

Summary

Introduction

Issue areas concerned with sustainable practice are characterised by a growing number of standards and regulations. Particularly around the production of global public goods, the new global public domain has been subject to contending centres of economic and political power. Many elements of the regulatory process have been transferred to both public and private actors in global governance, on topics as diverse as human rights, the environment, health, trade and finance.

In consequence, global governance for sustainable development is considered as having various sources of authority and power. Next to mandatory laws and regulations, also more flexible and voluntary forms of regulation and implementation are offered. This phenomenon has led to the observation that many policy domains in international relations are characterised by fragmentation. Fragmentation is regarded as problematic when the capacity of governments or international organisations is weakened in their desired effects or more generally, if it constrains the efficient and effective realisation of generally accepted public values.

The changes in global governance and the accompanying growth in regulatory complexity also spurred the quest for cohesion, sometimes also referred to as 'convergence'. Initiatives for cohesion and the development of common global standards have brought the interests of public and private interests together in areas such as environmental, labour and social issues. Cohesion in regulations is considered favourable in the production for global public goods, for instance when standards, certification requirements and mutual recognition agreements converge in global value chains.

Characteristics of fragmentation and cohesion can be observed in many different issue areas of sustainable development. Issue fields are rooted in specific institutional contexts. For this reason, many governance approaches have developed in distinctive ways. The governance systems of some issue areas appear to have more regulatory cohesion, whereas other issue areas appear fragmented. It is assumed that some governance systems are more conducive to realise sustainable change than others. However, elaborate explorations why this is the case were identified to be lacking, and the formulated research questions intend to fill this knowledge gap. Through qualitative analysis, based on over seventy semi-structured in-depth interviews and document analysis, several case studies were examined in order to answer the following research questions:

- i. What tensions between fragmentation and cohesion manifest themselves in various global governance systems?
- ii. How do these tensions influence the governance capacity of these systems?
- iii. What attempts have been made to handle these tensions and how are they able to contribute to the governance capacity?

Theorizing fragmentation and cohesion

In this dissertation, the concept of fragmentation signifies the diversity, multiplicity, and distribution of regulatory powers of the overall institutional settings of different international and transnational policy domains. The term cohesion functions as its counterpart, and regulatory coherence is understood as a system of governance in which policies are aligned resulting in concerted aims and actions. In absence of a non-fragmented, universal, and coordinated system of global governance structured around coherent sets of rules, full coherence on the global level is considered a theoretical construct. The pursuit for alignment as a way to create policy coherence has been analysed through the notions of harmonisation, equivalence, and metagovernance. The following case studies were central in this examination.

In the first case study on private fair labour arrangements (chapter 2), dimensions along which fragmentation and cohesion of governance systems can be studied have been identified. This resulted in a conceptual framework, which advances that relations within governance systems can be observed from three levels, namely the organisational, normative, and relational level. In this dynamic field, relations may develop into collaborations and partnerships, but may as well be adversarial. The conceptual framework served as an analytical basis to understand the regulatory system of global labour rights. Based on an investigation of the private transnational arrangements for fair labour, the fragmentation recognisable on the three dimensions were considered to impair the transformative capacity of the governance system of the fair labour issue field.

The second case (chapter 3) analysed the regionalisation of standards on organic production as a way in which public and private actors aim to bring more cohesion in the governance system on the global level. By examining all the existing initiatives from across the world, it evaluates if the promise of regionalisation can make the regulatory field of organic standards more cohesive and whether it is conducive for regional and international trade. Regionalisation as a system of governance is considered to contribute to normative coherence within the issue field while allowing for the regional adaptation. In this chapter, it is argued that ineffective enforcement and inadequate allocation of legal, political, and funding resources seriously imperil the institutional alignment necessary for international trade purposes.

The third case study (chapter 4) explored the concept of metagovernance. Based on a literature study, a conceptual framework was developed with a categorisation into four change mechanisms: (re)framing the (global) discourse, capacity building, networking and mainstreaming. Three private governance arrangements aspiring a key role in the advancement of sustainable production in diverse global value chains were analysed in terms of these mechanisms. It was found that the private uptake of meta-governance mechanisms for change are considered to relate to networking and capacity building, being mostly geared towards process management strategies, activating actors and resources, and arranging and facilitating interactions amongst stakeholders. In addition, efforts to frame the global sustainability discourse and mainstreaming of sustainability goals could be strengthened.

The fourth case study (chapter 5) examined the ways in which tensions in global governance systems manifest themselves through the quest for cohesion. It is postulated that the emerging tensions are dependent on the system characteristics of fragmentation in an issue field and are shaped by the ways in which cohesion is sought. By examining the global governance of labour rights and the global governance of organic production, it is found that a cause for these tensions, ironically, stem from non-alignment itself as particularly strategic coordination between actors is often lacking. Both case studies illustrate that there is ample room to seek partnerships and strengthen collaborative efforts. It is concluded that collaborative roadmaps for cohesion in global governance should not be treated alike, and require an issue based analysis to be functional for the governance systems itself.

What tensions between fragmentation and cohesion manifest themselves in various global governance systems?

The results of the various cases uncover that tensions between fragmentation and cohesion of global governance systems manifests themselves in several ways. The first tension area relates to the difficulties encountered in the relational aspect of governance in the transnational sphere. Specifically, while there is an understanding that collaboration and partnership can be beneficial, the governance arrangements have difficulties in arranging and maintaining collaborative efforts that can sustain and amplify their own working methods.

This ties in with another tension area between fragmentation and cohesion, namely, despite the quest for cohesion across the issue fields, the approach to achieving policy coherence is by and far not a settled issue amongst actors operating in them. As a result, the different working methods of the governance actors and their preferred ways for

realising coherence is sometimes not only a non-shared endeavour, the preferred working methods also sustain or deepen the fragmented character of governance systems.

Another tension area between fragmentation and cohesion can be observed between inclinations toward either global or local methods. While an overarching, normative application of standards is often desired on the global level by transnational actors, these same actors stress the importance of the adaptation of standards to local characteristics as a way to safeguard their applicability and effectiveness.

How do these tensions influence the governance capacity of these systems?

Governance capacity was construed as an evaluative concept encompassing several elements. Beyond the applicability of the concept to the transnational and international sphere, we distinguished defining characteristics of governance capacity as the ability to contribute to policies, to implement policies, to put in certain resources, to achieve certain outcomes, and linked to the latter, the criterion of success. The influence of the tensions on the governance capacity of arrangements has been discussed in several ways throughout this dissertation. A general observation is that in most parts of the world, many transnational arrangements are tolerated to contribute and implement policies. An efficient and effective realisation of goals within issue fields are hard to achieve due to insufficiencies in (sharing) resources and concerted actions.

In the field of labour rights, while there is largely a desire for cooperation between the governance arrangements, the international and transnational system is largely characterised by the lack thereof. Next to the ILO, other international actors have increasingly started to define and adopt labour policies. Private arrangements largely focus on their own resources and capabilities, divide the issue field into different fractions through their focus on particular sectors, and compete for market share of businesses. An exploration into other intergovernmental organisations also revealed that formulations and reference to normative standards in provisions and policies differ, resulting from a reported lack of synergies for policy coherence. The characteristics of the governance system as a whole point to problems related to the fragmentation of the system. In this regard, the variety amongst the actors themselves, the lack of accountability, the uncoordinated efforts amongst various arrangements, and the weak links between and across the public and private divide, were all signified as uncondusive to induce the envisioned changes.

The field of organic production is also rife of standards. An examination of regional organic standards showed that resources and capabilities are shared. Also in terms of alignment between standards, two normative standards – one from the public and

another one from the private sphere –contribute to the regional standards development. The organic movement values diversity in standards if these are in line with organic values, and the endorsement of equivalency as a method allows standards to be adapted to the local context. The approach of public arrangements differs. Amongst major organic markets and developed nations, equivalence agreements exist but other actors must conform to the compliance regime. As a system of governance, the issue-field has many elements of collaborations and partnerships between both public and private actors. The system cannot however be described as cohesive due to the excluding characteristics of major public actors, and a divided view on the regulatory approach to achieving cohesion. The degree to which the sector is protected from fraudulent claims can be marked as quite effective, while regulatory complexity and concerns of Southern inclusivity remain challenging for the overall sector.

What attempts have been made to handle these tensions and how are they able to contribute to the governance capacity?

Various attempts have been undertaken by both public and private actors to handle the tensions arising from particularly fragmented state of governance affairs. In the empirical chapters, different approaches to reaching policy coherence were examined namely equivalence, harmonisation, common standard adoption, and metagovernance.

Under the *equivalence* model, actors accept each other's standards as if they are the same. Differences in provisions and variations in formulations are allowed. For this reason, the purpose of equivalence lies within its functionality. One standard may be used as a normative standard which other standards need to be equivalent with. With *harmonisation*, actors bring different standards in line with one common standard or regulatory framework. This way, a system of standards operates efficiently without inconsistencies or inequalities. With adopting a *common standard*, actors agree that one standard applies to all parties. In principle, there is not a necessity to duplicate the standard. *Metagovernance* can bring in more cohesion in the activities and regulatory processes within an issue field through a wide array of guidance mechanisms. Metagovernors can therefore employ any of the policy coherence mechanisms previously described.

The way in which policy mechanisms contribute to governance capacity are multiple. First, they offer a means in which expectations of actors concerning policy coherence can be managed. Once an approach is agreed upon, it furthermore offers a way in which the governance system can be structured. In that sense, the policy mechanisms are indicative of strategic relationships. This ties in with another observation, which is that the policy mechanisms and the agreements struck reveal where power lies.

Analogously, the way a metagovernance organisation employs mechanisms for policy coherence discloses the governance capacity that the metagovernor itself has, as well as that of its members. Besides employing a variety of the mechanisms of change, metagovernors should employ one of the policy cohesion mechanisms, whether equivalence, harmonisation, or a common standard in order to be considered a *metagovernor*. In effect, this would contribute to the governance capacity of metagovernance arrangements and potentially to the governance system as a whole.

Implications and reflections

Fragmentation becomes problematic when the issues of sustainability and development become unmanageable. The concepts of fragmentation and cohesion within this study have been regarded normatively in so far that fragmentation was understood as being uncondusive to realising societal goals as it may diffuse, or be counterproductive for, concerted aims and action. Contrarily, efforts for cohesion have been understood positively in so far that partnerships and cooperation can overcome the condition of fragmentation, enhance concerted aims and action, and result in regulatory coherence. When previously established values codified in laws and regulations are obscured or infringed upon, it is of crucial importance to understand the drivers and the accompanying agendas attached to them. While policy cohesion may be desired, the level and the extent to which will need to be determined. This can aid in the agenda to distinguish associated management efforts which tackle fragmentation. It is central then to navigate between fragmentation and cohesion in order to deal effectively with diversity and the tensions this poses on the governability of sustainable development. While universal coordination may be lacking, central and authoritative actors can take a key role in fostering policy coherence.

On basis of the research findings of this dissertation, we argue that the type of cohesion that should be sought depends on the characteristics of underlying fragmentation and the issue at stake. The case study on regional standards for organic production demonstrated that diversity is arguably a valued characteristic for the standards system. For this reason, equivalence as a mechanism for policy coherence is a suitable system. However, for labour rights, harmonisation or a common standard of core labour standards is preferable as regulatory fragmentation leads to the continued violation of labour rights. The obscuring of normative standards in other regulations and policies rekindles the ineffective labour rights protection system.

Three approaches may be instructive in navigating between fragmentation and cohesion. First, fragmentation can be approached as an organisational problem. In this approach, it is not only important to identify actors and their responsibilities, but also to

suggest where responsibilities lie, or shift, redistribute, and reorganise responsibilities. Second, fragmentation can be approached as a problem emanating from normative issues. A general normative framework may be required. In case this is present, not only more stringent or encompassing standards can be called for, but also a normative framework on the mechanism of policy coherence. Third, fragmentation can be approached as a relational problem. Collaborations and interactions between governance actors need to be fostered. Interplay management then becomes an important concept in this regard, which refers to the conscious efforts by any relevant actors or group of actors, regardless of form and forum, to address institutional interaction and its effects. Each of these approaches may however bring forth tensions, such as those relating to legitimacy and accountability. Nonetheless, for steering societies across the world towards sustainable trajectories, systemic transformation remains one of the biggest governance challenges of our times.

Samenvatting

Introductie

Mondiale beleidssystemen die zich bezighouden met duurzaamheidspraktijken worden gekenmerkt door een groeiend aantal standaarden en regelgeving. Veel elementen van het regelgevingsproces zijn daarbij verdeeld over publieke en private actoren, met betrekking tot bijvoorbeeld mensenrechten, het milieu, gezondheid, en handel.

Dit heeft als gevolg dat mondiale sturing van duurzame ontwikkeling meerdere bronnen van autoriteit en macht kent. Naast de verplichte wetten en regelgeving, zijn ook meer flexibele en vrijwillige vormen van regelgeving en implementatie ontwikkeld. Veel mondiale beleidssystemen worden gekarakteriseerd door fragmentatie. Fragmentatie wordt gezien als problematisch wanneer de capaciteit van overheden of internationale organisaties verzwakt is wat betreft het bereiken van het gewenste effect, of meer in het algemeen, als het de realisatie van efficiënte en effectieve algemene publieke waarden hindert.

De veranderingen in mondiale sturing en de bijkomende groei in de complexiteit van de regelgeving hebben tevens de zoektocht naar cohesie bevorderd, een proces dat ook wel ‘convergentie’ genoemd wordt. Initiatieven voor cohesie en de ontwikkeling van gedeelde, mondiale standaarden hebben de belangen van publieke en private actoren nader bij elkaar gebracht op het gebied van het milieu, arbeid en sociale beleidsterreinen. Cohesie in regelgeving wordt als overwegend positief gezien in de context van de productie van mondiale, publieke goederen, bijvoorbeeld in gevallen waarbij standaarden, certificeringseisen en wederzijdse erkenningsovereenkomsten convergeren in mondiale waardeketens.

Eigenschappen van fragmentatie en cohesie zijn waarneembaar in verschillende beleidssystemen van duurzame ontwikkeling. Ieder beleidssysteem heeft een specifieke, institutionele context, en is op idiosyncratische wijze ontwikkeld. Sommige systemen lijken meer cohesie te vertonen op het gebied van regelgeving, waar andere beleidssystemen meer gefragmenteerd lijken te zijn. Aangenomen wordt dat de mate van fragmentatie/cohesie van invloed is op de mogelijkheden om duurzame verandering te bewerkstelligen. Duidelijk onderbouwde uitleg waarom dit het geval is, lijkt echter te ontbreken. De onderhavige onderzoeksvragen beogen deze ontbrekende kennis aan te vullen. Door middel van kwalitatieve analyse, gebaseerd op meer dan zeventig semigestructureerde diepte-interviews en documentanalyse, zijn verschillende casestudies onderzocht om te komen tot antwoorden op de volgende vragen:

1. Welke spanningsvelden tussen fragmentatie en cohesie zijn waarneembaar in verschillende mondiale beleidssystemen?
2. Hoe beïnvloeden deze spanningsvelden de sturingscapaciteit van deze systemen?
3. Welke pogingen zijn ondernomen om de spanningsvelden weg te nemen en hoe dragen deze pogingen bij aan de sturingscapaciteit?

Theoretiseren van fragmentatie en cohesie

Het concept fragmentatie in dit proefschrift duidt de diversiteit, de veelheid en de verspreiding van regelgevende machten aan in het kader van verschillende internationale en transnationale beleidssystemen. Er is sprake van cohesie, en coherentie in regelgeving, wanneer beleid op elkaar is afgestemd met als resultaat gecoördineerde doelen en acties. Aangezien een niet-gefragmenteerd, universeel en gecoördineerd systeem van mondiale sturing - geënt op coherente regelgeving - ontbreekt, wordt volledige coherentie op mondiaal niveau hier beschouwd als theoretisch construct. Het streven naar afstemming met als doel coherentie in beleid, is geanalyseerd middels de noties van harmonisatie, equivalentie en metagovernance. De hierna genoemde casestudies stonden centraal in deze analyse.

In de eerste casestudy inzake private initiatieven voor betere arbeidsomstandigheden (hoofdstuk 2) zijn drie dimensies geïdentificeerd waarlangs fragmentatie en cohesie bestudeerd kunnen worden: organisatorisch, normatief en relationeel. In dit dynamische veld kunnen relaties zich ontwikkelen tot samenwerkingsverbanden, maar ook tot vijandige relaties. Het conceptueel raamwerk fungeert als analytisch kader om de regelgevende systemen van het mondiale arbeidsrecht te begrijpen. Op basis van een onderzoek naar de private, transnationale afspraken voor betere arbeidsomstandigheden kan fragmentatie gezien worden als obstakel voor de transformationele capaciteit van het beleidssysteem voor betere arbeidsomstandigheden.

De tweede casestudy (hoofdstuk 3) analyseert de regionalisatie van standaarden voor biologische productie als een manier waarop publieke en private actoren trachten meer cohesie aan te brengen in het beleidssysteem op mondiaal niveau. Door het onderzoeken van alle bestaande initiatieven, wordt bekeken of de belofte van regionalisatie meer cohesie kan brengen in de regelgeving rondom biologische standaarden en of het bevorderlijk is voor regionale en internationale handel. Regionalisatie blijkt bij te dragen aan normatieve coherentie binnen het beleidsdomein, onderwijl ruimte biedend voor regionale aanpassingen. In dit hoofdstuk wordt betoogd dat ineffektieve handhaving en inadequate toewijzing van juridische, politieke en financiële middelen een ernstige bedreiging vormen voor de institutionele afstemming die nodig is voor het bereiken van beoogde internationale handelsdoelstellingen.

De derde casestudy (hoofdstuk 4) verkent het concept metagovernance. Op basis van een literatuurstudie is een conceptueel raamwerk ontwikkeld met een categorisatie in vier verandermechanismen: (her)formulering van (mondiale) discours, capaciteitsopbouw, netwerken en veralgemenisering. Drie private sturingsinitiatieven die een sleutelrol wilden zijn in het bevorderen van duurzame productie in verschillende mondiale waardeketen werden geanalyseerd op basis van deze vier mechanismen. Geconcludeerd werd dat de private verwezenlijking van metagovernance mechanismen voor verandering

gerelateerd zijn aan netwerken en capaciteitsopbouw. Deze verandermechanismen zijn voornamelijk gericht op procesmanagementstrategieën waarbij actoren en middelen geactiveerd worden en ook wordt getracht interactie te faciliteren tussen stakeholders. De inspanningen omtrent de inkadering van het globale duurzaamheidsdiscours, alsook het nader veralgemeniseren van duurzaamheidsdoelen, zouden geïntensiveerd kunnen worden.

De vierde casestudy (hoofdstuk 5) onderzoekt de manier waarop spanningsvelden in mondiale beleidssystemen waarneembaar zijn in de zoektocht naar cohesie. Aangenomen wordt dat de vigerende spanningsvelden afhankelijk zijn van de systeemeigenschappen van fragmentatie in een beleidssysteem en gevormd worden door de manier waarop cohesie wordt nagestreefd. Door de mondiale sturing van arbeidsrecht en de mondiale sturing van biologische productie te onderzoeken, wordt duidelijk dat deze spanningen ironisch genoeg veroorzaakt worden door de niet-afstemming zelf, gegeven het feit dat duidelijke, strategische coördinatie tussen actoren vaak ontbreekt. Beide casestudies illustreren het feit dat er voldoende ruimte bestaat om samenwerkingsverbanden op te zetten en samenwerking te intensiveren. Geconcludeerd wordt dat plannen voor samenwerking ten behoeve van cohesie in mondiale sturing niet gegeneraliseerd kunnen worden, en een analyse behoeven om functioneel te kunnen zijn voor het beleidssysteem waartoe ze behoren.

Welke spanningsvelden tussen fragmentatie en cohesie zijn waarneembaar in verschillende mondiale beleidssystemen?

De uitkomsten van de verschillende cases laten zien dat spanningsvelden tussen fragmentatie en cohesie in mondiale beleidssystemen op verschillende manieren waarneembaar zijn. Het eerste spanningsgebied is gelinkt aan de moeilijkheden in het relationele aspect van governance in de transnationale sfeer. Specifiek houdt dit in dat, hoewel begrepen wordt dat samenwerking en samenwerkingsverbanden de sturing kunnen versterken, het moeilijk is om samenwerking te initiëren en te onderhouden die de eigen manier van werken voortzet en versterkt.

Dit is gelieerd aan een ander spanningsveld tussen fragmentatie en cohesie, namelijk dat er geen overeenstemming bestaat tussen de verschillende actoren over hoe coherentie in beleid te bereiken is. Als gevolg hiervan, zijn de verschillende werkwijzen van de governance-actoren en de verschillende voorkeuren voor hoe coherentie te realiseren soms niet alleen een niet-gedeelde onderneming, maar heeft de geprefereerde werkmethode ook als gevolg dat het gefragmenteerde karakter van een governancestelsel voortduurt of verdiept wordt.

Een ander spanningsveld tussen fragmentatie en cohesie is waarneembaar bij de voorkeur voor mondiale of lokale methoden. Hoewel een overkoepelende, normatieve toepassing van standaarden vaak gewenst is op het mondiale niveau door transnationale actoren, zijn het juist deze actoren die het belang onderstrepen van het aanpassen van standaarden aan lokale omstandigheden om op die manier de toepasbaarheid en effectiviteit te waarborgen.

Hoe beïnvloeden deze spanningsvelden de sturingscapaciteit van deze systemen?

Sturingscapaciteit is een evaluatief concept bestaande uit verschillende elementen. Het concept is toepasbaar op de transnationale en internationale sfeer. Kenmerkend zijn de mogelijkheid om bij te dragen aan beleid, beleid te implementeren, middelen in te brengen, bepaalde uitkomsten te bewerkstelligen en, gelinkt aan dit laatste punt, succescriteria. De invloed van de spanningsvelden op de sturingscapaciteit is op verschillende manieren tot uitdrukking gekomen in dit proefschrift. Het is moeilijk om tot een efficiënte en effectieve realisatie van doelen binnen beleidsdomeinen te komen door tekortkomingen in (het delen van) middelen en op elkaar afgestemde acties.

Op het gebied van arbeidsrecht is het internationale en transnationale systeem grotendeels te karakteriseren door een afwezigheid van samenwerking tussen sturingsinitiatieven, ondanks dat er een verlangen bestaat dit te realiseren. In navolging van de ILO zijn ook andere internationale actoren zich meer gaan richten op het definiëren en implementeren van arbeidsbeleid. Private initiatieven die zich grotendeels concentreren op de eigen middelen en capaciteiten, verdelen het beleidsdomein in verschillende fracties door hun focus op specifieke sectoren en beconcurreren elkaar voor marktaandeel onder bedrijven. Een verkenning van intergouvernementele organisaties toont ook aan dat formuleringen van en referenties naar normatieve standaarden en bepalingen verschillen als gevolg van een gebrek aan coherentie in beleid. De kenmerken van het sturingssysteem wijzen op problemen gelieerd aan de fragmentatie van het systeem. In dit opzicht, kunnen de diversiteit van de actoren, het gebrek aan verantwoordingsmechanismen, de ongecoördineerde acties binnen verschillende initiatieven en de zwakke links tussen de actoren in het publieke en private domein en tussen de domeinen, allen aangemerkt worden als niet bevorderlijk voor het bewerkstelligen van de beoogde veranderingen.

Op het gebied van biologische productie zijn ook vele standaarden ontwikkeld. Een onderzoek naar regionale biologische standaarden laat zien dat middelen en capaciteiten gedeeld worden. Ook in termen van afstemming tussen standaarden, twee normatieve standaarden – een vanuit de publieke, de ander vanuit de private sfeer – dragen bij aan de

ontwikkeling van regionale standaarden. De biologische beweging hecht waarde aan diversiteit in standaarden als deze in lijn liggen met biologische waarden. Tevens staat het ondersteunen van equivalentie als methode toe dat standaarden aangepast kunnen worden aan de lokale context. De aanpak van publieke initiatieven verschilt. Tussen de meest ontwikkelde biologische markten en ontwikkelde naties bestaan er equivalentieovereenkomsten, maar andere actoren moeten zich wel conformeren aan nationale standaarden. Het beleidssysteem kent veel elementen van samenwerking en samenwerkingsverbanden tussen zowel publieke als private actoren. Het systeem kan echter niet worden gekwalificeerd als coherent aangezien de publieke actoren met de meest ontwikkelde biologische markten niet inclusief zijn en er een verdeelde visie binnen het beleidssysteem bestaat op hoe cohesie te verwezenlijken is. De mate waarin de sector beschermd is tegen frauduleuze claims kan beoordeeld worden als vrij effectief. Zorgen over inclusiviteit van markten van het mondiale zuiden, alsmede de complexiteit van de regelgeving blijven echter uitdagingen voor de gehele sector.

Welke pogingen zijn ondernomen om de spanningsvelden weg te nemen en hoe dragen deze pogingen bij aan de sturingscapaciteit?

Er zijn verschillende pogingen ondernomen door zowel publieke als private actoren om de spanningsvelden die voortvloeien uit fragmentatie te adresseren. In de empirische hoofdstukken zijn de verschillende aanpakken om beleidscoherentie te bereiken, te weten equivalentie, harmonisatie, gezamenlijke standaardadoptie en metagovernance, onderzocht.

In het equivalentiemodel, accepteren actoren elkaars standaarden alsof ze hetzelfde zijn. Verschillen in voorwaarden en variaties in formuleringen zijn toegestaan. Functionaliteit is het voornaamste doel van het equivalentiemodel. Een standaard kan worden gebruikt als een normatieve standaard, waar andere standaarden equivalent aan moeten zijn. In het harmonisatiemodel brengen actoren verschillende standaarden samen en stemmen ze af binnen een gedeelde standaard of regelgevingskader. Op deze manier kan een standaardenstelsel efficiënt opereren zonder inconsistenties. Bij het gezamenlijk adopteren van een standaard, stemmen actoren ermee in dat één standaard geldt voor alle partijen. Metagovernance, wat gedefinieerd kan worden als de governance van governance-actoren, kan zorgen voor meer cohesie in de activiteiten en regelgevingsprocessen binnen een beleidsdomein middels een breed scala aan richtlijnen. Metagovernors kunnen daarom alle eerdergenoemde beleidscoherentiemechanismen inzetten.

Er zijn veel manieren waarop beleidsmechanismen bijdragen aan sturingscapaciteit. Ten eerste, bieden ze een manier waarop verwachtingen van de actoren aangaande beleidscoherentie kunnen worden gemanaged. Zodra er overeenstemming is over de aanpak, biedt het vervolgens ook een manier waarop het sturingsstelsel kan worden

gestructureerd. Dit is gerelateerd aan een andere observatie, namelijk dat beleidsmechanismen en de gesloten overeenkomsten onthullen waar de macht (daadwerkelijk) ligt en kan dan ook indicatief zijn voor strategische relaties tussen actoren onderling.

Analoog hieraan, laat de manier waarop een metagovernance organisatie beleidsmechanismen inzet zien wat de sturingscapaciteit is van de metagovernor. Buiten het aanwenden van verschillende mechanismen voor veranderingen, zouden metagovernors één van de beleidscoherentiemechanismen moeten inzetten, of dit nu equivalentie, harmonisatie of gezamenlijke standaardadoptie is, zodat zij als meta 'governor' aangemerkt kunnen worden. Dit draagt dan effectief bij aan de sturingscapaciteit van een metagovernance initiatief zelf, en hierdoor mogelijk ook aan het sturingsstelsel in z'n totaliteit.

Implicaties en overwegingen

Fragmentatie wordt problematisch wanneer problemen rondom duurzaamheid en ontwikkeling niet langer te beheersen zijn. De concepten fragmentatie en cohesie zijn in de context van deze (de onderhavige) studie normatief geïnterpreteerd in de zin dat fragmentatie gezien werd als niet-bevorderlijk voor het bereiken van maatschappelijke doelen, daar het verdeeldheid zaait, of contraproductief is met betrekking tot gecoördineerde doelen en acties. Omgekeerd worden pogingen om cohesie te bewerkstelligen in een positief licht gezien in de zin dat samenwerkingsverbanden en samenwerking de staat van fragmentatie kunnen doen veranderen, afstemming van doelen en acties kan bevorderen en kan resulteren in coherentie in regelgeving. Wanneer gevestigde waarden gecodificeerd in wetten en regels vervagen of overtreden worden, is het van cruciaal belang dat de motivaties, aanleidingen en agenda's behorend bij dergelijke ontwikkelingen begrepen worden. Hoewel beleidscoherentie wenselijk is, dient de mate waarin en het niveau waarop vastgesteld te worden. Bestaande pogingen om fragmentatie te managen zouden hierbij gebaat zijn. Het is essentieel om te navigeren tussen fragmentatie en cohesie om zo effectief om te kunnen gaan met diversiteit en de spanningsvelden die dit oplevert voor de sturing van duurzame ontwikkeling.

Gebaseerd op de bevindingen in dit proefschrift, stellen wij dat het type cohesie dat nagestreefd dient te worden, afhangt van de kenmerken van de onderliggende fragmentatie en het beleidsdomein. De casestudy over regionale standaarden voor biologische productie liet zien dat diversiteit mogelijk een waardevol kenmerk kan zijn voor een standaardsysteem. Om deze reden, is equivalentie een passend systeem voor beleidscoherentie. Voor het beleidsdomein van arbeidsrecht heeft harmonisatie of een gezamenlijke standaard echter de voorkeur gegeven het feit dat beleidsfragmentatie leidt

tot blijvende schendingen van arbeidsrecht. Het ineffectieve arbeidsrechtensysteem op mondiaal niveau wordt niet geholpen door het vervagen van normatieve standaarden van nieuwe en andere regels en beleidskaders.

Drie aanpakken zijn mogelijk leerzaam in het navigeren tussen fragmentatie en cohesie. Ten eerste kan fragmentatie benaderd worden als een organisatorisch probleem. In deze aanpak is het niet alleen belangrijk om de actoren en hun verantwoordelijkheden te identificeren, maar ook om te verkennen waar de verantwoordelijkheden gelegd, verschoven, of gereorganiseerd zouden moeten worden. Ten tweede kan fragmentatie benaderd worden als een probleem dat zijn wortels heeft in normativiteit. Een algemeen normatief raamwerk kan nodig zijn. Indien dit al aanwezig is, kan niet alleen gepleit worden voor strengere en verder reikende standaarden, maar ook voor overeenstemming voor een beleidscoherentiemechanisme. Ten derde kan fragmentatie benaderd worden als een relationeel probleem. Samenwerkings-management is in deze context een belangrijk concept en refereert naar de bewuste inspanning door een relevante actor of groep actoren, ongeacht de vorm of forum, om de institutionele interactie en de daar bijbehorende effecten te adresseren. Al deze benaderingen kunnen spanningen veroorzaken, bijvoorbeeld op het gebied van legitimiteit en accountability. Desalniettemin, in het sturen van mondiale beleidssystemen in de richting van duurzame paden, blijven systemische transformaties een van de grootste uitdagingen van onze tijd.

