



## Rio, Johannesburg, Waterloo?

**Auteur(s):**

Hazeu, C.A.

*Institutioneel econoom en wetenschappelijk stafmedewerker en projectcoördinator bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.* [hazeu@wrr.nl](mailto:hazeu@wrr.nl)**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4399, pagina 147, 4 april 2003

**Rubriek:**

Prikkel

**Trefwoord(en):**

We leven in een internationaliserende wereld. Dat is niet alleen het gevolg van toenemende welvaart, specialisatie, arbeidsdeling en handel. De groei van de materiële welvaart en van de wereldbevolking heeft ook een probleemkant (negatieve externe effecten) die dwingt tot internationalisering. Het aanpakken van die mondiale problemen is buitengewoon lastig, want op wereldschaal bestaan er wél wereldproblemen, maar er is geen wereldregering met publiek gezag. Het vraagt dus om de ontwikkeling van sturingscapaciteit op een bovennationaal niveau, maar wel van onderop - voorwaar een paradox. Er doet zich dan ook maar zo nu en dan een gelegenheid voor om hier een stap voorwaarts te zetten. Zo'n stap voorwaarts was bijvoorbeeld de vn-conferentie van Rio de Janeiro van 1992 (volgend op het Brundtland-rapport van 1987) waarin de milieuproblematiek werd gekoppeld aan armoede en onderontwikkeling. De besluiten van die conferentie werden gekenmerkt door een 'neo-voluntarische benadering': geen bindende voorschriften, maar niet-bindende aanbevelingen. Zo'n declaratieve wereldconferentie is nuttig en nodig voor de bewustwording van zo'n omvangrijke problematiek, maar volstaat natuurlijk niet. Integendeel; een tweede keer wordt zo'n benadering al sleets. De Proposed elements for the political declaration van de 'tien-jaar-na-Rio'-conferentie van Johannesburg vorig jaar zaten vol "we reaffirm"s maar kwam niet veel verder. Johannesburg was grotendeels een mislukking. Om nog ergens te komen was de ingreep van Kofi Annan nodig, op een te laat moment, om de conferentie te structureren aan de hand van vijf - stuk voor stuk uiterst relevante - hoofdthema's: water, energie, gezondheidszorg, landbouw en biodiversiteit. De top aldaar maakte duidelijk dat een declaratieve fase van probleemagendering gevolgd moet worden door vormen van institutionalisering en verankering; er moet verplichtend beleid aanwezig zijn en dus moet er georganiseerd worden. Bij een gemis van een wereldwijd publiek gezag zal die regulering ook via mechanismen van onderop moeten groeien. Dat is moeilijk, maar niet onmogelijk. Alle bestuur is tenslotte ooit 'van onderop' tot stand gekomen. Er is daarom wel enig repertoire voor aan te reiken. Politiek-economische inzichten kunnen daarbij helpen. Het is in ieder geval van belang om een duidelijke focus vast te stellen om te kunnen komen tot onderwerpen en vorderingen op die onderwerpen die controleerbaar zijn. Ten tweede is in het kader van die controleerbare internationale afspraken noodzakelijk om aanspreekbare, betrouwbare en realistische indicatoren te ontwikkelen en daar eensgezindheid over te krijgen. Ten derde zullen er onafhankelijke inspectie-instituties (met name onder de vlag van de vn, zoals voor het toezicht op de Kyoto-afspraken al gebeurd is) moeten komen, die hierover openbare rapportages uitbrengen. De vn zit momenteel in het verdorven hoekje, maar iets anders hebben we niet. Een vierde conclusie heeft te maken met het organiseren van mechanismen om aan het prisoner's dilemma te ontsnappen: hoe zorgen we ervoor dat individuele landen niet de kantjes er vanaf lopen? Het zal duidelijk zijn dat er over tien jaar niet opnieuw een massaal en veelomvattend 'Johannesburg' moet worden gehouden. Kenmerkend voor besluitvorming in een grote groep (180 landen) is dat ze bloot staat aan free riding en parasitair gedrag. Een belangrijke zoekrichting voor verdere beleidsvorming zou daarom ook moeten zijn om de 'grote groep' terug te brengen tot een verzameling kleinere groepen, waarin wél voldoende sociale controle op elkaar kan worden ontwikkeld om daadwerkelijke stappen af te dwingen. Samenwerking moet een welvaartsvoordeel opleveren voor de betreffende landen, zodat er een endogene prikkel is. Om verder te komen zal kortom het 'Olson-probleem'<sup>1</sup> moeten worden aangepakt: de 'grote groep' (waarin men altijd bloot staat aan de neiging klap te lopen op elkanders inspanningen) moet worden getransformeerd naar een verzameling kleine groepen die onder een gezamenlijke noemer gaan samenwerken, concrete afspraken maken, elkaar de maat nemen, en geleidelijk aan mechanismen van sociale dwang en controle gaan ontwikkelen<sup>2</sup>. Om te beginnen kan daarbij gedacht worden aan jumelages (bijvoorbeeld van vier of vijf landen uit verschillende werelddelen) of twinnings (bijvoorbeeld van een ontwikkeld en een ontwikkelingsland). Uiteraard moeten die kleine groepen niet op een willekeurige basis tot stand komen, maar op grond van een gezamenlijk predominant probleem (bijvoorbeeld wateroverlast en -vervuiling in delta's in Nederland en Bangladesh), een gezamenlijk belang (bijvoorbeeld productie versus gebruik van hardhout) of een gemeenschappelijk kenmerk (bijvoorbeeld grote bevolkingsdruk). Onder die conditie hebben landen elkaar wat te vertellen en is de kans op leereffecten het grootst.

1 M. Olson, The logic of collective action - public goods and the theory of groups, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1965.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, blz. 53.