

# Intergouvernementele grensorganisaties

Op de kloof tussen kennis en beleid.

# IPCC

INTERGOVERNMENTAL  
PANEL ON  
CLIMATE CHANGE



Nick Stap  
Masterthesis Milieu-maatschappijwetenschappen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
24 januari 2014



# Intergouvernementele grensorganisaties

Op de kloof tussen kennis en beleid.

Masterthesis



**Radboud  
Universiteit  
Nijmegen**



*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

**Nick Stap**

**24 januari 2014**

## Colofon

Titel:	Intergouvernementele grensorganisaties
Ondertitel:	Op de kloof tussen kennis en beleid
Datum:	24 januari 2014
Auteur:	Nick T.J. Stap
Studentnummer:	3027236
Rapport:	Masterthesis Milieu- maatschappijwetenschappen
Studie:	Master Milieu-maatschappijwetenschappen
Universiteit:	Radboud Universiteit
Faculteit:	Faculteit der Managementwetenschappen
Externe organisatie	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Begeleider universiteit:	Prof. dr. Pieter Leroy
Begeleiders externe organisatie	- Ronald Flipphi, Ministerie van Infrastructuur en Milieu - Prof. dr. Bram Bregman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu & KNMI

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	III
Samenvatting .....	IV
1. Inleiding .....	1
1.1 Doelstelling .....	2
1.2 Vraagstelling.....	2
1.4 Beleidsrelevantie .....	3
1.5 Wetenschappelijke relevantie .....	4
1.6 Leeswijzer .....	4
2. Theoretisch kader .....	5
2.1 Boundary organisations .....	5
2.1.1 Vereisten voor grensorganisaties en hun grenzenwerk.....	7
2.1.2 Succes- en faalfactoren.....	8
2.2 Knowledge utilisation .....	9
2.2.1 In hoeverre wordt kennis gebruikt?.....	9
2.2.2 Waarom wordt kennis gebruikt?.....	10
2.2.3 Verschillende modellen van kennisgebruik .....	12
2.2.4 Barrières voor kennisgebruik .....	15
3. Methodologie .....	18
3.1 Het onderzoeksmodel .....	18
3.2 Het onderzoek in vogelvlucht.....	19
3.3 De onderzoeksmethoden .....	20
4. Het IPCC .....	23
4.1 Inleiding in het IPCC.....	23
4.1.1 De organisatie van het IPCC .....	24
4.1.2 Organisatie werkgroepen.....	26
4.1.3 Het proces van schrijven van de rapporten .....	26
4.2 Het IPCC in het geding .....	29
4.3 Het IPCC onderzocht .....	30
4.4 De sterke en zwakke punten van het IPCC in zijn huidige vorm.....	32
4.4.1 De sterke punten van het IPCC .....	32
4.4.2 De zwakke punten van het IPCC.....	34
4.4.3 Hoe zou het IPCC moeten veranderen? .....	36
4.5 Het IPCC en het Nederlands nationaal beleid.....	40
4.5.1 Invloed van het IPCC op Nederlands nationaal beleid .....	41
4.5.2 Invloed Nederlandse overheid op het IPCC .....	43

4.5.3 Verbeterpunten voor het IPCC en de Nederlandse overheid.....	44
5. Het IPBES .....	47
5.1 Inleiding in het IPBES.....	47
5.2 Organisatie IPBES.....	48
5.2.1 Historie IPBES .....	48
5.2.2 De inrichting van het IPBES .....	49
5.2.3 Het schrijven van de rapporten.....	53
5.3 Toekomstige beslispunten en plannen van het IPBES .....	54
5.3.1 Het IPBES werkprogramma 2014-2018 .....	55
5.4 De potentieel sterke en zwakke punten van het IPBES.....	57
5.5 Nederlands nationaal beleid en het IPBES .....	59
5.5 Korte vergelijking tussen het IPBES en het IPCC .....	61
6. Conclusies en aanbevelingen.....	63
6.1 Conclusies .....	63
6.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	70
6.3 Reflectie .....	70
Literatuur.....	72
Bijlagen .....	75
Bijlage I. Lijst van geïnterviewden .....	75
Bijlage II. Algemene interview vragenlijst.....	77
Bijlage III. De Uncertainty Guidance.....	79
Bijlage IV. De Busan Outcome .....	80
Bijlage V. Analytisch conceptueel raamwerk .....	84
Bijlage VI. Geschatte kosten voor het IPBES 2014-2018.....	85

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘intergouvernementele grensorganisaties’. Het is een onderzoek naar hoe de rapporten van twee intergouvernementele organisaties gebruikt worden door beleidsmakers in Nederland bij het maken van beleid.

Tijdens de opleiding waren er al verschillende internationale organisaties aan bod gekomen, deze trokken altijd mijn aandacht. Bij dergelijke organisaties verlopen processen namelijk nooit vlekkeloos. Dit is mede toe te schrijven aan de verschillen in cultuur, besluitvorming en type bestuurders tussen landen. Dus toen het onderwerp van intergouvernementele grensorganisaties bij mij onder de aandacht werd gebracht, was mijn interesse direct gewekt. Want als internationale organisaties al zulke interessante processen tentoon spreiden, hoe zal dat dan wel niet gaan bij een organisatie die zowel bezig is met de politiek als de wetenschap en daarnaast ook nog eens relevant moet zijn voor alle lidstaten. Daar moesten wel interessante processen spelen. Dit bleek ook zeker het geval te zijn. In dit onderzoek zijn deze processen dan ook aan bod gekomen.

Dit onderzoek zou echter niet mogelijk zijn geweest zonder mijn stage bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Door deze bijzondere plek, midden in de processen maar ook midden in de informatie, kon ik mijn onderzoek zeer goed doen. Waarvoor mijn dank uitgaat naar Bram Bregman en Ronald Flipphi. Ook wil ik jullie bedanken voor de fijne begeleiding, commentaren, nieuwe inzichten en gezellige overleggen.

Deze masterscriptie is tevens de afronding van één jaar en drie maanden lang student zijn van de opleiding master Milieumaatschappijwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Één van de dingen die ik het meest zal missen zijn de colleges van een bijzonder docent, Pieter Leroy. Het feit dat u mijn scriptiebegeleider werd, verheugde mij dan ook zeer. U hebt er voor gezorgd dat ik steeds met plezier naar de universiteit kwam en daarnaast hebben uw commentaren, inzichten en gesprekken ervoor gezorgd dat ik richting en invulling kon geven aan mijn onderzoek. Bedankt!

Daarnaast wil ik via deze weg ook mijn, sinds dit jaar mag ik haar zo noemen, vrouw bedanken. Jij stond altijd voor mij klaar en hebt mij op de juiste momenten afleiding, hulp maar ook motivatie geboden. Mede dankzij jou is dit onderzoek tot een succes geworden. Bedankt Larissa!

Tot slot wil ik ook iedereen die bereid was tot een interview bedanken. Dankzij de antwoorden die jullie hebben gegeven kon er invulling worden gegeven aan dit onderzoek. Waarvoor dank!

Nick Stap,

24 januari 2014

## Samenvatting

Naar aanleiding van het zogenoemde ‘climategate’ zijn er twee grote onderzoeken uitgevoerd naar het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Deze onderzoeken ‘vergeten’ echter te kijken naar het gebruik van de rapporten door de doelgroep van de organisatie, namelijk de beleidsmakers. Zodoende is er in dit onderzoek gekeken naar hoe en in welke mate deze rapporten gebruikt worden in beleid en welke redenen voor deze mate van gebruik er zijn. Daarnaast wordt op dit moment een nieuwe intergouvernementele organisatie opgericht, het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). Deze organisatie is grotendeels afgeleid van het IPCC. Maar gezien de kritiek op het IPCC ligt het in de lijn der verwachting dat het IPBES anders ingericht zou moeten worden. Dus de vraag is wat de twee organisaties van elkaar kunnen leren, en dan met name op het gebied van gebruik van de rapporten. Zodoende is de hoofdvraag van dit onderzoek: *Hoe worden de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) gebruikt door de makers van het Nederlandse nationale beleid, en wat kunnen de twee organisaties op dit punt van elkaar leren?* Om te komen tot een antwoord op deze vraag is er gekeken naar de twee organisaties vanuit twee theorieën, ‘boundary organisations’ en ‘knowledge utilisation’.

Zoals gezegd zijn het IPBES en het IPCC beide organisaties op de grens tussen wetenschap en beleid. In hoofdstuk twee komt naar voren dat er een ‘gap’ bestaat tussen deze werelden. Een dergelijk gat tussen de twee werelden moet een grensorganisatie proberen te overbruggen. Dit doen zij door middel van het zogenoemde grenzenwerk of grensobjecten (zoals IPCC rapporten getypeerd kunnen worden). De tweede theorie, knowledge utilisation, gaat over op welke wijze de kennis die geproduceerd wordt, gebruikt wordt door de beleidsmakers. In hoofdstuk twee zijn een aantal benamingen aan bod gekomen over hoe het kennisgebruik getypeerd kan worden, en welke indicatoren dit aangeven. Zo is de verwachting dat er bij het IPCC sprake is van ‘reception’ van de kennis: de kennis wordt ontvangen maar verdwijnt gewoon op een plank in de kast. Daarnaast is de verwachting dat er sprake zal zijn van conceptueel kennisgebruik. Het klimaatprobleem is namelijk een ongestructureerd probleem waarbij wetenschappers, onder andere via het IPCC, ideeën produceren die helpen om het probleem te structureren. Tot slot wordt er verwacht dat de kennis gebruikt wordt volgens het zogenoemde ‘bureaucracy model’. De kennis die het IPCC produceert zal vooral gebruikt worden als één van de vele bronnen van kennis die een beleidsmaker gebruikt. Beleidsmakers baseren hun beleid namelijk op meer dan alleen wetenschappelijke kennis.

Om antwoord te krijgen op de hoofdvraag en om de hypotheses te toetsen is gebruik gemaakt van verschillende methoden om informatie te verzamelen. Allereerst is er een literatuuronderzoek en documentenanalyse uitgevoerd, deze zijn aangevuld door een participatieve observatie, waarna er in de eindfase van de stage ook elf interviews zijn gehouden met verschillende betrokkenen bij het IPCC en IPBES.

In hoofdstuk vier zijn een aantal sterke en zwakke punten van het IPCC benoemd. Enkele sterke punten waren dat wetenschap en beleid elkaar op positieve wijze beïnvloeden, dat de wetenschap met één mond spreekt en dat de eindgebruiker meebepaalt welke onderwerpen er behandeld gaan worden. Enkele zwakke punten zijn dat de organisatie te log en te traag is om mee te kunnen in deze tijd, dat de rapporten een grote omvang hebben en zodoende moeilijk te gebruiken zijn en dat er geen mensen uit het bedrijfsleven betrokken worden bij het schrijven van de rapporten. Tevens zijn er een aantal verbeterpunten genoemd, waarvan de belangrijkste zijn dat de Summary for Policy Makers (SPM), de beleidssamenvatting van het rapport, vertaald moet worden naar taal die voor beleidsmakers begrijpelijk is, dat er



alternatieve theorieën naast de broeikasstheorie moeten worden gezet en dat de cyclus van het schrijven van de algemene assessment rapporten verkort zou moeten worden.

In hoofdstuk vijf zijn er een aantal sterke punten en potentieel zwakke punten van het IPBES benoemd. Enkele sterke punten zijn dat het IPBES een fast-track assessment gaat maken waardoor de cyclus verkort kan worden, dat het IPBES rapport een multidisciplinaire bril gebruikt bij het schrijven van zijn rapporten en dat er bottom-up rapporten worden geschreven. Enkele mogelijke zwakke punten zijn dat de materie snel te complex kan worden, het aansluiten bij de kennisbehoefte van de landen met een goede kennis van biodiversiteit, en dat de urgentie van het vraagstuk goed over het voetlicht moet worden gebracht.

Uit dit onderzoek blijkt dat er een aantal verschillende actoren betrokken zijn bij het direct doorwerken van de rapporten naar nationaal beleid in Nederland. De belangrijkste actoren voor het IPCC zijn de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Nederlandse afgevaardigde(n) aan het IPCC. Uit de praktijk blijkt dat de IPCC rapporten minimaal direct doorwerken in beleid. Er is vrijwel altijd sprake van een tussenstop bij een kennisinstelling in Nederland die de IPCC kennis verwerkt in een rapport. Vandaar dat de rapporten voornamelijk indirect worden gebruikt door de Nederlandse overheid. Een aantal redenen voor deze manier van gebruik zijn (1) het ontbreken van handelingsperspectief in de rapporten, (2) de enorme omvang van de drie werkgroeperapporten die ervoor zorgt dat de beleidsmakers moeilijk de bruikbare kennis kunnen destilleren en (3) de te lange duur van de cyclus, omdat beleidsmakers behoefte hebben aan kennis op korte termijn.

Een aantal manieren om deze problemen aan te pakken zijn: het verkorten van de cyclus van het schrijven van het assessment rapport door het IPCC, inzet van de Nederlandse overheid voor het maken van vertaalslagen uit de rapporten en door het maken van fast-track assessments door het IPCC zoals het IPBES dat wilt gaan doen. Deze en andere oplossingsrichtingen zouden er uiteindelijk voor moeten zorgen dat de rapporten van het IPCC en het IPBES relevanter worden voor, met name, de Nederlandse overheid. Waarbij de aanname is dat des te relevanter de rapporten, des te sneller ze gebruikt worden door de politiek. Dit moet echter ook genuanceerd worden doordat uit de onderzoeksresultaten blijkt dat bij het maken van beleid er ook andere factoren meespelen zoals politieke praktijkervaring, politieke verhoudingen, maar ook andere, onderwerpspecifieke rapporten.

## 1. Inleiding

Op dit moment wordt het zogenoemde Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) vormgegeven. Het IPBES is een nieuwe intergouvernementele organisatie die erop gericht is periodiek een overzicht te geven van de kennis op het gebied van biodiversiteit en ecosysteemdiensten om beleidsvorming te ondersteunen (IPBES, n.d., a). Deze organisatie is pas in 2012 formeel opgericht, maar toch zijn er in november 2013 al 114 landen lid (IPBES, n.d., d). De eerste plenaire bijeenkomst van deze organisatie heeft van 21 tot 26 januari 2013 plaatsgevonden in Duitsland. Tijdens deze bijeenkomst zijn voornamelijk de bestuurlijke facetten ingericht (IPBES, n.d., d). Hierbij moet gedacht worden aan wie worden de voorzitter en vicevoorzitters, en wie worden op de overige bestuurlijke posities aangesteld. Veel procedures en tevens de wijze van het schrijven van rapporten moesten toen nog vastgesteld worden. Tijdens de tweede plenaire bijeenkomst in december 2013 zullen hier naar verwachting grote stappen in gezet worden<sup>1</sup> (IPBES, 2013c). Het IPBES heeft een soortgelijke organisatie als voorbeeld genomen voor de inrichting van zijn eigen organisatie, namelijk het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

Het IPCC is een organisatie die in 1988 is opgericht door de United Nations Environmental Programme (UNEP) en de World Meteorological Organisation (WMO) (IPCC, n.d., a) met een vergelijkbare doelstelling op het gebied van klimaatverandering, namelijk een periodiek overzicht geven van de kennis op het gebied van klimaatverandering. Doordat het IPCC langer bestaat, heeft het ook aanzienlijk meer leden, namelijk 195 (in november 2013) (IPCC, n.d., c). Daarnaast heeft het IPCC inmiddels vier assessment rapporten gepubliceerd, in 1990, 1995, 2001 en 2007 (IPCC, n.d., b). Op dit moment is zelfs het werkgroep I rapport, het eerste deel uit een serie van vier, van het vijfde assessment rapport al gepubliceerd en zullen de werkgroep II, werkgroep III en synthese rapport in fases uitgebracht worden vanaf heden tot oktober 2014 (IPCC, n.d., a).

Beide organisaties bevinden zich op de grens tussen wetenschap en beleid. Beide organisaties verzamelen namelijk zoveel mogelijk kennis over de huidige staat van het klimaat, dan wel de biodiversiteit en proberen die op een beleidsneutrale, maar beleidsrelevante manier te presenteren in rapporten (IPBES, 2012; IPCC, n.d., d). Organisaties die zich op deze grens bevinden worden ook wel grensorganisaties genoemd, dit zal in hoofdstuk twee verder toegelicht worden.

Het IPBES kan dus als een soort zusterorganisatie van het IPCC worden gezien. Zoals in hoofdstuk vier en vijf gelezen kan worden, zijn er grote gelijkenissen in de vormgeving van de organisaties en de procedures voor het schrijven van de rapporten. Maar de vraag is of dit wel wenselijk is. Er is namelijk sterke kritiek geweest op het IPCC naar aanleiding van 'climategate'. Rond 2009 kwam naar buiten dat verschillende auteurs moeite hadden met het omgaan met beweringen die tegenstrijdig waren met de algemene literatuur. De 'oplossingen' hiervoor gingen zelfs zo ver dat er besloten werd bepaalde data te manipuleren (Petersen, 2011) of weg te laten (RealClimate, 2010). Dit, in combinatie met verschillende fouten in het IPCC rapport, zorgde ervoor dat er twee grote onderzoeken naar de organisatie zijn gedaan: door de InterAcademy Council en het Planbureau voor de Leefomgeving (IAC, 2010; Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). De twee onderzoeken zetten serieuze vraagtekens bij de opzet van het IPCC, en dus het IPBES. Zouden ze niet beter anders ingericht kunnen

---

<sup>1</sup> Einde gegevensverzameling en moment van schrijven is eind november 2013.

worden, of moeten de procedures niet verbeterd worden? En doet het IPBES er wel goed aan om het IPCC als voorbeeld te nemen? Deze vragen worden onderzocht in dit onderzoek door verschillende succes- en faalfactoren van de twee organisaties te identificeren.

Opvallend aan de twee grote onderzoeken die gedaan zijn naar het IPCC is dat geen van de twee focust op het gebruik van de rapporten. Beide onderzoeken richten zich op de rapporten en de organisatie zelf. Dit terwijl er door verschillende personen vraagtekens gezet worden bij het gebruik van de kennis die het IPCC levert (B. Bregman, persoonlijke communicatie, 8 november 2012). Het algemene gevoel heerst dat de IPCC rapporten, hoewel beleidsrelevant, niet of weinig gebruikt worden door beleidsmakers. Waarbij de aanname is dat indien men de rapporten wel zal gebruiken dit zal leiden tot beter, of op zijn minst beter gefundeerd, beleid op (inter)nationaal niveau. Hier wordt echter niets over gezegd door de IAC (2010) en het PBL (2010). Dit onderzoek zal trachten deze kennisleemte in te vullen. Dit onderzoek kijkt naar hoe het IPCC op dit moment invloed uitoefent op die actoren die beleid rondom klimaatverandering teweeg moeten brengen, respectievelijk de beleidsmakers, en dan met name beleidsmakers in Nederland. En vervolgens is er gekeken of deze invloed groter zou moeten worden, en zo ja, hoe dit vergroot kan worden. Daarna wordt er gekeken hoe het IPBES vanaf de start op een goede manier invloed zou kunnen gaan uitoefenen. Bij het begrip invloed moet gedacht worden aan het leveren van de (nieuwe) kennis die beleidsmakers nodig hebben om beleid te voeren of nieuw beleid te maken. En dat deze kennis dan ook daadwerkelijk opgepikt wordt als aanleiding en onderbouwing voor nieuw beleid of als onderbouwing voor bestaand beleid.

## 1.1 Doelstelling

Uit het bovenstaande komt naar voren dat het IPBES nog geen rapporten heeft geschreven. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om eerst te kijken naar hoe de rapporten van het IPCC worden gebruikt bij het maken van beleid. Daarna is er gekeken naar hoe de inrichting van de beide organisaties zich tot elkaar verhoudt. Waarna er vervolgens is gekeken naar welke elementen uit de organisatie of welke procedures van het IPCC voor gebruik dan wel non-gebruik zorgen, zodat er gekeken kan worden of deze elementen of procedures ook bij het IPBES terug te vinden zijn. Daarom is de doelstelling van dit onderzoek:

*Inzicht verkrijgen in hoe het IPCC rapport invloed uitoefent op nationaal beleid in Nederland en indien wenselijk, hoe deze invloed vergroot kan worden. En tevens inzicht krijgen of en hoe het IPCC en IPBES van elkaar kunnen leren in dit opzicht.*

## 1.2 Vraagstelling

Uit de doelstelling komt naar voren dat het IPCC een bepaalde mate van invloed heeft op nationaal beleid. Maar hoever reikt deze invloed in Nederland? Een vraag waarmee deze invloed 'gemeten' kan worden is: hoe zorgt het IPCC voor veranderingen in beleid in Nederland? Zorgt het überhaupt wel voor een verandering? Het is ook mogelijk dat het IPCC invloed uitoefent door als fundering voor bestaand beleid te fungeren, op die manier zou het IPCC ook invloed uitoefenen zonder verandering teweeg te brengen. Daarnaast komt uit de doelstelling naar voren dat er niet alleen gekeken wordt naar een andere rol of invloedsmethoden voor het IPCC, maar ook naar de veranderingen die het IPBES zou kunnen ondergaan om beter aan te sluiten op het beleid. Hierbij kan gedacht worden aan procedurele veranderingen, maar ook aan een andere organisatorische indeling. De bovengenoemde vragen en overwegingen liggen ten grondslag aan de volgende hoofdvraag:

*Hoe worden de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) gebruikt door de makers van het Nederlandse nationale beleid, en wat kunnen de twee organisaties op dit*

*punt van elkaar leren?*

De hoofdvraag staat niet op zich, er zullen eerst een aantal stappen moeten worden gezet. Die stappen leiden tot de volgende deelvragen:

*Welke actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling van een assessmentrapport, zowel bij het IPCC als het IPBES?*

*Welke actoren zijn betrokken bij het gebruik van de IPCC en IPBES rapporten in het Nederlands nationaal beleid?*

*In hoeverre worden de resultaten uit de rapporten van het IPCC gebruikt bij het maken of onderbouwen van nationaal beleid in Nederland?*

*Hoe belangrijk zijn de IPCC rapporten voor het Nederlandse klimaatbeleid?*

*Welke elementen van het IPCC worden door beleidsmakers positief dan wel negatief ervaren?*

*Hoe kan de mate waarin IPCC rapporten worden gebruikt door beleidsmakers in Nederland worden verklaard?*

*Hoe moeten het IPCC en het IPBES zich positioneren om goed aan te sluiten bij de behoeften van de Nederlandse beleidsmakers? Of hoe zou de Nederlandse overheid zich moeten positioneren?*

*Sluiten het IPCC en IPBES goed aan bij de behoeften van zowel beleidsmakers als wetenschappers? Zo niet, hoe zouden het IPCC en IPBES moeten veranderen om beter aan te sluiten bij de behoeften?*

*Kunnen, en zo ja hoe en wat kunnen, het IPCC en IPBES van elkaar leren?*

#### **1.4 Beleidsrelevantie**

Er wordt op dit moment kritisch gekeken naar het IPCC en zijn rapporten. Er is namelijk aan alle lidstaten van het IPCC gevraagd om een document te schrijven waarin potentiële verbeterpunten voor het IPCC worden geformuleerd. Vervolgens zal er een document gepubliceerd worden door het IPCC waarin alle punten van alle lidstaten samengevoegd zijn. Een kritisch onderzoek naar de doorwerking van de rapporten naar beleid sluit dan ook goed aan op dit proces. Dit onderzoek probeert inzicht te krijgen in de invloed van de IPCC rapporten op het Nederlandse nationale beleid en op deze manier zal het bijdragen aan de wetenschappelijke discussie die er is over het IPCC als organisatie. Zo zou er mogelijk een groter wederzijds begrip kunnen ontstaan bij het IPCC en de Nederlandse overheid, of kan ervoor gezorgd worden dat beide actoren beter op elkaar inspelen. Daarnaast is het ook goed voor de beleidsmakers om te kijken hoe ervoor gezorgd kan worden dat de rapporten van zowel het IPCC als het IPBES opgepakt worden door beleidsmakers ter onderbouwing van hun beleid. Doordat er in dit onderzoek gekeken wordt naar zowel het IPCC en het IPBES als naar het Nederlandse beleid, is dit een aanvulling op de hierboven kort beschreven submittie, een document van de Nederlandse afgevaardigden namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over eventuele verbeterpunten voor het IPCC, van de Nederlandse afgevaardigden van het IPCC. Deze submittie focust voornamelijk op hoe het IPCC zou kunnen veranderen en niet op hoe de Nederlandse overheid zou kunnen veranderen. Daarnaast zijn er aan dit onderzoek geen mogelijke politieke consequenties verbonden, hetzij in Nederland, hetzij bij het IPCC, in tegenstelling tot het document van de Nederlandse afgevaardigden. Uit de observatie tijdens het overleg over deze submittie kwam naar voren dat bepaalde uitspraken niet gedaan kunnen worden omdat hier gevolgen aan zouden kunnen zitten voor de positie van Nederland bij het IPCC. Vandaar dat er in dit onderzoek een groter aantal, maar ook scherper geformuleerde verbeterpunten beschreven kunnen worden, zodat er een zo volledig mogelijk beeld ontstaat.

## 1.5 Wetenschappelijke relevantie

De IAC en het PBL hebben beide een onderzoek gedaan naar het IPCC, maar hebben hier geen aandacht besteed aan twee belangrijke aspecten: geen van de twee heeft onderzoek verricht naar hoe de rapporten worden ontvangen bij de beleidsmakers. En nog belangrijker, indien het gebruik ondermaats is, hoe dit kan worden verbeterd. Deze verbetering kan zowel bij het IPCC als bij de beleidsmakers liggen, dit is afhankelijk van het type probleem dat men tegenkomt. Een dergelijk onderzoek is nog niet verricht, maar zal zeer relevant zijn. Het gaat hierbij dus om gebruik van kennis, die verzameld en gebundeld is door een grensorganisatie, door beleidsmakers in Nederland. Er is hierdoor in dit onderzoek gekeken naar de theorieën over grensorganisaties en kennisgebruik, zodat deze gekoppeld kunnen worden in één onderzoek. Verder is er in dit onderzoek getracht om verschillende redenen te identificeren waarom de rapporten gebruikt worden zoals de beleidsmakers ze nu gebruiken. Om vervolgens eventuele verbeterpunten te formuleren.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee zullen de twee theorieën die in dit onderzoek zijn gebruikt, uiteengezet worden. Allereerst zal de theorie over boundary organisations (grensorganisaties) toegelicht worden. Daarna is er gekeken naar de theorie over knowledge utilisation. In hoofdstuk drie zullen de methoden die gebruikt zijn in dit onderzoek uiteengezet worden waarna het onderzoeksmodel gepresenteerd wordt. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op het IPCC, zijn organisatie-inrichting, de procedures, de rapporten en vervolgens komen de sterke, zwakke en verbeterpunten aan de orde. In hoofdstuk vijf komt het IPBES aan bod. Ook hier is gekeken naar de organisatie-inrichting, de (voorlopige) procedures, en de potentiële sterke en zwakke punten. Tot slot komen in hoofdstuk zes de conclusies en aanbevelingen aan bod.

## 2. Theoretisch kader

Zoals gezegd zijn het IPCC en het IPBES organisaties op de grens tussen wetenschap en beleid. Zij leveren beleidsrelevante kennis die gebruikt kan worden bij het maken van beleid. De vraag is echter in hoeverre dit wordt gedaan, zoals is verwoord in de hoofdvraag van dit onderzoek. Een eerste theorie die hier goed op aansluit is de theorie over ‘knowledge utilisation’ (kennisgebruik). Het gaat dus om het gebruik van kennis, gegenereerd door een organisatie die zich op de grens van wetenschap en beleid bevindt, in beleid. Deze theorie bekijkt op welke manier kennis wordt gebruikt in beleid en welke factoren hierop invloed uitoefenen. Bax (2011) biedt een zeer goede samenvatting van de beschikbare literatuur over deze theorie. Dit proefschrift zal dan ook leidend zijn bij het beschrijven van deze theorie. Maar voordat er ingegaan wordt op de ‘knowledge utilisation’ theorie, wordt er eerst gekeken naar wat voor soort organisaties het IPCC en IPBES zijn en wat dit nou precies inhoudt. Dit wordt gedaan aan de hand van de theorie over boundary organisations. Deze theorie gaat in op organisaties die zich bevinden op de grens tussen wetenschap en beleid en welke eigenschappen naar verwachting van toepassing zijn op deze organisaties.

### 2.1 Boundary organisations

In dit onderzoek gaat het om organisaties op de grens tussen wetenschap en beleid, de zogenoemde grensorganisaties. Het IPCC en IPBES verzamelen namelijk relevante wetenschappelijke kennis en bundelen deze kennis in hun rapporten, waarna deze kennis door beleidsmakers gebruikt kan worden. Dergelijke organisaties hebben verschillende kenmerken en verplichtingen. Deze kenmerken en verplichtingen worden in het vervolg van deze paragraaf toegelicht.

Sommige auteurs spreken van een ‘gap’ tussen wetenschap en beleid die moet worden overbrugd (‘bridging the gap’) (Hoppe, 2010). Wetenschap en beleid hebben namelijk ieder hun eigen kenmerken, deze zijn te zien in Tabel 1. Als men naar deze eigenschappen kijkt, ziet men dat er grote verschillen zijn tussen de twee velden. Zo zoekt de wetenschap naar de waarheid, terwijl de politiek op zoek is naar manieren om machtvloed uit te oefenen. Verder wil de wetenschap zo diep mogelijke analyses maken waarbij zoveel mogelijk invalshoeken en oorzaken bekeken worden, terwijl de politiek vooral zo snel mogelijk oplossingen wil voor de bestaande problemen. Deze verschillen zie je ook terug in de belangrijkste doelen van de twee werelden. Zo wil de wetenschap vooral zorgen voor validiteit, onder andere door goede reviews. Tegenover de politiek die wil dat de beslissingen geaccepteerd worden door (het grootste deel van) de samenleving. Deze verschillen maken het werk voor een organisatie op deze grens er niet makkelijker op. Dit suggereert dus een gat tussen wetenschap en beleid, waarbij de organisatie moet proberen om dit gat kleiner te maken.

	Science	Politics
Looks for	Truth	Power
Is driven by	Non-normative conviction	Normative conviction
Wants information with	Depth, focus on causes	Speed, focus on remedies
Wants information	In detail	In outline
Looks specifically for	Causes	Solutions
Quality based on aim for	Validity	Acceptance
And on aim for	Reliability	Feasibility
Method for quality control	Peer review	Public support

**Tabel 1: Wetenschap vs beleid**  
Bron: Leroy, 2007 in Bax, 2011, p. 36

Hoppe (2010) is echter van mening dat de afstand tussen wetenschap en beleid helemaal niet zo groot is als wordt verondersteld door deze typering. Sterker nog Boezeman, Vink & Leroy (2013) stellen dat er juist sprake is van verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap. Doordat er over en weer steeds meer contact is ontstaan tussen beleid en wetenschap zijn de grenzen steeds minder hard geworden. Het is echter niet zo dat deze grenzen vervagen, er is hier sprake van ‘boundary work’ (grenzenwerk) (Hoppe, 2010, p. 110). De organisatie die dit ‘boundary work’ verricht, wordt een ‘boundary organisation’ genoemd, een grensorganisatie. Doordat een grensorganisatie te maken heeft met twee verschillende soorten actoren is het belangrijk om een goede informatievoorziening te creëren tussen beleid en wetenschap. Het delen van de informatie noemen Boezeman et al. (2013) een ‘two-way-flow’ van informatie. Het onderzoek van Boezeman et al. (2013) laat zien dat het belangrijk is voor grensorganisaties om in een interactief proces geleidelijk aan, aan robuustheid te werken, waarbij de organisatie aan beide series eisen uit tabel 1 moet proberen te voldoen. Er moet dus niet alleen gezorgd worden voor informatie-uitwisseling, maar de stakeholders (wetenschappers en beleidsmakers) moeten ook geconsulteerd worden. Het consulteren van stakeholders werkt op twee manieren positief (Boezeman et al., 2013). Allereerst wordt de grensorganisatie gevoelig voor de ideeën en kritieken van de stakeholders. Daarnaast werkt ze tegelijkertijd ook aan steun voor de grensorganisatie en haar rapporten.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat grenzenwerk kan worden gezien als politisering van de wetenschap en de verwetenschappelijking van de politiek (Hoppe, Wesselink, & Cairns, n/a). De twee ‘werelden’ werken steeds meer met elkaar samen en komen steeds dichterbij elkaar. Hier zit echter ook een gevaar in. Over-politisering van de wetenschap en oververwetenschappelijking van de politiek worden als mislukkingen van grenzenwerk gezien (Hoppe et al., n/a). Op het moment dat dit gebeurt, lopen de werelden namelijk te veel in elkaar over waardoor de geleverde kennis te veel politiek geladen is en daardoor kan de waarheid van de kennis gecompromitteerd zijn, of te veel afspiegeling zijn van wat de politiek in de data ziet. Hierdoor is de objectiviteit gecombineerd met de geloofwaardigheid in het geding.

Er is dus een afbakening vereist voor goed grenzenwerk (Hoppe et al., n/a). Hoppe et al. (n/a) zeggen dat goed grenzenwerk de volgende verdeling van de taken kent: de politiek regelt meer de waardekwesities en de wetenschap richt zich meer op kenniskwesities, waarbij de

vervlechting goed georganiseerd en gemanaged wordt, dit komt ook naar voren uit Tabel 1. Grensorganisaties moeten goed zijn in het vinden van oplossingen, zowel voor procesaspecten als inhoudelijke aspecten. Hoppe et al. (n/a) zeggen echter dat grenzenwerk meer probleemgeoriënteerd moet worden dan oplossinggeoriënteerd. Hiermee wordt bedoeld dat men de problemen moet identificeren en die vervolgens moet oplossen in plaats van oplossingen bedenken voor de gevolgen van het echte probleem. Bij een dijkdoorbraak zullen de reddingploegen ook niet beginnen met het wegpompen van het water van de ene kant van de dijk naar de andere. Nee, dan wordt eerst de dijk gedicht (de oorzaak) en dan kunnen ze het water weg gaan pompen (het gevolg). Een dergelijke aanpak verdient volgens Hoppe et al. (n/a) de voorkeur.

Het begrip ‘boundary work’, grenzenwerk, is dus onlosmakelijk verbonden met boundary organisations. Hoppe (2010, p.11) geeft een definitie van grenzenwerk: *‘Boundary work can more formally be understood as the attempts by actors to define practices in contrast to each other through demarcation, as well as their attempts to find productive cooperation across these boundaries through a division of labour that is more or less accepted by relevant actors’*. Deze definitie van Hoppe is erg algemeen en kan op meerdere grenssituaties toegepast worden. Parker & Crona (2012, p. 3) geven een gerichte, korte en voor dit onderzoek relevante definitie van grensorganisaties: *‘boundary organizations are formal organizations designed to exist at the interface of the research and policy communities and facilitate communication and collaboration between them’*. In dit onderzoek wordt een grensorganisatie gezien als een organisatie op de grens tussen wetenschap en beleid waarbij deze organisatie zorgt voor communicatie en samenwerking tussen deze twee ‘werelden’. Grenzenwerk wordt gezien als handeling van een grensorganisatie waarbij de beleids- en wetenschapsactoren proberen om werkwijzen te definiëren door afbakening van de taken. Daarnaast wordt er getracht om een productieve samenwerking te vinden over deze grenzen heen via een afgebakende taakverdeling, die geaccepteerd is door de relevante actoren.

### **2.1.1 Vereisten voor grensorganisaties en hun grenzenwerk**

In de wetenschappelijke literatuur over grensorganisaties en grenzenwerk komen vaak dezelfde kenmerken naar voren. Deze kenmerken kunnen eigenlijk als vereisten worden gezien voordat er gesproken kan worden over een grensorganisatie of grenzenwerk. Deze vereisten zijn: ‘double participation’, ‘dual accountability’ en ‘boundary objects’ (Boezeman et al., 2013; Hoppe, 2010; Hoppe et al., n/a; Parker & Crona, 2012). ‘Double participation’ gaat in op wie er betrokken zijn bij grenzenwerk: dubbele participatie, maakt duidelijk dat zowel wetenschappelijke als politieke actoren participeren in de activiteiten van een grensorganisatie (Boezeman et al., 2013; Hoppe, 2010; Hoppe et al., n/a; Parker & Crona, 2012). ‘Dual accountability’ gaat over aan wie een grensorganisatie verantwoording moet afleggen. Doordat beide werelden, politiek en wetenschap, betrokken zijn, moet een grensorganisatie ook aan beide verantwoording afleggen (Boezeman et al., 2013; Hoppe, 2010; Hoppe et al., n/a; Parker & Crona, 2012). Hoppe (2010, p. 122) zegt dat dit nog wel eens moeizaam verloopt in een representatieve democratie, omdat de norm hier is dat de politiek de leiding heeft en dus belangrijker is dan de wetenschap, die alleen gebruikt wordt om kennis te genereren over bepaalde onderwerpen (‘politics on top, scientists on tap’). Tot slot de ‘boundary objects’. Grensorganisaties produceren gezamenlijke grensobjecten, zoals rapporten, normen en programma’s (Boezeman et al., 2013; Hoppe, 2010; Hoppe et al., n/a; Parker & Crona, 2012). Deze grensobjecten zijn multi-interpretabel: ze kunnen voldoende omgevormd worden om op lokaal niveau te worden gebruikt maar ze zijn ook robuust genoeg om overkoepelend toepasbaar te zijn (Hoppe, 2010). Hoppe et al. (n/a) zeggen dat het ontwerpen en onderhouden van grensobjecten een wereld creëert waarin zowel



wetenschappers als beleidsmakers hun activiteiten kunnen coördineren zonder afbreuk te doen aan hun verschillende identiteiten en vaardigheden. Een voorbeeld van het onderhouden van een grensobject is het publiceren van de IPCC rapporten.

Hoppe et al. (n/a) onderscheiden nog een vierde kenmerk die de andere auteurs (Boezeman et al., 2013; Hoppe, 2010) niet noemen. Zij beschrijven als vierde kenmerk ‘hybrid management’, oftewel het managen op de kruising van wetenschap en beleid. De auteurs stellen dat dit nodig is om productieve en dynamische relaties te onderhouden. Zij stellen dat ‘hybrid management’ bestaat uit vier delen, respectievelijk ‘hybridization’, ‘deconstruction’, ‘demarcation’ en ‘meta-governance and capacity building’ (Hoppe et al., n/a, pp. 4-5). Het eerste deel, ‘hybridization’ bestaat uit het ontwerpen en stabiliseren van standaard methoden voor kennisproductie, bijvoorbeeld het maken van assessment rapporten of scenario ontwikkeling. Op deze manier wordt er voldaan aan de criteria van de verschillende betrokkenen, respectievelijk de experts en beleidsmakers. Het tweede deel, ‘deconstruction’, gaat over het verduidelijken van waardegeladen en politieke aannames om ervoor te zorgen dat er over gedebatteerd wordt. Op deze manier ontstaan er in de toekomst minder controversen waardoor de beleidseffectiviteit verbeterd wordt (Hoppe et al., n/a). Het derde deel, ‘demarcation’, gaat over de afbakening van bepaalde zaken. Hier worden bepaalde activiteiten als wetenschappelijk en andere als politiek benoemd (Hoppe et al., n/a). Op deze manier is het duidelijker wat er van wie wordt verwacht waardoor de taken van de grensorganisatie effectiever gedaan kunnen worden. Het laatste onderdeel, ‘meta-governance and capacity building’, gaat over het ‘cross-jurisdictional, cross-level and cross-scale’ dirigeren van kennisproductie en het maken van beleid (Hoppe et al., n/a, p. 5). Hoewel de wetenschap en de politiek als opzichzelfstaand moeten kunnen worden gezien, moet er wel coördinatie plaatsvinden tussen de twee werelden. Door deze coördinatie ontstaat er namelijk legitimiteit voor de grensorganisatie en het grenzenwerk.

Na deze uiteenzetting van wat een grensorganisatie is en aan welke kenmerken moet worden voldaan voordat iets een grensorganisatie of grenzenwerk is. Wordt hierna gekeken naar de problemen die een grensorganisatie kan ondervinden en hoe ze desondanks als goed kan worden gezien. Oftewel wat zijn de succes- en faalfactoren van een grensorganisatie?

### **2.1.2 Succes- en faalfactoren**

Indien een grensorganisatie haar (grenzen)werk niet goed doet, kunnen er spanningen optreden, terwijl als een grensorganisatie goed handelt de samenwerking van de twee ‘werelden’ juist beter kan verlopen. Het op de juiste wijze opereren tussen wetenschap en beleid is een lastige taak waarbij veel spanningen kunnen komen kijken. In deze paragraaf worden een aantal succes- en faalfactoren van een grensorganisatie genoemd.

Een grensorganisatie moet zich bewust zijn van het spanningsveld waarin zij gaat opereren. In het geval van de interactie tussen wetenschap en politiek is het algemene beeld dat er wetenschappelijke capaciteit ontbreekt om kennis te leveren voor beleidsmakers (Hoppe et al., n/a). Dit komt mede doordat beleidsmakers op korte termijn antwoorden willen terwijl een gedegen wetenschappelijk onderzoek juist tijd kost. Daarnaast is het algemene beeld dat er in de wetenschap een bias is voor het produceren van kennis voor internationale onderhandelingen (Hoppe et al., n/a). Dit beeld is in strijd met hoe wetenschappers zichzelf zien. Zij zien hun rol als neutraal, objectief en onafhankelijk waardoor ze de waarheid spreken tegen machthebbers (‘speaking truth to power’) (Hoppe, 2010). Daarnaast zegt Hoppe (2010) dat politici graag denken dat zij de leiding hebben en wetenschappers aansturen om kennis te leveren aan hen op het moment dat dit nodig is. Echter, deze twee zelfbeelden zien over het

hoofd dat het gaat om een wederzijds afhankelijke verhouding van kennisproductie en communicatie tussen experts en beleidsmakers (Hoppe, 2010). Grensorganisaties hebben dus de moeilijke taak om de zelfbeelden van deze twee partijen in hun waarde te laten maar er toch voor te zorgen dat ze wederzijds afhankelijk zijn en dat ook zo gaan zien. Hoppe et al. (n/a) zeggen echter dat de relatie tussen wetenschap en beleid nooit soepel zal zijn ('smooth and easy') maar ze altijd op de proef zal worden gesteld. Indien een grensorganisatie erin slaagt om de twee werelden te doordringen van het idee van wederzijdse afhankelijkheid is dat een enorm succes. Andersom kan het niet doordringen van dit idee ook als faalfactor gezien worden.

In paragraaf 2.1 kwam naar voren dat de wetenschap politiseert en de politiek verwetenschappelijkt, en dat grenzenwerk meer probleemgeoriënteerd dan oplossinggeoriënteerd moet worden. Daarom zeggen Hoppe et al. (n/a) dat er sprake is van goed grenzenwerk als het helpt bij het structureren van het beleidsprobleem in oplosbare (deel-)problemen. Hierdoor kan het probleem beetje bij beetje opgelost worden, ook al werd er in eerste instantie gedacht dat het te ingewikkeld was. In het geval van klimaatverandering lijkt na 30 jaar de verandering nog te klein en het probleem nog te groot, het lijkt nog steeds een ongestructureerd (gecompliceerd) beleidsprobleem. Ondanks dat het probleem omtrent klimaatverandering omgeven is met grote onzekerheid, zeggen Hoppe et al. (n/a) dat beleidsmakers niet oneindig moeten blijven vragen om meer kennis omtrent onzekerheden, maar op een bepaald punt moeten overgaan tot handelen. Hierbij wordt gesteld dat dit via 'trial-and-error' moet gebeuren (Hoppe, 2010; Hoppe et al., n/a). Goed grenzenwerk is dus het leveren van zoveel kennis als er mogelijk is aan de beleidsmakers, maar op het moment dat er nog grote onzekerheden zijn moet er aangestuurd worden op een 'trial-and-error' aanpak.

In dit onderzoek wordt aan de hand van de hierboven beschreven theorie over grensorganisaties en grenzenwerk gekeken naar de manier van handelen van het IPCC en de rapporten die het oplevert. Hierbij wordt gekeken of de rapporten aansluiten bij de behoeften van zowel de wetenschap als het beleid, en of hier nog verbeterpunten in zitten.

## **2.2 Knowledge utilisation**

In deze paragraaf komt de theorie over knowledge utilisation aan bod. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee vragen: In hoeverre wordt kennis gebruikt? En waarom wordt kennis gebruikt? Vervolgens worden er twee keer vier modellen van kennisgebruik beschreven. Tot slot worden enkele barrières voor kennisgebruik benoemd.

### **2.2.1 In hoeverre wordt kennis gebruikt?**

Allereerst kan kennisgebruik ('knowledge use') op twee manieren worden benaderd, als een proces en als uitkomst (Bax, 2011). Wanneer er gekeken wordt naar kennisgebruik als proces dan doet de uitkomst er niet toe. Het gaat er puur om dat de kennis is gebruikt in het proces zelf. Wanneer er gekeken wordt naar kennisgebruik als uitkomst, wordt er alleen gekeken naar de bijdrage die de kennis heeft gehad op de uitkomst van het proces (Bax, 2011). Dit onderscheid impliceert dat het mogelijk is dat er kennis gedurende het hele proces is gebruikt die niet tot uiting komt in de uitkomst, maar ook dat het andersom het geval kan zijn. Voor dit onderzoek zijn beide varianten relevant. Het gaat er immers om in hoeverre de rapporten worden gebruikt in beleid. Dit kan zowel in de uitkomst als in het proces zijn. Vandaar dat er is gekozen om te kijken naar beide vormen in plaats van naar een.

Een tweede interessant element is de door Knott & Wildavsky (1980, in Bax, 2001, p. 23) onderscheiden ladder met zeven gradaties van gebruik van kennis, respectievelijk 'reception',

‘cognition’, ‘reference’, ‘effort’, ‘adoption’, ‘implementation’ en ‘impact’ (zie Tabel 2). ‘Reception’ houdt in dat de beleidsmedewerkers het rapport of de onderzoeksresultaten krijgen, maar er verder nog niets mee doen. ‘Cognition’ is dat de beleidsmedewerker het rapport leest en begrijpt. Bij ‘reference’ gebruikt de beleidsmedewerker het rapport (en geeft dit aan) bij het maken van beleid. Bij ‘effort’ worden de onderzoeksresultaten waar mogelijk overgenomen. ‘Adoption’ houdt in dat de onderzoeksresultaten worden overgenomen in de keuzes en beslissingen van de beleidsmedewerker. Vervolgens ‘implementation’, dit is wanneer het beleid dat gebruik maakt van de onderzoeksresultaten daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Tot slot ‘impact’, dit is wanneer het geïmplementeerde beleid leidt tot de gewenste resultaten (Bax, 2011).

Uit voorgaande beschrijving van de zeven stappen wordt duidelijk dat het vanuit de wetenschap gezien gewenst is dat de geproduceerde kennis helemaal tot stap zeven gaat, want hoe hoger men op de ladder komt des te meer er gebruik is gemaakt van de kennis. Maar kennis voert lang niet altijd door tot stap zeven. Nu is het interessant om te kijken in welke mate de rapporten van het IPCC doorwerken in het Nederlandse nationale beleid, en hier vervolgens een klassering uit de in tabel 2 beschreven ladder aan toe te kennen. Op dit gebied kan er nog niet naar het IPBES worden gekeken omdat die organisatie nog geen rapport heeft geschreven.

Stage	Name	Description
1	Reception	Practitioners and professionals concerned have received the research results
2	Cognition	The research reports are read and understood by the practitioners and professionals concerned
3	Reference	The work is cited as a reference in the reports, studies and strategies of action developed by practitioners and professionals
4	Effort	Efforts are made to adopt the results of the research by practitioners and professionals
5	Adoption	The research results are adopted within the choices and decisions of practitioners and professionals
6	Implementation	The policy that has adopted the research findings is implemented
7	Impact	The policy that has adopted the research findings shows the desired effects

**Tabel 2: ladder van kennisgebruik**  
bron: Bax, 2011, p. 23

### 2.2.2 Waarom wordt kennis gebruikt?

Naast de in hoeverre vraag, bestaat er ook een waarom vraag. Maar deze relatief eenvoudige vraag bevat een aantal verschillende elementen. Want voordat kennis gebruikt wordt moet er een ‘probleem’ zijn of worden voorzien, en problemen zijn er in verschillende soorten en maten. Daarnaast is de manier waarop de kennis wordt gebruikt ook afhankelijk van de personen die het zullen gebruiken. Tot slot zijn er ook een aantal manieren waarop kennis gebruikt zou kunnen worden. Deze manieren komen in deze paragraaf aan bod.

Naast de in paragraaf 2.2.1 genoemde ladder van kennisgebruik kan er ook gekeken worden naar verschillende typen problemen die ieder hun eigen manier van kennisgebruik hebben. Allereerst worden de verschillende typen problemen uitgelegd. De verschillende typen problemen kunnen uiteengezet worden over twee assen. Op de ene as gaat het over de mate van consensus over waarden, wel of geen consensus, en op de andere as staat om wat voor soort kennis het gaat, zekere of onzekere kennis. Er zijn dan vier typen problemen te onderscheiden, gestructureerde problemen, redelijk gestructureerd (2 typen) en ongestructureerde problemen (Hoppe, 2002), zie Tabel 3. Gestructureerde problemen zijn problemen waarbij er consensus is over waarden en er zekere kennis over het onderwerp aanwezig is. Dit zijn de meest eenvoudig op te lossen problemen. De tweede vorm, redelijk gestructureerde problemen, zijn problemen met onzekere kennis maar wel met consensus over waarden. Deze problemen zijn iets moeilijker op te lossen, maar zijn wel oplosbaar, want er kan altijd besloten worden om te handelen naar de kennis die er wel is op dit onderwerp en zodoende de problematiek aan te pakken, er is immers consensus over de waarden (Bax, 2011). Vervolgens zijn er ook redelijk gestructureerde problemen met zekere kennis maar zonder consensus over waarden (Hoppe, 2002). Deze problemen zijn vooral oplosbaar als er overeenstemming kan worden gevonden over waarden, de kennis is namelijk al zeker, alleen de waarden verschillen nog. Tot slot zijn er de moeilijkst oplosbare problemen, ongestructureerde problemen (Hoppe, 2002). Hierbij is er onzekere kennis en geen consensus over waarden. Hierdoor is er voor een mogelijke oplossing vaak geen steun en kan kennis niet voor zekerheid over de juiste oplossing zorgen.

Mijns inziens kan klimaatverandering worden gerekend tot de laatste categorie, ongestructureerde problemen. Er is namelijk geen consensus over de waarden. Immers, iedereen kent een andere waarde toe aan het milieu, de dreiging van hogere waterstanden, etc. Waar de één iedere verandering van de huidige staat slecht vindt, vindt de ander verandering niet meer dan normaal of zelfs wenselijk. Naast het verschil in de waarde van klimaatverandering is er ook geen zekere kennis beschikbaar. Uit een groot aantal klimaatmodellen, waaronder de modellen van het IPCC (IPCC, 2007), komt namelijk een range van bijna geen verandering tot zeer grotere verandering. De klimaatwetenschappers zijn het eens over dat het klimaat gaat veranderen als we zo door gaan, maar er is geen consensus over op welke manier, op welke plaats en in welke mate dit zal gebeuren.

Mijn inziens bevindt biodiversiteit zich tussen een redelijk gestructureerd (linksonder) en ongestructureerd probleem in. Er is namelijk geen consensus over de waarde van verschillende soorten dieren en planten. De een denkt: een paar planten minder is zo erg toch niet?, terwijl de ander vindt dat iedere soort die uitsterft een verlies is. De kennis is vrij zeker, maar het is de vraag of de kennis compleet is. Er is namelijk redelijk voortschrijdende kennis beschikbaar over de plantensoorten en hun plaats in ecosystemen, maar toch kennen we niet alle soorten ter wereld. Er worden namelijk met regelmaat nieuwe soorten ontdekt. Kijkend naar hoe de kennis over biodiversiteit gebruikt zal worden door het IPBES, valt biodiversiteit onder de redelijk gestructureerde problemen, doordat er zekere kennis is over de soorten die men wel kent en de bijbehorende mechanismen, en alleen over hetgeen waarover men wel kennis heeft, kan een rapport worden geschreven.

	Certain knowledge	Uncertain knowledge
Consensus about values	Structured problems	Moderately structured problems/goals
No consensus about values	Moderately structured problems/means	Unstructured problems

**Tabel 3: vier typen problemen**  
Bron: (Hoppe, 2002)

Bax (2011, p. 25) haalt een aantal auteurs aan, ‘Engels et al., 2006; Hisschemöller et al., 1998; Hisschemöller & Hoppe, 1995; In ’t Veld, 2000’, die verschillende manieren van kennisgebruik koppelen aan verschillende soorten problemen. Zo stellen zij dat bij gestructureerde problemen, kennis vooral op een instrumentele manier wordt gebruikt. Er is namelijk zekere kennis beschikbaar en er is consensus over waarden. Hierdoor zal de kennis bijna lineair leiden tot de oplossing van het probleem. Inzet van de kennis is dus een instrument voor het bereiken van het doel.

Naast kennis te gebruiken als instrument kan men kennis ook strategisch inzetten, dit komt vooral voor bij redelijk gestructureerde problemen waarbij er wel overeenstemming is over de waarden maar er onzekere kennis is (Bax, 2011). Of zoals Bax (2011, p. 26) hier aanhaalt uit Hoppe: ‘there is agreement about their goals, but not about the effect and efficiency of the means’. De wetenschap levert dus een strategische kennisbijdrage aan een politiek probleem. De derde manier van kennisgebruik, is kennis gebruiken om politiek geladen problemen te ontwapenen (Bax, 2011). Er is geen consensus over de waarden, maar er is zekere kennis beschikbaar. Door de inzet van kennis kunnen er conflicten worden voorkomen of worden gedepolitiseerd. Tot slot kan kennis ook conceptueel gebruikt worden, dit gebeurt bij ongestructureerde problemen. Doordat er geen overeenstemming is over de waarden en er geen zekere kennis beschikbaar is, kan wetenschappelijke kennis het probleem proberen te structureren. Wetenschappers worden op die manier ‘idea producers’ (Bax, 2011, p. 26).

Aan de hand van de bovenstaande manieren van kennisgebruik wordt er gekeken naar wat voor soort problemen er aangekaart worden in de IPCC rapporten, zodat deze geplaatst kunnen worden in het schema van Hoppe (2002). Vervolgens wordt er gekeken hoe de rapporten van het IPCC worden gebruikt bij het maken van beleid in Nederland en onder welke typologie dit valt. De hypothese in dit onderzoek is echter dat de klimaatproblemen uit de IPCC rapporten als ongestructureerde problemen moeten worden gezien. Daarnaast zullen de rapporten vooral op conceptuele wijze worden gebruikt, want het klimaatprobleem moet eerst gestructureerd worden. Maar het ligt ook in de lijn der verwachting dat de kennis strategisch wordt gebruikt daar waar beleidsmakers nog onderbouwing nodig hebben voor hun beslissingen.

### **2.2.3 Verschillende modellen van kennisgebruik**

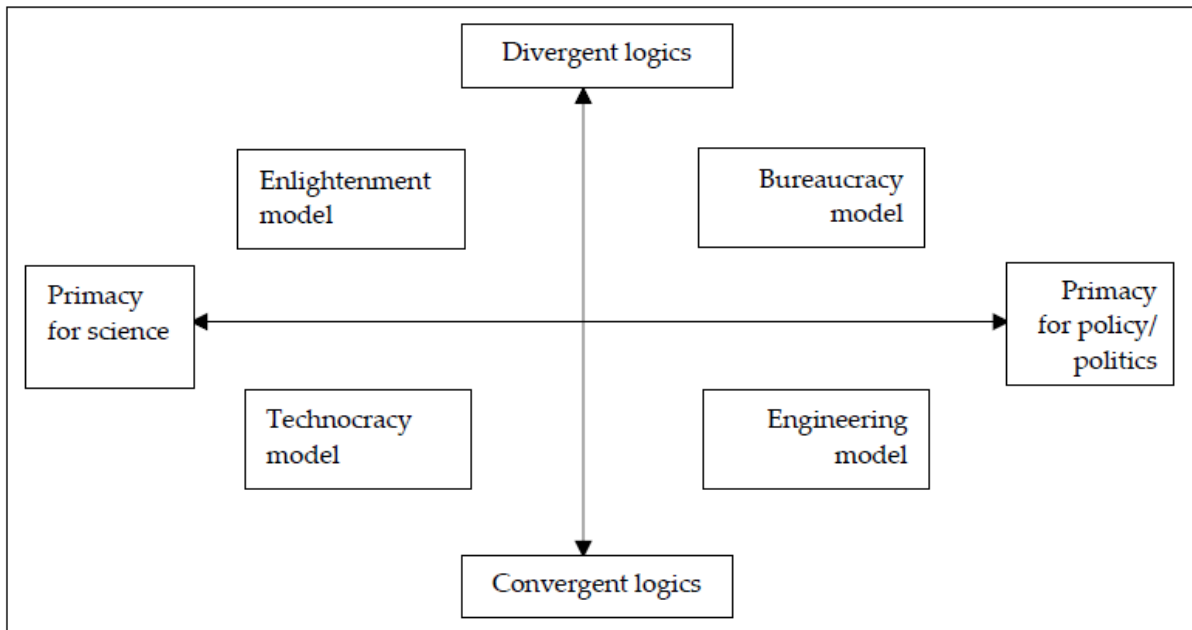
In deze paragraaf worden twee keer vier modellen uiteengezet. De eerste vier gaan in op de interactie tussen wetenschap en beleid waarbij er steeds een andere rolverdeling is tussen de twee werelden en de tweede vier modellen gaan meer in op ‘boundary work’ en de interacties die daarbij aan bod komen.

Landry et al. (2001, in Bax, 2011) onderscheiden vier modellen in de theorie over kennisgebruik, namelijk het ‘science push model’, ‘demand pull model’, ‘dissemination model’ en het ‘interaction model’. Bij het ‘science push model’ produceren de wetenschappers

kennis op autonome wijze, er is geen inbreng van de politiek. De wetenschap overhandigt het rapport aan de politiek en de politiek is alleen een ontvanger van kennis. Wetenschappers leveren objectieve feiten aan beleidsmakers, oftewel de wetenschap ‘speaks truth to power’ (Bax, 2011; Klobucky & Strapcova, 2004). Een aantal factoren die kennisgebruik in dit model kunnen bevorderen zijn betrouwbaarheid, type onderzoek en validiteit. Bij de ‘demand pull model’ is de politiek juist wel veel betrokken. De beleidsmakers vragen namelijk om specifieke kennis (‘demand’). Het kennisgebruik is dus volledig afhankelijk van de behoeften van de gebruikers, de politiek (Rich, 1991; Rich, 1997, Weiss, 1979; allen in Bax, 2011). De relatie tussen de wetenschap en politiek is dan ook het beste te omschrijven als die van een klant en aannemer. Hierbij moet wel in gedachten worden gehouden dat de politiek ook om kennis kan vragen om het besluitvormingsproces te vertragen totdat de discussie overgewaaid is (De Gier, Henke, & Vijgen, 2004; Porter, n.d.). De Gier, et al. (2004) stellen echter ook dat wanneer de politiek wel serieus is in haar kennisvraag, de wetenschap zeer invloedrijk kan zijn met de rapporten.

Het derde model is ontwikkeld in reactie op de vorige twee, het ‘dissemination model’. Dit model stelt dat de manier van communiceren van de kennis belangrijk is. Hierbij worden de kennisgebruikers niet betrokken bij het onderzoek of het identificeren van nuttige kennis. De mate van kennisgebruik is dus alleen afhankelijk van de manier van communiceren van de resultaten en het type resultaten dat het onderzoek heeft voortgebracht (Bax, 2011). De bovenstaande drie modellen vertrekken vanuit het oogpunt dat de wetenschap en de politiek twee aparte werelden zijn. Het vierde model, het ‘interaction model’, integreert de bovenstaande drie modellen (Bax, 2011). Het zegt namelijk dat er interactie moet plaatsvinden tussen de onderzoekers en de gebruikers zodat het gebruik van kennis vergroot kan worden (Dunn, 1980; Huberman, 1990; Jasanoff, 1994; allen in Bax, 2011). Deze interactie moet plaatsvinden in alle verschillende stappen van kennisproductie, -verspreiding en – gebruik (Bax, 2011).

In paragraaf 2.1 kwamen de begrippen boundary organisation en boundary work aan bod. De volgende vier modellen gaan in op de interacties die aan het licht komen bij boundary work, respectievelijk ‘Enlightenment model’, ‘Bureaucracy model’, ‘Technocracy model’ en ‘Engineering model’ (Hoppe, 2002; Hoppe, 2005, in Bax, 2011, p. 44). Hoppe heeft deze vier modellen over vier kwadranten van een assenstelsel verdeeld, met op de ene as het primaat van de wetenschap tegenover het primaat van de politiek, en op de andere as de mate van overlap in taakopvatting tussen de politiek en wetenschap. Onder ‘divergent logics’ worden wetenschap en politiek als twee onverenigbare werelden gezien, en onder ‘convergent logics’ worden de grenzen tussen de twee werelden als wazig beschouwd (zie figuur 1).



**Figuur 1: Vier modellen van boundary work**  
Bron: Hoppe, 2005

Het eerste model lijkt erg op het hierboven genoemde 'science push model'. Het bevindt zich in het kwadrant met het primaat voor de wetenschap waarbij de twee werelden als sterk gescheiden worden beschouwd. De wetenschap handelt alleen uit nieuwsgierigheid, waardoor de kennis nauwelijks snel wordt gebruikt (Bax, 2011). Wetenschappelijke kennis zal slechts langzaam naar de politiek toe 'druppelen' waardoor het denkproces van de politici beïnvloed zal worden, maar de wetenschap ziet dit als de verantwoording van de politiek en niet van hen zelf (Bax, 2011; Wittrock, 1982). De wetenschap bouwt voort op het idee dat de kennis op zich zorgt voor kennisgebruik, oftewel wanneer men de kennis ziet als goed en nuttig, dan zal de politiek het rapport gebruiken (Klobucky & Strapcova, 2004). Het duurt echter wel lang voordat de politiek het nut van deze rapporten ten volle zal beseffen (Wittrock, 1982).

Het tweede model, het 'technocracy model', bevindt zich in het kwadrant waar de wetenschap het primaat heeft, maar de twee werelden in elkaar overlopen. Beleidsmakers hebben een goed begrip van de wetenschappelijke kennis en daardoor kan kennis ook sneller resulteren in beleid (Bax, 2011). Hoppe (2005) gaat zelfs nog verder door te zeggen dat wetenschappers de plek over kunnen nemen van beleidsmakers om het beleidsproces nog verder te depolitiseren.

Het derde model, het 'bureaucracy model', bevindt zich bij het primaat van de politiek in het deel waarbij de twee werelden als gescheiden worden gezien. In dit model handelt de politicus naar eigen inzicht, hij of zij gebruikt de kennis naar zijn of haar eigen begrip ervan, en niet volgens het begrip van de wetenschapper. De politicus moet dus zelf objectieve inzichten verkrijgen en niet blind vertrouwen op de wetenschappelijke kennis (Bax, 2011; Wittrock, 1982). Het gebruik van de kennis is slechts één van de vele factoren die gebruikt worden bij het maken van beleid (Klobucky & Strapcova, 2004; Caplan, 1979; Wittrock, 1982; Porter, n.d.). Zij zeggen dat er ook gebruik gemaakt wordt van ervaring, machtsrelaties en politieke afwegingen.

Het vierde en laatste model, het 'engineering model', heeft wat weg van het hiervoor beschreven 'interaction model', hoewel het engineering model nog wel een stapje verder gaat. Dit model ziet de twee werelden niet helemaal als gelijkwaardig, de politiek neemt het

voortouw in dit model. Het engineering model bevindt zich in het kwadrant met het primaat voor de politiek en waar de twee werelden overlappen. Politici zijn betrokken bij de kennisproductie, ze vragen om specifieke kennis en ontwerpen onderzoeksvoorstellen of gebruiken bestaande kennis om de beleidsproblemen op te lossen samen met de wetenschappers (Bax, 2011; Wittrock, 1982; Porter, n.d.). Politici hebben dus een goed begrip van de wetenschappelijke mogelijkheden en kunnen daardoor de onderzoeksagenda effectief beïnvloeden.

In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar welke modellen van toepassing zijn op het IPCC en zijn rapporten en processen. Mijn hypothese is dat de IPCC rapporten volgens een combinatie van het 'science push model' en het 'demand pull model', beschreven door Landry et al. (2001, in Bax, 2011), en het 'bureaucracy model', beschreven door Hoppe (2005, in Bax, 2011) tot stand komen. Omdat wetenschappers tijdens het schrijven van het IPCC rapport relatief autonoom opereren, maar vooraf bij de scoping van het verslag (het bepalen van de onderwerpen) en achteraf bij de reviews en de vaststelling van het rapport de politiek en de wetenschap nader tot elkaar komen. Deze hypothese wordt in hoofdstuk vier en de conclusie getoetst en bevestigd of ontkracht.

#### **2.2.4 Barrières voor kennisgebruik**

Niet alleen wordt kennis op verschillende manieren gebruikt, gecommuniceerd en geproduceerd. Er is ook een aantal barrières die kunnen optreden bij het gebruik van kennis. Zo kan kennisgebruik beperkt worden door de mate van verspreiding van de kennis. Hierbij is de assumptie dat kennis een zinvolle bijdrage levert aan beleid (Bax, 2011). Het non-gebruik van kennis is dan te wijten aan een slechte verspreiding of uitleg van de kennis en niet aan de kennis zelf. Uiteraard zal deze barrière alleen niet de basis zijn voor non-gebruik, maar de barrière is wel degelijk van belang. Immers, een rapport dat niet verspreid wordt kan niet gebruikt worden door beleidsmakers.

Een tweede barrière ligt bij de behoeften van de gebruikers. Deze behoeften zijn in te delen in drie criteria: de vorm van de kennis, de inhoud van de kennis en de mate van vertrouwen in de kennis en de wetenschappers (Bax, 2011). Het eerste criterium stelt dat de kennis moet voldoen aan de verwachtingen van de gebruiker, zowel in de presentatie van de kennis, website, rapport, etc., als de timing van het bieden van de kennis. De timing is belangrijk omdat verschillende fasen in de beleidscyclus vragen om verschillende kennis (Bax, 2011). Daarnaast zal de gebruiker van de kennis, de kennis gebruiken naar hoe en wanneer het hem of haar het beste lijkt. Dus als een wetenschapper in kan spelen op de behoeften, kan deze reden voor non-gebruik geminimaliseerd worden. Het tweede criterium gaat in op de inhoud van de kennis. Deze moet relevant, nuttig en implementeerbaar zijn (Bax, 2011). Naast het feit dat het onderwerp van de studie aan moet sluiten bij de kennisvraag van de beleidsmaker, zal kennis meer gebruikt worden als ze de mening van de beleidsmaker reflecteert (Bax, 2011). Het laatste criterium van deze barrière gaat in op de kwaliteit van en het vertrouwen in de kennis en de wetenschapper. Een beleidsmaker zal een onderzoek of onderzoeker dat hij niet vertrouwt niet gebruiken. Vandaar dat onderzoekers er goed aan doen om ervoor te zorgen dat hun reputatie verbeterd wordt. Dit kan door onafhankelijke reviewers te laten kijken naar het onderzoek. Op die manier wordt duidelijk of het de mening is van één onderzoeker, verborgen in een ogenschijnlijk degelijk onderzoek of dat er daadwerkelijk degelijk onderzoek is verricht en dat de mening van de onderzoeker hier het logische gevolg van is (Bax, 2011).

De derde barrière gaat in op de relatie tussen wetenschap en beleid, en wetenschap en de



samenleving. Bax (2011) zegt dat werelden van wetenschap en beleid te ver van elkaar af staan. Dit kwam naar voren in paragraaf 2.1 en tabel 1. Uit deze paragraaf kwam naar voren dat boundary work te maken heeft met het verbinden van twee relatief tegenovergestelde werelden. Als oplossing draagt Bax (2011) aan dat deze twee zich meer moeten mengen zodat kennis beter kan worden gebruikt. Wel stelt zij dat de wetenschap en beleid twee aparte werelden moeten blijven, anders zou de autoriteit van de wetenschap in het geding komen. Hoppe (2003, in Bax, 2011) stelt dat er onderhandeld moet worden over het onderwerp van het onderzoek, de methoden, de aannames van het onderzoek, et cetera. Verder stelt Bax (2011) dat de samenleving ook betrokken moet worden bij de kennisproductie. Zij stelt dat kennis sociaal robuust moet zijn, dit houdt in dat het sociaal geaccepteerd, relevant voor de samenleving, en getest en geaccepteerd is door de gebruikers. Een van de manieren waarop dit zou kunnen is door wetenschap, beleid en de samenleving te betrekken bij de productie van kennis, op deze manier ontstaat er ‘negotiated knowledge’ (De Bruijn et al., in Bax, 2011, p. 29). Kennis bestaat dan niet langer meer uit feiten, maar is de uitkomst van onderhandelingen tussen de stakeholders en wetenschappers. Succesvolle ‘negotiated knowledge’ wordt geaccepteerd door de stakeholders en kan tegelijkertijd ook wetenschappelijke kritiek aan. ‘Negotiated knowledge’ is dus eigenlijk ‘boundary knowledge’: kennis die gevormd is op de grens tussen wetenschap en beleid. Ook stelt Bax (2011) dat een aantal auteurs pleiten voor coproductie in het kennis proces. Dit houdt in dat de stakeholders betrokken worden bij de productie van kennis. Dit kan het proces verbeteren doordat de wetenschap voor sommige beleidsproblemen niet om kan gaan met de onzekerheid of doordat ze geen goede volledige omschrijving kunnen geven van de onderwerpen (Bax, 2011). Door het betrekken van de andere actoren wordt er niet altijd betere en meer zekere kennis gegenereerd, maar er kan wel beter om worden gegaan met de onzekerheid. Dit komt doordat de stakeholders de wel beschikbare kennis accepteren. Het betrekken van verschillende actoren is echter niet genoeg, er is een organisatorische, maar ook individuele verandering nodig voordat kennis goed kan worden gebruikt (Backer, 1991). De organisatie (organisatorisch) en de personen (individueel) die de kennis moeten ontvangen zullen namelijk wel bereid moeten zijn en de mogelijkheden moeten hebben om de kennis goed te gebruiken.

Bax (2011) geeft als laatste barrière aan dat contextuele factoren van invloed kunnen zijn op het (non-)gebruik van kennis. Deze contextuele factoren zijn onder andere het aantal betrokken actoren, het soort probleem (ongestructureerd/gestructureerd, etc.), de politieke consensus over het onderwerp en het aantal actoren met invloed op het beleidsproces (Bax, 2011). Er moet dus goed gekeken worden naar de omgeving waarin kennis wordt gegenereerd en gebruikt.

Backer (1991) vult aan dat kennisgebruik ook hulpmiddelen behoeft. Men zal geld, materialen en personeel moeten inzetten om ervoor te zorgen dat er een significante verandering plaats kan vinden in de manier van kennisgebruik. De auteur zegt hierover dat dit in het bijzonder het geval is bij onderwerpen die complex zijn in hun organisatie of hun sociale omgeving. Het klimaatdebat is een complex debat. Er is namelijk niet veel zekere kennis beschikbaar, maar toch moeten er beslissingen worden genomen die gepaard gaan met grote uitgaven (of het juist niet doen van deze uitgaven). Daarnaast zijn er ook grote verschillen in de waardeoordelen over klimaatverandering. Gezien de complexiteit van het klimaatdebat met allerlei verschillende veronderstellingen en theorieën is dit dus zeker van toepassing op het IPCC. Tot slot geeft Backer (1991, p. 233) aan dat de ‘adopters’, oftewel de gebruikers, van de kennis wel bewust moeten zijn van het onderzoeksprogramma, het rapport of de betrokken organisatie. Als de politici niet bewust zijn dat er kennis voor het oprapen ligt, kunnen ze de

kennis ook niet gebruiken. Dit is vergelijkbaar met de hierboven beschreven barrière van de verspreiding van de kennis volgens Bax (2011).

In de volgende hoofdstukken wordt zowel voor het IPCC als voor het IPBES gekeken naar in hoeverre en of de verschillende barrières van invloed zijn op het gebruik van de rapporten. Er wordt ook gekeken naar mogelijke andere barrières, dan die hierboven besproken worden, die kennisgebruik door beleidsmakers in de weg staan.

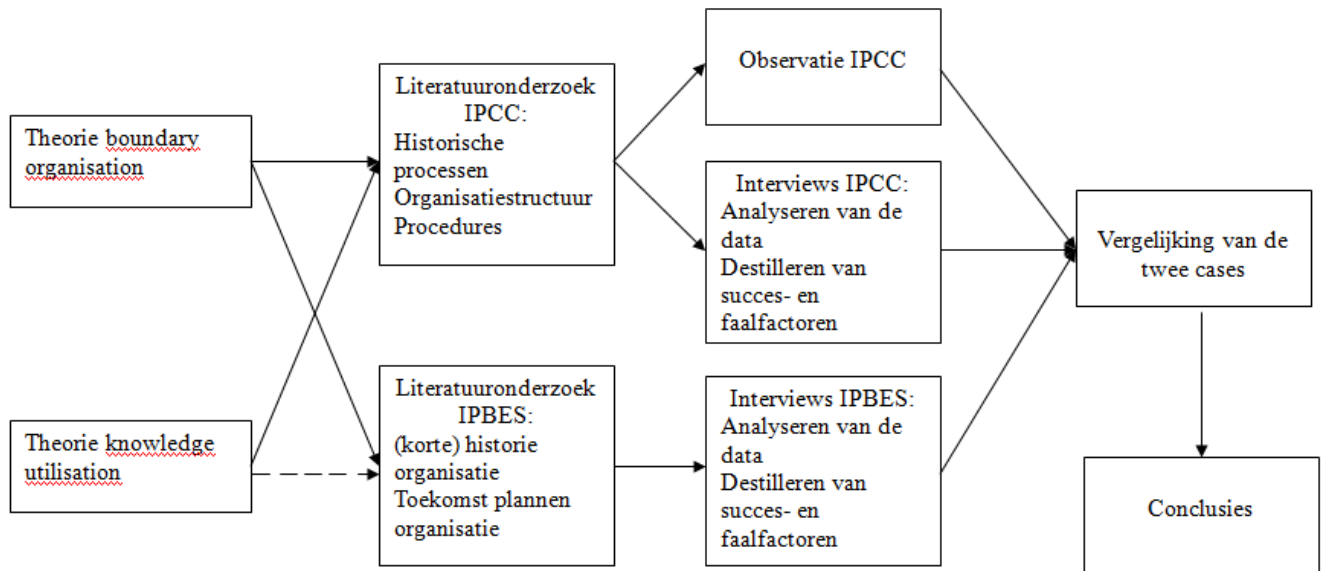
### **3. Methodologie**

Aan de hand van het in hoofdstuk twee beschreven theoretische kader, zijn een aantal methodologische keuzes gemaakt. Deze keuzes worden in dit hoofdstuk beschreven en toegelicht. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 het onderzoeksmodel gepresenteerd en toegelicht, waarna in paragraaf 3.2 een vogelvlucht gemaakt wordt over het doorlopen proces. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de verschillende methoden die gebruikt zijn in dit onderzoek.

#### **3.1 Het onderzoeksmodel**

Verschuren & Doorewaard (2007, p. 19) definiëren een onderzoeksmodel als: ‘... een schematische en sterk visuele weergave van de stappen die globaal in een onderzoek moeten worden gezet om het projectdoel te bereiken’. Die stappen staan in het onderzoeksmodel, te vinden in figuur 2.

Het onderzoek start vanuit de theoretische basis. Voor dit onderzoek is gekozen voor de theorie over boundary organisations, omdat zowel het IPCC als IPBES als grensorganisaties worden gezien, en de theorie over knowledge utilisation, omdat er door een aantal personen vragen gesteld werden bij de mate van gebruik van de rapporten die het IPCC schrijft. Via deze theoretische invalshoeken is er gekeken naar de literatuur over en documenten van de twee organisaties. De lijn van de theorie over knowledge utilisation naar het literatuuronderzoek van het IPBES is een onderbroken lijn. Dit komt omdat het IPBES nog geen rapporten heeft kunnen opstellen in zijn korte bestaan, zodoende is deze theorie minder relevant voor het IPBES dan voor het IPCC. Vervolgens loopt het schema bij het IPCC door naar een observatie en de interviews. Bij het IPBES is geen observatie verricht. Dit komt doordat het IPBES nog een zeer jonge organisatie is, waarbij er nog zeer veel vastgesteld moet worden in de komende jaren. Zodoende was een observatie in deze organisatie niet mogelijk. Na de analyse van de twee organisaties kunnen ze met elkaar vergeleken worden. Deze vergelijking wordt voornamelijk vanuit het IPCC gestuurd omdat daar vele malen meer informatie over te vinden is en er bovendien ook zinnigere uitspraken gedaan kunnen worden over deze organisatie. Tot slot zal deze vergelijking de conclusies van dit onderzoek inleiden.



Figuur 2: Het onderzoeksmodel

### 3.2 Het onderzoek in vogelvlucht

Dit onderzoek begon met een periode van literatuurstudie naar de organisatie van het IPCC en de rapporten die zij schrijven. Aan de hand van deze literatuurstudie is er gekozen voor een casestudy van het IPCC, waarbij een stage bij of het ministerie van Economische Zaken of het ministerie van Infrastructuur en Milieu goed zou passen. Allereerst is er een gesprek geweest op het Ministerie van Economische Zaken met Hayo Haanstra. Aan de hand van dit gesprek kwam het idee om een vergelijkende casestudy te doen waarbij het IPBES als tweede organisatie onderzocht zou worden.

Aan de hand van deze ontwikkelingen is er wederom literatuuronderzoek gedaan, waarbij de focus lag op het IPBES in het algemeen en de relatie van het IPBES tot het IPCC. Door deze ontwikkeling in de aard van het onderzoek valt uiteindelijk de keuze op een stage bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu op de afdeling Klimaat. Dit ministerie heeft namelijk meer ambtenaren die zich bezig houden met de belangrijkste van de twee organisaties, het IPCC. Daarnaast bleek dat tijdens de stage periode er verschillende (vermoedelijk) interessante ontwikkelingen zouden plaatsvinden rondom het IPCC, waarbij de onderzoeker betrokken kon worden vanuit het ministerie.

Het kiezen voor een vergelijkende casestudy heeft ook bepaald dat kwalitatief onderzoek het best aan zou sluiten bij het doel van het onderzoek. Zodoende is er gekozen om tussen de tien en vijftien interviews te houden met betrokkenen van beide organisaties. Uiteindelijk zijn er elf interviews gehouden met beleidsmakers en wetenschappers, waarvan er twee personen over het IPBES, een persoon over beide organisaties en acht personen over het IPCC zijn geïnterviewd (de namen en functies van de geïnterviewden zijn te vinden in Bijlage I. Lijst van geïnterviewden). Deze interviews werden aangevuld met informatie die verkregen werd via participatieve observaties. Dit kon dagelijks gedaan worden tijdens de stage bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast is er ook gekozen om ongeveer een maand onder leiding van een Coordinating Lead Author, Maarten van Aalst (vanuit zijn positie als directeur van het klimaatcentrum van het Rode Kruis), te kijken naar verschillende delen van het WGII rapport als onderdeel van een uitgebreide review, naast de standaard expert en government review. Aan de hand van de interviews, de observatie en de uitgebreide

literatuurstudie zijn de resultaten, die in het vervolg van deze scriptie beschreven worden, tot stand gekomen.

### 3.3 De onderzoeksmethoden

Aan de hand van een eerste verkennend literatuuronderzoek, over voornamelijk de organisatiestructuur, voorgaande rapporten en procedures van het IPCC, en vervolgens een tweede literatuuronderzoek, voornamelijk naar de organisatiestructuur en procedures van het IPBES, is er gekozen voor een vergelijkend casestudy onderzoek. Onder casestudy onderzoek wordt het volgende verstaan: '[an] in-dept research into one case or a small set of cases', waarbij het doel is 'to gain a rich, detailed understanding of the case by examining aspects of it in detail' (Thomas, 2009, p. 115). Door te kiezen voor een casestudy kiest de onderzoeker ervoor om niet te kunnen generaliseren aan de hand van zijn onderzoeksresultaten. Er is immers maar voor een analyse van een (klein) deel van het probleem gekozen (Thomas, 2009). Er zijn binnen een casestudy meerdere varianten mogelijk, voor dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Dit houdt in dat men meerdere cases bestudeert en met elkaar vergelijkt (Verschuren & Doorewaard, 2007). Belangrijk hierbij is dat de afzonderlijke cases zo veel mogelijk onafhankelijk van elkaar worden bestudeerd. Dit onderzoek bestaat dus uit een vergelijkende casestudy van twee cases, namelijk het IPCC enerzijds en het IPBES anderzijds. De twee organisaties zijn in detail (historie, organisatiestructuur en procedures) en afzonderlijk bestudeerd.

Doordat de onderzoeksonderwerpen in detail worden bestudeerd, komen voor dit onderzoek met name kwalitatieve methoden in aanmerking (Verschuren & Doorewaard, 2007). Onder kwalitatieve methoden worden onder andere vrije interviews, (participerende) observatie en de interpretatie van tekstueel en audiovisueel materiaal verstaan. Belangrijk aspect van een kwalitatieve casestudy is dat het onderzoeksobject zoveel mogelijk in de natuurlijke omgeving wordt bestudeerd (Verschuren & Doorewaard, 2007). Vandaar dat er gekozen is voor een stage op het ministerie van Infrastructuur & Milieu, via deze weg was het mogelijk om in contact te komen met verschillende personen die betrokken waren met een van de twee organisaties en ze tevens te observeren in 'hun natuurlijke omgeving'.

Voorafgaand aan, maar ook tijdens, de stage is er literatuurstudie en documentenanalyse gedaan. Via deze weg konden verschillende wetenschappelijke inzichten in de beide organisaties geïdentificeerd worden en is er verder gebouwd op deze inzichten in dit onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hierbij is er gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur (artikelen en boeken) over het IPCC en IPBES, beleidsdocumenten, onderzoeksrapport(en) van het IPCC zelf, onder andere het werkgroep II en werkgroep III van het vijfde assessment rapport van het IPCC, krantenartikelen, etc. Al deze bronnen zijn geanalyseerd op mogelijke succes- en faalfactoren, betrokken actoren en processen die plaatsvinden bij het schrijven van een rapport. De analyses van de literatuur en verschillende documenten van het IPCC hebben voornamelijk als resultaat gehad dat de historie en de huidige situatie van de organisaties helder uiteen konden worden gezet, waarna er via de analyses van de interviews en de analyse van een aantal documenten, waaronder de submittie van de Nederlandse contactgroep van het IPCC en de rapporten van het PBL en IAC, verschillende verbeterpunten konden worden geformuleerd.

Om de twee organisaties goed te kunnen analyseren is een goed theoretisch kader nodig. Gezien het feit dat de twee organisaties grensorganisaties zijn, lag de theorie van boundary organisations redelijk voor de hand. Vanuit deze theorie is er dan ook een periode van literatuurstudie ingegaan. Gedurende deze literatuurstudie en via diverse gesprekken kwam

naar voren dat de theorie over knowledge utilisation mogelijk ook zinvol zou zijn voor dit onderzoek. Vandaar werd ook deze theorie meegenomen in de literatuurstudie. Na de literatuurstudie is er definitief gekozen voor de twee hierboven genoemde theorieën, omdat zij beiden goed passen bij het type organisatie dat wordt onderzocht, maar ook goed passen bij de doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

Naast de literatuurstudie en documentenanalyse is er gebruik gemaakt van een aantal observaties. Door de unieke positie die een stage bij het ministerie van I&M verschaft, was het mogelijk dichtbij de interactie tussen de Nederlandse overheid en de twee organisaties te komen. Verschuren & Doorewaard (2009, p.234) verstaan onder observatie: ‘... een techniek van datagenerering waarbij de onderzoeker in principe op locatie waarnemingen verricht bij personen, situaties, voorwerpen of processen...’ Zij onderscheiden twee uitersten van observeren, een sterk voorgestructureerde en een vrije variant. Bij de sterk voorgestructureerde variant zijn de waarnemingscategorieën zeer ver uitgesplitst en nauwkeurig omschreven. Bij de vrije variant zit er slechts een lijstje van aandachtspunten in het achterhoofd van de onderzoeker. De eerste variant is vooral te vergelijken met een enquête en de tweede variant met een interview (Verschuren & Doorewaard, 2007). Voor dit onderzoek is er gekozen voor een vrije variant. De observatie duurde namelijk even lang als de stage gezien het feit dat er gedurende de hele periode interessante ontwikkelingen konden ontstaan. Eventuele interessante observaties werden zo snel mogelijk opgeschreven. Tijdens de observatie werd de onderzoeker betrokken bij het schrijven van nota’s aan de Staatssecretaris, werd er deelgenomen aan vergaderingen van de contactgroep IPCC en is er geholpen bij de voorbereidingen van presentaties over het IPCC. Daarnaast is er een specifieke observatie verricht bij de interacties tijdens de review van twee van de drie rapporten. De onderzoeker heeft een coördinerende rol gespeeld bij de governmentreview van het werkgroep III rapport en een participerende rol gespeeld bij de review van het werkgroep II rapport. Op deze manier kon er meer inzicht verkregen worden over hoe deze processen werken en wie erbij betrokken zijn.

Naast de documentenanalyse is er ook gebruik gemaakt van interviews. Een lijst van de elf personen die geïnterviewd zijn staat in Bijlage I. In Bijlage II staat de interviewgide die gebruikt is bij het houden van de interviews. De specifieke interviewvragen verschilden per persoon, dus voor ieder interview is een andere variant van deze vragenlijst gebruikt. De interviews waren alle semigestructureerde interviews (Thomas, 2009). De vragen en onderwerpen waren vooraf geformuleerd, maar verder waren de antwoorden van de geïnterviewde leidend voor eventuele vervolgvragen en -onderwerpen. Aan de hand van de onderwerpen en vragen en het doorvragen op interessante aspecten die tijdens het gesprek naar voren kwamen, leidde het interview tot het gewenste resultaat, namelijk nieuwe en goede inzichten in, evenals algemene informatie over het vraagstuk. Verschuren & Doorewaard (2007) zeggen dat een persoon die geïnterviewd wordt op drie manieren kan fungeren als bron. Hij kan informatie over zichzelf geven, in dit geval wordt er gesproken van een respondent. Hij of zij kan ook informatie geven over anderen of over situaties, voorwerpen en processen, in dit geval spreek je van een informant. Ten derde kan een persoon ook kennis leveren, in dit geval wordt er gesproken van een deskundige (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek zijn de meeste geïnterviewden zowel respondent, als informant als deskundige. Dit komt doordat er door middel van de interviews getracht is informatie te verschaffen over de processen van het IPCC (deskundige), de interactie van de respondent zelf met de twee organisaties (respondent) en hoe men dacht over de interactie tussen de twee organisaties en de beleidsmakers in Nederland (informant). Met deze interviews is ook getracht om inzicht te krijgen in interessante aspecten uit de praktijk bij het schrijven van een

assessment rapport, maar ook in de mate van openheid van de Nederlandse politiek voor het IPCC rapport. Tot slot is er ook geprobeerd om mogelijke succes- en faalfactoren, volgens diegenen die betrokken zijn bij het IPCC en IPBES, te achterhalen.

De interviews kunnen zowel face to face, als schriftelijk, als telefonisch gehouden worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Voor dit onderzoek is er geprobeerd om iedereen face to face te kunnen spreken, dit in verband met een betere interpretatie van de antwoorden en een persoonlijke voorkeur voor persoonlijke interactie omdat de ervaring heeft geleerd dat de geïnterviewden zich sneller openstellen en meer informatie geven op deze manier dan telefonisch of op schrift. Het is echter niet gelukt om iedereen face to face te spreken. Zodoende zijn er zowel interviews op schrift, één interview, als telefonisch, één interview, als face to face, negen interviews, gehouden. De interviews die telefonisch en face to face zijn gehouden zijn alle opgenomen op een MP3 recorder. Aan de hand van deze geluidsbestanden zijn de interviews vervolgens getranscribeerd. Hierdoor kan er tijdens de analyse teruggerepen worden op teksten in plaats van ellenlange geluidsbestanden. Daarnaast is het ook gemakkelijker te traceren waar de resultaten van dit onderzoek op gebaseerd zijn.

In hoofdstuk vier komt eerst het IPCC uitgebreid aan bod. Zo zal er worden ingegaan op de organisatie, de rapporten, de procedures, maar ook op de verschillende succes- en faalfactoren. Vervolgens komt in hoofdstuk vijf het IPBES aan bod. In dit hoofdstuk komen de organisatie, de procedures en eventuele succes- en faalfactoren aan de orde. Vervolgens worden de twee organisaties in hoofdstuk zes met elkaar vergeleken en wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Maar eerst wordt in paragraaf 3.2 een korte beschrijving gegeven van het verloop van het onderzoek. Waarna er in paragraaf 3.3 de gebruikte methoden worden toegelicht.

## 4. Het IPCC

### 4.1 Inleiding in het IPCC

Zoals gezegd is het IPCC in 1988 opgericht. De organisatie had op dat moment als doel: *‘to provide the governments of the world with a clear scientific view of what is happening to the world's climate’* (IPCC, n.d., b). Deze eerste doelstelling heeft geleid tot de huidige taak van het IPCC, namelijk: *‘to assess on a comprehensive, objective, open and transparent basis the scientific, technical and socio-economic information relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and options for adaptation and mitigation’* (IPCC, n.d., b). Hierbij is het van belang dat het rapport beleidsneutraal is. Zoals gezegd heeft het IPCC al vier rapporten opgesteld en is het nu bezig om de laatste hand te leggen aan het vijfde rapport.

Het IPCC schrijft twee typen rapporten, een algemeen assessment rapport (iedere 5-7 jaar) en Special Reports. De Special Reports worden geschreven over actuele onderwerpen die hun eigen rapport verdienen vanwege het politieke belang van het vraagstuk. De lidstaten kunnen vragen om een Special Report over een bepaald onderwerp. Wanneer er consensus wordt bereikt over of een bepaald onderwerp een Special Report verdient, wordt het rapport daadwerkelijk geschreven. De Special Reports worden naast de algemene assessment reports geschreven en mogen de assessment reports niet remmen. Het grote rapport heeft de hoogste prioriteit (IPCC, 2008).

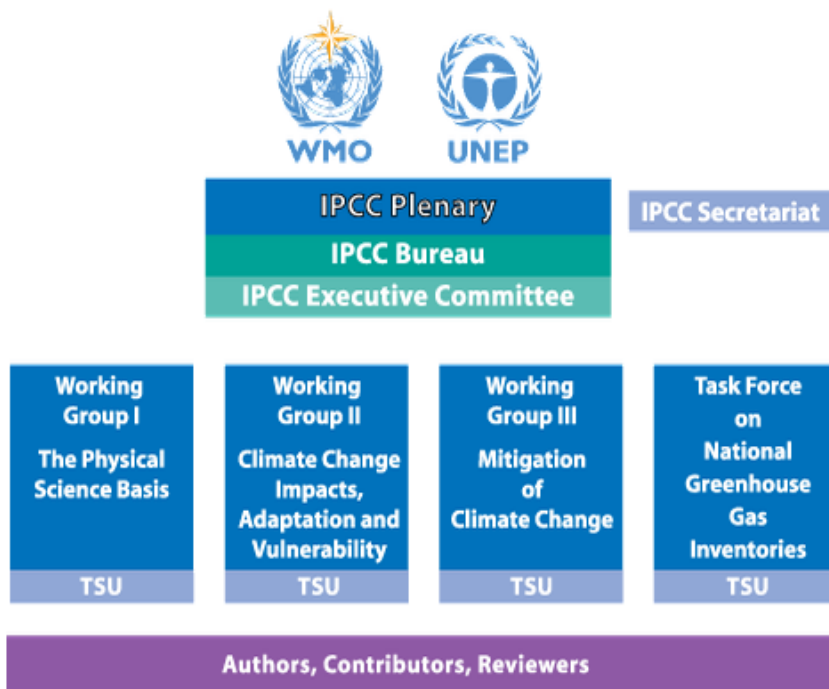
Een algemeen IPCC assessment rapport is in drie delen ingedeeld. Het eerste deel, het zogenoemde werkgroep I (WGI) rapport, bestaat uit *‘the physical science basis of climate change’* (IPCC, n.d., f), de natuurwetenschappelijke basis omtrent klimaatverandering. Het tweede deel, het zogenoemde werkgroep II (WGII) rapport, bestaat uit *‘climate change impacts, adaptation and vulnerability’* (IPCC, n.d., f), de gevolgen van klimaatverandering, adaptatie aan klimaatverandering en kwetsbaarheid. Ten derde komt het werkgroep III (WGIII) rapport uit dat gaat over *‘mitigation of climate change’* (IPCC, n.d., f), hoe men de klimaatverandering kan bestrijden. Ieder van deze delen wordt samengevat in een *‘summary for policy makers’* (SPM). De beleidssamenvatting wordt regel voor regel vastgesteld door alle lidstaten tijdens een plenaire vergadering. Daarnaast wordt er ook een synthese rapport (SYR) opgesteld. Dit rapport combineert de drie rapporten en de zogenoemde *‘special reports’* en hun belangrijkste bevindingen in één rapport. Dit rapport moet in principe op zichzelf staand zijn, maar het SYR dient ook als gids naar het onderliggende materiaal (IPCC, n.d., g). Op dit moment wordt er gewerkt aan het vijfde assessment report (AR5). In oktober 2013 is het werkgroep I rapport vastgesteld en in de loop van 2014 worden de werkgroep II en werkgroep III rapporten van de AR5 vastgesteld. Vervolgens komen tussen 27 en 31 oktober 2014 het Synthese Rapport en de Samenvatting voor Beleidsmakers beschikbaar. Hiermee is het vijfde assessment rapport compleet.

Het opstellen en uitbrengen van de IPCC rapporten gaat echter niet zonder slag of stoot. Zo was er veel kritiek op *‘the Third Assessment Report (TAR)’* en het *‘Fourth Assessment Report (AR4)’* (McKittrick, 2011). Door al deze kritiek heeft het IPCC gevraagd aan de InterAcademy Council om onderzoek te doen naar het AR4. Er was zelfs zoveel kritiek op het AR4 dat de Tweede Kamer besloot dat het PBL onderzoek moest doen naar het rapport. De resultaten van deze onderzoeken worden in paragraaf 4.2 behandeld. Om een volledig beeld te krijgen van hoe de rapporten tot stand komen worden eerst de organisatie en het proces van schrijven van een IPCC rapport uiteengezet.



#### 4.1.1 De organisatie van het IPCC

Zoals gezegd is het IPCC opgericht door het UNEP en de WMO. Het IPCC valt hiermee onder de Verenigde Naties (VN), en is dus een intergouvernementele organisatie (IPCC, n.d., c). Het IPCC secretariaat zit bij het hoofgebouw van het WMO in Geneve en wordt ondersteund door UNEP en WMO. De organisatie van het IPCC bestaat uit verschillende delen (zie figuur 3). Het belangrijkste hiervan is het ‘Panel’ (de ‘IPCC Plenary’), dit zijn alle afgevaardigden van alle lidstaten die eens per jaar tijdens plenaire sessies bij elkaar komen om belangrijke zaken te overleggen of vast te stellen: het kiezen van de IPCC voorzitter, de structuur en het mandaat van de werkgroepen, het budget, de inhoud van het nieuwe rapport etc. (IPCC, n.d., f). De afgevaardigden zijn vaak de nationale Focal points, meestal ondersteund door meerdere mensen vanuit andere organisaties. Iedere lidstaat stelt zelf een focal point aan. Indien dit niet wordt gedaan, gaat alle communicatie via de minister van buitenlandse zaken van dat land (IPCC, n.d., f). In Nederland heeft het KNMI het officiële focal point-schap, waarbij het wordt ondersteund door het Ministerie van I&M en het PBL, die beide ambtenaren en wetenschappers afvaardigen.



Figuur 3: Organisatie IPCC  
Bron: IPCC, n.d., f

Naast het Panel is er nog het ‘IPCC Secretariat’ (IPCC, n.d., e). Het secretariaat vervult vooral een ondersteunende rol. Het helpt alle delen van de organisatie (zowel het Panel, het Bureau als het Committee) waar mogelijk, daarnaast beheert het secretariaat ook het budget, bereidt de bijeenkomsten voor en verspreidt de nodige documentatie voor deze bijeenkomsten, vervult het ook de rol van aanspreekpunt voor alle focal points, maar ook voor een ieder die het IPCC wil contacten, etc. (IPCC, n.d., e). Kortom, het functioneert ongeveer hetzelfde als het secretariaat van een groot bedrijf.

Het grootste deel van de overige functies binnen het IPCC worden aangewezen door verkiezingen. De meeste IPCC ‘medewerkers’ zijn daarom gekozen. Zo zijn de leden van het ‘IPCC Bureau’, de drie werkgroepen, de Technical Support Units (TSUs) en het Synthese Rapport gekozen. Het IPCC Bureau bestaat uit de IPCC voorzitter, de IPCC vicevoorzitters, de vice- en covoorzitters van de werkgroepen en de covoorzitter van de ‘Task Force’ (IPCC,

n.d., f). Deze leden worden voor de duur van één assessment cyclus gekozen, dus ongeveer zes á zeven jaar, waarna er opnieuw gekozen wordt. De leden van het Bureau moeten bovendien geografisch representatief zijn (IPCC, n.d., f), dat wil zeggen dat er een goede verdeling moet zijn van de leden vanuit ieder van de zes regio's die aangewezen zijn door de WMO: Europa, Azië, Afrika, Zuid-Amerika, 'South-West Pacific' en Noord Amerika, Centraal Amerika en het Caribische gebied (WMO, n.d.; IPCC, n.d., f). Het doel van het Bureau is: *'...to provide guidance to the Panel on the scientific and technical aspects of its work, to advise on related management and strategic issues, and to take decisions on specific issues within its mandate, in accordance with the Principles Governing IPCC Work'* (IPCC, n.d., f). Op dit moment bestaat het Bureau uit 31 leden, met Rajendra K. Pachauri uit India als voorzitter.

Verder is er nog het 'IPCC Executive committee' (IPCC, n.d., f). Het committee is opgericht naar aanleiding van de aanbevelingen van het IAC (2010) (IPCC, 2011; IPCC, n.d., f). De leden van het committee bestaan uit: de voorzitter van het IPCC, de covoorzitters van de werkgroepen en de 'Task Force on Inventories' en de vicevoorzitters van het IPCC. Naast deze normale leden zijn er ook een aantal adviserende leden, dit zijn het hoofd van het secretariaat en de vier hoofden van de Technical Support Units (TSUs) (IPCC, 2011). Het doel van het 'executive committee' is: *'...to strengthen and facilitate timely and effective implementation of the IPCC Programme of Work in accordance with the IPCC Principles and Procedures, and the decisions of the Panel and advice of the Bureau'* (IPCC, 2011). Daarnaast is het committee in het leven geroepen om bij te dragen aan de versterking van de connectie tussen de drie werkgroepen (IPCC, 2011).

Deze vier eenheden maken samen het bestuurlijke centrum van het IPCC compleet. Naast deze bestuurskern staan vier relatief op zichzelf staande eenheden, namelijk drie werkgroepen en één Task Force on National Greenhouse Gas Inventories en hun bijbehorende Technical Support Units (TSUs) (zie figuur 3). De drie werkgroepen hebben alle een soortgelijke opbouw, ze hebben alle twee of drie covoorzitters en zes vicevoorzitters (IPCC WGIII, n.d.; IPCC WGII, n.d.; IPCC WGI, n.d.). De TSU's zijn wel wisselend van grootte, maar het principe van de TSU blijft hetzelfde. De belangrijkste taken van de TSUs zijn: *[to] provide scientific, technical and organisational support to their respective IPCC Working Groups (WGs) and the Task Force on National Greenhouse Gas Inventories (TFI)* (IPCC, n.d., e). Ze hebben dus vooral een ondersteunende taak. De voorzitters en de TSU van de werkgroep samen worden ook wel het Bureau van de werkgroep genoemd.

Zoals gezegd heeft de TFI (Task Force on National Greenhouse Gas Inventories) een iets andere indeling. Hier bestaat de bestuurskern uit twee covoorzitters en veertien zogenoemde 'members' (IPCC TFI, n.d.). De TFI heeft ook een andere taak dan de drie werkgroepen. De taken van de TFI zijn namelijk: *'to develop and refine an internationally-agreed methodology and software for the calculation and reporting of national GHG emissions and removals; and to encourage the widespread use of this methodology by countries participating in the IPCC and by signatories of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)'* (IPCC TFI, n.d.). De TFI houdt zich dus bezig met het ontwikkelen en updaten van verschillende methodieken om de emissies te kunnen berekenen et cetera. Deze methodieken kunnen vervolgens weer gebruikt worden in de werkgroep rapporten. Nu de organisatie van het IPCC beschreven is, wordt er in de volgende paragrafen gekeken naar hoe het proces van schrijven van het rapport in zijn werk gaat en wie daar bij betrokken zijn.

#### 4.1.2 Organisatie werkgroepen

Zoals gezegd wordt het algemene IPCC assessment rapport, dus niet de Special Reports, geschreven in vier delen, respectievelijk drie werkgroerapporten en een synthese rapport. Deze rapporten zijn slechts een samenvoeging van al bestaand onderzoek in één rapport, het IPCC doet dus geen eigen onderzoek (IPCC, n.d., c). Daarnaast worden de wetenschappers die meewerken aan de rapporten niet betaald vanuit het IPCC. De wetenschappers leveren dus een vrijwillige bijdrage of deze bijdrage wordt geleverd door de organisaties waar ze voor werken (IPCC, n.d., c). In het vervolg van deze paragraaf volgt eerst een korte beschrijving van de organisatie van een werkgroep, waarna er ingegaan wordt op welke stappen er worden doorlopen voordat een rapport wordt vastgesteld. De focus ligt in dit onderzoek op het assessment rapport, hier wordt dan ook dieper op ingegaan.

Het is niet zo dat een 1000 pagina's tellend werkgroerapport wordt geschreven door de covoorzitters, vicevoorzitters en de TSU alleen. Er zijn veel meer mensen betrokken bij het schrijven van een IPCC rapport. Ieder werkgroerapport is opgedeeld in een x aantal hoofdstukken. Ieder van deze hoofdstukken heeft twee of drie Coordinating Lead Authors (CLA), minimaal 6 Lead Authors (LA) en twee of drie Review Editors (RE) (IPCC WGIII, n.d.; IPCC WGII, n.d.; IPCC WGI, 2012). De invulling van deze functies is logischerwijs van invloed op de kwaliteit en richting van het rapport. Om een bias voor bepaalde typen wetenschappers zo veel mogelijk te onderdrukken heeft het IPCC richtlijnen opgesteld voor het aanstellen van deze auteurs. Alle betrokkenen (het Bureau, afgevaardigden van overheden, 'observer organisations', etc.) identificeren samen een groot aantal personen die in aanmerking komen voor deze functies (IPCC, 2012). Uiteindelijk bepalen de leden van het bureau van de werkgroepen de auteurs per hoofdstuk. Zij moeten bij hun keuze echter wel rekening houden met: *'the range of scientific, technical and socio-economic views and expertise; geographical representation (ensuring appropriate representation of experts from developing and developed countries and countries with economies in transition); there should be at least one and normally two or more from developing countries; a mixture of experts with and without previous experience in IPCC; gender balance'* (IPCC, 2012, p. 5). Na deze selectieronde moeten de bureaus van de werkgroepen en/of de TFI rapporten laten zien op welke manier ze geprobeerd hebben om aan de bovenstaande regels te voldoen. Tevens moet het secretariaat na deze selectie zo snel mogelijk de overheden informeren over wie de auteurs zijn geworden voor welke hoofdstukken en wat hun kennisbijdrage daaraan zal zijn (IPCC, 2012). Naast deze gekozen auteurs kunnen de CLA's en LA's ook ondersteunende auteurs erbij vragen, de zogenoemde contributing authors, als zij hulp nodig hebben bij bepaalde vraagstukken of expertisegebieden. Na de vaststelling van de werkgroep bureaus, de CLA's, LA's en review experts en contributing authors, kan het proces van schrijven van het rapport echt beginnen. Het proces van schrijven zoals het wordt uitgevoerd tijdens AR5 is hieronder uiteengezet.

#### 4.1.3 Het proces van schrijven van de rapporten

Voordat er in detail ingegaan kan worden hoe het rapport tot stand komt, eerst een korte beschrijving van de opbouw van een werkgroep rapport, zodat alle begrippen duidelijk zijn. Over het algemeen bestaat een werkgroep rapport uit een 'Summary for Policy Makers' (SPM), een 'Technical Summary' (TS) en de verschillende hoofdstukken, al dan niet opgedeeld in regio's of thema's (IPCC, 2007). De SPM wordt speciaal gemaakt voor de beleidsmakers, hierin staan de beleidsrelevante conclusies uit het rapport. De TS is een grotere, meer omvattende samenvatting van het onderliggende werkgroerapport, hier staan dan ook meer details in en het is vaak iets minder relevant voor beleidsmakers.

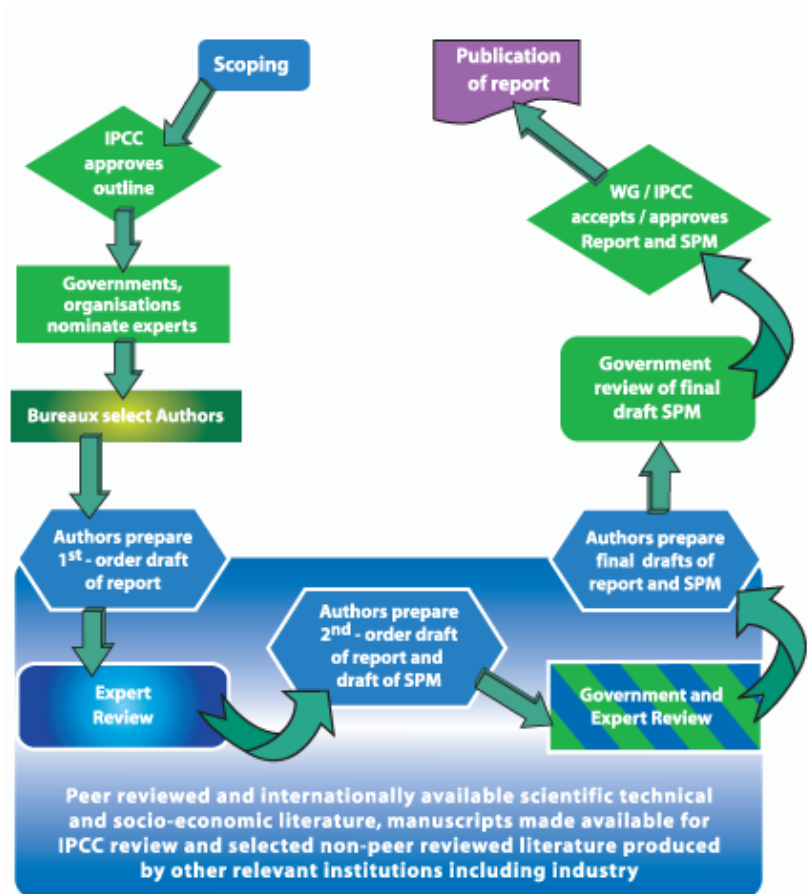
In figuur 4 wordt het hele proces van schrijven schematisch weergegeven, iedere hierna beschreven stap heeft zijn eigen plek in dit schema. Het proces van schrijven van een assessment rapport begint met het vaststellen van de onderwerpen die behandeld gaan worden en de hoofdstukindeling, ook wel de ‘scoping’ genoemd (IPCC, 2012, p. 4). De scoping gebeurt in speciale bijeenkomsten waarvoor diverse mensen worden uitgekozen. De mensen die in aanmerking komen om bij de scoping betrokken te worden zijn de focal points van de lidstaten, leden van observerende organisaties en leden van het Bureau van het IPCC (IPCC, 2012). Zij worden gekozen door de werkgroep Bureaus aan de hand van ongeveer dezelfde regels als bij het kiezen van de auteurs. Na afloop van de scoping bijeenkomst(en) wordt er een rapport opgesteld. Dit rapport wordt vervolgens voorgelegd aan het voltallige Panel dat bepaalt of het rapport er in deze vorm komt (IPCC, 2012; IPCC, n.d., d). Indien zij kiezen om het rapport inderdaad te schrijven, accepteren zij daarmee tegelijk het budget en het tijdschema.

Na de scoping worden de auteurs geselecteerd op de hierboven beschreven manier. Wanneer alle auteurs zijn aangesteld, schrijven zij een eerste concept van het rapport. Zij moeten hierbij rekening houden met:

*‘... the range of scientific, technical and socio-economic views, expressed in balanced assessments. Authors should use calibrated uncertainty language that expresses the diversity of the scientifically and technically valid evidence, based mainly on the strength of the evidence and the level of agreement in the scientific, technical, and socio-economic literature (IPCC, 2012, p. 4)’.*

Hiermee wordt bedoeld dat de auteurs moeten proberen om een zo omvattend mogelijk beeld te schetsen van de beschikbare literatuur op het gebied van klimaatverandering. Hierbij moeten zij hun conclusies en uitspraken zoveel mogelijk in mate van zekerheid uitdrukken. Deze zekerheidsuitspraken gebeuren aan de hand van een zogenoemde ‘uncertainty guidance’ (IPCC, 2012). De schematische samenvatting van deze uncertainty guidance is te vinden in Bijlage III. De Uncertainty Guidance.

Vervolgens gaan de CLA’s en LA’s aan het schrijven van het assessment rapport. Zij doen dit aan de hand van wetenschappelijk gepubliceerde, en dus peer reviewde artikelen maar ook met geselecteerde non-peer reviewde artikelen, de zogenoemde grijze literatuur (IPCC, 2012; IPCC, n.d., d). Zodoende proberen zij de huidige staat van de kennis over het klimaat weer te geven. Na het schrijven van de eerste versie van het rapport door de CLA’s en LA’s wordt er een Expert review gehouden. Dit houdt in dat er aan experts, voornamelijk wetenschappers, op verschillende vakgebieden wordt gevraagd om commentaar te leveren op de eerste conceptversie (IPCC, 2012). Aan de hand van deze commentaren gaan de CLA’s, LA’s en contributing authors verder met het verbeteren, aanscherpen en aanvullen van het rapport. Dit alles leidt uiteindelijk tot een tweede versie van het rapport, deze keer met een ‘Summary for Policymakers’ (SPM), waarop zowel experts als overheden en eventueel andere personen die betrokken worden vanuit deze twee groepen hun commentaren mogen leveren (IPCC, n.d., d): de zogenoemde government en expert review. Deze commentaren worden verzameld door het focal point van het land, dat in één document alle commentaren en de namen van de personen die betrokken zijn geweest bij deze review vanuit hun land samenvoegt (IPCC, 2012). Dit document wordt door het focal point van het land opgestuurd naar het IPCC secretariaat. Personen die niet via de overheid of via de expert review betrokken zijn geweest bij de review, maar wel commentaren hebben op de documenten, kunnen deze zelf opsturen aan de desbetreffende werkgroep (IPCC, 2012).



Figuur 4: Assessment cyclus  
Bron: IPCC, n.d., d

Alle commentaren van alle landen worden verzameld, waar mogelijk samengevoegd en naar de desbetreffende auteurs van de hoofdstukken gestuurd. Vervolgens bereiden de auteurs de laatste versie, ‘Final Draft’, van het rapport en de SPM voor. In deze laatste versie worden alle commentaren zo goed mogelijk meegenomen, waarna er tot slot alle namen van de CLA’s, LA’s, Contributing Authors, Review Editors en reviewers aan toegevoegd worden (IPCC, 2012). Deze laatste versie van de SPM wordt vervolgens nog een keer bekeken in een government review, dus door beleidsmakers of anderzijds door overheden betrokken actoren. Zij kijken hierbij naar hoe de voorgaande commentaren zijn verwerkt en of de SPM nu naar wens is. Zo niet dan kunnen de overheden nog geschreven commentaar aanleveren voor aanvang van de vaststellingssessie van de SPM (IPCC, 2012). Vervolgens wordt de SPM regel voor regel vastgesteld door de afgevaardigden van de lidstaten. De praktijk leert echter dat het meestal woord voor woord gaat in plaats van regel voor regel (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Na de vaststelling van de SPM, en daarmee het onderliggende rapport, kan het rapport niet meer veranderd worden (IPCC, 2012). Het rapport is definitief geworden en wordt gepubliceerd. Dit hele proces wordt door iedere werkgroep doorlopen, uiteindelijk zijn er dus drie van deze processen, voor iedere werkgroep één, voordat het assessment rapport volledig is.

Nadat de drie werkgroep rapporten zijn vastgesteld komt het team van het Syntheserapport (SYR) in actie. Zij maken een samenvatting van de beleidsrelevante maar beleidsneutrale elementen uit de drie rapporten en de Special Reports (ongeveer 30-50 pagina’s) en schrijven daar ook een SPM voor (IPCC, 2012). Een regel hierbij is dat het in niet-technische taal geschreven moet worden, zodat het rapport zelf ook geschikt is voor beleidsmakers (IPCC,

2012). Ook dit rapport ondergaat soortgelijke reviewrondes en vervolgens de vaststelling van de SPM, met als belangrijk verschil dat niet alleen de SPM maar ook de rest van het SYR individueel sectie voor sectie wordt vastgesteld.

Uit het voorgaande komt naar voren dat zowel wetenschappers als politici betrokken worden bij het schrijven van de rapporten. Er is dus sprake van de in hoofdstuk twee genoemde dubbele participatie. Daarnaast moet het IPCC ook aan beide werelden verantwoording afleggen, het moet immers een wetenschappelijk legitiem document zijn dat ook beleidsrelevant is. Dus er is ook sprake van dual accountability. Daarnaast kunnen zowel de wetenschap als de politiek uit de voeten met het IPCC rapport, er is immers voldoende wetenschappelijk onderbouwing voor de wetenschappers, waarna dit in een speciale samenvatting voor beleidsmakers is samengevat. Echter, het laatste punt, 'hybrid management', komt niet volledig aan de orde. Er is wel sprake dat het IPCC standaardmethoden voor kennisproductie maakt, namelijk de assessment rapporten en de hierin gebruikte modellen. Maar de overige drie punten uit de theorie in paragraaf 2.1.1, 'deconstruction', 'demarcation' en 'meta-governance and capacity building', komen minder sterk of niet naar voren.

#### 4.2 Het IPCC in het geding

Na het derde en vierde assessmentrapport van het IPCC kwam er een golf van kritiek over deze organisatie. Deze kritiek focuste vooral op de uitkomsten en werkwijzen van het IPCC (McKitrick, 2011). Dit kwam doordat het IPCC zich niet hield aan hetgeen vastgesteld was in zijn rol. De rol van het IPCC is namelijk: '*... to assess on a comprehensive, objective, open and transparent basis the scientific, technical and socio-economic information relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and options for adaptation and mitigation*' (McKitrick, 2011, p. 7). Volgens sommigen was het IPCC op een aantal zaken niet transparant genoeg. Daarnaast zijn de plenaire vergaderingen van het IPCC ook gesloten. Dus het IPCC is dus niet volledig open. Tevens zegt McKitrick (2011) over de IPCC rapporten dat ze neutraal moeten zijn met betrekking tot beleid. Maar het is de vraag of het IPCC wel 'comprehensive, objective, open and transparent' is (McKitrick, 2011, p. 7).

Deze kritiek werd sterk aangewakkerd door de zogenoemde 'climategate', 'Africagate' en 'Amazonagate' (RealClimate, 2010). Climategate werd veroorzaakt doordat er een groot aantal e-mails waren onderschept waarbij IPCC auteurs discussieerden over hoe ze om moesten gaan met tegenstrijdigheden of onzekerheden in het bewijs omtrent klimaatverwarming, waarbij ze zelfs zover gingen om te zeggen dat ze een bepaald paper hoe dan ook buiten beschouwing zouden laten, al moesten ze de regels ervoor buigen (McKitrick, 2011; RealClimate, 2009). Daarnaast heeft een andere auteur de echte temperatuurwaarden van de afgelopen 20 jaar toegevoegd in een model projectie 'to hide the decline' (Petersen, 2011). Dit klinkt ernstig en alsof het de wetenschappelijke kwaliteit van het rapport zou aantasten, maar uiteindelijk kwam het er vooral op neer dat ze het oneens waren met de aannames en resultaten van het onderzoek en het met die reden absoluut niet wilden gebruiken (RealClimate, 2009). Verder waren er ook wetenschappelijke fouten gemaakt in het rapport. De twee grootste fouten hiervan betroffen de foutieve berekeningen over het smelten van de gletsjers in de Himalaya en de hoeveelheid land dat onder zeeniveau zou komen te liggen in Nederland (RealClimate, 2010). In het vierde Assessment rapport (AR4) werd gesteld dat de gletsjers in de Himalaya in 2035 compleet verdwenen zouden zijn. Dit bleek echter een volledig verkeerde berekening en gelukkig zullen de gletsjers een groot aantal jaren langer bestaan (RealClimate, 2010). Over Nederland werd gezegd dat 55% van Nederland onder zeeniveau lag. Het is echter zo dat er

voor 55% van Nederland een groot overstromingsgevaar is en dat er ‘slechts’ 26% van het land onder zeeniveau ligt (RealClimate, 2010). Andere fouten gingen over de gewasopbrengsten in Afrika (‘Africagate’), de bossterfte in het Amazone gebied als gevolg van het steeds droger wordende klimaat (‘Amazongate’) en tot slot het gebruik van ‘grey literature’, oftewel literatuur die geen review heeft gehad en dus niet in een wetenschappelijk blad is gepubliceerd (RealClimate, 2010).

De onderschepte e-mails in combinatie met de hierboven beschreven fouten in het vierde assessmentrapport (AR4) en de maatschappelijke beroering hierover, zorgden ervoor dat het IPCC een onderzoek voor de procedures binnen het IPCC aanvraag bij de InterAcademy Council (IAC). In dit rapport heeft de IAC alle regels en procedures voor het schrijven van de rapporten bestudeerd, zodat het aanbevelingen kon doen voor de verbetering hiervan. Daarnaast heeft de IAC ook gekeken naar de organisatiestructuur en of dit nog wel de juiste structuur was voor het IPCC. Uiteindelijk kwam de IAC met een rapport waarin alle verbeterpunten voor de organisatie en de procedures beschreven stonden, daarnaast werden er ook mogelijke oplossingen genoemd (IAC, 2010). De IAC zegt dat het IPCC als organisatie, onder andere door de link tussen wetenschap en overheden, bijzonder succesvol is geweest. Zo zegt de IAC dat het IPCC ervoor heeft gezorgd dat het publieke bewustzijn is toegenomen, het wetenschappelijke debat is aangewakkerd en de wetenschappelijke agenda’s in veel landen beïnvloed (IAC, 2010). Al met al kan er gezegd worden dat het merendeel van de rapporten niet te lijden heeft gehad van deze zwakke punten, maar dat er wel veranderingen doorgevoerd moeten worden in de organisatie en zijn procedures.

In Nederland verzocht de Tweede Kamer de toenmalige milieuminister Cramer om een onderzoek in te stellen naar dit vierde rapport. De minister stelde op haar beurt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan om een onderzoek uit te voeren naar dit rapport (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Het PBL heeft hierbij gefocust op de hoofdstukken die geschreven zijn door werkgroep II. Dit komt doordat het PBL vooral belang hechtte aan de regionale hoofdstukken en de daarbij bijbehorende bevindingen en conclusies (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Het onderzoek van het PBL is daardoor gedetailleerder dan het onderzoek van de IAC. Dit is ook terug te zien in de aanbevelingen. Ook het PBL vond geen grote fouten in het rapport, echter wel een aantal kleine fouten die waarschijnlijk voorkomen kunnen worden door een aantal (soms kleine) veranderingen in het IPCC schrijfproces (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Al met al moeten er procedurele veranderingen worden aangebracht om ervoor te zorgen dat de IPCC rapporten betrouwbaarder, transparanter et cetera worden. Een aantal van deze zwakke punten en de bijbehorende aanbevelingen van de IAC en het PBL worden hieronder kort toegelicht.

#### **4.3 Het IPCC onderzocht**

Zowel de IAC als het PBL geven als aanbeveling dat er geïnvesteerd moet worden in een grotere transparantie omtrent de onderbouwing van de uitspraken en conclusies (IAC, 2010; Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Beide rapporten zeggen dat er geen of zo weinig mogelijk literatuur gebruikt moet worden waar geen peer-review aan vooraf is gegaan, de zogenaamde grijze literatuur. De IAC zegt hier zelfs over dat er regels moeten worden opgesteld voor het gebruik van deze artikelen (IAC, 2010). Vervolgens geven ze beide aan dat het reviewproces versterkt moet worden, ze hebben echter ieder hun eigen ideeën over hoe dit vormgegeven moet worden. Het PBL zegt dat men ervoor moet zorgen dat de gehele tekst gedekt wordt door gekwalificeerde reviewers. Tot nu toe is het namelijk het geval dat de reviewers zelf kiezen welk stuk van de tekst zij willen reviewen, dit zou dus meer centraal gecoördineerd moeten worden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Daarnaast zegt het

PBL dat men geen nieuw materiaal toe moet laten na de laatste review ronde en dat men nog niet geaccepteerde artikelen (bijvoorbeeld ingestuurde artikelen voor wetenschappelijke tijdschriften) niet moet gebruiken in de tekst (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). De IAC zegt hierover dat er vooral procedureel iets moet veranderen en is daarmee aanzienlijk algemener. De IAC stelt dat Lead Authors (LAs) een toelichting moeten geven waarom ze wel of niet gebruik maken van de opmerkingen van een reviewer (IAC, 2010). Op deze manier moet de LA verantwoorden waarom hij de tekst wel of niet heeft aanpast en zo zou de kwaliteit van de hoofdstukken meer kunnen worden gewaarborgd.

Het PBL en de IAC overlappen ook wat betreft de omgang met onzekerheid. Het PBL zegt dat de auteurs uit moeten leggen waarom ze meer waarde hechten aan een bepaald scenario dan aan andere scenario's (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Het PBL stelt echter wel dat iedere keer alle scenario's zo goed mogelijk moeten worden uitgewerkt, zodat men het meest complete overzicht krijgt en kan begrijpen waarom auteurs meer waarde hechten aan een bepaald scenario. De IAC zegt vooral dat de onzekerheid in uitspraken óf duidelijker moet worden gemaakt óf moet worden vermeden (IAC, 2010). De IAC stelt dat auteurs nu nog vaak verzanden in vage omschrijvingen zonder inhoud of onderbouwing, terwijl er soms wel harde cijfers aanwezig zijn om hun uitspraken te onderbouwen. Auteurs moeten dus zo veel mogelijk onzekerheid proberen te kwantificeren en vage omschrijvingen uit de weg gaan.

Naast deze overeenkomsten tussen de aanbevelingen van de IAC en het PBL zijn er ook een aantal niet overlappende aanbevelingen. Allereerst de aanbevelingen van het PBL. Zo stelt het PBL dat het risico op fouten moet worden geminimaliseerd, bijvoorbeeld door het openen van een openbare website waar men, direct na de publicatie van het rapport, fouten kan doorgeven. Daarnaast zegt het PBL dat het in kaart brengen van klimaatveranderingseffecten in ontwikkelingslanden nog ondermaats is. Het PBL stelt dat hier meer in geïnvesteerd moet worden zodat er een gelijke dekkingsgraad is tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010).

De aanbevelingen van de IAC zijn, zoals gezegd, meer op de procedures en algemenere zaken gericht. Zo zegt de IAC dat de transparantie moet worden vergroot. De IAC stelt dat dit kan door de selectie van de CLAs en LAs volgens een aantal vastgestelde criteria te doen. Daarnaast moeten de auteurs voldoende aandacht hebben besteed aan alternatieve inzichten of directe aanmerkingen (IAC, 2010). Daarnaast pleit de IAC voor het versnellen van het goedkeuringsproces. Dit zou kunnen door de beleidsmakers voorafgaand aan de goedkeuring van de samenvatting voor beleidsmakers geschreven commentaar te laten aanleveren (IAC, 2010). Ook stelt de IAC dat de rapporten korter moeten worden, bijvoorbeeld door te focussen op belangrijke nieuwe ontwikkelingen en over het algemeen minder gedetailleerde en dus minder uitgebreide assessments te maken (IAC, 2010). Hierdoor zou de almaar groeiende last op de wetenschappelijke gemeenschap verkleind kunnen worden. Verder zegt de IAC dat de organisatie van het IPCC gemoderniseerd moet worden. De IAC zegt dit omdat er heel veel is veranderd binnen het IPCC naar aanleiding van ontvangen commentaar, behalve de organisatie zelf. De IAC vindt namelijk dat een aantal onderdelen een update nodig hebben.

Al deze aanbevelingen gaan vooral in op de rapporten, procedures en organisaties, en dan met name op hoe de legitimiteit en betrouwbaarheid hiervan te waarborgen of te verbeteren. Er wordt echter niets gezegd over het gebruik van de rapporten bij het maken van beleid. McKittrick (2011) stelt dat het rapport van de IAC (maar het kan ook doorgetrokken worden naar het rapport van het PBL) niet als het laatste woord omtrent verandering van het IPCC



moet worden gezien, maar juist als het eerste woord. Hier wordt dan ook gehoor aan gegeven. Op dit moment wordt er gekeken door alle lidstaten, en personen die zij hierbij willen betrekken, naar hoe het proces van schrijven van het vijfde assessment rapport (AR5) is verlopen en hoe er nu verder moet worden gegaan met het IPCC. Veel lidstaten hebben namelijk wel een mening over hoe het proces is verlopen en wat er beter zou moeten. Hiervoor sturen alle lidstaten van het IPCC een submittie met hun visie op en aanbevelingen voor de toekomst van het IPCC. Deze submittie is een formele bijdrage van de contactgroep van het IPCC, oftewel alle officieel betrokkenen vanuit een lidstaat, waarin hun ideeën staan over het proces en de verbeteringen die aangebracht kunnen worden.

In het geval van Nederland is hier een speciale sessie geweest onder leiding van een speciale afdeling van Rijkswaterstaat (LEF), waarbij er verschillende actoren die gebruik maken van of betrokken zijn bij een IPCC rapport aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst hebben de aanwezigen hun visie over de toekomst van het IPCC met elkaar gedeeld, waarna er in subgroepen verder overlegd is over specifieke onderwerpen die door veel aanwezigen gedeeld werden. Deze onderwerpen waren: waarom moet het IPCC blijven bestaan?, met welke frequentie moeten de rapporten geproduceerd worden?, en hoe moet het IPCC interacteren met de samenleving? De punten die tijdens de bijeenkomst aan bod zijn gekomen, zijn grotendeels verwerkt in de Nederlandse submittie aan het IPCC. Vervolgens heeft het IPCC een synthese gemaakt van alle submitties die zijn ingezonden door de lidstaten. Dit syntheserapport is gepubliceerd in oktober 2013, waarna het in een plenaire vergadering zal worden besproken (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 4 juni 2013). Deze submittie bevat verschillende punten van kritiek op het IPCC in zijn huidige vorm en suggesties hoe dit verholpen kan worden. Het gaat hier onder andere over hoe er voor gezorgd kan worden dat de kennis van het IPCC meer gebruikt zou kunnen worden door beleidsmakers. Er komen indirect dan ook een aantal beleidsbehoeften naar voren (Contactgroep IPCC NL, 2013). Uit deze submittie komt tevens naar voren dat er spanningen zijn tussen wat het beleid wil en wat de wetenschap nodig heeft. Deze spanningen zijn kenmerkend voor een grensorganisatie tussen wetenschap en beleid, want hoe kan ervoor worden gezorgd dat beide partijen van relevante informatie worden voorzien, terwijl de twee zo verschillend zijn (zie Tabel 1). Of het IPCC hier in slaagt wordt in hoofdstuk zes uiteengezet.

#### **4.4 De sterke en zwakke punten van het IPCC in zijn huidige vorm**

Het IPCC als organisatie, de IPCC rapporten en de processen van het IPCC hebben ieder zo hun zwakten en sterkten. Die worden in deze paragraaf uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 4.5 gekeken naar de invloeden over en weer tussen de Nederlandse nationale overheid en haar beleid en het IPCC, en hoe ze beide zouden kunnen veranderen om ervoor te zorgen dat de invloed versterkt kan worden.

##### **4.4.1 De sterke punten van het IPCC**

Een van de belangrijkste en fundamenteelste sterke punten is dat het IPCC twee totaal verschillende werelden, beleid en wetenschap, in een interface bij elkaar heeft gebracht (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Of zoals de heer Komen (persoonlijke communicatie, 14 juni 2013) het formuleert: ‘Het IPCC heeft een indrukwekkende dialoog op gang gebracht tussen wetenschap en beleid’. De heer Jepma (persoonlijke communicatie, 12 juli 2013) gaat echter nog een stapje verder, hij stelt: ‘Het IPCC is een van de schoolvoorbeelden van hoe de wetenschap en het beleid elkaar positief hebben beïnvloed’. Doordat het hier gaat om twee totaal verschillende werelden is het bijzonder dat zij samen tot een wetenschappelijk en politiek gedragen rapport kunnen komen. Dit kan alleen door de unieke manier waarop het rapport geschreven wordt. Het rapport blijft namelijk onder de

verantwoordelijkheid van de wetenschappers die het schrijven, maar de landen stellen de samenvatting woord voor woord vast. Op die manier heeft het zowel wetenschappelijk als politiek draagvlak (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). De heer Metz (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013) concludeert dan ook dat het IPCC een juiste balans vindt tussen wetenschap en beleid, en dat het IPCC een beleidsrelevant en wetenschappelijk solide rapport aflevert.

Het IPCC rapport zorgt ervoor dat er op een zeer kosteneffectieve manier overzicht wordt verkregen van het gehele veld van klimaatwetenschappen, inclusief de oplossingsrichtingen (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; A. Kattenberg, persoonlijke communicatie, 10 juni 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Dat is een enorme 'tour du force', en daarnaast maakt het al deze informatie ook beleidsrelevant (H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). C. Jepma (persoonlijke communicatie, 12 juli 2013) en B. Metz (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013) prijzen vooral de wetenschappelijke kwaliteit en degelijkheid die in ieder rapport weer naar voren komt. Alles wordt uitvoerig bediscussieerd, dus er zit enorm veel denkkracht in. L. Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) prijst vooral de hoeveelheid autoriteit waarmee het IPCC alle informatie bij elkaar krijgt. Het IPCC is namelijk ongelooflijk succesvol geweest tot en met Kopenhagen. Een van de redenen waarom het IPCC zo beleidsrelevant kan zijn, is dat de wetenschap in het IPCC rapport spreekt met één mond, dat is zeer belangrijk voor de politieke besluitvorming (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013; R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Op die manier fungeert het IPCC als een soort filter op de individuele opvattingen van klimaatwetenschappers. Het IPCC komt tot uitspraken op basis van zoveel mogelijk percepties en artikelen die het allemaal gewikt en gewogen heeft (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). De belangrijkste reden dat het IPCC een zo hoge wetenschappelijke kwaliteit kent, is het feit dat er veel reviewrondes zijn. Dus er zitten veel feedbacksystemen en 'checks and balances' in (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Daarnaast heeft het IPCC er ook voor gezorgd dat vele, zo niet alle, auteurs zeer goede wetenschappers zijn (A. Komen, persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). De kwaliteit van de wetenschappers is namelijk zeer bepalend voor de kwaliteit van het rapport. Daarnaast stimuleert het IPCC ook nieuw onderzoek met de onderwerpen van zijn rapporten (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Dit is positief voor de wetenschappelijke wereld, de kwaliteit en het bereik van het onderzoek. Het is ook positief voor de nationale overheden van de landen waarin het onderzoek wordt gedaan, zij hebben hierdoor kennis in huis over onderwerpen die zij behandeld wilden hebben. En het is positief voor het IPCC, want op deze manier kan de meest recente kennis gebruikt worden in de rapporten.

Verder stuit de manier van vaststellen van de rapporten, namelijk door de overheden die de beleidssamenvatting (SPM) regel voor regel vaststellen, nog al eens op kritiek. Zo zou dit leiden tot inferieure 'consensuswetenschap', maar dat is niet zo (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; G. Komen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2013). Over het algemeen zorgt deze manier van vaststellen voor een betere samenvatting waarin nog meer nuance is aangebracht. Het nadeel hiervan is echter dat de samenvattingen dan vaak moeten inboeten aan leesbaarheid (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Belangrijk hierbij is dat de auteurs van het IPCC het vetorecht hebben over de SPM, zodat ze kunnen ingrijpen indien de onderhandelingen ervoor zou zorgen dat de teksten onwaarheden bevatten. Een punt van kritiek hierop is dat het feit dat de auteurs vetorecht hebben niet goed wordt gecommuniceerd (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013).

Een ander punt dat vaak kritiek krijgt is de invloed van de overheden op de ‘scoping’ van de rapporten. Zo zouden wetenschappers alleen moeten bepalen wat er onderzocht worden en waar de kennisleemtes zitten, maar G. Komen (persoonlijke communicatie, 14 juni 2013) stelt dat de beleidsmakers eigenlijk de klanten zijn van het rapport. Daarom zouden zij moeten aangeven wat zij onderzocht willen hebben. Op die manier wordt er gezorgd voor politiek draagvlak en interesse in de uitkomsten van het rapport.

Ook zijn er een aantal redenen waarom het IPCC een bijzondere positie heeft in het klimaatdebat. Het IPCC geeft namelijk echt aan hoeveel bewijsmateriaal en hoeveel overeenstemming er voor een bepaalde stelling is. Oftewel hoeveel vertrouwen hechten wij aan deze uitspraak? (Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Dit betekent dat er gekwantificeerd wordt waar mogelijk. Een tweede reden is dat de besluitvorming van het IPCC plaatsvindt onder de vlag van de VN als een intergouvernementeel orgaan. Landen kunnen zich hierdoor beroepen op een gemeenschappelijke kennisbasis, waarbij ze deze kennisbasis ook nog eens zelf vast hebben gesteld. Dus zou het dan aan de politiek moeten zijn om hiernaar te handelen (Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Een derde reden is dat de auteursteams internationaal samengesteld worden, hierdoor is er een mondiale dekking wat betreft het auteurschap en wordt de kans groter dat de boodschap ook wijder wordt verspreid (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013; B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Het is immers eenvoudiger om een landgenoot te vragen om zijn bevindingen te delen met de beleidsmakers dan om een buitenlander dat te laten doen.

#### **4.4.2 De zwakke punten van het IPCC**

Twee belangrijke kritiekpunten op het IPCC zijn de logheid en traagheid van de organisatie van het IPCC in zijn geheel en het volume van de rapporten (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Door het logge karakter van de organisatie kan het IPCC zich niet snel genoeg aanpassen aan een almaar veranderende maatschappij (B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013; R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Deze maatschappij wil meer updates, zo niet een continue informatiestroom waarin de meeste recente kennis is verwerkt. Dit is in deze opzet niet te leveren. Hierdoor zullen er dus grote veranderingen plaats moeten vinden in de processen en procedures van het IPCC. Maar grote veranderingen zijn binnen het IPCC niet (snel) door te voeren. Dit komt doordat alle landen het erover eens moeten worden en als dat niet lukt, is de oplossing vaak om alles bij het oude te houden (B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

Zoals gezegd is de omvang van de rapporten ook een probleempunt. Door de omvang van de rapporten kan er niet ingespeeld worden op de korte termijn behoeften. Als er een nieuw issue op de agenda komt moet er een aantal jaren worden gewacht voordat het IPCC hier iets over heeft gezegd. Dit zou sneller moeten (B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013; R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Het moet namelijk eerst de hele cyclus van het schrijven van het rapport doorlopen voordat de informatie gedeeld kan worden. Daarnaast zorgt het volume van de rapporten voor een kwaliteitsprobleem. Grote delen van het rapport worden namelijk niet of nauwelijks gereviewd, hierdoor kunnen er zwakkere of gewoon slechte teksten in de uiteindelijke rapporten terecht komen (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013).

Een ander kritiekpunt op het IPCC is de betrokkenheid van de politiek. Zo wordt er gesteld dat men een hoge prijs betaalt voor de ‘buy-in’ van de politiek (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De aanwezigheid van overheidsvertegenwoordigers vertraagt het proces maar men stelt ook dat het IPCC er te politiek door wordt (G. Komen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2013; A. Kattenberg, persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). Het belang van de uitspraken in de rapporten is namelijk zo groot dat in een vroeg stadium wetenschap en politiek door elkaar gaan lopen (A. Kattenberg, persoonlijke communicatie, 10 juni 2013). Daarnaast wordt er gezegd dat het Panel, en dus de overheden, een te grote rol spelen bij het vaststellen van de samenvattingen (G. Komen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2013). Hierbij zou het beter zijn als de auteurs het laatste woord hadden bij de vaststelling van de precieze tekst van de samenvattingen. Nu is het geen **Summary for** policymakers maar **Summary by** policymakers. De auteurs blijven wel de ‘baas’ over de tekst dankzij een vetorecht op het moment dat de tekst onwaarheden zou bevatten (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Maar de eindgebruikers van de samenvatting, de overheden, kunnen die wel wijzigen naar wens, dat is natuurlijk ‘stapelkrankzinnig’ (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013).

Een andere manier van invloed van de politiek op het proces is het type afgevaardigden dat een land stuurt. Ieder land stuurt namelijk een ander type delegatie: sommige landen sturen hun milieuminister, andere hun minister van economische zaken etc. Zij hebben ieder hun eigen doelstellingen en (verborgen) agenda’s (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Dit kan het verloop van het proces zowel bij de scoping als bij het vaststellen van de SPM enorm beïnvloeden. A. Petersen (persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) stelt dat Nederland over het algemeen zijn beste klimaatwetenschappers, of mensen met toegang tot de beste klimaatwetenschappers stuurt (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) en eigenlijk zouden alle landen dat moeten doen. Op die manier krijg je kwalitatief gezien het beste rapport en zal het proces ook sneller en beter kunnen verlopen.

Een andere reden waarom het IPCC de neiging heeft zich meer te richten op de politiek, is het feit dat het IPCC zich, volgens sommigen te veel, heeft gericht op klimaatverdragen. Dit heeft als risico dat wanneer beleid meer bilateraal wordt, en dus niet alleen via de VN gaat, er geen organisatie meer nodig zal zijn die klimaatkennis samenvat. Terwijl het IPCC buiten de VN klimaatonderhandelingen ook nog nuttig kan zijn (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Echter H. Haanstra (persoonlijke communicatie, 2 juli 2013) stelt dat het gekoppeld zijn aan de klimaatonderhandelingen er juist voor zorgt dat het IPCC bijna altijd impact heeft met zijn rapport. Het feit dat het rapport gebruikt wordt bij de klimaatonderhandelingen is bijzonder gunstig en bespoedigt ongetwijfeld het gebruik op nationaal niveau, maar het moet niet het hoofdoel, of sterker het bestaansrecht worden van de organisatie.

Naast al deze politieke gevoeligheden is het ook onduidelijk welke rol het beleid speelt tijdens het schrijven van de rapporten. Als je het zuiver wilt houden dan moeten de wetenschappers hun assessment simpelweg overhandigen aan de overheden en zeggen dat ze er zelf beleidsconsequenties eraan moeten verbinden (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Maar dat wordt niet gedaan, de wetenschappers en de beleidsmakers onderhandelen over de uitkomsten van het rapport, er is dus geen zuivere scheiding.

Er zijn ook kritiepunten op de inhoud van de rapporten en de manier waarop de rapporten worden geschreven. Zo stelt Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) dat er een prijs

wordt betaald voor de kwaliteit, doordat het allemaal vrijwilligerswerk is, maar wel veel tijd kost. Hierdoor krijg je niet altijd de beste mensen. De heer Meyer wordt hierbij gesteund door de heer Jepma (persoonlijke communicatie, 12 juli 2013) die stelt dat de ‘zware jongens’, onder andere een aantal winnaars van wetenschappelijke prijzen, steeds meer van het toneel verdwenen. Een tweede kritiekpunt gaat in op de inhoud van de rapporten. Heel veel auteurs citeren zichzelf. Dat is relatief vanzelfsprekend, want zij weten naar welke kennis er gevraagd zal worden en zodoende kunnen zij goed wetenschappelijk onderzoek doen en deze één op één gebruiken in het IPCC rapport. Maar het is natuurlijk heel erg self serving (of althans die indruk wekt het) (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Dat is een eeuwig dilemma, Meyer noemt dit het dilemma van de onafhankelijke ondeskundige en de afhankelijke deskundige.

Een ironisch punt is dat het IPCC geprobeerd heeft om de rapporten zo weerbaar mogelijk te maken tegen kritiek. Dit hebben zij onder andere gedaan door het rapport steeds transparanter te schrijven en ervoor te zorgen dat conclusies, redeneerlijnen et cetera traceerbaarder worden. Dit heeft er echter onvermijdelijk voor gezorgd dat het rapport eigenlijk weer een stap onleesbaarder is geworden (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013).

Tot slot zijn er nog een tweetal kritiekpunten op de auteurs van het IPCC rapport. Ten eerste is de selectie van de auteurs onoverzichtelijk. Het is onduidelijk waarom bepaalde auteurs worden gekozen en op basis waarvan, op die manier kan dit leiden tot een wetenschappelijk slechter rapport maar vooral scepsis van buitenaf (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Maar Jepma nuanceert gelijk weer door te zeggen dat over het algemeen de auteurs zeer integere wetenschappers zijn, het is dus vooralsnog alleen een transparantie probleem en geen probleem dat van invloed is op de kwaliteit. Ten tweede komen de auteurs voornamelijk uit de academische wereld en zit er vrijwel niemand vanuit het bedrijfsleven bij (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Hierdoor worden belangrijke onderdelen, zoals hoe gaat een investeerder om met prikkels (beleid, etc.) en hoe reageert hij of zij hierop, niet behandeld. De heer Jepma is zich echter wel bewust dat dit ook moeilijk te realiseren is, onder andere door de vrijwilligheid waar het bedrijfsleven over het algemeen niet of weinig aan mee doet. Maar de aanwezigheid van het bedrijfsleven, voornamelijk in werkgroep III, zou er wel voor zorgen dat het rapport iets meer naar de realiteit kruipt.

#### **4.4.3 Hoe zou het IPCC moeten veranderen?**

Uit de voorgaande twee paragrafen komt naar voren dat het IPCC zowel sterke als zwakke punten kent. Maar hoe zou het IPCC ervoor kunnen zorgen dat het de sterke punten behoudt, maar de zwakke punten opheft? Enkele ideeën hiervoor komen nu aan bod.

Allereerst komen de verbeterpunten van de rapporten aan bod, hierbij gaat het zowel om de inhoud, als de verspreiding, als de communicatie van de rapporten. Zo stelt G. Komen (persoonlijke communicatie, 14 juni 2013) dat het rapport strikter beleidsneutraal zou moeten zijn. Er moet dus een duidelijke scheiding tussen wat ‘is’ en ‘ought’ (wat zou moeten zijn) komen. Waarbij het IPCC zich vooral op wat ‘is’ moet focussen. Hierop aanvullend stelt G. Komen (persoonlijke communicatie, 14 juni 2013) dat de samenvattingen, de SPM, door IPCC wetenschappers zouden moeten worden vastgesteld. Op die manier maak je het rapport minder politiek en voorkom je ook dat het rapport onderdeel wordt van een politiek spel. R. Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) is het hier niet mee eens, want zoals in paragraaf 4.4.1 naar voren kwam, stelt hij dat de SPM er vrijwel altijd beter op werd na de onderhandelingen door de politiek. L. Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) stelt dat of je nou de SPM wel of niet door wetenschappers laat vaststellen, je er in elk geval voor

zou moeten zorgen dat de SPM's vertaald worden in wat hij noemt ABH, Algemeen Beschaafd Haags. De SPM van een IPCC rapport is namelijk een compleet uitonderhandelde tekst waar allemaal lagen informatie onder verborgen zitten. Door die lagen moet je toch heen kunnen kijken om de belangrijkste punten uit de SPM te kunnen halen. Daar zou je de beleidsmakers bij kunnen helpen door de belangrijkste punten in wat eenvoudiger Nederlands te verwoorden. De communicatie van de SPM naar de Nederlandse overheid zou dus verbeterd kunnen worden. Kattenberg (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013) en Brieskorn (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013) voegen hieraan toe dat de uitkomsten van de rapporten ook uitgedragen moeten worden aan het grotere publiek, bijvoorbeeld door filmmateriaal en dergelijke. Aan de hand van het werkgroep I rapport van AR5 is dit ook gebeurd (dit is gedaan nadat de interviews werden gehouden). Het IPCC heeft namelijk een filmpje op internet gezet waarin verschillende wetenschappers uit WGI aan het woord komen en de belangrijkste punten uit het rapport benoemen.

Een ander verbeterpunt is dat er meerdere theorieën uiteengezet zouden moeten worden in plaats van alleen de broeikas Theorie, want geen enkele Theorie is absoluut aangetoond (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Je moet dus tegenhangers van de IPCC Theorieën niet afserveren als onzin maar gefundeerd uitleggen waarom bepaalde dingen niet of juist wel kloppen (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Door het uitzetten van de alternatieve ideeën geef je de Theorieën een reële kans en verklein je de kritiek die critici kunnen hebben op je werkwijze (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Daarnaast laat je op deze manier ook aan de politiek zien waarom de Theorie gehanteerd door het IPCC de beste is (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013).

Het tweede punt waarop verbeteringen geformuleerd kunnen worden zijn de werkwijzen voor het schrijven en inrichten van de rapporten. Zo zegt Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) dat men de cyclus korter kan maken, dus geen cyclus van zes tot zeven jaar maar slechts een cyclus van een paar jaar. Een manier om hiervoor te zorgen, is het digitaal maken van de rapporten, hierdoor heb je minder papier, snellere omlooptijden en kun je sneller reageren (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Een tweede versnellende factor van het digitaal maken van het rapport is dat er dan gewerkt kan worden met updates van hoofdstukken in plaats van updates van hele rapporten in één keer. Op die manier kan het IPCC snel veranderende onderwerpen ook snel aanpassen aan de laatste kennis (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Zo wordt het probleem van te langzaam reageren op vragen vanuit de politiek en de hoeveelheid werk in één keer aangepakt.

Een tweede manier om de cyclus te verkorten is door twee werkgroepen te maken in plaats van drie (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Op die manier hoeft er één rapport minder geschreven worden, wat ongeveer 1000 pagina's scheelt, en kunnen deze wetenschappers efficiënter aan het werk binnen de andere twee werkgroepen. Meyer stelt dan ook voor om werkgroep I te laten gaan over impacts, adaptatie en mitigatie en werkgroep II over duurzame ontwikkeling, scenario's en integrated assessment. Door deze verdeling zou ook het Synthese Rapport (SYR) afgeschaft kunnen worden, wat nog een tweede tijdswinst oplevert.

Een andere manier om sneller te kunnen reageren op politiek interessante onderwerpen is door meer gebruik te maken van Special Reports. Iedere 5 tot 7 jaar een groot assessment rapport

zou op zich geen probleem zijn maar dan moet er wel op specifieke onderwerpen sneller nieuwe informatie vergaard kunnen worden (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) zegt dat het digitaliseren van de rapporten nog een voordeel heeft. Het is nu voor buitenstaanders namelijk bijna niet na te gaan waar de beweringen in de rapporten vandaan komen. De SPM verwijst naar de achterliggende hoofdstukken en in die hoofdstukken staan ook netjes verwijzingen naar de papers, maar je kunt niet zomaar de papers openen en de teksten waarop de stellingen zijn gebaseerd inzien. Hier moet namelijk voor betaald worden. Dit zou verbeterd moeten worden door een digitale versie van het rapport waarbij je via hyperlinks door kunt klikken naar de onderliggende teksten (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Voor deze verandering moet er in overleg met uitgevers andere verdienmodellen opgesteld worden, want dit zou betekenen dat er niet meer per geopend wetenschappelijk artikel betaald zal worden waardoor ze hun inkomsten uit andere bronnen moeten halen.

Het derde en laatste punt waar binnen het IPCC verbeteringen zijn door te voeren is de organisatorische inrichting en procedures van het IPCC. Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) zegt hierover dat het definitiever moet worden gemaakt dat de voorzitter maar voor één assessmentcyclus gekozen mag worden. Op dit moment zit er een ontsnappingsclausule in deze regelgeving. De landenvertegenwoordigers kunnen namelijk besluiten dat iemand toch voor een tweede cyclus kandidaat mag zijn. Dit is voornamelijk gedaan omdat met name ontwikkelingslanden over het algemeen weinig goede bestuurders naar voren kunnen schuiven en op het moment dat er wel één is (zoals nu het geval is), willen deze landen die voorzitter vaker herkozen hebben. Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) vindt dit echter een slechte zaak en stelt dat dit definitiever zou moeten worden gemaakt. Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) en Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) gaan echter nog een stap verder door te zeggen dat er een andere bestuurlijke top zou moeten komen. Zij stellen dat er een Executive Director in plaats van een gekozen bestuurder aan het hoofd zou moeten zitten. Op die manier zullen er volgens hen betere bestuurders aangesteld kunnen worden. Op die manier kan men de voorzitter en covoorzitters selecteren op basis van kwaliteiten in plaats van hun afkomst. Nadeel van deze maatregel is dat de hele governance opnieuw ontworpen moet worden, en daar ligt nog een grote opgave (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013).

Een punt dat verbeterd zou moeten worden is het PR beleid van het IPCC. Jepma (persoonlijke communicatie, 12 juli 2013) stelt dat ten tijde van ClimateGate er niet zo goed werd gereageerd op de kritiek. Daarom zou het IPCC codes moeten schrijven van hoe er omgegaan moet worden met een journalist en wat er wel en niet gezegd zou mogen worden. Een tweede verbeterpunt wat betreft de PR gaat over de plenaire bijeenkomsten. Deze zijn op dit moment gesloten voor buitenstaanders. Petersen (persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) vindt echter dat de plenaire bijeenkomsten open gesteld moeten worden, bijvoorbeeld via webcasts etc. Zodoende kan iedereen zien hoe het eraan toe gaat en kan het IPCC laten zien dat het niets te verbergen heeft (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Daarnaast geldt, des te transparanter het geheel wordt, des te beter verifieerbaar het wordt, en dus des te beter het rapport zal worden (H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013).

Wat betreft de politieke invloed in het rapport of op het proces, zijn er ook verbeteringen mogelijk. Zo zou het verboden moeten worden om een politieke briefing te krijgen

voorafgaand aan een IPCC vergadering over de vaststelling van een rapport. Zo zou het zijn gebeurd dat bepaalde afgevaardigden van een bepaald land gebriefd waren door hun overheid over wat ze wel en niet toe mochten laten in het rapport. Deze personen waren dus over bepaalde zaken zeer stellig omdat hun overheid dat wilde (anoniem, persoonlijke communicatie, 2013). Het staat nergens op papier dat dit niet zou mogen, maar dat zou opgenomen moeten worden in de regels en procedures van het IPCC. Hierop voortbouwend wordt er gesteld dat de overheden geen, of in ieder geval minder invloed moeten hebben op de rapporten van het IPCC (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; R. Brieskorn, 10 juli 2013). Ze zouden wel aanwezig moeten blijven bij de scoping van het rapport, zodat ze de kennisvraag uiteen kunnen leggen. Maar daarna zouden de wetenschappers zelf aan de slag moeten gaan (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Brieskorn (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013) vindt namelijk dat over feiten en wetenschap niet onderhandeld zou moeten worden, toch gebeurt dit bij de SPM. Dit zou volgens hem afgeschaft moeten worden. Hoewel de invloed van de politiek op het IPCC dus evident is, is het omgekeerde totaal niet aan de orde. Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) stelt namelijk dat het IPCC er niet in is geslaagd om in alle landen, of zelfs maar in enig land, adequaat klimaatbeleid uit te lokken. Hij vraagt zich echter af of dat wel van het IPCC verwacht kan worden. Mijns inziens zou het IPCC vooral de ‘mindset’ van de landen moeten ‘triggeren’, want indien de landen de juiste instelling hebben ten aanzien van milieubeleid, dan zal er vanzelf een verandering plaatsvinden naar een milieuvriendelijker beleid. Dit is ook op dit moment gaande. Nu moet er alleen nog daadwerkelijke investeringen gedaan worden om de ideeën ook echt uit te gaan voeren.

Al met al kan gezegd worden dat er zowel een groot aantal goede als minder goede punten zijn te formuleren voor het IPCC en dat er potentiële oplossingen zijn voor verschillende zwakkere punten, maar Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) eindigt wel met een positieve noot. Hij stelt dat het eigenlijk niet beter kan voor deze prijs. Het kan dus alleen beter wanneer er grote bakken geld overgemaakt worden naar het IPCC, zodat de beste wetenschappers erop kunnen worden gezet (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). ‘Het IPCC proces met al zijn makken is toch de beste manier om een rapport gemeenschappelijk gedragen te krijgen, vooral door de SPM constructie’ (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De opdrachtgever stelt te samenvatting vast, dat is natuurlijk bizar, maar toch levert het iedere keer een betere SPM op dan ervoor. Daarnaast zegt hij dat klimaat ook een onderwerp is waarbij het heel moeilijk is om de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Klimaat is namelijk ontzettend verspreid over culturen en disciplines, dus is het veel moeilijker daar eenheid in te bewaren. Zeker in vergelijking met een onderwerp als energie (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Een tweede reden waarom klimaatverandering een moeilijk onderwerp is, is dat met de aanpak van klimaatverandering enorm veel geld is gemoeid. Daarom is de uitkomst van de rapporten en de gewenste handelingen door nationale overheden zeer beladen. Er moet dus op een hele zorgvuldige en integere manier bepaald worden wat de schade is, wie ervoor verantwoordelijk is en hoe effectief de aanpak is (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Dit kost tijd.

Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) en Petersen (persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) vragen zichzelf ook af of meer rapporten en het sneller schrijven hiervan wel zinvol is. Over het algemeen duurt het in de wetenschap ongeveer 10 jaar voordat een klimaatmodel serieus verandert. Dus als een assessment rapport al iedere zes jaar uitkomt dan zijn er niet altijd vernieuwingen. Hier zit een inherente spanning tussen wat het beleid nodig heeft en de



wetenschap kan (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Een wetenschapper kan namelijk nog prima uit de voeten met een IPCC rapport dat ongeveer zeven jaar oud is (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013).

Tot slot stellen Jepma (persoonlijke communicatie, 12 juli 2013) en Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) dat het IPCC een geslaagde grensorganisatie is. Het dient namelijk zowel de wetenschap als het beleid en beide partijen zijn ook actief betrokken bij de ontwikkeling van de rapporten. Echter, de rol van het IPCC in de toekomst is onzeker. Op een gegeven moment is het punt wel gemaakt en dan kan er een behoefte ontstaan naar rapporten die zich meer specialiseren op een kleiner onderdeel, bijvoorbeeld energie (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013). Dat zou het punt kunnen zijn dat het IPCC zodanig moet veranderen dat het in deze behoefte kan voorzien of dat het wordt opgeheven.

#### **4.5 Het IPCC en het Nederlands nationaal beleid**

In de volgende paragrafen wordt er gekeken naar de invloed die het IPCC op het Nederlandse nationale beleid uitoefent. Vervolgens wordt er gekeken naar de invloed die de Nederlandse overheid heeft op het IPCC. En tot slot wordt er gekeken naar de verbeterpunten die het IPCC dan wel de Nederlandse overheid zou kunnen doorvoeren om ervoor te zorgen dat deze invloed meer naar wens wordt. Maar eerst worden er een aantal algemene punten behandeld, namelijk enkele algemene opmerkingen over de verhoudingen tussen Nederland en klimaatbeleid in het algemeen, maar ook het IPCC als organisatie en een korte beschrijving van meerdere manieren waarop een IPCC rapport kan doorwerken naar het Nederlandse nationale beleid.

Het IPCC rapport kan op verschillende manieren doorwerken naar de Nederlandse overheid en haar beleid (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Ter illustratie worden hier drie voorbeelden gegeven maar er zijn nog meer manieren waarop dit kan gebeuren, er is dus geen vaste volgorde voor.

Manier 1: het rapport komt uit en de betrokken beleidsmakers schrijven een verslag over de bijeenkomst (de bijeenkomst waarbij het rapport is vastgesteld). Vervolgens praten zij met de personen op het ministerie over wiens onderwerp er belangrijke uitspraken zijn gedaan of waar er interessante conclusies zijn getrokken en dan maken zij ze alert op wat er in het rapport wordt gezegd. Wanneer er voldoende steun is vanuit de afdeling, voor het feit dat deze conclusies inderdaad zeer vernieuwend zijn, dan kan de betrokken beleidsmaker het mandaat krijgen om een nota te schrijven aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over het onderwerp en de conclusies die het IPCC hieraan verbonden heeft. Dat is de nette ambtelijke manier (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013).

Manier 2: het rapport komt uit en de betrokken beleidsmakers schrijven een verslag over de bijeenkomst (de bijeenkomst waarbij het rapport is vastgesteld). Dit verslag gaat naar de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu waarop hij of zij besluit om het verslag door te sturen naar de Tweede Kamer. Waarop de Tweede Kamer vragen zal stellen aan de Staatssecretaris en er via deze weg verandering mogelijk is in beleid (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013).

Manier 3: Een milieuorganisatie vindt dat de resultaten van het rapport zo belangrijk zijn dat het zelf een lobby begint en zodoende de Tweede Kamer weet te bereiken. Vervolgens zullen er vragen gesteld worden aan de Minister of de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Waarna hij of zij kan besluiten om over te gaan tot actie.

Wat betreft het klimaatbeleid in het algemeen stelt Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni

2013) het volgende: ‘Klimaatwetenschap is een links-rechts kwestie geworden. Wat volkomen onzin is, want het is nog steeds gewoon fysica en CO2 en infrarood en dat heeft helemaal niks met politieke voorkeuren te maken. Maar zo is het in Nederland helaas volstrekt gepolitiseerd’. Één van de redenen dat het een links-rechts kwestie is geworden wordt geïllustreerd door hetgeen Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) stelt. Namelijk dat milieubeleid een soort sociaal beleid is. Milieuproblemen raken voornamelijk de arme, zwakkere mensen. Zij hebben geen geld om een oplossing voor hun situatie te financieren en daarnaast hebben zij vaak ook geen of weinig kennis over het desbetreffende probleem (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Over het algemeen zijn linkse politici voorstander van sociaal beleid, maar rechtse politici aanzienlijk minder. Dit is dus één van de redenen dat het debat in een links-rechts positie is gekomen.

Een ander algemeen punt is dat het IPCC politiek gevoelig is op dit moment (o.a. door climategate) (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Treffend voorbeeld hiervan is het feit dat bij de reorganisatie van het KNMI er niets wordt gezegd over het IPCC als taakonderdeel van het KNMI, terwijl het KNMI zelfs het focal point-schap heeft van het IPCC (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Dit laat duidelijk zien dat het IPCC op dit moment weggestopt wordt om te zorgen dat het politiek niet afgebrand wordt.

De laatste algemene opmerking voorafgaand gaat over hoe beleidsbeslissingen worden genomen. Beleidsbeslissingen worden namelijk niet alleen genomen op basis van kennis over klimaatsystemen en mogelijke oplossingen, kosten en baten, maar worden ook genomen onder invloed van allerlei politieke factoren (R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Er vindt ‘cherry picking’ plaats (R. Flipphi, 21 augustus 2013). Men neemt die feiten en beweringen mee die hun verhaal ondersteund ook al zouden die feiten eventueel weerlegd kunnen worden.

#### **4.5.1 Invloed van het IPCC op Nederlands nationaal beleid**

De invloed van het IPCC op het beleid in Nederland is niet zo groot. Dit komt onder andere doordat het kennisaanbod van het IPCC niet direct aansluit op de kennisvraag van de Nederlandse overheid. Internationaal gezien sluit het kennisaanbod wel relatief goed aan maar om relevant te zijn voor de Nederlandse overheid moet het rapport veel specifiekere worden (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Op dit moment zijn de vragen vanuit de Nederlandse overheid te specifiek om beantwoord te worden door een IPCC rapport. Een voorbeeld van een dergelijke vraag is: wat is het effect van een bepaalde fiscale vergroeningsmaatregel in Nederland? (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) Op dergelijke vragen wordt geen antwoord gegeven in een IPCC rapport.

Daarnaast is er ook een wat meer incidentele reden dat de invloed van het IPCC niet zo groot is in Nederland. Het komt namelijk ook voor dat het IPCC Special Reports schrijft waar Nederland niet op zit te wachten. Een voorbeeld hiervan is het Special Report on Renewables (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De Nederlandse overheid vond dat zij over dat onderwerp al genoeg informatie had, en dat alleen het gebruik van biomassa om energie op te wekken nog extra informatie behoefde. Maar doordat de overige landen wel potentie zagen in een rapport dat alle punten bestreekt is het rapport er toch gekomen. Dit betekent echter ook dat dit rapport niet of nauwelijks gebruikt is door de Nederlandse overheid.

Een andere reden dat IPCC rapporten weinig invloed hebben in Nederland is dat de overheden moeilijk bij de informatie kunnen. Het IPCC levert zonder enige twijfel een hele nuttige

kennisbijdrage maar de informatie is niet eenvoudig te vinden in de drie delen van het rapport van ieder 1000 pagina's (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Het wordt echter nog moeilijker gemaakt doordat de Nederlandse overheid te weinig mensen op de ministeries in dienst heeft die voldoende wetenschappelijke opleiding hebben gehad om het IPCC rapport echt goed te kunnen gebruiken. De pure natuurwetenschappers hebben langzaamaan plaats gemaakt voor mensen met meer kennis van processen (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; G. Komen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2013).

Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) voegt het eerste punt en het derde punt van deze paragraaf samen in hoe het IPCC wel invloed heeft. Hij zegt dat nationaal beleid zo specifiek, lokaal en zo land eigen is, dat er niet kan worden verwacht dat er bij het maken van beleid een IPCC rapport uit de kast kan worden gepakt waaruit één op één kan worden overgenomen hoe het beleid vorm moet worden gegeven. De kracht van het IPCC is dan ook om juist de grote lijnen uit te zetten die de beleidsmakers nodig hebben voor het maken van beleid. Dit houdt in dat de kennisbijdrage van het IPCC vooral zit in het verhaal op grote lijnen: wat is het klimaatprobleem, wat is menselijk en wat is natuurlijk, wat zijn de risico's, wat merken we er nu al van, welke risico's lopen we in de toekomst en wat kunnen we nu doen om die risico's te beheersen (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Dan kunnen daarna verschillende (kennis)instellingen deze informatie vertalen naar de Nederlandse situatie.

Doordat de IPCC rapporten niet specifiek genoeg zijn voor de Nederlandse situatie heeft het IPCC rapport in Nederland eigenlijk geen directe doorwerking. Het is vooral een goede bron voor wetenschappelijke adviseurs, bijvoorbeeld het PBL en het KNMI, en universiteiten. Zij gebruiken het bij hun advies richting de Nederlandse overheid (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013; C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013; R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Een voorbeeld hiervan zijn de KNMI scenario's. Deze zijn zeer belangrijk voor de Nederlandse overheid. Maar deze scenario's zijn consistent met of een beredeneerde afwijking van, het is in ieder geval volstrekt traceerbaar hoe die zich verhoudt tot het laatste IPCC rapport (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Echter, niet iedere overheid heeft de beschikking over dergelijke wetenschappelijke instellingen, desalniettemin heeft het IPCC ook voor deze landen, over het algemeen ontwikkelingslanden, nut. Immers, waar geen informatie beschikbaar is op nationaal niveau, daar is iedere kennis welkom. Toch zouden er meer stappen gezet moeten worden om de informatie meer 'tailor-made' aan te bieden zodat het beter aansluit bij de nationale behoeften van de lidstaten (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). De rapporten zouden dus beter aan moeten sluiten bij de behoeften van de lidstaten. Dit is echter zeer ingewikkeld te realiseren doordat de vele lidstaten alle andere behoeften hebben.

Een tweede manier van indirect gebruik van de kennis komt tot stand doordat beleidsmedewerkers over het algemeen via internet zoeken naar informatie. Via die weg gebruiken zij ook met enige regelmaat kennis dat indirect van het IPCC afkomstig is (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Gevaar hierbij is echter dat als dit wordt gedaan door mensen zonder gerelateerde wetenschappelijke achtergrond dat ze mogelijk verkeerde conclusies zouden kunnen trekken.

Over het algemeen kan gezegd worden dat de IPCC rapporten weinig gebruikt bij het maken van beleid. Dat is geen onwelwillendheid, maar het komt simpelweg doordat mensen er geen

tijd voor hebben om het IPCC rapport door te nemen. Daarnaast wordt er ook veel beleid gemaakt zonder dat de bijbehorende onderzoeksrapporten uitgebreid worden gelezen (R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Op een gegeven moment helpen meer onderzoeken een beleidsmaker niet verder. Een andere praktische reden waarom er weinig gebruik wordt gemaakt van een IPCC rapport is dat het IPCC vaak een range geeft waarbinnen een verandering plaats zal vinden. Op deze manier is het correct wat het IPCC zegt maar een beleidsmaker hecht meer waarde aan één getal of een kleine range. Daarom wordt vaak alleen de SPM gebruikt, daar staat de kern in en zodoende ook de meest bruikbare ranges (R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Daarnaast is het soms het geval dat de ‘nieuwe’ conclusies van het IPCC al opgenomen zijn in bestaand beleid. Dan komt er een nieuw rapport uit maar wordt er al beleid gevoerd door de overheid dat in lijn is met het rapport. Dan wordt het rapport wel als beleidsonderbouwing gebruikt, maar het beleid komt niet voort uit de resultaten (R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

Meyer (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013) stelt echter wel dat IPCC rapporten handig kunnen zijn als een beleidsambtenaar een toespraak moet schrijven voor de Staatssecretaris of als hij of zij nota's moet schrijven. In die gevallen hebben ambtenaren wel wat aan het rapport. Voor verder gebruik, bijvoorbeeld het doorlezen van zo'n rapport, is geen tijd op het ministerie. Het is de waan van de dag en de omloopsnelheid op een ministerie is soms uren of zelfs minuten (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) vult hier aan door te zeggen dat wanneer het rapport wordt gebruikt het onder andere gebruikt wordt bij het schrijven van legitimaties van beleid, of bij het bepalen van strategische kennisvragen, of bij het schrijven van nota's. Deze kennis gebruikt hij persoonlijk vooral doordat hij actief betrokken is bij het IPCC en zodoende de kennis diffuus in zijn hoofd heeft.

Jepma (persoonlijke communicatie, 12 juli 2013) stelt dat de voorgaande IPCC rapporten verrijkend werkten voor de kennisbasis in het algemeen. In de beginjaren van het IPCC was het echter ook relatief gemakkelijker om verrijkend te zijn. Hedendaags zijn er zo ongelooflijk veel rapporten over klimaatonderwerpen dat het moeilijker is om een kennisbijdrage te leveren. Het IPCC is zeker nog nuttig, maar wel veel minder dan in de beginjaren (C. Jepma, persoonlijke communicatie, 12 juli 2013).

Het is dus duidelijk dat de invloed die een IPCC rapport heeft op het Nederlandse beleid afhankelijk is van de beleidsrelevantie. Deze zal per rapport opnieuw naar voren moeten komen (L. Metz, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Maar als er geen IPCC zou zijn dan zouden we minder ver zijn op klimaatgebied, zowel nationaal maar vooral ook internationaal (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013; R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). En op het moment dat het IPCC weg zou vallen zal vooral de internationale consensus over de huidige stand van zaken ontbreken. Dan zal het milieubeleid veel sneller een speelbal zijn van klimaatsceptici die bijvoorbeeld met een nieuw onderzoek op de proppen komen dat het huidige beleid volledig tegenspreekt (R. Brieskorn, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Het klimaatbeleid zou dus veel minder robuust zijn zonder het IPCC.

#### **4.5.2 Invloed Nederlandse overheid op het IPCC**

Nederland heeft door de jaren heen een redelijke invloed gehad in het IPCC. Zo is Nederland bij de oprichting van het IPCC zeer pregnant aanwezig geweest (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). En daarnaast heeft Nederland een groot aantal jaren de TSU van het WGIII rapport ondersteund door middel van het leveren van de juiste wetenschappers, maar bovenal ook door het geheel te financieren (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25

juni 2013). Het geldt dus ook dat des te meer geld en fte (full time employees) een land wil besteden aan het IPCC, des te meer invloed het kan hebben.

Ook op het gebied van de onderwerpen in en de kwaliteit van de rapporten heeft Nederland in het verleden een bijdrage geleverd en zou het dat in de toekomst ook weer kunnen doen. Special Reports worden namelijk op bestelling van landen gemaakt, hier zou Nederland ook gebruik van kunnen maken, maar dan zou Nederland er wel voor moeten zorgen dat de andere landen er mee in zullen stemmen (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Petersen (persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) stelt hierover dat Nederland over het algemeen zijn zin krijgt als het gaat om de onderwerpen die behandeld worden in de rapporten.

Door de kwaliteit van de Nederlandse inbreng, heeft Nederland over de jaren heen ook veel invloed gehad op het IPCC (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Er wordt namelijk goed gekeken naar het Nederlandse commentaar op de IPCC rapporten, maar de commentaren moeten dan wel wetenschappelijk en feitelijk zijn. Op het moment dat er politieke afwegingen achter kunnen zitten wordt het neergehaald door de andere lidstaten (R. Flipphi, persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013). Komen (persoonlijke communicatie, 14 juni 2013) stelt echter dat Nederland maar een marginale rol speelt in het panel. Nederland heeft een paar kleine successen gehad maar vooral ook veel bot gevangen.

Er zijn echter ook geluiden dat de invloed van overheden beperkt moet worden, zoals beschreven in paragraaf 4.4.3. Er zit namelijk een spanning tussen wetenschappelijke waarheden of beweringen en politieke wenselijkheden. Het IPCC is hier geen uitzondering in, zodoende is het IPCC tot nu toe vooral een speelbal van de politiek omdat het een belangrijke boodschap inricht (A. Kattenberg, persoonlijke communicatie, 10 juni 2013).

#### **4.5.3 Verbeterpunten voor het IPCC en de Nederlandse overheid**

Na de uiteenzetting van de manieren waarop het IPCC en de Nederlandse overheid invloed op elkaar uitoefenen wordt er gekeken naar welke handelingen er verricht kunnen worden om tot een betere situatie te komen.

Allereerst zou de overheid maximaal gebruik moeten maken van wetenschappelijke kennis, door meer mensen op de ministeries te plaatsen met verstand van zaken over de onderwerpen in het IPCC (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Maar politici moeten zelf verantwoording nemen daar waar de kennis ophoudt (G. Komen, persoonlijke communicatie, 14 juni 2013). Dit houdt in dat wanneer bepaalde kwesties nog omringd zijn met onzekerheden, dat politici dan toch beslissingen nemen op basis van de kennis die beschikbaar is. Daarnaast kan de Nederlandse overheid de Nederlandse auteurs uitnodigen om op de ministeries te vertellen welke discussies op dit moment gevoerd worden ligt en welke interessante (voorlopige) conclusies er zijn getrokken (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Ook zou er op dit punt meer actie kunnen komen vanuit het IPCC. Bijvoorbeeld door via speciale sessies de informatie van de rapporten onder de aandacht te brengen van beleidsmakers (R. Brieskorn, 10 juli 2013). Daarnaast zou de Nederlandse overheid op nationaal of sectoraal niveau vertaalslagen moeten maken van wat er uit deze grote rapporten relevant is voor bepaalde onderwerpen (L. Meyer, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013; B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Dan kan deze informatie verspreid worden onder de beleidsambtenaren die over dat onderwerp gaan.

Beleidsmakers zouden ook meer uit hun zelf moeten kijken of er voor hen relevante kennis in

het IPCC rapport staat. Indien dit niet gebeurt of niet mogelijk blijkt dan zou er iemand aangesteld moeten worden die de relevante dingen extraheert en bij de verantwoordelijke personen neerlegt (B. Metz, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Om het gebruik door beleidsmakers te bevorderen zou het IPCC de rapporten interactiever kunnen maken via internet, door bijvoorbeeld de website op zo een manier inrichten dat men via zoektermen bij de juiste secties van de IPCC rapporten uitkomt en alle relevante informatie overzichtelijk onder elkaar krijgt (R. Brieskorn, 10 juli 2013).

Verder stellen Metz (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013) en Kattenberg (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013) dat Nederland meer energie zou moeten steken in de review en de scoping. Hierdoor kan er meer invloed uitgeoefend worden op het rapport. Toevalligerwijs is er dit jaar een review opgezet om op grote schaal het gehele werkgroep II rapport te reviewen. Dit is gedaan door middel van een review door 90 PhD studenten wereldwijd, die vanuit een trainee van de Nederlandse overheid werd gecoördineerd. Deze review was zo een succes dat er een draaiboek is opgesteld en dat men nu alle, of in ieder geval de meeste, komende werkgroep rapporten via deze weg wil reviewen.

Flipphi (persoonlijke communicatie, 21 augustus 2013) zoekt het probleem echter bij de inhoud van de IPCC rapporten. Hij zegt dat het IPCC rapport en met name de SPM geen antwoord geeft op de vraag: wat moet ik nu gaan doen? Er wordt geen handelingsperspectief geboden. Daarnaast ontbreekt er begrip van de rapporten en ontbreekt het aan inzicht in de relevantie van de uitspraken bij de beleidsmaker (R. Flipphi, 21 augustus 2013). Zodoende is er geen directe doorwerking van het IPCC rapport naar beleid door beleidsmakers.

Petersen (persoonlijke communicatie, 3 juli 2013) zoekt het probleem in een andere hoek. Hij stelt dat de aanwezige onzekerheid ervoor zorgt dat de IPCC rapporten niet worden gebruikt. Hij vraagt zich echter ook af: waarom kunnen beleidsmedewerkers wel goed omgaan met economische projecties en de onzekerheid hierin, maar kan hij of zij niet goed omgaan met onzekerheid in klimaatmodellen? 'Het antwoord hierop is natuurlijk dat het wordt gepolitiseerd in het politieke debat' (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013). Door deze politisering van de uitkomsten van het IPCC rapport schuiven politici vaak het probleem af op wetenschappers, zo van: 'vertel ons maar eens wat wij moeten doen'. Maar dan moeten de wetenschappers het probleem gewoon terugschuiven en zeggen dat ze zich moeten baseren op de kennis die zij hebben geleverd. Echter, over het algemeen doet de wetenschap dit niet, dat is een valkuil (A. Petersen, persoonlijke communicatie, 3 juli 2013).

Kattenberg (persoonlijke communicatie, 10 juni 2013) en Komen (persoonlijke communicatie, 14 juni 2013) zeggen dat de Nederlandse overheid, maar eigenlijk ook alle overheden, eens tot handelen over zouden moeten gaan. De vraag is hoeveel kennis ze nog nodig hebben voordat ze overgaan tot handelen? Brieskorn (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013) antwoordt hierop door te zeggen dat er helaas continue onderbouwing nodig is voor de handelingen die je al wel verricht als overheid en dat er om die reden altijd 'nieuwe' kennis nodig zal zijn.

Al met al kan er gezegd worden dat zowel de IPCC rapporten als de Nederlandse overheid het een en ander zouden kunnen veranderen om beter op elkaar aan te sluiten. Het is echter de vraag in hoeverre dit mogelijk is voor een grote intergouvernementele organisatie als het IPCC. Immers, wanneer zij aanpassingen zal doen om beter aan te sluiten bij Nederland zal het ook energie en tijd moeten steken om beter aan te sluiten bij de andere overheden. Hierdoor zal er ontzettend veel tijd en geld in gestoken moeten worden waarbij het de vraag is

of het dat wel waard is. Vandaar dat de verbeterpunten voornamelijk vanuit de Nederlandse overheid zal moeten komen indien men vindt dat het IPCC meer gebruikt zou moeten worden. Dit komt in hoofdstuk zes aan bod.

## 5. Het IPBES

### 5.1 Inleiding in het IPBES

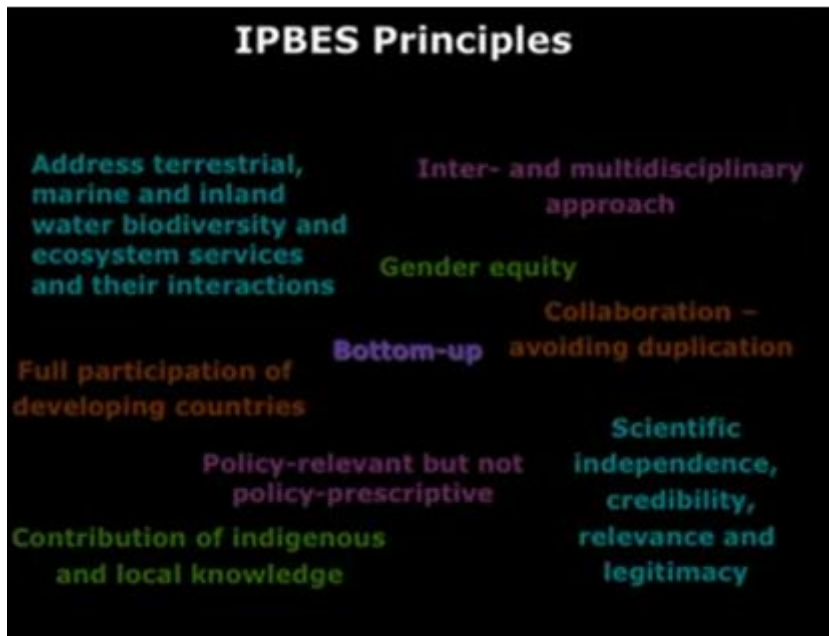
Het IPBES is opgericht op 21 april 2012, met op dat moment 94 leden (IPBES, n.d., a; UNEP, 2012). Inmiddels is dit aantal opgelopen naar 115 leden op 19 januari 2014 (IPBES, n.d., e) (IPBES, n.d., e). Het is opgericht omdat vastgesteld werd dat de kwaliteit van biodiversiteit en ecosysteemdiensten afnam, hierdoor ontstond er een behoefte bij beleidsmakers naar betrouwbare en onafhankelijke informatie over dit onderwerp (IPBES, n.d., a). Daarnaast moet de wetenschap beter begrijpen wat de behoeften zijn van de beleidsmakers zodat de wetenschap hen kan voorzien van relevante informatie. Uiteindelijk komt het erop neer dat *'(...) the dialogue between the scientific community, governments, and other stakeholders on biodiversity and ecosystem services needs to be strengthened'* (IPBES, n.d., a). Naast het invullen van de informatiebehoefte is het ook belangrijk om deze informatie met elkaar te delen door met betrokkenen in gesprek te gaan. Het IPBES wil daarom policy relevant informatie genereren maar geen policy prescriptive advies geven (IPBES, 2012, p. 2). Aan de hand van deze aanleiding is het volgende doel voor het IPBES opgesteld: *'IPBES provides a mechanism recognized by both the scientific and policy communities to synthesize, review, assess and critically evaluate relevant information and knowledge generated worldwide by governments, academia, scientific organizations, non-governmental organizations and indigenous communities'* (IPBES, n.d., a). Het IPBES zal dus relevante informatie gaan verzamelen en evalueren op een manier die erkend wordt door zowel de wetenschap als de politiek. Ook deze organisatie bevindt zich, net als het IPCC, op de grens tussen wetenschap en beleid. Hierdoor kan het IPBES als een boundary organisation gezien worden en de rapporten die zij zullen produceren als boundary objects.

Het IPBES heeft naast het algemene hoofddoel ook een aantal subdoelen geformuleerd voor de boundary objects die zij zullen genereren, namelijk: *'IPBES is unique in that it will aim to strengthen capacity for the effective use of science in decision-making at all levels. IPBES will also aim to address the needs of Multilateral Environmental Agreements that are related to biodiversity and ecosystem services, and build on existing processes ensuring synergy and complementarities in each other's work'* (IPBES, n.d., a).

Het meest moeilijk te realiseren subdoel dat het IPBES zichzelf stelt is dat de rapporten gebruikt moeten gaan worden op alle niveaus waarop beleid wordt gemaakt. Dit is een grote uitdaging, gezien het feit dat dit inhoudt dat het IPBES zeer lokaal moet inzoomen om ook voor lokale bestuurders interessant te worden. Dit vraagt veel details in de rapporten. In figuur 5 staan een aantal grondbeginselen van het IPBES geformuleerd door Watson (2013), die gebaseerd zijn op de uitkomsten van IPBES-1. Vooral de bottom-up benadering is erg interessant. Zeker in combinatie met de door Watson (2013) genoemde intentie van het IPBES om meerdere belanghebbenden ook mee te laten praten met het Panel, en zo dus zowel een intergouvernamenteel als multistakeholder proces tegelijk te initiëren, en het maken van regionale en subregionale assessments. Op deze manier kan er geluisterd worden naar de behoeften van de eindgebruikers en kunnen deze behoeften vervolgens ook goed bediend worden doordat de informatie over relatief kleine regio's zal gaan. Op deze manier is het eenvoudiger om de gegenereerde kennis passend te gebruiken bij het maken van beleid.

Daarnaast zal in de rapporten, om aan te kunnen sluiten bij lokale behoeften, ook veel gebruik gemaakt worden van lokale kennis vanuit de samenleving (Watson, 2013). De verwachting is dat hierdoor de burgers en of stakeholders meer betrokken zullen zijn bij het maken van het rapport waardoor ze waarschijnlijk meer interesse zullen hebben in de uitkomsten hiervan. De overige grondbeginselen zijn vrij algemeen en worden zodoende niet verder uiteengezet.





Figuur 5: IPBES grondbeginselen  
Bron: Watson, 2013

Ondanks dat het IPBES zichzelf al een aantal doelen heeft gesteld en dat de organisatie officieel opgericht is, staat de organisatie nog in haar kinderschoenen. De eerste officiële plenaire bijeenkomst onder de naam IPBES was van 21 tot 26 januari 2013 in Bonn (IPBES, n.d., a). De tweede vergadering zal van 9 tot 14 december 2013 plaatsvinden in Antalya, Turkije (IPBES, n.d., c). Dat de organisatie nog in haar kinderschoenen staat, betekent ook dat nog niet alle zaken vastgesteld zijn, bijvoorbeeld hoe de rapporten geschreven gaan worden en in welk format en tijdsbestek. Daarnaast zijn er ook nog geen wetenschappers benaderd voor het schrijven van het eerste rapport, althans niet officieel. Doordat de organisatie nog geen strakke lijnen heeft, is het verstandig om te kijken hoe deze organisatie tot stand is gekomen en wat op dit moment al (voorlopig) is vastgesteld. Dit komt aan bod in de volgende paragrafen.

## 5.2 Organisatie IPBES

Het IPBES bestaat pas sinds april 2012, maar dit betekent niet dat men er tot dan toe nog niet over na had gedacht. Voordat het IPBES werd opgericht had men al uitvoerig gediscussieerd over de meerwaarde van een dergelijke organisatie. Dit komt nu eerst aan bod.

### 5.2.1 Historie IPBES

Concrete discussies over het IPBES begonnen na de laatste bijeenkomst van de multi-stakeholder internationale stuurgroep voor het adviesproces voor een *International Mechanism of Scientific Expertise on Biodiversity (IMoSEB)* in november 2007 (IPBES, n.d., a). Tijdens deze bijeenkomst werd besloten dat er een bijeenkomst moest worden gehouden over de mogelijke oprichting van een intergouvernamenteel mechanisme over biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Tegelijkertijd was er bij de stakeholders van de Millennium Ecosystem Assessment (MA) consensus dat het tijd werd voor een opvolger voor IMoSEB en het MA (IPBES, n.d., a).

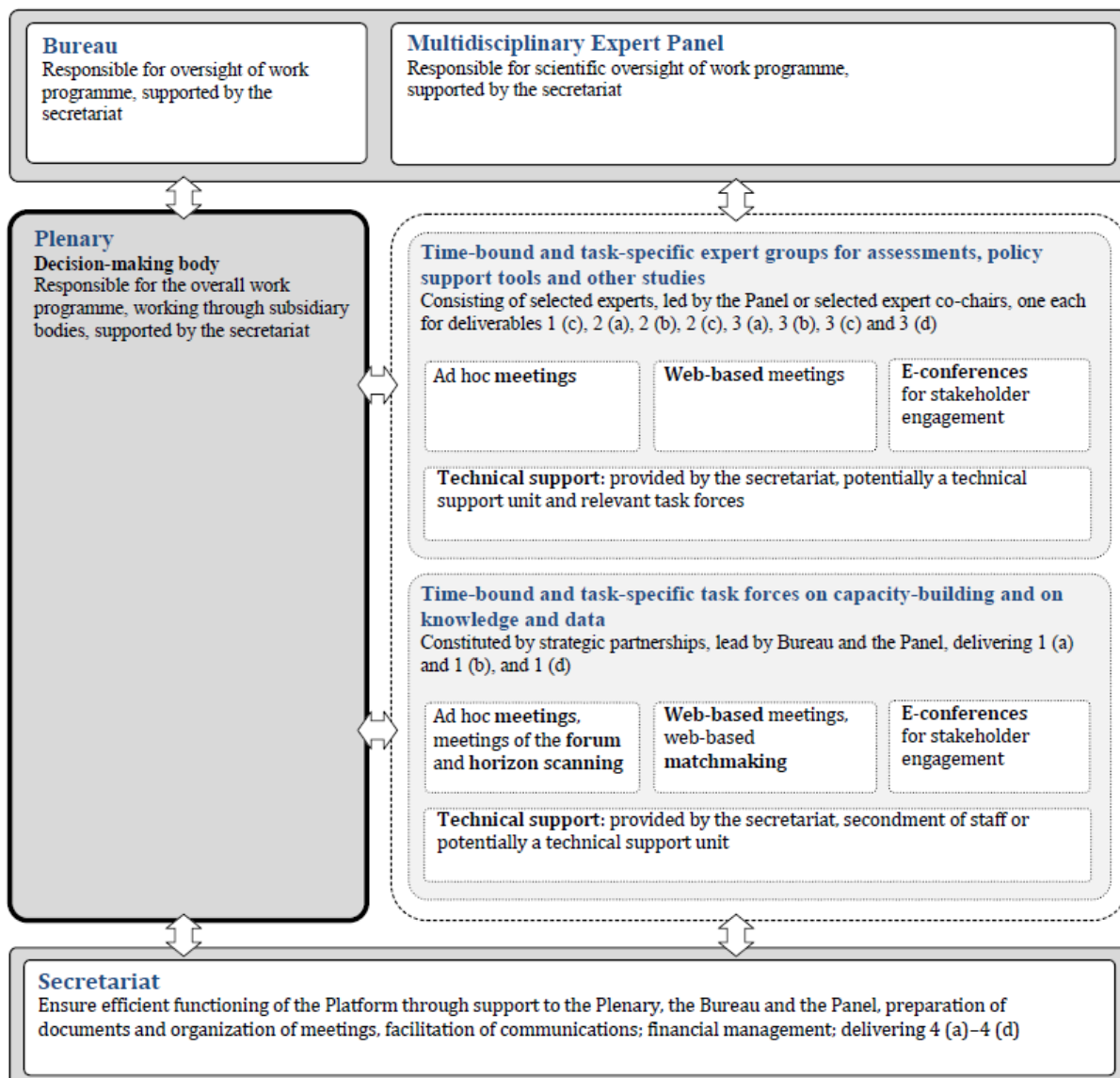
Naar aanleiding van deze initiële ideeën werden er drie intergouvernamentele bijeenkomsten gehouden, in 2008 in Maleisië, in 2009 in Kenia en in 2010 in Zuid-Korea (IPBES, n.d., a). Tijdens deze bijeenkomsten mochten naast de diverse overheden ook verschillende stakeholders aanwezig zijn en mee discussiëren. De stakeholders hadden echter geen stemrecht. Tijdens de eerste twee bijeenkomsten werden de behoeften om de wetenschaps- en

de beleidsinterface te versterken geïdentificeerd. De overheden en stakeholders zijn hierbij met elkaar in gesprek gegaan over welke onderwerpen voor hen van belang waren, hoe die op dit moment ingevuld worden en hoe zij die graag ingevuld wilden zien in de toekomst (UNEP, 2010; IPBES, 2009). Hieruit kwam naar voren dat er nog geen intergouvernamenteel mechanisme was dat voldeed aan behoeften van de wetenschap en beleid qua kennis over processen op het gebied van biodiversiteit en ecosysteemdiensten (UNEP, 2009). Nog belangrijker was dat ook daadwerkelijk naar voren kwam dat er behoefte was aan een dergelijk mechanisme. Daarom werd er tijdens de tweede bijeenkomst besloten dat er een derde sessie nodig was om verder te discussiëren en verdere besluiten te nemen. Er lagen echter al redelijk gedetailleerde schetsen van hoe een dergelijke organisatie eruit zou moeten zien. Het was dus al relatief duidelijk dat er een IPCC-achtige organisatie voor biodiversiteit opgericht zou gaan worden (UNEP, 2009). Dit kwam ook naar voren uit het feit dat de voorzitter van het IPCC tijdens de tweede bijeenkomst een korte toespraak heeft gehouden en verschillende vragen heeft beantwoord.

Tijdens de derde bijeenkomst besloten de overheden officieel dat er een IPBES moest worden opgericht, maar ook wat de focus van het werkprogramma zou moeten zijn en er zijn een aantal procedurele afspraken gemaakt (UNEP, 2010). Deze zijn vastgelegd in de zogenoemde 'Busan Outcome' (zie Bijlage IV. De Busan Outcome). Uit het Busan Outcome document komt naar voren dat verschillende intergouvernamentele en internationale organisaties geuit hebben dat ze een dergelijk biodiversiteitplatform zullen ondersteunen. Hieronder zijn onder andere de UNEP, de 'United Nations Development Programme (UNDP)' en de 'Food and Agriculture Organization (FAO)' (UNEP, 2010, p. 5; Watson, 2013). Ook komt naar voren dat het panel moet proberen om zowel overheden als relevante stakeholders te motiveren om suggesties en input te leveren aan het panel. Over de werkzaamheden van het platform staat in de Busan Outcome dat het platform wetenschappelijk onafhankelijk moet zijn en moet zorgen voor geloofwaardigheid, legitimiteit en relevantie mede door peer review van de rapporten en transparantie in de beslissingen die genomen worden (UNEP, 2010). Tevens wordt in de Busan Outcome gesteld dat de rapporten, net als bij het IPCC, beleidsrelevante informatie moeten bevatten, maar niet beleidsvoorschrijvend mogen zijn. Verder moet het IPBES een interdisciplinaire en multidisciplinaire benadering hanteren waarbij alle relevante disciplines betrokken worden. Tot slot stelt de Busan Outcome ook dat erkend moet worden dat de biodiversiteit per regio verschilt, zodoende moet het IPBES verzekeren dat het relevante nationale, subregionale of regionale kennis ten volle zal gebruiken.

### **5.2.2 De inrichting van het IPBES**

Zoals gezegd vond de eerste plenaire bijeenkomst van het IPBES (IPBES-1) plaats van 21 tot 26 januari 2013 in Bonn, Duitsland (IPBES, n.d., a). Op deze bijeenkomst zijn er voornamelijk institutionele en procesafspraken gemaakt (UNEP, 2013b). Maar er zijn ook belangrijke bewindspersonen gekozen en aangesteld. Voordat hier verder op ingegaan wordt, wordt de organisatie, voor zover de inrichting hiervan nu bekend is, uiteengezet.



**Figuur 6: IPBES structuur**  
Bron: IPBES, 2013a, p. 13

Als hoogste autoriteit kent ook het IPBES een ‘Plenary’ (ook wel Panel genoemd), dit is te zien in figuur 6 (IPBES, 2012). De plenary is de naam voor de verzameling van alle afgevaardigden van de overheden van de lidstaten. Alle lidstaten van de Verenigde Naties (VN) mogen lid worden van het IPBES, maar zij moeten wel motiveren waarom zij lid willen worden (IPBES, 2012). Overige organisaties, landen et cetera mogen wel aanwezig zijn bij de vergadering, mits zij dit aangeven en motiveren. Deze partijen hebben echter geen stemrecht en zullen alleen als observator deel kunnen nemen. Het panel is het besluitvormingsorgaan van het IPBES: het kiest de bestuurders (voorzitter en vicevoorzitters), het zet de ‘subsidiary bodies’ en de benodigde werkgroepen op, het zal een proces voor de scoping van het rapport opzetten en voor de vaststelling en goedkeuring van het rapport, het keurt het budget en de verdeling hiervan goed, het stelt het werkprogramma vast, het evalueert de effectiviteit van het platform, het zal de review procedures opzetten en controleren, het bepaalt de inhoud van de rapporten op grote lijnen en tot slot zal het ook het algemene reglement moeten opzetten (zoals de duur van een assessmentcyclus, de duur van het voorzitterschap et cetera).

Zoals gezegd kiezen de lidstaten alle leden van het bestuur van het IPBES. Zo kiezen zij een

voorzitter en vier vicevoorzitters (IPBES, 2012; UNEP, 2010). Zij moeten hierbij letten op:

*'Ability to carry out the agreed functions of the Chair and Vice-Chairs; Scientific expertise in biodiversity and ecosystem services with regard to both natural and social sciences among the officers of the Plenary; Scientific, technical or policy expertise and knowledge of the main elements of the Platform's programme of work; Experience in communicating, promoting and incorporating science into policy development processes; Ability both to lead and work in international scientific and policy processes'* (IPBES, 2012, pp. 3-4).

Kort gezegd moeten de voorzitter en vicevoorzitters genoeg expertise over biodiversiteit en ecosysteemdiensten hebben en goed kunnen leiden en communiceren, en gevoel hebben voor zowel wetenschap als politiek. Tijdens IPBES-1 heeft het panel de voorzitter en de vier vicevoorzitters gekozen en aangesteld voor de eerste bestuursperiode, respectievelijk Zakri Abdul Hamid (voorzitter) en Sir Robert Watson, Alfred Apau Oteng-Yeboah, Sergey V. Trepelkov en Leonel Sierralta (vicevoorzitters) (Watson, 2013; IPBES, n.d., b). De voorzitter van het IPBES heeft drie hoofdtaken: 'Presiding over meetings of the Plenary; Chairing the Bureau of the Plenary; Representing the Platform as its Chair' (IPBES, 2012, p. 3). De vicevoorzitters hebben ook drie hoofdtaken, respectievelijk 'Serving as rapporteur of the Plenary; Participating in the work of the Bureau; Acting as the representative of the Platform as Vice-Chair as necessary' (IPBES, 2012, p. 3).

Naast het panel (de plenary) wil het IPBES meerdere ondersteunende organen oprichten voor wetenschappelijke en administratieve zaken, de: *'Administrative and scientific functions to facilitate the work of the Platform'* (IPBES, 2012). Deze organen moeten aangesteld worden door en rapporteren aan het panel. Onder hun taken vallen onder andere, toezicht houden op de communicatie, monitoren van de prestaties van het secretariaat, advies geven aan het panel op wetenschappelijke en technische aspecten en de wetenschappelijke gemeenschap betrekken waar nodig en gewenst (IPBES, 2012; UNEP, 2010). Voor de administratieve taken zal er net als bij het IPCC een 'Bureau' opgericht worden (zie figuur 6). Het bureau zal bestaan uit de voorzitter en de vier vicevoorzitters en vijf overige leden. De overige leden voor de eerste termijn zijn tevens gekozen tijdens IPBES-1 (IPBES, n.d., d; Watson, 2013). Voor de wetenschappelijke en technische taken zal er een Multidisciplinary Expert Panel (MEP) aangesteld worden. Leden van dit panel zijn de voorzitter, de vier vicevoorzitters, vijf leden per VN regio (25 leden in totaal) en de voorzitters van het IPCC en *'scientific subsidiary bodies of the multilateral environmental agreements related to biodiversity and ecosystem services'* (IPBES, 2012, p. 5).. De vijf leden per VN regio zijn ook vastgesteld tijdens IPBES-1 (IPBES, n.d., d; Watson, 2013). Het MEP bestaat dus uit in totaal 32 leden, in figuur 6 staat dat de MEP 25 leden telt. Dit zijn echter alleen de specifiek gekozen wetenschappers voor de MEP, daarnaast zullen de overige leden die hierboven genoemd zijn, observatoren zijn van het MEP. Dit betekent dus dat het IPBES bureau en de MEP veel samen zullen werken (Watson, 2013).

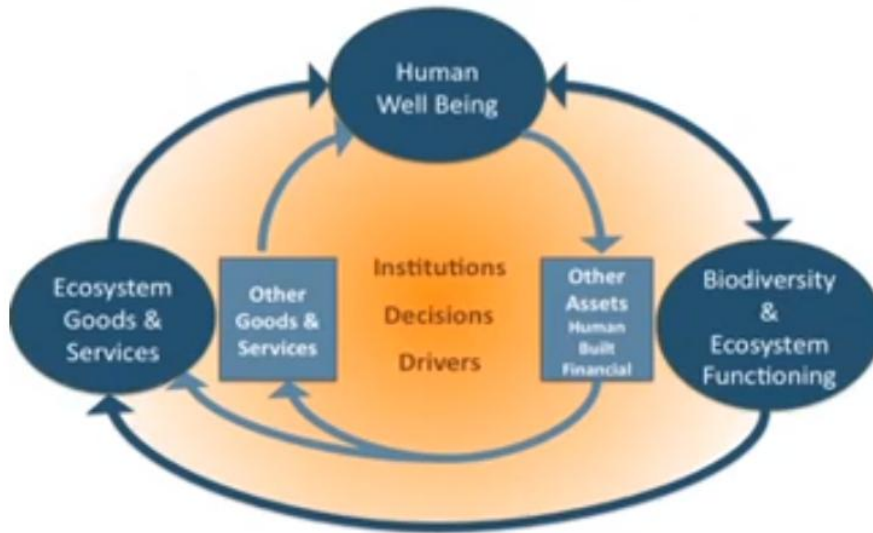
Voor de uitvoerende zaken, het schrijven van rapporten, wil het IPBES een of meerdere werkgroepen oprichten. Zij zullen onder andere de volgende taken hebben: beleidsrelevante wetenschappelijke kennis identificeren en sorteren op basis van prioriteit, het schrijven van rapporten per thema, of op regionaal of mondiaal niveau, en het katalyseren van het genereren van nieuwe kennis zonder zelf onderzoek te doen (IPBES, 2012). Er is echter nog niet besloten in welke vorm deze werkgroepen opgericht zullen worden. Hiervoor zijn op dit moment drie opties. Optie één omvat een indeling in twee werkgroepen, een werkgroep voor het doen van een assessment, kennis te genereren en beleid te ondersteunen en een werkgroep

om toezicht te houden op ‘capacity-building work’ voor het Platform met betrekking tot kennisvergaring, beleidsondersteuning en het assessment (IPBES, 2012). Optie twee omvat ook een indeling in twee werkgroepen. Een werkgroep voor het doen en schrijven van de assessments en een werkgroep die toezicht houdt op kennisvergaring, beleidsondersteuning en capaciteitsopbouw (IPBES, 2012). De derde en laatste optie is uitgebreider en daarmee ingewikkelder. In deze optie wordt gekozen voor een regionale aanpak, dit kunnen werkgroepen of centra zijn per regio. Deze regionale groepen zullen het complete proces met alle aspecten voor hun rekening nemen en zullen bestaan uit regionale experts waarbij er rekening wordt gehouden dat er een goede geografische balans is (IPBES, 2012). Naast deze regionale structuren kunnen er ook tijdelijke werkgroepen gevormd worden op thematisch of mondiaal niveau. Bij alle drie de opties moet rekening worden gehouden met een goede geografische, disciplinaire en gender verdeling per werkgroep (IPBES, 2012).

Als ondersteuning voor en direct onder het panel zal er een secretariaat, ongeveer gelijk aan het secretariaat van het IPCC, worden opgericht (IPBES, 2012; UNEP, 2010) (zie figuur 6). Het zal vooral administratieve, financiële en organisatorische ondersteuning bieden aan het panel. De taken van het secretariaat zijn: organiseren van de bijeenkomsten en tijdens de bijeenkomsten administratieve ondersteuning leveren, communicatie tussen werkgroepen faciliteren en het verspreiden van openbare informatie (IPBES, 2012). Zoals gezegd zal het secretariaat de financiën bijhouden voor het IPBES. Dit geld komt van vrijwillige bijdragen van overheden, VN organisaties, andere intergouvernementele organisaties en andere stakeholders. Het IPBES stelt echter stellig dat de bijdragen over de hele breedte worden ingezet en dus niet een ‘earmark’ kunnen krijgen (IPBES, 2012, p. 6). Daarnaast stelt het IPBES dat eventuele financiële bijdragen er ook niet voor zullen zorgen dat er naar specifieke onderwerpen gekeken zal worden (onderwerpen die de donateur graag onderzocht wil hebben).

Tot slot wil het IPBES de organisatie en procedures met nog te bepalen regelmaat laten evalueren door een externe onafhankelijke organisatie (IPBES, 2012). Op deze manier zullen eventuele verbeterpunten gevonden worden en kunnen de rapporten en de organisatie aan geloofwaardigheid inwinnen.

## Potential IPBES Conceptual Framework



**Figuur 7: Conceptueel raamwerk IPBES**  
Bron: Watson, 2013

Het IPBES heeft op basis van hetgeen dat is besloten in het korte bestaan van de organisatie, een eerste concept van het conceptueel raamwerk opgesteld (zie figuur 7), naar aanleiding van dit concept is een tweede versie gemaakt die een stuk complexer is, deze is te vinden in Bijlage V. Analytisch conceptueel raamwerk. Tijdens IPBES-2 wordt hier nogmaals naar gekeken en besloten of er het een en ander aan veranderd moet worden of dat het in deze vorm aangenomen wordt (Watson, 2013). Qua basis is het eerste concept gelijk aan het tweede zodoende zal de eenvoudiger eerste versie toegelicht worden. Het raamwerk loopt van 'human well being' naar 'biodiversity & Ecosystem functioning', vervolgens naar wat nou echt de 'Ecosystem goods & Services' zijn om vervolgens weer terug te komen bij 'human well being'. Zowel de binnenste cirkel als de buitenste cirkel gaan in op de overige drijfveren, beslissingen en instituties en hun invloed op de 'human well being' en biodiversiteit. De binnenste cirkel loopt via 'other assets', waaronder 'human capital', 'built capital' en 'financial capital' vallen, maar Watson (2013) stelt dat daar eigenlijk ook sociaal kapitaal bij zou moeten komen. Vervolgens gaat de cirkel door naar 'other goods & services', oftewel niet alleen de goederen en diensten van het ecosysteem maar ook andere diensten en goederen. Uiteindelijk komt ook deze cirkel weer uit bij 'human well being'. Uit dit conceptueel framework komt naar voren dat het welzijn van de mens een belangrijk element is. Op basis van dit framework lijkt de invloed op het welzijn van de mens de belangrijkste factor in de rapporten van het IPBES.

### 5.2.3 Het schrijven van de rapporten

Na de behandeling van de historie van het IPBES en de toelichting van de organisatieonderdelen, wordt er hier gekeken naar hoe het IPBES van plan is om haar rapporten te schrijven. Dit zijn op moment van schrijven (november 2013) alleen nog uitgewerkte concepten. Deze concepten zullen tijdens IPBES-2 in Antalya in december 2013 verder besproken en waarschijnlijk vastgesteld worden (IPBES, 2013a). Het eerste dat opvalt, is dat het concept programma van het IPBES veel weg heeft van de manier waarop het IPCC zijn rapporten schrijft. Ondanks dat het nog onduidelijk is op welke manier de werkgroepen vorm worden gegeven zijn de stappen die gevolgd zullen worden nagenoeg gelijk aan het

IPCC. Daarom worden alleen de belangrijkste punten hieronder kort beschreven.

Allereerst verricht het MEP in samenwerking met het bureau een eerste scoping van een probleem, inclusief de verwachte kosten en haalbaarheid (IPBES, 2013a). Vervolgens kijkt het panel tijdens een plenaire vergadering naar deze scoping en geeft dan wel of geen toestemming om een uitgebreidere scoping te verrichten. De uitgebreidere scoping zal verricht worden door het MEP en bureau in combinatie met een aantal experts (indien nodig op lokaal niveau) (IPBES, 2013a). Dit gedetailleerde scoping rapport komt nogmaals ter beoordeling bij het panel terecht, indien het panel hiermee instemt, krijgen de overheden twee maanden de tijd om mogelijke auteurs (experts) aan te leveren voor het schrijven van het rapport (IPBES, 2013a).

Vervolgens worden de covoorzitters van de werkgroepen, de Coordinating Lead Authors (CLA), Lead Authors (LA) en review editors door de MEP aangesteld (IPBES, 2013a). Deze auteurs bereiden een eerste versie van het rapport voor die alleen gereviewd zal worden door relevante experts. Naar aanleiding van deze eerste commentaren bereiden de auteurs een tweede concept van het rapport en een eerste versie van een SPM (Summary for Policymakers) voor. Deze zullen door zowel de overheden, als experts als relevante stakeholders gereviewd worden (IPBES, 2013a). Aan de hand van de hieruit voortgekomen commentaren bereiden de auteurs de laatste versie van het rapport en de bijbehorende SPM voor. Deze laatste versie wordt nog een laatste keer verspreid onder de overheden, experts en stakeholders zodat zij kunnen zien hoe er omgegaan is met hun commentaren en of er nog bepaalde zaken zijn die niet naar voldoening zijn behandeld. Indien er nog zaken niet naar wens zijn moeten de betrokkenen hun geschreven commentaren op zijn laatst een week voor de bespreking van het rapport in een plenaire vergadering insturen (IPBES, 2013a). Tot slot wordt het verslag tijdens een plenaire vergadering besproken en vastgesteld, echter op welke wijze dit zal gebeuren is nog niet bekend, behalve het feit dat zowel de overheden als de auteurs aanwezig zullen zijn om volledige consistentie in het verslag te garanderen (IPBES, 2013a).

### **5.3 Toekomstige beslispunten en plannen van het IPBES**

Nu de belangrijkste wel vastgestelde punten behandeld zijn, wordt er gekeken naar de beslissingen die het IPBES nog moet nemen voordat het aan de slag kan gaan met het schrijven van een rapport. Deze nog te nemen beslispunten worden hier kort behandeld.

Tijdens IPBES-2 in Antalya, Turkije zal er naar verwachting over een aantal zaken beslissingen worden genomen. Op de agenda staan onder andere de volgende punten waarover beslissingen genomen moeten worden: het vaststellen van het werkprogramma van het platform voor 2014-2018, het vaststellen en/of reviewen van het conceptuele raamwerk (zie Bijlage V en figuur 7), het budget voor 2014-2018 vaststellen, de beste optie voor het opzetten van een trust fonds voor de financiën van het IPBES, het besluiten over de financiële procedures, de regionale structuur en de invulling hiervan van het MEP, vaststellen van de procedures voor het kiezen van MEP leden, het vaststellen en/of herzien van het concept van de procedures voor het voorbereiden, reviewen, accepteren en publiceren van assessment rapporten en het vaststellen van het concept over hoe stakeholders betrokken moeten worden (IPBES, 2013c).

Uit de hierboven genoemde agendapunten komt naar voren dat IPBES-2 minstens zo belangrijk zal zijn als IPBES-1. Bij IPBES-1 werden er vooral beslissingen genomen over organisatorische zaken zoals wie de voorzitter, vicevoorzitter en MEP-leden zouden worden

en ook welke vervolgstappen er nog genomen moesten worden. Maar bij IPBES-2 gaat het voornamelijk om de procedures en programma's voor het schrijven van rapporten en dergelijke. Hoe deze procedures ingevuld gaan worden zal zeer belangrijk zijn voor het verder verloop, maar ook voor het succes van het IPBES.

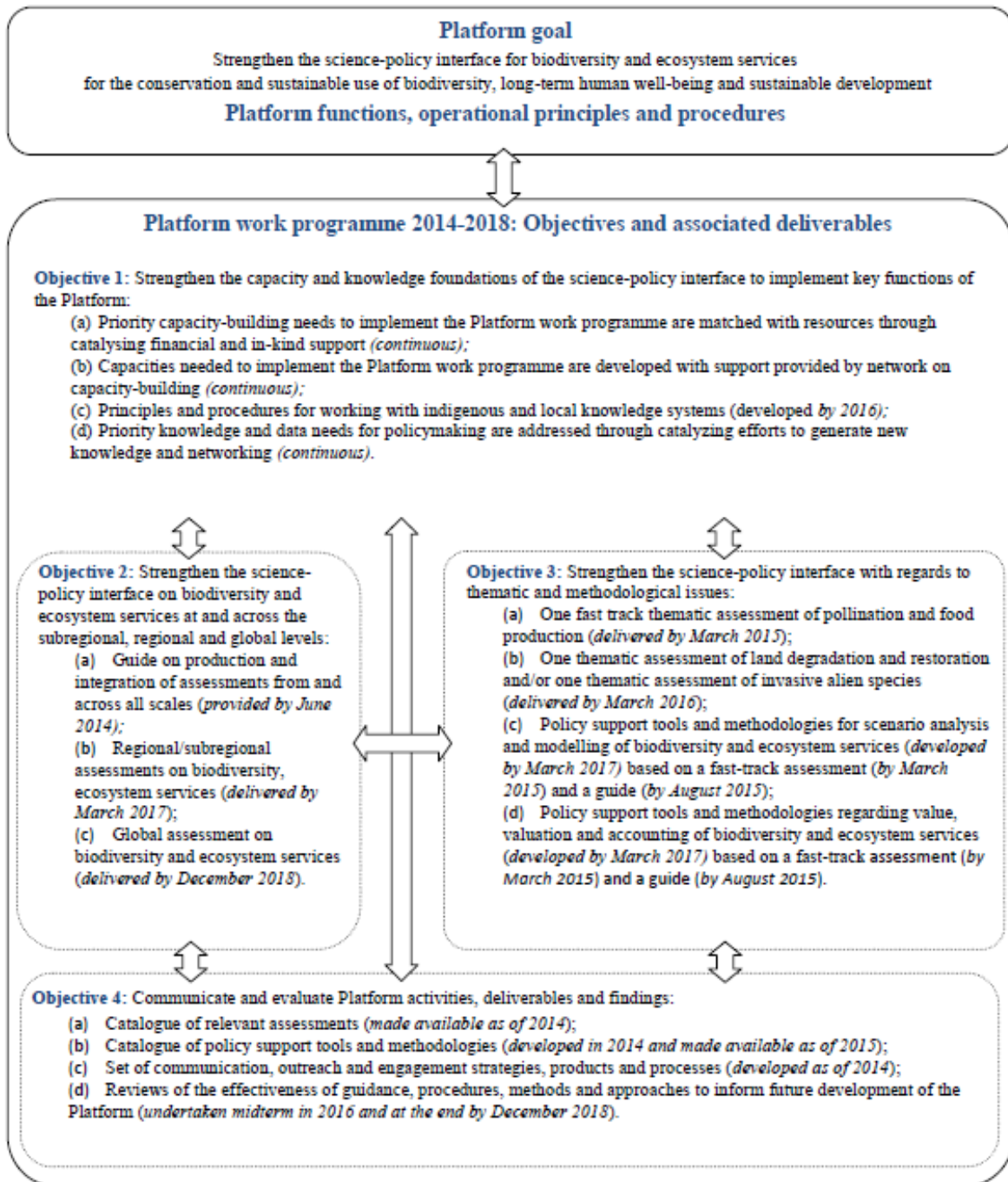
De beslissingen die tijdens IPBES-2 genomen zullen worden, maken de lijst met te nemen beslissingen nog niet compleet. Er moeten er nog een aantal andere zaken besloten worden. Zo zal er gekeken moeten worden of men per regio of per thema opgedeelde rapporten wil. Daarnaast moet er gekeken worden hoe lokaal men wil gaan in de rapporten, oftewel of er regionale of subregionale assessments gedaan worden en hoe deze ingevuld gaan worden (Watson, 2013). Tot slot moet er ook nog besloten worden of het IPBES verder blijft gaan als onafhankelijk lichaam met de steun van een aantal organisaties of dat het IPBES opgenomen moet worden als een VN lichaam en zodoende net als het IPCC volledig onder de VN valt (Watson, 2013).

Al deze nog te nemen beslissingen zijn stuk voor stuk belangrijk voor het voortbestaan van het IPBES, echter de invulling van één van deze punten is in het bijzonder van belang voor dit onderzoek, namelijk de invulling van het werkprogramma 2014-2018. Hierin staat hoe er aan de rapporten gewerkt zal worden en in welk tijdsbestek. Dit zal uiteindelijk ook van invloed zijn op de mate van het gebruik van de rapporten door het beleid. Om deze reden wordt er in de volgende paragraaf dieper ingegaan op dit agendapunt voor IPBES-2.

### **5.3.1 Het IPBES werkprogramma 2014-2018**

In figuur 8 staat een schematische samenvatting van het werkprogramma van het IPBES voor de periode 2014-2018. Uit dit schema komt naar voren dat het IPBES zijn doelstelling zal proberen te bereiken door middel van vier deeldoelen, ieder weer met een aantal methoden om dat doel te bereiken.





Figuur 8 Schematische weergave van het werkprogramma  
Bron: IPBES, 2013b, p. 4

Het eerste doel, het versterken van de capaciteit en kennis om belangrijke functies te implementeren, wordt behaald op een iteratieve en geïntegreerde manier door zowel gebruik te maken van een netwerk benadering als voort te bouwen op bestaande instituties (IPBES, 2013b). Om dit te bereiken wordt er gezocht naar financiële steun voor de werkzaamheden voor het platform, doet men aan capaciteitsopbouw, worden er methoden geformuleerd om lokale kennis te kunnen gebruiken, en kennis en data behoeften van de politiek worden ingevuld door middel van het genereren van nieuwe kennis (zie figuur 8).

Het tweede doel, het versterken van het beleidswetenschappelijke veld omtrent biodiversiteit

en ecosysteem diensten op regionaal, subregionaal en mondiaal niveau, heeft als centraal punt het effectief laten participeren van ontwikkelingslanden in de processen van het platform (IPBES, 2013b). Dit doel wordt op een bottom-up en stapsgewijze manier behaald door middel van drie nog te leveren stukken. Zo zal er een 'guide' worden ontwikkeld voor het produceren van de assessments op alle schaalniveaus (in juni 2014). Er zal een regionaal of subregionaal assessment over biodiversiteit en ecosysteemdiensten worden geschreven, waarbij het IPBES zichzelf ten doel heeft gesteld dit in maximaal 15 regio's te doen (in maart 2017). Tot slot wil het IPBES dan een mondiaal assessment houden over biodiversiteit en ecosysteemdiensten (in december 2018) (zie figuur 8, IPBES, 2013b).

Het derde doel, het versterken van het beleidswetenschappelijk veld met betrekking tot methodologische en thematische kwesties, zal worden behaald door vier nog op te leveren stukken (IPBES, 2013b). Allereerst zal er een versneld assessment worden geleverd over bestuiving en voedsel productie (in maart 2015). Vervolgens zal er een thematisch assessment worden geleverd over bodemverval en bodemverbetering en/of een thematisch assessment over binnendringende uitheemse soorten (in maart 2016). Hierbij bepaalt het Panel of er een (en dan welke van de twee) of twee worden geschreven. Als derde wil het IPBES naar aanleiding van een versneld assessment en een 'guide' (zoals hierboven beschreven), beleidsondersteunende hulpmiddelen en methodieken voor scenario analyse en het modelleren van biodiversiteit en ecosysteemdiensten ontwikkelen (maart 2017). Tot slot wil het IPBES, ook naar aanleiding van een versneld assessment en een 'guide' (zoals hierboven beschreven), beleidsondersteunende hulpmiddelen en methodieken betreffende waarde, waardebeoordeling en bijhouden van biodiversiteit en ecoysteemdiensten (maart 2017) (zie figuur 8).

Het vierde doel, het communiceren en evalueren van activiteiten, rapporten en bevindingen van het IPBES, wordt ook door middel van vier nog te leveren stukken behaald. Allereerst zal er in kaart worden gebracht welke relevante assessments gedaan zouden kunnen worden (in 2014). Vervolgens worden de beleidsondersteunende hulpmiddelen en methodieken in kaart gebracht (wordt ontwikkeld in 2014, in 2015 beschikbaar). Ten derde wordt er een set van communicatie, verspreiding en verbinding van stakeholders strategieën, producten en processen ontwikkeld (wordt ontwikkeld vanaf 2014). Tot slot zullen er reviews worden gehouden over de effectiviteit van de leiding, procedures, methoden en benaderingen om toekomstige ontwikkelingen van het platform te informeren (wordt opgeleverd in december 2018) (zie figuur 8).

Uit het voorgaande komt naar voren dat het IPBES een groot aantal rapporten en andere stukken wil opleveren in de komende jaren. Een aantal van deze stukken zijn met elkaar verweven of bouwen voort op elkaar, dit vraagt om een goede en duidelijke communicatie tijdens het schrijven. Tevens zal het schrijven van al deze stukken ook het nodige geld en inzet kosten. Het IPBES heeft de kosten voor 2014-2018 geraamd op in totaal tussen de 20.862.250 en 22.732.750 euro (zie Bijlage VI. Geschatte kosten voor het IPBES 2014-2018 voor meer details). Het benodigde geld hiervoor zal, zoals gezegd, geleverd moeten worden door alle lidstaten en stakeholders, waarbij verwacht kan worden dat de ontwikkelde landen het grootste gedeelte, zo niet alles zullen betalen.

#### **5.4 De potentieel sterke en zwakke punten van het IPBES**

Na het beschrijven van de organisatie en procedures voor zover vastgesteld en de toekomstige plannen en beslispunten, wordt er in deze paragraaf gekeken naar wat de potentieel sterke en aandachtspunten van het IPBES zullen zijn. Het woord potentieel wordt hier gebruikt omdat de organisatie niet volledig vast staat en de procedures grotendeels nog bepaald moeten

worden. Vervolgens wordt er gekeken hoe verschillende betrokkenen bij het IPBES vanuit Nederland kijken naar de verwachte invloed van het IPBES op het Nederlandse nationale beleid en vice versa.

Een veel geprezen sterk punt van het IPBES is de multidisciplinariteit, zo worden natuurwetenschappen bijvoorbeeld verbonden met economie, maatschappijwetenschappen en ruimtelijke wetenschappen (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013; H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Hierdoor zal er vanuit meerdere invalshoeken gekeken worden naar hetzelfde probleem, maar kan er vanuit één probleem ook gekeken worden naar meerdere oplossingsrichtingen. De kennis die zodoende gegenereerd wordt zal zorgen voor kennisoverdracht maar ook voor bewustwording (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Op die manier worden beleidsmakers bewust van de verbindingen tussen de verschillende wetenschapsvelden, maar kunnen de verschillende wetenschapsvelden ook van elkaar leren. Daarnaast zijn in het IPBES zowel ontwikkelingslanden, groei-economieën en Westerse landen goed vertegenwoordigd (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Op die manier is het IPBES zowel op disciplinair niveau goed vertegenwoordigd als op mondiaal niveau. Deze combinatie kan zorgen voor zeer goede en relevante rapporten.

Een tweede punt dat potentieel van grote waarde kan zijn voor het IPBES is dat het zich heeft voorgenomen om kritisch te kijken naar alle organisaties die assessments maken op het terrein van biodiversiteit en ecosysteemdiensten en dan te kijken hoe dat meer op elkaar afgestemd kan worden (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013). De heer Eijs zegt bovendien dat de enige soort die met uitsterven bedreigd mag raken de assessments makende organisaties zijn. Hij vindt dat er te veel organisaties zijn die dergelijke rapporten schrijven en dat een samenwerking tussen en/of samenvoeging van deze organisaties wenselijk is. Zodoende kan geconcludeerd worden dat de heer Eijs het IPBES alleen een toegevoegde waarde zal vinden wanneer het hier in zal slagen, het is dus zowel een kans als valkuil.

Een derde mogelijk sterk punt, en waarschijnlijk wetenschappelijk en inhoudelijk het meest belangrijk, is dat het IPBES een apart fast-track assessment traject zal krijgen. Hierdoor kan er in een jaar een assessment worden gedaan op bepaalde deelterreinen. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden omdat er vraag is naar specifieke kennis op bepaalde onderwerpen (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). De verwachting is dat er tijdens zo een assessment maar één in plaats van twee reviewrondes zal zijn. Het blijft echter nog maar de vraag of dit organisatorisch en fysiek te realiseren is, maar in potentie is het een sterk punt dat mogelijk over genomen zou kunnen worden door het IPCC wanneer het IPBES heeft laten zien dat het mogelijk is.

Zoals gezegd zijn er ook een aantal punten waar het IPBES rekening mee moet houden om succesvol te kunnen zijn. Zo moet het IPBES letten op de complexiteit van de materie. Het leven op aarde omvat heel veel aspecten en de wisselwerking tussen die ecosysteemdiensten en alle maatschappelijke functies is ook heel omvattend. Dit zou kunnen leiden tot eindeloze rapporten over de volledige werken van ecosystemen, maar dat is niet wat men wil. Er moet dus goed gefocust worden (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Zodoende wordt het ook heel belangrijk om goede keuzes te maken: welke onderwerpen zullen er behandeld worden, welke assessments (op welke schaal, onderwerpen) zullen er gedaan worden, hoe om te gaan met de capacity building, wat voor beleidsondersteuning wil het IPBES leveren en welke kennis gaat het precies ontwikkelen? (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Naast deze algemene vragen over de werking van de organisatie,

moet er ook goed nagedacht worden over een goede onderzoeksvraag voor de rapporten. Wetenschappers en beleidsmakers moeten komen tot een goede vraag, een vraag die zinvol beantwoordbaar is. Dit betekent dat de vraag op zo een wijze geformuleerd moet zijn dat er ook beleid op kan worden geformuleerd op het goede schaalniveau (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013).

Verder moet er gewaakt worden dat de biodiversiteitwetenschappen niet te overheersend zullen zijn. Dit was in het verleden vaak het geval bij onder andere de Convention on Biological Diversity (CBD). Maar daar wordt nu al over gesproken en op gelet door het IPBES (J. van Baalen, 11 juli 2013). Het IPBES moet daarnaast ook veel aandacht besteden aan de invlechting van de ecosysteemdiensten benadering. Dit is een relatief nieuw aspect en moet dus wel goed verwerkt worden in de rapporten, maar volgens Haanstra (persoonlijke communicatie, 2 juli 2013) wordt dit aspect voorlopig goed opgepakt.

Eijs (persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013) stelt dat het IPBES daarnaast moet waken voor zijn wetenschappelijke integriteit. Dat is moeilijk voor een probleem dat mondiaal speelt maar zeer lokaal uitwerkt door verschillende ecosystemen enzovoort. Desalniettemin is dit zeer belangrijk voor het slagen van de organisatie. Een ander inhoudelijk aandachtspunt is dat het IPBES rapporten zou moeten maken die bottom-up bij elkaar opgeteld kunnen worden. Dus op het moment dat subregio A bij subregio B bij elkaar opgeteld worden, er ook uitspraken gedaan kunnen worden over subregio AB (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013). Dus niet topdown waarbij er van mondiaal of regionaal vertaald moet worden wat dit inhoudt voor de eigen regio, zoals bij het IPCC het geval is.

Op intergouvernementeel niveau zou er ook het een en ander verbeterd kunnen worden, want het bestaan van een organisatie als het IPBES zorgt ervoor dat er nagedacht moet worden over de manier waarop het biodiversiteitsverdrag nu werkt. Dat verdrag heeft nu een Conference of the Parties (COP) en een Subsidiary Body of Scientific, Technological Advice (SUBSTA). De SUBSTA hiervan lijkt voor een leek wel erg veel op het IPBES. Voor deze mensen lijkt het nu dus dubbelop. Er zijn dan namelijk twee organisaties die beide de wetenschappelijke informatie omtrent biodiversiteit in kaart brengen. De toegevoegde waarde van het IPBES moet dus goed over het voetlicht gebracht worden (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013).

Het laatste algemene aandachtspunt is dat het IPBES mondiale en subregionale assessments wil maken. Maar de heer Eijs (persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013) vreest dat het voornamelijk mondiale en regionale assessments zullen worden. Een regio is dan bijvoorbeeld West-Europa of Zuidoost Azië. Dan zou het IPBES op zo een abstractie niveau blijven steken dat de overheden daar in beleidstermen niets aan zullen hebben (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013). Dat zou leiden tot een assessment die niet zal voorzien in de beleidsbehoefte en zodoende dus ook niet snel gebruikt zal worden.

## **5.5 Nederlands nationaal beleid en het IPBES**

Het IPBES en de Nederlandse nationale overheid zullen naar verwachting invloed op elkaar uit gaan oefenen waar mogelijk. Maar welke interactie tussen beide verwachten de betrokkenen? Allereerst wordt de mogelijke invloed van een IPBES rapport op het Nederlandse nationale beleid beschreven. Vervolgens komt de invloed van Nederland op het proces en rapport van het IPBES aan bod.

Haanstra (persoonlijke communicatie, 2 juli 2013) verwacht dat de bijdrage van het IPBES

voor Nederland klein zal zijn maar het kan voor andere landen, bijvoorbeeld ontwikkelingslanden, wel veel bijdragen. Dit komt voornamelijk doordat er in Nederland voldoende kennis over biodiversiteit en ecosysteemdiensten aanwezig is, maar in ontwikkelingslanden zal het IPBES een grotere invloed hebben. Via het IPBES zouden deze landen verder kunnen gaan kijken dan de economische waarden van natuurproducten en daar ook naar gaan handelen. Dus de impact van het IPBES is voornamelijk op mondiaal en niet op nationaal niveau, althans vanuit de Nederlandse overheid bezien (H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Van Baalen (persoonlijke communicatie, 11 juli 2013) nuanceert dit door te zeggen dat de invloed van het IPBES op de nationale overheden nog sterk zal afhangen van hoe de kennisoverdracht wordt ingezet en de manier waarop de rapporten worden geformuleerd en gepresenteerd (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Maar misschien wel het belangrijkste aandachtspunt hiervoor is dat het IPBES de urgentie van het vraagstuk goed over kan brengen aan de overheden.

Van Baalen (persoonlijke communicatie, 11 juli 2013) stelt ook dat de invloed van het IPBES voornamelijk groot zal kunnen worden door de goed ontwikkelde kennisinfrastructuur van Nederland, door middel van universiteiten maar ook overheidsgebonden kennisinstellingen zoals het PBL. De verwachting is dat de rapporten via deze weg zullen doorwerken naar beleid. Dit is te vergelijken met de manier waarop informatie van het IPCC haar weg vindt naar het beleid. Een tweede reden voor het feit dat van Baalen (persoonlijke communicatie, 11 juli 2013) denkt dat de invloed in Nederland redelijk groot zal zijn, is het feit dat Nederland redelijk ver is met het multidisciplinair denken over biodiversiteitsvraagstukken. De aanpak van het IPBES zal dus niet nieuw of revolutionair zijn, maar het zal een goede aanvulling kunnen zijn op bestaande gedachtegangen en beleid van de Nederlandse overheid.

Eijs (persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013) blijft echter sceptisch over het gebruik van het rapport. Hij stelt dat het zeer de vraag is of een wetenschappelijk gedegen en beleidsrelevant rapport van het IPBES zal worden gebruikt door beleidsmakers. Er is namelijk wel vaker een goed rapport, zonder te zijn gebruikt, op de boekenplank verdwenen. Dit komt vaak doordat er geen politieke wil is of omdat de instrumenten er niet zijn om het te gebruiken (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013). Hij stelt dat in Nederland men de bel wel heeft horen luiden maar niet weet waar de klepel hangt. Er ontbreekt een schakelpunt tussen het ontvangen en begrijpen van correcte wetenschappelijke kennis en deze vervolgens om zetten in daadwerkelijke actiepunten of beleid. Die laatste stap wordt vaak niet genomen. Het IPBES zou dus ook handelingsperspectief moeten bieden op nationaal niveau, dan zou het een betere doorgang creëren naar beleidsmakers (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013).

Het tweede aspect, de invloed van Nederland, is nog echt koffiedik kijken. Zodoende is hier ook minder over te zeggen. Van Baalen (persoonlijke communicatie, 11 juli 2013) en Eijs (persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013) stellen dat de invloed van Nederland bescheiden is. Op dit moment heeft Nederland vooral (ogenschijnlijk) invloed doordat het dezelfde gedachten en standpunten heeft als andere landen, zodoende lijkt het erop dat de invloed van Nederland redelijk groot is. Maar de invloed is eigenlijk alleen maar naar rato, oftewel het is gewoon één van de 115 leden (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013; J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Maar als Nederland echt meer invloed wil kunnen uitoefenen dan zal er geïnvesteerd moeten worden, zowel in menskracht als financieel gezien. De overheid kan bijvoorbeeld een Technical Support Unit opzetten en onderhouden zoals dit in het IPCC al eens is gedaan (A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013). Via deze weg is de Nederlandse invloed een stuk groter.

Van Baalen (persoonlijke communicatie, 11 juli 2013) geeft echter aan dat invloed uitoefenen niet het belangrijkste aspect is. Het is namelijk belangrijker dat het een wetenschappelijk degelijk werkstuk wordt en dat de juiste wetenschappers hierin zitten, dan dat Nederland een grote invloed heeft. De kwaliteit, richting en de degelijkheid van het rapport moeten eerst gegarandeerd worden. Verder zeggen van Baalen en Eijs dat de invloed vanuit het land misschien wel zo klein mogelijk moet worden gehouden, ‘want voor je het weet praat je over politieke invloed’ (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013; A. Eijs, persoonlijke communicatie, 20 augustus 2013). Al met al kan gezegd worden dat het IPBES nog aan het begin van de ontwikkeling staat. De echte toets komt pas over een aantal jaar. Want pas na een jaar of vijf kan er gezegd worden of het goed heeft gewerkt of dat er nog een paar aanpassingen moeten worden gedaan (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013).

### 5.5 Korte vergelijking tussen het IPBES en het IPCC

Na de beschrijving van het IPCC en haar sterkten en zwaktes in hoofdstuk 4 en de beschrijving van het IPBES en de verwachte sterkten en zwaktes kan er een korte vergelijking worden gemaakt op hoofdlijnen. Deze volgt hieronder.

Organisatorisch gezien is er een ander systeem van landenvertegenwoordiging, althans voor landen uit de Europese Unie (EU). In het IPBES worden de individuele landen van de EU namelijk vertegenwoordigd in één actor, namelijk de EU zelf. De 28 landen spreken grotendeels met 1 mond doordat er voorafgaand aan de bijeenkomsten afspraken worden gemaakt op EU niveau. Ondanks deze gezamenlijke vertegenwoordiging zijn de landen wel individueel aanwezig bij de vergaderingen. Dit is met name zo geregeld doordat de Verenigde Staten moeite hadden met deze EU vertegenwoordiging (H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Het is namelijk zo dat de VS de EU maar een raar concept vindt. De meest passende verwoording hiervan komt van Henry Kissinger: ‘*Who do I call if I want to call Europe?*’ (whodoicall.eu, n.d.). Deze vertegenwoordiging kent het IPCC niet, daar zijn de landen individueel vertegenwoordigd. Een tweede verschil is dat het IPCC is gekoppeld aan het United Nations Framework Convention on Climate Change en het IPBES is gekoppeld aan de Convention on Biological Diversity (H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013).

Verder zijn er ook procesmatige verschillen. Het belangrijkste verschil is dat het IPBES de verschillende (delen van de) rapporten veel meer parallel zal schrijven dan het IPCC. Dat komt doordat het terrein van biodiversiteit en ecosysteemdiensten heel erg divers is en er daarnaast ook een behoefte is aan assessments op verschillende terreinen tegelijk (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013). Daarnaast is het voor het IPBES ook mogelijk om de rapporten parallel te schrijven. Dit komt doordat het probleem zeer gebiedspecifiek is en er dus verschillende rapporten moeten worden geschreven die ieder hun eigen specifieke problemen en onderwerpen zullen hebben. Dit is anders bij de klimaatwetenschappen (en dus het IPCC). Hier is er juist een mondiaal probleem dat mondiaal aangepakt moet worden, en dus is er een geïntegreerd rapport nodig. Daarom wordt het IPCC rapport dan ook zo geschreven dat de drie werkgroepen kunnen voortbouwen op elkaars kennis, dit zorgt er echter ook voor dat er meer tijd nodig is voor een assessment. Het ligt dus in de lijn der verwachting dat het IPBES zijn rapporten sneller zal kunnen schrijven dan het IPCC, maar tegelijkertijd ook meer moeite zal krijgen om al deze gebiedspecifieke rapporten te bundelen tot een mondiaal rapport.

Tot slot is er nog het probleem van de urgentie van het probleem. Het probleem dat het IPBES aankaart is veel minder groot, of beter geformuleerd urgent, dan het probleem dat het IPCC aankaart (H. Haanstra, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Hierdoor is het ook minder politiek dan het IPCC. Van Baalen (2013) zegt hierover dat klimaatverandering dieper in de hersenen zit van de mensen in het algemeen, maar ook specifiek van besluitvormers, want zij zien dat er belangrijke consequenties zitten. De consequenties zitten er zonder twijfel ook bij biodiversiteit en ecosysteemdiensten, alleen dit zit nog niet zo tussen de oren van de mensen die hierover gaan. De urgentie van het vraagstuk is dus minder groot dan bij klimaatverandering (J. van Baalen, persoonlijke communicatie, 11 juli 2013).

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is er gekeken naar de vraag: ‘*Hoe worden de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) gebruikt door de makers van het Nederlandse nationale beleid, en wat kunnen de twee organisaties op dit punt van elkaar leren?*’. Deze vraag is bekeken vanuit de theorieën over boundary organisations en knowledge utilisation. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de antwoorden op de verschillende deelvragen antwoord gegeven op deze hoofdvraag.

### 6.1 Conclusies

*Welke actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling van een assessmentrapport, zowel bij het IPCC als het IPBES?*

Er zijn verschillende actoren betrokken bij het maken van de assessment rapporten van zowel IPCC als IPBES. Bij het IPCC gaat dat als volgt. Ongeveer 800 wetenschappers schrijven de rapporten onder begeleiding van het Bureau en de MEP. De wetenschappers zijn onderverdeeld in CLA's, LA's, contributing authors en review editors. Naast deze auteurs van de rapporten zijn er ook een veel groter aantal mensen betrokken als expert of government reviewer. Daarnaast hebben de afgevaardigden van de overheden aan het einde ook nog een (kleine) schrijvende rol. Zij controleren en veranderen de SPM van de rapporten nog. Bij het IPBES is er nog geen rapport geschreven, maar het ligt in de lijn der verwachting dat door de hoge mate van regionalisatie die het IPBES nastreeft, er minstens evenveel wetenschappers betrokken zullen worden. Daarnaast is de (voorlopige) organisatorische inrichting en de wijze van schrijven van de rapporten van het IPBES, zoals gezegd in hoofdstuk vijf, relatief gelijk aan die van het IPCC. Ook de overige actoren, zoals het Bureau, de MEP en de afgevaardigden, zullen dus een soortgelijke rol spelen.

*Welke actoren zijn betrokken bij het gebruik van de IPCC en IPBES rapporten in het Nederlands nationaal beleid?*

Naast de betrokkenen bij het schrijven van het rapport zijn er ook personen betrokken voordat een vastgesteld rapport in beleid terecht kan komen. In paragraaf 4.5 zijn er drie van de manieren waarop het rapport doorwerkt naar beleid in het geval van het IPCC genoemd. Deze worden hier kort samengevat, waarbij de betrokken actoren benoemd worden.

*Manier 1:*

Deze manier wordt de nette ambtelijke manier genoemd. Bij deze methode zijn de afgevaardigden van de Nederlandse overheid bij het IPCC betrokken, deze spelen het door naar hun collega beleidsmakers, vervolgens schrijven één of meerder afgevaardigden een nota over het onderwerp. Deze nota komt bij de Staatssecretaris terecht, waarna hij of zij besluit wel of niet over te gaan tot actie.

*Manier 2:*

Het rapport komt uit en de betrokken beleidsmakers schrijven een verslag over de bijeenkomst. Dit verslag gaat naar de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu waarop hij of zij besluit om het verslag door te sturen naar de Tweede Kamer. Vervolgens zal de Tweede Kamer vragen stellen aan de Staatssecretaris, waarna hij of zij over kan gaan tot het maken van beleid. Bij deze manier zijn dus ook de afgevaardigden van de Nederlandse overheid bij het IPCC betrokken, zij schrijven namelijk het verslag. Vervolgens wordt de Staatssecretaris van Milieu betrokken, die op haar beurt de Tweede Kamer betreft.

*Manier 3:*



Een milieuorganisatie vindt dat de resultaten van het rapport zo belangrijk zijn dat het zelf een lobby begint en zodoende de Tweede Kamer weet te bereiken waarna er vervolgens vragen gesteld zullen worden aan de Minister of de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Bij deze laatste manier zijn dus een of meerdere milieuorganisaties betrokken, en mogelijk hun achterban. Vervolgens bereikt het de Tweede Kamer en daarmee ook de Staatssecretaris, waarna er al dan niet overgegaan wordt tot actie.

Één actor komt bij iedere manier naar voren, namelijk de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Er kan dus worden gezegd dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bij alle manieren betrokken is. Hij of zij is dus een belangrijke actor. Daarnaast zijn met name de afgevaardigden van Nederland in het IPCC belangrijk. Zij moeten proberen om met hun verslag of door middel van persoonlijk contact proberen om de juiste mensen te beïnvloeden om te zorgen dat zij het IPCC rapport gaan bekijken en gebruiken. Daarnaast zullen zij ook de Staatssecretaris moeten ondersteunen bij het beantwoorden van vragen. Doordat het IPBES op dezelfde wijze is ingericht ligt het in de lijn der verwachting dat voor het IPBES dezelfde type actoren betrokken zullen zijn. Mijn vermoeden is echter dat de betrokken actoren niet uit het ministerie van I & M zullen komen, maar vooral vanuit het ministerie van Economische Zaken zullen komen. Dit omdat het ministerie van EZ onder andere verantwoordelijk is voor de biodiversiteit.

*In hoeverre worden de resultaten uit de rapporten van het IPCC gebruikt bij het maken of onderbouwen van nationaal beleid in Nederland?*

*Hoe belangrijk zijn de IPCC rapporten voor het Nederlandse klimaatbeleid?*

In dit onderzoek is aan bod gekomen in hoeverre de rapporten van het IPCC gebruikt worden bij het maken in beleid. Dit kan in twee delen opgedeeld worden, respectievelijk direct en indirect gebruik. Bij direct gebruik neemt een beleidsmaker een IPCC rapport uit de kast en bekijkt of en hoe hij of zij de resultaten kan gebruiken bij het maken of legitimeren van beleid. Bij indirect gebruik wordt het IPCC rapport gebruikt door een wetenschappelijke instelling zoals het KNMI of een universiteit en deze gebruiken het als kennisbron voor hun eigen onderzoek. Vervolgens worden deze onderzoeken gebruikt door beleidsmakers. Het kan ook zo zijn dat beleidsmakers via internet op zoek gaan naar informatie en zodoende op sites of rapporten uitkomen die gebruik hebben gemaakt van een IPCC rapport.

Over het algemeen wordt gesteld dat in de Nederlandse situatie weinig direct gebruik wordt gemaakt van de IPCC rapporten. Men heeft namelijk op de ministeries te weinig tijd om eens goed naar de rapporten te kijken. Dat er niet naar de rapporten wordt gekeken heeft ook een tweede reden. Het IPCC rapport geeft vaak een range van waarden, bijvoorbeeld (fictief) een temperatuurstijging van een tot vier graden Celsius bij huidig beleid. Maar een beleidsmaker heeft meer aan een kleine range of één vaste waarde dan aan een grote range. Dan kan er namelijk gefocust worden op één waarde en kan er veel gericht beleid gevoerd worden waar gemakkelijker draagvlak voor te vinden is doordat er weinig onzekerheid lijkt te zijn. Dit is onder meer te verklaren door de verschillende eigenschappen van de twee werelden die in Tabel 1 uiteen zijn gezet. Zo gaat de wetenschap op zoek naar de waarheid, waardoor een onderzoeker zichzelf verplicht om een range te geven, de waarden kunnen immers vaak niet met zekerheid worden gegeven. Echter de politiek wil graag een oplossing zonder te veel details waarvoor ze publieke steun zullen krijgen. Een range van waarden zal alleen steun ontvangen voor de laagste waarde, want anders kan het zijn dat er meer wordt gedaan dan strikt noodzakelijk. Ten derde worden de IPCC rapporten niet zo veel gebruikt doordat ze niet specifiek genoeg zijn om van toepassing te zijn op de Nederlandse situatie. De informatie die het IPCC verstrekt is te algemeen, zodoende kan een beleidsmaker er niet zo veel mee. Er

ontbreekt handelingsperspectief. Tot slot worden beleidsbeslissingen niet altijd gebaseerd op wetenschappelijke kennis, ze worden ook gestuurd door allerlei politieke factoren en eigen inzicht van de beleidsmaker. In hoofdstuk twee is de ladder van kennisgebruik geïntroduceerd. Via deze ladder kan deze mate van direct gebruik van de kennis worden getypeerd als 'reception', de beleidsmakers ontvangen de rapporten wel en ze weten wel van het bestaan af van de organisatie en haar rapporten, maar het rapport belandt ongelezen op de boekenplank.

Uit het bovenstaande lijkt naar voren te komen dat er op weinig tot geen gebruik wordt gemaakt van het IPCC. Maar er is wel sprake van meer indirect gebruik. Zo zijn bijvoorbeeld de KNMI scenario's zeer belangrijk voor het Nederlandse beleid. Deze worden altijd afgeleid van of gebaseerd op de nieuwste IPCC modellen. Dus zijn bepaalde delen van het IPCC rapport zeker van belang voor het Nederlandse beleid. Een belangrijke vraag hierbij is of het KNMI zonder het IPCC dezelfde modellen neer kan zetten. Het ligt in de lijn der verwachting van wel, maar dan zouden de modellen minder gezag hebben doordat de basis dan op de eigen data ligt en niet op de wereldwijde data die het IPCC heeft verzameld. Op de ladder van kennisgebruik uit hoofdstuk twee kan deze mate van indirect gebruik worden getypeerd als 'reference' of 'effort'. Bij reference wordt er naar de rapporten gerefereerd in het beleid dat beleidsmakers maken, niet meer niet minder. Bij effort probeert de beleidsmaker (grote) delen van de resultaten van een rapport te gebruiken in de verantwoording van zijn beleid. Welke van de twee typering van toepassing is, verschilt per situatie, onderwerp en beleidsmaker.

Het bovenstaande moet echter iets genuanceerd worden. Er wordt namelijk wel gezegd dat het IPCC ondersteuning biedt voor het huidige beleid. Door de aard van de Nederlandse politiek, namelijk beleid dat geen sterke onderbouwing en politieke steun heeft, heeft politiek geen bestaansrecht meer, is er steeds weer onderbouwing nodig van het huidige klimaatbeleid. Het IPCC is hier een belangrijke factor in. Daarnaast kan het IPCC rapport worden gebruikt bij het schrijven van beleidslegitimaties, het schrijven van nota's of bij het ontwikkelen van kennisvragen voor het ministerie. Tot slot heeft het IPCC ervoor gezorgd dat er een consensusbasis is over klimaatproblemen. Als het IPCC weg zou vallen zou het klimaatbeleid veel meer een speelbal worden van de politiek. Dus ondanks dat er meer sprake is van indirect gebruik dan direct gebruik, kunnen de IPCC rapporten toch als belangrijk worden gezien voor de beleidsmakers. Maar waarom worden de IPCC rapporten op deze wijze ontvangen door beleidsmakers?

*Welke elementen van het IPCC worden door beleidsmakers positief dan wel negatief ervaren? Hoe kan de mate waarin IPCC rapporten worden gebruikt door beleidsmakers in Nederland worden verklaard?*

Wat heel belangrijk is voor de politiek is dat de wetenschap via dit rapport met één mond spreekt. Dus er hoeft niet afgerekend te worden met elkaar tegensprekende onderzoeken. Die zijn namelijk al verwerkt in het IPCC rapport. Deze wetenschappelijke consensus is belangrijk voor beleidsmakers en politici. Zij zijn immers altijd op zoek naar draagvlak (zie Tabel 1), en een rapport dat de wetenschappelijke consensus weergeeft is hier een zeer goede basis voor. Daarnaast is er ook internationale consensus over de uitkomsten van de rapporten. Door het IPCC en de wijze van vaststelling van het rapport is er een internationale gemeenschappelijke kennisbasis. Het rapport kan dus niet zomaar genegeerd worden door de landen die het ook vastgesteld hebben. Ze zijn er immers mee akkoord gegaan bij de vaststelling. Daarom kan er bij internationale onderhandelingen altijd verwezen worden naar het recentste IPCC rapport. De overheden zijn daarnaast ook betrokken bij de scoping van het rapport. Zodoende kunnen zij onderwerpen aanleveren die zij onderzocht willen hebben en

regelmatig komen deze onderwerpen ook echt aan bod in een IPCC rapport.

Er zijn echter ook een aantal punten die zorgen dat de rapporten juist niet gebruikt worden. Het IPCC kan niet snel genoeg inspelen op een plotseling opkomende beleidsvraag, voordat het IPCC iets over deze nieuwe vraag kan zeggen, zijn er al een aantal jaren voorbij, in verband met scoping, schrijven, review etc. Terwijl beleidsvragen juist een hele korte omlooptijd hebben en zo snel mogelijk moeten worden beantwoord, dit is ook te zien in Tabel 1 bij het rijtje eigenschappen van de politiek. Daarnaast bieden de IPCC rapporten op zichzelf geen of in ieder geval te weinig handelingsperspectief voor beleidsmakers. Wanneer men de rapporten doorneemt wordt niet duidelijk welke acties er ondernomen moeten worden om de effecten tegen te gaan. Dit zal onder andere komen doordat het klimaatprobleem nog omgeven is met onzekerheden. Daarnaast is het ook moeilijk om een rapport beleidsneutraal te schrijven, maar wel handelingsperspectief te bieden voor die landen die willen veranderen. Het is echter niet onmogelijk. Daarnaast is het dus ook moeilijk om goed gefundeerd beleid te maken aan de hand van gegevens die omgeven zijn met onzekerheid, maar het is de vraag in hoeverre onzekerheden in klimaat anders zijn dan onzekerheden in economische projecties. Met die laatste onzekerheden kan de Nederlandse politiek namelijk wel omgaan. Tot slot zijn er ook te weinig technisch wetenschappelijk opgeleide mensen in dienst van de ministeries. Zodoende zal een groot wetenschappelijk rapport niet gauw gebruikt worden doordat er weinig mensen zijn die de teksten begrijpen.

*Hoe moeten het IPCC en het IPBES zich positioneren om goed aan te sluiten bij de behoeften van de Nederlandse beleidsmakers? Of hoe zou de Nederlandse overheid zich moeten positioneren?*

Gezien het feit dat het hier gaat om boundary organisations die zowel de wetenschap als de beleidsmakers moeten bedienen, de in hoofdstuk twee benoemde ‘dubble participation’, en daarnaast dit ook nog eens moeten doen voor 195 (IPCC) en 114 (IPBES) landen, zullen de organisaties beleidsneutraal moeten blijven. Allereerst omdat er hevige kritiek zal ontstaan vanuit de landenvertegenwoordiging, maar ook omdat het zeer ingewikkeld is om voor alle lidstaten beleidsvoorschrijvend te zijn. Er zullen namelijk altijd landen zijn waarvoor een bepaald instrument of methode niet werkt. De twee organisaties zullen wel moeten blijven proberen om aan de beleidsvraag te voldoen. Op die manier zullen de rapporten sneller gebruikt worden en blijven de organisaties politiek interessant. De rapporten moeten dus beleidsneutraal zijn, maar wel beleidsrelevante onderwerpen behandelen. Tevens zou de politiek betrokken moeten blijven bij de SPM. Maar de kritiek dat de SPM geen samenvatting voor beleidsmakers maar een samenvatting door beleidsmakers is geworden door deze wijze van vaststellen is correct. Het is echter ook een sterk punt, doordat er per land een aantal afgevaardigden hun hoofden bij elkaar hebben gestoken over deze tekst, krijgen zij de belangrijke punten veel beter mee. Hierdoor kunnen zij beter aangeven aan de beleidsmakers in hun land op welke punten er gelet moet worden bij het nieuwe IPCC rapport.

Naast het IPCC zou de Nederlandse overheid ook veranderingen kunnen doorvoeren om de rapporten beter te kunnen ontvangen. Zo zou er tijd en geld gestoken moeten worden in het herschrijven van de SPM naar een tekst die bruikbaar en leesbaar is voor beleidsmakers. Er moeten dus vertaalslagen gemaakt worden. Daarnaast zouden er meer mensen met een technisch wetenschappelijke opleiding op het ministerie moeten worden aangenomen. Deze mensen zouden dan de rapporten uitvoeriger kunnen doornemen en beleidsrelevante stukken kunnen destilleren. Daarnaast zou de overheid actief kunnen vragen naar informatie over de IPCC rapporten door de Nederlandse auteurs uit te nodigen op het ministerie om hun inzichten te delen. Dit betekent dus dat de Nederlandse beleidsmakers open moeten staan voor

de input van de afgevaardigden van de twee organisaties, voor inbreng van de auteurs van de rapporten, maar ook voor de uitkomsten van de rapporten zelf. Op die manier kunnen de resultaten van de rapporten van de twee organisaties gebruikt worden in het beleid. Al met al kunnen zowel de wetenschap als de politiek dus veranderen om de rapporten beter te kunnen gebruiken.

*Sluiten het IPCC en IPBES goed aan bij de behoeften van zowel beleidsmakers als wetenschappers? Zo niet, hoe zouden het IPCC en IPBES moeten veranderen om beter aan te sluiten bij de behoeften?*

Het IPCC sluit redelijk goed aan op beleid wanneer men kijkt naar hoe de inhoud van de rapporten tot stand komt. De overheden zijn actief betrokken en kunnen onderwerpen aandragen die voor hen relevant zijn. Maar op het moment dat de rapporten uitkomen is de beleidsvraag niet meer dezelfde als toen de scoping van het rapport plaatsvond. Daarnaast wordt het rapport ook weinig direct gebruikt door beleidsmakers. Ter verbetering hiervan zou het IPCC kunnen veranderen door de assessment cyclus te verkorten. Een aantal manieren hiervoor zijn besproken in hoofdstuk vier. Op die manier wordt de tijdsafstand tussen de scoping en het vaststellen van het rapport kleiner gemaakt en is de kans groter dat een bepaald onderwerp nog steeds politiek relevant is.

Het IPCC sluit wel goed aan bij de behoeften van wetenschappers. Voor de wetenschap is de assessmentcyclus van vijf tot zeven jaar snel genoeg, wetenschappers kunnen vaak nog goed uit de voeten met een rapport dat ongeveer vijf jaar oud is. Daarnaast zijn de resultaten in de rapporten gebaseerd op een verzameling van zo veel mogelijk wetenschappelijke literatuur, en hierdoor zal het rapport vooral, zo niet alleen maar, waarheden bevatten. Uit Tabel 1 komt naar voren dat dit één van de kenmerkende eigenschappen is van de wetenschappelijke wereld: zoeken naar de waarheid. Voor wetenschappers kan het zodoende gezien worden als een soort literatuuroverzicht. Al met al sluit het IPCC dus zeer goed aan bij de wetenschap.

De relatie tussen de wetenschap en de politiek zoals die in het IPCC plaatsvindt, kan worden getypeerd aan de hand van twee van de modellen uit hoofdstuk twee. De twee ‘werelden’ hebben interactie volgens een combinatie van het demand pull model en het interaction model. Bij de scoping van de rapporten of bij de aanvraag van een special report vragen de overheden om specifieke kennis over bepaalde onderwerpen, dit is volgens het demand pull model. Daarnaast is deze kennisvraag van de overheden echter niet het enige dat onderzocht zal worden in het rapport. De wetenschap vult het rapport met andere kennis aan. Dit lijkt op een interaction model. Al met al kan gezegd worden dat het IPCC rapport tot stand komt volgens het demand pull model, maar dan wel een met een interactief karakter. Dit niet geheel in lijn met de in hoofdstuk twee geformuleerde hypothese dat het volgens het science push en demand pull model zou verlopen.

Om beter aan te sluiten bij het beleid zou het IPCC de informatie beter kunnen ontsluiten. De rapporten bevatten samen meer dan 3000 pagina's en voor een beleidsmaker is het dan moeilijk om bij de juiste en relevante informatie te komen. Dit zou verbeterd kunnen worden door een digitale versie van het rapport met een zoekfunctie op onderwerpen. Dan zou een beleidsmaker alle relevante passages onder elkaar kunnen zien en zodoende het rapport veel beter kunnen gebruiken. Hier is dus te zien dat het IPCC zou moeten handelen volgens het dissemination model, zoals besproken in paragraaf 2.2.3. De verspreiding van de kennis is zeer belangrijk voor de mate van gebruik van de kennis.

Zoals gezegd bevatten de IPCC rapporten geen handelingsperspectief. Het geeft dus geen

antwoord op de vraag: en wat moet er nu gedaan worden? Hierdoor is het moeilijk voor de beleidsmakers om dit rapport te gebruiken. Het is echter een schijnbaar onmogelijke opgave voor het IPCC om dit voor alle landen relevant te maken. Het zou echter wel mogelijk zijn om een aantal voorbeelden te geven van hoe bepaalde landen verschillende problemen hebben aangepakt. Via deze weg geef je de IPCC lidstaten wel oplossingsrichtingen en weten ze ook bij welk land ze overige informatie kunnen opvragen.

Het IPBES moet ook goed rekening houden met de complexiteit van de materie. Er moet goed gefocust worden op die onderwerpen die beleidsrelevant zijn. Anders wordt het rapport al gauw te complex of irrelevant voor beleidsmakers. Een ander punt is dat het IPBES naar verwachting minder goed aan zal sluiten bij de Nederlandse behoefte. In Nederland is er namelijk relatief veel kennis beschikbaar over biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Echter, het IPBES zal naar verwachting wel veel invloed hebben in een groot aantal andere landen, omdat daar de kennisbasis aanzienlijk kleiner is. Verder moet het IPBES de politieke urgentie van de vraagstukken goed over het voetlicht brengen om succesvol te zijn. Als een probleem als niet urgent wordt bestempeld verdwijnt het vaak in de kast totdat het wel urgent is. Het IPBES moet het probleem dus proberen tastbaar te maken. Hierbij zal de manier van kennisoverdracht bepalend zijn van het gebruik van de kennis. Het overbrengen van de urgentie ligt echter wel tegen het beleidsvoorschrijvende aan. Er moet dus goed nagedacht worden over hoe dit op een juiste manier vormgegeven kan worden, bijvoorbeeld via het interaction model zoals besproken in paragraaf 2.2.3.

Nu rest alleen nog de vraag: *Kunnen, en zo ja hoe en wat kunnen, het IPCC en IPBES van elkaar leren?*

Het IPBES moet er vooral op letten dat het niet tegen dezelfde problemen aanloopt als het IPCC bij de aansluiting bij het beleid. Een belangrijk kritiekpunt op het IPCC is namelijk dat het de rapporten niet snel genoeg kan schrijven en dat zodoende bepaalde onderwerpen niet meer 'hot' zijn als de kennis vrij komt. Vermoedelijk pakt het IPBES dit beter aan door meer subregionale rapporten te maken. Maar ook door een fast-track assessment te kunnen opzetten die binnen een jaar moet leiden tot een antwoord op de vraag. Het IPCC zou ook moeten proberen om een dergelijk fast-track assessment op te zetten, dit zou voor een betere aansluiting bij de beleidsmakers zorgen.

Het IPCC is er ook achter gekomen dat de papieren rapporten wel goed werken, maar dat een digitaal rapport waarbij er per onderdeel geüpdate kan worden, naar verwachting nog beter zal werken en de cyclus aanzienlijk zou kunnen verkorten. Het IPBES zou kunnen overwegen om dit vanaf het begin te gaan doen. Ook zou het IPBES, om de rapporten nog beter controleerbaar te maken, ook voor buitenstaanders, kunnen overwegen om naast de verwijzing in de SPM naar de achterliggende tekst en de wetenschappelijke verwijzing naar het artikel in de tekst, ook de artikelen waarnaar in de hoofdstukken verwezen wordt digitaal beschikbaar te stellen. Dan wordt het nog duidelijker waar alle uitspraken en beweringen vandaan komen. Dit is door de Nederlandse overheid voorgesteld aan het IPCC, maar het IPBES zou hier relatief gemakkelijk gelijk mee kunnen beginnen.

Daarnaast hanteert het IPBES hetzelfde besturingsmodel als het IPCC, namelijk met een gekozen voorzitter en vicevoorzitters. Het IPCC, althans de Nederlandse afgevaardigden, merkt nu dat dit niet het beste model is. Er zou een bestuur met een Executive Director opgericht moeten worden, dit was ook één van de aanbevelingen van de IAC. Het IPBES zou er nog voor kunnen kiezen om toch van bestuur te wisselen zodat ze de voorzitters op basis van kwaliteiten en ervaring kunnen selecteren in plaats van op basis van geografische

representativiteit.

Het IPCC werkt tevens met gesloten plenaire vergaderingen, maar het zou mogelijk beter zijn om de vergaderingen open te stellen, bijvoorbeeld via webcasts. Dan kan iedereen zien hoe het eraan toegaat en daardoor wordt het proces een stuk transparanter. Het IPBES zou dit punt ook moeten overwegen.

Verder heeft het IPBES zich voorgenomen om goed te kijken naar alle huidige assessment makende organisaties op dit onderwerp, waarna het zoveel mogelijk van deze organisaties wilt samenvoegen of anders vooral andere kennis te gaan leveren dan zij al doen. Het IPCC zou dit punt mogelijk over kunnen nemen zodat het een vollediger beeld van de hele klimaatdiscussie kan geven.

Tot slot wil het IPBES zijn rapporten bottom-up schrijven door op subregionaal niveau rapporten te maken, of in ieder geval diverse uitspraken in een algemeen assessment een subregionaal karakter te geven. Hierdoor sluiten de rapporten beter aan bij de behoeften van de beleidsmakers, de getrokken conclusies gelden namelijk specifiek voor hun regio. Het IPCC zou hier ook in mee kunnen gaan in plaats van de huidige top-down rapporten. Dit zal echter wel zorgen voor een grotere werkdruk. Gezien het feit dat de rapporten nu al vijf tot zeven jaar productietijd nodig hebben, moet er een duidelijke afweging worden gemaakt tussen de twee opties.

In het voorgaande zijn de verschillende deelvragen uit paragraaf 1.3 aan bod gekomen en beantwoord. Zodoende kan nu de hoofdvraag van dit onderzoek worden behandeld. De hoofdvraag is: *‘Hoe worden de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) gebruikt door de makers van het Nederlandse nationale beleid, en wat kunnen de twee organisaties op dit punt van elkaar leren?’*.

De rapporten van het IPCC worden voornamelijk indirect gebruikt bij het maken van beleid. Beleidsmakers nemen vrijwel nooit een IPCC rapport uit de kast om er relevante kennis uit te filteren en dit vervolgens te gebruiken. Het gebruik van de rapporten gebeurt vooral door gebruik te maken van rapporten van Nederlandse kennisinstellingen die de IPCC rapporten hebben gebruikt als bron. De vraag is echter in hoeverre de beleidsmakers zich hiervan bewust zijn. Het vermoeden heerst dat de rapporten van het IPBES via dezelfde weg het Nederlandse beleid zullen bereiken, maar om hierover zinvolle uitspraken te kunnen doen moet er nog een onderzoek gedaan worden nadat het IPBES zijn eerste rapport heeft geschreven, maar daarover in paragraaf 6.2 meer. Het type kennisgebruik van de rapporten van het IPCC kan dus getypeerd worden als het in hoofdstuk twee beschreven conceptueel kennisgebruik. De rapporten gaan in op ongestructureerde problemen omtrent klimaatverandering en vervolgens worden er ideeën geopperd om dit probleem te structureren in de vorm van mogelijke oplossingsrichtingen en oorzaken van het probleem. Dit gebeurt aan de hand van een interactief model, beide partijen, zowel de politiek als de wetenschap, zijn aanwezig bij de productie van het rapport. Daarnaast wordt ook het ‘technocracy’ model gebruikt. Bij het IPCC ligt het primaat namelijk bij de wetenschap, het is namelijk een wetenschappelijk rapport dat wordt geschreven door het IPCC, maar de politiek wordt ook betrokken bij het proces en over het algemeen begrijpen zij ook de kennis die geproduceerd is. Tot slot kan worden gezegd dat de manier waarop de beleidsmakers de rapporten gebruiken overeenkomt met het ‘bureaucracy’ model. De beleidsmaker gebruikt het IPCC rapport als één van de vele kennisbronnen. Zo maakt hij of zij ook gebruik van persoonlijke ervaring en andere kennisbronnen. Dit is in lijn met de in hoofdstuk twee geformuleerde hypothesen.

Kortom: de IPCC rapporten worden voornamelijk gebruikt door beleidsmakers in de vorm van rapporten van Nederlandse kennisinstellingen die de IPCC rapporten als bron gebruiken. Hoewel dit voor de meeste onderwerpen die het IPCC behandelt voldoende zal zijn, in verband met de hoeveelheid kennis die de Nederlandse overheid of kennisinstellingen al hebben, is het voor urgente vraagstukken waarschijnlijk verstandig om meer gebruik te maken van de kennis die het IPCC te bieden heeft. Deze kennis heeft namelijk een internationale consensusbasis die ook gebruikt zal worden bij internationale klimaatonderhandelingen. Door meer inzicht te verkrijgen in de IPCC rapporten zou de Nederlandse positie tijdens deze onderhandelingen ook verbeterd kunnen worden. Daarnaast zal klimaatbeleid dat gebaseerd is op de IPCC rapporten ook zeer robuust zijn, doordat er verwezen kan worden naar een rapport dat intergouvernamenteel is vastgesteld. Om te zorgen dat de Nederlandse overheid meer kennis heeft van de IPCC rapporten zijn er, zoals hierboven beschreven, verschillende mogelijkheden voor zowel het IPCC als de Nederlandse overheid om ten goede te veranderen.

## 6.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Tijdens het doen van dit onderzoek was het IPBES nog een nieuwe organisatie. Veel dingen waren nog onzeker of in ieder geval nog niet vastgesteld. Dit maakt het een moeilijk te onderzoeken organisatie. Vandaar dat een onderzoek, over een aantal jaar vanaf nu, naar het IPBES meer relevante data opleveren. Daarnaast zou tegen die tijd duidelijk zijn hoe het volledige AR5 rapport is ontvangen in de Nederlandse politiek. Gezien het feit dat er na AR4 een groot aantal veranderingen zijn doorgevoerd bij het IPCC, zou een nieuwe vergelijking van de twee organisaties naar verwachting andere inzichten geven.

Daarnaast zou er onderzoek verricht kunnen worden naar een of meerdere andere intergouvernamentele organisaties, bijvoorbeeld het Resource Efficiency Panel. Op die manier wordt er een meer volledig overzicht gecreëerd van hoe de rapporten van dergelijke organisaties gebruikt worden en zou er ook meer gegeneraliseerd kunnen worden door de optelling van de twee onderzoeken. In navolging van een dergelijk onderzoek zou er ook gekeken kunnen worden naar hoe de rapporten internationaal worden ontvangen. Dus door meerdere landen met elkaar te vergelijken wat betreft het gebruik van de rapporten. Ook dan zou er meer gegeneraliseerd kunnen worden en aan dergelijke data zou het IPCC meer kunnen hebben. Het IPCC moet namelijk zorgen dat alle lidstaten erop vooruitgaan en niet alleen Nederland.

Tot slot zou er ook een onderzoek gedaan kunnen worden bij verschillende kennisinstellingen die zich bezig houden met klimaat en regelmatig rapporten produceren voor de Nederlandse overheid. Zo zouden er verschillende personen bij deze kennisinstellingen geïnterviewd kunnen worden naar de mate van gebruik van de IPCC rapporten en dan bekijken in hoeverre deze kennis doorwerkt in de adviezen aan de beleidsmakers. Tot slot kan er dan gekeken worden hoe deze rapporten in ontvangst worden genomen door beleidsmakers en of de kennis doorwerkt in beleid. Op deze manier wordt de cyclus van indirect gebruik in meer detail bekeken.

## 6.3 Reflectie

Voor dit onderzoek sloten de boundary organisation theorie en de knowledge utilisation theorie goed aan. De boundary organisations theorie is nu vooral gebruikt om bepaalde zaken te typeren. Het overzicht van eigenschappen van de twee werelden, wetenschap en beleid, is vooral gebruikt om bepaalde eigenschappen die naar voren kwamen tijdens het onderzoek te typeren. Verder is deze theorie vooral gebruikt als een beschrijving van wat voor soort

organisaties het IPCC en IPBES zijn. De knowledge utilisation theorie sloot ook goed aan. Deze theorie is gebruikt om bepaalde manieren van kennisgebruik te typeren en misschien nog belangrijker het gaf mij ook een frame om bepaalde antwoorden van de geïnterviewden in te plaatsen.

De onderzoeksmethoden, literatuuronderzoek, interviews en observaties, sloten zeer goed aan bij dit type onderzoek. Bij het literatuuronderzoek kwamen verschillende interessante aspecten naar voren, zoals hoe de organisatie en procedures van het IPCC al veranderd waren in de loop der tijd, en welke struikelpunten er in het verleden al waren geïdentificeerd. Hierdoor kon er in de interviews naar nog meer gerichte punten gevraagd worden. Daarnaast is bij het IPBES het literatuuronderzoek de belangrijkste bron van informatie geweest, de geïnterviewden konden namelijk vrij weinig zeggen over specifieke inrichting van bepaalde delen van de organisatie. Het afnemen van interviews heeft vooral bij het IPCC geleid tot de gewenste resultaten voor dit onderzoek. De antwoorden van de geïnterviewden waren vrijwel allemaal goed te gebruiken in dit onderzoek. Een punt van kritiek is dat ik van mening ben dat het zeer bepalend voor de resultaten voor dit onderzoek is wie er geïnterviewd worden. De beantwoording van soortgelijke vragen is verschillend per persoon, maar tevens ook zeer belangrijk voor de uitkomsten van dit onderzoek. Ik denk dat er in dit onderzoek de juiste mensen in de juiste hoeveelheid geïnterviewd zijn, maar het is beter om te veel mensen dan te weinig mensen te interviewen. Op die manier kan er een zo volledig mogelijk beeld geschetst worden van de organisaties. Ik ben echter van mening dat ik hieraan voldaan heb. Tot slot kan gezegd worden dat de observaties voor mij als onderzoeker wel degelijk zinvol zijn geweest, maar het niet direct heeft geleid tot onderzoeksresultaten. Door het meelopen in de praktijk heb ik gezien hoe verschillende mensen tegenover het IPCC staan, maar voornamelijk ook hoe bepaalde processen in zijn werk gaan. Voor mijn persoonlijke beeldvorming en hypothesen was dit een belangrijk onderdeel, het heeft echter niet geleid tot relevante onderzoeksdata die gebruikt kon worden in dit onderzoek. Mogelijk had een meer gestructureerde vorm van observeren geleid tot beter bruikbare resultaten. Bij een volgend onderzoek zal ik hier dan ook zeker gebruik van maken.

Tot slot kan er gezegd worden dat er misschien een andere organisatie gekozen had moeten worden in plaats van het IPBES. Deze organisatie was misschien toch te jong, een onderzoek over een paar jaar zou veel relevantere data opleveren. Al met al kan gezegd worden dat het onderzoek goed en degelijk is verlopen. En dat de gemaakte keuzes hebben geleid tot een goed onderzoek met interessante resultaten.



## Literatuur

- Backer, T. E. (1991). Knowledge Utilization: The Third Wave. *Science Communication* , 12, 225-240.
- Bax, C. (2011). *Processes and patterns: The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy*. Leidschendam: SWOV.
- Boezeman, D., Vink, M., & Leroy, P. (2013). The Dutch Delta Committee as a boundary organisation. *Environmental Science & Policy* , 27, 162-171.
- Caplan, N. (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist* , 22 (3), 459-470.
- Contactgroep IPCC NL. (2013). *Submission by The Netherlands on the future of the IPCC*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- De Gier, E., Henke, R., & Vijgen, J. (2004). *"Knowledge Utilisation" in Dutch social policy: the case of the Disability Insurance Act (WAO)*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Hoppe, R. (2002). Cultures of public policy problems. *Journal of comparative policy analysis* , 4 (3), 30-326.
- Hoppe, R. (2010). Lost in translation? Boundary Work in Making Climate Change Governable. In P. Driessen, P. Leroy, & W. v. Vierssen, *from Climate Change to Social Change: perspectives on science-policy interactions* (pp. 109-130). Utrecht, Nederland: International Books.
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis: International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science* , 3 (3), 199-215.
- Hoppe, R., Wesselink, A., & Cairns, R. (n/a). Lost in the problem: The role of boundary organizations in the social status of climate change knowledge. *WIREs Climate Change* , n/a.
- IAC. (2010). *Climate Change Assessments: Review of the processes and procedures of the IPCC*. Amsterdam: IAC.
- IPBES. (n.d., a). *About IPBES*. Opgeroepen op maart 12, 2013, van IPBES: <http://www.ipbes.net/about-ipbes.html>
- IPBES. (n.d., b). *Current Bureau Members*. Opgeroepen op april 3, 2013, van IPBES: <http://www.ipbes.net/about-ipbes/current-bureau-members.html>
- IPBES. (2013a). *Draft procedures for the preparation of the Platform's deliverables*. UNEP. New York: Verenigde Naties.
- IPBES. (2013b). *Draft work programme for the period 2014–2018*. UNEP. New York: Verenigde Naties.
- IPBES. (2012, april 16-21). *Functions, operating principles and institutional arrangements of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Opgeroepen op oktober 28, 2013, van IPBES: [http://ipbes.net/images/Functions%20operating%20principles%20and%20institutional%20arrangements%20of%20IPBES\\_2012.pdf](http://ipbes.net/images/Functions%20operating%20principles%20and%20institutional%20arrangements%20of%20IPBES_2012.pdf)
- IPBES. (2013c, september 19). *IPBES-2 Documents*. Opgeroepen op november 17, 2013, van IPBES: <http://ipbes.net/images/K1353185-en.pdf>
- IPBES. (n.d., c). *IPBES-2 information*. Opgeroepen op oktober 28, 2013, van IPBES: <http://ipbes.net/plenary/registration-ipbes-2.html>
- IPBES. (n.d., d). *IPBES-I*. Opgeroepen op november 19, 2012, van Intergovernmental Platform on Biodiversity & Ecosystem Services: <http://www.ipbes.net/plenary/ipbes-1.html>
- IPBES. (n.d., e). *Members of the Platform*. Opgeroepen op maart 14, 2013, van IPBES: <http://www.ipbes.net/about-ipbes/members-of-the-platform.html>
- IPBES. (2009). *Nairobi, 2009, 2nd Meeting on IPBES*. Opgeroepen op november 12, 2013, van IPBES: <http://ipbes.net/resources/previous-ipbes-meetings/2nd-ipbes-meeting.html>
- IPCC. (n.d., a). *Calendar: 2014 for IPCC Overview*. Opgeroepen op november 16, 2012, van

IPCC: [http://www.ipcc.ch/scripts/\\_calendar\\_template.php?wg=8#.UKZNTOTThKSo](http://www.ipcc.ch/scripts/_calendar_template.php?wg=8#.UKZNTOTThKSo)

IPCC. (2007). *Climate Change 2007. The Physical Science Basis*. Working Group I. New York: Cambridge University Press.

IPCC. (2008, september 4). *Decision framework for special reports, methodology reports and technical papers*. Opgeroepen op oktober 15, 2013, van IPCC: <http://ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/revd-decision-framework-for-special-reports.pdf>

IPCC. (2011, mei 10-13). Decisions taken with respect to the review of IPCC Processes and procedures. Abu Dhabi, Verenigde Arabische Emiraten.

IPCC. (2010, juli 7). *Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties*. Opgeroepen op oktober 15, 2013, van IPCC: <http://www.ipcc.ch/pdf/supporting-material/uncertainty-guidance-note.pdf>

IPCC. (n.d., b). *History*. Opgeroepen op november 16, 2012, van IPCC: [http://www.ipcc.ch/organization/organization\\_history.shtml#.UKzw1OTThKSo](http://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtml#.UKzw1OTThKSo)

IPCC. (n.d., c). *Organization*. Opgeroepen op november 16, 2012, van IPCC: <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#.UKznbuThKSo>

IPCC. (n.d., d). *Principles and procedures*. Opgeroepen op oktober 15, 2013, van IPCC: [http://ipcc.ch/organization/organization\\_procedures.shtml#.U11z29KcdI4](http://ipcc.ch/organization/organization_procedures.shtml#.U11z29KcdI4)

IPCC. (2012, juni 9). *procedures for the preparation, review, acceptance, adoption, approval and publication of IPCC reports*. Opgeroepen op oktober 15, 2013, van IPCC: <http://ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles-appendix-a-final.pdf>

IPCC. (n.d., e). *Secretariat and Technical Support Units*. Opgeroepen op oktober 13, 2013, van IPCC: [http://ipcc.ch/organization/organization\\_secretariat.shtml#.UlqUcdKcdI4](http://ipcc.ch/organization/organization_secretariat.shtml#.UlqUcdKcdI4)

IPCC. (n.d., f). *Structure*. Opgeroepen op maart 20, 2013, van IPCC: [http://ipcc.ch/organization/organization\\_structure.shtml](http://ipcc.ch/organization/organization_structure.shtml)

IPCC. (n.d., g). *Synthesis Report Home*. Opgeroepen op maart 20, 2013, van Synthesis Report of the IPCC Fifth Assessment Report: <http://www.ipcc-syr.nl/>

IPCC TFI. (n.d.). *Organization*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/org/overview.html>

IPCC WGI. (n.d.). *WGI Bureau*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC: <https://www.ipcc-wg1.unibe.ch/bureau/bureau.html>

IPCC WGI. (2012, juli 6). *Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC: <https://www.ipcc-wg1.unibe.ch/AR5/wg1authors.pdf>

IPCC WGII. (n.d.). *Organization and TSU*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC: <http://ipcc-wg2.gov/organization/>

IPCC WGII. (n.d.). *Working Group II AR5 Writing Teams*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC: [http://ipcc-wg2.gov/AR5/AR5\\_authors.php#21](http://ipcc-wg2.gov/AR5/AR5_authors.php#21)

IPCC WGIII. (n.d.). *AR5 Authors*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC: <http://www.ipcc-wg3.de/assessment-reports/fifth-assessment-report/Authors>

IPCC WGIII. (n.d.). *Working Group III Organization*. Opgeroepen op oktober 14, 2013, van IPCC : <http://www.ipcc-wg3.de/organization-and-tsu>

Klobucky, R., & Strapcova, K. (2004). *Knowledge utilisation in public policy: the case of Roma population research in Slovakia*. Oxford, UK: Blackwell publishing.

McKittrick, R. (2011). *What is wrong with the IPCC*. London: The Global Warming Policy Foundation.

Parker, J. N., & Crona, B. I. (2012). *All Things to All People: Boundary Organizations & the Contemporary Research University*. Santa Barbara, CA, Verenigde Staten.

Petersen, A. (2011). (on) betrouwbaarheid van klimaatwetenschap: een illustratie uit Climategate. *Kennisklimaat: jaarboek 2011* , 13-23.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). *Evaluatie van een IPCC-klimaatrapport: een*

- analyse van conclusies over de mogelijke regionale gevolgen van klimaatverandering*. Den Haag: PBL.
- Porter, R. (n.d.). *Knowledge utilization and the process of policy formation: Toward a Framework for Africa*. SARA project.
- RealClimate. (2010, februari 14). *IPCC errors: facts and spin*. Opgeroepen op oktober 27, 2013, van RealClimate: climate science from climate scientists: <http://www.realclimate.org/index.php/archives/2010/02/ipcc-errors-facts-and-spin/>
- RealClimate. (2009, november 20). *The CRU hack*. Opgeroepen op oktober 27, 2013, van RealClimate: Climate Science from Climate Scientists: <http://www.realclimate.org/index.php/archives/2009/11/the-cru-hack/>
- Thomas, G. (2009). *How to do your research project: a guide for students in education and applied social sciences*. London: Sage.
- UNEP. (2013a). *Recommended conceptual framework of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. New York: Verenigde Naties.
- UNEP. (2013b, januari 31). *Report of the first session of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Opgeroepen op maart 12, 2013, van IPBES-I: <http://www.ipbes.net/plenary/ipbes-1.html>
- UNEP. (2009). *Report of the second ad hoc intergovernmental and multi-stakeholder meeting on an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services*. Nairobi, Kenia: United Nations.
- UNEP. (2012, mei 18). *Report of the second session of the plenary meeting to determine modalities and institutional arrangements for an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services*. Opgeroepen op maart 13, 2013, van IPBES: <http://www.ipbes.net/previous-ipbes-meetings/second-session-of-plenary.html>
- UNEP. (2010). *Report of the third ad hoc intergovernmental and multi-stakeholder meeting on an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services*. Busan, Zuid-Korea: United Nations.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Watson, R. (2013, februari 7). *Beyond Rio+20: improving global structures for scientific advice*. Sussex, Engeland.
- whodoicall.eu. (n.d.). *One President of the EU*. Opgeroepen op november 27, 2013, van whodoicall.eu: <http://www.whodoicall.eu/>
- Wittrock, B. (1982). Social Knowledge, Public Policy and Social Betterment: A Review of Current Research on Knowledge Utilization in Policy-Making. *European Journal of Political Research*, 10, 83-89.
- WMO. (n.d.). *governance, regional associations*. Opgeroepen op oktober 13, 2013, van World Meteorological Organization: <http://www.wmo.int/pages/governance/ra/>

## Bijlagen

### Bijlage I. Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewde	Datum	Bedrijf	Functie
Arie Kattenberg	10 juni 2013	KNMI	Senior beleidsadviseur klimaat
Gerbrand Komen	14 juni 2013	-	Gepensioneerd, voormalig Focal Point van het IPCC voor Nederland vanuit het KNMI (2001-2007)
Leo Meyer	25 juni 2013	PBL	Programmamanager Klimaat en Energie, maar op dit moment fulltime 'uitgehuwelijkt' aan het IPCC als projectleider van het Synthese Rapport
Hayo Haanstra	2 juli 2013	Ministerie van Economische Zaken	Teamleider van het team integratie bij de directie Natuur en Biodiversiteit
Arthur Petersen	3 juli 2013	PBL/VU Amsterdam	Chief Scientist/bijzonder hoogleraar met de leeropdracht wetenschap in milieubeleid
Bert Metz	10 juli 2013	European Climate Foundation	Adviseur op het gebied van internationale processen
Ralph Brieskorn	10 juli 2013	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Coördinerend beleidsmedewerker, maar nu projectleider Roadmap klimaat
Jieles van Baalen	11 juli 2013	Ministerie van Economische Zaken	Kenniscoördinator
Catrinus Jepma	12 juli 2013	Rijksuniversiteit Groningen/ Energy Delta Institute (EDI)	Hoogleraar energie en duurzaamheid, directeur van 1 van de programma's
Arthur Eijs	20 augustus	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Beleidsmedewerker bij de Directie Internationaal op het gebied van

			natuurlijke hulpbronnen en duurzaam landgebruik
Ronald Flipphi	21 augustus	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Beleidsmedewerker voor de verbinding tussen wetenschappelijke kennis en het klimaatbeleid

## Bijlage II. Algemene interview vragenlijst

Onderstaande vragen hebben als basis gefungeerd voor de interviews over zowel het IPBES als het IPCC. De vragen zijn echter nog aangepast aan de interviewkandidaat, een beleidsambtenaar die af en toe gebruikt maakt van een rapport kan namelijk niet dezelfde vragen beantwoorden als een IPCC intimus.

### Interview guide

Mijn onderzoek gaat over het IPCC en het IPBES en dan met name over hoe hun rapporten doorwerken in het nationale beleid in Nederland. Ik ben hierbij op zoek naar succes- en faalfactoren van de twee organisaties en hun rapporten. Hierbij rekening houdend met het feit dat het IPBES nog geen rapport heeft geschreven. Vervolgens zal ik hopelijk een aantal 'lessen' voor de twee organisaties kunnen destilleren.

Heeft u er bezwaar tegen dat ik dit gesprek opneem?

Dan zou ik nu graag verder gaan met de vragen.

### Vragen:

1. Voor welke organisatie werkt u op dit moment? En wat is uw functie binnen deze organisatie?
2. Wat is (of was) uw betrokkenheid met het IPCC/IPBES?
3. Wat zijn volgens u de sterke punten van het IPCC/IPBES?
  - a. En waarom vindt u dat sterke punten?
4. Wat zijn volgens u verbeterpunten/zwakke punten van het IPCC/IPBES?
  - a. En hoe zouden deze beter kunnen volgens u?
5. Denkt u dat de kennis uit de IPCC/IPBES rapporten voldoende wordt gebruikt bij het maken van het nationale beleid?
  - a. Wat zou er eventueel verbeterd kunnen worden wanneer het IPCC/IPBES onvoldoende gebruikt wordt?
6. Denkt u dat de Nederlandse overheid voldoende invloed heeft op het IPCC/IPBES en haar rapporten?
  - a. Wat zou er eventueel verbeterd kunnen worden?
7. Bent u van mening dat het IPCC/IPBES nog steeds een goede kennis bijdrage levert aan nationale overheden?

- a. En denkt u dat het kennisaanbod voldoende aansluit op de kennisvraag van de Nederlandse overheid?
  - b. En waar vindt u dat er nog verbeterpunten liggen?
8. Bent u van mening dat het IPCC/IPBES een geslaagde grensorganisatie is tussen wetenschap en beleid?
  - a. En ziet u nog verbeteringen op dit gebied?
9. Kent u nog mensen die zich bezig hebben gehouden of die zich bezig houden met het IPCC of IPBES waarvan u denkt dat het nuttig is als ik met ze spreek?
10. Hebt u zelf nog onderwerpen omtrent het IPCC/IPBES waarvan u vindt dat we het er nog over moeten hebben, dan wel waarvan u denkt dat ze voor mijn onderzoek relevant/interessant zijn?

Dan wil ik u graag hartelijk danken voor uw tijd en antwoorden. De antwoorden die u hebt gegeven in dit interview kunnen worden geanonimiseerd indien u dit wenst. Wilt u dit?

Is het mogelijk dat als dingen me toch niet helemaal duidelijk zijn, ik u nog een keer contacteer?

En tot slot, wilt u mijn scriptie ontvangen op het moment dat deze af is?

Nogmaals heel erg bedankt.

### Bijlage III. De Uncertainty Guidance

<b>Table 1. Likelihood Scale</b>	
<b>Term*</b>	<b>Likelihood of the Outcome</b>
<i>Virtually certain</i>	99-100% probability
<i>Very likely</i>	90-100% probability
<i>Likely</i>	66-100% probability
<i>About as likely as not</i>	33 to 66% probability
<i>Unlikely</i>	0-33% probability
<i>Very unlikely</i>	0-10% probability
<i>Exceptionally unlikely</i>	0-1% probability

Bron: (IPCC, 2010)



## Bijlage IV. De Busan Outcome

Bron: UNEP, 2010

The representatives of Governments at the third ad hoc intergovernmental and multi-stakeholder meeting on an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services, convened in Busan, Republic of Korea, from 7 to 11 June 2010:

1. Recall decision SS.XI/4 of 26 February 2010, by which the Governing Council of the United Nations Environment Programme requested the Executive Director of the United Nations Environment Programme to convene, in June 2010, a third and final ad hoc intergovernmental and multi-stakeholder meeting to negotiate and reach agreement on whether to establish an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services and to transmit, on behalf of the Governing Council, the outcomes of and necessary documentation from the third and final meeting to the General Assembly at its sixty-fifth session for consideration during the high-level segment on biological diversity in September 2010 and thereafter;
2. Note the outcomes of the first and second ad hoc intergovernmental and multistakeholder meetings on an intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services, held in Putrajaya, Malaysia, from 10 to 12 November 2008, and in Nairobi from 5 to 9 October 2009, respectively;
3. Acknowledge the importance of terrestrial, marine and coastal, and inland water biodiversity and ecosystem services which, while critically important for sustainable development and current and future human well-being, particularly with regard to poverty eradication, are currently experiencing significant loss; also acknowledge that the science-policy interface on biodiversity and ecosystem services must be strengthened at all levels; and further acknowledge the importance of ensuring that the science made available is of the highest quality and independence, of enhancing cooperation with relevant United Nations bodies and of building capacity to mainstream biodiversity and ecosystem services;
4. Welcome the expressions of interest in supporting the proposed platform by the United Nations Environment Programme, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Food and Agriculture Organization of the United Nations and encourage further consideration of their roles by their respective governing bodies;
5. Note the interest of the United Nations Development Programme in the proposed platform and the important role of that organization in capacity-building within the United Nations system;
6. Conclude, having now reached agreement, as requested by the Governing Council of the United Nations Environment Programme through its decision SS.XI/4, that an intergovernmental science-policy platform for biodiversity and ecosystem services should be established to strengthen the science-policy interface for biodiversity and ecosystem services for the conservation and sustainable use of biodiversity, long-term human well-being and sustainable development, as follows:
  - a. Focusing on government needs and based on priorities established by the plenary, the platform should respond to requests from Governments, including

those conveyed to it by multilateral environmental agreements related to biodiversity and ecosystem services as determined by their respective governing bodies. The plenary should welcome inputs and suggestions from, and the participation of, United Nations bodies related to biodiversity and ecosystem services as determined by their respective governing bodies. The plenary should also encourage and take into account, as appropriate, inputs and suggestions made by relevant stakeholders, such as other intergovernmental organizations, international and regional scientific organizations, environment trust funds, non-governmental organizations and the private sector. To facilitate this, and to ensure that the platform's work programme is focused and efficient, a process to receive and prioritize requests should be established by the plenary;

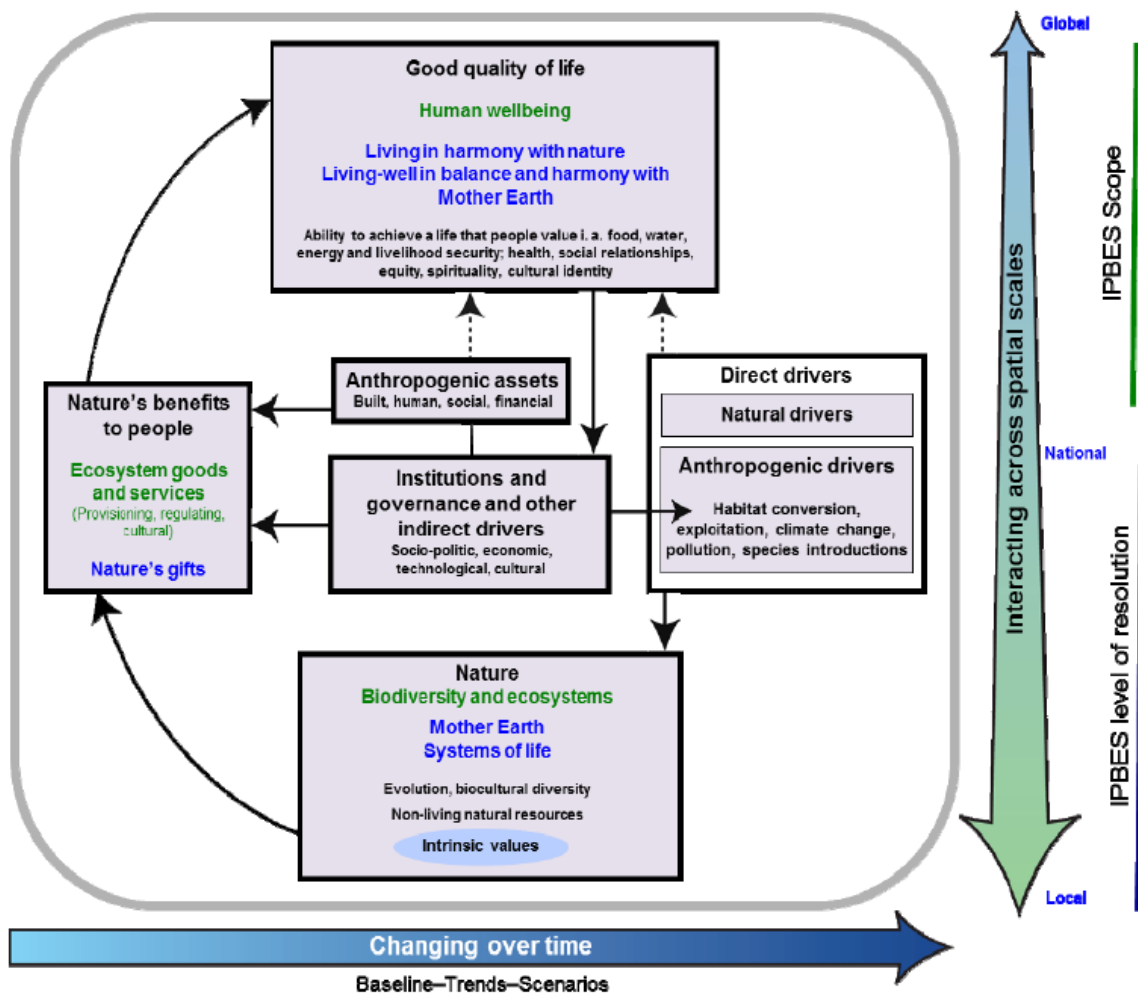
- b. The new platform should identify and prioritize key scientific information needed for policymakers at appropriate scales and catalyse efforts to generate new knowledge by engaging in dialogue with key scientific organizations, policymakers and funding organizations, but should not directly undertake new research;
- c. The new platform should perform regular and timely assessments of knowledge on biodiversity and ecosystem services and their interlinkages, which should include comprehensive global, regional and, as necessary, subregional assessments and thematic issues at appropriate scales and new topics identified by science and as decided upon by the plenary. These assessments must be scientifically credible, independent and peer-reviewed, and must identify uncertainties. There should be a clear and transparent process for sharing and incorporating relevant data. The new platform should maintain a catalogue of relevant assessments, identify the need for regional and subregional assessments and help to catalyse support for subregional and national assessments, as appropriate;
- d. The new platform should support policy formulation and implementation by identifying policy-relevant tools and methodologies, such as those arising from assessments, to enable decision makers to gain access to those tools and methodologies, and, where necessary, to promote and catalyse their further development;
- e. The new platform should prioritize key capacity-building needs to improve the science-policy interface at appropriate levels and then provide and call for financial and other support for the highest-priority needs related directly to its activities, as decided by the plenary, and catalyse financing for such capacity-building activities by providing a forum with conventional and potential sources of funding;
- f. The new platform should be established as an independent intergovernmental body administered by one or more existing United Nations organizations, agencies, funds or programmes;
- g. The plenary, which should be the platform's decision-making body, should be open to participation by all States Members of the United Nations and by regional economic integration organizations. Intergovernmental organizations and other relevant stakeholders should participate in the plenary as observers, in accordance with the rules of procedure established by the plenary. Through its rules of procedure, the plenary should in general take decisions by consensus of government representatives;
- h. One chair and four vice-chairs, taking due account of the principle of

geographical balance among the five United Nations regions, should be nominated and selected by Governments which are members of the plenary. The criteria, nomination process and length of service should be decided by the plenary;

- i. A core trust fund to be allocated by the plenary should be established to receive voluntary contributions from Governments, United Nations bodies, the Global Environment Facility, other intergovernmental organizations and other stakeholders, such as the private sector and foundations;
7. Also conclude that in carrying out its work the platform should:
- a. Collaborate with existing initiatives on biodiversity and ecosystem services, including multilateral environmental agreements, United Nations bodies and networks of scientists and knowledge holders, to fill gaps and build upon their work, while avoiding duplication;
  - b. Be scientifically independent and ensure credibility, relevance and legitimacy through the peer review of its work and transparency in its decision-making processes;
  - c. Use clear, transparent and scientifically credible processes for the exchange, sharing and use of data, information and technologies from all relevant sources, including non-peer-reviewed literature, as appropriate;
  - d. Recognize and respect the contribution of indigenous and local knowledge to the conservation and sustainable use of biodiversity and ecosystems;
  - e. Provide policy-relevant information, but not policy-prescriptive advice, mindful of the respective mandates of the multilateral environmental agreements;
  - f. Integrate capacity-building into all relevant aspects of its work according to priorities decided by the plenary;
  - g. Recognize the unique biodiversity and scientific knowledge thereof within and among regions, and also recognize the need for the full and effective participation of developing countries and for balanced regional representation and participation in its structure and work;
  - h. Take an interdisciplinary and multidisciplinary approach that incorporates all relevant disciplines, including social and natural sciences;
  - i. Recognize the need for gender equity in all relevant aspects of its work;
  - j. Address terrestrial, marine and inland water biodiversity and ecosystem services and their interactions;
  - k. Ensure the full use of national, subregional and regional assessments and knowledge, as appropriate;
8. Further conclude that the platform's efficiency and effectiveness should be independently reviewed and evaluated on a periodic basis as decided by the plenary, with adjustments to be made as necessary;
9. Recommend that the General Assembly at its sixty-fifth session should be invited to consider the conclusions set out in the present outcome document and take appropriate action to establish the platform
10. Also recommend that the Governing Council of the United Nations Environment Programme should invite the Executive Director of the United Nations Environment Programme, in cooperation with the United Nations Educational, Scientific and

Cultural Organization, the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the United Nations Development Programme, to continue to facilitate any ensuing process to implement the platform until such time as a secretariat is established.

## Bijlage V. Analytisch conceptueel raamwerk



Bron: UNEP, 2013a

## Bijlage VI. Geschatte kosten voor het IPBES 2014-2018

<i>Objective</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
Objective 1	1 090 500	1 131 000	931 250	881 250	881 250	4 915 250
Objective 2	482 500	2 127 500	4 297 500	2 542 500	1 432 500	10 882 500
Objective 3, high-cost option	2 753 250	1 768 500	552 000	100 000	-	5 173 750
Objective 3, low-cost option	2 096 250	807 000	300 000	100 000	-	3 303 250
Objective 4	421 250	361 000	275 000	359 000	345 000	1 761 250
<b>Total, high-cost option</b>	<b>4 747 500</b>	<b>5 388 000</b>	<b>6 055 750</b>	<b>3 882 750</b>	<b>2 658 750</b>	<b>22 732 750</b>
<b>Total, low-cost option</b>	<b>4 090 500</b>	<b>4 426 500</b>	<b>5 803 750</b>	<b>3 882 750</b>	<b>2 658 750</b>	<b>20 862 250</b>

Bron: IPBES, 2013b, p. 15