.
- Internationale juridische verplichtingen en internationaal gedane toezeggingen.
- Eigenbelang, direct dan wel 'verlicht'.
- Politieke of bestuurlijke realiteiten en tendensen.

Een strikte indeling van de genoemde motieven over deze categorieën, bleek in de praktijk niet altijd gemakkelijk. In sommige gevallen waren in de antwoorden van de respondenten diverse submotieven met elkaar verbonden. Een indeling blijft dan arbitrair en kan niet volledig recht doen aan relaties tussen de verschillende submotieven. Dit dient in de onderstaande paragrafen waarin de diverse motieven verder worden toegelicht, in het achterhoofd gehouden worden.

⁶ Hierbij is o.a. gebruik gemaakt van de rubricering zoals de ethicus Stafleu (Universiteit van Utrecht) deze hanteerde in zijn interview.

We benadrukken dat de volgorde waarin de verschillende categorieën behandeld worden willekeurig is en geen impliciete inhoudelijke waardering van de samenstellers van dit document representeert.

3.9.2 Ethische motieven

“LNV heeft zeker verantwoordelijkheden ten aanzien van haar handelen in het Zuiden. Ze kan die echter beter analyseren en hard maken op basis van ethische afwegingsmodellen dan op basis van politieke machtsdiscussies.”

a. Gevolgmotieven

“Nederland schuift problemen af, waar ze opgepakt zouden moeten worden.”

Gevolgmotieven hebben als startvraag: Kunnen we nagaan wat er gebeurt als we ophouden met iets te doen, of als we juist met iets starten? Als er niets gebeurt, is er geen probleem. Als er wel iets gebeurt, dan begint daar een bepaalde ethische verantwoordelijkheid. De volgende gevolgmotieven werden genoemd:

- Verantwoordelijkheid van bedrijven en overheid houdt niet bij de grens op, ook buiten de grens heeft ons handelen gevolgen voor duurzaamheid. Het is voornamelijk een verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf, maar de overheid heeft daar ook een rol in.
- Milieunormen mogen geen oneerlijke handelsbarrières gaan vormen.
- Wij moeten voorkomen dat we negatieve effecten hebben op ontwikkelingslanden.
- Er is geen beroepsinstantie voor mensen uit OS-landen. De mensen daar worden op één of andere wijze door ons beïnvloed. Zij hebben belangen maar het ontbreekt hen aan een instantie om hun verhaal te halen.
- Producten uit de Derde Wereld worden onderbetaald. Hoe komt dat?
- LNV en haar directies beïnvloeden ander beleid. Bijvoorbeeld, landbouw heeft ook met energie te maken.

b. Plichtmotieven

“Nederland c.q. LNV zou verder moeten kijken dan het eigen belang. Een beperkte achteruitgang in Nederland kan gekoppeld worden aan een veel grotere vooruitgang elders.”

“Geloofwaardigheid, solidariteit en duurzaamheid zijn belangrijke drijfveren. Dat moet ook voor de overheid gelden. Op lange termijn kan je daarmee een voorbeeldfunctie opbouwen hetgeen later ook financiële voordelen ten opzichte van je concurrenten kan opleveren.”

Plichtmotieven (of deontologische motieven) richten zich op de handeling zelf, de plicht die je hebt als mens (en als ministerie) om wel of niet te handelen. We zijn deontologisch bezig als we zeggen: “Hoewel het in de praktijk niet uitmaakt of wij iets wel of niet doen (want als wij het niet doen, dan doen anderen het misschien wel), maar als mens of natie willen we hier niet (of juist wel, dat hangt van het onderwerp af) aan mee doen”. De volgende plichtmotieven werden genoemd:

- Duurzaamheidsprincipe: LNV moet zich ook verantwoordelijk voelen dat alle relaties binnen en buiten Nederland duurzaam worden.
- Wederkerigheidsprincipe: als je voor Nederland biologische landbouw stimuleert, dan zou je dat ook voor het Zuiden moeten doen. Criteria houden niet op bij de Nederlandse grens.
- Solidariteit met arme landen. Het solidariteitsprincipe heeft gevolgen voor onze relatie met arme landen.

- Landbouw hoort op de ontwikkelingsagenda. Hier in Nederland is de landbouw economisch gezien niet zo belangrijk, maar in ontwikkelingslanden is landbouw een belangrijke sector en bij het Ministerie voor OS dreigt men dit nogal eens te vergeten.
- Nederland is medeverantwoordelijk voor een duurzame en rechtvaardige wereld.
- Verantwoord overheidsschap. In navolging van 'verantwoord ondernemerschap' kun je ook spreken van 'verantwoord overheidsschap: we willen een verantwoordelijke natie zijn die rekening houdt met stakeholders.
- De overheid, dus ook LNV, moet een rol spelen in het vinden van oplossingen voor de belangentegenstellingen b.v. ontwikkelingsamenwerking versus natuur en milieu.
- Omdat Nederland in de afgelopen decennia belangrijke kennis in de landbouw heeft opgedaan heeft het de plicht in de landbouwsector opgedane kennis te delen.
- Persoonlijke drives kunnen ook voor een individuele medewerker (van LNV) belangrijk zijn om in het werk te realiseren. Zo noemde één medewerker (van LNV): goed voor de aarde zorgen, verantwoordelijkheid voor je kinderen, rechtvaardige wereld (Brundtland), maar ook in actie komen naast het denkwerk ('geen woorden maar daden').

Buiten LNV worden ethische motieven het meest genoemd door maatschappelijke organisaties (NGO's) en wetenschappers. Binnen de maatschappelijke organisaties kunnen we twee groepen onderscheiden: de organisaties die leden hebben en belangen vertegenwoordigen (LTO, FNV) en ideële maatschappelijke organisaties. Beide groepen hanteren ethische motieven (soms naast andere motieven). Die ethische motieven zijn vaak heel duidelijk en specifiek geformuleerd. Enerzijds gaan zij uit van het besef dat wij in Nederland door ons handelen een bepaalde, vaak negatieve invloed op de ontwikkelingslanden kunnen hebben, en men vindt dat je daar iets aan moet doen (gevolgmotieven). Anderzijds vindt men dat je als Nederlandse overheid (en dus LNV ook) voor bepaalde principes moet staan: duurzaamheid, solidariteit, rechtvaardigheid, verantwoord overheidsschap, landbouw als belangrijke sector in ontwikkelingslanden, etc. (plichtmotieven). Motieven die verbonden zijn met het begrip 'duurzaamheid' werden meerdere keren genoemd.

Respondenten uit het bedrijfsleven hanteren geen uitgesproken ethische motieven om LNV aan te zetten zich met het Zuiden te bemoeien, maar hanteren veelal motieven van eigenbelang of verlicht eigenbelang. In het bijzonder motieven van verlicht eigenbelang kunnen behoorlijk dicht bij ethische motieven liggen (zie ook de betreffende sectie). Voorbeeld: "armoedebestrijding is van groot belang ook voor onszelf omdat het de enige manier is om criminaliteit duurzaam aan te pakken."

Binnen het ministerie van LNV worden ook ethische motieven genoemd om bezig te zijn met het Zuiden. Deze zijn echter zeer algemeen geformuleerd ("ethiek is een duidelijke achtergrond...", "onze directie wordt aangetrokken door ethische motieven"). Eén geïnterviewde zei in dit verband dat LNV in de internationale beleidsarena ook verantwoordelijkheid draagt voor armoedebestrijding en mondiale duurzame ontwikkeling. Een ander erkende dat ook persoonlijke drives van ambtenaren een rol speelden, bijvoorbeeld goed voor de aarde zorgen, werken aan een rechtvaardige wereld. In de workshop van 22 januari 2004 werd daarentegen opgemerkt dat persoonlijke waarden geen rol mogen spelen voor een ambtenaar, omdat de politiek immers bepaalt wat gebeurt. Het antwoord is dus zeer gemêleerd.

3.9.3 Internationale verplichtingen en uitspraken in internationale fora

“Internationale verdragen zoals ILO richtlijnen dienen de basis te zijn voor het handelen van LNV betreffende internationale aangelegenheden”

Als Nederland hebben we juridische verplichtingen op basis van internationale overeenkomsten en Nederlandse bewindslieden hebben in internationale fora uitspraken gedaan. Dat is volgens de respondenten niet vrijblijvend.

Internationale verplichtingen, bijvoorbeeld:

- ILO normen voor arbeid. Deze zijn tripartiet vastgesteld (werkgevers, werknemers, overheden) en betreffen een verbod op slavernij of dwangarbeid, discriminatie, kinderarbeid, en het recht op organisatie van werknemers en het recht op informatieverstrekking en collectieve onderhandeling door vakbonden.
- OESO code voor multinationale ondernemingen. De OESO code is ook door Nederland ondertekend.
- Sanctiebeleid. Soms wordt in EU verband of op wereldniveau besloten sancties te nemen tegen een bepaald land.
- CITES en import van bedreigde diersoorten. LNV is verantwoordelijk voor dierenwelzijn en handhaving van het CITES-verdrag.
- Conventie voor Biologische Diversiteit (CBD) en klimaatovereenkomst (UNFCCC)

Toezeggingen tijdens internationale conferenties, bijvoorbeeld:

- Hongerbestrijding. In Johannesburg (World Summit on Sustainable Development, 2002) is nog eens uitgesproken dat honger een halt moet worden toegevoerd.
- Nederland heeft zich internationaal verplicht tot duurzaamheid. Nederland zegt in internationale fora dat het duurzame ontwikkeling en duurzame landbouw wil.

Zowel NGO's, wetenschappers en een vertegenwoordiger van een ander ministerie noemden het belang van internationale afspraken als motief om met het Zuiden bezig te zijn. Concreet werden ILO en OESO normen genoemd, CITES en het EU of VN sanctiebeleid. Het gaat hier om zaken die juridisch vastgelegd of afgesproken zijn. Daarnaast zijn er nog uitspraken van Nederlandse vertegenwoordigers in internationale fora (bijvoorbeeld in toespraken). Zij zijn minder hard, maar respondenten vinden dat als je iets zegt, je je er ook aan moet houden. Het gaat dan om uitspraken over duurzaamheid en hongerbestrijding.

Vanuit het bedrijfsleven komt dit type motieven niet naar voren. Binnen LNV wordt dit type motieven praktisch niet genoemd.

3.9.4 Eigenbelang

Direct eigenbelang:

Het gaat hier om eigenbelang in engere zin: op kortere termijn en in een geografisch beperkt gebied (Nederland).

- Goed functionerende agroketen. De agrofood ketens lopen door Nederland heen. Nederland heeft belang bij het goed functioneren van die ketens. Verschuiving binnen NL van voedsel produceren naar voedsel verwerken. Met deze verschuiving komt de wereldmarkt automatisch op het programma. Bemoeienis met het Zuiden is van belang voor behoud van Nederlandse export, import en functie als handelscentrum.
- Kwaliteitsmanagement. Nieuwe theorieën van kwaliteitsmanagement gaan van het volgende uit. Daar waar een sector externe effecten heeft, daar ligt een verantwoordelijkheid en heb je (onvermoede) stakeholders. Daar moet je als bedrijf of overheid rekening mee houden, want zij kunnen op zeker moment zich tegen je keren. N.B. als je dit principe van kwaliteitsmanagement overneemt, dan hebben alle ethische gevolgmotieven (zie 4.1.2) ook een component van eigenbelang.

- Win-win situaties. Met veel landen hebben we traditionele handelsrelaties. We moeten meer investeren in deze bilaterale contacten. De relaties Noord-Zuid zijn voor beide partijen voordelig.
- Risico's afdekken en kansen creëren. Dat zijn de redenen voor het nadrukkelijk bezig zijn met duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- Expertise inbrengen in strategische discussies over voedselvoorziening. Vanuit strategische overwegingen moet de voedselproductie niet weg uit Europa. LNV moet daarover nadenken.
- Imago van bedrijf en sector. Bedrijven worden tegenwoordig op aangesproken op hun maatschappelijk verantwoord handelen. Een imagoprobleem gaat ten koste van je afzet. Een slecht bedrijf kan in het buitenland nadelig zijn voor het imago van alle Nederlandse bedrijven.
- Waarborg voor investering. Versterking algemene economische structuur in een OS-land is een waarborg van continuering van investering van Nederlandse bedrijven in die landen.

Welbegrepen of verlicht eigenbelang:

Je kunt in het buitenlandse beleid 'Machiavellistisch' opereren, d.w.z. het belang van de Nederlandse burger als enige voorop zetten. Maar ook als je het eigenbelang breder ziet in tijd en ruimte, zijn er motieven om met het Zuiden bezig te zijn:

- Het reduceren van milieuproblemen in ontwikkelingslanden is op langere termijn ook ons eigenbelang. Op lange termijn hebben wij in Nederland belang bij een gezonde wereld met voldoende regenbos etc. Milieuproblemen zijn grensoverschrijdend en we worden dus gedwongen om verder te kijken.
- Armoedebestrijding is ook van groot belang voor ons zelf, omdat het de enige manier is om bestrijding van criminaliteit duurzaam aan te pakken.
- Duurzaamheid kun je niet beperken tot de 'polder' (Nederland). Mondiale duurzaamheid is (ook) verlicht eigenbelang. Als wij anderen niet helpen, dan zijn migratiestromen het gevolg.
- Breder belang van Nederland gaat verder dan het belang van de Nederlandse agrarische sector.
- Kennis delen is ook eigenbelang: Nederland is de derde grootste exporteur ter wereld van agrarische producten. Nederland heeft veel belang bij een gezonde agrarische sector en heeft ook veel kennis hierover. Nederlandse kennis uit de agrarische sector is omvangrijk en het is ook in ons belang die te delen.
- Op langere termijn is het ook economisch belangrijk rekening te houden met duurzaamheid ('planet' en 'people').

De motieven zijn onder te verdelen naar direct eigenbelang en goed begrepen eigenbelang. Onder direct eigenbelang vallen motieven als het belang van een goed functionerende agroketen, imago van Nederland en Nederlandse bedrijven, kwaliteitsmanagement, het creëren van win-win situaties, en het strategische belang van voedselproductie.

Daarnaast werden er motieven genoemd die op langere termijn of in een breder geografisch perspectief tot het Nederlandse eigenbelang gerekend moeten worden. Het zijn motieven die via langere causale relaties tot het Nederlandse eigenbelang komen.

Kortom, uit alle categorieën worden motieven van eigenbelang aangedragen om bezig te zijn met het Zuiden.

3.9.5 Politieke of bestuurlijke tendensen en realiteiten

Sommige respondenten zien bepaalde politieke of bestuurlijke tendensen of realiteiten ook als een motief voor LNV om al dan niet met het Zuiden bezig te zijn.

Vóór bemoeienis:

Als politieke realiteiten en tendensen die pleiten vóór het bezig zijn van LNV met het Zuiden:

- Er is een omslag nodig van vakministerie naar openbaar bestuursorgaan dat wensen uit de maatschappij serieus neemt en er gebruik van maakt. Je kunt NGO's niet negeren, zeker ook niet in ontwikkelingslanden.
- De maatschappij eist multifunctioneel gebruik van de groene ruimte.
- Politici dienen een visie te hebben en dienen boven provincialisme (of eng begrepen nationalistische tendensen) uit te stijgen.
- De politieke golfbeweging telt ook mee. Zaken aan het pure eigenbelang overlaten was zo'n 5 jaar geleden populairder dan thans ('Washington consensus'). De slinger gaat al weer de andere kant op.
- Bij een goed gevulde maag speelt het geweten op. In een opgaande conjunctuur wordt er voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen meer gerealiseerd. MVO deint mee op de golven van de conjunctuur.
- Economische belangenbehartigers en 'geitenwollen sokken' schuiven steeds meer in elkaar. 'Geitenwollen sokken' (personen en instellingen) acteren steeds meer business-like en vice versa (bijv. ethisch of maatschappelijk verantwoord ondernemen).

Tegen bemoeienis:

Bestuurlijke of politieke argumenten die pleiten tegen bemoeienis van LNV met het Zuiden:

- De rolverdeling binnen de overheid is zodanig dat niet allen (alle directies binnen LNV) zich met het Zuiden hoeven bezig te houden.
- Bestuurlijk gezien heeft het onderwerp binnen LNV geen prioriteit. Het is bijvoorbeeld in de afgelopen jaren niet ter sprake gekomen in het directeurenoverleg op LNV.
- Er is weinig maatschappelijke onrust over dit thema. Er zijn geen opzienbarende krantenartikelen verschenen waarin de rol van LNV in deze aan de orde is gesteld.

De motieven die in deze categorie vallen kan men benoemen als: "indien de maatschappij bepaalde zaken belangrijk vinden, dan moet LNV daar iets mee doen". Maar ook de omgekeerde redenering komt voor (hoewel slechts één keer) en wel als volgt: als er niet in de kranten en op tv over gesproken wordt en niemand uit de politiek aangeeft dat het belangrijk is, en als er in het directeurenoverleg binnen LNV ook niet over gesproken wordt, dan moeten we er als directie binnen LNV niet te veel aan doen.

Deze motieven gaan uit van een dieper liggend motief: dat de politiek of LNV als ministerie maatschappelijke tendensen dient te volgen en daarop dient in te spelen. Hier zit ook een bepaalde rolopvatting voor de overheid als motief achter ('de dienende en luisterende overheid').

3.9.6 Conclusie

Ten eerste kunnen we concluderen dat er veel uiteenlopende motieven zijn genoemd waarom LNV betrokken zou moeten zijn (of blijven) bij het Zuiden. Ten tweede kunnen we concluderen dat de spreiding van de motieven over de diverse maatschappelijke groepen behoorlijk is. Je kunt niet stellen dat een type motief alleen gehanteerd wordt door één bepaalde maatschappelijke groep. Motieven van eigenbelang worden door alle categorieën genoemd, terwijl ethische motieven en internationale verplichtingen motieven zijn die bij het bedrijfsleven niet (uitgesproken) voorkomen. Handelen vanuit bestuurlijke realiteit is voor diverse categorieën niet het eerste waar ze aan denken.

Onderstaand kader is een schematische samenvatting van door de geïnterviewden spontaan genoemde motieven.

Organisatie	Ethische motieven	Internationale verplichtingen	Eigenbelang	Bestuurlijke realiteit
LNV	+	+	+	+
Andere ministeries	+	+	+	
Bedrijfsleven			+	
NGO's	+	+	+	
Kennisinstellingen	+	+	+	+

3.10 Draagvlak

“LNV zou serieuzer draagvlak moeten verwerven bij NGO's en op het gebied van consumentenbelangen. Van 'Seattle' is geleerd dat je als overheid deze niet kan negeren, en directer contact zelfs kunt benutten ter ondersteuning van het beleid.”

Aan respondenten is gevraagd in hoeverre de bovengenoemde motieven om bezig te zijn met het Zuiden binnen LNV gedeeld worden. Ook is gevraagd in hoeverre de door de respondenten genoemde motieven gedeeld worden door relevante partijen in de maatschappelijke en politieke context van LNV. Met andere woorden: hoe groot is het draagvlak voor de genoemde motieven of is het slechts een hobby van enkelen? In het onderstaande volgt een korte samenvatting van de gegeven antwoorden gerubriceerd naar 4 kernvragen.

➔ Hoe kijkt men van buiten tegen het draagvlak binnen LNV aan?

“Bij LNV vind je nog mensen met passie voor de inhoud van hun werk.”

Allereerst moet opgemerkt worden dat niet alle respondenten buiten LNV een opmerking over het draagvlak binnen LNV gemaakt hebben. Sommige instellingen geven expliciet aan dat ze daarover eigenlijk moeilijk een inschatting kunnen maken. Het beeld van LNV en haar motieven t.a.v. het Zuiden is, kortom, buiten LNV niet zo helder.

Vanuit het bedrijfsleven wordt de opmerking gemaakt dat men de indruk heeft dat de Coherentienota sommigen binnen LNV heeft overvallen. Men vraagt zich af of de inhoud van die nota binnen LNV wel goed gecommuniceerd is.

Vanuit de NGO-wereld merkt men op dat motieven om met het Zuiden bezig te zijn vaak niet gedeeld worden in het bedrijfsleven en dat er bij de overheid vaak sprake is van lippendienst, zonder praktische invulling, maar niet ieder is zo sceptisch. Er zijn NGO's die goede contacten hebben met bepaalde directies binnen LNV en daar goede gesprekspartners vinden voor internationaal denken. Als dat internationale denken alleen maar beperkt is tot enkele directies, dan zou men dat kortzichtig vinden. Een andere woordvoerder ziet bij LNV een duidelijke positieve ontwikkeling, vooral als het over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen gaat.

Een wetenschapper merkt op dat het draagvlak binnen LNV van geen belang is: LNV heeft de maatschappij als opdrachtgever. Een andere wetenschapper vindt dat het draagvlak binnen LNV voor coherent handelen gering is. LNV zou nog vooral bezig zijn met het beschermen van eigenbelang.

Vanuit één ander ministerie (EZ) is een vergelijkbaar geluid te horen: men vindt dat LNV nog steeds te veel als vakministerie opereert, hoewel men zelf denkt de omslag naar openbaar bestuursorgaan al gemaakt te hebben. Als het erop aan komt denkt men bij LNV nog steeds nationaal en voor de boeren. Bij het ministerie van SZW ziet men positieve tendensen, bijvoorbeeld het convenant voor tropisch hout, waar LNV samen met andere ministeries en maatschappelijke organisaties aan gewerkt heeft. Wel mist men een duidelijke lijn en coherentie.

- Hoe kijkt men binnen LNV zelf aan tegen het interne draagvlak voor het bezig zijn met het Zuiden?

“Internationaal liggen er momenteel grote risico’s voor diegenen die ‘non-trade concerns’ naar voren willen brengen. Men wordt niet altijd serieus genomen of regelrecht gedwarsboemd. Dat geeft zeer te denken. “

“We doen al heel veel.” “Niet iedereen binnen LNV is even ver.”

Op één na erkennen alle vertegenwoordigers van directies binnen LNV het belang om met het Zuiden bezig te zijn. Maar er zijn twijfels. Het interne draagvlak is nog niet zo groot. Velen zien wel dat het draagvlak groeit, maar er zijn ook nog veel obstakels, bijvoorbeeld: onwetendheid, geen affiniteit met de problematiek, afkeer van ‘softe zaken’. De sectorale insteek lijkt binnen LNV belangrijker dan de integrale. Velen spreken zich voornamelijk uit over de rol van de eigen beleidsdirectie. De rol van LNV als geheel leeft minder.

Een geheel eigen geluid heeft de directie Landbouw, die aangeeft dat de relatie met het Zuiden vanuit het mandaat van de eigen directie geen prioriteit is, terwijl de perceptie is dat het LNV-breed geen levend thema is. De Noord-Zuid problematiek is belegd bij Ontwikkelingssamenwerking, zo stelt men. Vanuit de departementsleiding vindt men het vanzelfsprekend dat, hoewel ieder binnen LNV een maatschappelijke verantwoordelijkheid erkent, deze door de verschillende directies anders wordt gewogen.

- Hoe kijkt men buiten LNV tegen het draagvlak aan voor LNV om met zaken van het Zuiden bezig te zijn?

“LNV moet in het Zuiden meer dingen samen met OS en de landbouwsector doen. “

“LNV is te passief, kan veel actiever vanuit eigen verantwoordelijkheid en strategie een positie kiezen.”

Alle vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geven aan dat men een zekere rol ziet voor LNV richting het Zuiden. Een geïnterviewde gaf aan dat de visie om vanuit internationaal perspectief te werken, binnen zijn eigen organisatie ook nog niet altijd gemeengoed was. Deels achtte hij het een generatiekwestie die verschillen in opvattingen over de rol van de overheid kan verklaren. Ook maakt dezelfde woordvoerder een opmerking over het draagvlak voor alle beleid (en dus ook voor beleid voor het Zuiden): LNV heeft teveel de neiging om beleidsontwikkeling als intern proces te doen. Er is meer openheid nodig en een actieve betrokkenheid van bedrijfsleven en civil society. LNV zou meer open moeten staan voor vernieuwde vormen van samenwerking. Dan ontstaat er ook meer draagvlak voor het beleid. Vanuit de NGO’s, vakbond en boerenorganisaties wordt gesteld dat er in de agrarische sector een grotere solidariteit te vinden is met ontwikkelingslanden dan bij andere burgers. Daar is kortom een groot draagvlak om bezig te zijn met landbouwzaken die ontwikkelingslanden raken. De FNV constateert dat vele geledingen te verenigen zijn rond het thema Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Als LNV op dat thema inspeelt is er veel maatschappelijk draagvlak. Vanuit het ministerie van SZW wordt het houtconvenant genoemd als een voorbeeld van een geslaagde samenwerking van LNV met andere ministeries en maatschappelijke geledingen, ontstaan als reactie op maatschappelijke onrust over de toestand van tropische bossen. Andere ministeries zien vooral NGO’s als maatschappelijke krachten die iets aan het landbouwbeleid willen veranderen. Bij EZ heeft men door schade en schande geleerd dat men NGO’s op den duur niet straffeloos kan negeren. De les is in het bijzonder geleerd toen het investeringsakkoord (MAI) niet erdoor kwam.

→ Hoe kijkt LNV aan tegen het draagvlak in de maatschappij om met het Zuiden bezig te zijn?

“Het proces van handelsliberalisatie schrijdt onomkeerbaar voort en daar zal LNV naar moeten handelen. Niet de Pavlov reactie om koste wat het kost enkele producenten te beschermen. Kijk naar het verleden: textiel en scheepsbouw.”

Over draagvlak in de samenleving wordt weinig gezegd. Twee geïnterviewden die zich over dit onderwerp uiteten, zeggen dat de maatschappij in verandering is en dus ook LNV. Handelsliberalisatie kan niet worden teruggedraaid. LNV komt voor dilemma's en keuzes te staan, men kan er niet omheen. Men merkt op dat het bedrijfsleven wil dat de overheid duidelijker moet zijn in de rol die zij wil spelen. Bij jongere generaties lijkt een grotere gedragenheid te bestaan om iets aan de relatie met het Zuiden te doen.

De directie Landbouw meent dat er momenteel geen aantoonbaar maatschappelijk belang is om betrokkenheid van LNV met arme landen te rechtvaardigen. Er zijn volgens de betreffende woordvoerder de laatste jaren geen opzienbarende krantenartikelen verschenen waarin conflicten ten gevolge van beleid of handelen van LNV met betrekking tot het Zuiden aan de orde zijn gesteld. Woordvoerder concludeert dat daarom de interesse om als directie met dit onderwerp bezig te zijn, gering is (zie ook blz. 38).

Conclusie

Allereerst hebben lang niet alle respondenten een duidelijk antwoord gegeven op de vraag hoe groot het draagvlak is voor LNV om zich met het Zuiden bezig te houden. Het beeld van LNV en haar motieven ten aanzien van het Zuiden is voor velen buiten LNV niet zo helder.

Verder is er bij een deel van de maatschappelijke actoren de kritiek dat LNV alleen maar bezig is met eigen belang: “Als het er op aan komt denkt men nationaal en voor de boeren.” De omslag van vakministerie naar openbaar bestuursorgaan – met een brede belangenbehartiging – is volgens hen nog niet voltooid, hoewel men zelf binnen LNV lijkt te denken dat die omslag wel gemaakt is.

Een derde conclusie is dat, hoewel ieder binnen LNV een maatschappelijke verantwoordelijkheid erkent, deze door de verschillende directies anders wordt gewogen. Vanuit maatschappelijke geledingen als het bedrijfsleven en andere ministeries wil men naar buiten toe echter één duidelijke en consistente lijn in het optreden van de diverse directies.

Ten vierde valt op dat vele geledingen te verenigen zijn rond het thema Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Voor dit thema kan LNV rekenen op veel maatschappelijk draagvlak.

In de volgende tabel is het antwoord van de diverse maatschappelijke geledingen op de vragen betreffende draagvlak kort samengevat.

Hoe groot is het draagvlak voor 'het Zuiden' binnen LNV?	
LNV	<ul style="list-style-type: none"> • Meerderheid: belangrijk om als LNV met het Zuiden bezig te zijn. Maar er is twijfel of draagvlak wel zo groot is. • Minderheid: Zuiden geen prioriteit, binnen LNV heeft het onderwerp weinig aandacht.
Andere ministeries	<ul style="list-style-type: none"> • LNV nog steeds teveel een vakministerie voor het nationale belang • Positieve tendensen, echter nog gebrek aan coherentie en een duidelijke lijn.
Bedrijfsleven NGO's	<ul style="list-style-type: none"> • Twijfel of coherentienota intern wel goed gecommuniceerd is • Bij overheid veel lippendienst, zonder veel praktische invulling • Goede contacten met bepaalde directies, goed gesprekspartners over internationale problemen, positieve ontwikkelingen
Kennisinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen LNV is het draagvlak voor coherent handelen nog steeds gering. Veel focus op Nederlands eigenbelang.

Is er draagvlak in de maatschappij voor een ev. bezig zijn van LNV met 'het Zuiden'?	
LNV	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappij in verandering (bijv. handelsliberalisatie) dus LNV moet ook veranderen. • Bedrijfsleven eist een duidelijke positie van LNV • Minderheid: in kranten geen maatschappelijke interesse om LNV meer met het Zuiden bezig te laten zijn.
Andere ministeries Bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuit NGO's is aandacht voor dit punt, en die moet je niet negeren. • Vanuit bedrijfsleven ziet men een zekere rol voor LNV richting Zuiden. Jongere generatie vindt het belangrijker dan de ouderen. • Beleidsontwikkeling van LNV teveel een intern proces. Daardoor minder draagvlak.
NGO's	<ul style="list-style-type: none"> • Bij bedrijfsleven misschien wel weinig interesse. • In agrarische sector is veel draagvlak voor 'het Zuiden'. • "Maatschappelijk verantwoord ondernemen" wordt breed gedragen.
Kennisinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen opvatting genoteerd.

3.11 Handelingsperspectieven

→ Welke handelingsperspectieven heeft LNV m.b.t. het Zuiden?

“LNV wordt gevraagd naast beleid ook concrete acties te ondernemen voor de overdracht van know-how.”

In de interviews hebben de respondenten veel uitspraken gedaan over wat LNV zou moeten doen. In bijlage 3 wordt een uitgebreide bloemlezing gegeven van de antwoorden door de respondenten. In het navolgende zijn de gegeven antwoorden per organisatiecategorie gesynthetiseerd waarbij zoveel mogelijk een onderscheid is gemaakt wat LNV intern, in Nederland en elders (internationaal, in het Zuiden) zou kunnen of moeten doen. Op voorhand wordt benadrukt wordt dat – gegeven de open vraagstelling over handelingsperspectieven - de antwoorden zeker niet beschouwd dienen te worden als een soort van evaluatie van het LNV-handelen. Inventarisatie wat LNV nu allemaal al doet was geen onderdeel van de studie. De antwoorden dienen derhalve vooral opgevat te worden als een palet van activiteiten waarvan de respondenten vinden dat LNV ze in ogenschouw moet nemen in het bepalen van haar handelen. Prioritering van activiteiten (“waarom dit wel en dat misschien niet”) heeft veelal niet plaatsgevonden

Meningen binnen LNV

Volgens de geïnterviewde LNV'ers valt er nog veel te doen voor LNV; er wordt een groot scala aan activiteiten genoemd. Veel zaken zijn al ‘going concern’, of gaan nog een stapje verder. Op het internationale vlak wordt door velen het belang bevestigd van kennis-, informatie- en technologie-uitwisseling (capacity building) en het opzetten van (meer) duurzame (handels-)projecten. Daarnaast zou LNV sterk moeten (blijven) inzetten op (het stimuleren van) de internationale discussies, de ontwikkeling van coherent beleid en normstellingen (milieu, sociaal).

In Nederland zelf moet LNV MVO en de eigen verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven voor de plaatselijke economieën stimuleren. Ook op nationaal niveau ziet men een actieve rol voor LNV in het coherent maken van beleid; ook moet ze zorg dragen voor het op de agenda houden van landbouw bij OS, het vergroten van verantwoorde import en het tegengaan van niet-duurzame handelsbevordering. Intern zou de discussie (meer) gevoerd moeten worden over de specifieke verantwoordelijkheden tussen OS en LNV en de ambities, strategie en sturingsinstrumentarium van LNV m.b.t. het Zuiden. Sommige geïnterviewden vinden dat er minder sectoraal voor individuele directies gewerkt dient te worden; LNV moet intern meer coherent en minder verdeeld zijn en er moet meer aandacht geschonken worden aan een betere integratie van nationaal en internationaal beleid. Sommigen stellen ook dat LNV zich meer naar buiten moet manifesteren en zelf het goede voorbeeld moet geven b.v. door zelf (nog meer) verantwoord in te kopen.

Overige departementen

Een respondent stelt dat LNV zich vooral dient te richten op het Nederlandse deel van productieketens. Goede actorenanalyse is hierbij noodzakelijk, de betrokken partijen zijn immers aangrijpingspunten voor verandering. Een andere respondent stelt dat de overheid (inclusief LNV) het lef moet hebben om een doelstellingendiscussie aan te gaan en kaders moet stellen niet op middelen maar op doelen. Het beleid en projecten moeten doordacht worden samen met NGO's en bedrijfsleven en er zou meer dialoog en samenwerking plaats moeten vinden tussen de departementen en meer strategisch gehandeld worden op de langere termijn (b.v. non trade issues). Internationaal moet sterker ingezet worden op de standaardvorming op milieu, sociale en morele vraagstukken. ‘Good governance’ in de landbouwsector betekent lange termijn investeringen in de instituties in landen.

Bedrijfsleven

"Aanspreken [door LNV] van de financiële sector op verantwoordelijkheden. Beleidsontwikkeling in samenspraak met private sector en directe belanghebbenden levert nieuwe rollen op en een grotere betrokkenheid."

In zijn algemeenheid vinden de respondenten uit het bedrijfsleven dat LNV over haar beleid beter zou kunnen communiceren met de partners in de samenleving en dat zij als beleidsorganisatie zelf het goede voorbeeld hoort te geven. Beleid (wetten, regelingen, standaarden) dient samen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gemaakt en uitgevoerd te worden (LNV is nu te intern gericht). Er kan meer betrokkenheid getoond worden met de agro-sector en de lopende projecten. Men ziet ook een belangrijke rol in het delen en doorgeven van kennis ("kennisloket Duurzame Landbouw").

Op internationaal niveau dient LNV actief te werken aan verbeterde markttoegang en aan het herzien van maatregelen die negatieve effecten hebben op het Zuiden. Daarnaast vindt het bedrijfsleven investeringen in capacity building in de landen zelf belangrijk, zodat ze hun eigen boontjes kunnen doppen en aan internationale standaarden kunnen voldoen.

NGO's

Ook de NGO's benadrukken het belang van meer samenwerking en coördinatie, betere communicatie met andere partners, en het actiever inspelen op ontwikkelingen door LNV. Ook hier wordt de kennis- en informatievoorzieningsfunctie en het stimuleren en voeden van het debat over maatschappelijke vraagstukken door de overheid belangrijk geacht.

Op het internationale vlak wordt een groot aantal activiteiten genoemd waar LNV zich op zou moeten richten: bijdragen aan het versterken van de duurzame productie- en handelscapaciteit in OS-landen, inclusief publiek-private partnerships, het in internationaal verband ontwikkelen van eerlijke handelsregels en gedragscodes b.v. om MVO, MVO-producten en certificering te bevorderen. LNV zou – mede vanuit haar expertise – meer kunnen investeren in wereldvoedselvraagstukken en het op de mondiale agenda houden van deze vraagstukken.

Kennisinstellingen

Een instelling adviseert LNV om allereerst een leidende missie te formuleren wat ze de maatschappij (niet alleen boeren) te bieden heeft m.b.t. het Zuiden. Als LNV-taken op het niveau van Nederland worden veel elementen genoemd die ook al bij de andere categorieën naar voren kwamen: beter communiceren met de burger en maatschappelijke organisaties, aanzwengelen van het debat, faciliteren van publiek-private partnerships, zorgdragen voor coherent beleid en goede samenwerking met andere departementen (ook op ambassades). Internationaal zou LNV meer kunnen bijdragen aan vergroting van marktperspectieven en capaciteitsopbouw van OS-landen. LNV wordt aangeraden om meer direct contact met, en betere kennis op te bouwen over deze landen.

Conclusie

We concluderen dat over de hele linie de respondenten een breed scala aan handelingsperspectieven zien waarmee LNV zich m.b.t. het Zuiden zou moeten of kunnen bezighouden. Veel geïnterviewden lijken meer te verwachten van LNV dan wat ze nu LNV zien doen. Als grote gemene deler in de antwoorden concluderen we dat de buitenwereld LNV aanraadt om te werken aan meer interne consistentie, aan een heldere visie en missie en een betere communicatie naar buiten. Op het niveau van Nederland dient de prioriteit te liggen op: werken aan coherent beleid en samenwerking; faciliteren en stimuleren van maatschappelijke initiatieven en discussies; inbrengen en bevordering van informatie en expertise. Ten aanzien van de landen in het Zuiden en internationaal dient de aandacht vooral te liggen op zaken als: capaciteitsopbouw en ondersteuning van projecten gericht op duurzaamheid, kennisontwikkeling en technologieoverdracht en een (grotere) inzet op de ontwikkeling van eerlijke regels voor productie en handel.

We herhalen dat genoemde handelingsperspectieven niet direct gekoppeld zijn aan een bepaalde motivatie tot handelen noch aan de bestaande situatie binnen LNV.

3.12 Omgang met pluraliteit

→ Hoe dient LNV om te gaan met pluraliteit en/of tegenstrijdigheid van motieven?

“Het Poldermodel, mits alle belangen deugdelijk aan de onderhandelingstafel vertegenwoordigd zijn, is nog steeds een goed model om om te gaan met tegenstrijdige belangen. Het is de moeite waard dit model te exporteren.”

Beleid maken is afwegingen maken en een goede balans vinden tussen (tegegengestelde) politieke en maatschappelijke belangen, motieven en machtsverhoudingen; hierin moet een keuze gemaakt worden. Kiezen voor “het Zuiden” snijdt soms direct in het belang van (bepaalde groepen in) Nederland. De vraag hoe LNV dient om te gaan met knelpunten en tegenstrijdigheden is ook aan de geïnterviewden voorgelegd. Hieronder volgt een synthese van de verkregen antwoorden.

Binnen LNV

Het merendeel van de LNV'ers stelt dat afwegingen tussen verschillende belangen met open ogen gemaakt moeten worden. We moeten erkennen dat er tegenstrijdige belangen zijn. Dit vereist transparantie en goede informatie. Sommigen stellen dat LNV moet zorgen dat ze zelf betere kennis van zaken krijgt en ook dat informatie bij de andere partijen terecht komt. Ze kan ook maatschappelijke spanningen de ruimte geven door gesprekken te organiseren tussen partijen. Een respondent vindt dat er feitelijk geen knelpunt is daar beslissingen (en rolverdelingen) m.b.t. het Zuiden al op nationaal niveau genomen zijn. Een ander denkt dat LNV zich niet populair zou maken bij anderen als ze duurzaamheid in de volle breedte aan de orde stelt, daar dit gezien zou kunnen worden als truc om het beleidsproces te vertragen.

Overige departementen

De respondenten in deze categorie signaleren een aantal vragen c.q. onduidelijkheden ten aanzien van besluitvorming m.b.t. het Zuiden. LNV lijkt nog steeds op de primaire producent in Nederland gericht en minder de hele internationale keten in ogenschouw te nemen. Men benadrukt dat op het LNV-beleidsveld ontwikkelingen en besluitvorming steeds meer buiten Nederland plaatsvindt (WTO, EU, liberalisering, brede mondiale structuren) en men vraagt zich af of dit in de LNV-beschouwingen voldoende mee genomen wordt. Vanwege de internationale dimensies dient het landbouwbeleid goed doorgenomen en gecoördineerd te worden met OS, EZ en BuZa. Men ziet dat LNV de tegenstrijdigheden overigens wel netjes in kaart brengt, maar dat daarna het proces stopt. Ook wordt opgemerkt dat bij verschillende LNV-collega's onvrede over de Coherentienota te bespeuren was (terwijl de voorbereiding met OS verrassend goed liep); wat betekent dit?

Bedrijfsleven

Een respondent liet zich over pluraliteit uit. De overheid moet zorgen voor transparante en eerlijke besluitvormingsprocessen, waarbij voor- en nadelen zichtbaar worden gemaakt en het helder wordt wie waar belang bij heeft.

NGO's

Duurzaamheidsbeleid kan het niet iedereen naar de zin maken. Met name de overheid moet zorgen dat beslissingen transparant zijn en op heldere gronden worden genomen. De overheid heeft hierin een faciliterende taak. LNV moet optreden waar er knelpunten zijn. Bij tegenstrijdige belangen dient de lange termijn (duurzaamheid) en het belang van de zwaksten het zwaarste te wegen. Gezondheid,

milieu en ontwikkeling van de derde wereld zijn voor sommigen belangrijker dan werkgelegenheid in Nederland.

Anderen leggen de volle nadruk op het poldermodel. Gebruik het poldermodel, ook in het buitenland, om goed om te gaan met tegenstrijdige belangen of werk met 'impact assessment'. Laat bij tegenstrijdige belangen de minst ontwikkelde landen voorgaan, of zoek naar een strategie die boeren hier én daar meer kans geven op een eerlijke prijs voor hun producten.

Kennisinstellingen

De kennisinstellingen constateren dat coherentie soms haaks staat op sectorale belangen. LNV moet daarom een heldere missie hebben en aanspreekbaar zijn voor de samenleving. LNV heeft te weinig kennis en ervaring van specifieke landen en denkt vaak teveel in macro-economische effecten. Gewaakt moet ook worden om "het Zuiden" over één kam te scheren; tussen en binnen landen zijn grote verschillen in belangen en producten. Afwegingsmodellen zijn nodig in het maken van keuzes; hierbij moeten ethische waarden voorop staan en niet politieke macht.

Conclusie

Wij concluderen dat alle partijen onderkennen dat tegenstrijdige belangen onontkoombaar horen bij het beleidsmaken en -uitvoeren; ook LNV ontkomt daar dus niet aan. Respondenten vinden het volgens ons wel belangrijk dat keuzes gemaakt worden op transparante wijze en op basis van heldere informatie. Allen vinden dat de overheid moet toezien (zorg dragen) dat alle partijen toegang tot de benodigde kennis hebben, dat het proces transparant verloopt en leidt tot afgewogen keuzes. Sommigen schuiven het poldermodel naar voren als middel om dilemma's op te lossen.

Daarnaast heeft LNV de taak om het lange termijn duurzaamheidsbelang en het belang van de zwaksten te bewaken, zo vinden met name de respondenten van de NGO's. Een heldere LNV-missie m.b.t. het Zuiden kan het beleid richting geven, inzichtelijk en aanspreekbaar maken. Betrokkenheid van relevante partijen bij LNV-beleidskeuzes bevordert de afgewogen besluitvorming bij tegenstrijdige motieven en belangen.

4 Motieven, coherentie, rol en perceptie

“Het is belangrijk om nieuwe vormen van communicatie en samenwerking te zoeken. Een goed voorbeeld is de Rabobank, die stakeholders bij elkaar roept n.a.v. hun maatschappelijk jaarverslag. LNV zou meer moeten experimenteren met interactieve vormen.”

Alvorens over te gaan tot het trekken van conclusies proberen de samenstellers van dit rapport in dit hoofdstuk eerst een aantal resultaten uit het vorige hoofdstuk in een bredere context en perspectief te plaatsen en nader te analyseren. Die analyse concentreert zich rond vier belangrijke thema's die uit de interviews naar voren kwamen: motieven, coherentie, de rol van LNV en percepties van de geïnterviewden. Waarom viel het niet altijd mee over motieven te praten? Hoe coherent is het beleid binnen LNV? En: als geïnterviewden het over LNV-rollen, taakopvattingen en verantwoordelijkheden hebben, gaat het dan eigenlijk niet over afspraken over rolverdelingen binnen de gehele overheid? We tekenen ook aan dat het gaat om percepties van binnen en buiten. Die percepties hoeven niet altijd overeen te komen met de realiteit. Hoe moet je daar mee omgaan? Hier komen we aan het eind van dit hoofdstuk op terug.

4.1 Motieven: waarom zou je?

“Stellen we wel de juiste vragen?”

“Bij Nederlandse belangen gaat het niet alleen om de belangen van boeren, maar ook om die van consumenten, die een verantwoordelijkheid dragen voor een duurzame wereld.”

“Ethiek is een duidelijke achtergrond voor het inbrengen van issues in internationale onderhandelingen. LNV heeft soms de neiging daar te ver in te gaan.”

Het was een gemis dat niet alle respondenten achterliggende motieven hebben benoemd voor het handelen van LNV richting het Zuiden. Soms leek er een zekere schroom te bestaan om over deze zaken te spreken. Wellicht heeft men het gevoel dat hiermee het persoonlijke gebied betreden wordt. Daar komt bij dat niet alle respondenten gewend zijn te denken in termen van achterliggende motieven. In dit verband kan het verschil tussen mensen met een maatschappelijk gerichte opleiding en 'techneuten' van belang zijn. De laatste groep heeft gedurende de studie weinig geleerd om na te denken over motieven, ethisch-filosofische achtergrond, etc. Een andere reden zou kunnen zijn dat we in een tijd leven zonder 'grote verhalen'. Het lijkt alsof veel ideologie verdwenen is. Mensen denken wellicht pragmatischer. Echter ook pragmatische motieven zijn motieven, en het is nuttig om je van je motieven bewust te zijn.

Hoewel niet iedereen zich uitte over achterliggende motieven, noemde de meerderheid van de respondenten wel degelijk één of meerdere motieven waarom LNV met het Zuiden bezig zou moeten zijn. Sommige respondenten maken geen onderscheid tussen LNV en de gehele overheid, maar velen geven juist duidelijk aan waarom ze vinden dat een ministerie voor landbouw, natuur en voedselkwaliteit zich met het Zuiden zou moeten bezighouden; juist LNV dient principes als duurzaamheid, wederkerigheid en solidariteit te hanteren bij de inschatting van de gevolgen van haar

beleid, te meer daar deze zich steeds meer in het Zuiden doen gelden, gezien het toenemend grensoverschrijdende karakter van het werkveld.

Het vraagstuk 'LNV en het Zuiden' gaat onder meer om de mogelijkheden van LNV voor het optimaliseren van de wereldhandel in sociale, ecologische en economische zin, hoe bescheiden ook. Het is van belang dat de deelnemers in dit proces weet hebben van de onderliggende motieven van het beleid: waarom zou juist LNV iets moeten doen aan een duurzamer en leefbaarder wereld? Een kritische bezinning op dit waarom is goed om de prioriteiten aan te scherpen. Het kan een belangrijk sturingsmechanisme zijn voor LNV, en haar eigen positie te verduidelijken en dus ook te versterken. Wanneer LNV de discussie over het benoemen van publieke waarden samen met haar partners voert, is dit bovendien de gelegenheid om na te gaan hoeveel maatschappelijk draagvlak er is voor een eventueel handelen van LNV in het internationale krachtenveld. In dit verband noemt de Jaarbrief 2004 dat het goed zou zijn als LNV zich opnieuw bezint op de publieke waarden waarvoor zij in de toekomst wil staan.

LNV probeert via diverse werkwijzen te communiceren met de samenleving over haar handelen. Een discussie over waarden of achterliggende motieven komt echter niet zomaar tot stand, ook binnen LNV zelf niet, ondanks een goede aanzet op papier, zoals in het kader van het rapport Vernieuwend Werken⁷. Er circuleren verschillende benaderingen om duurzaam handelen te bevorderen in internationaal perspectief. Duurzaam handelen in abstracte zin is binnen en buiten LNV onomstreden, maar op het niveau van de Bestuursraad maakt men zich zorgen of LNV internationaal de aansluiting niet verliest met een 'te softe' benadering. De perceptie is dat niet-EU landen en ook enkele EU-landen zgn. non-trade concerns (ethiek, biodiversiteit) slechts zien als verkapte handelsbelemmering of als barrière voor snelle resultaten. Het is wellicht raadzaam dat LNV hierover een debat voert en een 'concern' strategie uitzet ('hoe soft kun je zijn').

4.2 Coherentie binnen LNV

"LNV voert een niet-coherent en onbetrouwbaar beleid."

"Van oorsprong is LNV belangenbehartiger voor de agrarische sector. LNV zit als gevolg van vogelpest, MKZ etc. vaker in het defensief. In het verleden, zeg zo'n 10 jaar geleden, was men beter in staat een verhaal in te brengen. Het maatschappelijk krachtenveld is redelijk gedifferentieerd. Daar kun je als ministerie niet één lijn uit destilleren. Er zal meer interne coherentie moeten komen in de standpunten van LNV, meer regie nemen zou verstandig zijn. Er is behoefte aan een duidelijke lijn."

We signaleren een probleem met de interne coherentie in het handelen van de directies *binnen* LNV. De recent verschenen Coherentienota geeft geen direct antwoord op dit probleem, want die gaat over de coherentie tussen LNV en Ontwikkelingssamenwerking (dus met beleidsonderdelen *buiten* LNV). De perceptie van buiten LNV is dat binnen LNV die nota vooral wordt gedragen door één directie (IZ).

Achterliggende motieven houden verband met bepaalde publieke waarden waar het LNV-beleid al dan niet voor staat. Confrontatie van een aantal van die waarden die LNV uitdraagt via haar beleidsnota's (zoals duurzame landbouw en behoud van biodiversiteit wereldwijd) levert spanningen op die niet altijd worden benoemd. Niet alle directies hebben hetzelfde beeld over de verantwoordelijkheid van LNV richting

⁷ zie de brochure 'LNV: een organisatie van waarde', LNV-intranet/portaal 'Vernieuwend werken'/nota

het Zuiden. Daar komt bij dat de internationale ambities uit de Jaarbrief 2004 ons inziens praktisch niet vertaald worden in het Beleidsprogramma 2004-2007. Vanuit maatschappelijke geledingen als het bedrijfsleven en andere ministeries wil men naar buiten toe één duidelijke en consistente lijn in het optreden van de diverse directies.

Handelt LNV meer nationaal of internationaal? Sommigen verwijten het ministerie dat het de neiging zou hebben om met een nationale blik te kijken naar de mondiale problematiek, in plaats van andersom. Zij constateren een gebrek aan integratie tussen nationaal en internationaal beleid. Nederland is een bescheiden onderdeel van Europa (en nog een bescheidener deel van de wereld). Veel zaken, ook duurzaamheid, worden voor ons beslist. Als Nederland iets wil, moet zij vooral in een vroeg stadium (agendavorming) zich met het EU-beleid bemoeien en partners zoeken, zo wordt gesteld.

Opvallend is dat de beperkte mogelijkheden van Nederland door de meeste respondenten nauwelijks worden benoemd in de interviews. Er is wel gesuggereerd dat LNV als klein ministerie (in een nog kleiner land...) zich eigenlijk meer als NGO zou kunnen gedragen: een belangenbehartiger, maar dan één met een zekere, zij het beperkte, maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het stimuleren van de internationale discussie zou LNV samen met andere partijen op moeten pakken.

4.3 Rolverdeling: wie doet wat?

“LNV heeft de samenleving als opdrachtgever en moet daar te rade gaan. Dat gebeurt te weinig.”

“LNV zou een ‘draaischijf voor duurzame projecten’ moeten zijn. LNV zou initiatieven hiervoor kunnen stimuleren en verzamelen, vervolgens daarover communiceren met het bedrijfsleven ten einde de publiek/private samenwerking in te vullen.”

“LNV zou strategischer moeten handelen in internationale fora - in de eerste plaats de EU - om lange-termijneffect te sorteren op gebieden die ze belangrijk lijkt te vinden, zoals non-trade concerns. “

“De rol van de overheid en LNV is allereerst het vaststellen van globale kaders, richtlijnen etc., en vervolgens het stimuleren en faciliteren van andere relevante organisaties om oplossingen te vinden. “Promoten dan wel versterken van maatschappelijk ondernemen”. Dit moet zoveel mogelijk in breder (Europees of globaal) verband plaatsvinden.”

“Rol van de overheid is vooral normstellend. De overheid dient meer aandacht te schenken aan de rol van het bedrijfsleven: de overheid (en LNV) deelt geen kennis en ervaring met het bedrijfsleven. Er dient meer inspraak te zijn vanuit de “civil society”. LNV moet opener en transparanter opereren. Nieuwe vormen van samenwerking zoeken.”

“LNV heeft kennis van landbouw en platteland en daarmee een speciale taak in ontwikkelingssamenwerking. Deze kennis ontbreekt vaak bij Buitenlandse Zaken en Economische Zaken.”

Zoals uit bovenstaande citaten blijkt, wil men nogal wat van LNV. We leven echter in een tijd van een terugtrekkende overheid waarbij elke tot voor kort vanzelfsprekende taak, kritisch tegen het licht wordt gehouden.

De overheid stelt dat zij het beleid wil uitvoeren met haar partners. Zij vindt het goed om deze partners meer dan voorheen bij het beleidsproces te betrekken. Maatschappelijke partners benadrukken dat beleid maken minder relevant is dan het luisteren naar stakeholders. Men is van mening dat de beleidscyclus meer deel zou moeten uitmaken van de maatschappelijke cyclus (dus niet omgekeerd: de

maatschappelijke actoren als deelnemers in de beleidscyclus). Hier zit natuurlijk een zekere spanning, want een overheid kan niet zonder het uitzetten van een aantal piketpalen voor het beleid. Maar hoe dan ook: van buiten af wordt het beleidsproces danig gerelativeerd.

Het bedrijfsleven onderstreept expliciet het belang van ‘geen woorden maar daden’. Alle maatschappelijke partijen benadrukken hun eigen rol, hebben goede voornemens over maatschappelijk verantwoord ondernemen, en willen dat de overheid (en dus LNV) samen met hen zaken oppakt. Men wil een overheid die meer inspeelt op initiatieven vanuit de maatschappij.

Men is zich ervan bewust dat politieke cycli dikwijls kort zijn; duurzaam handelen is daarentegen complex en vraagt om een transitieproces van vele jaren. Transities zijn bij uitstek een ‘multi-stakeholder proces’. LNV zou daarom (meer?) gebruik kunnen maken van strategische allianties met de stakeholders. Motivatie hiervoor is in diverse interviews, en ook in de workshop aangegeven. De recente bezuinigingsplannen voor de overheid maken de noodzaak om gebruik te maken van denkkraft in de samenleving overigens alleen maar urgenter.

De Noord-Zuid problematiek is niet in eerste instantie bij LNV belegd. Het is vooral Ontwikkelingssamenwerking waar het thema prioritair is. Praktisch alle geïnterviewden zijn echter van mening dat LNV wel degelijk ook een verantwoordelijkheid heeft. LNV kan voor zaken van landbouw en biodiversiteit belangrijke kennis inbrengen, zowel nationaal en internationaal (b.v. ‘Common Agricultural Policy’). Goede werkafspraken, die de onderlinge coherentie versterken, zijn dus essentieel. Dit wordt door vele partijen genoemd. Een daadkrachtig beleid is bovendien geen zaak van de overheid alleen. Ook bij het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ligt een eigen verantwoordelijkheid in doen en laten. Een van de respondenten uit het bedrijfsleven stelde zelfs dat de overheid het bedrijfsleven eigenlijk wel steviger op haar verantwoordelijkheden mag aanspreken.

In box 3 worden aan de hand van een recente SER indeling de diverse rollen voor LNV kort genoemd⁸. Ten aanzien van de rol van LNV willen we de volgende gedachten in overweging geven. Diverse organisaties vragen LNV om haar eigen profiel te verduidelijken. Voor de partners is het belangrijk om zicht te hebben op de rol die LNV zelf neemt. Helderheid hierover is cruciaal voor eventuele samenwerking. Omgekeerd, als LNV niet helder is over wat zij wil bereiken, hoe, met wie en wanneer, dan mist zij de aansluiting met potentiële partners. De rol van LNV moet dan wel helder worden uitgedragen. Op dit moment zien vele ondervraagden buiten LNV de rol van LNV niet altijd duidelijk.

4.4 De perceptie van de partners op LNV

“Ten aanzien van de Noord-Zuid problematiek lijkt LNV nu geen duidelijk ‘smoel’ te hebben, in ieder geval niet zichtbaar in de media. Er is bij LNV wel interesse, maar deze lijkt niet erg sterk; in de “interfaces” waar Noord-Zuid aan de orde komt en LNV aanwezig is, wordt niet sterk op de zetels gezeten.”

“De stimulerende en katalytische rol LNV is onvoldoende zichtbaar. Directe betrokkenheid LNV bij de sector is gewenst om probleem oplossend te werken, internationaal maar ook naar andere departementen. Bereiken van beleidsdoelstelling moet belangrijker zijn dan bureaucratische regelgeving.”

⁸ “Duurzaamheid vraagt om openheid – op weg naar een duurzame consumptie” (SER-Advies nr. 03/02, 2003)

In de beleidsnota's ligt de nadruk op wat de overheid zich voorneemt te doen. Dat beleid ten aanzien van het Zuiden blijkt op papier in grote mate overeen te stemmen met wat de diverse groeperingen zeggen over de te behandelen thema's. De partners hebben echter vragen bij wat LNV nu concreet doet. Er bestaat twijfel over de werkelijke inzet van LNV, die soms zelfs geuit wordt als wantrouwen: wil LNV het beleid wel uitvoeren of is het alleen gemaakt voor window-dressing?

Diverse organisaties waren aangenaam verrast dat LNV zich met de problematiek van het Zuiden bezig hield en waardeerden het dat hen om hun mening werd gevraagd. Er waren enkele organisaties die op onze vraag om te mogen interviewen aangaven dat zij contact met LNV niet zinvol vonden. Deze organisaties zijn wel actief op het gebied van duurzaam handelen en consumentengedrag. Hun terugtrekking geeft te denken. Is het mogelijk dat zij de rol (of meerwaarde) van LNV in dit opzicht niet zien?

LNV heeft bij velen vooral een (economisch) landbouwimago. Ecologische of sociale kwesties bepalen doorgaans niet het beeld van LNV. Daarentegen noemen enkele geïnterviewden de ervaringen met sommige landbouwattachés, die hun functie in een breder maatschappelijk kader zetten, wat verder gaat dan belangenbehartiging van de Nederlandse landbouw. Dat wordt opgemerkt en positief gewaardeerd.

In de interviews bleek dat veel stakeholders hun perceptie op de praktijk van uitvoering van beleid door LNV niet los zien van hun eigen motieven om te vinden waarom en hoe LNV met het Zuiden bezig zou moeten zijn. De perceptie van buitenstaanders van wat LNV doet is, zoals we zagen, niet altijd positief.

Voor een goed begrip van dit rapport is het belangrijk vast te stellen dat de samenstellers *geen* inventarisatie en evaluatie gedaan hebben van activiteiten die op grond van het vigerende beleid door LNV ondernomen worden. Allereerst zouden we dan moeten inventariseren wat de diverse directies van LNV aan activiteiten hebben lopen, vaststellen in welke mate die activiteiten relevant zijn voor *Het Zuiden*, welk volume en/of intensiteit die activiteiten hebben en vervolgens evalueren. Dit zou een aanzienlijke inspanning vergen en het valt geheel buiten het bestek van onze opdracht. Als samenstellers van dit rapport willen we daarom nog eens uitdrukkelijk stellen dat de door ons genoteerde percepties niet hoeven samen te vallen met de werkelijkheid.

Maar ook al zouden de percepties van de buitenstaanders (gedeeltelijk) onjuist zijn, dan nog is het van belang hier goed rekening mee te houden en er op in te spelen. Er zijn verschillende manieren om dat te doen en die manieren sluiten elkaar niet uit:

- Je kunt als organisatie zeggen: de perceptie van de buitenstaanders is fout. We doen al de goede dingen maar de buitenstaanders zien het niet. In dat geval moet er iets aan de externe communicatie gebeuren, want het is een bedrijfsrisico als er een te groot verschil is tussen een (negatieve) perceptie en wat je werkelijk doet als organisatie.
- Je kunt ook zeggen: misschien doen we (voor een deel) al de goede dingen, maar kennelijk verwachten buitenstaanders een andere rol van ons. Ze zijn niet alleen geïnteresseerd of ons beleid goed of fout is of goed of fout wordt uitgevoerd, nee, ze willen eerst en voor alles dat het beleid *samen* met hen wordt geformuleerd en uitgevoerd. In dat geval geef je de rol van de overheid als facilitator en stimulator meer nadruk.
- Een andere optie is te zeggen: misschien is er wel meer waar van wat de buitenstaanders zeggen dan ons lief is. Misschien zijn we in de praktijk te weinig coherent bezig en moeten we ons gezicht naar buiten toe eenduidiger maken. Uit de interviews hebben wij als samenstellers van dit rapport de indruk gekregen dat er nog wel wat schort aan de interne LNV coherentie. Als je dit gebrek aan coherentie als reëel vraagstuk accepteert, dan zou je een interne discussie kunnen starten over de motieven en waarden die je als organisatie deelt en over de manier waarop die organisatiebreed zouden moeten worden toegepast en uitgedragen. Dan gaat het om interne communicatie, afstemming en externe communicatie.

Box 3: Rollen voor LNV

In het navolgende bespreken we een aantal rollen voor LNV, geïnspireerd op een indeling zoals deze recentelijk ook door de SER is uitgewerkt.

1. De overheid als beleidsmaker en wet- en regelgever

Vertegenwoordigers van andere ministeries raden LNV aan om zich meer verantwoordelijk te voelen voor de ontwikkeling van normen voor duurzaam handelen voor zover het landbouw en natuur betreft. Het bedrijfsleven is van mening dat LNV (nog) meer aandacht moet geven aan de harmonisatie van regelingen in Europees verband. Binnen LNV is behoefte om duidelijker af te bakenen wat haar eigen verantwoordelijkheid is in zaken die met ontwikkelingssamenwerking te maken hebben.

2. De overheid als regisseur

De rol van LNV als regisseur wordt nauwelijks bediscussieerd in de interviews. Wel wordt LNV aangespoord om vooral breder dan Nederland te kijken. Immers, als regelgeving hier tot gevolg heeft dat boeren elders onder minder strenge regels gaan produceren, dan is er slechts sprake van een verplaatsing van het probleem. Een oproep dus om naar internationale coherentie te streven.

3. De overheid als facilitator en stimulator

De overheid kan initiatieven uit de samenleving versterken, maar diverse geïnterviewden betogen dat de overheid geen zaken hoeft te initiëren die bij het bedrijfsleven of de sociale partners niet leven. Deze mensen benadrukken het zelforganiserend vermogen van maatschappelijke actoren. De overheid dient bij maatschappelijke initiatieven aan te sluiten en hier of in ontwikkelingslanden faciliterend op te treden. Het kan soms al genoeg zijn maatschappelijke actoren dáár op de ambassade uit te nodigen voor een gesprek.

Diverse respondenten vinden het van belang dat LNV de landbouw voor ontwikkelingslanden nadrukkelijk agendeert bij de andere ministeries (bijvoorbeeld BuZa) en in internationaal verband. Men vreest dat Nederland het belang van landbouw voor ontwikkelingslanden niet meer ziet, nu Nederland zelf een postindustriële maatschappij is waar de landbouw slechts voor een gering aantal mensen hun broodwinning is. In ontwikkelingslanden is die situatie vaak nog heel anders.

4. Overheid als aanbieder van publieke voorzieningen

Enkele respondenten geven aan dat LNV relevante kennis moet laten ontwikkelen en ervoor moet zorgen dat die kennis in de maatschappij wordt gebruikt. Burgers hebben, zo stellen zij, behoefte aan informatie over duurzame ontwikkeling, zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken. LNV heeft de expertise hiervoor in huis. Ook LNV erkent dit als haar taak.

Echter, de doorwerking van kennis naar de gebruikers (boeren, beheerders, consumenten) behoeft meer aandacht. Dit geldt te meer voor de zgn. nieuwe handelsbarrières, de eisen op het gebied van milieu en voedselveiligheid. Er is bij ontwikkelingslanden behoefte aan kennis hoe ze hierop kunnen inspelen. Een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven zegt onder andere dat coherentie zeer nuttig is, vooral als het gaat om 'capacity building' en verbeterde markttoegang voor ontwikkelingslanden, en het afsluiten van partnerships met de industrie.

5. Overheid als voorbeeldgever

Enkele geïnterviewden, vooral binnen LNV, zijn van mening dat de overheid zelf het goede voorbeeld moet geven. Het in praktische dingen laten zien waar je voor staat, geeft aan waar je je als ministerie mee bezig houdt. LNV dient zelf duurzaam in te kopen, bijvoorbeeld. Buiten LNV is hier niet zoveel over gezegd.

5 LNV en het Zuiden: praktijkvoorbeelden

Om te illustreren waar de discussie over de relaties van Nederland met elders - en de mogelijke rol van LNV daarin - concreet zou kunnen beginnen, worden hier twee cases besproken: soja in Brazilië (zie ook bijlage 4) en de WSSD Partnership over voedselzekerheid. Verschillende aspecten van sociaal en ecologisch verantwoord handelen tot en met een rendabele landbouwsector, biodiversiteitbehoud en een veilig voedingsproduct komen hierin aan bod. Beide cases zijn op de workshop van 22 januari besproken en hebben een aantal waardevolle bevindingen opgeleverd. Deze worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

5.1 Neem nou soja

Het product

Soja wordt verwerkt in levensmiddelen, veevoer en allerlei technische producten. Voor Brazilië is landbouw en met name soja van groot belang om de nationale schuldenlast te verminderen. Nederland is een zeer belangrijke importeur van soja. Meer dan de helft van onze soja komt uit Brazilië. De vraag naar soja neemt nog steeds toe. Dit heeft alles te maken met een toenemende vleesconsumptie in de westerse landen. Bijna al 'onze' soja wordt verwerkt in veevoer.

Gevolgen voor biodiversiteit én mensen

Nederland zet via de veevoederindustrie een aanzienlijke ecologische en sociale voetafdruk in Brazilië. De groeiende vraag naar soja is momenteel een van de belangrijkste redenen voor het kappen van tropisch regenwoud in het Amazonegebied. Naast het directe ruimtebeslag is een enorme infrastructuur nodig om de soja af te voeren. Overheid en bedrijfsleven investeren hier fors in. De bedreigingen beperken zich niet tot het tropisch regenwoud. Veel nieuwe plantages worden ook aangelegd op de *cerrado* (centrale Braziliaanse savanne) en de *campos* (Amazonegraslanden), praktisch onbeschermd gebieden waarvan de biodiversiteit sterk wordt ondergewaardeerd. Hoewel een begin wordt gemaakt met duurzaamheidsprogramma's en studies naar biodiversiteit en sociale verhoudingen, is een groot deel van de nieuwe plantages in het midden en noorden van Brazilië nog zeer grootschalig en voorbehouden aan grote ondernemingen, die kunnen investeren in landontginning en mechanisatie. De oorspronkelijke bevolking wordt vaak door de huidige ontwikkelingen verdreven. Veel werkgelegenheid biedt de sojateelt niet. Wel vinden sommige mensen werk in de transportsector, of in ontbossingprojecten. Door deze projecten neemt de kloof tussen arm en rijk toe.

Motieven voor en rol voor LNV?

In de workshop van 22 januari hebben de geïnterviewden van binnen en buiten LNV met elkaar gesproken over de mogelijke rol van LNV in het geval van soja. Aanwezigen waren van mening dat in aanvulling op alle goede initiatieven die reeds lopen op dit terrein de bemoeienis van LNV gewenst is. De motivatie werd belicht uit verschillende hoeken: vanuit een verantwoordelijkheid voor kennisoverdracht (capacity building), het naleven van internationale verdragen en handelsbeleid, het veiligstellen van publieke waarden, en het internationaal bevorderen van duurzame landbouw en veeteelt. Wat zou LNV kunnen doen om de ecologische en sociale voetafdruk te verkleinen? We geven volgende suggesties uit de workshop door:

- LNV kan aan duurzame teelt werken via bijv. Cargill of Unilever. Cargill is één van de drie grote handelaren die tussen producenten in Brazilië en maatschappijen zoals Unilever in staat.
- LNV kan meer aandacht geven aan goede voorbeelden: Fair Trade, het werken aan een ecologische voetafdruk.
- LNV kan gaan werken aan belangenbehartiging van kleine boeren in Brazilië, want die worden het slachtoffer van deze grootschalige ontwikkelingen. Er is nu geen level playing field, maar een open-markt situatie met korte termijn winst en korte termijn macht. De overheid is nodig om de macht te ordenen.
- Kan LNV een wereldwijde arbeidsverdeling bij de WTO bepleiten?
- In vervolg op de Coherentienota de krachten gaan bundelen (OS, LNV en EZ samen), faciliteren in public-private partnerships. Unilever werkt daar graag aan mee, om krachten te bundelen, De rol van de overheid is dan faciliterend, en fondsen geven om zaken in gang te zetten. Zie bijvoorbeeld palmolie. Aanbevolen wordt om het praktisch te houden, projectmatig en op de productielocatie.
- Er moet een goed bestuur zijn. In Brazilië zitten al veel bedrijven. Sommige voeren jaarlijks overleg met stakeholders. Er wordt publiekelijk gerapporteerd. LNV zou in Brazilië op staatsniveau een rol kunnen gaan spelen en ter plekke gaan participeren in overleg.
- Via partnerships kan veel worden bereikt. Echter, wanneer tegelijkertijd een hoog tarief op vlees wordt geheven en een laag tarief op soja, houd je de ongelijkheid en daarmee de vraag naar soja in stand. Hier is de rol van de overheid om duidelijk richting te geven via het landbouwbeleid. Het landbouwbeleid stuurt immers de handelsmogelijkheden.

De deelnemers aan deze workshop motiveerden vanuit diverse invalshoeken waarom LNV in het geval van soja zou moeten handelen in de richting van duurzame ontwikkeling. Hierboven zijn als het ware twee sporen geformuleerd: een concreet spoor en een 'lange-termijn' spoor op internationaal niveau.

5.2 WSSD partnership

Op de World Summit on Sustainable Development in Johannesburg (WSSD, 2002) zijn afspraken gemaakt over verbetering van de markttoegang van ontwikkelingslanden. LNV (Directie Internationale Zaken) zet in dit kader partnerships op in een aantal ontwikkelingslanden voor voedselkwaliteit, handel en milieu, in samenwerking met Buitenlandse Zaken. In Indonesië en Maleisië richt men zich op palmolie, garnalen, groenten en fruit; in Vietnam gaat het om garnalen, in Zuid Afrika om vee en vlees in relatie tot dierziekten, en in Tanzania, Oeganda en Zambia om tuinbouwproducten (waaronder bloemen). Doel van de partnerships is het vergroten van de markttoegang van ontwikkelingslanden door capaciteitsopbouw, zodat deze landen kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen voor voedselveiligheid, milieu en gezondheid van plant en dier. LNV werkt de partnerships uit volgens een vraaggestuurde benadering. In de eerste fase wordt geanalyseerd wat de problemen zijn, wie betrokken zijn en worden actievoorstellen geformuleerd. Vervolgens worden doelgerichte activiteiten opgezet, met als doel een grotere afzet en duurzamer productie en consumptie. Uiteindelijk gaat het ook om armoedebestrijding in OS-landen. LNV handelt in dit werk vanuit diverse motieven: internationale afspraken (zoals WSSD), de zgn. non-trade concerns in de WTO (capaciteitsopbouw) en nationaal beleid (Duurzame Daadkracht, maatschappelijk verantwoord ondernemen).

De deelnemers aan de workshop delen de voordelen van partnerships: innoverende activiteiten krijgen hierin de ruimte en er kan goed mee worden geëxperimenteerd. Verschillende deelnemers waren bereid om actief mee te werken aan de verdere uitwerking van het behandelde partnership. LNV kreeg de volgende adviezen mee:

Sturing

- Gebruik de partnerships als laboratoria van coherentie en voor het realiseren van systeeminnovaties
- Laat het doel zijn: duurzame economische verzelfstandiging; geef geen subsidies, maar doe aan capacity building en (technische) ondersteuning
- Maak sociaal-ethisch beleggen in OS-landen meer werkbaar, bijvoorbeeld door het instellen van een garantiefonds.
- Politiseer het onderwerp in bredere zin. Het gaat niet alleen om markttoegang maar ook om voedselkwaliteitseisen (SPS-normen) vanuit Europa; zijn die terecht? Benoem en erken de dilemma's in de relatie markttoegang en voedselkwaliteitseisen; maak vervolgens keuzes en handel daarnaar, ook aan andere tafels (zoals WTO).
- Maak de activiteiten concreet binnen expliciet gemaakte doelen; geef ook aan wat een partnership niet is.
- Maak gebruik van ervaringen uit het verleden, eerdere partnerships, zie ook de case van bloemeteelt in Kenia;
- Zoek naar een goede balans van voorwaarden die de Nederlandse overheid mag stellen aan het partnership;
- Geef de partnerships meer ruimte;
- Benader elk partnership als een unieke onderneming, een persoonlijke missie.
- Zorg voor brede participatie en commitment van bedrijfsleven, financiële sector en NGO's (niet alleen hier, maar nadrukkelijk ook daar).

Inhoud

- Kleine boeren profiteren nauwelijks van de WTO onderhandelingen. Tevens bestaat er bij financiële instellingen het idee dat kleinschaligheid lastig is. Kleine boeren kunnen zelf ook nauwelijks voldoen aan de veiligheidseisen die aan voedsel worden gesteld. Partnerships kunnen een oplossing zijn voor het kleinschalig uitvoeren van grootschalige operaties.
- De partnerlanden in kwestie hebben vaak handelsrelaties met buurlanden of andere ontwikkelingslanden. De veiligheidseisen voor de import van voedsel liggen vaak lager dan die voor Europa en de VS, maar voor de partnerlanden zijn het vaak grote markten (bijvoorbeeld China). Dat betekent dat de nadruk op voedselveiligheid niet eenzijdig gericht mag zijn op het "Noorden".
- Er lijkt een tendens gaande om problemen van ons te vertalen naar problemen voor het Zuiden, die wij weer gaan oplossen. Hoe vertaal je het probleem weer terug naar de belanghebbenden? Die vraag moeten we blijven stellen.

Wat betekent een partnership voor de rol van LNV?

- Faciliteren en stimuleren.
- Samenwerken met andere ministeries. Probeer barrières weg te nemen en blijf consistent en coherent onderling. De samenwerking tussen OS en LNV is in dit opzicht belangrijk. Zoek naar de specifieke rol van LNV op verschillende niveaus maar 'don't reinvent OS'
- Verbinden van de OS-component met handel: werk aan capacity building en voorlichting in WTO verband. LNV heeft daar ook een eigen rol in de wetgevende sfeer.
- Problemen vertalen naar de probleemeigenaren.
- Belemmeringen wegnemen, doelen en randvoorwaarden stellen (zoals zorgen dat in heel Indonesië coöperaties opgericht kunnen worden); waar nodig flankerend beleid.
- Bouw meetpunten in m.b.t. consistentie/ coherentie.

5.3 Conclusies

De deelnemers aan de workshop toonden duidelijke interesse om met vertegenwoordigers van LNV van gedachten te wisselen over concrete cases, zoals soja en de WSSD-initiatieven van LNV. De workshop gaf een basis om met deze dialoogvorm door te gaan.

Er werden diverse motieven aangedragen waarom LNV zich met cases als soja en de WSSD partnerships zou moeten bezighouden. Voorbeelden zijn: vanuit een verantwoordelijkheid voor kennisoverdracht (capacity building), het naleven van internationale verdragen, het veiligstellen van publieke waarden en het internationaal bevorderen van duurzame landbouw en veeteelt.

Globaal noemden de deelnemers 3 sporen waarlangs LNV kan werken.

1. Veel deelnemers zijn enthousiast om cases uit te werken in de richting van concrete projecten, waarbij zowel LNV als de maatschappelijke stakeholders betrokken zijn.
2. Daarnaast werden er bij de cases punten genoemd die op een ander niveau opgelost dienen te worden. Voorbeelden hiervan zijn de marginale rol van kleine boeren in WTO-onderhandelingen en de invloed van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van de EU op vlees- en soja-import vanuit ontwikkelingslanden. Hiervoor zou LNV een 'lange-termijn'spoor op internationaal niveau moeten (blijven) volgen.
3. Een derde spoor is de goede samenwerking van LNV met andere ministeries, in het bijzonder Ontwikkelingssamenwerking. Hier is het van belang te werken aan het wegnemen van barrières en onderling consistent en coherent te werken.

6 Conclusies

De centrale vraag van het project is:

Wat zijn de achterliggende motieven waarom mensen binnen en buiten LNV menen dat LNV iets zou moeten ondernemen op het terrein van de wisselwerking tussen Nederland en ontwikkelingslanden?

Wat betreft deze vraag trekken we een aantal conclusies op basis van de interviews en de beleidsvoornemens. In de beantwoording hebben we de hoofdvraag in navolgende deelvragen opgesplitst.

→ *Moet LNV zich met het Zuiden bezighouden?*

De overgrote meerderheid van de geïnterviewden, dat wil zeggen vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere ministeries, beantwoordt deze vraag positief. Ze benadrukken daarbij dat het gaat om 'meedoen'. Bij LNV vindt een kleine minderheid dat het departement niet verantwoordelijk is voor zaken die met ontwikkelingssamenwerking te maken hebben. Dit wordt niet ingegeven vanuit principiële achtergronden, maar vanuit het referentiekader, vermeende rolopvattingen en mandaten.

De visie op de vraagstelling heeft ook te maken met de analyse van het probleem: kun je de problemen (in het kader van duurzame ontwikkeling) op het gebied van landbouw, natuur en voedselkwaliteit oplossen binnen Nederland dan wel Europa of niet? Hierover is de omgeving van LNV eenduidig: dat kan LNV niet. Binnen LNV is men verdeeld. Sommigen zien de huidige rol vooral sectoraal, als vakministerie ('armoedebestrijding doet OS wel'). Volgens velen uit de LNV-omgeving werkt dat echter niet. Herhaaldelijk wordt benadrukt dat departementen juist veel coherenter zouden moeten zijn in hun handelen en dat LNV vooral samen met andere partijen haar beleid zou moeten vormgeven.

→ *Waarom zou LNV zich met het Zuiden moeten bezighouden?*

In de interviews is een rijk scala aan motieven aangedragen waarom LNV zich met het Zuiden dient bezig te houden: men noemde ethische motieven, internationale verplichtingen, eigenbelang en verlicht eigenbelang, en een politiek-bestuurlijke context die om coherent LNV-beleid voor het Zuiden vraagt. Het is vrijwel niet mogelijk te concluderen dat LNV zich niet met het Zuiden zou moeten bezighouden. Zie voor een uitgebreide beschrijving sectie 4.2.

De diverse maatschappelijke groepen handelen vanuit een waaier aan uiteenlopende motieven. Je kunt niet stellen dat een bepaald motief alleen gehanteerd wordt door één bepaalde maatschappelijke groep. Motieven van eigenbelang worden door alle geïnterviewden genoemd. Ethische motieven en het nakomen van internationale verplichtingen worden ook door allen genoemd, met uitzondering van het bedrijfsleven. Maar ook daar worden motieven van verlicht of welbegrepen eigenbelang gehanteerd die soms raken aan ethische motieven.

In de interviews zijn het vooral motieven van eigenbelang (Nederlandse handelsbelangen) die binnen LNV sterk ontwikkeld zijn en in concrete ideeën zijn

vertaald. LNV staat bij veel geïnterviewden buiten LNV nog steeds bekend als een sectoraal opererend ministerie. Dit wordt bevestigd door een aantal interviews binnen LNV. De directies worden vooral gezien als behartigers van de belangen van landbouw, of, in mindere mate, die van natuur of voedselkwaliteit, en niet die van LNV breed. Dit ervaren sommige partijen in de samenleving als hinderlijk en 'niet coherent'; de motieven van LNV ten aanzien van het Zuiden reflecteren te weinig van wat er bij andere geïnterviewden uit de maatschappij leeft.

→ *Hoe groot is het draagvlak voor LNV om met het Zuiden bezig te zijn?*

Veel maatschappelijke actoren vinden dat LNV meer aan het Zuiden zou moeten doen. Bij een deel van de maatschappelijke actoren bestaat de kritiek dat LNV alleen bezig is met eigen belang (nationaal en voor de boeren). De omslag van vakministerie naar openbaar bestuursorgaan – met een brede belangenbehartiging – is voor hen nog niet voltooid, hoewel men zelf binnen LNV denkt dat deze omslag wél gemaakt is.

→ *Welke handelingsperspectieven heeft LNV m.b.t. het Zuiden?*

De geïnterviewden verwachten doorgaans veel van LNV, meer dan wat ze nu LNV menen te zien doen. Zaken die vaak genoemd werden zijn: zelf coherent gedrag vertonen, in Nederland werken aan coherent beleid, samenwerking zoeken (partnerships aangaan) en verantwoordelijkheid delen met partners in de samenleving, faciliteren en stimuleren van maatschappelijke initiatieven en discussies, inbreng en bevordering van informatie en expertise, en een waardenanalyse aangaan (vanuit welke waarden handelt men?).

Ten aanzien van de landen in het Zuiden en internationaal zou de aandacht vooral dienen te liggen op zaken als: capaciteitsopbouw en ondersteuning van projecten gericht op duurzaamheid, kennisontwikkeling en technologieoverdracht en een grotere inzet op de ontwikkeling van eerlijke regels voor, en duurzaamheid van productie en handel.

Een aantal van de genoemde activiteiten behoort al tot de "going concern" van LNV. Andere zou LNV wellicht kunnen oppakken in de afwegingen, gesterkt door de motieven die door interviewers zijn genoemd.

→ *Hoe dient LNV om te gaan met pluraliteit en/of tegenstrijdigheid van motieven?*

Alle partijen onderkennen dat tegenstrijdige belangen onontkoombaar horen bij het beleid maken en uitvoeren; ook LNV ontkomt daar dus niet aan. Vrijwel alle respondenten vinden dat de overheid moet zorg dragen dat alle partijen toegang tot de benodigde kennis hebben, dat het proces transparant verloopt en leidt tot afgewogen keuzes. Sommigen schuiven het poldermodel naar voren als middel om dilemma's op te lossen. Daarnaast heeft LNV de taak om het lange-termijn belang van duurzaamheid en het belang van de zwaksten te bewaken, dus ook die in het Zuiden. Dit laatste vinden vooral de respondenten van de NGO's.

→ *Beleid versus praktijk?*

In de beleidsnota's ligt de nadruk op wat de overheid zich voorneemt te doen. Dat beleid ten aanzien van het Zuiden blijkt in grote mate overeen te stemmen met wat de diverse groeperingen zeggen over de te behandelen thema's. De maatschappelijke actoren hebben echter vragen bij wat LNV nu concreet doet en hoe ze de maatschappelijke groeperingen erbij betreft. Zo onderstreept het bedrijfsleven expliciet het belang van 'geen woorden maar daden'.

→ *Rolopvatting?*

Er is een discrepantie tussen de verwachtingen van maatschappelijke actoren ten aanzien van de rol van LNV en de perceptie die LNV zelf over haar rol heeft. Alle maatschappelijke partijen benadrukken hun eigen rol, hebben goede voornemens over maatschappelijk verantwoord ondernemen, en willen dat de overheid (en dus LNV) samen met hen zaken oppakt. Men wil een overheid die meer inspeelt op initiatieven vanuit de maatschappij. Binnen LNV wordt deze rolopvatting nauwelijks genoemd. De indruk wordt daarmee (onbewust?) gewekt dat LNV denkt dat zij (nog steeds) alleen zorgt en kan zorgen voor het beleid. Hier lijkt sprake te zijn van een tegenstelling tussen LNV en de EU: waar de EU alles doet samen met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, kan LNV zelf bepalen wat zij interessant vindt. De recente beleidsnota's geven hiertoe kennelijk ruimte.

→ *Is het beleid van LNV ten aanzien van het Zuiden herkenbaar?*

Het beeld van LNV, haar motieven en haar handelen ten aanzien van het Zuiden is voor velen buiten LNV niet zo helder. Buiten LNV bleken veel van de geïnterviewden niet goed op de hoogte van de werkelijke beleidsterreinen van LNV. Volgens sommige geïnterviewden hangt de mening van LNV af van wie men spreekt, LNV als geheel is niet zichtbaar. Er bestaan wel visies op het Zuiden binnen LNV, maar die visies zijn algemeen, weinig operationeel en worden door een aantal buitenstaanders als niet-coherent ervaren.

7 LNV: wat nu te doen?

- LNV kan een aantal vervolgdiscussies organiseren waarin zij een inhoudelijke en operationele missie formuleert over de rol van LNV en haar partners waar het gaat om 'het Zuiden'. Omdat het gaat om een afweging van ethische waarden naast sociale, economische en ecologische waarden, is het belangrijk dat de verschillende stakeholders dit proces gezamenlijk doorlopen en gezamenlijk de keuzemogelijkheden, tegenstrijdigheden en dilemma's benoemen en hoe hier mee om te gaan.
- Als startpunt kan een aantal concrete cases genomen worden waar LNV-beleid en -handelen invloed hebben op het Zuiden. Het zou zowel over lopende als potentiële beleidsterreinen kunnen gaan, b.v.: import van soja, palmolie, suiker, koffie (ketenevaluatie, sociale en ecologische footprint).
- Vervolgens kan LNV met de maatschappelijke stakeholders drie sporen volgen:
 - a. concrete initiatieven (projecten) om Maatschappelijk en Ecologisch Verantwoord Ondernemen handen en voeten te geven (bijv. via WSSD-partnerships)
 - b. een 'lange-termijn' spoor op internationaal niveau (bijv. marginale rol van kleine boeren in WTO en markttoegang van vlees en soja in het gemeenschappelijk EU landbouwbeleid,)
 - c. coherentie bevorderen met andere ministeries en barrières afbreken.
- Gerichte interne communicatie en discussie over de publieke waarden waar LNV voor staat, en hoe LNV ermee om wil gaan, is aan te bevelen. *Duurzaam handelen* wordt algemeen gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving en zou daarom benut kunnen worden als een naar binnen en buiten uitgedragen basiswaarde voor LNV.
- Het is aan te bevelen om de rolverdelingen en werkafspraken met de andere ministeries (vooral OS en EZ) explicieter te maken. De WRR heeft hierover een belangwekkende rapport geschreven⁹. LNV cq de overheid zou de WRR om advies kunnen vragen hoe te komen tot een goede (of betere) rol- en werkverdeling (en samenwerking) tussen departementen en met partijen in de samenleving.
- Het is voor het concern LNV aanbevelenswaardig om transparant te zijn bij de afweging tussen de verschillende dimensies van duurzaamheid en die afweging politiek te maken daar waar de verschillende verantwoordelijkheden van LNV conflicteren.

⁹ WRR rapport nr. 62 (2002). Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

Categorie 1: Ministerie van LNV

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Landbouw (directeur)
mw. A.M. Burger (Annemie)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Industrie & Handel (Management Team)
dhr. M.H. de Jong / mw. M. Sonnema (Henk/Marjolein)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Transitieteam Landbouw
mw. C.J.M. Lemmen (Ineke)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Visserij (directeur)
dhr. R.J.T. van Lint (Rob)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie IZ (Adviseur Landbouw Politiek)
dhr. G. Meester (Gerrit)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Bestuursraad (Directeur Generaal)
dhr. A. Oostra (Ate)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Natuur (Management Team)
mw. R.D.I. Parzer-Glaudemans (Rebecca)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
DWK (Beleidsmedewerker Onderzoek)
dhr. J.P.L.W.M. Rijniers (Jeroen)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Platteland i.o. (directeur)
dhr. K.J. de Ruiter (Kees)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Categorie 2: Overige Ministeries

Ministerie van Economische Zaken

Sr. Beleidsmedewerker Politiek en Investeringsbeleid
mw. I. Keijzer (Irma)
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken

Sr. beleidsadviseur, BSB/IA, Directie Internationale Zaken
dhr. R.A.F. van der Meulen (Rob)
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Hoofd DGIS/DML/BD
mw. A. Wevers (Anneke)
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Categorie 3: Bedrijfsleven

Rabobank

Hoofd Divisie Duurzaamheid en Sociale Vernieuwing
dhr. B.J. Krouwel (Bart Jan)
Postbus 17100, UCW 801
3500 HG Utrecht

Unilever Bestfoods

Agricultural Economic Advisor
dhr. W.J. Laan (Willem Jan)
Postbus 760
3000 DK Rotterdam

Nutreco

Directeur Corporate Communications
dhr. F. van Ooijen (Frank)
Postbus 299
3800 AG Amersfoort

Ecorys

Senior Economists
dhr. R. Ooijen / dhr. W. Keddema† (Rudy / Wim)
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Categorie 4: Niet-Gouvernementele Organisaties

FNV Bondgenoten

Internationaal Secretaris/Coordinator Int. Department
dhr. P. Andela / mw. I. Paulides (Paul / Ineke)
Postbus 9208
3506 GE Utrecht

Stichting Agriterra

Directeur
dhr. K. Blokland (Kees)
Willemsplein 43 -2
6811 KD Arnhem

NOVIB

Beleidsmedewerker afd. Beleidsbeïnvloeding
mw. R. Fokker (Rianne)
Postbus 30919
2500 GX Den Haag

Both Ends

Teamleader Strategic Cooperation
mw. T. Mohr (Tamara)
Damrak 28-30
1012 LJ Amsterdam

COS-Nederland

Coördinator Projectmanagement
dhr. W. Molenaar (Wiard)
Wijnstraat 237
3311 BV Dordrecht

LTO Nederland

Beleidsmedewerkers Internationaal Beleid
dhr. R. Wijbenga / dhr. P. Geraads (Reinout / Paul)
Postbus 29773
2502 LT Den Haag

Categorie 5: Kennisinstellingen

Landbouw Economisch Instituut

Programmaleider Research Programme International
Cooperation
dhr. A. de Jager (André)
Postbus 88
6700 AB Wageningen

Vrije Universiteit

Directeur Sticht. Onderzoek
Wereldvoedselvraagstukken
dhr. M.A. Keyzer (Michiel)
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam

Institute of Social Studies

Dekaan
dhr. J. Opschoor (Hans)
Postbus 29776
2502 LT Den Haag

Universiteit Utrecht

Sr. Onderzoeker Ethiekinstituut
dhr. F.R. Stafleu (Frans)
Heidelberglaan 2
3584 CS Utrecht

Bijlage 2a Achterliggende motieven binnen LNV

A. Ethische motieven

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
1. Consequentialistische motieven	<i>De consequentialistische richting richt zich meer op de gevolgen van handelingen</i>	
-	-	
2. Deontologische motieven	<i>De deontologische richting richt zich op de handeling zelf, de plicht die je hebt als mens om wel of niet te handelen.</i>	
Ethiek algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Ethiek is een duidelijke achtergrond voor het inbrengen van issues in internationale onderhandelingen. Wel is het zo dat LNV zelfs de neiging soms heeft daarin te ver te gaan. De argumentatie wordt dan wel erg soft. Maar de basis is goed: men vindt het van belang om evenwichtige uitspraken te doen. Eén van de achterliggende motieven voor GRR om aan deze onderwerpen te gaan werken is gelegen in het feit dat deze directie wordt aangetrokken door ethische motieven en dat men beïnvloedend is voor ander beleid. 	Een onderwerp als energie zou ook best een GRR thema kunnen worden.
Nederland medeverantwoordelijk voor een duurzame en rechtvaardige wereld	<ul style="list-style-type: none"> Binnen de internationale beleidsarena van LNV geldt als verantwoordelijkheid armoedebestrijding/mondiale duurzame ontwikkeling. Terwijl in het nationaal georiënteerde beleid het afhangt van incidentele factoren binnen de betreffende sector. 	Incidentele factoren bij het nationaal georiënteerde beleid zijn o.a.: wel/niet kennis van, of affiniteit met, mondiale duurzame ontwikkeling van de betreffende beleidsmedewerkers en al dan niet betrokkenheid in het beleidsproces van maatschappelijke groepen met belang/kennis/affiniteit in die richting.
Persoonlijke drives van ambtenaren spelen ook een rol	Persoonlijke drives: goed voor de aarde zorgen, verantwoordelijkheid voor je kinderen, rechtvaardige wereld (Brundtland), maar ook in actie komen naast al het denkwerk (“geen woorden maar daden”).	

B. Internationale verplichtingen

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
1. Juridische verplichtingen voortkomend uit Internationale overeenkomsten.	<i>Buiten Nederland hebben we juridische verplichtingen op basis van internationale overeenkomsten.....</i>	
Internationale en nationale verplichtingen algemeen	De overheid is de vertegenwoordiger van het publieke domein. De belangen van de burgers staan centraal, al zijn die heel divers. Aan duurzame ontwikkeling heeft de overheid zich echter gecommitteerd via een hele batterij van internationale en nationale verplichtingen.	
OESO code voor multinationale ondernemingen	Tussen LNV en het Zuiden zijn allerlei wisselwerkingen en daar hebben we in allerlei internationaal verband afspraken over gemaakt, bijv. in het MATRA programma , kaders vanuit het MVO perspectief en OESO richtlijnen. Hier moeten we als LNV iets mee.	
2. Toezeggingen tijdens internationale conferenties		

C. Eigenbelang

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
1. Direct eigenbelang	<i>Het gaat hier om eigenbelang in engere zin: op kortere termijn en in een geografisch beperkter gebied (Nederland).</i>	
Nederlandse export, import en functie als handelscentrum	Het Nederlandse belang voor de relatie met het Zuiden is de Nederlandse export (en daarvoor ook de import) op peil houden en mogelijk groeien in de functie als handelscentrum.Nederland heeft er belang bij wanneer de economie van een zuidelijk land versterkt wordt: dan kunnen er meer verwerkte producten naar Nederland komen, die wij dan verder verwerken en uitvoeren.	
Imago van bedrijf en sector	Tegenwoordig worden Nederlandse bedrijven aangesproken op hun (maatschappelijk verantwoord) handelen. Dit handelen is van groot belang voor het imago van het bedrijf en de sector, maar zeker ook voor het imago van Nederland in derde landen. Het belang van MVO wordt hierdoor steeds groter. Handel wordt partnership. We moeten niet uit de weg gaan dat de (goede) relatie van Nederland met het Zuiden ook gewoon een economisch belang is. En: 'een imagoprobleem gaat ten koste van je afzet'. Hierdoor is het economisch belang gekoppeld aan het belang van goed presteren op de 3 p's (profit, people planet).	

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Waarborging van continuïteit van investeringen in zuidelijke landen	'Als je als bedrijfsleven investeert in landen van het Zuidelijk Halfrond, en je wilt de continuïteit van je investering waarborgen, dan moet je de economische structuur van een land versterken. Als je dat niet doet, kun je er op de middellange termijn uitgeschopt worden'. De bloementeel in Oost-Afrika is er druk mee bezig, Heineken heeft er steeds meer feeling voor, Unilever is er diep van doordrongen.	
Goed functionerende agroketen	Nederland dient te streven naar open handelskanalen met goede beheersing van risico's. Nederland is een handelsnatie. We slaan ons zelf vaak genoeg op de borst dat we de derde exporteur van landbouwproducten in de wereld zijn, maar staan er zelden bij stil dat we daarvoor heel veel importeren. We leven van de marges van soja, tapioca, en bloemen die we importeren door ze te verwerken tot koekjes, vlees en boeketten. Het systeem kan alleen overleven bij het feit dat de producten die we importeren veilig zijn (dioxine etc.). De continuïteit en veiligheid van goederenstromen zijn van essentieel belang.	
2. Welbegrepen eigenbelang	<i>We hebben een buitenlands beleid waarin we 'Machiavellistisch' kunnen opereren, dwz het belang van de Nederlandse burgers als enige voorop kunnen stellen. Het reduceren van de milieueffecten van Brazilië's sojaproductie is ook in deze visie, zeker op de langere termijn, in hun belang (het 'welbegrepen eigenbelang'): een gezonde wereld met voldoende regenbos etc.</i>	
Op langere termijn ook economisch belangrijk rekening te houden met duurzaamheid en 'people'.	De drijfveer is meer dan economisch, namelijk dezelfde als duurzaam ondernemen. Het algemeen bestuur heeft als opdracht de 'people' en dus coherentie. Dat is op langere termijn ook economisch van belang om hier rekening mee te houden.	

Politieke en bestuurlijke context

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Economische belangen en geitenwollensokken schuiven in elkaar	In de maatschappij, maar ook internationaal, zie je beweging: de “geitenwollensokken” en de economische belangen schuiven in elkaar. De sokken acteren steeds meer business-like. Deze beweging geeft veel kansen. De overheid zou dit moeten aanjagen en mensen bij elkaar moeten brengen. (voorbeeld van de beweging: EU, DG Trade heeft aandacht voor Fair Trade Issues, en een Civil Society Program).	
Bestuurlijk gezien heeft het onderwerp binnen LNV en de directie geen prioriteit.	Binnen het eigen mandaat van de directie heeft het onderwerp geen hoge prioriteit. In de laatste drie jaar is het – voor zover kon worden nagegaan - niet in een directeuren overleg ter sprake gekomen.	
Weinig maatschappelijke onrust over dit thema	Ook maatschappelijk is er weinig onrust. Er zijn geen opzienbarende krantenartikelen verschenen waarin conflicten ten gevolgen beleid / handelen van LNV met betrekking tot het Zuiden aan de orde zijn gesteld.	

Bijlage 2b Achterliggende motieven Andere organisatiecategorieën

B. Ethische motieven

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
1. Consequentialistische motieven	<i>De consequentialistische richting richt zich meer op de gevolgen van handelingen.</i> We kunnen bijvoorbeeld nagaan wat er gebeurt als we ophouden met iets te doen: wat voor effecten heeft dat dan? Stel dat we stoppen met soja uit Brazilië te importeren: wat gebeurt er dan? Hier liggen causale relaties. Als er geen gevolgen optreden dan kun je zeggen “het maakt in de praktijk niet uit, als wij het niet doen, doen anderen het wel.” Dan volgen we de consequentialistische richting.	
Verantwoordelijkheden van bedrijven houden niet bij de grens op.	Sommige sectoren verhuizen richting Zuiden (bloemen, tuinbouw). Het zijn vaak ondernemers uit Nederland die nu in het Zuiden actief zijn/worden. De verantwoordelijkheden zouden niet bij de grens moeten ophouden. Het is voornamelijk de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf, maar de overheid heeft daar ook een rol in.	Als het om overheidsopdrachten gaat van bijv. LNV dan kan de overheid zelf criteria stellen, bijv. de ILO criteria.
Geen oneerlijke handelsbarrières	Milieunormen kunnen soms gaan fungeren als nieuwe handelsbarrières, afhankelijk van de specifieke situatie. Dus is er een noodzaak van kennisexport. Capaciteitsopbouw is een belangrijke verantwoordelijkheid van Nederland.	De expertise zit daarvoor juist in LNV.
Voorkomen van negatieve effecten voor ontwikkelingslanden	<ul style="list-style-type: none"> • De overheid draagt bij aan de ontwikkeling van de Derde Wereld, daar vraagt de politiek, de maatschappij om. Beleid dat hier ontwikkeld wordt en uitgevoerd kan effecten hebben op wat daar gebeurt. Bijv. als wij hier geen genetisch gemanipuleerde grondstoffen willen heeft dat invloed op de landbouwsector daar, als wij (zoals vroeger) boterbergen in Rusland dumpen heeft dat effect op de veeteeltsector in Rusland. • De Nederlandse landbouw heeft grote invloed op economische ontwikkeling in het Zuiden. Er moet dan ook worden geprobeerd om aandacht te krijgen voor het voorkomen van fouten. 	.
Ontbreken van een beroepsinstantie voor mensen uit OS-landen	De mensen in ontwikkelingslanden worden op één of andere manier door ons beïnvloed. Zij hebben belangen maar het ontbreekt aan een instantie om hun verhaal te halen. Met de pet de pet in de hand moeten ze belet vragen.	

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Producten uit Derde Wereld worden onderbetaald	Stellen we wel de juiste vragen? Waarom zijn de goederen uit derde wereld landen goedkoper. Worden producten onderbetaald en hoe komt dat?	
2. Deontologische motieven	<i>De deontologische richting richt zich op de handeling zelf, de plicht die je hebt als mens om wel of niet te handelen.</i> We zijn deontologisch bezig als we zeggen "hoewel het in de praktijk niet uitmaakt of wij iets wel of niet doen (want als wij het niet doen dan doen anderen het wel), maar als mens of natie willen we hier niet aan mee doen"	
Solidariteit met arme landen	Ideologische aspecten, zoals solidariteit, hebben gevolgen voor de relaties tussen Nederland en ontwikkelingslanden.	
'Wederkerigheidsprincipe'	Naar de consument toe is er ook een verantwoordelijkheid als je het over MVO hebt. Nu gaat dat veel te veel over voedselveiligheid. Er geldt een wederkerigheidsprincipe. Als je voor Nederland biologische en organische landbouw stimuleert, dan zou je dat ook naar het Zuiden moeten doen. Criteria houden niet op bij de Nederlandse grens. Alleen maar afgaan op de prijs is te mager als je MVO in je vaandel hebt.	
'Duurzaamheidsprincipe'	<ul style="list-style-type: none"> • Het duurzaamheidsprincipe dient het uitgangspunt te zijn voor alle relaties binnen en buiten Nederland: LNV moet zich ook verantwoordelijk voelen dat relaties duurzaam worden. • Duurzaamheid is een mondiaal gebeuren. Tropisch hardhout moeten we niet meer gebruiken tenzij wat weggehaald wordt, ook wordt teruggeplant. Nederland moet een trendsetter worden op het gebied van duurzaamheid, niet alleen door te verbieden, maar door oplossingen te bieden. We kunnen knowhow leveren. • Als LNV ben je verantwoordelijk voor hoe je als Nederland functioneert in de landbouw, dus in de <u>duurzame</u> (economische en ecologische) ontwikkeling. Dat geldt dan ook voor het Zuiden, maar dat kan alleen in grote coherentie met de andere departementen en in een Europese context. Een eerste aanzet tot coherentie is gemaakt in de Nota Beleidscoherentie. 	Het invliegen van bloemen uit Kenia slaat nergens op. We zouden meer producten uit de regio, eventueel Europa
Houdt landbouw op de OS-agenda!	Hier is landbouw economisch gezien niet zo belangrijk, maar landbouw is een belangrijke sector in ontwikkelingslanden.	Een rol voor LNV om landbouw (en natuur) bij DGIS (en andere ministeries) op de agenda te houden.

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Nederland medeverantwoordelijk voor een duurzame en rechtvaardige wereld	<ul style="list-style-type: none"> Nederland heeft medeverantwoordelijkheid en dat houdt niet op bij Europa of bij de grenzen. Als je het over de Nederlandse (landbouw)belangen hebt, dan heb je het niet alleen over de belangen van de Nederlandse boeren, maar ook over die van de consumenten en die van Nederland, als medeverantwoordelijke voor een duurzame en rechtvaardige wereld. Agriterra is een ontwikkelingsorganisatie die helpt mensen op andere sporen te zetten: snellere ontwikkeling, gelijkmatiger verdeeld, toegang tot rijkdom van de technologie. Die taak is er ook voor de overheid. In de sector van de ontwikkelingssamenwerking is de staatsinvloed het grootst. 	Negentig procent van de hulp gaat naar overheden via het Ministerie voor Ontwikkelings-samenwerking. Het is belangrijk dat LNV daar dan ook mee bezig is, anders slaat de overheid de plank mis.
Verantwoord 'overheidsschap', we willen een verantwoordelijke natie zijn	Vanuit de ethische kant geredeneerd heeft LNV ook een morele verantwoordelijkheid (in de zin van niet alleen het eigen belang nastreven): analoog aan bedrijven kunnen we de Nederlandse overheid – de 'BV Nederland – zien vanuit het perspectief van verantwoord ondernemerschap, 'overheidsschap': met stakeholders rekening houden etc. Deze verantwoordelijkheid wordt sterker met de globalisering en de opkomst van de wereldburger. We moeten altijd afwegingen maken tussen burgers 'hier' en boeren in het Zuiden. Landbouw, biodiversiteit, milieu etc. hebben alle, doorgeredeneerd, hun weerslag op de Nederlandse burgers, of ze nu 'hier' of in het Zuiden spelen. De verantwoordelijkheid als belangenbehartiger en morele verantwoordelijkheid zijn dus op zijn minst gemengd.	Maar er is wel verschil tussen directe en indirecte effecten en belangen, en tussen korte en lange termijn. LNV moet op een heleboel punten scheidsrechter spelen.
Overheid moet rol spelen in het vinden van oplossingen voor belangentegenstellingen OS versus natuur en milieu.	De maatschappij vraagt om aandacht voor milieu- en natuurzaken maar ook om ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkeling van natuur en milieu gaat vaak niet goed samen met ontwikkelingssamenwerking en economische ontwikkeling. De overheid moet het vinden van oplossingen stimuleren en moet in voorkomende gevallen spelregels geven.	Als het kan op mondiaal niveau, maar desnoods bilateraal, hoewel dit laatste minder sterk is. In het geval van snijbloemen kan dit bijvoorbeeld het stimuleren van een keurmerk betekenen.

B. Internationale verplichtingen

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
1. Juridische verplichtingen voortkomend uit Internationale overeenkomsten.	Buiten Nederland hebben we juridische verplichtingen op basis van internationale overeenkomsten.....	
ILO normen voor arbeid	<ul style="list-style-type: none"> ILO normen zijn internationaal vastgesteld en door Nederland ondertekend. ILO ziet toe op naleving en landen kunnen voor het gerecht gedaagd worden. ILO normen zijn tripartiet vastgesteld (werkgevers en -nemers, overheden) en betreffen verbod op dwangarbeid (slavernij), discriminatie, kinderarbeid, het recht op organisatie en collectieve onderhandeling en voor vakbonden het recht op geven van informatie. 	Over mensenrechten maken we ons ook druk, dus waarom niet over deze internationale afspraken?
OESO code voor multinationale ondernemingen	De OESO code voor multinationale ondernemingen is ook door Nederland ondertekend.	Over mensenrechten maken we ons ook druk, dus waarom niet over deze internationale afspraken?
EU-sanctiebeleid	Soms wordt er in EU-verband of op wereldniveau besloten tot het nemen van sancties voor een bepaald land. Voorbeeld is Birma waar dwangarbeid plaatsvindt.	Over mensenrechten maken we ons ook druk, dus waarom niet over deze internationale afspraken?
Import bedreigde diersoorten (CITES) en dierproeven	LNV is verantwoordelijk voor dieren en vertaalt dit o.a. door handhaving van het CITES-verdrag (verbiedt de import van bedreigde diersoorten). Op het gebied van dierproeven heeft de overheid (het valt onder VWS) een redelijk goed instrument in de wet- en regelgeving van de EU.	
2. Toezeggingen tijdens internationale conferenties	Nederland heeft in internationale fora gezegd hongerbesteding en het streven naar duurzaamheid te ondersteunen.	Deze uitspraken zijn niet vastgelegd in een internationale conventie
Hongerbesteding	Het allerbelangrijkste is de belofte om armoede en honger te bestrijden en dus het werken aan voedselzekerheid. In de conferentie in Johannesburg is nog eens uitgesproken dat we massale sterfte door honger een halt moeten toeroepen. Red je dat door export van landbouwproducten of door werken aan een basisvoedselvoorziening. De armoedekloof moet niet groter worden.	LTO voelt zichzelf ook sterk verbonden met ontwikkelingslanden en ziet het mede door haar opgerichte Agriterra als een bewuste stap om actief agrariërs en plattelandsorganisaties in ontwikkelingslanden te ondersteunen.

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Nederland heeft zich internationaal verplicht tot duurzaamheid	Nederland zegt dat het duurzame ontwikkeling en duurzame landbouw wil; dan ook boter bij de vis! Dat betekent ook de noodzaak voor een beleid (dat verder dan onze grenzen gaat) dat door moet werken in alle ministeries.	LNV is dé overheidsorganisatie die zorg moet dragen voor de interne en externe beleidscoherentie (en efficiëntie) op de L, de N en de V.

C. Eigenbelang

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
1. Direct eigenbelang	Het gaat hier om eigenbelang in engere zin: op kortere termijn en in een geografisch beperkter gebied (Nederland).	
Goed functionerende agroketen	<ul style="list-style-type: none"> • Agrifood export en ketens lopen door Nederland heen. In Nederland vindt veel verwerking plaats. De sector heeft dus een belang bij het goed functioneren van de hele keten en er ligt een verantwoordelijkheid voor Nederland. • Met het verschuiven van het economische accent van produceren van voedsel naar verwerking van voedsel komt de wereldmarkt automatisch op het programma 	Dus faciliterende rol LNV. LNV moet dus vanuit het internationale perspectief gaan werken. Er is geen alternatief.
Kwaliteitsmanagement	Daar waar de sector externe effecten heeft daar ligt een verantwoordelijkheid en heb je (onvermoede) stakeholders. Nieuwe ideeën over kwaliteitsmanagement uit de VS gaan van dit idee uit. Vroeg of laat vindt een door jou beïnvloede stakeholder een 'zakmes' (bijv. 11 september 2001).	
Goede relaties met OS-landen levert win-win situaties op.	Nederland heeft op lange termijn belang bij een goede relatie met OS-landen die producten voor de Nederlandse markt aanleveren. Met veel landen hebben we een traditionele handelsrelatie. We moeten meer investeren in deze bilaterale contacten ("win-win").	
Expertise inbrengen in strategische discussies over voedselvoorziening	Na de tweede wereldoorlog waren de argumenten voor een goede voedselvoorziening stevig verankerd: nooit meer honger in Nederland of de EU. Vanuit strategische overwegingen moet de voedselvoorziening niet weg uit Europa. Moet Nederland een natuurpark zijn met de voedselvoorziening erbuiten?	Daarover moet LNV nadenken, daarvoor is expertise nodig om alle aspecten goed af te wegen.
2. Welbegrepen eigenbelang	We hebben een buitenlands beleid waarin we 'Machiavellistisch' kunnen opereren, dwz het belang van de Nederlandse burgers als enige voorop kunnen stellen. Het reduceren van de milieueffecten van Brazilië's sojaproductie is ook in deze visie, zeker op de langere termijn, in hun belang (het 'welbegrepen eigenbelang'): een gezonde wereld met voldoende regenbos etc.	Hier speelt de overheid de rol van belangenbehartiger.

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Armoedebestrijding van groot belang ook voor onszelf	Mondiaal moet armoedebestrijding de hoogste prioriteit krijgen omdat het de enige manier is om de bestrijding van criminaliteit duurzaam aan te pakken.	
Duurzaamheid kun je niet beperken tot de polder	Mondiale duurzaamheid is ook verlicht eigenbelang. Balkenende heeft in Johannesburg gezegd dat Nederland duurzaamheid wenst. Dan moet je consistent zijn in je eigen beleid. Als wij anderen niet helpen dan krijgen we de consequenties voor onze kiezen. Migratiestromen zijn het gevolg. Je kunt duurzaamheid niet tot de polder beperken.	Je mag het Nederlandse belang in de agrisector niet reduceren tot de Nederlandse boeren.
Milieuproblemen zijn grensoverschrijdend	Milieuproblemen zijn grensoverschrijdend en we worden dus gedwongen om verder te kijken en internationaal te zoeken naar oplossingen.	
Breder belang van Nederland	LNV is traditioneel gericht op bescherming van de belangen van de Nederlandse agrarische sector. Daar komt meer ruimte en meer zicht op het bredere belang van Nederland.	De samenwerking met EZ voor de coherentienotitie, in de LEI-studie 'Economic benefit of the Doha Round for the Netherlands' en het daarop volgende seminar zijn daar voorbeelden van.
Kennismotief	<ul style="list-style-type: none"> • In Nederland opgebouwde kennis inbrengen en beschikbaar stellen voor ontwikkelingslanden. Je kunt niet van het bedrijfsleven verwachten dat men dat zonder hulp doet. • Nederland is de derde grootste exporteur ter wereld van agrarische producten. BuZa en EZ vergeten dat wel eens. Nederland heeft veel belang bij een gezonde Nederlandse agrarische sector en heeft ook veel kennis hierover. Die moeten we delen. • De relaties Noord-Zuid zijn voor beide partijen voordelig. Als die relaties er niet meer zijn dan gaat waardevolle ervaring verloren voor ontwikkelingslanden. 	<p>Dus ziet daar een taak, een grote rol voor LNV.</p> <p>Belangrijk is dus de samenwerking LNV-OS.</p>

Achterliggende motieven worden door de respondenten soms niet duidelijk verwoord. Hoe komt dat? Professor Opschoor ziet in dit verband een duidelijk verschil tussen enerzijds politici, sociologen en maatschappijwetenschappers en anderzijds 'techneuten'. In hoeverre is de laatste groep gewend over zaken als achterliggende motieven na te denken? Hoe heb je geleerd de wereld te bekijken?

Politieke context

Naam motief	Omschrijving van het motief	Opmerkingen (over o.a. rol LNV)
Politici dienen visie te hebben	Er ligt ook een culturele barrière om buiten de landsgrenzen en Europa te kijken. Provincialisme viert hoogtij in de polder. Politici dienen voor het volk uit te lopen. Grote staatslieden kunnen met visie mensen overtuigen, ten goede of ten kwade.	
Politieke golfbeweging telt ook mee	Op zich vindt Opschoor het intrigerend dat LNV zich vragen stelt over relaties met het Zuiden. Volgens Adam Smith zou het eigenbelang voldoende moeten zijn. Als je zaken aan het eigenbelang overlaat dan wordt de collectiviteit het best gediend. Dit denken was zo'n vijf jaar geleden dominant, de "Washington consensus". Maar inmiddels ligt de situatie al weer anders. CDA en D66 gaan toch wel een andere kant op.	In het kader van Europa denkt men aan de eigen concurrentiepositie, maar Europa heeft ook veel met veiligheid en milieu te maken. Echter, hoe hard is dat laatste? En hoe serieus wordt MVO in Brussel genomen? Koos Richelle van de EU zou daar een visie op kunnen hebben.
Bij goed gevulde maag speelt het geweten op	Bij achterliggende motieven spelen belangen ook een rol . Maatschappelijk Verantwoord ondernemen deint mee op de golven van de conjunctuur. In een opgaande conjunctuur wordt er op dit gebied meer gerealiseerd. Als de maag goed gevuld is begint het geweten meer op te spelen.	

Bijlage 3 Handelingsperspectieven

Bedrijfsleven

Intern
LNV moet zelf het goede voorbeeld geven (meer gebruik maken van verantwoorde producten)
Beleid moet beter communiceren met partners in samenleving
Nationaal
Stimuleren van certificering (maar wel zoveel mogelijk aan de markt overlaten)
LNV moet beleid ontwikkelen en uitvoeren samen met bedrijfsleven en samenleving, en meer betrokkenheid tonen met de agro-sector en met lopende projecten
Kennis delen en doorgeven (bijv. een loket maken met advies aan private en publieke organisaties over duurzame productie)
LNV zou een draaischijf voor duurzame projecten moeten zijn, en initiatieven hiervoor stimuleren en verzamelen. LNV moet doeltreffend werken aan duurzame ontwikkelingen. Dit moet zich uitstrekken over meerdere ambtstermijnen van ministers
Internationaal
LNV moet (mede) zorgen voor verbeterde markttoegang (afschaffen van onterechte subsidies en tariefbarrières)
Capacity building
Projecten richting Zuiden: meelopen met OS. OS heeft de hoofdrol.
Meer doen aan harmonisatie van regelingen (EU)

Kennisinstellingen

Intern
LNV moet een leidende missie formuleren: wat heeft LNV de maatschappij te bieden (en niet alleen de boeren)
Binnen LNV is interne consistentie nodig

Cases uitwerken om verantwoordelijkheden, afwegingsmodellen en onderliggende waarden duidelijk te maken. Bijv.: iets wat ons schaadt, iets wat in ons voordeel werkt en iets waarin wij medespeler zijn, maar waar we geen directe effecten van ondervinden
Nationaal
Certificering en bijbehorende wetgeving
Faciliteren van publiek-private partnerships
Beter samenwerken met andere departementen (DGIS, EZ) op de ambassades. Er moet een duidelijk rijksoverheidsbeleid zijn
Zorg dragen voor interne en externe beleidscoherentie op landbouw, natuur en voedselkwaliteit
Landbouw en natuur op de agenda houden bij andere departementen
Beter communiceren met de burger
Debat over ethische kwesties in onze voedselvoorziening (dierenwelzijn, milieu, traditie) aanzwengelen
Discussie over LNV en het Zuiden verankeren, met de belangrijkste stakeholders hierover praten
Internationaal
LNV moet niet alleen kijken naar de marktperspectieven voor onze producten maar ook naar perspectieven voor arme landen, vooral die van kleine boeren.
Nederland (EU) moet ontwikkelingslanden helpen door ze te ondersteunen in het opzetten van export naar Azië (de EU is geen groeimarkt). Dat biedt meer perspectief dan bilaterale handel
Meer direct contact met beleidsmensen in OS landen (niet alleen op conferenties)
Meer gebruik maken van kennis (onderzoek) om relaties op te bouwen met OS landen
Capaciteitsopbouw i.v.m. nieuwe handelsbarrières, via kennisexport. LNV heeft expertise hiervoor
In buitenland meer opereren vanuit coherent beleid, meer samenwerken

NGO's

Intern
LNV moet ook zelf een beleid voeren dat MVO praktisch invult (voorbeeldfunctie)
Nationaal
Initiatieven van maatschappelijke partners faciliteren: promoten dan wel versterken van MVO
Kaders stellen, ev. druk uitoefenen. Nadenken over globale spelregels (niet te sector specifiek)
Meer samenwerken OS, EZ en landbouwsector: LNV moet meer haar medestanders opzoeken en kennis mobiliseren. Meer streven naar coherent beleid: gelijklopende principes voor economische en ecologische duurzaamheid en armoedebestrijding.

Regelgeving en gedragscodes voor het bedrijfsleven wat betreft importen uit het Zuiden (niet alles is af te schuiven op OS)
Beleid beter afstemmen met de Wereldbank.
Beter communiceren met betrokkenen in de samenleving. Dat houdt ook in: reageren op acties en campagnes van de samenleving
Debat over duurzaamheidskwesties in onze voedselvoorziening (dierenwelzijn, milieu, traditie) stimuleren
Meer gebruik maken van NGO's, ook op strategisch niveau. Regelmatiger communiceren
Achtergrondinformatie bieden over maatschappelijke vraagstukken; gevolgen van bepaalde beleidsvoorstellen voor armoedebestrijding duidelijk maken (Poverty Impact Assessment, vergelijkbaar met MER)
Internationaal
Handelsliberalisatie, ondanks de grote gevolgen voor Nederlandse boeren
LNV moet bij de liberalisering niet zozeer kijken naar de marktperspectieven voor bulkproducten; ontwikkelingslanden zijn beter af met producten met toegevoegde waarde.
Stimuleren dat producten duurzaam worden geproduceerd. Kijk vooral naar kleinschalige initiatieven, gekoppeld aan kleinschalige kredietsystemen. Er moet meer geïnvesteerd worden in productie- en handelscapaciteit in ontwikkelingslanden. Mogelijkheden zoeken om kleine boeren of plattelandsorganisaties die duurzaam produceren te versterken. Hoe kunnen zij hun (gecertificeerde) producten tegen een meerprijs afzetten. Uitwisseling van best practices is voor beide landen nuttig
Regels maken voor eerlijke import; arme landen helpen te voldoen aan onze standaarden (in de hele keten)
Gedragscodes ontwerpen vanuit duurzaamheidscriteria; die laten meewegen in handelsmissies. Bijvoorbeeld voor: genetisch gemodificeerde organismen, veevoer (bijv. soja), biologische landbouw, certificering
Faciliteren van publiek-private partnerships op gebied van MVO in ontwikkelingslanden: LNV, bedrijfsleven, maatschappelijke actoren. MVO promoten, versterken.
MVO internationaal ontwerpen, niet alleen nationaal.
Nederland moet bijdragen aan een internationale mededingingsautoriteit en de monopoliepositie van de agrobusiness en grootwinkelbedrijven tegengaan, die ook in OS landen de markt gaan dicteren
De expertise van LNV is nodig om het belang van landbouw mondiaal op de agenda te houden
Biologische landbouw in het Zuiden steunen: als deze boeren hun producten voor een goede prijs kunnen verkopen, hebben ze OS niet meer nodig
Meer investeren in wereldvoedselvraagstukken (zoals werkgroep FAO)

Overige departementen

Intern
Overheid moet lef hebben om kaders te stellen, niet op middelen maar op doelen; doelstellingendiscussie aangaan
Meer interne coherentie nastreven, meer de regie nemen
Nationaal
Dialogoog over Zuiden met andere actoren en departementen aangaan in kader van transitie biodiversiteit, landbouw, milieu. Level playing field creëren
LNV dient zich vooral te richten op Nederlandse deel van productieketens. Goede actorenanalyse is noodzakelijk, de betrokken partijen zijn aangrijpingspunten voor verandering
Nauwer samenwerken met OS op gebied van SPS
Internationaal
Geen geheven vingertje naar andere landen, maar promoten van concepten en internationaal laten accepteren
Niet alleen defensieve maar ook offensieve belangen bevorderen
Beleid doordenken met NGO's en bedrijfsleven op gebied van consumentenbelangen; zo draagvlak creëren voor eigen beleid
Attachés meer laten richten op agrobiodiversiteit, natuur en duurzaam ondernemen
Meer strategisch handelen voor resultaat op de lange termijn op non-trade issues; projecten samen met andere actoren doordenken; milieu en arbeidsnormen (ILO) meenemen in etikettering
Samenwerken met OS op het gebied van SPS; niet alleen voor MOL's maar ook voor welvarender landen
Voor kennisexport over bijv. fytosanitaire aangelegenheden moet LNV nadrukkelijk aan de bak. Het project over bloemeteelt Oost Afrika verdient verdere navolging. LNV moet niet alleen praten maar concrete initiatieven nemen.
Voor de landbouwsector betekent good governance lange adem investeringen in instituties. Projecten goed doordenken met maatschappelijke actoren.

LNV

Intern LNV
Discussie voeren over specifieke verantwoordelijkheden LNV en OS. Eigen ambities vastleggen in wet- en regelgeving, bezinnen op strategie, sturingsinstrumentarium moet duidelijker
Internationaal beleid moet meer richtinggevend zijn voor nationaal beleid.
Het goede voorbeeld geven: zelf duurzaam inkopen
LNV moet zich meer naar buiten manifesteren
Sociale aspecten beleidsmatig verbinden met duurzaamheid. Duurzaamheidsvraagstukken aanjagen. People en planet kant meer aandacht geven

LNV moet landbouwzaken bij OS op de agenda zetten. Niet teveel zelf doen
Nationaal
MVO agenderen bij bedrijfsleven, verantwoordelijkheidsgevoel van bedrijfsleven voor lokale economie versterken
Mensen uit verschillende bewegingen bij elkaar brengen
LNV moet actief zijn in het coherent maken van nationaal beleid, bijv. vergroten van het aandeel van 'verantwoorde' agro-import
Niet-duurzame handelsbevordering stopzetten
Technologische vooruitgang bevorderen, gericht op milieuvriendelijke producten
Internationaal
Inzetten op 'institution and capacity building', kennis en informatie ontwikkelen en doorgeven
Duurzame (handels-)projecten opzetten
Coherent handelen in EU-beleid incorporeren. Nationale duurzaamheidsdoelstellingen internationaal doorvertalen. Nationale meetlatten internationaal maken.
Internationale discussie stimuleren, in gang zetten, samen met andere partijen (bijv. OECD, NGO's)
Handelsliberalisatie gaat voort, desnoods accepteren dat dit ten koste gaat van nationale landbouw

Bijlage 4 “Neem nou soja”. Effecten van Nederlands handelen op de sojateelt in Brazilië

Auteurs: Patricia Wagenmakers en Ton Brandwijk (EC-LNV)

Inleiding

Deze paragraaf belicht de sociaal-economische en ecologische aspecten van de import van soja uit Brazilië. Dit onderwerp is gekozen om een aantal algemeen voorkomende problemen aan te duiden en dieper in te gaan op oorzaken en gevolgen en de relatie met Nederlands handelen. De problematiek staat uiteraard niet op zichzelf, maar is te generaliseren naar effecten van Nederlands c.q. Europees handelen in andere sectoren of landen. In deze sfeer dient de paragraaf vooral te worden gelezen. De statistische gegevens zijn vooral bedoeld om trends aan te geven, meer dan dat ze in absolute zin moeten worden geïnterpreteerd.

Gegevens

Soja is een peulvrucht met zeer uiteenlopende toepassingen in levensmiddelen en techniek. Er zijn grofweg drie markten: bonen, olie en meel. Bonen worden gebruikt voor directe consumptie, of verwerkt tot olie en meel. Bij dit proces komt schroot vrij dat vooral in veevoer wordt verwerkt. De eiwitrijke soja is een goede vervanger voor beendermeel, dat berucht werd vanwege verspreiding van BSE onder dieren. Schroot wordt ook toegepast in brood, graanproducten, textiel, bestrijdingsmiddelen e.d. De olie wordt in levensmiddelen verwerkt (zoals bakolie, margarine, broodbeleg), maar wordt ook gebruikt in anti-roestmiddelen, zepen, dieselolie e.d. Bij de distillatie van olie wordt lecithine geproduceerd. Lecithine wordt verwerkt in levensmiddelen en diverse technologische toepassingen (zoals emulgator, stabilisator, oplosmiddel). Er zijn schattingen dat in 60 % van de samengestelde voedingsmiddelen soja is verwerkt (Hin, 2002).

Brazilië is een zeer groot land: het beslaat bijna de helft van Zuid-Amerika en zeker drie keer de oppervlakte van de EU. De teelt van soja in Brazilië vond oorspronkelijk vooral in het zuiden plaats op relatief kleine schaal, maar verplaatst zich op grote schaal naar het midden (Mato Grosso) en noorden (Amazone) van het land. De sterke uitbreidingen zijn vooral van de laatste jaren (zie tabel). Het areaal steeg de afgelopen tien jaar zelfs met gemiddeld 10 % per jaar (Mendez, 1999; www.bcdam.gov.br; FAO database).

Productie van sojabonen in Brazilië

Periode	Geoogste oppervlakte (miljoen ha)	Productie totaal (miljoen ton)
1980	8,8	15,2
1990	11,5	19,9
2000	13,6	32,7
2001	13,7	37,9
2002	16,3	42,0
2003	18,4	51,5

Bron: FAO, www.fao.org.

Soja is hét landbouwproduct van Brazilië geworden. Nog is de VS met een areaal van 29 miljoen ha de grootste producent van soja in de wereld; Brazilië staat nummer twee op de wereldranglijst. Verwacht wordt dat het land deze leidende rol binnen enkele jaren van Amerika zal overnemen.

Brazilië exporteert niet alleen de bonen, maar ook verwerkte producten als meel en, in veel geringere omvang, olie (DECEX/Safras&Mercados). Het meel gaat grotendeels naar Europa, de olie naar Azië.

Brazilië heeft een gunstig klimaat. Het groeiseizoen is lang en daardoor zijn hoge productieniveaus mogelijk. Ook is het land goedkoop (McVey et al., 2000). Brazilië produceert bovendien, in tegenstelling tot de VS, in principe niet-genetisch gemanipuleerde soja, iets waar in Europa vraag naar is. Rijke landen consumeren steeds meer eiwitrijk voedsel (vlees) en aangezien soja een belangrijk element in veevoer is, neemt de sojaproductie toe. Wanneer deze trend zich ongewijzigd doorzet, zal het ruimtebeslag steeds groter worden. Het grootste probleem van Brazilië is het transport. Het ontbreekt nog aan een goede infrastructuur.

Wereldwijd is China de grootste afnemer van soja (90 %; LBAActualiteiten 2002 nr. 20). Nederland (Rotterdam) is een zeer belangrijke importeur van soja voor Europa. Nederland importeert vooral bonen (6 miljoen ton) en dan met name vanuit Brazilië. Een vijfde wordt direct doorgevoerd, vooral naar Duitsland. De rest wordt hier verwerkt (CBS Statistiek van de internationale handel). In Europa wordt 40 % van de soja gebruikt voor levensmiddelen, 60 % is bestemd voor veevoer. In Nederland ligt het accent echter bijna geheel (90 %) op de productie van veevoer (DO-IT, geciteerd door D. Hirsch, 2001).

Brazilië



Bron kaart: [CIA Factbook](#)

Achtergronden

In de jaren '60 van de twintigste eeuw was de Braziliaanse regering vastbesloten het land om te bouwen tot een moderne industriële staat. Dit beleid was zeer succesvol: van 1968 tot 1974 bedroeg de toename van de productie ca. 10 % per jaar. Maar deze industrialisatie betekende ook dat er apparaten, machines, technische kennis,

grondstoffen en in het bijzonder aardolie geïmporteerd moeten worden met als gevolg een grote buitenlandse schuld. In 1988 liep deze op tot meer dan 100 miljard dollar (zie <http://www landenweb.com/economie.cfm?LandID=123&BRAZILIË>). De regering wil er alles aan doen om deze schuld te verkleinen. Daarom hecht zij groot belang aan de export. Soja brengt op de wereldmarkt een hoge prijs op en de vraag vanuit het Westen is groot (Brakel et al., 1981). Van de totale Braziliaanse exportopbrengst komt 30 tot 35 % uit de landbouw. Soja is inmiddels economisch het belangrijkste landbouwproduct van Brazilië geworden en heeft de plaats ingenomen van rubber, suiker en koffie (Ewing, 2001; zie ook http://www.geographyiq.com/countries/br/Brazil_economy_summary.htm <http://www landenweb.com/economie.cfm?LandID=123&BRAZILIË> http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2001_e/stats2001_e.pdf). Zaken als het zoeken naar vervangers voor vismeel in de jaren '70 en recent voor beendermeel hebben de groeiende vraag van soja gestimuleerd. Ook de relatief lage kostprijs van soja vergeleken met Amerika stimuleerde de uitbreiding van de teelt in Brazilië. Braziliaanse boeren stappen steeds meer over van arbeidsintensieve sectoren (koffie, maïs, bonen, veeteelt) naar soja.

Gevolgen voor natuur en milieu

Het Amazone-gebied beslaat 60 % van Brazilië en is essentieel voor de biodiversiteit op aarde. Het gebied is bovendien van groot belang voor waterhuishouding in Zuid-Amerika en voor vastlegging van CO₂. Er wordt nog steeds veel tropisch regenwoud gekapt, ondanks diverse beschermingsplannen. In 2002 ging het om een areaal van 2,5 miljoen ha in het Amazonegebied, zo registreerde het INPE (Braziliaans Instituut voor Ruimtelijk Onderzoek) via satellietopnamen. De enorme omvang van het gebied maakt controle volgens de overheid vrijwel onmogelijk. Soja en weidegrond voor vee zijn de belangrijkste bestemmingen voor de vrijgekomen grond. Ook vindt uitbreiding van het soja-areaal plaats op de *cerrado* (centrale Braziliaanse savanne) en de *campos* (Amazone-graslanden), in het midden van het land. Deze verschuiving is mede te danken aan inspanningen om het tropisch regenwoud te sparen. De biodiversiteit van deze laatste gebieden wordt sterk ondergewaardeerd. De Braziliaanse *cerrado* herbergt mondiaal de hoogste soortenrijkdom in savannes (Dinerstein et al. in Fearnside, 1999). Slechts 1,5 % van de *cerrado* is echter beschermd.

De grootschalige teelt van soja is desastreus voor de biodiversiteit niet alleen door het ruimtebeslag van de sojavelden zelf, maar ook doordat een enorme infrastructuur nodig is om de soja af te voeren. Daarmee worden gebieden over een nog veel groter areaal aangetast (Fearnside, 2001). Brazilië investeert in grootschalige industriële waterwegen, spoorlijnen en snelwegen, alle direct gerelateerd aan de sojaproductie. Multinationals investeren vooruitlopend op de asfaltering van wegen in terminals en havens. De lokale bevolking is ervan overtuigd dat de asfaltwegen er moeten komen, met het oog op toenemende welvaart, maar is ook bezorgd over de gevolgen voor natuur en milieu, aangezien eerdere projecten de ontbossing sterk deden toenemen. Behalve de overheid zijn ook ondernemers zijn bereid om de asfaltering van wegen te bekostigen (Holtwijk, 2002; McVey et al., 2000). Ook de Wereldbank financiert dergelijke projecten.

Braziliaanse kwekers maken gebruik van sojavariëteiten in combinatie met stikstofbindende bacteriën, zodat stikstofbemesting niet nodig is. Wel is extra kalk vereist. Ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is hoog. Vooral in gebieden die regelmatig overstromen, is dit een groot milieuprobleem. Bodemerisatie mag ook worden verwacht, maar concrete gegevens hierover zijn er niet.

Biologische soja

Er is bij het CBS geen statistische informatie voorhanden over biologische soja in Nederland. Ook NGO's hebben hierover geen data. Schattingen op basis van een aantal import-organisaties lopen uit op 1 % van het totaal. Deze soja wordt voor het merendeel toegepast in levensmiddelen (Hirsch, 2001).

Volgens een studie van CLM zou de productie van biologische soja in Brazilië perspectief kunnen bieden, omdat deze productieketen separaat van de keten voor gangbare soja is georganiseerd. De keten voor biologische soja moet echter nog grotendeels worden opgebouwd (Hin, 2002). Volgens Hirsch (2001) moet men zich eerst afvragen welke keuzen moeten worden gemaakt: voor de 'agricultores familiares' of tegen de afbraak van natuur en milieu door soja. Immers, ook biologische soja kan de biodiversiteit aantasten.

GM-vrije soja

In Amerika is zeker de helft van de soja genetisch gemanipuleerd: deze soja is resistent tegen Round-up, een breedwerkende curatieve onkruidverdelger. De GM-soja is in 1995 geïntroduceerd (Heerings, 1999). Braziliaanse soja wordt algemeen nog beschouwd als niet genetisch gemanipuleerd (Weid en Tardin, 2001). Brazilië werkt hard aan de reglementering van certificering van GM-vrije soja, om het marktaandeel in Europa, China en Japan te behouden. De productie per hectare van de GM-vrije soja in Brazilië is zeker zo hoog als de Round-up resistente soja in de VS en Argentinië (Osava, 2001). Dit is deels te danken aan een gunstig groeiseizoen. Omdat de GM-vrije soja niet meer kost dan GM-soja, hebben Europa en Azië voorkeur voor Brazilië (Ewing, 2001). Er zijn wel vermoedens dat genetisch gemanipuleerde soja vanuit Argentinië in Brazilië terechtkomt, langs natuurlijke weg dan wel door smokkel (LBActualiteiten 2002 nr. 20).

In de veevoederindustrie is geen vraag naar maatschappelijk verantwoorde soja. De kostprijs bepaalt alles en de marges zijn klein. De meerkosten worden niet terugbetaald. In de levensmiddelenindustrie is het anders: de Europese consument wil geen genetisch gemanipuleerde soja. Daarom is Brazilië interessant voor de Europese handel.

Sociale en economische gevolgen

Sojateelt vraagt enorme kapitaalsinvesteringen voor mechanisatie en landontginning. Daardoor is sojateelt voorbehouden aan grote ondernemingen en niet aan kleine boeren. Vanouds gaat zo'n concentratie van kapitaal gepaard met politieke macht. De grootste sojaboer van Brazilië, Blairo Maggi, heeft bijvoorbeeld 120.000 ha en is bovendien de gouverneur van Mato Grosso (Holtwijk, 2002). Zijn plannen met soja zijn 'groots'; milieuoverwegingen spelen geen rol.

Sojateelt is zeer arbeidsextensief (1 arbeider voor 200 ha). Werkgelegenheid voor de lokale bevolking biedt de sojateelt vaak niet. Doorgaans worden ervaren arbeiders van buiten de regio aangetrokken om de machines te bedienen. De oorspronkelijke bevolking raakt daardoor zonder werk (Barraclough en Ghimire, 2000). Kleine boeren worden door de huidige ontwikkelingen van hun land verdreven. Zelfvoorzienende landbouw wordt steeds minder. Sommige boeren vinden werk in ontbossingsprojecten (...) of in de transportsector, anderen verhuizen naar de steden. Zo is Sorriso, de 'hoofdstad van de soja', in twintig jaar tijd gegroeid van een gehucht naar een stad met 50.000 inwoners.

Brazilië hoort bij de top tien van wereldeconomieën, maar kent immens grote tegenstellingen tussen arm en rijk, groter dan in veel andere Zuid-Amerikaanse, Afrikaanse of Aziatische landen. De rijke bevolking, een klein percentage, heeft de bestuurlijke macht. Dit komt voort uit een lange traditie van grote landeigenaren die

arbeiders buitensloten van enige participatie. Minder dan twee decennia geleden was Brazilië nog een dictatuur. Corruptie is sinds lang schering en inslag. De ontbossingsprojecten bevorderen de verschillen tussen arm en rijk. Het buitenland heeft slechts een beperkte invloed op deze ongelijke sociaal-economische verdeling (Barraclough en Ghimire, 2000).

Hoewel de VS nog steeds wereldleider zijn, groeit het aandeel van Brazilië zeer snel, enerzijds door stijgende productiviteit, anderzijds door uitbreiding van het areaal. Men verwacht dat de *cerrado* binnenkort waarschijnlijk het belangrijkste productiegebied zal zijn. Hier is nog grond genoeg (LBAactualiteiten, 1998).

Discussie

Mogelijkheden voor het beleid

De huidige ontwikkelingen leiden tot instabiliteit van nationale belangen, zoals het verdrijven van bevolkingsgroepen naar de rand van de Amazone, een sterke concentratie van landbezit en inkomsten en een grote druk op biodiversiteit. De Nederlandse veehouderij is verantwoordelijk voor een enorm ruimtebeslag in Brazilië. Alleen al in Brazilië is 1 miljoen ha bestemd voor Nederlands veevoer en de Nederlandse voedselindustrie. Dit is een oppervlak ter grootte van de helft van het Nederlandse landbouwareaal. De Nederlandse overheid, c.q. LNV, heeft verschillende instrumenten als het gaat om het bevorderen van mondiale duurzaamheid. Een instrument is kaderstellende wet- en regelgeving. Een andere weg is het stimuleren en faciliteren van internationale beleidsdoelen via (financiële) prikkels aan stakeholders. Tenslotte kan de overheid via communicatie werken aan bewustwording van bredere groepen in de samenleving (Almasi et al., 2002). Over soja is bij het grote publiek nauwelijks iets bekend.

We noemen een aantal handelingsmogelijkheden voor de overheid waarmee mondiaal duurzaam gebruik zou kunnen worden gestimuleerd. We presenteren nadrukkelijk geen oplossingen; onderstaande items dienen ter discussie. Deze items zijn afkomstig uit het soja-verhaal, maar gaan ook op voor andere voorbeelden. Bij elk item zou kunnen worden nagegaan (a) wat het perspectief ervan is en (b) waarom de Nederlandse overheid hiermee aan de slag zou gaan. Het zal duidelijk zijn dat veel van genoemde handelingsperspectieven niet alleen van politiek of overheid zullen komen; incentives zullen ook gedragen moeten worden door producenten en consumenten en investeerders.

Mogelijke handelingsperspectieven voor Nederland

- Aandringen op bescherming van natuurgebieden, met name cerrados en campos
- Onderzoek naar de sociale en ecologische gevolgen van uitbreiding van de sojateelt (ecologische / sociale voetafdruk)
- Regelgeving op milieugebied versterken wat betreft het effect van infrastructurele projecten rond sojateelt (MER)
- Ondersteunen van certificering van duurzaam landgebruik
- Demonstratieproject ontwikkelen van milieu- en sociaalvriendelijke sojateelt
- Stimuleren van coherent gedrag in binnen- en buitenland (economische prikkels of vrijwillig, via bewustwording)
- Financieel/met kennis ondersteunen van lokale initiatieven (NGO's, Fair Trade, boerenvakbeweging)
- Bedrijfsleven hier betrekken bij duurzame productie en verwerking van soja daar (bilaterale samenwerking, 'groene' handelsovereenkomsten)
- Meningsvorming stimuleren over alternatieven voor soja (bonen, erwten, lupine, koolzaad; andere voedingsgewoonten...).
- Meningsvorming stimuleren over GM-vrije en biologische soja

Literatuur

Anon. (2004). Sustainable production of soy: a view on the future. Seminar report, 23 Jan. 2004, AIDEnvironment, Both Ends, Cordaid, Fairfood, Kerkinactie, Milieudefensie, NC-IUCN, Solidaridad, WWF The Netherlands.

Almasi, A., A. Hagendoorn en Henneleen de Boo (2002). Waar een klein land groot in is...: over de effecten van Nederlands handelen in het buitenland. Rapport EC-LNV nr. 2002/162. Ede/Wageningen: Expertisecentrum LNV.

Anon. (1998). Brazilië: in 2003 grootste sojaproductent ter wereld? LBAActualiteiten, 1998 nr. 4.

Anon. (2002). Brazilië: certificering niet gemodificeerde soja. LBAActualiteiten, 2002 nr. 20.

Barraclough, S.L. en K.B. Ghimire (2000). Agricultural expansion and tropical deforestation: poverty, international trade and land use. London: Earthscan Publications Ltd.

Ewing, R. (2001). Booming soybeans boost Brazil's economy. Reuters, 13 December 2001.

Fearnside, P.M. (2001). Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. Environmental Conservation 28(1), 23-38.

Heerings, H. (1999). De aanvoer en verwerking van sojaproducten uit de Verenigde Staten in Nederland. Studie in opdracht van Greenpeace Nederland.

Hin, C.J.A. (2002). Marktperspectieven voor maatschappelijk verantwoord geproduceerde soja. Utrecht: CLM Onderzoek en Advies BV.

Hirsch, D. (2001). Soy (trade) flows in the Netherlands: inventory of trade in organic soy in the Netherlands. (Draft final report)

Holtwijk, I. (2002). Asphalt is soja is goud in Brazilië. Volkskrant 23-12-2002.

McVey, M.J., C.Ph. Baumet en R. Wisner (2000). Is Brazilian soybean production a threat to U.S. exports? Iowa State University, Iowa Farm Outlook.

Remmers, J. (2001). Op groene gronden: toekomstvisie 2030: duurzame landbouw in harmonie met de natuur. Utrecht: Stichting Natuur en Milieu.

Schnepf, R.D., E. Dohlman en Ch. Bolling (2001). Agriculture in Brazil and Argentina: developments and prospects for major field crops. Washington: Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S.D.A., Agriculture and Trade Report WRS-01-3.

Weid, J.M. von der, en J.M. Tardin (2001). Genetically modified soybeans: blessing or curse for Brazilian agriculture? LEISA:-ILEIA-Newsletter 17(4), 19-20.