

Aan de staatssecretaris van
Infrastructuur en Milieu
Dhr. J.J. Atsma
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

DATUM 13 september 2011
KENMERK CGM/110913-02
ONDERWERP Aanbieding onderzoeksrapport: "Multi-stakeholderplatforms
Een analyse van werkwijze en effectiviteit"

Geachte heer Atsma,

De afgelopen jaren worden steeds vaker multi-stakeholderplatforms (MSP's) georganiseerd bij maatschappelijk gevoelige of omstreden ontwikkelingen. Deze MSP's hebben als doel kennis te delen tussen de stakeholders, draagvlak voor ontwikkelingen te creëren, of tot een gezamenlijke uitvoering te komen. Bij biotechnologie worden MSP's tevens gezien als een middel om de vastgelopen maatschappelijke discussie te doorbreken. Om de vraag te beantwoorden hoe succesvol MSP's zijn op het gebied van biotechnologie en genetische modificatie heeft de COGEM een onderzoek laten uitvoeren naar de succes- en faalfactoren van MSP's.

Hierbij bied ik u aan het resulterende onderzoeksrapport "Multi-stakeholderplatforms; Een analyse van werkwijze en effectiviteit" (CGM 2011-10).

Kort samengevat worden in het rapport vijftien succesfactoren voor MSP's geïdentificeerd. Twee van deze factoren blijken voor elk type MSP van belang, namelijk onderling vertrouwen en kennisuitwisseling. Vertrouwen is volgens de onderzoekers een cruciale factor: vertrouwen in het doel van het platform, vertrouwen in het respecteren van elkaars belangen en vertrouwen in de bereidheid om in dialoog te treden. Ook het identificeren van gedeelde belangen en problemen, het formuleren van een gemeenschappelijk doel, de relatie en het mandaat van de MSP deelnemers met hun achterban zijn belangrijke succesfactoren. Het belang van de overige factoren is afhankelijk van het type MSP. De COGEM is van mening dat het onderzoek inzicht biedt in belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van een MSP. Omdat bij genetische modificatie vaak principiële overwegingen en standpunten een rol spelen, is het bij veel onderwerpen echter lastig, zo niet onmogelijk, om gedeelde belangen te identificeren. Dit betekent dat MSP's van beperkt nut zijn bij de maatschappelijke discussie over genetische modificatie en alleen op specifieke deelonderwerpen succesvol ingezet kunnen worden.



Opzet en bevindingen van het onderzoek

Het onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van multi-stakeholderplatforms is opgebouwd uit drie delen: een literatuurstudie, een online enquête en diepte-interviews met experts uit de wetenschap, overheid, het bedrijfsleven en NGO's.

Uit een groslijst van vijfenzeventig MSP's is op basis van vijf selectiecriteria een keuze gemaakt voor tweeëntwintig platforms voor de online enquête. De definitieve selectie bestaat uit MSP's die de afgelopen vijf jaar actief zijn geweest, een duidelijke structuur vertonen, verwantschap hebben met de groene en/of witte biotechnologie, een vaste samenstelling van stakeholders hebben waarvan minimaal twee soorten deelnemers naast de overheid participeren, en met minimaal één Nederlandse deelnemer die zich richt op voor Nederland relevante vraagstukken.

Voor de enquêtes zijn zowel een aantal deelnemers als de secretariaten van de MSP's bevroegd. De secretariaten is verzocht zelf een selectie te maken van tien deelnemers voor het invullen van de enquête. Veertien platforms en in totaal zesendertig deelnemers hebben de enquête ingevuld. Een aantal platforms gaf aan niet mee te willen werken. Redenen hiervoor waren onder andere de gevoeligheid van de ggo-discussie, een gebrekkige en ontoereikende interne organisatie en het algemene feit dat MSP's terughoudend zijn in het benaderen van hun deelnemers voor onderzoek terwijl het MSP nog loopt. Dit leidt tot een onvermijdelijke bias in de enquêteresultaten en daarom kunnen deze niet als volledig representatief worden beschouwd.

Om de resultaten van de enquête te duiden zijn twaalf diepte-interviews gehouden met nationale en internationale experts afkomstig uit zowel overheid, bedrijfsleven, NGO's en wetenschap. De ervaring van de experts als deelnemer of initiator van een MSP is een belangrijk criterium geweest voor de selectie. De onderzoekers komen tot drie hoofdconclusies en hebben uit hun onderzoek vijftien succesfactoren geïdentificeerd voor de effectiviteit van MSP's.

MSP's verzakelijken

Ten eerste concluderen zij dat MSP's aan het verzakelijken zijn, met name wanneer ze zijn gericht op realisatie van een doel of de gezamenlijke uitvoering van afspraken. Dit uit zich onder meer in een toenemende aandacht voor de structuur en procedures in een platform. MSP's werden voorheen vooral gekenmerkt door een mix van zachte en gestructureerde interactieprocessen, maar worden steeds meer ingericht als bedrijfsmatige processen.

Relatie met achterban verschilt per MSP

De tweede conclusie betreft de relatie met de achterban. De relatie van een MSP deelnemer met zijn of haar achterban verschilt per type platform. De relatie met de achterban hangt daarnaast samen met de senioriteit van de deelnemers aan een MSP. Bij MSP's die zijn gericht op draagvlak en realisatie wordt het belangrijk geacht dat deelnemers een ruime ervaring hebben met MSP's en op strategisch niveau werkzaam zijn in de eigen organisatie.

Vertrouwen cruciale factor MSP's

Tenslotte besteden de onderzoekers aandacht aan vertrouwen als cruciale factor in een succesvolle MSP. Zij expliciteren de rol van vertrouwen op verschillende niveaus, zoals vertrouwen als basis voor de informele dynamiek in het MSP proces en vertrouwen in het respecteren van elkaars belangen die de afbakening vormen voor de onderhandelingsruimte in een MSP.



Vijftien succesfactoren

Uit de resultaten van het literatuuronderzoek, de enquête en de interviews kunnen vijftien succesfactoren worden geïdentificeerd. De succesfactoren hebben betrekking op verschillende aspecten van een MSP, zoals de context, de deelnemers, doel, rollen en de structuur. In het rapport is een globale indeling gemaakt van het belang van deze factoren voor de verschillende typen platforms. In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen platforms met als doel kennisuitwisseling, draagvlak creëren of realisatie en gezamenlijke uitvoering.

Twee van de succesfactoren zijn voor elk type MSP van groot belang, namelijk onderling vertrouwen en kennisuitwisseling tussen de deelnemers. De rol van vertrouwen in MSP's speelt op verschillende vlakken een rol. Essentieel is het vertrouwen in de gestelde doelen en de motivatie van de deelnemers om deze doelen te halen. Daarnaast kan inzicht en openheid over de achterban het vertrouwen versterken binnen een MSP. In de praktijk wordt de relatie met de achterban echter zelden expliciet geadresseerd. Dit geldt tevens voor de communicatie met de buitenwereld, waarover niet vaak afspraken worden gemaakt. Onverwachte media-uitingen die niet zijn afgestemd binnen het MSP kunnen het vertrouwen juist schaden. De communicatie en kennisuitwisseling onderling vormt een tweede factor die voor elk type MSP van belang is en dit kan tevens het vertrouwen versterken en het verschil in kennisniveau verkleinen. De andere factoren zijn, afhankelijk van het type MSP in meer of mindere mate van belang. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel van de ondervraagden faalfactoren zien als het omgekeerde van de succesfactoren. Over (potentiële) faalfactoren zijn geen expliciete vragen gesteld.


Signalering en conclusie

De COGEM is van mening dat het onderzoek inzicht biedt in de belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van een MSP. De kanttekening moet hierbij gemaakt worden dat de benoemde succesfactoren betrekking hebben op de procesmatige kant van MSP's en niet per definitie iets zeggen over de bijdrage van het platform aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. De COGEM is van mening dat het oplossen van een maatschappelijk probleem bovendien niet het enige succes is dat met een MSP behaald kan en zou moeten worden. Binnen MSP's vindt tevens een leerproces plaats waarin verschillende partijen elkaar beter kunnen leren kennen en inzicht kunnen krijgen in elkaars standpunten, zodat gezamenlijke oplossingen kunnen worden ontworpen of voor een bepaald overheidsbeleid meer draagvlak kan ontstaan.

MSP's als instrument in de discussie over biotechnologie

De achterliggende vraag bij dit onderzoeksresultaat is of en wat MSP's kunnen betekenen in het debat over biotechnologie en genetische modificatie. Het ggo-debat wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van zowel principiële als gematigde voor- en tegenstanders op basis van een breed scala aan argumenten en thema's.¹ De afgelopen jaren is daarnaast een verschil in interpretatie van kennis en een gebrek aan vertrouwen in wetenschappers, overheid en bedrijfsleven in toenemende mate een rol gaan spelen. Deze kenmerken van het biotechnologie debat maken dat een MSP niet altijd de geëigende manier is om draagvlak, kennisuitwisseling of realisatie van een specifiek doel te bereiken.

¹ COGEM (2007). Het Gentech Debat Ontleed. Een analyse van terugkerende kernthema's en argumenten. Signalering CGM/071004-01



De waarde van MSP's bij biotechnologie wordt beperkt doordat spanning kan ontstaan bij de volgende drie aspecten.

- Spanning tussen doel en middel

In de interviews in het onderzoek is een sterke focus op de middelen in plaats van de doelen genoemd als potentiële faalfactor. Als MSP's teveel middelgedreven zijn, kan een gezamenlijk doel onduidelijk zijn of zelfs ontbreken, terwijl dit juist het middel is om tot betere gezamenlijk ontworpen oplossingen te komen. Wanneer er vooraf principiële verschillen bestaan en er geen onderhandelingsruimte is voor het bereiken van een specifiek doel door het uitsluiten van specifieke middelen, zal een MSP moeilijk succesvol kunnen zijn. Deze principiële verschillen kunnen ontstaan door verschillen in normatieve opvattingen over de toelaatbaarheid van de technologie, of door fundamenteel verschillende opvattingen over de diagnose van het probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht. Het is daarom van belang binnen MSPs ruimte te bieden voor verschillende soorten oplossingen.

Een voorbeeld van spanning tussen doel en middel is de Round Table on Responsible Soy (RTRS) waarbij genetische modificatie als middel een principiële no-go was voor een aantal betrokken partijen. Echter er zijn ook andere MSP's gericht op realisatie en gezamenlijke uitvoering op het gebied van ggo's die uiteindelijk succesvol zijn gebleken, ondanks principiële verschillen. Een voorbeeld hiervan is het MSP over co-existentie in Nederland. Hierbij stond echter niet de principiële vraag over ggo's ter discussie maar de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden zodat de verschillende stakeholders niet in hun waarden worden aangetast. Geconcludeerd kan worden dat de spanning tussen middel en doel problematisch kan zijn bij MSP's waarbij de principiële vraag voor of tegen ggo's actief ter discussie gesteld wordt. Het betekent echter niet dat MSP's waarbij zowel (principiële) voor- als tegenstanders betrokken zijn altijd een geringe kans op succes hebben.


- Spanning door zowel deelname als uitsluiten van stakeholders

Uit de enquête blijkt dat driekwart van de betrokken deelnemers representatie van alle betrokken belangen belangrijk vindt voor het succes van een platform. Tegelijkertijd wordt uit de interviews geconcludeerd dat alleen deelnemers moeten worden geselecteerd, die bereid zijn samen te werken en dilemma's te delen. Het betrekken van niet-constructieve partijen in een MSP kan leiden tot een belemmering van het bereiken van de gestelde doelen door een beperkte of afwezige bereidbaarheid om te onderhandelen.

De onderzoekers merken op dat sommige stakeholders bewust niet deelnemen aan een platform, maar er voor kiezen om vanaf de zijlijn invloed uit te oefenen op het proces. Volgens de geïnterviewden houdt dit een MSP scherp. Anderzijds kunnen deze stakeholders niet direct worden aangesproken op hun acties omdat zij geen onderdeel zijn van het platform. Geconcludeerd kan worden dat er twee succesfactoren zijn die elkaar lijken uit te sluiten. Enerzijds moeten alle stakeholders betrokken worden en anderzijds zouden alleen bereidwillige stakeholders moeten deelnemen. Dit illustreert de problematiek en de spanning die kan ontstaan in een MSP proces bij het benaderen van stakeholders.

- Spanning tussen verschillende typen kennis

In het rapport wordt geconcludeerd dat verschillende typen kennis belangrijk zijn om een complex probleem gezamenlijk op te lossen. Deze typen kennis worden niet nader gedefinieerd. Deelnemers achten het kennisniveau van groot belang voor het succes van een MSP, maar tegelijkertijd vinden zij het verschil in kennis tussen de betrokken stakeholders groot.



De COGEM constateert dat verschillende typen kennis in het biotechnologiedebat eveneens een rol spelen, maar dat uitwisseling hiervan niet per definitie leidt tot een verbreding van het gemeenschappelijke kennisniveau. De maatschappelijke discussie wordt regelmatig juist gekenmerkt door het oneens zijn over de betrouwbaarheid, aard of interpretatie van kennis, en door het afwijzen en diskwalificeren van gegevens aangedragen door andere stakeholders. Hierbij spelen emoties en gevoelens eveneens een belangrijke rol. Een vertrouwensbasis is essentieel om deze emoties te adresseren en uiteindelijk tot een gemeenschappelijk doel te komen. Naast de zowel cruciale als kwetsbare rol van vertrouwen in het biotechnologiedebat staat ook het gezag van wetenschap en overheid vaker ter discussie. De discussie over ggo's lijkt de laatste jaren meer toespitst op een gebrek of een verlies aan vertrouwen in het gezag van bijvoorbeeld beoordelende instanties (bijv. EFSA) of de motivatie van het bedrijfsleven om de technologie toe te passen.

Uit het onderzoek blijkt dat succesvolle MSP's aan een aantal randvoorwaarden gebonden zijn. Bij onderwerpen die te maken hebben met genetische modificatie of andere moderne biotechnologische toepassingen zal het vaak lastig zijn om aan die randvoorwaarden te voldoen. MSP's zijn dan ook geen wondermiddel om maatschappelijk sterk omstreden onderwerpen in goede banen te leiden. Bij specifieke deelonderwerpen kunnen MSP's echter een belangrijke en nuttige rol spelen. Bij het opzetten van MSP's moeten de betrokkenen zich scherp bewust zijn van de kritische succesfactoren die geïdentificeerd zijn in het voorliggende onderzoeksrapport, zoals voldoende vertrouwen tussen de stakeholders, investeren in de relatie tussen de deelnemers en hun achterban, en de noodzaak van een professionele ondersteuning van het MSP en haar deelnemers.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. ir. Bastiaan C.J. Zoeteman
Voorzitter COGEM

c.c. Drs. H.P. de Wijs
Dr. I. van der Leij