

Inhoud hoofdstuk 3

Sturing van een duurzame samenleving

1	Duurzame vooruitgang en maatschappelijke ordening	2
1.1	Een persoonlijke geschiedenis	2
1.2	Duurzame ontwikkeling	4
1.3	De liberaal-democratische samenleving	4
2	Een analytisch beeld van de liberaal-democratische samenleving	6
2.1	De staat	6
2.2	De markt	8
2.3	De civil society	10
3	De maatschappelijke ordening en het ecologisch domein	12
3.1	De menselijke domeinen in historisch perspectief	12
3.2	Vitaliteit van een pluriforme ordening	14
3.3	Het ecologische domein	15
3.4	Wetenschappelijke kennis in de driehoek	17
4	Governance als nieuwe vorm van sturing	18
4.1	Mobiliseren van veranderingsprocessen	18
4.2	Vrijwillige overeenkomsten tussen staat en markt	19
4.3	Karakteristieken van het co-venanting proces	22
4.4	Co-venanting als leerproces	25
4.5	Nieuwe relaties tussen de markt en de civil society	27
5	Twee voorbeelden van productgeoriënteerde partnerships	30
5.1	Promoten van zonnecellen	30
5.2	Energiezuinige woningbouw	33
5.3	Leerelementen	36
6	Samenvatting	37

Literatuur 40

Sturing van een duurzame samenleving

P. Glasbergen

1 Duurzame vooruitgang en maatschappelijke ordening

1.1 EEN PERSOONLIJKE GESCHIEDENIS

Ik ben geboren in Leiden, waar ik een deel van mijn jeugd doorbracht. Wat ik mij herinner is een stad vol duurzaamheidsproblemen. De vele grachten waren vervuild, riolering ontbrak voor een belangrijk deel, met nauwelijks beperkingen verontreinigden bedrijven hun omgeving, de huisvesting van de arbeiders was vaak slecht. Mijn grootvader die in de tweede helft van de 19e eeuw was geboren, had een nog slechtere tijd meegemaakt. Hij verliet met elf jaar en zeven maanden de lagere school. Hij werkte in een van de textiel fabrieken, van 's morgens vroeg tot 's avonds laat, zes dagen per week, met een kortere werkdag op zaterdag, en met slechts enkele dagen vakantie per jaar. Hij woonde met zijn ouders en acht kinderen in een huis met twee slaapkamers en een zolder. In mijn herinnering was Leiden een echte proletarische stad. Toen ik een jaar of twaalf was, zijn wij verhuisd, maar ik ben nog vaak in Leiden teruggeweest. In de loop der jaren heb ik opmerkelijke veranderingen waargenomen. De grachten zijn nu schoon, de industriële verontreiniging is teruggebracht tot een niveau waarop er geen gezondheidsrisico's meer zijn, overal is riolering en de arbeidershuisjes zijn of gesaneerd of gerenoveerd. Leiden is nu een schone stad met een gezonde bevolking, goed verzekerd voor ziekte en de oude dag, met comfortabele werktijden en enkele weken vakantie per jaar, om nog niet te spreken van het grote aantal ADV-dagen. Dit proces van steeds verbeterde levensomstandigheden noem ik *duurzame vooruitgang*, ofwel *duurzame ontwikkeling*.

De geschiedenis van Leiden en haar inwoners beschouw ik als exemplarisch voor een bredere trend, niet alleen in Nederland, maar in alle liberaal-democratische samenlevingen, inclusief een groot aantal ontwikkelingslanden. Zoekende naar de drijvende krachten achter deze verandering komen drie factoren bovendien.

De eerste is *economische groei*. Je hebt immers geld nodig om te kunnen investeren in betere leef-, woon- en werkomstandigheden. Dankzij de klassieke economische groei in termen van een groeiend bruto binnenlands product (BBP) konden mensen een deel van het inkomen besteden aan verbetering van de leefomstandigheden. En dit niet alleen in termen van materiële welvaart, maar ook sociaal, zoals betere

gezondheidszorg, onderwijs en sociale zekerheid, en in milieuopecticht, door het verminderen van de lokale milieurisico's. Economische groei is echter niet een voldoende voorwaarde voor duurzame vooruitgang.

Als tweede factor beschouw ik *collectieve actie*. Er bestaat een groeiend inzicht dat mensen hun leven in eigen hand kunnen nemen. Dit maakt mensen ervan bewust dat zij zich kunnen organiseren, hetgeen leidt tot een actieve inzet om doelbewuste veranderingen na te streven. Pas nadat men zich kon bevrijden van de alom aanwezige toezichthoudende kerk, die een beter leven in het hiernamaals predikte, en van de economische en politieke elite die machtsposities verdedigde die vooral redelijke leefomstandigheden verzekerde voor de 'happy few', werden veranderingen mogelijk.

De derde factor van betekenis is een actieve herverdeling van de welvaart door een *faciliterende overheid*. Daarbij speelt sociale rechtvaardigheid een rol; de acceptatie dat ieder moet kunnen delen in de economische voorspoed. Dit is niet alleen een cultureel fenomeen, dat tot uitdrukking komt in sociaal-democratische, sociaal-liberale en sociaal-christelijke waarden, maar ook een structureel. In de laatste betekenis gaat het om de verantwoordelijke staat, die er zorg voor draagt dat alle burgers deel kunnen nemen aan maatschappelijke besluitvormingsprocessen zodat hun claims op een rechtvaardig deel van de welvaart gehoord kunnen worden en met enige kracht op tafel kunnen worden gelegd.

De bovengenoemde factoren hangen natuurlijk op vele wijzen samen. Economische groei is geen spontaan proces, maar vereist een actieve bevolking. Beter materiële omstandigheden bevorderen de opleidingsniveaus, wat mensen weer helpt irrationele ongelijkwaardigheden te herkennen en zich te organiseren als een tegenkracht. Alleen als de basisbehoeften zijn vervuld, is het mogelijk meer aandacht te besteden aan meer immateriële milieuumstandigheden. Duurzame vooruitgang kan niet zonder één van deze factoren en ze versterken elkaar voortdurend op vele wijzen.

Zij die de boeken van Charles Dickens hebben gelezen over de begintijd van de Industriële Revolutie in Engeland, boeken die mijn grootvader adviseerde te lezen toen ik op de middelbare school zat, weten dat armoede, sociale onrechtvaardigheid en slechte milieuumstandigheden altijd samengaan. Zij die de autoritaire communistische staten bezochten in Midden- en Oost-Europa hebben dit ook waargenomen, hoewel dit veel later pas duidelijk is geworden. Zij die autoritaire staten elders bezochten, bijvoorbeeld in delen van Afrika, namen hetzelfde waar. De factoren die zorgen voor een duurzame vooruitgang hebben nog niets van hun betekenis verloren. We kunnen dan ook concluderen dat er een sterke samenhang bestaat tussen *duurzame vooruitgang c.q. ontwikkeling* en het *liberaal-democratisch bestel*. Deze leidende begrippen van dit hoofdstuk komen veelvuldig aan de orde, op zichzelf, maar ook in verband met elkaar. Reden om ze nu eerst nader te verkennen.

1.2 DUURZAME ONTWIKKELING

Duurzame ontwikkeling heeft betrekking op toekomstgericht strategisch handelen. Het concept drukt het streven uit om te optimaliseren tussen het bevorderen van economische groei, sociale rechtvaardigheid en ecologische randvoorwaarden. Het concept is in 1987 stevig op de politieke agenda gezet door de World Commission on Environment and Development (WCED), ofwel de Brundtland-commissie. Inmiddels hebben alle leidende internationale organen, zoals de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) en de Wereldbank en vele nationale overheden duurzame ontwikkeling geaccepteerd als een leidraad en inspiratie voor hun activiteiten. Vooral door de aandacht voor de *ecologische aspecten* van maatschappelijke ontwikkelingsprocessen onderscheidt het duurzame ontwikkelingsdenken zich van eerder ontwikkelingsdenken. Het gaf daarmee aanleiding tot een discussie die aanzienlijk verder gaat dan de technieken van milieubescherming alleen.

Volgens Sachs staat het begrip duurzame ontwikkeling voor een universele hoop dat sociale vooruitgang mogelijk is in een verdeelde wereld en bij het besef dat we te doen hebben met een eindige fysieke omgeving (Sachs, 1997, p. 71). Meadowcroft drukt zich ongeveer op dezelfde wijze uit als hij de functie van het begrip samenvat als het stimuleren van een debat over progressieve maatschappelijke verandering die gecontinueerd moet worden (Meadowcroft, 1997, p. 429).

Duurzame ontwikkeling zou aangeduid kunnen worden als een *symbolisch begrip*, zoals ook gelijkheid en vrijheid. Dit soort begrippen helpt ons maatschappelijke situaties te onderzoeken, te waarderen en te bekritisieren. Zij openen het debat, niet in termen van vaste oplossingen, maar vooral in termen van wat we niet willen, wat verkeerd is in het heden, als een inspiratie om te werken aan een betere toekomst. Het helpt dus om overeenstemming te zoeken over wat *niet duurzaam* is, zonder in klassieke tegenstellingen als die tussen economische groei en milieubescherming te vervallen of die tussen staat en markt. Daarmee zal duurzame ontwikkeling ook altijd een omstreden begrip zijn. Elk debat over vooruitgang is een waarden-geladen normatief debat. Afhankelijk van tijd, plaats en omstandigheden, maar ook van in het geding zijnde belangen, zijn verschillende invullingen van het begrip mogelijk.

OPGAVE 3.1

Welke kritiek zou er mogelijk zijn op deze omschrijving van duurzame ontwikkeling?

1.3 DE LIBERAAL-DEMOCRATISCHE SAMENLEVING

Het tweede begrip dat in dit hoofdstuk centraal staat is dat van de *liberale democratie*. Het concept van de liberale democratie verwijst zowel naar de praktijk als naar een ideeënwereld. Hier kijken we eerst naar de wereld van de ideeën, de normatieve principes waarop moderne samenlevingen hun organisatie hebben gebaseerd.

Hoewel liberalisme en democratie aparte begrippen zijn, hangen ze nauw samen. Samen vertegenwoordigen zij de algemeen geaccepteerde, in wetgeving vastgelegde formele normen die ten grondslag liggen aan de manier waarop besluitvorming plaatsvindt. *Liberalisme* verwijst naar individuele rechten en vrijheden. Een gebruikelijk onderscheid wordt gemaakt tussen politieke en economische vrijheden. In de *politieke betekenis* verwijst liberalisme naar vrijheid van elke externe controle, zoals de vrijheid van meningsuiting, van de pers en van organisatie. In de *economische betekenis* heeft liberalisme betrekking op vrijheid van economisch handelen op markten, zoals investeringen en consumptie, en de bescherming van individueel eigendom. *Democratie* verwijst naar gelijkwaardigheid van mensen en het universele recht van mensen op een gelijke kans op politieke macht. In een democratie zijn politieke beslissingen gebaseerd op de mening van een meerderheid van de bevolking of haar vertegenwoordigers. Omdat dit ook een liberaal recht is, zijn liberalisme en democratie historisch altijd met elkaar in verband gebracht (Fukuyama, 1992, p. 43). In een liberale democratie zijn vrijheden alleen begrensd als daarmee de vrijheid van andere mensen zou worden aangetast.

Als een omvattende politieke doctrine fundeert de liberale democratie de procedures volgens welke samenlevingen worden bestuurd. In de eerste plaats is de politieke besluitvorming principieel gebaseerd op de belangen van burgers. In de tweede plaats vertegenwoordigt de staat de wil van de burgers en is dit het enige orgaan dat bindende regels kan opleggen. In de derde plaats dient elke besluitvorming in het openbaar plaats te vinden en in het openbaar verantwoord te worden. De staat zelf is politiek inhoudelijk neutraal en zelf ook gebonden aan beperkingen die ervoor zorgen dat de rechten en vrijheden van burgers worden gewaarborgd. De activiteiten van een liberale democratie in de praktijk worden daardoor bepaald door de competitie tussen (georganiseerde) maatschappelijke belangen. Het overheidsbeleid kan op elk moment opnieuw bediscussieerd worden op zoek naar meerderheden die het steunen.

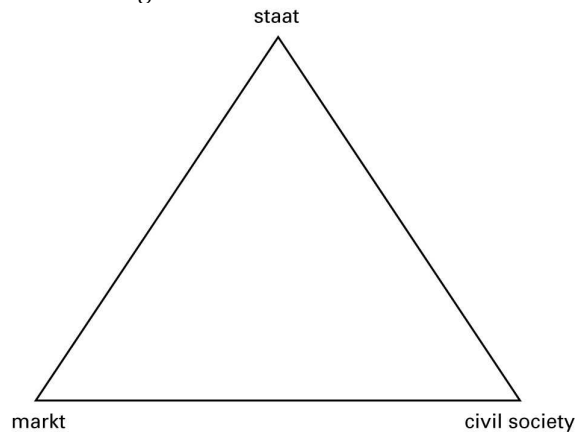
Als een maatschappelijke praktijk is de liberale democratie geen statische maatschappelijke ordening. Zij moet veel eerder worden begrepen als een heel dynamische menselijke onderneming, waarbij voortdurend een balans wordt gezocht tussen potentiële conflicten tussen vrijheid en gelijkheid, en tussen het streven naar vrijheid voor de één en een mogelijke beperking van de vrijheid van de ander. In de loop der tijd, maar wel nog steeds tijd- en plaatsafhankelijk, heeft dit geleid tot een voortdurende uitbreiding van wat in het algemeen belang wordt geacht, in naam waarvan ook democratisch gelegitimeerd beperkingen konden worden gesteld aan menselijke activiteiten. Milieubeleid is daarvan een voorbeeld.

OPGAVE 3.2

Ook tussen liberaal-democratische samenlevingen bestaan grote verschillen. Noem enkele van die verschillen.

2 Een analytisch beeld van de liberaal-democratische samenleving

Na deze introductie van de kernbegrippen kunnen we wat dieper ingaan op de karakteristieken van moderne samenlevingen. De ordening van de liberaal-democratische samenleving kan analytisch worden begrepen door daarin drie domeinen te onderscheiden: *staat*, *markt* en *civil society*. Samen kunnen zij worden beschouwd als de vormgevende elementen (Driessen and Glasbergen, 2002; Glasbergen, 2002). Zie figuur 3.1 voor een sterk vereenvoudigde weergave van de moderne samenleving.



FIGUUR 3.1 De drie domeinen van de moderne samenleving

Elk van deze domeinen vervult een specifieke functie. We zullen ze hier bespreken als ideaaltypische begrippen, naar de essentiële karakteristieken dus, en de relaties die daaruit voortvloeien. Met name is daarbij de vraag waar sturingskracht is te lokaliseren.

2.1 DE STAAT

De staat vertegenwoordigt het publieke domein. Haar belangrijkste functie is te definiëren, te ontwikkelen en uit te voeren wat als het *algemeen belang* wordt waargenomen. De staat heeft daarmee een primaire verantwoordelijkheid voor een ordelijke samenleving. Zij schept daar de voorwaarden voor, corrigeert en produceert wat daarvoor nodig is en niet buiten haar gerealiseerd kan worden. De basis van de staat is te duiden als *politieke rationaliteit* – organisatie van de democratie en het politieke debat, uitmondend in gezaghebbende besluitvorming door vertegenwoordigers die daartoe in een samenleving zijn aangewezen. De staatstaak is daardoor een door specifieke regels en procedures gemandateerde taak. De autoriteit van de staat is in laatste instantie altijd gebaseerd op macht – het vermogen om door toepassing van dwang in het algemeen belang bepaalde doelstellingen te realiseren. De verwijzing naar ‘het algemeen belang’ als bepalend element voor het staatshandelen geeft echter aan dat die macht niet willekeurig uitgeoefend kan worden. Zowel de reikwijdte van de functie als de uitoefening zijn ingeperkt.

Staatshandelen dient in de eerste plaats functioneel te zijn vanuit een meer algemeen gezichtspunt. Uitoefening van de macht kan nooit verder reiken dan wat als *legitiem* wordt ervaren in een samenleving. Regels dienen aan te sluiten bij het rechtsbewustzijn. Dit impliceert een behoorlijke mate van maatschappelijke consensus. Anders gezegd, regels kunnen alleen maar effectief zijn bij een algemeen gevoel dat het ook zo hoort. Meer regels en stringenter regels leiden tot meer handhavinginspanningen. In een situatie van grote maatschappelijke weerstand, en daardoor geïntensiveerde controle, kan de regulerende overheid op den duur zelfs haar eigen legitimiteit in gevaar brengen.

Staatsmacht dient in de tweede plaats, althans binnen de democratische rechtsstaat, zichtbaar uitgeoefend te worden en *controleerbaar* te zijn. Zij dient bovendien *aanspreekbaar* te zijn; burgers hebben ook rechten om de staat op haar machtsuitoefening aan te spreken en haar daarop onafhankelijk te doen toetsen. De uitoefening van staatsmacht verloopt daardoor altijd traag en heeft vaak een reactief karakter. Staatshandelen is welhaast per definitie ook altijd in zekere mate rigide. Ook veranderingen in het handelen zullen dezelfde trage weg doorlopen. Efficiency is bij uitoefening van staatsmacht niet het overheersende criterium. Daarvoor is het proces te zeer gericht op bestuurlijke zorgvuldigheid, regelconformiteit en rechtszekerheid.

Een derde beperking van de staatsmacht vloeit voort uit de in die macht geïnstitutionaliseerde *zelfcontrole*. 'Checks and balances' zijn ingebouwd door de trias politica, de scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, maar ook door gescheiden juridische verantwoordelijkheden voor nationaal, regionaal en lokaal bestuur, evenals bestuur op territoriale en bestuur op functionele grondslag. Staatshandelen vindt altijd plaats binnen het recht en de rechtsinstellingen in een samenleving. De functie daarvan is mede het waarborgen van elementaire vrijheden. Het recht is dus niet alleen sturingsinstrument, maar stelt ook grenzen aan de sturing. In het bijzonder bewaakt het recht eenzijdigheid in het nastreven van maatschappelijke doelen. Het recht in algemene zin beperkt dus ook het staatshandelen.

Hoewel het feit dat de staat een rol speelt bij milieuvraagstukken onbetwistbaar is, is de inhoud en intensiteit van de rol dus nader in te vullen in een argumentatief proces. Daarbij is in een liberaal-democratische samenleving sprake van een *structureel zwakke positie* van de overheidsorganen die het belang van het milieu behartigen. Intern komt dit tot uitdrukking in de vele overheidsorganen die vaak verschillende belangen nastreven. Die organen die een milieubelang behartigen bevinden zich vaak in een defensieve positie. Als de negatieve milieueffecten van ander staatshandelen zichtbaar worden, bijvoorbeeld van het economische beleid, het landbouwbeleid, het verkeersbeleid, kan getracht worden corrigerend op te treden. Extern, in de relatie tot de samenleving, is de positie ook zwak. De belangrijke milieurelevante beslissingen – beslissingen met betrekking tot

productie, consumptie en mobiliteit – worden op tal van locaties genomen. Er is niet een specifieke locus van besluitvorming. Het zijn steeds afzonderlijke beslissingen op deelaspecten van productie, technologie enzovoort. Vaak ook niet eens bewust; ieder zoekt kansen op veelbelovende markten. Een ieder is ook inhoudelijk in grote mate vrij om bepaalde keuzen te maken, mits men de procedurele regels volgt die daarvoor staan. Investeringsbeslissingen van ondernemers behoren overwegend tot het private domein; hetzelfde geldt voor consumptieve keuzen die burgers maken. De markt en de civil society spelen ieder dan ook een eigen specifieke rol in het duurzaamheidsbeleid.

2.2 DE MARKT

De markt staat voor het *private belang*. Hier hebben we het over het domein dat het economisch handelen en de economische productie reguleert. Zij is een belangrijke drager van welvaart en materiële vooruitgang. De drijvende kracht is *economische rationaliteit*. De markt is competitief, haar werking wordt bepaald door ruilrelaties, door vraag en aanbod, en zij richt zich daarbij op materialistische overwegingen.

Eerst is er koffie

Waarschijnlijk hebben enkele lezers een kopje koffie bij de hand. Anderen verwachten dat het kopje koffie er later wel zal zijn. Maar is dat zo vanzelfsprekend? Om het kopje koffie op tafel te krijgen is er nogal wat te coördineren. Er moeten koffiestruiken worden geplant, bonen geplukt, die moeten worden verpakt, verscheept, gebrand en daarna verder gedistribueerd. In tijd en ruimte gaat het om vele afstemmingen. Het aardige van dit kleine systeem is dat het een grote mate van efficiency kent. We kunnen er op rekenen. Toch komt daar geen superviserende activiteit te pas; niemand coördineert het geheel aan activiteiten. Het systeem werkt omdat daarbinnen steeds deelbeslissingen en activiteiten op elkaar worden afgestemd. De kracht die daarvoor zorgt, is het marktmechanisme. Dit mechanisme zorgt voor een betere coördinatie dan welke systeemmanager ooit zou kunnen realiseren.

De markt in haar essentiële karakteristieken is een *perfecte of vrije markt*. Dit is een markt die voldoet aan een aantal karakteristieken (Dubbink, 1999, pp 50-56):

- Het is een decentrale ordening; er is geen autoriteit die het economisch handelen coördineert.
- Coördinatie vindt spontaan plaats door het op geld gebaseerde prijsmechanisme.
- De verhouding tussen de partijen op de markt wordt gekenmerkt door wederzijds en concurrentie.
- De partijen op de markt handelen in een specifieke rol; zij zoeken naar eigen profijt.
- Bepalend voor het handelen op de markt is privaateigendom; daardoor kan men rechten doen gelden op een zaak.
- De partijen zijn vrij in hun handelen; zij bepalen zelf wat zij produceren.

Een markt met deze kenmerken kent geen andere moraliteit dan die welke is gericht op *het instandhouden van de markt zèlf*. Dat is essentieel voor de functie die zij vervult, met andere woorden,

zonder deze karakteristieken kan de functie niet meer worden vervuld. Die karakteristieken bepalen ook de relatie tot milieuvraagstukken. Het eerste belang van de markt is niet het oplossen van milieuvraagstukken, hoewel enkele marktpartijen daar natuurlijk wel hun bestaan aan ontleen. Centraal staat verbetering van de positie in de concurrentie om de productie van goederen en diensten. Daarbij kan men een lange-termijnstrategie hanteren, maar het gaat er toch vooral ook om op korte termijn te overleven. De milieudegradatie die de markt op termijn negatief kan treffen – een verontreinigde bodem leent zich nu eenmaal slecht voor boeren – is een effect dat onder de tucht van de markt niet anders dan een marginale betekenis kan hebben.

De markt in de moderne samenleving is in hoge mate afhankelijk van de staat. Van belang is in dit verband het onderscheid dat Van der Straaten maakt tussen markt en marktkrachten. De *markt* is een micro-economisch mechanisme, bepaald door de aanwezigheid van een voldoende aantal aanbieders en kopers. *Marktkrachten* vormen een macro-economische fenomeen; zij werken voor de economie als geheel (Van der Straaten, 1995, p. 134). Markten kunnen worden gereguleerd door de staat. De marktwerking is in liberaal-democratische samenlevingen echter een kracht die in stand gehouden dient te worden. Die kracht is de essentie van het domein. In feite is één van de belangrijkste taken van de staat in dit type samenlevingen het stellen en bewaken van regels die de *marktwerking instandhouden*. Daarnaast heeft de staat een functie waar de markt tegen *imperfecties* ('onvolkomenheden') aanloopt. Dit kunnen aantastingen van de individuele integriteit zijn (bijvoorbeeld exploitatie van kinderen); het kan ook gaan om goederen die in een samenleving essentieel zijn, maar die de markt zelf niet kan produceren, zoals collectieve goederen en gemeenschapsgoederen. Vele vormen van milieukwaliteit vallen daar onder. Doordat de marktkrachten in stand blijven is het overall resultaat van individuele beslissingen op markten echter altijd in hoge mate ongepland (Van der Straaten, 1995, p. 134). Dit geldt dus ook voor de milieu-effecten die daaruit later kunnen voortvloeien, maar waar de staat dan wel weer corrigerend tegen kan optreden.

Beperkingen van de markt

In de eerste plaats geldt op markten het recht van de sterkste en zijn materiële belangen dominant. Maatschappelijke vraagstukken worden verengd tot verhandelbare goederen, de zogeheten 'commodification of interests'. In de tweede plaats kennen markten geen zelfdiscipline. Zij zouden zelfs suïcidaal genoemd kunnen worden. Zij zijn er altijd op uit zichzelf te vernietigen door opbouw van machtsposities via kartelvorming en monopolisering. In de derde plaats hebben markten geen morele preferenties en zijn zij daardoor niet in staat immateriële belangen als milieubescherming, mensenrechten en sociale rechtvaardigheid uit zichzelf een prominente plaats te geven in de afwegingen die op de marktplaats worden gemaakt.

Voor enkele, voornamelijk marxistische auteurs is de werking van de markt aanleiding te veronderstellen dat de staat, als het gaat om milieuvraagstukken, haar gevangene is. Als enige oplossing zien zij uitschakeling van de 'logic of capitalism'.

Daarmee ontkennen zij in feite de zelfstandige functie van de staat en de waarde van een ordening die zich als enige tot nu toe bewezen heeft als motor van maatschappelijke vooruitgang. Op zich dragen zij echter wel een belangrijk punt aan. Naast een afhankelijkheid van de markt van de staat is er ook een afhankelijkheid van de staat van de markt te onderscheiden. Een staat die de voorwaarden aantast die nodig zijn voor het functioneren van de markt, dient als consequentie een stagnerende welvaart, simpel gezegd grootschalige werkeloosheid, te accepteren. In de liberaal-democratische samenleving wordt dit beschouwd als falend overheidsbeleid.

OPGAVE 3.3

Becommentarieer de stelling dat overheden onmisbaar zijn in een markteconomie, maar overheidssturing altijd in kleine stapjes verloopt.

2.3 DE CIVIL SOCIETY

De civil society is het moeilijkst te typeren domein. Voor velen is het een gemakkelijke restcategorie: alles wat niet staat of markt is. Ook in dit geval gaat het echter om een *zelfstandig privaat domein*, maar deze is niet primair geoccupeerd met economische rationaliteit. We hebben het hier over de sfeer van de cultuur; het handelen van de burger, zijn waarden en normen, zijn belangen ook, evenals de organisaties, politieke en niet-politieke, die zonder expliciet winstoogmerk die belangen vertegenwoordigen.

De functie van de civil society is tweeledig. Dit domein biedt in de eerste plaats een *persoonlijke levenssfeer* zonder externe dwang. Binnen die sfeer behoeft de burger alleen aan zichzelf verantwoording af te leggen. In de tweede plaats is dit het domein waarbinnen de *publieke meningsvorming* plaatsvindt. Men zou dit dan ook het domein van de *communicatieve rationaliteit* kunnen noemen. Vooral in de tweede functie is de civil society van belang voor het milieu.

Burgers zijn als consumenten belangrijke aanjagers van milieuproblemen. Opvallend is dat de betekenis van consumptiegedrag voor de milieukwaliteit vaak wel wordt herkend, maar niet echt in discussie is. In de westerse liberale markteconomieën reikt de beïnvloeding niet verder dan een eventuele poging tot bewustmaking van negatieve milieueffecten van consumptief handelen. Verder is het vrije keuze. Met hun consumptieve voorkeuren kunnen burgers echter wel invloed uitoefenen. Dit is niet zozeer een individuele capaciteit, maar in hun gezamenlijke voorkeuren, georganiseerd als tegenmacht, kunnen zij wel een belangrijke partij zijn op de markt. Zeker in relatief welvarende landen, waarin marktprocessen meer vraag- dan aanbodgericht zijn, kunnen zij veranderingen bewerkstelligen. De acties van Greenpeace, die leidden tot een boycot van Shell toen deze het booreiland Brent Spar na bewezen diensten in de zee wilde doen afzinken, is daarvan een voorbeeld. Voor Shell was dit aanleiding het vraagstuk van de 'corporate responsibility' prominent op haar agenda te plaatsen. Shell zoekt nu, zoals inmiddels vele grote bedrijven, nadrukkelijk de dialoog met milieu- en

consumentenorganisaties. In hun gezamenlijk politieke voorkeuren, in het bijzonder de relatieve betekenis die zij daarin toekennen aan milieubescherming, spelen burgers eveneens een belangrijke rol als aanjager van verandering in het handelen van de staat. Het meest in het oog springende voorbeeld zijn de acties tegen en brede maatschappelijke discussies over kernenergie die in landen als Zweden en Nederland leidden tot het stopzetten en later afbouwen van nucleaire installaties.

De betekenis van de civil society voor duurzaamheid loopt voor een belangrijk deel dus via de organisatorische verbanden waarvan burgers deel uitmaken. Deze vertonen echter een gevarieerd beeld in hun houding ten aanzien van milieukwaliteit. Sommige van deze organisaties koesteren milieuwaarden (zoals de milieubeweging), anderen drukken gemengde gevoelens uit (bijvoorbeeld de vakbeweging), weer anderen verzetten zich, vaak op voor hen relevante aspecten, tegen een betekenisvol milieubeleid (bijvoorbeeld verenigingen van automobilisten).

Ook de civil society staat in een wederkerige relatie tot de staat. Alleen de staat heeft de mogelijkheid het vrije functioneren van de civil society te garanderen. Door die garantie kan de civil society als bron dienen voor het bepalen van de aard en intensiteit van de inzet van staatsmacht voor milieuvraagstukken. De erkenning van die eigenstandige functie van de civil society komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de in Nederland gebruikelijke overheidssubsidiëring van de milieubeweging onder het besef dat daarmee ook een belangrijke tegenkracht macht wordt gegeven.

Fair Trade - een initiatief uit de civil society

Toen Roozen en Van der Hoff het Fair Trade-concept ontwikkelden stond hen een specifiek beeld van de Noord-Zuidverhouding voor ogen. Dit zou geen hulprelatie moeten zijn. Een dergelijke afhankelijkheidsrelatie maakt, hoewel de bedoelingen goed zijn, volgens hen de noodzakelijke sociale dynamiek kapot. Hun uitgangspunt was dat producenten en consumenten via de markt een relatie met elkaar dienen aan te gaan. In de door hen geïntroduceerde markt voor maatschappelijk verantwoorde producten richtten zij zelf een markt in en formuleerden zij regels waaraan het marktproces moet voldoen. Fair Trade investeert op de internationale markt van producten als koffie, cacao, bananen en kleding. Geopereerd wordt binnen het stramien van de economische globalisering en niet als verzet daartegen. Fair Trade is in essentie dan ook gewoon handel. Er wordt gewerkt met marktactoren en het marktmechanisme. De marktactoren zijn de bedrijven die de goederen produceren, verhandelen, transporteren en in detail verkopen. Het marktmechanisme komt tot uitdrukking in de prijsvorming die wordt bepaald door factoren als efficiency, concurrentie en prijskwaliteit. De prijs-kwaliteitsverhouding moet dus marktconform zijn. Het model voegt daar echter een aantal ordenende principes aan toe. Gebruikmakende van de marktwerking beoogt het Fair Trade-model de markteconomie op een fundamentele wijze te corrigeren. Doel daarvan is dat de maatschappelijke uitkomst een andere is dan op de gangbare markt. Centraal idee is dat de sociale en milieukosten van de productie tot uitdrukking moeten worden gebracht in de kostprijs van het product. Dit is alleen te realiseren als de markt een maatschappelijk, institutioneel en juridisch kader wordt meegegeven. Dit kader is in het model

uitgewerkt in het Max Havelaar-keurmerk dat, vooruitlopende op een beoogde wereldwijde integratie van sociale en milieucomponenten in het economische handelen, de keuzemogelijkheden van consumenten probeert te beïnvloeden. Het keurmerk staat voor een handelsmodel waarin coöperaties van producenten niet alleen aan de Europese standaarden voor kwaliteit, variëteit en continuïteit dienen te voldoen, maar ook aan maatschappelijke voorwaarden. De producentengroepen dienen onder meer een democratische organisatievorm te hebben, die waarborgt dat zij die zijn aangesloten de koers van hun eigen organisatie zelf kunnen bepalen. Het wordt niet alleen een productietaak toegedacht, maar ook een taak op het vlak van het realiseren van meer rechtvaardige vormen van tussenhandel, transport, voorlichting, en kredietverlening. Naast economische vooruitgang in de zin van inkomensvermeerdering is de aandacht gericht op onderwijs, gezondheidszorg, een volwaardige positie van man en vrouw, en de eigen culturele identiteit. Het model werkt voort met een systeem van gegarandeerde minimumprijzen, gebaseerd op de kostprijs binnen een efficiënt productieproces, verhoogd met de sociale en milieukosten van de productie. Een ander element van het model is de introductie van een systeem van voorfinanciering. Om die zekerheden te kunnen bieden worden onder meer duurzame handelsrelaties en meerjarige contracten afgesloten met andere marktpartijen in een keten. We zien hier een voorbeeld van een vorm van maatschappelijke organisatie als factor van economisch belang. Hoewel het volume van de Fair Trade-handel nog zo laag is dat nog niet van een reële economische impact op een relevante schaal kan worden gesproken, is het een model dat perspectieven biedt voor een transitie naar een duurzame ontwikkeling. Belangrijke barrières liggen nu nog in internationale handelsrelaties, structuren van nationale markten, en soms ook de democratische instellingen in de landen waarin de producentengroepen werken. Deze potentiële markt heeft dus nog niet de noodzakelijke maatschappelijke inbedding gekregen. Daarvoor dienen bestaande belangenverstrengelingen nog doorbroken te worden (Roozen, N. en F. van der Hoff, 2001).

OPGAVE 3.4

Wat wordt verstaan onder de civil society, waarom is die zo moeilijk te definiëren en waarom is een sterke civil society belangrijk in een liberale democratie?

3 De maatschappelijke ordening en het ecologisch domein

3.1 DE MENSELIJKE DOMEINEN IN HISTORISCH PERSPECTIEF

De positionering van de domeinen staat, markt en civil society is het resultaat van een ontwikkelingsproces. Zij zijn terug te voeren tot de relatie tussen de prins, de koopman en de burger en van daaruit verder ontwikkeld. In bepaalde tijden zou ook de priester een cruciale rol zijn toegedacht. De kerk als domein zou een prominente plaats hebben gekregen. Dit domein zou dicht bij de staat zijn geplaatst en de civil society zou niet of minder herkend zijn als zelfstandig domein. Naarmate de relatie tussen kerk en staat steeds meer is verbroken, zijn religieuze en spirituele bewegingen echter eerder te plaatsen in de zich ontwikkelende civil society. Daarbinnen zijn zij bovendien een steeds marginalere rol gaan spelen als dynamiserende kracht in de samenleving. Een ander voorbeeld van een verandering is de vrij recente spectaculaire verschuiving die plaats vond in de

voormalig communistische landen in Midden- en Oost-Europa. In korte tijd was sprake van opkomst en ondergang van domeinen. De in enkele decennia opgebouwde eenheid tussen staat en markt is eind jaren tachtig van de vorige eeuw rigoureus doorbroken en er zijn nu ook kansen ontstaan voor de ontwikkeling van een tot dan toe onderdrukte civil society. Opvallend is dat in die omslag de civil society een prominente rol speelde in de organisatie van het verzet tegen het regime. Uit de restanten van de civil society – in Polen met de kerk nog als uitvalsbasis – is een nieuwe ordening opgebouwd. Een nagenoeg failliete planeconomie en een corrumperende staat verschaften hiervoor de legitimatie.

Het veranderingsproces is niet voltooid, en zal dat waarschijnlijk ook nooit zijn. Zo is de betekenis van de staat in het maatschappelijk leven met name in de 20e eeuw steeds meer toegenomen. Niet in de laatste plaats door de functie van de overheid bij het coördineren en faciliteren van de marktwerking. Echter ook de markt heeft steeds grootschaliger vormen aangenomen en groeide onder invloed van de *globalisering* uit tot een wereldeconomie. Daarnaast ontwikkelen zich internationale sturende organen die de natie-staat in ieder geval aanvullen en soms vervangen. Binnen de civil society hebben politieke partijen aan belangstelling moeten inboeten om plaats te maken voor nieuwe sociale bewegingen, single-issue groepen en informele verbanden. Ook milieuorganisaties sluiten recent nieuwe internationale allianties (Arts, 1998).

In deze herordening is ook de oorsprong van de maatschappelijke dynamiek verschoven. Hoewel elk van deze domeinen als dynamiserende factor kan werken, lijkt de staat hier steeds minder voor in aanmerking te komen. De staat ordent veeleer, en kan daardoor de dynamiek afremmen of juist bevorderen, maar is vaak niet de initiatiefnemer. De dynamiek komt vooral uit de markt en de civil society en wordt ondersteund door kennis- en technologie ontwikkeling. De *markt* is een dynamiserende kracht omdat juist in dat domein het zoeken naar nieuwe kansen een permanente drijvende kracht is. Ontwikkelingen in wetenschap en technologie zijn hier bijvoorbeeld opgepakt en vertaald in een proces dat van een arbeids- en materiaal-intensieve economie leidt naar een kennis-intensieve economie. De markt creëert hier als het ware zelf al een belangrijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling: de gedematerialiseerde economie. De *civil society* is een dynamiserende kracht omdat de publieke meningsvorming, de reflectie over en herwaardering van maatschappelijke ontwikkelingen, een permanente prikkel tot verandering in zich draagt. De opkomst van de milieubeweging, aanvankelijk als verzet tegen vooral lokale ontwikkelingen die als aantasting van de leefbaarheid werden beschouwd, kon hierbij worden versterkt door nieuwe beschikbare kennis over achtergronden, omvang en effecten van milieuaantastingen. Vanuit het perspectief van duurzaamheid ontwikkelde zich een nieuwe dynamiserende kracht die kennis in een normatief kader plaatste en vertaalde in veranderingsgerichte maatschappelijke acties.

Bij al deze veranderingen heeft het type maatschappelijke ordening dat in het voorgaande is besproken, en dat is opgebouwd uit drie domeinen, wel een behoorlijke robuustheid. Haar veerkracht werd voortdurend op de proef gesteld en in feite zijn de grondslagen daaruit steeds versterkt tevoorschijn gekomen. Het punt dat hier dan ook vooral wordt benadrukt, is de vitaliteit van de *pluriforme ordening* die liberaal-democratische samenlevingen hebben ingericht. Het is deze ordening die, zowel normatief als empirisch, vertrekpunt dient te zijn in ons denken over de *sturing van een duurzame samenleving*.

De domeinen zijn onafhankelijk in die zin dat zij elk op zichzelf een essentiële functie vervullen in een democratische rechtsstaat. Die functie kan ook alleen goed vervuld worden als de onafhankelijkheid gewaarborgd is. Niet toevallig is de staat aan de top van de driehoek geplaatst (zie figuur 3.1). Dit vloeit voort uit haar specifieke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang.

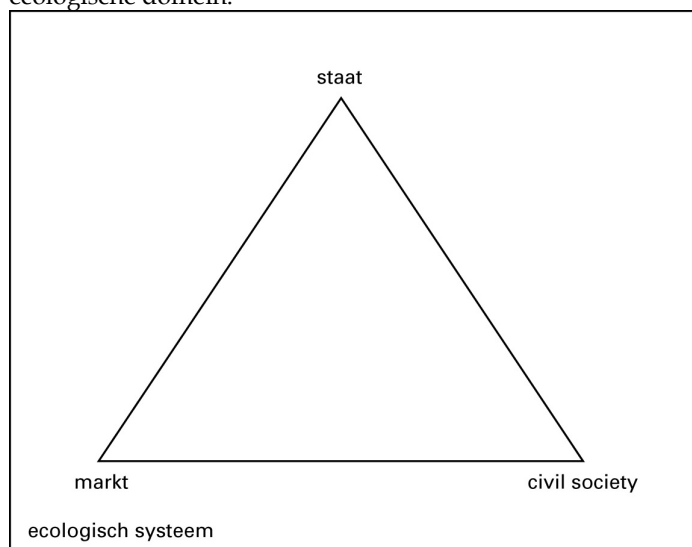
Een staat die zich vèrgeand op het terrein van de markt begeeft, creëert een inefficiënte economie. De staat die zich vèrgeand op de civil society begeeft, introduceert een totalitair regime. Een samenleving die haar ordening opbouwt vanuit de markt creëert daarentegen een tand-om-tandsamenleving, waarin het recht van de sterkste alleen bepalend is. Zowel de markt als de staat kunnen een bedreiging vormen voor de democratie. De markt omdat haar materialistische oriëntatie de neiging heeft alle menselijke relaties tot schrale ruilrelaties terug te brengen. De staat omdat het primaat van het geweld kan leiden tot een corrumperende, almachtige, in zichzelf gesloten planning. Deze destructieve krachten kunnen elkaar niet alleen in bedwang houden. Daarvoor is een derde domein nodig dat tegenwicht kan bieden; het domein van de vrij kiezende en zich vrij organiserende burgers, het domein van het ongebonden debat. De civil society dient de samenleving af te schermen tegen de economische macht van de markt en de politieke macht van de staat. Ook de civil society kent echter zijn corrumperende krachten; de rechts-autoritaire en links-autoritaire bewegingen. Hier biedt de staat een tegenwicht als beschermer van elementaire vrijheden, maar ook de markt die met het benadrukken van waarden als privaat eigendom en zelfregulering de autonomie van de civil society impliciet ondersteunt.

Uit deze normatief theoretische onderbouwing van de driehoek valt af te leiden dat we vooral de *relatieve autonomie* van de drie domeinen zouden willen benadrukken. Alleen met de waarborg van autonomie kunnen de domeinen ten opzichte van elkaar een kritische functie vervullen. Die autonomie is echter in die zin relatief dat zij tegelijkertijd onderling afhankelijk zijn. Het ene domein kan niet bestaan zonder dat het bestaansrecht door de anderen wordt gegarandeerd. De functies die zij vervullen zijn ook wederzijds aanvullend. Zonder elkaar juist in die aanvulling te zoeken, zijn zij eveneens niet in staat de eigen functie te vervullen. Het is vanuit deze overwegingen dat we moderne sturing niet plaatsen in één van de domeinen, hoewel

de staat daartoe vaak wel als meest geëigend wordt aangewezen, maar juist op het vlak waar staat, markt en civil society, elk met eigen verantwoordelijkheden, elkaar kunnen ontmoeten.

3.3 HET ECOLOGISCHE DOMEIN

Naast staat, markt en civil society hebben we bij duurzame ontwikkeling ook nog te doen met het *ecologisch systeem*; een vierde domein met een eigen functie, maar wel één die buiten de drie menselijke domeinen haar oorsprong vindt. Zie figuur 3.2 voor positionering van het ecologisch domein ten opzichte van de menselijke domeinen. De discussie over *sturing van een duurzame samenleving* gaat principeel over de vraag hoe deze domeinen zich tot elkaar verhouden. Dit is enerzijds een vraag naar de relatie tussen de drie menselijke domeinen onderling en anderzijds een vraag naar hun gezamenlijke relatie tot het ecologische domein.



FIGUUR 3.2 Het ecologisch domein en de menselijke domeinen

De introductie van het ecologische systeem, ook aan te duiden als het milieu, de fysieke omgeving of 'de natuur', maakt ons bewust van een ander deel van de werkelijkheid. Deze 'omvattende' werkelijkheid bestaat buiten de drie menselijke domeinen. Sterker nog: het is het domein waaraan de andere domeinen hun bestaan ontlelen. In dit verband wordt ook wel gesproken van de (milieugebruiks)functies die het ecologisch systeem voor de samenleving vervult of de betekenis die het milieu voor de mens heeft. De *milieugebruiksfuncties* kunnen echter niet altijd worden vervuld. Door menselijke invloeden kunnen zij in gevaar komen waardoor er sprake is van een milieuprobleem.

Het functioneren van het ecologische domein wordt bepaald door *natuurlijke wetmatigheden*. Het domein kan worden benaderd als een objectieve realiteit. Met natuurwetenschappelijke methoden kan worden getracht de

wetmatigheden bloot te leggen. Met die kennis kunnen volgens sommige wetenschappers ook de randvoorwaarden worden bepaald waarbinnen menselijke activiteiten moeten blijven om het ecologisch systeem ongestoord in stand te houden. Deze limieten worden uitgedrukt in termen als: 'kritische belasting', 'draagvermogen', of 'milieugebruiksruimte'. Elk van deze begrippen duidt op een ander type limieten:

Kritische belasting verwijst naar de grenzen waarover verontreinigingen tot verstoringen van ecosystemen leiden: *Draagvermogen* heeft betrekking op menselijke invloeden die de levende natuur kan verwerken.

De *milieugebruiksruimte* is het meest ruime begrip: binnen die ruimte heeft ook de uitputting van fossiele brandstoffen de aandacht.

In figuur 3.3 is schematisch het type denken achter deze begrippen weergegeven.

oorzaak en effect relaties → carrying capacity → vereisten aan gedrag

FIGUUR 3.3 Ecologische kennis als maatstaf voor menselijk gedrag

Voor een aantal wetenschappers heeft het begrip duurzame ontwikkeling in eerste instantie betrekking op het ecologische systeem. In plaats van ontwikkeling spreken zij daarbij echter van een *toestand*. Duurzaamheid is dan een toestand waarin de voorraad natuurlijk kapitaal zich bevindt. Dit is de toestand waarin de natuurlijke reproductie, de regeneratiesystemen, de absorptiecapaciteit en andere buffers in stand worden gehouden. In de principiële interpretatie, zoals te vinden bij Hueting en Reijnders, is de milieudruk die het ecologisch systeem niet meer kan hebben vaak met grote nauwkeurigheid natuurwetenschappelijk te bepalen. Die kennis noopt tot politieke keuzen, hetgeen niet gemakkelijk is, zo stellen zij, omdat het pijn doet. Volgens de genoemde auteurs zal bijvoorbeeld een deel van de huidige consumptie moeten worden opgegeven en het bevolkingsaantal verminderd. 'Het gaat bij het maken van deze keuze – voor het passende productie- en consumptieniveau – niet aan informatie te ontlopen over de condities waaronder onze generatie zich rechtvaardigt tegenover komende generaties' (Hueting en Reijnders, 1996, p. 427). In deze optiek zijn op dit moment de limieten al overschreden; de huidige ontwikkelingsrichting is dus niet duurzaam.

Dit type standpunt wordt echter ook veel bekritiseerd. Gewezen wordt dan vooral op het *dynamische karakter van wetenschappelijke kennis* – wat vandaag waar is, behoeft dat morgen niet te zijn – en, belangrijker nog, de *ontbrekende informatie*: de kennis om grenzen te bepalen is voor een deel niet aanwezig en voor een deel onzeker. Vooral voor meer complexe natuurlijke systemen is de kennis van de veerkracht, robuustheid en persistentie zeer beperkt. Over onderdelen van deze systemen kan wel veel bekend zijn en kunnen dus gevolgen van verstoring worden geschat. Over de gevolgen voor het gehele systeem kan echter vrijwel alleen worden gespeculeerd. Natuurwetenschappelijke

modellen van ecosystemen hebben de neiging om naarmate ze complexer worden ook onbetrouwbaarder te worden. De foutenbronnen nemen namelijk ook toe. Een goed voorbeeld zijn de klimaatmodellen. Meer onderzoek heeft de onzekerheid van de conclusies niet gereduceerd, maar complexiteit toegevoegd. 'Een compleet ecosysteem laat zich niet op de laboratoriumtafel reconstrueren', aldus Van Egmond (Van Egmond, 1996, p. 14). Toch lijkt de onvolledigheid van kennis, die er altijd zal zijn, niet de meest kwetsbare plek van de principiële benadering. Het grootste probleem ligt in de kern van dit denken. We duiden dit probleem aan als *de inclusie die in het standpunt ligt besloten*. Inclusie houdt in dit verband in dat (ten onrechte) wordt verondersteld dat limieten die binnen een bepaald denkkader zichtbaar worden ook noodzakelijk de limieten van andere denkkaders zouden behoren te zijn.

3.4 WETENSCHAPPELIJKE KENNIS IN DE DRIEHOEK

We stuiten hier op de vraag naar de plaats van wetenschappelijke kennis in de relatie tussen staat, markt en civil society. Als een inclusieve positie wordt betrokken, is die kennis, met name natuurwetenschappelijke kennis, de maatstaf of graadmeter voor het handelen op deze domeinen. Inclusivisten hebben in zoverre een belangrijk punt dat we niet langs de natuurwetenschappelijke kennis heen kunnen. Het is moeilijk een milieuprobleem te vinden dat niet zijn herkenning vindt in natuurwetenschappelijke kennis. Verzuring, verlies aan biodiversiteit, aantasting van de ozonlaag, woestijnvorming, dioxinevergiftiging, zijn alle voorbeelden waarvan de oorsprong ligt in natuurwetenschappelijke observaties. Op inclusie is exclusie dan ook geen adequate reactie. Wat ter discussie staat is de vraag hoe exclusief die kennis is en wat de functie van wetenschappelijke kennis kan zijn in de maatschappelijke besluitvorming. Op twee punten lijkt het inclusieve denken kwetsbaar voor kritiek:

In de eerste plaats is er de veronderstelling dat *de natuurwetenschappelijke kennis voor het beleid als een eenheid kan functioneren*. Wetenschappelijke kennis kan alleen betekenis krijgen in een debat waarbij waardeoordelen noodzakelijk zijn om feiten een context, en daardoor maatschappelijke relevantie te kunnen geven. Om aan beleidsrelevantie te voldoen moeten natuurwetenschappelijke modellen de werkelijkheid vereenvoudigen, de mate van complexiteit reduceren en soms zelfs bepaalde onzekerheden negeren. Dit is een prachtig speelveld voor andere wetenschappers, vanuit andere onderzoeksscholen of met andere waardenoriëntaties en beleidsvoorkeuren, om hun kennisaanspraken op tafel te leggen. Het debat over de ernst en aanpak van klimaatverandering is daar al jaren een voorbeeld van.

In de tweede plaats is er de veronderstelling dat *buiten hun eigen wetenschappelijke context de op zich legitieme claims van wetenschappers per definitie eenzelfde betekenis kunnen hebben*. Wat belangrijk en waar is voor de natuurwetenschappelijke onderzoeker, is in de beleidscontext – ook als deze claim in 'peer review' standhoudt – echter niet meer dan één van de beelden van de werkelijkheid die in de afweging dient te worden betrokken. Andere *stakeholders* dan wetenschappers kunnen

andere claims op tafel leggen. Beleid ontwikkelt zich per definitie in een dialoog en niet als deductie van een formeel-logisch systeem van denken dat stoelt op één van de mogelijke rationaliteiten. Bescherming van biodiversiteit is een goed voorbeeld. In de discussie spelen ethische aspecten, nauw verbonden met de visies op de relatie tussen mens en natuur, een belangrijke rol. Die aspecten onttrekken zich per definitie aan het bereik van de positivistische wetenschap, die immers stelt dat alleen wetenschappelijke feiten betrouwbare en ware kennis vormen.

De functie van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen die hier is benadrukt, is die van '*invisible college*'. Hiermee wordt aangegeven dat wetenschap en technologie alom aanwezig zijn. Wetenschappelijke kennis is sociaal, wordt gedeeld door specifieke groepen van actoren binnen de drie domeinen en soms ook daartussen. Daarbij passen zij niet alleen de kennis toe voor hun eigen doeleinden en belangen, maar bouwen zij die ook in hun handelingspraktijken verder uit. Kennis en inzichten, zo zou kunnen worden gesteld, komen uiteindelijk tot uitdrukking in concrete handelingspraktijken. Dit geldt voor zowel uiteenlopende handelingspraktijken op de markt, in de staat als in de civil society. Dit is echter geen reden om de specifieke kennis van wetenschappers – en in het bijzonder de natuurwetenschappelijke kennis van het ecologische systeem – te bagatelliseren, maar wel om de kennis van het ecologische systeem niet te zien als enige en exclusieve basis voor het bepalen van wat een samenleving als duurzaam zou moeten beschouwen.

OPGAVE 3.5

Bepaalde disciplines of wetenschapsgebieden zijn waarschijnlijk hechter verbonden met bepaalde domeinen dan andere. Bedenk voor elk van de drie menselijke domeinen en het ecologisch domein een ondersteunend wetenschapsgebied.

4 Governance als nieuwe vorm van sturing

4.1 MOBILISEREN VAN VERANDERINGSPROCESSEN

Het begrip duurzame ontwikkeling geeft in die zin richting aan discussies over de gewenste maatschappelijke ontwikkeling dat het wijst op de wenselijkheid verschillende kennisbronnen en de daarmee verbonden normatieve standpunten met elkaar te confronteren. Daarbij is de aandacht voor ecologische aspecten relatief nieuw. In het duurzaamheidsdenken worden zij als in beginsel gelijkwaardig aan economische en sociale aspecten van maatschappelijke ontwikkeling geduid. Als het ecologische domein keuzemomenten biedt, dient het keuzeproces, waarin overwegingen betreffende het milieu, de economie en sociale rechtvaardigheid met elkaar worden geconfronteerd, dus georganiseerd te worden. De sturing die hierbij past wordt aangeduid als 'governance'. *Governance* verwijst naar een specifiek proces of stijl van sturing waarbij het vertrekpunt is een pluraliteit van sturende partijen.

Het *governance-model* is een vrij jong sturingsmodel. Echter, in vele moderne samenlevingen sluit dit model aan bij de trend een breed spectrum aan maatschappelijke actoren een plaats te geven in het streven naar een duurzame ontwikkeling. Het model past bij een liberaal-democratische ordening die, zoals we eerder zagen inhoudelijk, wat betreft de inhoud van het te voeren beleid, neutraal is. Het model past ook bij het ontwikkelingsstadium van westerse samenlevingen die de directe gezondheidsbedreigende milieuproblemen onder controle hebben. Een krachtig pleidooi en een grondige motivatie voor dit model vinden we bij Lafferty en Meadowcroft (1996) en Meadowcroft (1997). In de eerstgenoemde publicatie introduceren zij het begrip '*cooperative regimes*', waarmee zij aangeven dat het mogelijk is dat vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke sectoren (overheden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties) samenwerken om innovatieve oplossingen voor aan duurzaamheid gerelateerde problemen te ontwikkelen en uit te voeren. In de als tweede genoemde publicatie stelt Meadowcroft: '...it would be possible to establish a vast web of overlapping groups which can explore the practical implications of sustainable development in various dimensions of social life. Some may be based around specific environmental problems or a scarce resource, some may focus on regional re-development, and others may engage with specific industries, products or events. Whatever the point of contact, they will depend on long-term collaborative interaction among representatives of concerned parties' (p. 450).

Deze heroriëntaties op de instituties en ideologieën van liberaal-democratische samenlevingen bevestigen enkele trends. In de beleidspraktijk zijn recentelijk nieuwe *sociale arrangementen* geïntroduceerd die de spanningsverhouding tussen gebondenheid en vrijheid, publiek en privaat, die er overigens altijd zal zijn, proberen om te zetten in nieuwe vruchtbare werkwijzen richting duurzame ontwikkeling. Hieronder bespreken we twee vernieuwende vormen: de moderne milieuconvenanten (MCs) en de Meerjaren Afspraken over Energie Efficiency (MJAs).

OPGAVE 3.6

- a Waarin verschilt governance van de klassieke vormen van sturing?
- b Wat wordt bedoeld met de stelling dat bij governance de scherpe scheiding tussen de publieke en de private sfeer worden opgeheven?

4.2 VRIJWILLIGE OVEREENKOMSTEN TUSSEN STAAT EN MARKT

De *vrijwillige overeenkomst (convenant)* heeft zich halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw een vaste plaats verworven in het (internationale) milieubeleid. Drie vormen, die elk overigens nog worden toegepast, zijn sinds die tijd waarneembaar. In de openvolging van de vormen wordt de toepassing steeds verder uitgebreid en ontstaat langzamerhand een eigen profiel van sturing.

Gentleman's agreement

Tot de eerste vorm kunnen de initiatieven van sectoren in het bedrijfsleven worden gerekend om gezamenlijk een specifiek milieuvraagstuk aan te pakken. De aanleiding ligt vaak in de vrees voor nog meer regelgeving in een veld dat al een complex stelsel van regelgeving kent. De Duitse 'Selbstverpflichtungen' vallen onder deze categorie. Overheden zijn geen formele partners in deze overeenkomsten die het karakter hebben van een eenzijdige verklaring van een branche-organisatie, en in enkele gevallen een afzonderlijk bedrijf, om een bepaalde inspanning te leveren op het vlak van een milieuvraagstuk. Aan deze verklaringen gaan echter vaak intensieve discussies met de verantwoordelijke ministeries vooraf. Zij worden ook gericht aan de relevante publieke autoriteiten en zij worden informeel ook door hen erkend. De relevante overheden oefenen vaak ook een grote invloed uit op de monitoring van de resultaten die in de verklaring zijn aangekondigd. De compensatie die vanuit de overheid wordt geboden is vaak het afzien van regelgeving die de sector zou dwingen tot het vereiste gedrag. Tot deze categorie kan ook het niet onverdeeld succesvolle internationale 'responsible care'-programma van de chemische industrie worden gerekend. Dit is een programma waarin de sector op basis van een code voor het handelen met betrekking tot milieu en veiligheid zelf bepaalde verantwoordelijkheden accepteert. Bij deze eerste vorm is in feite sprake van zelfregulering die door een lichte vorm van goedkeuring door overheden het karakter kan krijgen van een publiek-private intentie-overeenkomst. Passend is de term 'gentleman's agreement'.

Nieuw beleidsinstrument

Bij de tweede vorm nodigt de overheid een aantal bedrijven uit op korte termijn op meer formele wijze afspraken te maken over de aanpak van een concreet milieuvraagstuk. Meestal gaat het om bedrijven die eenzelfde product produceren of verantwoordelijk zijn voor een specifieke emissie in een bepaald productieproces. Uit een internationaal vergelijkend overzicht blijkt dat afspraken vooral worden gemaakt op het vlak van afvalmanagement en reductie van energieconsumptie. Hoewel dus op specifieke milieuterreinen vooral convenanten worden afgesloten, wordt in het ene land een bepaald vraagstuk op deze terreinen via regelgeving opgelost, terwijl datzelfde vraagstuk in het andere land in een vrijwillige overeenkomst wordt geregeld. Vaak is sprake van een oplossing uit 'verlegenheid'. Doordat regelgeving op korte termijn niet mogelijk is, speelt de overweging om 'toch maar iets doen' een belangrijke rol. Het beleid met betrekking tot de toepassing van convenanten vertoont hierdoor lange tijd een ad-hockarakter. Naarmate deze vorm meer werd toegepast en in meer landen, en die trend is er nadrukkelijk, nam de kritiek dan ook toe. Deze werd voornamelijk gevoed door de grote diversiteit in de structuur en helderheid van de overeenkomsten. De discussie over deze tweede vorm is nog vooral een discussie in termen van mogelijkheden en beperkingen van het convenant als nieuw beleidsinstrument. Hiertoe wordt het convenant naast andere beleidsinstrumenten geplaatst en daarmee vergeleken. Vooral de specifieke functie is daardoor verhelderd. Die ligt vooral in de 'wederzijdse dienstverlening'; de mogelijkheid om in een

samenwerkingsrelatie overheidsbeleid af te stemmen op de belangen van de private sector. Een belangrijke verdienste van de discussie is ook dat enige helderheid is ontstaan over de omstandigheden waaronder het nuttig is een overeenkomst te sluiten, de vereisten daartoe en de inbedding in het stelsel van milieuwetgeving. Zo kan een convenant de bestaande wetgeving niet doorkruisen of daaraan afdoen. De overheid dient voorts duidelijk omschreven milieudoelen vast te stellen. De afspraak moet ook verenigbaar zijn met EU-regelgeving, in het bijzonder wat betreft de handelsrelaties. Om de kwaliteit van een convenant te bewaken zijn inmiddels checklists opgesteld. Deze omvatten op zich voor de hand liggende aspecten als duidelijkheid over de looptijd, controle op resultaten, rapportage, herziening, sancties enzovoort. In twee landen (België en Denemarken) is de toepassing van convenanten wettelijk geregeld.

Nieuwe sturingsstrategie

Hoewel de afspraken een grote mate van verscheidenheid in daadwerkelijke implementatie vertonen - er zijn zowel successen geboekt als evidente mislukkingen - leerden zowel de overheid als het bedrijfsleven dat zij niet noodzakelijk als conflicterende partijen tegenover elkaar behoeven te staan. Pas in de derde vorm, die begin jaren negentig van de vorige eeuw is geïntroduceerd, kunnen we spreken van de overgang van toepassing van een nieuw beleidsinstrument naar invoering van een nieuwe sturingsstrategie. In deze derde vorm maken overheden lange-termijnafspraken met sectoren in het bedrijfsleven over de brede range van hun milieuvraagstukken. Die afspraken zijn niet meer ad hoc van aard, maar ingebed in het lange-termijnoverheidsbeleid en verankerd in een nieuw institutioneel arrangement. De moderne milieuconvenanten en de Meerjaren Afspraken over Energie Efficiency zijn hiervan voorbeelden.

In de *moderne milieuconvenanten (MCs)* maakt VROM (als belangrijkste, want initiërende overheidspartner) afspraken met de belangrijkste sectoren in het bedrijfsleven over de gefaseerde uitvoering van de in nationale milieuplannen voor 2010 vastgestelde doelen. Sectoren waarmee convenanten zijn afgesloten zijn onder meer de metaal- en elektrotechnische industrie, de chemische industrie, de zuivelindustrie, de bloembollensector, het convenant Verpakkingen en het convenant Energie uit Afval. De bedrijven uit deze sectoren veroorzaken samen een zeer groot deel van alle door de industrie veroorzaakte emissies. Het gaat om kwantitatieve doelen (met reducties van vele emissies met 70-90%) met toetsmomenten in 1995 en 2000. De afspraken over dit 'emissie profiel' van een bedrijfstak zijn ingebed in een geïnstitutionaliseerde werkrelatie tussen de overheid en het bedrijfsleven. Belangrijk is dat de sector zelf verantwoordelijkheid neemt voor het realiseren van de doelen en bereid is die verantwoordelijkheid samen met de overheid gestalte te geven.

De *Meerjaren Afspraken over Energie Efficiency (MJAs)* zijn in hoge mate vergelijkbaar. In dit geval maakt het Ministerie van Economische Zaken op vrijwillige basis afspraken met de wat betreft energiegebruik belangrijkste industriële en

dienstensectoren. Het operationele doel is verbetering van de energie-efficiency in de industrie met gemiddeld 20% in de periode 1989-2000; het operationele doel voor de dienstensector is een verbetering van 25%-35%. Ook hier is sprake van een nieuw institutioneel arrangement dat een werkrelatie tussen de overheid en het bedrijfsleven mogelijk maakt. In beide institutionele arrangementen staat de sturing van het proces van milieuvernieuwing door toepassing van een mix van consensuele en regulerende technieken centraal. Het overall beeld laat zien dat de doelen grotendeels worden bereikt. Door de toepassing van de MJAs is de geschatte autonome verbetering van de energie-efficiency verdubbeld (van 1% tot 2% per jaar). Met een enkele uitzondering voor bepaalde reducties van emissies liggen ook de meeste MCs op schema.

4.3 KARAKTERISTIEKEN VAN HET CO-VENANTING PROCES

Het *co-venanting proces* kan worden gedefinieerd als een gestructureerde dialoog tussen publieke en private partijen die gericht is op het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijke beleidspraktijk. In deze dialoog wisselen de partijen data, interpretaties en perspectieven uit, kunnen zij ook groepsbelangen uitwisselen en deze herdefiniëren binnen de context van een breder publiek belang. De uitkomst van de communicatie is een nieuw sociaal arrangement waarin de partijen zich tot elkaar verplichten over een langere tijdsperiode bepaalde handelingen uit te voeren en/of na te laten en over de concrete uitvoering en keuzen in overleg te blijven. Een co-venanting proces kent een bepaald *stramien*. De kernelementen daarin kunnen worden getypeerd aan de hand van de ervaringen in Nederland met de recente milieuconvenanten (MCs) en de Meerjaren Afspraken over Energy Efficiency (MJAs).

Creëren van een gemeenschappelijke ideologische basis

De eerste stap in het co-venanting proces omvat het onderkennen van wederzijdse afhankelijkheden. Publieke en private partijen moeten een besef ontwikkelen dat zij elkaars steun en medewerking nodig hebben, zowel ter realisering van hun doelen als voor de legitimering van de beoogde veranderingen. Een essentieel element in deze fase is de erkenning dat meerdere probleemdefinities mogelijk zijn en dat er redenen zijn om deze op elkaar te betrekken. Wat voor de overheid in eerste instantie een milieuprobleem is, is voor het bedrijfsleven in eerste instantie een economisch probleem. Er is echter ook sprake van samenhang. De overheid zal de economische groei niet willen verstoren. Het bedrijfsleven is uiteindelijk ook gebaat bij een schoon milieu. Er zijn dus redenen om de tegenstelling milieu-economie te overbruggen. Wanneer dit inzicht groeit, creëren de partijen een *gemeenschappelijke ideologische vertrekbasis*. Bij de MCs werd die basis mogelijk door de erkenning dat de in de nationale milieubeleidsplannen politiek bepaalde lange-termijnmilieudoelen op grond van technische en financieel-economische overwegingen gefaseerd kunnen worden bereikt. Bij de MJAs is als uitgangspunt genomen dat investeringen in energiebesparing rendabel moeten zijn binnen de in het bedrijfsleven gebruikelijke terugverdientijden. Ook zijn

voorstudies verricht waaruit bleek dat een gemiddelde verbetering van de energie-efficiency van 20% in tien jaar in beginsel mogelijk zou kunnen zijn.

Erkennen van verscheidenheid als probleem

Een tweede essentieel element in het co-venanting proces is het *onderkennen van variëteit als probleem*. Er zijn vele bedrijven die elk verschillende mogelijkheden en beperkingen hebben om hun emissie-profiel en energiegebruik te verbeteren. Er zijn vaak ook vele overheidsinstanties, bijvoorbeeld als vergunningverlenende instantie, bij het omschakelingsproces betrokken. Dit complexe veld moet op enigerlei wijze tot een gerichte inspanning en gezamenlijke verantwoordelijkheid worden aangespoord. Daartoe moet het veld worden geordend en dient ruimte geschapen te worden voor de verschillende posities. In het co-venanting proces wordt een vorm van ordening gekozen waarin niet individuele bedrijven, maar sectoren in het bedrijfsleven als eerste aanspreekpunt voor het beleid worden erkend. Dit is zowel bij de MCS als de MJAs het geval. In beide gevallen is dit uitgangspunt geoperationaliseerd door de nationale doelen te vertalen in specifieke taakstellingen voor een sector in het bedrijfsleven als geheel. Voorts is als uitgangspunt genomen dat afzonderlijke bedrijven op onderdelen van de taakstelling, al naar gelang hun mogelijkheden op een bepaald tijdstip, in meer of mindere mate een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de doelen. Daaraan dient echter wel een controleerbare argumentatie ten grondslag te liggen. Vergunningverlenende instanties krijgen hierbij een andere rol. Zij worden ingebed in het proces door hen een plaats te geven in de beoordeling van de argumentatie. De vergunning legt de resultaten daarvan uiteindelijk vast.

Bepalen van compensatie en ondersteuning

Naast bovengenoemde punten zoeken zowel publieke als private partijen nog naar andere zekerheden in het co-venanting proces. Voor de overheid geldt dat zij in haar overleg met vertegenwoordigers van de sectoren uit het bedrijfsleven voldoende zekerheid dient te krijgen over de medewerkingsbereidheid van de afzonderlijke bedrijven. Zowel bij de MCS als MJAs is dit gerealiseerd door van de bedrijven afzonderlijk een medeondertekening van de afspraken met de sector te vragen waar dit gezien de omvang mogelijk leek. Daarin spreken zij een inspanningsverplichting uit. Echter ook het bedrijfsleven zoekt naar aanvullende zekerheden. In beide voorbeelden speelde een belangrijke rol dat overheden zich zullen onthouden van doorkruising van de afspraken met nieuw beleid. Het bedrijfsleven hecht aan eenduidigheid van beleid en overleg als dit om wat voor reden ook niet mogelijk blijkt te zijn. Met name bij de MJAs speelde dit zwaar. Zo waren de belangrijkste energiegebruikers pas bereid tot samenwerking nadat de overheid schriftelijk bevestigde (vooralsnog) geen energieheffing in te voeren. Voorts speelde een rol de door het ministerie *te subsidiëren technische ondersteuning* van bedrijven bij de uitwerking van besparingsopties. Tenslotte speelde bij de MJAs ook de *vertrouwelijkheid* van bedrijfsgegevens een cruciale rol. Energie-efficiency is een concurrentiefactor waarmee de grote energiegebruikers niet naar buiten willen treden.

Overeengekomen werd dat individuele bedrijfsgegevens vertrouwelijk zijn en alleen door Novem – die als onafhankelijke adviseur in het gehele proces een bemiddelende rol vervult – behandeld zouden worden. De sectorgegevens zijn openbaar op aanvraag. Wat betreft de MCS zijn overigens vaak ook de individuele bedrijfsgegevens openbaar op aanvraag.

Vaststellen van sleutelparameters

Hoewel het vaststellen van sleutelparameters het meest cruciale moment lijkt in het co-venanting proces, blijkt het dit in feite niet eens zozeer te zijn. Als het bedrijfsleven eenmaal de politieke ambities als deel van haar eigen aspiraties heeft onderkend, en de overheid heeft onderkend dat de inspanningen van het bedrijfsleven op maat moeten kunnen plaatsvinden, en tenslotte de kans op verrassingen wat betreft toekomstige beleidswijzingen is ingeperkt, blijken de partijen het snel eens te worden over de fasering van de doelen (MCS) en het percentage te bereiken energie-efficiency (MJAs). Belangrijke factor hierbij is dat de *parameters op technische en financieel-economische overwegingen kunnen worden gebaseerd*. Ook dit leidt tot een beperkt risico. Een risico dat overigens door alleen een inspannings- en géén prestatieverplichting aan te gaan ook al is ingeperkt. Bij de MJAs was het vaststellen van de sleutelparameters nog het moeilijkst. Dit hangt echter nauw samen met de technische complexiteit bij het ontwerp van een maatstaf voor de beoordeling van de progressie. Als maatstaf is de Energie Efficiency Index (EEI) ontworpen: de ratio van energieconsumptie en industriële productie in het referentiejaar, gedeeld door de energieconsumptie die gerealiseerd zou zijn indien dezelfde productie zou zijn gerealiseerd met de energie-efficiency in het referentiejaar. Bij de jaarlijkse vaststelling van de EEI per bedrijf door Novem is discussie mogelijk over correctiefactoren. De afzonderlijke EEIs worden overigens gesommeerd naar de bedrijfstak en deze sector-EEI is openbaar. Zonder nadere verklarende factoren is het inzicht dat deze maatstaf geeft over energiebesparingsgedrag echter beperkt.

Inrichting van een verantwoordingsstructuur

Een belangrijk element in het co-venanting proces is ook het scheppen van voorwaarden voor een *planmatige benadering* van de problematiek. Die planning dient zowel op het niveau van het individuele bedrijf als de sector geïnstitutionaliseerd te worden. Zowel bij de MCS als de MJAs is op het niveau van het individuele bedrijf een nieuwe planfiguur geïntroduceerd, respectievelijk het *bedrijfsmilieuplan* (BMP) en het *energiebesparingsplan* (EBP). Beide plannen vervullen dezelfde functie. In deze plannen formuleert een bedrijf de technisch mogelijke opties en prioriteert ze in de tijd al naar gelang de financieel-economische situatie en investeringsplanning. Het BMP moet door de vergunningverlenende instantie worden goedgekeurd en het EBP door Novem. In feite zijn deze plannen te beschouwen als mini-convenanten per bedrijf. De doelen uit de plannen kunnen worden opgenomen in de milieuvergunning als deze wordt herzien. Op deze wijze wordt de relatie gelegd tussen het co-venanting proces en de bestaande juridische structuur. De bedrijven verplichten zich voorts een

jaarrapportage op te stellen waarin zij de vooruitgang aangeven bij het bereiken van de doelen. De planning op bedrijfsniveau is ingebed in een planning op sectorniveau. Per sector is een permanent overlegorgaan, bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid en de bedrijfstak, ingesteld. Dit orgaan is belast met de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van het hele proces, de monitoring van de uitvoering, de controle op de resultaten, de uitvoering van studies naar belemmerende factoren, en de mogelijkheden om tegenwerkingen op te lossen.

Koppelen aan andere besluitvormingskaders

Het co-venanting proces heeft voortdurend het karakter van een spel op meerdere niveaus. Een belangrijk element in het proces is dan ook het *leggen van verbindingen met andere besluitvormingsarrangementen*. Binnen de overheid is er allereerst de relatie naar de politieke besluitvorming. Voor een goed verloop van het proces is het van belang dat na het doelstellende moment, dat bij uitstek een politiek karakter heeft, de politiek zich terughoudend opstelt in haar tussentijdse interventies. Dit behoeft overigens geen bezwaar te zijn, zolang de rapportages betrouwbaar en openbaar zijn. In feite kan men dan de vinger op afstand aan de pols houden. Binnen de overheid is verder de relatie tussen de nationale overheid en lagere, vergunningverlenende overheden (provincies en gemeenten) van belang. Met de keuze voor co-venanting lijkt de vergunningverlening meer op de achtergrond te worden geplaatst. Op zich is dit ook zo, maar een positief effect is dat daardoor de individuele vergunningverlening tegelijkertijd sterker wordt ingebed in een meer samenhangend overheidsbeleid. Door de planningsstructuur wordt in feite de afstand overbrugd tussen nationale doelen en lokale vergunningverlening. De lagere overheden dienen hiertoe wel hun werkwijzen en interne organisatie aan te passen. Een derde relatie is die tussen de top van sectoren in het bedrijfsleven en hun achterban. Ook hiervoor geldt dat een afstand moet worden overbrugd. Aan het vertrouwde zakelijke overleg wordt een nieuw element toegevoegd, vaak wezensvreemd, en dit dient de vertrouwensrelatie niet te frustreren. In de Nederlandse situatie zijn in de meeste sectoren hiertoe communicatieplannen opgesteld. In alle gevallen zien we een intensivering van de communicatie.

4.4 CO-VENANTING ALS LEERPROCES

Het convenant zelf is minder cruciaal dan het daaronder liggende proces. Gebleken is dat de overeenkomst pas totstandkomt als een belangrijk deel van het co-venanting werk is verricht. De overeenkomst legt de resultaten vast en biedt tevens een kader voor continuering van de relatie. Als het proces niet goed is verlopen heeft het convenant weinig tot geen betekenis. Als dat wel het geval is, heeft een convenant geen andere functie dan het voornemen te formaliseren waarover reeds overeenstemming bestaat om de volgende stap te kunnen zetten. Gezien de aard van de problematiek en de intentie van de partijen om de samenwerking gestructureerd voort te zetten, behoeft het feit dat zij alleen een inspanningsverplichting vastleggen in dit verband geen bezwaar te zijn. De veelvuldig

gevoerde discussie over de juridische status van een convenant, en de juridische binding, is in feite in deze context niet zo relevant. Daar is de constellatie van betrokken belangen niet naar. De overheid kan toch moeilijk een grootschalig juridisch gevecht aan gaan met de belangrijkste industriële sectoren. Omgekeerd kunnen die sectoren dit zich ook nauwelijks veroorloven. Beide hebben te doen met 'de schaduw van de toekomst'; ook in de toekomst zal men elkaar tegen komen en elkaar nodig hebben. De eerder genoemde checklist van punten om een convenant op te toetsen is dan ook alleen van belang om nog eens te kijken of men naar elkaar voldoende helderheid heeft geschapen. Belangrijker is dat in het co-venanting proces een morele binding is opgebouwd en dit proces als *leerproces* is georganiseerd. Van 'leren' is sprake als het veld van betrokken actoren tot handelen is geactiveerd. Leren veronderstelt ook vooruitgang in de probleemaanpak: de actoren zullen in staat moeten zijn het probleem steeds beter onder controle te krijgen. Enerzijds dienen de actoren in strategische zin te leren: over afhankelijkheden, probleempercepties van anderen enzovoorts; anderzijds cognitief: over oorzaak-effectrelaties in het probleemveld, alternatieve technologie, enzovoorts.

Vanuit dit perspectief naar de MCs en de MJAs gekeken, kan dit leren inderdaad worden waargenomen.

a Zowel wat betreft de MCs als MJAs is het aantal 'free riders' (personen die ergens van profiteren, zonder daarvoor te betalen) te verwaarlozen. Eenmaal besloten gezamenlijk een traject in te gaan, blijkt het bedrijfsleven sterk de morele verplichting te voelen de doelen te realiseren. Leidende grote bedrijven in een sector stimuleren de minder gemotiveerde bedrijven mee te doen, al was het alleen al uit vrees om achter te blijven. Sectoren kijken ook naar elkaar en zien slecht scoren als een aantasting van hun imago. Zij vrezen de negatieve publiciteit. Er is dus sprake van een wederzijdse stimulering tot prestaties.

b Het leerelement komt ook tot uitdrukking in de systematische monitoring en reflectie op de resultaten. Zowel bij MCs als MJAs zien we dat implementatieproblemen aanleiding zijn tot aanvullende actie. Natuurlijk zijn er voorlopers en achterblijvers, zowel binnen sectoren als tussen sectoren. Het achterblijven is vaak echter verklaarbaar vanuit een gebrekkige interne organisatie van de sector en vloeit minder voort uit beoogde obstructie.

c Zowel bij MCs als MJAs is een duidelijker kwantitatief inzicht gegroeid in de problematiek waarop het co-venanting proces zich richt en de opties die beschikbaar zijn om die problematiek aan te pakken. Vooral wat betreft het streven de energie-efficiency te verbeteren kan worden gesteld dat het proces het onderwerp in vele sectoren van het bedrijfsleven voor het eerst op de agenda heeft geplaatst.

Deze positieve punten betekenen niet dat geen *kritiek* mogelijk is. Die is dan vooral gericht op wat niet is overeengekomen, bijvoorbeeld een absolute reductie van het energiegebruik en CO₂-emissies, of een besparing op grondstoffen, of de discussie over nut en noodzaak van een product zelf. Om succesvol te zijn dient het co-venanting proces wél te blijven binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is. Heel sterk is dat zichtbaar bij

de energieproblematiek, waar de gangbare terugverdientijden uitgangspunt zijn. Maar ook voor de problematiek van emissiereductie geldt dat echt pijnlijke offers niet worden gevraagd. Dit is echter wel een constatering achteraf. Op het startmoment van de co-venanting processen werden de doelen in het algemeen toch als een grote uitdaging ervaren. Pas achteraf kan worden geconstateerd dat met de bestaande technologie en zonder veel echte pijn de doelen binnen bereik zijn gekomen. Daarbij kan ook met recht twijfel worden uitgesproken of dit met een traditioneel regulerend of financieel instrumentarium mogelijk zou zijn geweest. Emissiereductie kan in beginsel ook via het vergunningenstelsel worden gerealiseerd. Gezien de vele vergunningverleners en de vele individuele vergunningaanvragers, elk met hun eigen specifieke belangen, kan getwijfeld worden aan de mogelijkheid tot een consistente implementatie van de nationale milieu-ambities. Ook wat betreft de energieproblematiek moet worden geconstateerd dat het alternatief, een betekenisvolle energieheffing, nooit een reële optie had kunnen zijn, al was het alleen al door de negatieve effecten op de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Belangrijker is echter nog dat steun voor het beleid zou hebben ontbroken. Waar nu commitment is gerealiseerd, zou dan de kans op het creëren van alleen maar weerstanden groot zijn geweest.

OPGAVE 3.7

- a Welk verband is hier zichtbaar tussen de rol van de staat en de uitkomsten van een co-venanting proces?
- b Hoe zou je de ideologie achter convenanten kunnen typeren?

4.5 NIEUWE RELATIES TUSSEN DE MARKT EN DE CIVIL SOCIETY

Recent zien we dat milieuorganisaties samenwerkingsrelaties met het bedrijfsleven aangaan. De keuze van een samenwerkingsrelatie is een opvallende koerswijziging van organisaties die zich traditioneel overwegend op publieke acties en overheidsbeïnvloeding richten en een meestal een tegenovergesteld standpunt innemen ten opzichte van het bedrijfsleven. Illustratief is de uitspraak van de coördinator van Milieudefensie: 'De overheid is niet sterk en waar de overheid wel doortastend optreedt, neemt ze de verkeerde besluiten. Ze trekt zich niets aan van de markt en kijkt niet naar het rendement. Ze laat zich leiden door dogma's en geloof. Het bedrijfsleven is veel gevoeliger voor pressie en in tegenstelling tot de overheid hecht het wel aan betrouwbaarheid. We hebben geen moment het idee te worden ingepakt. Voor bedrijven is een woord ook een woord' (Van der Schot en van de Veen, 1997, p. 208). Ook een coördinator bij het Wereld Natuurfonds (WNF) spreekt zich in soortgelijke bewoordingen uit; hij acht het bedrijfsleven betrouwbaarder dan de overheid en verwacht van afspraken daarmee een directer resultaat. 'De overheid kan beleid ontwikkelen, maar dat heeft altijd nog een lange implementatietermijn, het bedrijfsleven kan daadwerkelijk iets van betekenis van de grond tillen' (interview, 1999).

Voor deze kentering in het oriëntatiepunt van de milieubeweging, alsook de belangstelling voor

samenwerkingsrelaties bij het bedrijfsleven, is een drietal verklaringen te geven.

- In de eerste plaats is het begrip duurzame ontwikkeling waarschijnlijk zelf een belangrijke prikkel. Door de brede formulering, met zowel aandacht voor milieubescherming als economische ontwikkeling, die elk een eigenstandige positieve waardering krijgen, worden milieubeweging en bedrijfsleven beide aangesproken. Tussen hen wordt een relatie gelegd en zij worden daardoor onderling afhankelijke belanghebbenden op eenzelfde probleemveld. Maar alleen de toenemende belangrijkheid van het concept van een duurzame ontwikkeling is niet voldoende om tot samenwerkingsrelaties te leiden.
- In de tweede plaats, spelen ook veranderingen binnen de milieubeweging en het bedrijfsleven een belangrijke rol. Binnen de milieubeweging is de groei in aantallen leden, donateurs en belangstellenden noodzakelijkerwijs samengegaan met een professionalisering in de aansturing van de organisaties. Van een professionele organisatie worden niet alleen doemscenario's, noch alleen goede ideeën, maar ook oplossingen verwacht. Die verbreding van de missie gaat samen met een ander leiderschap die intern meer bedrijfsmatig moet handelen en extern zich niet meer kan veroorloven om milieu los van sociaal-economische vraagstukken te behandelen. Dit nodigt uit tot contact met het bedrijfsleven en daarin passen exemplarische alternatieve strategieën.
- In de derde plaats, is binnen het bedrijfsleven milieu inmiddels ook op de agenda geplaatst. Weliswaar met veel verzet en vaak afgedwongen door de overheid, echter in toenemende mate ook vanuit een meer positieve, ethische norm. Na de fasen van protest en berusting lijkt nu sterker dan tevoren ook op milieuvraagstukken te worden geanticipeerd. Met name de grote internationals gaan over milieuvraagstukken nu ook de dialoog aan met maatschappelijke organisaties, zijn dus offensiever geworden. Van risicobeheersing wordt milieu steeds meer een *business opportunity* en er is voorzichtig sprake van een 'vergroenen' van de markt. Men spreekt in dit verband ook wel van een nieuw sociaal realisme (Murphy and Bendell, 1997, p. 240). Daarbij worden meestal begrippen gebruikt als duurzaam ondernemen, maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en 'Triple P-benadering' (People, Planet, Profit).

OPGAVE 3.8

Noem een hoofdpunt van kritiek op partnerships tussen bedrijfsleven en milieuorganisaties.

Samenwerkingsrelaties van milieuorganisaties en het bedrijfsleven, kunnen onderscheiden worden naar de *mate van intensiteit* van de samenwerking. Zij kunnen gericht zijn op overleg, delen van kennis, gezamenlijk onderzoek en gezamenlijke realisering van een specifiek product. Deze verschillende vormen van samenwerkingsrelaties worden kort toegelicht:

- Een *dialoog* is een rudimentaire vorm van een samenwerkingsrelatie. Een bekend voorbeeld wordt gevormd door de 'round tables'. Zij zijn er vaak op gericht om in een conflictueuze situatie in ieder geval het gesprek op gang te brengen. Vele internationale ondernemingen hebben de laatste

jaren die relatie met milieuorganisaties gezocht. Een bekend voorbeeld is Shell dat na het conflict over de Brent Spar zich opener is gaan opstellen en nadrukkelijk de dialoog met milieuconsumenten en ontwikkelingsorganisaties heeft gezocht.

- Een stap verder gaan samenwerkingsrelaties die erop gericht zijn de *publieke betrokkenheid* bij het interne milieumanagement van bedrijven te vergroten. Daarbij kan het gaan om discussies met omwonenden van een bedrijf of betrokkenheid van meer formele NGO's bij bijvoorbeeld de opzet van milieumanagementsystemen, zoals EMAS (het 'Eco-Management and Audit Scheme' dat dateert uit 1995 en een vrijwillige benadering is voor organisaties die zichzelf verbinden aan het beoordelen en verbeteren van de milieuprestaties).
- Weer een stap verder gaan samenwerkingsrelaties die *onderzoeksgericht* zijn en vaak de vorm hebben van een (studie)project. Een voorbeeld is de samenwerking tussen WNF-Internationaal en Unilever, gericht op het ontwikkelen van principes en criteria voor een certificeringssysteem voor duurzame visserij.
- De vierde vorm is erop gericht een *duurzaam product* te ontwikkelen, te promoten en te implementeren. Deze productgeoriënteerde samenwerking is de meest vèrgaande vorm van samenwerking en omvat vaak alle hiervoor genoemde elementen. Als nieuwe verschijningsvorm is die dan ook het meest interessant (Long and Arnold, 1995, p. 61).

Productgeoriënteerde samenwerkingsrelaties hebben het karakter van een joint venture. De betrokken partijen zien bij aanvang al mogelijkheden om een innovatieve activiteit te ondernemen en weten dat zij elkaar nodig hebben om succesvol te kunnen zijn. productgeoriënteerde samenwerkingsrelaties hebben in beginsel een pro-actief karakter. De betrokken partijen beogen door de samenwerking op zijn minst zicht te krijgen op de potenties die aanwezig zijn voor de ontwikkeling en vermarkting van duurzame producten. Dit type samenwerkingsverband heeft in het algemeen de volgende karakteristieken:

- Het initiatief gaat uit van een milieuorganisatie die een idee heeft, kansen ziet op de markt voor duurzame producten, maar daarbij private organisaties nodig heeft.
- Gezocht wordt naar partners met specifieke hulpbronnen die in een gelijkwaardige relatie ook voor henzelf een kans herkennen in het samenwerkingsverband.
- De relatie tussen de partijen is gericht op uitwisseling van kennis en informatie. Men zoekt niet het compromis, noch de competitie, maar de professionele samenwerking.
- De samenwerking heeft daardoor een zakelijk karakter. Er is wederzijds respect voor capaciteiten en men probeert door hulpbronnen bij elkaar te brengen de mogelijkheden te verkennen en de samenwerking tot een succesvol einde te brengen.
- Productgeoriënteerde samenwerkingsrelaties hebben vaak een experimenteel karakter. Bij de aanvang is nog sprake van veel onzekerheid en leemten in kennis. De partijen zijn met elkaar echter gericht zoekende.
- Hoewel de samenwerking een eenmalig karakter heeft, zien partijen het samenwerkingsverband als een mogelijk opstap naar belangrijke permanente veranderingen in de marktsituatie.

- Productgeoriënteerde samenwerkingsrelaties raken vaak niet de core-business van de partijen. Het onderwerp past echter wel in hun *mission statement*. De samenwerking heeft daardoor ook voor de partijen zelf een exploratief karakter.

Hieronder worden twee voorbeelden van productgeoriënteerde partnerships besproken. Ten eerste, het promoten van zonnecellen. Ten tweede, energiezuinige woningbouw.

5 Twee voorbeelden van productgeoriënteerde partnerships

5.1 PROMOTEN VAN ZONNECELLEN

Greenpeace is in de jaren negentig van de vorige eeuw als laatste van de grote milieuorganisaties in Nederland veranderd in een pragmatische milieuorganisatie die samenwerking zoekt met bedrijven. Hierbij laat *Greenpeace* zich leiden door de vraag: 'Waar kunnen wij als *Greenpeace* het verschil maken?'. Het verschil zit in de hoeveelheid publiciteit die een project kan genereren. De algemene strategie die *Greenpeace* volgt is gebaseerd op het principe van 'publiciteit genereren'. Dit betekent dat *Greenpeace* altijd op zoek is naar vernieuwende projecten. Hoe vernieuwender een project is, des te meer publiciteit het project krijgt en des te groter de impact is. Ook het *Solarisproject* dat gericht is op het promoten van zonnecellen past in deze algemene strategie.

Zonne-energie is op dit moment de duurste vorm van energie en is daarmee de moeilijkste energiebron voor een snelle marktintroductie en schaalvergroting. Tot nu toe waren zonnecelpanelen in Nederland moeilijk verkrijgbaar en bovendien erg duur in verhouding tot het rendement. De kosten van elektriciteit uit zonnecelpanelen zijn circa vijf maal hoger dan elektriciteit uit fossiele brandstoffen. In feite kampt zonne-energie met een typische 'kip-of-ei'-vraag: doordat zonnecelpanelen zo duur zijn, is er weinig vraag naar. En doordat de vraag zo gering is, blijft de productie van zonnecelpanelen kleinschalig en dus blijven de zonnecelpanelen kostbaar. De idee dat deze vicieuze cirkel doorbroken moet worden, vormt de directe aanleiding voor *Greenpeace* om het *Solarisproject* te lanceren. Daarbij denkt men met name aan bewerking van de consumentenmarkt. Tegen een voor consumenten aantrekkelijke prijs zullen zonnecelpanelen als doe-het-zelfpakket grootschalig op de markt dienen te worden gebracht. Daar heeft men echter anderen voor nodig.

Een stapsgewijs zoekproces naar partners

Als een eerste stap in de ontwikkeling van het *Solaris-project* is *Ecofys*, een consultancyfirma op het gebied van energievraagstukken, door *Greenpeace* ingeschakeld. In een commerciële opdracht voor het uitzetten en begeleiden van een marktonderzoek peilt *Ecofys* de belangstelling van de Nederlandse bevolking voor zonne-energie uit een zonnecelpanelen-doe-het-zelfproduct. Uit dit marktonderzoek blijkt dat 10% van de Nederlandse huishoudens geïnteresseerd is in zonnecelpanelen als het product wordt aangeboden voor circa 500 Euro.

Na het marktonderzoek is Greenpeace op advies van Ecofys als tweede stap verkennend overleg gestart met beoogde partners en subsidiegevers om in kaart te brengen welke mogelijke financieringsbronnen er zijn om de kostprijs van zonnepanelen van 1000 Euro te verlagen naar een consumentenprijs van 500 Euro per paneel. Ecofys is niet alleen als adviseur, maar ook als deelnemer aan het samenwerkingsverband bij het Solarisproject betrokken gebleven. Voor Ecofys ligt het belang van het Solarisproject in de ontwikkeling van een lange-termijnstrategische visie. Zonne-energie is een groeimarkt. De toekomstige markt voor zonnepanelen is groot en het is voor Ecofys van groot belang om daar als eerste een positie in te verwerven 'achter de meter'. Als landelijke installateur van zonnepanelen wordt *Stork Infra Techniek* benaderd. Interessant gegeven is dat Stork inkoopt bij Shell Solar Energy; de enige fabrikant van zonnepanelen in Nederland. Met Shell wil Greenpeace echter geen zaken doen. Shell is dan ook geen partner in het project geworden. Stork is vooral uit economische motieven in het Solarisproject geïnteresseerd, het milieubelang is bijzaak. Het gaat Stork om de mogelijkheid vooruit te lopen op de ontwikkeling en kennis van de toekomstige markt voor zonnepanelen. Zonne-energie rendeert nu nog niet, maar door een samenwerkingsverband kan Stork daar ervaring mee opdoen en een voorsprong opbouwen op de concurrentie voor als het écht interessant wordt. Stork is bereid om een technische constructie te ontwikkelen om bestaande zonnepanelen geschikt te maken als doe-het-zelfpakket voor de particuliere markt. De prijs daarvoor zal echter een stuk hoger zijn dan de prijs die uit het marktonderzoek naar voren was gekomen en die voor de consument nog net acceptabel was om te investeren. Voor de realisatie van een voor de consument aantrekkelijke prijs heeft Greenpeace vervolgens een financiële instelling benaderd, de coöperatieve bank *Rabobank*. Er blijkt gebruik gemaakt te kunnen worden van reguliere subsidiemogelijkheden en de Rabobank is bereid om een financiële regeling te ontwerpen in de vorm van een leaseconstructie. Het Solarisproject past in de missie van de Rabobank. Deze bank wil een voorbeeldfunctie vervullen en leidend zijn bij het streven naar een duurzame ontwikkeling. De Rabobank ziet daarin een nieuwe trend met mogelijkheden voor financiële regelingen. Door deze drie private partijen, Ecofys, Stork en de Rabobank, is na ongeveer een jaar van overleg de kern van het samenwerkingsverband gevormd. Met Greenpeace daarbij is in 1998 een gezamenlijke intentieverklaring ondertekend.

De overeenkomst en de rol van de partners

In de intentieverklaring zijn afspraken opgenomen over de exclusiviteit van de naam Solaris en de leaseconstructie. Het gebruik daarvan zal, in verband met de investerings- en ontwikkelingskosten, zijn voorbehouden aan de commerciële partners in het Solarisproject voor de levering van zonnepanelen in heel Nederland, voor de duur van het samenwerkingsverband. De samenwerking is aangegaan tot 1 januari 2000, met de bedoeling om 20 000 zonnepanelen in korte tijd af te zetten.

De belangrijkste rol van *Greenpeace* bestaat uit het creëren van een particuliere markt voor zonnepanelen. *Greenpeace* organiseert de vraag naar zonnepanelen via het verspreiden van een voorlichtingsfolder met deelnameformulier voor het Solarisproject onder *Greenpeace*leden. Totaal 15 000 deelnameformulieren worden ingevuld teruggestuurd. Daaruit bouwt *Greenpeace* een database op met de namen en adressen van potentiële klanten, die de milieuorganisatie aan het Solarisproject beschikbaar stelt. Bij wijze van uitzondering stelt *Greenpeace* ook haar logo beschikbaar voor het maken van een verkoopfolder voor de Solaris-zonnepanelen. Dit is eenmalig, want *Greenpeace* wil zich verder niet met commerciële activiteiten inlaten.

Stork Infra Techniek houdt zich bezig met het ontwikkelen van een technische constructie om bestaande zonnepanelen daadwerkelijk geschikt te maken als doe-het-zelfpakket voor de particuliere markt.

Ecofys ontwikkelt een consumenten-informatiepakket en een verkoopfolder. Daarnaast richt *Ecofys* een callcentrum in voor de verkoop en de klantenservice.

Een zeer belangrijke rol is weggelegd voor de *Rabobank* die, na langdurige onderhandelingen met de fiscus, een creatief financieringstraject ontwerpt waarmee de kosten van aanschaf van het zonnepanelen-doe-het-zelfpakket voor de consument tot 500 Euro worden teruggebracht. Cruciaal element in de leaseconstructie is dat naast 'groen' geld uit het Rabobank-beleggingsfonds en reguliere subsidieregelingen, ook gebruik wordt gemaakt van fiscale regelingen voor ondernemers. Leasemaatschappij *De Lage Landen*, een dochteronderneming van de Rabobank, treedt op als koper van de zonnepanelen. Omdat het hier om een bedrijf gaat, kan dit worden beschouwd als een energiezuinige investering die kan worden afgetrokken van de vennootschapsbelasting. De Lage Landen verhuurt de panelen aan particulieren.

Hiermee is een samenwerkingsrelatie ontstaan, waarvan het management vooral door de commerciële partners is uitgewerkt. Zij dragen ook volledig het financiële risico, terwijl *Greenpeace* steeds afstandelijker staat ten opzichte van het project. In de volgende fase trekt *Greenpeace* zich nog verder terug en frustreert zelfs het samenwerkingsverband.

Uitvoering van de overeenkomst

Tijdens de uitvoering van het samenwerkingsverband blijkt dat het succes niet alleen wordt bepaald door de partijen die eraan deelnemen, maar ook door de reacties van andere partijen op de markt. Voor het realiseren van zonnepanelen zijn de *energiebedrijven* een belangrijke partij. Hun technische inzet is nodig om de door zonnepanelen opgewekte energie op het particuliere elektriciteitsnet te brengen. Het was een strategische keuze van de partners in het Solarisproject om hen niet in het samenwerkingsverband te betrekken. Geen van de elektriciteitsbedrijven heeft een landelijk dekkinggebied. Bovendien zijn het in de geliberaliseerde markt concurrenten van elkaar geworden. Een goede organisatiestructuur waarin zij gezamenlijk aangesproken zouden kunnen worden ontbreekt derhalve. Overigens hadden zij ook geen belangstelling voor het project. Dit verandert als de leaseconstructie bekend wordt en

de electriciteitsbedrijven datgene wat zij ook als hun marktterrein beschouwen plotseling door anderen toch op een reële wijze commercieel gemaakt zien worden. Een aantal energiebedrijven stelt eisen aan het project, zoals bijvoorbeeld een aparte energiemeter of alleen gebruik van eigen diensten. Andere energiebedrijven willen zich profileren als duurzame energieproducent door zelf zonnepanelen te leveren. Daarnaast zijn er ook regionale installateurs die zonnepanelen onder 500 Euro willen leveren.

Het grote aantal aanbieders is boven de verwachtingen. De commerciële Solarispartners zien hun landelijk afzetgebied snel inkrimpen. Daarbij wordt het samenwerkingsverband echter nog het meest gefrustreerd doordat Greenpeace zich weinig van de intentieverlaring aantrekt en ook met enkele van die aanbieders in zee gaat. Niet alleen staat Greenpeace toe dat de naam Solaris gebruikt wordt bij de verkoop van zonnepanelen aan particulieren, ook het gebruik van het Greenpeace-logo wordt toegestaan. Aan energiebedrijf Nuon worden, op verzoek van de energiemaatschappij, de gegevens van potentiële deelnemers uit het Solarisproject overgedaan. Nuon weet ook een overeenkomst te sluiten met leasemaatschappij De Lage Landen, voor het gebruik van de leaseconstructie die voor het Solarisproject is ontworpen. Per 1 januari 2000 is het samenwerkingsverband geruisloos afgelopen. Op die datum zijn (slechts) 3000 zonnepanelen verkocht en geleverd. De daadwerkelijke verkoop kan echter niet meer dan 30-40% van de oorspronkelijke verkoop bedragen, doordat het werkelijke aantal door Greenpeace verworven potentiële deelnemers niet 15000 maar 5000 blijkt te bedragen. Dit wordt door Rabobank/Ecofys/Stork als een tegenvallend aantal beschouwd. Greenpeace heeft zich niet bereid getoond geld beschikbaar te stellen voor een tweede verkoopcampagne. De verkoop van 20000 zonnepanelen is inmiddels geen hard streven meer, maar gezien het nagestreefde rendement op de investering gaan de commerciële partners nog wel door met het project. De Rabobank heeft besloten om het Solarisproject een kans op een doorstart te geven door zelf leads te gaan verwerven onder haar eigen adviseurs- en klantenbestand.

5.2 ENERGIEZUINIGE WONINGBOUW

Zo'n tien jaar geleden heeft het *Wereld Natuurfonds* (WNF) zich geheroriënteerd op haar positie van fondsenwervende natuurbeschermingsorganisatie met een neutraal imago. De organisatie wil haar grote en goede naamsbekendheid niet langer alleen inzetten voor de bescherming van dieren, maar óók voor de verbetering van de kwaliteit van leef- en klimaatgebieden van dieren. Het WNF transformeert van een natuurbeschermingsorganisatie in ontwikkelingslanden naar een mondiale organisatie die ook actief is in westerse landen. De strategie die het WNF daarbij volgt, is gebaseerd op het principe van 'uitvergroten'. Het principe van 'uitvergroten' houdt in dat problemen worden opgeschaald door het ontwikkelen van *voorbeeldprojecten*. Om voorbeeldprojecten te kunnen realiseren zoekt het WNF samenwerking met partijen in de samenleving. Bij de meest vernieuwende samenwerkingsrelaties neemt het WNF

het initiatief. Dit geldt ook voor het samenwerkingsverband van het WNF met een aantal grote projectontwikkelaars.

'Een stijgende CO₂-concentratie in de atmosfeer is een regelrechte bedreiging voor de flora en de fauna', aldus het WNF en wijst daarbij op de relatie tussen natuurbescherming en woningbouw. Huishoudens zijn door het gebruik van fossiele brandstoffen verantwoordelijk voor ongeveer 10% van de landelijke uitstoot van CO₂ in Nederland. Het vooruitzicht dat in Nederland tot 2005 honderdduizenden nieuwe woningen zullen worden gebouwd, vormt voor het WNF de directe aanleiding om in het gangbare korte-termijndenken in de bouwwereld een trendbreuk te bewerkstelligen naar *duurzaam bouwen*. In samenwerking met het bedrijfsleven wil het WNF voorbeeldprojecten ontwikkelen om aan te tonen dat energiezuinig én marktconform bouwen kan, zonder extreem hoge extra investeringen, zonder subsidies en zonder hogere maandlasten voor bewoners. *Vijf grote, toonaangevende projectontwikkelaars*, waarvan bekend is dat zij positief staan tegenover duurzaam bouwen, worden door het WNF benaderd en bereid gevonden om ieder een nieuwbouwproject te realiseren volgens door het WNF opgestelde criteria. Deze criteria houden onder meer in dat de woningen een maximale Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van 0,75 hebben, dat wil zeggen een jaarlijks aardgasverbruik van minder dan 300 m³ voor ruimteverwarming en 200 m³ voor warm tapwaterbereiding, voorzien zijn van een zonneboiler of zonnecelmodule, voldoen aan het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen en gebouwd zijn met FSC-gecertificeerd hout. Hiermee streeft het WNF in één klap bijna een halvering van de EPC-norm na. In 1996, als het samenwerkingsverband van het WNF en de vijf projectontwikkelaars totstandkomt, is een EPC van 1,4 de officiële norm; er is ook nog weinig aandacht voor energiegerelateerde vernieuwingen in de bouwwereld (Van der Waals en Vermeulen, 2000).

Gedurende de samenwerking is er regelmatig overleg tussen het WNF en de vijf projectontwikkelaars. Het overleg richt zich in eerste instantie op de uitwerking van de vijf voorbeeldprojecten. In tweede instantie richt het overleg zich op het onderling uitwisselen van ervaringen. De betrokken projectontwikkelaars zijn weliswaar concurrenten van elkaar maar ze zijn gemotiveerd om samen te werken, omdat ze goede kansen zien voor het product "duurzame woningbouw". Gedurende de bouw van de woningen verzorgt het WNF regelmatig positieve public relations over de vorderingen van de voorbeeldprojecten richting politiek en consumenten. De gevolgde communicatiestrategie is voor de projectontwikkelaars in het samenwerkingsverband nieuw en wordt als zeer effectief en verfrissend beschouwd.

Het samenwerkingsverband

Het initiatief tot de vorming van het samenwerkingsverband tussen het WNF en vijf grote projectontwikkelaars is genomen door het WNF op advies van *Ecofys*. Het WNF heeft als eerste stap *Ecofys* een commerciële opdracht verleend om een studie uit te voeren naar de mogelijkheden van duurzame energiesystemen.

Ecofys adviseert om de onderzoeksresultaten toe te passen in duurzame woningbouw. Ecofys is geen deelnemer in het samenwerkingsverband, maar is er als adviseur van het WNF wel nauw bij betrokken.

Het belang van het *Wereld Natuurfonds* bij duurzaam bouwen is natuurbehoud. Onder het motto 'Leg de EPC-lat op 0,75 of lager!' wil het WNF een WNF-norm in de markt zetten. Via een sneeuwbaaleffect zullen de vijf voorbeeldprojecten moeten leiden naar een meer grootschalige realisatie van woningen met een EPC van 0,75. Om dit te bereiken moet niet alleen 'de markt het oppakken', maar streeft het WNF daarnaast naar opname van de WNF-norm in de gemeentelijke programma's van eisen. De *projectontwikkelaars* zijn vooral uit economische motieven in een samenwerkingsverband met WNF geïnteresseerd. Door het WNF-logo wordt een wervend symbool gerealiseerd voor het verwerven van bouwgrond. De bouwmarkt is een aanbodmarkt, die bestaat uit het verwerven van bouwgrond voor het realiseren van nieuwe projecten, niet uit het verkopen van huizen. De voorbeeldprojecten zullen daarbij niet alleen betekenis hebben als éénmalige commerciële projecten, maar voor de werving van volgende projecten. Een tweede reden voor de projectontwikkelaars om in een samenwerkingsverband met het WNF te stappen, is dat zij zich door de voorbeeldprojecten kunnen profileren op de markt voor energiezuinig bouwen en wonen. Het gaat hen ook om het verwerven van kennis van de toekomstige markt voor duurzaam bouwen, waarmee zij een voorsprong op de concurrentie kunnen verwerven. Het lange-termijnbelang van de projectontwikkelaars is vooral gelegen in conceptontwikkeling en het opdoen van ervaringen met nieuwe ontwikkelingen met het oog op het waarborgen van de continuïteit van het bedrijf. Aantonen dat energiezuinige woningen met EPC 0,75 seriematig kunnen worden gerealiseerd, betekent een baanbrekende nieuwe ontwikkeling

De overeenkomst en de rol van de partners

Door het WNF en de vijf projectontwikkelaars is een principeafspraken overeengekomen die is vastgelegd in een intentieverklaring. De intentieverklaring is in 1997 door elk van de partijen ondertekend. Hierin wordt afgesproken dat elk van de vijf *projectontwikkelaars* zonder subsidie, dus commercieel, een energiezuinig nieuwbouwproject van minimaal veertig woningen zal realiseren, op te leveren vóór het jaar 2000. In de keuze van toe te passen energiezuinige maatregelen worden de projectontwikkelaars vrij gelaten. Uitgangspunt is dat gebruik wordt gemaakt van bewezen technieken voor gemiddeld vijftienduizend Euro meerkosten per woning. Deze meerkosten kunnen binnen tien jaar worden terugverdiend vanwege de lage energiekosten en eventuele 'groene hypotheek'. In een aantal bouwprojecten is één van de veertig woningen voorzien van een extra experimentele voorziening, bijvoorbeeld een speciale techniek waarvan het nut nog bewezen moet worden, of waarvan het installeren en gebruik vooralsnog te kostbaar is. De projectontwikkelaars zoeken zelf gemeenten om in te bouwen. Dit is niet moeilijk, want voor nieuwbouwprojecten met het WNF-logo staan gemeenten in de rij.

De belangrijkste rol van het *Wereld Natuurfonds* bestaat, naast het investeren van haar naam en logo in het samenwerkingsverband met de projectontwikkelaars, uit het verzorgen van public relations rond de vijf energiezuinige bouwprojecten. Gedurende de bouw van de woningen worden relevante doelgroepen op de hoogte gehouden van de realisatie van de voorbeeldprojecten door gesprekken en werkbezoeken met leden van het parlement aan de bouwplaatsen, lezingen voor ambtenaren en artikelen in overheidsbladen, regionale bladen, het WNF-huisorgaan 'De Panda' en in het jaarverslag. *Ecofys* speelt als adviseur van het WNF een belangrijke rol in de begeleiding van de projectontwikkeling. *Ecofys* treedt niet alleen op als bewaker van de in een vroeg stadium vastgelegde ambities van het samenwerkingsverband, maar stelt ook als onafhankelijke instantie kwaliteitseisen op en toetst ze steekproefsgewijs.

De betrokken projectontwikkelaars realiseren ieder een energiezuinig nieuwbouwproject. De overeenkomst wordt uitgevoerd volgens de gemaakte afspraken. De vijf voorbeeldprojecten worden alle binnen de beoogde termijn opgeleverd. Op initiatief van de projectontwikkelaars zijn de energiezuinige woningen gerealiseerd op plekken met een grote druk op de woningmarkt. Het samenwerkingsverband is op 1 januari 2000 beëindigd.

5.3 LEERELEMENTEN

De geanalyseerde samenwerkingsrelaties rondom het 'Promoten van zonnecellen' en de 'Energie-zuinige woningbouw' hebben *niet* de grootschalige doorbraak van duurzame energie opgeleverd die werd beoogd. Beide samenwerkingsrelaties hebben, ondanks grote verschillen in organisatie en uitvoering, wel als effect gehad dat de markt *in beweging* is gebracht.

Een belangrijke beperkende factor voor het succes van de besproken samenwerkingsrelaties is het *ad-hockarakter van de samenwerking*. De keuze van het onderwerp is vrij toevallig, niet echt ingebed in een bredere strategische keuze, en ook sterk lokaal (in één land) gericht. Het gaat bovendien nog om producten op een nichemarkt. Dit is jammer, omdat bij een internationale bundeling van het handelen van milieuorganisaties de potenties vele malen groter worden. Van belang daarbij is wel dat men financieel onafhankelijk is in de samenwerking.

Een tweede factor betreft de *professionaliteit van de milieuorganisaties*. Zij blijken niet alleen een beperkte technische en marktkennis te hebben, maar ook in werkwijze niet altijd de vereiste professionaliteit te bezitten. De technische kennis is in beide projecten door een externe consultant ingebracht. In het Solarisproject zijn verkeerde inschattingen, overigens ook door de zakelijke partners, van de markt gemaakt. Dit onderstreept het belang van een keuze voor toonaangevende bedrijven, marktleiders in hun sector, die een voorhoedepositie willen innemen.

Voor de commerciële partners is een samenwerkingsverband een zakelijk contract, waarmee zij de grote financiële risico's

lopen, hetgeen in het Solarisproject in onvoldoende mate door Greenpeace is doordacht. Ook op dit punt kan door een een zekere specialisatie binnen de milieubeweging de werking van samenwerkingsrelaties nog worden versterkt. Delen van die beweging kunnen zich beter richten op acties en andere op samenwerkingsrelaties; beide vereisen, zo blijkt ook uit de cases, een verschillend type professionaliteit. Verenigd in één organisatie kan dit gemakkelijk tot conflicten leiden.

Een derde factor van betekenis is de *openheid van het samenwerkingsverband*. Productgerichte samenwerkingsrelaties hanteren een openbrekingsstrategie op markten. Dit kan in aanvang een zekere mate van exclusiviteit in de keuze van de partners veronderstellen. Dit verhoudt zich echter moeilijk met het beoogde doel. De strategie van het WNF, ook gericht op het stimuleren van andere commerciële partijen en hen laten meeprofiteren van het samenwerkingsverband, kan als voorbeeld dienen voor anderen. In het Solarisproject is in de beginfase op dit punt al een strategische fout gemaakt door anderen op voorhand buiten te sluiten.

Tenslotte verdient ook de *relatie van de projecten tot het overheidsbeleid* de aandacht. Beide samenwerkingsrelaties zijn gevormd als reactie op als teleurstellend ervaren overheidsop treden. In het geval van Solaris is de overheid van mening dat de tijd nog niet rijp is voor grootschalige zonne-energie. In het geval van energiezuinige woningbouw staat de overheid een geleidelijke EPC-verlaging voor. In de samenwerkingsrelaties wordt aangetoond dat die opstelling te behoudend is; zeker in het geval van de energiezuinige woningbouw. Beide samenwerkingsrelaties kunnen worden beschouwd als informatief voor het overheidsbeleid. De markt alleen kan de beoogde doordraak echter nog niet realiseren. De samenwerkingsrelaties doen voor een vervolgtraject dan ook een beroep op overheidsregulering. Uiteindelijk gaat het om productvernieuwingen met een lange geschiedenis, waaraan samenwerkingsrelaties een incentive kunnen geven, maar die daarna(ast) ook een gericht overheidsbeleid vereisen.

OPGAVE 3.9

Motiveer waarom productgeoriënteerde partnerships de moeilijkste te realiseren partnerships zijn.

6 Samenvatting

Sturing van een duurzame samenleving behelst enerzijds de vraag naar de relatie tussen de domeinen staat, markt en civil society en anderzijds de vraag naar hun gezamenlijke relatie tot het ecologische systeem, ofwel het fysieke milieu. Vanuit zijn persoonlijke geschiedenis gaat de auteur in op duurzame vooruitgang c.q. ontwikkeling en de grondslagen van de moderne samenleving, die getypeerd wordt als liberaal-democratisch. Daarbij wordt een sterke samenhang verondersteld tussen duurzame ontwikkeling en het liberaal-democratisch bestel. Als drijvende krachten achter duurzame ontwikkeling worden economische groei, collectieve actie en een faciliterende overheid beschouwd.

De liberaal-democratische grondslag van de moderne samenleving is te schetsen door de onderlinge relaties tussen drie domeinen te analyseren: staat, markt en civil society. De staat is dienaar van het algemeen belang en haar grondslag berust op de politieke rationaliteit. De markt staat voor het private belang en haar grondslag ligt in de economische rationaliteit. De civil society betreft de burger en zijn vrijwillige maatschappelijke verbanden. Haar grondslag is te omschrijven als de communicatieve rationaliteit.

De positionering van de domeinen staat, markt en civil society is het resultaat van een historisch ontwikkelingsproces, dat overigens nog steeds gaande is. Elk van deze domeinen is onafhankelijk in die zin dat zij elk op zichzelf een essentiële functie vervullen in een democratische rechtsstaat. Die functie kan ook alleen goed vervuld worden als de onafhankelijkheid gewaarborgd is. Benadrukt wordt echter het belang van hun relatieve autonomie. De verschillende domeinen moeten afstand bewaren om hun eigen functie goed te kunnen vervullen, maar tegelijkertijd zijn ze ook onderling afhankelijk. Elk domein heeft namelijk bepaalde sturingspotenties, maar ook beperkingen. Deze drie menselijke domeinen moeten vervolgens in een vierde domein worden geplaatst: het ecologische systeem ofwel het fysieke milieu.

Bij het streven naar duurzame vooruitgang c.q. ontwikkeling gaat het nadrukkelijk om het realiseren van nieuwe relaties tussen de drie menselijke domeinen onderling (staat, markt en civil society) en hun gezamenlijk relatie tot het vierde domein (milieu). Daarbij is de wetenschappelijke kennis van de processen in en functies van het natuurlijke systeem altijd een geïnterpreteerde kennis binnen de normen- en waardenstelsels van de menselijke domeinen.

Deze theoretische onderbouwing van het vraagstuk welke vorm van sturing passend wordt geacht bij het streven naar duurzame ontwikkeling leidt tot de conclusie dat een nieuwe vorm van sturing – aangeduid als governance – onvermijdelijk is. Daarmee wordt een vorm van sturing bedoeld waarbij het vertrekpunt een pluraliteit van sturende partijen is. Het is dus een vorm van sturing waarin vertegenwoordigers van de verschillende menselijke domeinen naar samenwerking zoeken. Het governancemodel is een vrij jong sturingsmodel, maar in vele moderne samenlevingen sluit dit model aan bij de trend een breed spectrum aan maatschappelijke actoren een plaats te geven in het streven naar duurzame ontwikkeling. Ook past het model bij een liberaal-democratische ordening die, wat betreft de inhoud van het te voeren beleid, neutraal is. Bovendien past het model bij het ontwikkelingsstadium van westerse samenlevingen die de directe gezondheidsbedreigende milieuproblemen onder controle hebben.

Als toepassingen van governance in de praktijk kunnen zowel nieuwe arrangementen tussen staat en markt als tussen markt en civil society worden genoemd. In de relatie tussen staat en markt heeft het covenant zich in de loop van de tijd ontwikkeld van een gentleman's agreement, tot een nieuw beleidsinstrument, tot een nieuwe sturingsstrategie (met als voorbeelden in Nederland de moderne milieucovenanten en de meerjarenafspraken betreffende energie-efficiency). In de relatie tussen markt en civil society is sprake van een duidelijke

verschuiving richting meer samenwerking. De nieuwe samenwerkingsrelaties tussen bedrijfsleven en milieuorganisaties worden verklaard door het verbindende karakter van het begrip duurzame ontwikkeling, de veranderingen binnen de milieubeweging zelf en het gegeven dat milieu nu ook bij het bedrijfsleven op de agenda staat. Als vormen van samenwerking worden onderscheiden: overleg, delen van kennis, gezamenlijk onderzoek en gezamenlijke realisering van een specifiek product. Van die laatste vorm, de productgeoriënteerde partnerships, worden twee voorbeelden geanalyseerd en de leerelementen gepresenteerd: het promoten van zonnecellen en de energie-zuinige woningbouw. De verwachting is dat sturing van duurzame ontwikkeling steeds meer het karakter zal krijgen van georganiseerde leerprocessen tussen de domeinen staat, markt en civil society.

Literatuur

- Arts, B., *The Political Influence of Global NGO's; Case studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. International Books, 1998.
- Driessen, P.P.J. and P. Glasbergen (eds.), *Greening Society. The paradigm shift in Dutch environmental politics*. Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Dubbink, W., *Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*. Delft, Eburon, 1999.
- Egmond, N.D. van, *Goede raad is duurzaam*, inaugurale rede. Universiteit Utrecht, 1996.
- Glasbergen, P., 'Transities naar een duurzame ontwikkeling. Over de relevantie van het benutten van het marktmechanisme'. In: *Milieu*, 3, pp. 110-122, 2002.
- Hueting, R. en L. Reijnders, 'Duurzaamheid is een objectief begrip'. In: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4057, pp. 425-427, 1996.
- Lafferty, W.M. and J. Meadowcroft (eds.), *Democracy and the environment: problems and prospects*. Edward Elgar, 1996.
- Long, F.J. and M.B. Arnold, *The power of environmental partnerships*. The Dryden Press, 1995.
- Meadowcroft, J., 'Planning for sustainable development. Insights from the literatures of political science'. In: *European Journal of Political Research*, 31, pp. 427-454, 1997.
- Murphy, D.F., and J. Bendell, *In the Company of Partners; Business, environmental groups and sustainable development post-Rio*. The Policy Press, 1997.
- Roozen, N. en F. van der Hoff, *Fair Trade. Het verhaal achter Max Havelaar-koffie, Oké-bananen en Kuyichi-jeans*. Van Gennep, 2001.
- Sachs, W., 'Sustainable development'. In: M. Redclift and G. Woodgate (eds.), *The International Handbook of Environmental Sociology*. Edward Elgar, pp. 71-82, 1997.
- Schot, J. van der en H. van de Veen, 'De nieuwe macht van NGO's'. In: K. Waagmeester (red.), *Houdbare economie. Kroniek van duurzaam Nederland*, pp. 197-209, 1997.
- Straaten, J. van der, 'Environmental problems from an economic perspective'. In: P. Glasbergen and A. Blowers, *Environmental Policy in an International Context, Book 1, Perspectives*. London: Arnold, pp. 133-161, 1995.

Literatuur over convenanten

De paragraaf over convenanten is gebaseerd op:

- Glasbergen, P., 'Modern Environmental Agreements: A policy instrument becomes a management strategy'. In: *Journal of Environmental Planning and Management*, 41 (6), pp. 693-709, 1998.
- Glasbergen, P., 'Learning to manage energy by voluntary agreement. The Dutch long-term agreements on energy efficiency improvement'. In: *Greener Management International* 22, pp. 46-61, 1998.
- Glasbergen, P. (ed.), *Co-operative environmental governance. Public-private agreements as a policy strategy*. Kluwer Academic publishers, 1998.

Glasbergen, P., 'Tailor-made environmental governance: on the relevance of the covenanting process'. In: *European Environment*, 9, pp. 49-58, 1999.

Glasbergen, P., 'Agreements as institutional change'. In: *Environmental Law Network International*, 1, pp. 87-93, 2000.

Literatuur over partnerships.

De paragraaf over partnerships is gebaseerd op:

Glasbergen, P. and R. Groenenberg, 'Environmental partnerships in sustainable energy'. In: *European Environment, The Journal of European Environmental Policy*, vol. 11, no. 1, pp. 1-13, 2001.