

IPCC-hervormingen: wat is ervan terechtgekomen?

Het VN-klimaatpanel IPCC levert al 20 jaar lang het wetenschappelijke fundament van het Klimaatverdrag en heeft in 2007 de Nobelprijs voor de vrede gekregen. Door onzorgvuldigheden in de rapporten is een negatief beeld van het Panel ontstaan. Dit leidde tot een externe evaluatie van het functioneren van het Panel. Hieruit kwamen in 2010 aanbevelingen om de organisatie te moderniseren. Het Panel heeft vervolgens serieuze hervormingsstappen gezet en de meeste aanbevelingen zijn inmiddels geheel of deels overgenomen. Zijn alle misverstanden hiermee weggenomen of resten er nog aandachtspunten?

Inleiding

Het IPCC is opgericht in 1988 door het *United Nations Environmental Programme* (UNEP) en de *World Meteorological Organisation* (WMO) met als doel wetenschappelijke assessments uit te voeren op het gebied van klimaatverandering. Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (in de tekst verder genoemd 'het Panel' of IPCC) bestaat uit 194 VN-lidstaten. Het Panel heeft tot dusver vier assessments geproduceerd over de stand van de kennis en een aantal Special Reports op specifieke onderwerpen. Het vijfde assessment wordt in vier delen gepubliceerd, het eerste (de fysische basis) zal in september 2013 verschijnen.

De assessments hebben de wetenschappelijke basis gelegd voor het Kyoto Protocol. Hiervoor heeft het IPCC samen met Al Gore de Nobelprijs voor de Vrede gekregen in 2007. Deze aandacht heeft paradoxaal genoeg een negatief bijeffect opgeleverd voor het IPCC¹.

Vlak voor de klimaatop in Kopenhagen 2009 lekten vertrouwelijke e-mails uit van enkele wetenschappers die aan de IPCC-rapporten hebben bijgedragen; deze zijn geïnterpreteerd als een gebrek aan integriteit van klimaatwetenschappers. Tegelijkertijd werden onzorgvuldigheden gevonden in het vierde assessment die breed zijn uitgemeten in de media, waarop door het bestuur van het Panel niet adequaat is gereageerd.

Tijdens de vergadering van het *United Nations Environmental Programme* (UNEP) op Bali in 2009 is, mede op initiatief van Nederland, besloten om een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren over het functioneren van het IPCC. Deze is verricht door de *InterAcademy Council* (IAC), een wereldwijd samenwerkingsverband van academies van wetenschappen. Deze presenteerde 22 aanbevelingen tijdens de jaarvergadering van het Panel in 2010².

Hierop startte het Panel een proces om de aanbevelingen te verwerken. Dit proces heeft ongeveer twee jaar geduurd. In een eerdere analyse is een tussentijdse balans opge-

Bram Bregman

Bram Bregman is werkzaam bij de KNMI (bram.bregman@knmi.nl) en verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is tevens lid van de Nederlandse IPCC-delegatie.

maakt en een beschrijving gegeven van het hervormingsproces³. Voor alle aanbevelingen is besproken hoe die het best in de procedures konden worden verwerkt en de aangepaste procedures zijn door het Panel aangenomen. Daarmee is het werk formeel ten einde.

Het hervormingsproces

De IAC heeft in 2010 haar advies aan het Panel gepresenteerd. Het Panel heeft taakgroepen geformeerd per thema in het rapport van de IAC om het hervormingsproces te organiseren³. De thema's zijn:

- Management en organisatie;
- Procedures voor het opstellen van de rapporten;
- Belangenverstrengeling;
- Communicatie.



IPCC-vergadering in Kampala (Uganda), november 2011, tijdens de goedkeuring van het special report over klimaatextremen

Elk thema is door de taakgroep uitgewerkt tot wijzigingsvoorstellen voor de procedures die aan het Panel zijn voorgelegd ter goedkeuring. In de algemene vergadering in Genève van juni 2012 heeft het Panel de laatste wijzigingsvoorstellen goedgekeurd, waarmee alle aanbevelingen van het IAC zijn behandeld. Conform de wens van de Tweede Kamer was de inzet van Nederland het IPCC transparanter te maken, met meer ruimte voor afwijkende wetenschappelijke inzichten in klimaatverandering. De Nederlandse delegatie is daarom actief geweest in alle taakgroepen gedurende dit hele proces en de Staatssecretaris heeft met regelmaat de Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

Het Panel heeft vrijwel alle aanbevelingen van het IAC deels of volledig overgenomen. Hieronder volgt voor de vier thema's welke aanbevelingen wel en welke niet of deels zijn overgenomen en waarom¹.

Wat is er veranderd?

Management en organisatie

Op basis van de aanbevelingen heeft het Panel diverse wijzigingsvoorstellen aangenomen. Er is een uitvoerend bestuur opgericht dat het mandaat heeft beslissingen te nemen die niet kunnen wachten op de algemene vergadering van IPCC. Voorheen was het mandaat voor de vele tussentijdse besluiten die werden genomen niet goed geregeld. Formeel was het Panel bevoegd besluiten te nemen, maar dat kwam te weinig bijeen om adequaat te kunnen reageren op allerlei ontwikkelingen. Nu is het IPCC in staat om sneller en daardoor flexibeler te reageren als de ontwikkelingen dit wensen. De taken, het mandaat en de verantwoordelijkheden van het uitvoerend bestuur en het secretariaat zijn nu formeel vastgelegd. Het secretariaat en bestuur moeten met regelmaat aan het Panel rapporteren over het functioneren van de organisatie. De agenda's en de besluiten van het bestuur worden aan de landen toegestuurd, waardoor de besluitvorming binnen IPCC transparanter is geworden. Verder kunnen de voorzitters

¹ In een bijlage zijn de veranderingen per aanbeveling meer detail beschreven; deze bijlage staat onder de knop 'Milieu' op de VVM-site



De algemene IPCC-vergadering in Busan (Zuid Korea), oktober 2010

van IPCC en van de werkgroepen vanaf 2014 slechts één termijn dienen. Dit voorkomt een te grote machtsopbouw.

Procedures

Er is een nieuw reglement opgesteld, waarin de aanbevelingen van het IAC in detail zijn uitgewerkt. Het bevat scherpere criteria voor de selectie van auteurs en van deelnemende experts aan meetings, instructies voor zorgvuldiger gebruik van literatuurbronnen, richtlijnen voor een grondiger reviewproces, een uniforme behandeling van onzekerheden, en een protocol hoe om te gaan met fouten of onzorgvuldigheden indien die achteraf worden geconstateerd. De werkgroepen moeten over de toepassing van de selectieprocedure rapporteren aan het Panel. Het belangrijkste selectie criterium blijft expertise, maar er wordt nog meer dan voorheen gekeken naar diversiteit in de expertise, naast diversiteit in geografische verdeling en geslacht.

De procedures voor het gebruik van grijze literatuur (dat wil zeggen wetenschappelijke literatuur anders dan wetenschappelijke tijdschriften) zijn versterkt en er is expliciet aangegeven wat er wel en niet mag worden gebruikt als referentie. Ook is een *guidance note* vastgesteld, waarin de personen die toezicht houden op de zorgvuldigheid in het verwerken van de commentaren (de zogenoemde *Review Editors*) aan het Panel moeten rapporteren hoe de auteurs om zijn gegaan met alle, al dan niet conflicterende, commentaren.

Belangenverstrengeling

Er is een apart reglement opgesteld over hoe moet worden omgegaan met (potentiële) belangenverstrengeling. Dat geldt voor het bestuur, secretariaat, werkgroepvoorzitters en (coördinerende) hoofdauteurs. Ook is een externe commissie samengesteld met vertegenwoordigers van de moederorganisaties van IPCC, WMO en UNEP, waar men terecht kan in geval van twijfel.

Wanneer (potentiële) belangenverstrengeling niet kan worden opgelost, krijgt de betreffende persoon de functie niet. De werkgroepen zijn verantwoordelijk voor het in kaart brengen van belangenverstrengeling van de auteurs van de deelrapporten. Er is een apart invulformulier dat een ieder verplicht moet invullen. Als er belangenverstrengeling bij de auteurs wordt toegestaan, bijvoorbeeld in geval van uitzonderlijke expertise, dan dient de informatie hierover publiekelijk beschikbaar te worden gemaakt. Ook is afgesproken dat deze procedure met regelmaat wordt geëvalueerd.

Communicatie

Er is een communicatiedeskundige aangeesteld bij het secretariaat van het IPCC en een communicatiestrategie opgesteld. Ook is er een gedetailleerd implementatieplan, met als belangrijkste punten hoe te reageren op onzorgvuldigheden in rapporten, op belangrijke meldingen in de media en wie hiervoor verantwoordelijk is. Verder is vastgelegd dat IPCC-woordvoerders geen uitspraken mogen doen over het beleid, maar zich zullen beperken tot de wetenschappelijke inhoud van de rapporten. Dit was een al bestaand principe, maar is nog eens extra bekrach-

tigd, omdat het in de praktijk niet altijd werd nagevolgd.

Wat is er niet of deels overgenomen?

Management en organisatie

Het aanstellen van een wetenschappelijk directeur aan het hoofd van het IPCC-secretariaat met grotere bevoegdheid dan het huidige hoofd is niet overgenomen. Het Panel was het erover eens dat de taken en bevoegdheden van het secretariaat moesten worden versterkt, maar een extra directeur naast een voorzitter en drie werkgroepvoorzitters zou teveel complicaties geven in de besluitvorming. De kwaliteit van de wetenschappelijke leiding van de drie taakgroepen was volgens het Panel niet het probleem en gevreesd werd dat een wetenschappelijk directeur al snel zou leiden tot competentiestrijd die zou afleiden van het doel van het IPCC, namelijk wetenschappelijke *assessments* maken. In plaats daarvan zijn de taakomschrijvingen van het bestuur en secretariaat aangescherpt. En met het instellen van een uitvoerend bestuur met beslissingsmandaat vond het Panel dat hiermee voldoende besluitvaardigheid is ingebracht.

Procedures

De antwoorden op de reviewcommentaren tussentijds beschikbaar stellen aan de reviewers is niet overgenomen. De reden was dat dit extra belasting zou vormen voor de auteurs en revieweditors, die al onder grote druk staan om de tienduizenden commentaren te verwerken en de hoofdstukken te schrijven. Ook zou dit extra discussie genereren, buiten het al uitgebreide reviewproces, waarvoor de auteurs en revieweditors geen tijd hebben. De commentaren zullen wel op verzoek beschikbaar blijven voor reviewers, en alle commentaren en de reacties daarop zullen na het verschijnen van het rapport worden gepubliceerd.

Aandachtspunten

Over het hervormingsproces zijn kritische kanttekeningen te maken die voor een deel terug te vinden zijn in enkele publicaties^{4,5}. Daarnaast bestaan er enkele misverstanden over het hervormingsproces die ik hier in breder perspectief plaats.



De Nederlandse delegatie tijdens de algemene IPCC-vergadering in Busan (Zuid Korea) in oktober 2010. Van l.n.r.: Philip Drost (Ministerie I&M), Bram Bregman, Ronald Flipphe (Ministerie I&M) en Leo Meyer (PBL); laatstgenoemde maakt geen deel meer uit van de NL-delegatie omdat hij IPCC-coördinator is geworden van het synthese-rapport

Traagheid van het hervormingsproces en frustratie in het Panel

Is het hervormingsproces te traag verlopen met veel frustratie? Beck⁴ constateert onvrede in het Panel over de traagheid waarmee het hervormingsproces is doorlopen; hij beschrijft de frustratie van het Panel vanwege de tekortkomingen in de communicatiestrategie die in 2011 naar het Panel was gestuurd. Maar het Panel heeft in 2011 geen strategie, maar een *guideline* voor de strategie goedgekeurd. Het secretariaat en het uitvoerend bestuur kwamen zoals afgesproken daarna zelf met een strategie die in juni 2012 werd goedgekeurd door het Panel. Het Panel heeft vervolgens het bestuur de opdracht gegeven een implementatieplan op te stellen. Dit plan werd op tijd in oktober 2012 naar alle landen toegestuurd en wordt tijdens de volgende algemene vergadering in oktober 2013 gepresenteerd. Op zich had dit sneller gekund, maar van frustratie is geen sprake.

Verder is het belangrijk het hervormingsproces in perspectief te plaatsen. De meeste aanbevelingen van de IAC zijn overgenomen door het Panel. In twee jaar tijd is er overeenstemming bereikt onder alle VN-landen over de soms grote aanpassingen van het IPCC. Dit is geen gering resultaat, gezien het feit dat het Panel uit 194 VN-landen bestaat die voor de eigen en vaak tegengestelde belangen opkomen.

Weinig participatie van het Panel in het hervormingsproces

Er is kritiek op de geringe participatie van het Panel in het hervormingsproces, vooral gericht op de procedures die maar door een handvol landen zouden zijn becommentarieerd⁵. Dit klopt alleen als je kijkt naar enkele deelaspecten van de procedures die overigens uit veel onderdelen bestaat. Ook hier is het belangrijk de zaken in perspectief te plaatsen. Aan de taakgroep Procedures hebben 26 verschillende landen deelgenomen² en hebben meer dan 30 verschillende landen commentaar geleverd. Dat is meer dan een handvol en het betrof landen die gemotiveerd waren om het IPCC daadwerkelijk te hervormen. In totaal hebben 46 verschillende landen deelgenomen aan de taakgroepen en is er door ongeveer 60 landen een bijdrage geleverd.

Dit geeft een tweeledig beeld. Aan de ene kant laat het een brede participatie zien van het Panel in het hervormingsproces, aan de andere kant lijkt er een significant inactief deel te zijn. Deze inzet moet worden gezien vanuit een breder perspectief, waarin verschillende factoren een rol spelen. Veel landen hebben beperkte financiële middelen en dus beperkte inzet in het Panel. Dit betekent dat er landen zijn die naast de reguliere inzet geen extra inzet in het hervormings-

² http://www.ipcc.ch/meetings/session32/members_task_group.pdf

proces konden leveren. Daarnaast waren alle taakgroepen tegelijk actief en hadden veel landen niet de capaciteit de aandacht op meerdere taakgroepen tegelijk te richten. Ook spelen sociale en culturele achtergrond een rol. De hervormingen zijn vooral geïnitieerd door Angelsaksische landen met een sterk georganiseerde klimaatsceptische beweging⁶ en met een debatcultuur⁷. Dit houdt in dat binnen het Panel verschillend wordt aangekeken tegen de noodzaak voor hervormingen, zonder overigens tegen hervormingen te zijn.

Gebrek aan neutrale communicatie

Een belangrijk kritiekpunt is het gebrek aan objectieve communicatie vanuit het Panel. Objectieve beleidsrelevante communicatie is een centraal principe van het Panel, vooral voor de formele woordvoerders. Beck⁴ constateert terecht dat de scheidslijn tussen objectiviteit en voortschrijdend inzicht in de praktijk weerbarstig is en de geloofwaardigheid van het Panel kan ondermijnen. Hoewel dit principe al bestond voor de hervormingen, is aan dit punt extra aandacht besteed in de communicatiestrategie. Maar op de uitvoering ervan moet kritisch worden toegezien.

Belangenverstrengeling in auteurteams

Een ander kritiekpunt gaat over de interne selectieprocedure van de auteurs die kan leiden tot een onevenwichtige samenstelling van de auteurteams en belangenverstrengeling^{4,5}. Artikel 12 in het reglement belangenverstrengeling meldt dat men moet streven naar een evenwichtige samenstelling van de auteurteams. In de nieuwe procedures is opgenomen dat de werkgroepen de selectieprocedure en de samenstelling van de auteurteams moeten rapporteren aan het Panel. Hoewel er geen concrete selectiecriteria zijn, is dit een verbetering van de oude situatie, waarin deze verplichting niet bestond.

Gebrek aan transparantie in het verwerken van de commentaren

Het reviewproces kan transparanter met een snellere respons op de commentaren dan nu het geval is, en met een rapportage over de verschillende inzichten in de auteurteams. De reacties van de auteurs op de commentaren komen pas beschikbaar na het publiceren van het rapport en bovendien wordt niet duidelijk hoe de commentaren zijn

gewogen. Deze kritiek is niet nieuw. In een eerdere analyse van de IPCC reviewprocedure werd het belang van transparantie benadrukt en zijn aanbevelingen gedaan dit te verbeteren⁸. Veel landen hebben echter de enorme werkdruk van de auteurs zwaarder laten wegen. Om dit te begrijpen is het goed te beseffen dat al het werk voornamelijk plaatsvindt door vrijwilligers en de organisatie onder grote druk staat op tijd de rapportages te leveren en de tienduizenden commentaren te verwerken.

Een verbetering is de verplichting het reviewproces te rapporteren aan het Panel voor het verschijnen van het rapport. Met daarin hoe de auteursteams 'the full range of scientific opinions' hebben behandeld. Illustratief in dit verband is ook het verlagen van de drempel om commentaar te leveren op de rapporten. Men hoeft geen gekwalificeerd expert te zijn om inbreng te leveren.

Zorgvuldige communicatie

Een aandachtspunt van Nederland is zorgvuldigheid in de communicatie. Er zijn richtlijnen opgesteld over het formuleren van onzekerheden. Deze richtlijnen worden door alle werkgroepen gebruikt en dat is een belangrijk winstpunt. Een zorg blijft de geringe leesbaarheid van de beleidssamenvattingen voor de wereld. Nederland brengt dit punt extra onder de aandacht tijdens het reviewproces van het vijfde *assessment*.

Conclusie

Het IPCC heeft in twee jaar tijd een hervorming doorgevoerd zodat vrijwel alle aanbevelingen van de IAC in de procedures zijn verwerkt. Vergeleken met de oude situatie zijn er forse stappen gezet naar een transparantere organisatie en is er meer ruimte voor afwijkende meningen. De toegangsdrempels zijn verlaagd. Iedereen mag meedoen. Nederland heeft een website (www.knmi.nl/research/IPCC) waar men zich kan aanmelden om commentaar te leveren op de IPCC *assessments*, of om andere reacties en opmerkingen te geven over het Panel of de rapporten.

Procedures aanpassen is een noodzakelijke stap, maar het verankeren en naleven is even

Referenties:

1. Hoppe, R., (2010), *Lost in Transition? Boundary Work in making Climate Change Governable*, In: *From Climate Change to Social Change* (P. Driessen, P. Leroy, W. Van Vierssen (eds.)), International Books, Utrecht.
2. InterAcademy Council 2010, *Review of the IPCC: an evaluation of the procedures and process of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, januari 2013.
3. Meyer, L., (2011), *De hervormingen van het IPCC: De lotgevallen na "Climate Gate"*, In: *Kennisklimaat (on)macht van de wetenschap in het klimaatdebat* (Eds. Alberts, G., K. Boersma, B. Broekhans, A. Dijkstra, W. Pieters, M. Popkema, T. Vanheste), *Jaarboek Kennissamenleving*.
4. Beck, S., (2012) *Paradoxes of Authoritative Expertise: The Intergovernmental Panel on Climate Change under the "Public Microscope"*, *Nature and Culture*, Vol. 7/2, in press.
5. McKittrick, R., (2011) *What is wrong with the IPCC? Proposals for a radical reform*, *GWPF Report 4*, ISBN: 978-0-9566875-4-8.
6. Dunlap, R.E., and A.M. McCright, (2011) *Organized Climate Change Denial*, In: *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Dryzek, J. S. Et al. (eds.), Oxford University Press.
7. Jasanoff, S., (2011) *Cosmopolitan knowledge: Climate science and global civic epistemology*, In: *Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Dryzek, J. S. Et al. (eds.), Oxford University Press, 2011.
8. Meyer, L. A., and A.C. Petersen (2010) *Evaluatie van een IPCC klimaatrapport*, *Planbureau voor de Leefomgeving PBL*, p 104-109, januari 2013.

belangrijk. De toekomst zal leren in hoeverre de hervormingen voldoende zijn. Het Panel doet er goed aan de aandachtspunten serieus te nemen bij de evaluatie van het hervormingsproces. Nederland is één van de meest actieve landen geweest in het hervormingsproces en zal waakzaam toezien op de implementatie en zal zo nodig de resterende aandachtspunten in het Panel aan de orde stellen.

Dankwoord

Het commentaar van de Nederlandse interdepartementale contactgroep IPCC is verwerkt in dit artikel.

Foto's bij artikel: KNMI