

Hoe lossen we dit op?

Fair, Ambitious
and Legally
Binding.

Vertegenwoordigers van een milieuorganisatie worden weggedragen uit de conferentiezaal tijdens de klimaatop in Kopenhagen.

Beleidswetenschappers van de universiteit gaan hun onderzoek bundelen in het Wageningen Centre of Governance. Het onderzoek gaat over de sturing van complexe maatschappelijke vraagstukken, van internationale problemen tot kwesties in onze achtertuin.

tekst: Albert Sikkema / foto's: ANP

Regeringsleiders komen van tijd tot tijd bijeen om een mondiaal verdrag te sluiten, zoals vorige maand in Kopenhagen. Als ze al tot een akkoord komen, heeft zo'n verdrag weinig praktische gevolgen. Vier jaar later blijkt meestal dat de doelen nog niet zijn gehaald.

Ook het internationaal bosbeleid in VN-verband heeft weinig resultaten opgeleverd, stelt Bas Arts, hoogleraar Bos- en Natuurbeleid en mede-initiatiefnemer van het Wageningen Centre of Governance. Sinds de jaren tachtig proberen regeringen tot een bindend internationaal verdrag te komen om de ontbossing tegen te gaan, maar dat is nooit gelukt vanwege alle belangentegenstellingen. Uit frustratie over het uitblijven van een akkoord richtten NGO's als het Wereldnatuurfonds en bedrijven in de houtsector in 1993 een organisatie op voor duurzaam bosbeheer: Forest Stewardship Council (FSC). Als boseigenaren zich aan tien duurzaamheidsprincipes houden, krijgen ze het FSC-keurmerk. Het is een groot succes, zegt Arts. Meer dan honderd miljoen hectare bos in de wereld is inmiddels FSC-gecertificeerd.

Ook bij de visteelt hebben particuliere organisaties inmiddels de leiding genomen via het Marine Stewardship Council (MSC), met dito keurmerk. En in het klimaatbeleid maakt de emissiehandel onder invloed van bedrijven en NGO's in de Verenigde Staten inmiddels deel uit van het internationale beleid.

REGIE

Marktpartijen en belangengroepen hebben op deze terreinen de regie overgenomen van regeringen. Op nationaal niveau is die trend ook aanwezig. Boeren vormen milieucoöperaties om meer natuur te realiseren dan in de landelijke regeling voor agrarisch natuurbeheer staat aangegeven. En om de castratie van biggen uit te bannen, komen landbouw- en natuurorganisaties tot een akkoord met de supermarkten. Ook hier is het de markt die organiseert en financiert; de overheid kijkt toe.

De tijd dat de overheid allerlei zaken topdown kon afdwingen zonder 'draagvlak' bij belanghebbenden is voorbij. Daarom moeten topconferenties als in Kopenhagen een andere opzet krijgen, stelde Hans Hoogeveen twee weken geleden tijdens zijn promotie in Wageningen over *sustainable development diplomacy*. De VN moet de illusie opgeven dat ze met een verdrag het gedrag van lidstaten in detail kunnen sturen. Ze kunnen beter globale doelen

vaststellen en ruimte bieden voor regionale invulling van die doelen, meent Hoogeveen. Ook kunnen het bedrijfsleven en de NGO's, die nu de regeringsleiders in de kantlijn van de conferentie proberen te beïnvloeden, beter meederhandelen, adviseert Hoogeveen. Die kunnen met praktische oplossingen komen voor de oplossing van mondiale problemen.

Hoogeveen spreekt uit ervaring. Hij was tussen 1997 en 2005 betrokken bij de onderhandelingen over een internationaal bossenverdrag en in 2007 voorzitter van het *United Nations Forum on Forests*, dat mondiale afspraken wilde realiseren om de ontbossing in de wereld te verminderen. In zijn proefschrift trekt hij lering uit die periode. Hij denkt dat VN-organisaties vooral de discussie moeten organiseren. Ze moeten nagaan welke gerelateerde problemen besproken moeten, wie ze moet bespreken op welk niveau (mondiaal, regionaal of nationaal) en welke instrumenten nodig zijn om de problemen aan te pakken? Hoogeveen noemt dat 'de portfolio-aanpak'. Hoogeveen paste die succesvol toe bij de realisatie van een (niet-bindend) bossenverdrag in 2007.

BELANGENGROEPEN

Met zijn promotie deed Hoogeveen, in zijn dagelijks leven directeur-generaal bij het ministerie van LNV, een duit in het zakje van het 'governance'-onderzoek. Een nieuwe term die meer omvat dan de aloude bestuurswetenschappen, omdat naast de overheid ook belangengroepen onderwerp van studie zijn. En dan vooral de wisselwerking tussen overheid, private partijen en burgers bij de realisatie van beleid. Daaruit blijkt vaak dat de overheid het beleid niet volledig kan overlaten aan de markt, maar aanvullende sturing moet bedenken.

Daar wil het Wageningse governance-instituut op inspelen. Het bundelt in eerste instantie het onderzoek van drie leerstoelgroepen: Bestuurskunde, Bos- en natuurbeleid en Milieubeleid. 'Het is een manier van wegwijzen: wie doet wat?', zegt mede-initiatiefnemer Ingrid Visseren. Dat gebeurt op de website www.governance.wur.nl waar het centrum informatie biedt voor studenten, onderzoekers en potentiële opdrachtgevers van onderzoek. Medewerkers van andere Wageningse groepen kunnen zich aansluiten.

Hoeveel Wageningers met governance bezig zijn, is lastig te zeggen. Het zijn er zeker honderd, denkt Arts, verdeeld over allerlei leerstoelgroepen en instituten. 'Ik zit

De markt organiseert en financiert; de overheid kijkt toe

Actievoerders protesteren in februari 2008 bij het gemeentehuis van Horst tegen de bouw van een megastal in Grubbenvorst.



[E]

GOVERNANCE DILEMMAS

Governance looks at the implementation of public policy and the role of different parties. Wageningen research activities in this field are now being combined in the Wageningen Centre of Governance.

Traditionally, governments have tried to tackle global problems such as climate change through treaties. However, their efforts often end in failure. This has led other parties such as NGOs and businesses to seize the initiative.

Sometimes this can work – see the example of the Forest Stewardship Council, which is successfully promoting sustainability through its FSC certificate. But governments cannot leave everything to the market. The UN still needs to structure the debate on global issues, governments may still need to regulate on national issues. And what about citizen participation? A good thing in principle but how do you persuade citizens to agree to livestock megabarns in their back yard? Dilemmas enough for the new Centre.

The full story?
resource.wur.nl/en

bij het Centrum Landschap en daar is zo'n tien procent van de mensen bezig met sturingsvraagstukken.' Door de bundeling kunnen de deelnemers hun onderzoek afstemmen, zegt Arts. 'Daarmee worden we een interessante partner bij governance-projecten van de EU en NWO.'

Veel overheden worstelen met de vraag welke sturing nodig is om beleidsdoelstellingen te realiseren. Visseren, onderzoeker bij Bos- en Natuurbeleid, deed veel onderzoek naar de bijdrage van certificering aan duurzame ontwikkeling, zoals het FSC-hout. Ze kent de positieve voorbeelden van hout, vis en soja, waarbij private initiatieven invulling gaven aan duurzaamheid. Maar ze zegt ook: 'Er is een scala aan logo's ontstaan met die certificeringssystemen, die vaak met elkaar concurreren. De consument ziet vaak door de bomen het bos niet meer. En alle internationale doelstellingen worden nog steeds niet gehaald.'

Een actueel voorbeeld over duurzame voeding kwam Visseren tegen in *Trouw*. Wie gaat er voor zorgen dat meer Nederlanders scharrelvlees, biologische groenten en *fair trade* producten gaan kopen? De markt, zegt minister Verburg, die verwijst naar een convenant waarin supermarkten, landbouworganisaties en Dierenbescherming zijn overeengekomen om de afzet van duurzame voeding jaarlijks met vijftien procent te laten stijgen. Marktleider Albert Heijn liet echter weten dat het de marktpartijen niet lukt om meer duurzame voeding te verkopen. De overheid moet aanvullende regels stellen om een doorbraak te forceren.

Visseren: 'De overheid kan excessen in de veehouderij, zoals kistkalveren en legbatterijen, verbieden, maar kan ze ook producten met het strengste certificaat bevoorstellen via subsidies en producten zonder certificaat gaan belasten? Dat ligt erg gevoelig in de voedingssector en de wereldhandelsorganisatie WTO zal dat niet snel accepteren. De ultieme vraag voor mij als wetenschapper is: welke rol heeft het marktmechanisme bij het bereiken van duurzame ontwikkeling?'

Ook de mondige burger is partij in het governance-concept. Die krijgt inspraak en dat kan tot mooie staaltjes draagvlak en maatwerk leiden bij de uitvoering van overheidsbeleid, zegt Gerard Breeman van de leerstoelgroep

Bestuurskunde. Hij wijst op de aanleg van de wijk Roombeek in Enschede na de vuurwerkramp, waar de overheid met de bewoners een nieuw ontwerp van de wijk maakte. 'Dat was een geslaagd proces, omdat het ook diende als verwerking van de ramp.'

WANTROUWEN

Maar die burgerparticipatie kan ook flink de mist in gaan, zegt Breeman. Samen met collega's onderzocht hij de discussie over de megastallen in het Limburgse Grubbenvorst. De gemeente was medebewindvoerder van nationaal beleid om de intensieve veehouderij te concentreren, zegt Breeman. Ze gaf veel inspraak aan omwonenden, die vreesden voor hun gezondheid en leefomgeving, en liet veel onderzoek doen of die vrees terecht was. Toch kwam

Hoe meer studies, hoe groter het wantrouwen

de gemeente klem te zitten tussen nationaal en lokaal belang. Hoe meer studies er kwamen, des te groter werd het wantrouwen van de tegenstanders tegen de megastallen, vertelt Breeman.

De problematiek speelt nu ook in Brabant, waar de provincie een burgerinitiatief tegen megastallen behandelt met informatieavonden, een internetdiscussie en een deskundigendebat. 'Debat megastallen roept vooral nieuwe vragen op', vatte het *Agrarisch Dagblad* de discussie vorige week samen.

'Gemeenten staan hier voor een duivels dilemma', zegt Breeman. 'De concentratie van stallen heeft een positief effect op regionaal niveau, maar het effect op lokaal niveau is negatief. Als medebestuurder van nationaal beleid zit er dan niets anders op dan de knoop door te hakken en door te pakken met de uitvoering ervan. Inspraak geven doet dan meer kwaad dan goed, omdat je de verwachting wekt dat de burgers kunnen meesturen. Maar ja, dat zijn wel de kiezers. En dat burgers kunnen beslissen over hun eigen ruimte is uit democratisch oogpunt een goede zaak.'

Nog een lastig sturingsvraagstuk voor het Wageningen Centre of Governance. 