



Partnerships in biodiversity governance

An assessment of their contributions
to halting biodiversity loss

Ingrid J. Visseren-Hamakers



NGS

387

Nederlandse Geografische Studies

Netherlands Geographical Studies

Copernicus Institute for Sustainable Development and Innovation

Samenvatting

Partnerships en biodiversiteitbeleid

Een analyse van de bijdragen van partnerships

Introductie

Ondanks het feit dat de eerste internationale milieuverdragen dateren uit de 18^e eeuw, is het internationale milieubeleid zoals we dat vandaag de dag kennen voornamelijk tijdens de tweede helft van de 20^e eeuw ontwikkeld. Deze ontwikkeling vond plaats in verschillende fasen, ieder met zijn eigen karakteristieken. De top van de Verenigde Naties over duurzame ontwikkeling (WSSD) in Johannesburg in 2002 kan worden beschouwd als het begin van een nieuwe fase in het moderne internationale milieubeleid, waarin het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in toenemende mate een prominente en duidelijke rol in duurzame ontwikkeling wordt toebedeeld. Deze ontwikkeling wordt vaak de verschuiving van 'government to governance' genoemd (Rosenau and Czempiel 1992). Verwacht wordt dat in deze nieuwe fase het marktmechanisme en de samenwerking tussen publieke en private actoren in partnerships breed geaccepteerd worden als instrumenten voor duurzame ontwikkeling (Andresen and Hey 2005). Dit proefschrift richt zich op een aantal van de specifieke kenmerken van deze nieuwe fase in het moderne internationale milieubeleid. Het streeft ernaar om ons begrip van het relatief nieuwe instrument partnerships en haar bijdragen aan en gevolgen voor duurzame ontwikkeling te verbeteren.

Biodiversiteit

Bescherming en duurzaam gebruik van biodiversiteit' is gekozen als empirische focus aangezien biodiversiteit een van de belangrijke en gevestigde internationale milieuonderwerpen is. De internationale gemeenschap heeft de grootste moeite om de doelstellingen te realiseren die zij voor zichzelf heeft gesteld in het '2010 Biodiversity Target'. Het doel hiervan is om in 2010 een significante afname te realiseren van het huidige tempo van biodiversiteitsverlies op mondiale, regionale en nationale schaal. Dit is besloten in het Biodiversiteitsverdrag (CBD) en onderschreven door de WSSD, de Algemene Vergadering van de VN, en geïntegreerd in de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs). Soorten worden bedreigd en sterven uit en veel ecosystemen zijn ingrijpend veranderd door menselijk handelen. Habitatverandering en conversie van natuur in bijvoorbeeld landbouwgrond vertegenwoordigen de belangrijkste oorzaak voor biodiversiteitsverlies op land; overexploitatie (visserij) is de belangrijkste oorzaak voor mariene biodiversiteit. Een bedreiging van toenemend belang is klimaatverandering. Verwacht wordt dat deze invloeden in de toekomst significant zullen toenemen; hierdoor wordt de urgentie van effectief biodiversiteitbeleid aangetoond (MEA 2005a).

Deze urgentie wordt nog duidelijker wanneer de sociale, economische en politieke aspecten van biodiversiteit worden meegenomen. Vooral inheemse volkeren en arme bevolkingsgroepen die afhankelijk zijn van de diensten van ecosystemen, zoals de voorziening van voedsel of hout, worden benadeeld door biodiversiteitverlies. Economische en politieke aspecten hebben internationale onderhandelingen over biodiversiteit vaak overheerst: belangrijke thema's zijn de economische waarde van en eigendomsvraagstukken rond biodiversiteit, de autonomie van ontwikkelingslanden om te besluiten over de biodiversiteit op hun grondgebied, en de rechten van lokale bevolkingsgroepen die afhankelijk zijn van biodiversiteit (Hannigan 2006). Bescherming van biodiversiteit dient dus te worden beschouwd als een onderwerp van duurzame ontwikkeling, waarin ecologische, sociale en economische aspecten zijn verenigd.

Theoretische achtergrond

Dit proefschrift kan worden gezien als onderdeel van de huidige debatten in de sociale wetenschappen over de opkomst van private sturingsmechanismen in het internationale beleid ten aanzien van duurzame ontwikkeling en hun relaties met en consequenties voor intergouvernementele milieuregimes. De belangrijkste literatuurbestanden zijn de regime literatuur, die zich traditioneel richt op internationale regimes, en de governance literatuur, gericht op nieuwe sturingsmechanismen. Partnership literatuur wordt gezien als een gespecialiseerd deel van de governance literatuur. Ofschoon de grens tussen deze twee literatuurbestanden vervaagt, omdat regime auteurs in toenemende mate governance vraagstukken meenemen in hun onderzoek, kunnen zij nog steeds worden gezien als twee aparte literatuurbestanden.

Het onderzoek van dit proefschrift vindt plaats op het theoretische kruispunt van de regime en governance literatuur en levert een bijdrage aan de verdere ontwikkeling en huidige integratie van de twee bestanden. Het introduceert moderne governance vraagstukken in het regime debat, en breidt daarmee het debat uit met thema's als de effectiviteit van private sturingsmechanismen en hun interacties met regimes. Het onderzoek past bovendien de concepten van effectiviteit en institutionele interactie uit de regime literatuur toe op private sturingsmechanismen. Ook worden methodieken die zijn ontwikkeld door regime onderzoekers gebruikt om nieuwe governance instrumenten te analyseren.

Het doel van het proefschrift is om een beter begrip te verkrijgen van de bijdragen van partnerships aan het internationale milieubeleid, of meer specifiek aan het internationale biodiversiteitbeleid, en de consequenties voor het gehele biodiversiteit governance systeem². De centrale onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- I. *Wat zijn de bijdragen van internationale intersectorale partnerships³ aan biodiversiteitbeleid, en hoe kunnen deze bijdragen worden verklaard?*
- II. *Wat zijn de consequenties van deze rollen van partnerships voor (inter-) gouvernementele regimes en het biodiversiteit governance systeem als geheel?*

Door middel van het analyseren en bediscussiëren van de onderstaande drie centrale theoretische thema's worden de onderzoeksvragen beantwoord. Alle drie de theoretische thema's dragen bij aan de beantwoording van beide centrale onderzoeksvragen.

1. Functies

De bijdrage van partnerships wordt ten eerste geoperationaliseerd door de governance functies die zij vervullen. De volgende governance functies kunnen worden onderscheiden.

a. Agenderen

Het debat over nieuwe thema's in het governance systeem opstarten

b. Beleid ontwikkelen

Het ontwikkelen van publiek of privaat beleid, zoals duurzaamheidsstandaarden

c. Implementatie

Bijdragen aan of het mogelijk maken van het uitvoeren van duurzaamheidsmaatregelen 'in het veld'

d. Metagovernance

Strategische sturing en coördinatie in het governance systeem

e. Waarborgen van good governance

Het verbeteren van transparantie, verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid, participatie en/of openheid (UNHCHR 2000) in het governance systeem

2. Effectiviteit

Ten tweede wordt de bijdrage van partnerships aan biodiversiteitsbeleid geoperationaliseerd door de effectiviteit waarmee zij deze governance functies vervullen. Effectiviteit wordt onder meer onderzocht in termen van 'output' en 'outcome' (Underdal 2002), waarbij 'impact' achterwege wordt gelaten.

3. Interactie

Tenslotte worden de bijdragen geoperationaliseerd door de wijze waarop partnerships interacteren met formele regimes wanneer zij governance functies vervullen.

De empirische hoofdstukken

Hoofdstuk 2, 'Partnerships in bossenbeleid' analyseert de bijdrage van partnerships aan de bescherming en het duurzame gebruik van bossen. Bossen vormen de habitat voor meer dan de helft van de plant- en diersoorten op land (MEA 2005b). Verschillende partnerships zijn gericht op één van de belangrijkste bedreigingen voor biodiversiteit in bossen, zoals niet duurzame houtkap, conversie en illegale houtkap, terwijl andere partnerships een meer integrale benadering hanteren. De volgende partnerships worden bestudeerd: de Forest Stewardship Council (FSC), Canadian Standards Association (CSA), Sustainable Forestry Initiative (SFI), Malaysian Timber Certification Council (MTCC), Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC), Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), Roundtable on Responsible Soy (RTRS), World Bank – WWF Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use (WB-WWF), Congo Basin Forest Partnership (CBFP), en het Asia Forest Partnership (AFP).

Het onderzoek toont aan dat partnerships de hiaten invullen die zijn ontstaan doordat overheden niet in staat of bereid zijn om maatregelen te nemen. Een van de belangrijkste problemen van de formele bosregimes is een gebrek aan implementatie van beleid. Verschillende partnerships hebben een complementaire rol vervuld ten opzichte van de regimes door standaarden voor duurzaam bosbeheer te ontwikkelen en toe te passen. Hierdoor leveren zij een tastbare bijdrage aan het behoud van biodiversiteit in bossen. Hun effectiviteit is echter wisselend, aangezien de standaarden verschillen in striktheid en omvang.

Het hoofdstuk levert bewijs voor de ontwikkeling van een complexe governance structuur voor biodiversiteit in bossen, met zowel publieke als private actoren. De belangrijkste verklaring voor de beperkte effectiviteit van partnerships kan worden gevonden in de publiek-private interactie, met name omdat publiek-private partnerships kiezen voor minder strikte en omvangrijke benaderingen voor duurzaamheid. Deze partnerships zijn door overheden en industrie ontwikkeld om te kunnen concurreren met een reeds bestaande, strengere standaard. Omdat overheden betrokken zijn bij deze partnerships is het certificeren van bos gepolitiseerd: bosrijke landen en hun bosbouwindustrie gebruiken de nieuwe sturingsmechanismen om hun belangen te verdedigen.

Hoofdstuk 3, 'Partnership als governance mechanisme in ontwikkelingssamenwerking: Intersectorale Noord-Zuid partnerships voor mariene biodiversiteit' verbetert ons begrip van partnerships in ontwikkelingssamenwerking en mariene biodiversiteit. Mariene biodiversiteit vertegenwoordigt een belangrijk onderdeel van de mondiale biodiversiteit aangezien kust- en mariene ecosystemen onderdeel zijn van de meest productieve ecosystemen op aarde (UNEP 2006). De prestatie van twee ontwikkelingssamenwerking partnerships wordt geanalyseerd: één gericht op duurzame aquacultuur van garnalen en één gericht op duurzame ansjovis visserij.

De partnerships hebben een bescheiden bijdrage geleverd aan het internationale visserijbeleid. Zij hebben de relevante stakeholders uit de verschillende maatschappelijke sectoren bijeen gebracht, waardoor de agendering van verschillende benaderingen voor duurzaamheid en een verbetering van het onderlinge begrip tussen de partijen mogelijk is gemaakt. De volgende verklaringen kunnen worden gegeven voor deze beperkte prestatie. Ten eerste is het moeilijk voor partnerships om een toegevoegde waarde te creëren in een omgeving waarin verschillende initiatieven al actief zijn. Tevens is het werken in partnerships voor actoren die verschillende discoursen (fundamentele visies) vertegenwoordigen zeer problematisch. Een gedeelde basisvisie tussen de partners over bijvoorbeeld strategieën voor duurzame ontwikkeling lijkt noodzakelijk voor een succesvol partnership. Dit betekent dat maatschappelijke organisaties (NGOs) met een meer pragmatische benadering van duurzaamheid, die overeenkomt met de benaderingen van het bedrijfsleven en overheden, meestal actief worden in partnerships. NGOs met meer fundamentele perspectieven op duurzaamheid worden over het algemeen geen partner. Daardoor worden sommige discoursen ondervertegenwoordigd in partnerships, met als consequentie dat hun potentieel om bepaalde problemen op te lossen vermindert. Een andere verklaring zijn de bestaande regels (gevestigde normen) voor intersectorale relaties. Het onderzoek toont aan dat de partnerships niet in staat zijn om deze relaties op een structurele wijze te verbeteren. De bestaande relatief zwakke positie van de Zuidelijke NGOs is door de partnerships bevestigd; zij zijn er niet in geslaagd een bijdrage te leveren aan de emancipatie

van Zuidelijke maatschappelijke organisaties. Bestaande onevenwichtige machtsverhoudingen tussen de partners hebben ook een belangrijke invloed op de effectiviteit van partnerships. In de onderzochte cases had het economische belang van de visserij en aquacultuur industrie een doorslaggevende invloed op de prestatie van de partnerships.

Hoofdstuk 4, 'Natuurbeschermingspartnerships in biodiversiteitbeleid: Het vervullen van governance functies door middel van interactie' richt zich op het Great Apes Survival Project (GRASP), het Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF) en het International Coral Reef Action Network (ICRAN), die respectievelijk werken aan de bescherming van mensapen, hotspots en koraalriffen.

Het onderzoek levert een bijdrage aan het debat of private sturingsmechanismen publieke regimes herdefiniëren, complementeren of uithollen. De bestudeerde natuurbeschermingspartnerships herdefiniëren natuurbeschermingsbeleid doordat zij nieuwe discoursen agenderen in het governance systeem en belangrijke metagovernance functies vervullen. Ook versterken zij de rol van maatschappelijke organisaties in het mondiale, regionale en nationale natuurbeschermingsbeleid. De partnerships complementeren de formele regimes door implementatie functies te vervullen en financiering te vinden voor de implementatie van maatregelen. Ze ondersteunen ontwikkelingslanden bij de uitvoering van de afspraken die zij in de internationale regimes hebben gemaakt. De effectiviteit van de partnerships wordt beïnvloed door de politieke situatie in de regio's waar zij actief zijn en door de beperkte beschikbaarheid van middelen. De beschikbare middelen kunnen de intensiteit en duur van activiteiten die nodig zijn om ook op langere termijn verbeteringen te bewerkstelligen niet onderhouden. Daardoor is de effectiviteit van de vervulde functies significant maar fragiel.

Hoofdstuk 5, 'Interactie management door partnerships: De case van de interactie tussen de biodiversiteit en klimaatverandering governance systemen' beantwoordt de vraag welke rol partnerships spelen in het managen van de interactie tussen de biodiversiteit en klimaatverandering governance systemen. Het hoofdstuk richt zich op klimaatverandering, een van de belangrijkste bedreigingen voor mondiale biodiversiteit. De volgende partnerships worden bediscussieerd: het HSBC Climate Partnership, Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB), RSPO, Global Bioenergy Partnership (GBEP), Better Sugarcane Initiative (BSI), Global Partnership on Forest Landscape Restoration (GPFLR), BioCarbon Fund (BioCF), Climate, Community & Biodiversity Alliance (CCBA), Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), Collaborative Partnership on Forests (CPF), GRASP en CBFP.

Het hoofdstuk onderzoekt de functies die partnerships vervullen in het interactie management van de onderwerpen waarop de governance systemen intensief interacteren: 'climate change-integrated conservation strategies' (CCS), (her-)bebossing, biobrandstoffen en 'reducing emissions from avoided deforestation and forest degradation' (REDD). Zowel de partnerships als de formele regimes vervullen voornamelijk functies op het gebied van agendering en beleidontwikkeling, gevolgd door implementatie. De regimes, voornamelijk het Biodiversiteitsverdrag, managen de biodiversiteit-klimaat interactie op een proactieve wijze. De regimes houden zich vooral bezig met algemeen interactie management, terwijl de partnerships focussen op het managen van de interacties op een specifiek thema; ze vullen elkaar dus aan.

De governance systeem interacties op sommige onderwerpen worden vooral gemanaged door partnerships, en de partnerships zijn over het algemeen succesvoller in hun management activiteiten dan de regimes. Niettemin slagen zowel de regimes als de partnerships er niet in om de bestaande interacties tussen de biodiversiteit en klimaat governance systemen op een structurele manier te verbeteren. Partnerships spelen een unieke rol door pilot projecten te starten op nieuwe onderwerpen. Zodoende kunnen partnerships worden gezien als innovatieve instrumenten, die nieuwe methodieken ontwikkelen welke daarna op grotere schaal en ook door anderen kunnen worden toegepast. Omdat REDD door veel actoren, die actief zijn op het gebied van biodiversiteit in bossen wordt gezien als mogelijke nieuwe kans om bosbescherming te financieren, krijgt dit onderwerp relatief veel aandacht. Het gevaar hiervan is dat de bescherming van andere ecosystemen ondervertegenwoordigd zou kunnen worden in zowel het biodiversiteit als het klimaat governance systeem.

Conclusies

De bijdragen van partnerships aan biodiversiteitbeleid

De vierentwintig onderzochte partnerships dragen op verschillende manieren en met variërende effectiviteit bij aan biodiversiteitbeleid. Zeven partnerships (FSC, RSPO, GRASP, CEPF, BioCF, CCBA en de FPCF) leveren unieke en belangrijke bijdragen aan biodiversiteitbeleid; zij zijn de zogenaamde 'parels' van partnerships. De zeventien andere partnerships vervullen governance functies met een lagere effectiviteit en spelen een minder prominente rol. De volgende algemene conclusies over de bijdragen van de partnerships kunnen worden getrokken:

- Agenderen en beleid ontwikkelen zijn de functies die het meest effectief worden vervuld;
- Private partnerships (tussen het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) zijn over het algemeen effectiever dan publiek-private partnerships;
- Private partnerships en overheid-NGO partnerships zijn de meest effectieve partnerships en partnerships tussen overheden en bedrijfsleven zijn minder succesvol;
- De effectiviteit van marktgerichte partnerships (die voornamelijk de markt als sturingsmechanisme gebruiken en meestal certificeringstandaarden ontwikkelen) is meer wisselend dan die van meer beleidgerichte partnerships.

Over het algemeen dient de bijdrage van partnerships aan biodiversiteitbeleid dus te worden geëvalueerd als variërend. De belangrijkste bijdrage is de innovatieve rol die partnerships spelen; zij vormen een belangrijke kracht voor governance systeem innovatie. Certificeringstandaarden vormen een andere belangrijke bijdrage van partnerships. In tegenstelling tot de verwachting die werd gewekt op de WSSD dat partnerships belangrijke instrumenten zouden kunnen worden voor de uitvoering van duurzaamheidsmaatregelen, blijft hun bijdrage aan implementatie doorgaans beperkt. Daarnaast hebben partnerships over het algemeen niet de belofte waargemaakt dat zij de participatie zouden verbeteren van verschillende actoren in biodiversiteitbeleid.

De bijdragen verklaard

Een eerste belangrijke verklaring voor de governance bijdragen van de partnerships zijn de discourses die de partnerships vertegenwoordigen. De 'parels' hebben een hoog ambitieniveau

voor duurzaamheid: zij vertegenwoordigen de meer strikte en omvangrijke discoursen voor duurzame ontwikkeling. Bovendien zien zij partnerships niet alleen als instrument om intersectorale samenwerking te verbeteren, maar zij willen ook tastbare resultaten behalen: zij vertegenwoordigen dus het resultaatgeoriënteerde discours op partnerships. De lage effectiviteit van de andere partnerships kan worden verklaard door hun minder strikte en/of omvangrijke discoursen voor duurzame ontwikkeling en/of hun meer procesgeoriënteerde discours ten aanzien van partnerships.

Partnerships worden ook geconfronteerd met de moeilijke thema's die de internationale regimes domineren, zoals de rechten van inheemse volkeren en de autonomie van landen om te besluiten over de biodiversiteit op hun grondgebied. Slechts een klein aantal partnerships is in staat gebleken om, zij het in beperkte mate, de situatie van inheemse volkeren en lokale gemeenschappen te verbeteren. Zij vermijden de gevestigde belangen en dominante discoursen in de formele regimes door een nieuwe arena te gebruiken, zoals de markt, die voor hun doeleinden gunstigere machtsverhoudingen heeft. Het is echter moeilijk om dit voordeel op de langere termijn te behouden, omdat de machtige actoren uit de regime arena snel actief worden op de markt om daar hun belangen te verdedigen.

Bestaande machtsverhoudingen tussen partners, regels in intersectorale relaties en de lokale politieke situatie kunnen de effectiviteit van partnerships ook verklaren. Deze factoren hebben vooral grote invloed op biodiversiteit partnerships, aangezien de meeste biodiversiteit in ontwikkelingslanden voorkomt, waar deze factoren vaak niet gunstig zijn voor partnership succes.

Partnerships zijn voor hun succes ook afhankelijk van effectief overheidsbeleid. Overheden kunnen een enorme invloed hebben op de bijdragen van partnerships, zowel door hun 'klassieke' overheidsbeleid, zoals ruimtelijke ordening of handhaving, maar ook door hun metagovernance rollen, bijvoorbeeld door het verzekeren van eerlijke concurrentie tussen certificeringssystemen. Partnership effectiviteit wordt over het algemeen juist niet bevorderd wanneer overheden actief worden als leden van partnerships.

De verschillen in het succes van de 'parels' en andere partnerships kan ook worden verklaard door hun strategische benadering. De 'parels' doorgronden de potentiële toegevoegde waarde van de partnership benadering en hun initiatiefnemers en partners hebben een duidelijke visie op de strategische rol van het partnership in het biodiversiteit governance systeem. Verschillende 'parels' maken op een succesvolle en strategische manier gebruik van de publiek-private interactie die binnen het partnership plaatsvindt. Andere minder succesvolle partnerships hebben geen duidelijke strategische governance rol geformuleerd.

De consequenties voor het governance systeem

De rollen van partnerships hebben belangrijke consequenties voor het gehele biodiversiteit governance systeem. Publieke en private sturingsmechanismen kunnen elkaar versterken. De meeste partnerships complementeren of ondersteunen de intergouvernementele regimes (met wisselend succes), en een klein aantal is in staat om biodiversiteitbeleid te herdefiniëren. Er is

geen bewijs gevonden voor partnerships die de autoriteit van overheden uithollen. Er zijn echter grenzen aan de governance bijdragen van het partnership instrument.

Als de huidige trend waarin het merendeel van de partnerships minder strenge standaarden ontwikkelt zich doorzet, zal de bijdrage van certificering als instrument voor biodiversiteitbeleid en duurzame ontwikkeling beperkt blijven. Omdat de eisen van deze standaarden laag zijn, zijn de duurzaamheidsverbeteringen die worden doorgevoerd om gecertificeerd te kunnen worden relatief klein. Bovendien bestaat er een risico dat de ontwikkeling van standaarden met verschillende eisen de positie van de standaarden voor niche markten, met hogere duurzaamheidseisen, ondermijnen. Zij zullen moeite hebben om te concurreren met standaarden voor mainstream markten, aangezien de producten die volgens die standaarden zijn gecertificeerd goedkoper zijn. Door volledig op het marktmechanisme te vertrouwen om de algemeen geaccepteerde benadering voor duurzaamheid te bepalen, kan een 'race to the bottom' worden veroorzaakt. Marktregulering kan daarom nodig zijn om eerlijke concurrentie tussen de verschillende certificeringschema's mogelijk te maken.

Verschiedende partnerships richten zich op export industrieën in ontwikkelingslanden. Dit werk is relevant gezien de trend van toenemende volumes van natuurlijke hulpbronnen en basisproducten die worden geproduceerd in het Zuiden voor Noordelijke markten. Dit zijn bijvoorbeeld hout, soja, palmolie, vis en suikerriet, die allemaal een grote impact hebben op biodiversiteit. Maar door zich te richten op deze bulkproducten kunnen de partnerships sectoren of trends legitimeren die in essentie mogelijk niet duurzaam zijn. Over export industrieën wordt de fundamentele vraag gesteld of zij in staat zijn om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Tevens worden vraagtekens gezet bij de potentiële duurzaamheid van de voortdurende 'verbulking' van mondiale productie en consumptie patronen. Ondanks dat deze partnerships een bijdrage kunnen leveren aan het met kleine stappen verbeteren van de duurzaamheid van deze bulkproducten, zouden biodiversiteit governance systeem deelnemers niet van individuele partnerships moeten verwachten dat zij grote paradigma veranderingen zullen bewerkstelligen.

Het grote aantal nieuwe biodiversiteit initiatieven dat wordt ontwikkeld door verschillende partnerships biedt kansen voor innovatieve en aanvullende bijdragen. Zij zijn echter niet gebaseerd op een gezamenlijke strategie of analyse van welke maatregelen het hardst nodig zijn. Hierdoor ontstaat het risico van willekeurige keuzes en governance hiaten, bijvoorbeeld wanneer sommige onderwerpen worden veronachtzaamd of wanneer bepaalde sturingsmechanismen, zoals certificeringssystemen, geïnstitutionaliseerd worden en vaker worden toegepast. Deze 'at random governance' kan leiden tot een governance systeem dat uit balans en minder effectief is.

Partnerships hebben een bijdrage geleverd aan de huidige verandering van de manier waarop biodiversiteitbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd; internationale intersectorale partnerships vormen een belangrijk onderdeel in het proces 'from government to governance' op het gebied van biodiversiteit. Het biodiversiteit governance systeem dat is ontstaan sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw toen de eerste partnerships ontstonden, heeft zich ontwikkeld als een solide en complex netwerk van interacterende (inter-) gouvernementele regimes en (publiek-) private sturingsmechanismen. De politieke ruimte in het governance systeem voor

intersectorale samenwerking is toegenomen en de verwachting is dat deze ruimte zal blijven groeien. Intersectorale samenwerking ontwikkelt zich als een autonoom groeiend en een zichzelf versterkend fenomeen, aangezien partnerships over de hele wereld nieuwe partnerships bewerkstelligen. De regel om met intersectorale partnerships te werken wordt als het ware geëxporteerd vanuit het internationale biodiversiteit governance systeem naar het regionale, nationale en lokale niveau, vooral in ontwikkelingslanden, waar intersectorale samenwerking vaak nog iets nieuws is. Partnerships dragen dus zelf bij aan de verdere institutionalisering van de partnership benadering.

Een consequentie van deze verdere institutionalisering van intersectorale governance zou kunnen zijn dat er minder politieke ruimte ontstaat voor meer fundamentele discussies, aangezien tegengestelde meningen vaak door de partners aan de kant worden geschoven als zij in partnerships willen samenwerken. Het werk van partnerships is gericht op de overlappende meningen en belangen van de partners, niet op de conflicterende. Bovendien zou de toegenomen toepassing van intersectorale governance minder aandacht voor en erkenning van de 'klassieke' rollen van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kunnen veroorzaken. Ondanks dat het onderzoek geen bewijs levert voor individuele partnerships die de autoriteit van overheden uithollen, zou de institutionalisering van de partnership benadering op de langere termijn dit effect wel kunnen hebben, niet alleen voor overheden, maar ook voor de andere maatschappelijke sectoren. De effecten van deze ontwikkeling op maatschappelijke organisaties zijn nu al zichtbaar. Er ontstaat een toenemende spanning tussen de NGOs met meer fundamentele discoursen en de meer pragmatische NGOs. De vraag is hoeveel politieke ruimte er beschikbaar zal blijven in het biodiversiteit governance systeem voor de meer fundamentele discoursen en, wellicht net zo belangrijk, voor kritiek wanneer de effectiviteit van partnerships achterblijft.

Naar een meer strategische toepassing van het partnership instrument

Het versterkte proces 'from government to governance' vergroot de urgentie om de effectiviteit van de governance bijdragen van partnerships te verbeteren en om de potentiële negatieve consequenties verbonden met moderne governance te managen. De potentiële bijdrage van partnerships als instrument voor duurzame ontwikkeling kan aanzienlijk toenemen, aangezien het nog een relatief nieuw instrument is. Randvoorwaarden voor een versterkte bijdrage van partnerships in biodiversiteitbeleid zijn verbeterde en meer metagovernance en interactie management als ook een meer proactieve rol van intergouvernementele regimes.

Metagovernance maatregelen zijn bijvoorbeeld het ondersteunen van initiatieven die unieke en belangrijke governance functies vervullen, het opzetten van initiatieven of anderen overtuigen om nieuwe initiatieven te ontwikkelen wanneer hiaten worden gevonden, of initiatieven bijsturen in de gewenste richting. Daarnaast is versterkt management van governance system interacties tussen verschillende governance systemen op het internationale niveau nodig. Metagovernance en interactie management kunnen worden uitgevoerd door alle participanten van het governance systeem.

(Inter-)gouvernementele regimes hebben een bijzondere verantwoordelijkheid voor metagovernance en het managen van interacties, omdat wordt verwacht dat zij een

algemeen overzicht hebben van alle actieve sturingsmechanismen. Het leggen van nieuwe verantwoordelijkheden bij overheden is problematisch aangezien de opkomst van private sturingsmechanismen en het biodiversiteit governance systeem, zoals het vandaag de dag bestaat, grotendeels een reactie zijn op het gebrek aan effectief overheidsbeleid in het verleden. Toch is een effectief biodiversiteit governance systeem niet denkbaar zonder een meer proactieve rol voor overheden. In toenemende mate vragen niet alleen NGOs maar ook het bedrijfsleven om een actieve overheidsrol, onder meer om eerlijke concurrentie op de markt voor duurzame producten mogelijk te maken en om stabiele lange termijn visies te ontwikkelen. Zodoende zouden bedrijven beter geïnformeerde, solide en strategische keuzes kunnen maken voor duurzame investeringen.

Overheden kunnen de duurzaamheidsimpacts van hun eigen beleid verbeteren en ervoor zorg dragen dat al het (inter-) nationale overheidsbeleid biodiversiteitsvriendelijk en duurzaam is. Daarnaast kunnen zij eerlijke concurrentie tussen certificeringschema's mogelijk maken en maatregelen nemen om het biodiversiteit governance systeem als geheel zo effectief mogelijk te maken. Alleen indien overheden deze rollen op een proactieve manier oppakken, kan een effectief biodiversiteit governance systeem worden gerealiseerd.

Noten

- 1 Biodiversiteit of soortenrijkdom is de verscheidenheid van levende organismen, afkomstig van onder meer ecosystemen op land en in zee; dit omvat diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen (MEA 2005a).
- 2 Het internationale biodiversiteit governance systeem is gedefinieerd als het totaal van publieke, publiek-private en private internationale initiatieven die werken aan de bescherming en/of het duurzaam gebruik van biodiversiteit.
- 3 Internationale intersectorale partnerships zijn gedefinieerd als strategische allianties tussen overheden, het bedrijfsleven en/of maatschappelijke organisaties afkomstig uit meerdere landen.

